DVP

DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

65. Jahrgang
Juli 2014
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2014007

7/2014

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Michael Koop
Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Welf Sundermann
Das Ehrenbürgerrecht

Peter Eichhorn
ABC – Glossar – XYZ

Fallbearbeitungen

Jürgen Volz
Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Edmund Beckmann
Die unzulässige Werbung in der „Pommeskurve“

Günter Haurand/Jürgen Vahle
„Rauch und Spiele“

Rechtsprechung

Polizeiliche Sicherstellung eines Bargeldbetrages

Zwangsgeldandrohung und Mittellosigkeit

Nachbarn gegen kirchliches Glockengeläut

Bindungswirkung von Bußgeldbescheiden im Fahrerlaubnisentziehungsverfahren

Weitergabe von Ausschreibungstexten an Bekanntmachungsportal

Schadensersatzpflicht wegen Beschädigung des Schmutzwasserkanals

Arbeitsverweigerung aufgrund eines Rechtsirrtums

Schrifttum

Maximilian Verlag
Hamburg

Aus unserer NSI-Schriftenreihe für Sie!

Nicole Reese/Stephan Höfler/Torsten Kölle

Das Recht der Landes- und Kommunalbeamten

Das vorliegende Werk beschäftigt sich mit dem Beamtenrecht in den Bundesländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Länder unterstehen, wobei schwerpunktmäßig das niedersächsische Recht dargestellt wird. Da sich aber alle norddeutschen Küstenländer auf ein Mustergesetz zum Beamtenrecht geeinigt haben, bestehen in den Ländern Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein praktisch gleichlaufende Regelungen.

Das Werk richtet sich gleichermaßen an Studierende und Praktiker. Es bietet nicht nur wichtiges Grundlagenwissen, sondern auch für alle wesentlichen Fragestellungen der Praxis wichtige Hinweise sowie Musterverfügungen.

244 Seiten · 17 x 24 cm
EUR (D) 29,90
ISBN 978-3-7869-0902-6

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 DIGITAL

Unsere Erfahrung – Ihr Erfolg!

Unsere aktuellen ebooks:

Eichhorn, **Management im Öffentlichen Dienst,**
eISBN 9778-3-7869-0971-2, € 14,99

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

Frings/Spahlholz, **Das Recht der Gefahrenabwehr in NRW,**
eISBN 97-3-7869-0972-0974-3, € 21,99

Sundermann, **Kommunalverfassung in Mecklenburg-Vorpommern,**
eISBN 978-3-7869-0, € 17,99

Bestellen Sie in allen gängigen Online-Shops!

Besuchen Sie uns auf
www.dvp-digital.de

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 7/2014

Qualitätsmanagement

In vielen Unternehmen gibt es ein „Qualitätsmanagement" (QM), das von „Qualitätsbeauftragten" gemanagt wird; diese werden auch als „Qualitätsmanagementbeauftragte" (QMB) bezeichnet. Bei der *Deutschen Bahn* nennen sie den QMB „Chief Quality Officer" (CQO). Ich habe die Begriffe gegoogelt. „QM" bezeichnet (nach *Wikipedia*) „alle organisatorischen Maßnahmen, die der Verbesserung der Prozessqualität, der Leistungen und damit den Produkten jeglicher Art dienen". Qualitätsbeauftragte sind „interne Dienstleister und Berater für das Qualitätsmanagement". Sehr neu kam mir das nicht vor. Ein gut geführtes Unternehmen achtet doch vernünftigerweise darauf, dass die Qualität seiner Produkte bzw. Dienstleistungen gewahrt, möglichst sogar erhöht wird. Wer sich darum nicht kümmert, fliegt früher oder später vom Markt. Verwaltungsbehörden droht ein solches Schicksal zwar nicht, dennoch verfügen viele ebenfalls über ein QM. Das entspricht der neuen betriebswirtschaftlich geprägten Sichtweise, wonach sich Behörden als Dienstleister verstehen, die es mit Kunden zu tun haben. Grundsätzlich klingt dies gar nicht mal so schlecht, auch wenn der Vergleich gelegentlich zynisch wirkt. Ein Beschuldigter, der in einem polizeilichen Vernehmungsraum mit bohrenden Fragen konfrontiert wird, dürfte sich kaum als „Kunde" der Polizei fühlen.

Auch die (Fach-)Hochschulen kommen heute offenbar nicht mehr ohne QM(B) aus. Sie organisieren zum Beispiel in einer Art Endlosschleife Lehrevaluationen, in denen die Studierenden ihre Dozenten und die Arbeitsbedingungen benoten dürfen. Man kann dann im Schutz der Anonymität tüchtig Dampf ablassen; das ist wahrscheinlich gut für die Psyche.

Gibt man die Stichworte „Qualitätsbeauftragte" und „Broschüren" bei *Google* ein, erhält man ca. 95.600 Einträge. Offenbar sind Qualitätsbeauftragte recht produktiv, zumindest sind sie für zahlreiche Qualitätshandbücher und Qualitätsleitfäden verantwortlich. Sie wollen regelmäßig, „Standards" entwickeln und einführen, zum Beispiel für Kindertagesstätten im Landkreis Dahme-Spreewald. Die Botschaft lautet fast immer, dass ihre Behörde zwar ganz „gut aufgestellt" ist, aber noch „Verbesserungspotenzial" hat. Letzteres muss mit Hilfe des Qualitätsbeauftragten mobilisiert werden. Da die Mitarbeiter ein „großes Problemlösungspotenzial" besitzen, sollen sie über „vorgegebene oder selbstgewählte Probleme" miteinander sprechen – das nennt man dann „Qualitätszirkel" (*Eichhorn,* Verwaltungslexikon, 3. Aufl. 2002, S. 860). Auf diese Idee muss man die Beschäftigten offenbar besonders hinweisen, allein kommen sie darauf nicht.

Ich habe überlegt, welche Qualifikation die Qualitätsbeauftragten haben müssen. Eine Akademie wirbt im Internet mit einem zweiwöchigen QM-Kurs. In dem Kurs lernt man „qualitätssichernde und managementrelevante Aufgaben sowie deren Umsetzung". Die Teilnahme an dem Lehrgang soll auch dazu befähigen, „künftig Qualitätsmanagementsysteme nach ISO 9000 ff., ISO/TS 16949 oder VDA Band 6.1 zu optimieren und das Qualitätsmanagementsystem als interner Auditor auf Wirksamkeit zu prüfen". Am Ende des Kurses steht eine „Zertifikatsprüfung". Sehr schwer kann es offenbar nicht sein, QMB zu werden. Qualitätsbeauftragte sollten aber die Phrasendreschmaschine gut handhaben können. Das kann man lernen, indem man einschlägige Texte liest und sich markante Sätze einprägt, z. B. diesen: „Das Vorgehen (Unterstreichung wie im Original) in allen Bereichen (Führung, Strategie, Mitarbeiter/innen, Partnerschaften & Ressourcen und Prozesse) sollte zunächst geplant – und nicht zufällig – sein (PLAN)." Danach musste ich an das Jodel-Diplom (*Loriot*) denken. Sorry!

Leute, die sich für den Posten einer/eines Qualitätsbeauftragten interessieren, müssen nicht befürchten, den Anforderungen nicht gewachsen zu sein. Wenn die Dinge tatsächlich besser laufen als vor Amtsantritt, lässt sich das als Beweis für die segensreiche Arbeit der/des Qualitätsbeauftragten auslegen. Hat sich nichts geändert, kann man trotzdem einen Anstieg der Qualität behaupten, ohne sich festzulegen, worin genau dieser besteht. Kaum jemand macht sich die Mühe, diese Behauptung zu überprüfen – in den meisten Fällen weiß ohnehin niemand, wie die Überprüfung vor sich gehen müsste. Ansonsten können die Qualitätsbeauftragten stets darauf verweisen, dass das „Verbesserungspotenzial" (siehe oben) leider noch nicht ganz ausgeschöpft sei. Läuft es nicht so gut wie früher oder sogar schlechter, sind im Zweifel die unfähigen und/oder unwilligen Beschäftigten schuld, sie haben halt die brillanten Ideen ihrer bzw. ihres QMB nicht verstanden oder sogar sabotiert. Notfalls bleibt immer noch das Argument, ohne das QM stünde es noch viel, viel schlimmer um die Behörde.

Prof. Dr. J. Vahle

Die DVP im Juli 2014/Inhaltsverzeichnis

Michael Koop

Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung 267

Grundlegende Veränderungen in der Arbeitswelt machen auch vor der öffentlichen Verwaltung nicht halt. Zunehmender Zeitdruck und Arbeitsverdichtung, Mehrarbeit und flexiblere Arbeitszeiten bestimmen in vielen Verwaltungen den Arbeitsalltag. Zum anderen macht sich der demografische Wandel zunehmend auch in öffentlichen Verwaltungen bemerkbar. Auf der einen Seite sorgten und sorgen noch immer Spar- und Rationalisierungsdruck dafür, dass Personal abgebaut wird. Ein signifikanter Anstieg des Durchschnittsalters der Mitarbeiter und in dessen Folge eine Zunahme der Fehlzeiten sind allenthalben zu beobachten. Auch dort, wo man sich um gut ausgebildete Nachwuchskräfte bemüht, wird die Konkurrenz um die besten Arbeitskräfte, der „War for Talents", häufig zugunsten von Wirtschaftszweigen entschieden, die mit einem attraktiveren Image aufwarten und zudem in der Regel besser bezahlen.

Vor diesem Hintergrund kann es sich die öffentliche Verwaltung erst recht nicht leisten, die Gesundheit der Mitarbeiter weiterhin zu ignorieren und diese nur als Kostenfaktoren und Einsparpotenzial zu betrachten. Der Beitrag gibt einen Überblick über Ansätze der öffentlichen Verwaltung, ein betriebliches Gesundheitsmanagement einzuführen, um so die Rahmenbedingungen der Tätigkeit systematisch zu verbessern. Ausgangspunkt ist hier eine Befragung in Kommunalverwaltungen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) im Juni 2013 durchgeführt wurde.

Welf Sundermann

Das Ehrenbürgerrecht 271

Das Ehrenbürgerrecht ist ein Ausdruck bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und so alt wie die Einführung der neueren gemeindlichen Selbstverwaltung durch den Freiherrn vom Stein. Es war zu allen Zeiten ein sichtbares Zeichen der Verbundenheit der Gemeinde mit Persönlichkeiten, die sich um das Wohl der Gemeinde und ihrer Bürger besonders verdient gemacht haben.

Der Beitrag gibt einen Überblick über Voraussetzungen, Verfahren und auch den möglichen Verlust des Ehrenbürgerrechts.

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 276

Hier wird das Glossar zu Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt. Erläutert werden die Themen „Führungsgremium", „Flughäfen", „Legislativer Automatismus", „Versorgungsforschung" und „Verwaltungsmängel".

Fallbearbeitungen

Jürgen Volz

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre 279

Gegenstand dieser Prüfungsarbeit für eine Zwischenprüfung sind insbesondere Fragen zu GmbH, Eigenbetrieben und Zweckverbänden, zum Begriff des öffentlichen Betriebs in Abgrenzung zum Verwaltungsbetrieb, zur Wirtschaftlichkeitsrechnung und ihren Methoden sowie zu Buchungssätzen für verschiedene Geschäftsvorfälle.

Edmund Beckmann

Die unzulässige Werbung in der „Pommeskurve" 285

In dieser Klausur, die auf dem Beschluss des VG Arnsberg vom 4. September 2013 zum Az. 4 L 427/13 beruht, geht es u.a. um eine Ordnungsverfügung auf Unterlassen des Aufstellens von Werbeanlagen, Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, die nachträgliche Änderung der Androhung von Zwangsgeld in eine Androhung der Ersatzvornahme sowie die Auslegung eines anwaltlichen Antrags „auf einstweiligen Rechtsschutz".

Günter Haurand/Jürgen Vahle

„Rauch und Spiele" 291

Es handelt sich hier um die Hauptlaufklausur, die am 11. Dezember 2013 im Fachmodul 5.1 (Themen: Verwaltungsvollstreckung, POR, OWiR, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz) an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW ausgegeben wurde; die Bearbeitungszeit betrug vier Zeitstunden.

In der Sache geht es um die Vollstreckung eines bestandskräftigen Grundverwaltungsaktes, der auf ein Unterlassen gerichtet war. Eine Besonderheit ergibt sich daraus, dass eine Wiederholung des Verstoßes nicht mehr möglich ist. Außerdem ist die Rechtmäßigkeit von Identitätskontrollen zu prüfen. Im Anschluss an die Lösungshinweise werden Hinweise auf typische Mängel gegeben, die bei der Korrektur aufgefallen sind.

Rechtsprechung

Polizeiliche Sicherstellung eines Bargeldbetrages
(OVG Lüneburg, Urteil vom 07.03.2013 – 11 LB 438/10) 298

Zwangsgeldandrohung und Mittellosigkeit
(OVG Münster, Beschluss vom 15.08.2013 – 2 A 740/13) 301

Nachbarn gegen kirchliches Glockengeläut
(VGH Mannheim, Urteil vom 03.04.2012 – 1 S 241/11) 301

Bindungswirkung von Bußgeldbescheiden im Fahrerlaubnisentziehungsverfahren
(VGH Mannheim, Beschluss vom 04.11.2013 – 10 S 1933/13) 302

Weitergabe von Ausschreibungstexten an Bekanntmachungsportal
(VG Stuttgart, Urteil vom 12.07.2012 – 4 K 3842/11) 304

Schadensersatzpflicht wegen Beschädigung des Schmutzwasserkanals
(OLG Celle, Urteil vom 05.12.2012 – 7 U 59/12) 305

Arbeitsverweigerung aufgrund eines Rechtsirrtums
(BAG, Urteil vom 29.08.2013 – 2 AZR 273/12) 306

Schrifttum 307

Die Schriftleitung

Michael Koop*

Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

1. Gesunde Mitarbeiter: Herausforderung nicht nur für den Betriebsarzt

Die öffentliche Verwaltung und insbesondere das in ihr eingesetzte Personal befinden sich schon seit geraumer Zeit einem erheblichen Veränderungsdruck ausgesetzt, der sich aus mehreren Quellen speist. Zum einen machen grundlegende Veränderungen in der Arbeitswelt auch vor der öffentlichen Verwaltung nicht halt. Zunehmender Zeitdruck und Arbeitsverdichtung, Mehrarbeit und flexiblere Arbeitszeiten bestimmen in vielen Verwaltungen den Arbeitsalltag. Zum anderen macht sich der demografische Wandel zunehmend auch in öffentlichen Verwaltungen bemerkbar. Auf der einen Seite sorgten und sorgen noch immer Spar- und Rationalisierungsdruck dafür, dass Personal abgebaut wird. Ein signifikanter Anstieg des Durchschnittsalters der Mitarbeiter und in dessen Folge eine Zunahme der Fehlzeiten sind allenthalben zu beobachten. Doch selbst da, wo versucht wird, durch die Gewinnung gut ausgebildeter Nachwuchskräfte die Personalstärke konstant zu halten und den Altersdurchschnitt wieder zu senken, gelingt dies nur unzureichend, da die Konkurrenz um die besten Arbeitskräfte, der „War for Talents", häufig zugunsten von Wirtschaftszweigen entschieden wird, die mit einem attraktiveren Image aufwarten und zudem in der Regel besser bezahlen.
Faktoren wie zunehmender Leistungsdruck und gestiegene inhaltliche und arbeitsvertragliche Unsicherheit, Entgrenzung der Arbeit (Ducki 2012)und das gestiegene Durchschnittsalter der Mitarbeiter haben in den vergangenen Jahren dafür gesorgt, dass die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung überproportional hohe Fehlzeiten aufweisen. Einige Krankenkassen (u.a. AOK, BKK) veröffentlichen inzwischen Fehlzeitenanalysen ihrer Versicherten. Auf der Grundlage der Daten aller AOK-Mitglieder liefert eine Analyse der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeiten (AU-Tage, AU-Fälle) für die öffentliche Verwaltung folgendes Bild (Meyer, Mpairaktari, Glushanok 2013):

- Seit 2006 hat sich der Krankenstand in der öffentlichen Verwaltung um 10 vH erhöht und liegt mit 5,5 vH um über 12 vH über dem Durchschnitt aller Branchen.
- Während die Anzahl der AU-Fälle (und in der Regel auch der AU-Tage) für Krankheitsarten im Bereich Herz/Kreislauf, Atemwege, Verdauung, Muskeln/Skelett und Verletzungen rückläufig war, hat die Zahl der psychisch bedingten AU-Tage zwischen 2008 und 2012 von 245,2 um etwa 29 vH auf 315,8 (pro 100 Beschäftigte) signifikant zugenommen. In der ICD-10-Klassifikation liegen Indikationen der Gruppe F30-48 (Neurotische, Belastungs-, somatoforme und affektive Störungen) bei den AU-Tagen inzwischen vor den gesamten Atemwegserkrankungen auf Platz eins.
- Die Anzahl der AU-Tage variiert systematisch mit den Faktoren Betriebsgröße, Alter und Bildung. Die wenigsten AU-Tage haben öffentliche Verwaltungen mit weniger als 50 Mitarbeitern (18,7 pro Mitarbeiter) und mit mehr als 1.000 Mitarbeitern (19,0), während Verwaltungen mit 500-999 Mitarbeitern die meisten AU-Tage pro Mitarbeiter aufweisen (24,4). Die Anzahl der AU-Fälle ist in allen Branchen ab dem 30. Lebensjahr nahezu konstant. Die Dauer der Fehlzeiten nimmt allerdings mit zunehmendem Alter kontinuierlich zu und ist bei über 60-Jährigen mehr als 4 mal so hoch wie bei den unter 25-Jährigen. Die Zahl der AU-Tage sinkt mit zunehmendem Bildungsgrad. Mitarbeiter mit beruflichem Bildungsabschluss sind durchschnittlich 20,4 Tage pro Jahr krank, während diese Zahlen bei Mitarbeitern mit Hochschulabschluss bei 9,4 und bei Promovierten bei 4,6 liegen.
- Die in der Statistik erfasste Branche „Öffentliche Verwaltung" beinhaltet eine Vielzahl von Berufsbildern. Auch ein detaillierter Blick auf einzelne Tätigkeiten bestätigt jedoch die Ergebnisse der Branche insgesamt. So beträgt der durchschnittliche Krankenstand bei Büro- und Sekretariatskräften 5,1 vH (Kaufmännische und technische Betriebswirtschaft: 5,3 vH) und liegt damit um 27,5 vH (35,9 vH) über dem Durchschnitt aller Branchen.

Diese Kennziffern zeichnen für die öffentliche Verwaltung insgesamt ein wenig schmeichelhaftes Bild. Sowohl die absolute Höhe der Zahlen als auch die zugrunde liegenden Strukturparameter verdeutlichen, dass beim Thema Mitarbeitergesundheit erheblicher Handlungsbedarf besteht. Allerdings weisen Badura, Steinke (2009) darauf hin, dass Fehlzeiten zwar ein gutes Signal dafür sind, dass Handlungsbedarf besteht, dass ihre Aussagekraft hinsichtlich der Ursachen für diese Fehltage jedoch sehr eingeschränkt ist. Darüber hinaus sagt die Analyse von AU-Tage nichts darüber aus, welchen gesundheitlich bedingten Einschränkungen die anwesenden Mitarbeiter unterliegen. Empirische Studien zum Thema Präsentismus, also der Anwesenheit von Mitarbeitern, die nur eingeschränkt gesund sind, haben gezeigt, dass im Hinblick auf Produktivitäts- und Qualitätseinbußen Präsentismus ein erheblich gravierenderes Problem darstellt als Absentismus (Steinke, Badura 2011). So ermittelte eine im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes erstellte Studie (DGB-Index-Gute Arbeit 2009) im Rahmen einer Befragung, dass zwischen 65 und 75 vH der Befragten in den vergangenen 12 Monaten trotz erheblicher gesundheitlicher Beschwerden zur Arbeit gekommen sind. Iversen, Lewis, Knospe (2010) stellten in der Untersuchung der Deutschlandzentrale eines international tätigen Konzerns fest, dass dem Unternehmen der Wert von 27,2 Arbeitstagen pro Jahr krankheitsbedingt verlorenging, wobei nur 4,8 Tage auf eine Krankmeldung zurückzuführen waren. Schließlich schätzt die Unternehmensberatung Booz & Company (2011), dass etwa zwei Drittel der pro Jahr und Mitarbeiter anfallenden Krankheitskosten durch Präsentismus verursacht werden.

2. Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Angesichts dieser Probleme wird seit etwa 15 Jahren auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend versucht, den Problemen Absentismus und Präsentismus im Rahmen des Betrieblichen Gesund-

* Prof. Dr. *Michael Koop* ist Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen.

heitsmanagements entgegenzuwirken. Beim BGM handelt es sich um eine dauerhaft angelegte institutioneninterne Einrichtung, die die Gestaltung, Lenkung und Entwicklung von betrieblichen Strukturen und Prozessen umfasst und die dazu dient, die Rahmenbedingungen der Arbeit (Verhältnisprävention) und das Verhalten am Arbeitsplatz (Verhaltensprävention) gesundheitsförderlich zu beeinflussen (Koop 2013). Dabei wird der Faktor Gesundheit in die gesamten Strukturen und Prozesse einer Organisation einbezogen. Sie ist Teil des Leitbildes und in der Führungskultur verankert. Im Rahmen des BGM werden Arbeitsprozesse systematisch analysiert, gezielt Maßnahmen entwickelt, implementiert und auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

Das BGM ist ein Gesamtansatz, der in der Regel aus den drei Bereichen Betrieblicher Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (BAS), Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) sowie Betriebliche Gesundheitsförderung (BGF) besteht. Die häufig implizit vorgenommene Gleichsetzung von BGF mit BGM ist nicht zielführend, da es sich beim BGF um Einzelmaßnahmen zur konkreten Linderung spezifischer Gesundheitsprobleme handelt (z.B. Rückenschule bei entsprechenden Beschwerdehäufungen). Demgegenüber steht beim BGM die Gesamtsituation in einer Verwaltung im Fokus. Ein BGM kann folglich nur erfolgreich sein, wenn es von allen Stakeholdern (Verwaltungsleitung, Personalabteilung, Betriebsarzt, Fachkraft für Arbeitssicherheit, Betriebsräten und Beschäftigten) zielorientiert eingeführt und gemeinsam koordiniert wird.

Die Frage, in welchem Umfang öffentliche Verwaltungen bisher ein Betriebliches Gesundheitsmanagement eingeführt haben, wird nur in wenigen empirischen Studien untersucht. Diese beruhen auf systematischen Befragungen und Experteninterviews. Gröben, Wenniger (2006) befragten im Jahr 1999 insgesamt 356 und 2002 noch einmal 153 öffentliche Einrichtungen in Hessen und Thüringen zum Stand der Betrieblichen Gesundheitsförderung. Danach gab es 1999 in den meisten Einrichtungen mindestens eine BGF-Maßnahme und deren Anteil stieg bis 2002 sogar noch an. Ein Index, der das Niveau der Betrieblichen Gesundheitsförderung abbildet, fiel im Vergleich zur Privatwirtschaft jedoch sehr niedrig aus, und in Schulnoten ausgedrückt erhielten etwa 86 vH der öffentlichen Einrichtungen eine „mangelhafte" oder „ungenügende" Bewertung. Besonderen Handlungsbedarf sehen Gröben, Wenninger bei der Prävention und Reduktion psychischer Belastungen, der verstärkten Unterstützung kleinerer Dienststellen und der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften. Auch Badura, Steinke (2009) kommen in einer Befragung der Verwaltungen von 19 deutschen Großstädten zu dem Schluss, dass sich die Gesundheitspolitik in den Kommunalverwaltungen in den vergangenen Jahren zwar relativ schnell etabliert hat, dass diese trotz einiger Fortschritte aber weiterhin als entwicklungsbedürftig eingeschätzt werden muss.

3. BGM in der Kommunalverwaltung – Ergebnisse einer Befragung

Im Rahmen eines Forschungsprojektes der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) zum BGM in Kommunalverwaltungen wurde im Juni 2013 eine Befragung der Verwaltungen durchgeführt. Das Ziel der Befragung bestand darin, eine Bestandsaufnahme der Aktivitäten im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung und des Aufbaus eines umfassenden BGM vorzunehmen und damit insbesondere auch für kleinere Verwaltungseinheiten die bestehende Datenlücke zu schließen. Zum einen sollte so eine empirische Grundlage für die Identifikation von Schwächen und Defiziten und die Ableitung von konkreten Handlungsempfehlungen für die Verwaltungen geschaffen werden. Zum anderen sollten die gewonnenen Daten Aufschluss über weiteren Untersuchungsbedarf geben, etwa im Hinblick auf Erfolgsfaktoren und Fehlerquellen des BGM oder seine betriebswirtschaftliche Einschätzung.

Die Befragung erfolgte mittels eines schriftlichen Fragebogens, der aus insgesamt 33 geschlossenen Fragen bestand. Der Fragebogen wurde an alle 462 niedersächsischen Kommunalverwaltungen versandt. Der Beantwortungszeitraum wurde auf 30 Tage im Mai/Juni begrenzt. Insgesamt schickten 302 Verwaltungen den Fragebogen zurück, was einer Rücklaufquote von 65,37 vH entspricht. Von diesen 302 Verwaltungen gaben 185 an, keine Maßnahmen der Gesundheitsförderung anzubieten, nicht über ein BGM zu verfügen, bzw. dies erst einführen zu wollen. Weitere 21 Verwaltungen gaben an, zwar über ein BGM zu verfügen, gleichwohl aber nicht an der Befragung teilnehmen zu wollen, so dass insgesamt 96 Fragebögen ausgewertet werden konnten. Gestaffelt nach Mitarbeiterzahl waren darunter 5 Verwaltungen mit weniger als 50 Mitarbeitern, 38 mit 51–250 Mitarbeitern, 26 mit 251–500 Mitarbeitern. Insgesamt 27 Verwaltungen hatten mehr als 500 Mitarbeiter. Ein BGM haben Verwaltungen von 20 Landkreisen, von 6 kreisfreien, bzw. großen selbstständigen Städten und von 70 kreisangehörigen Städten und Gemeinden implementiert.

Die Befragungsergebnisse zeigen sehr deutlich, dass es den Verwaltungen bei der Einführung eines BGM vor allem darauf ankommt, die Identifikation der Mitarbeiter mit der eigenen Verwaltung zu stärken und insgesamt die Motivation zu erhöhen. Im Hinblick auf die im ersten Abschnitt dargestellten Gesundheitsprobleme kann dies als durchaus problemadäquat eingeschätzt werden. Darüber hinaus sollen mit dem BGM auch erkannte Probleme (hohe Fehlzeiten) bekämpft, bzw. deren Entstehung oder Verschärfung etwa durch den steigenden Altersdurchschnitt der Mitarbeiter vorgebeugt werden. Eine generelle Produktivitätssteigerung scheint demgegenüber als BGM-Ziel keine Rolle zu spielen.

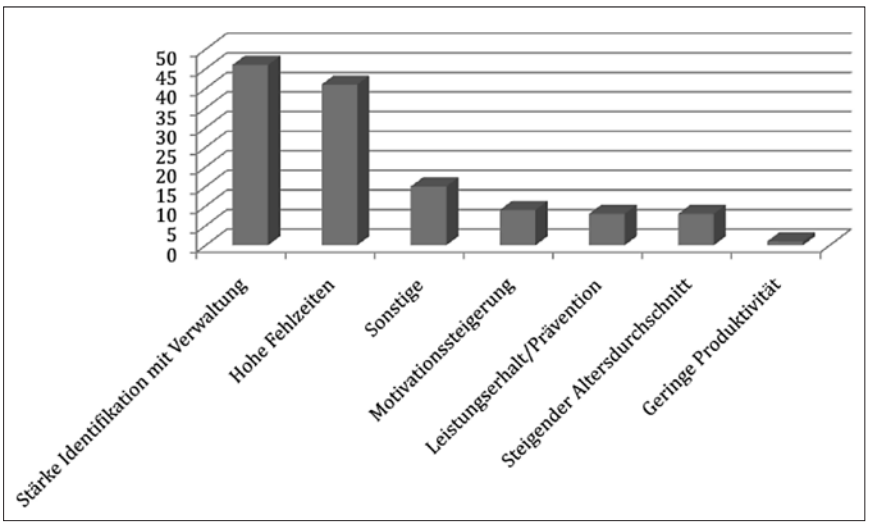


Schaubild 1: Ursachen und Ziele für die BGM-Einführung

Die Initiierung des BGM erfolgte in den befragten Verwaltungen in der Regel durch den zuständigen Amts-/Fachdienstleiter (46) oder den Hauptverwaltungsbeamten (34) bzw. gemeinsam von der Verwaltungsspitze. In lediglich 24 Verwaltungen ging die Initiative zur Einführung des BGM vom Personalrat aus. Das geringe Engagement der Personalräte beim BGM wurde bereits in der Studie von Badura, Steinke (2009, S. IV) konstatiert und zur „… zentralen Schwäche betrieblicher Gesundheitspolitik in der Kommunalverwaltung …“ erklärt.

Die organisatorische Einbindung des BGM erfolgt in den einzelnen Verwaltungen in sehr unterschiedlicher Weise. So haben 25 Verwaltungen einem Gesundheitsmanager die Verantwortung für das BGM übertragen, in 10 Verwaltungen ist eine Stabstelle BGM eingerichtet worden, 15 Verwaltungen haben einen Arbeitskreis BGM oder einen Gesundheitszirkel zur Wahrnehmung von BGM-Aufgaben eingeführt. Die Ressourcen für das BGM werden in 37 vH der Verwaltungen im Rahmen eines eigenen Budgets bereitgestellt, das in Abhängigkeit von der Größe der Verwaltung und dem Umfang und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung stark variiert. 40 vH der Verwaltungen stellen Mitarbeiter ganz oder teilweise für Aufgaben des BGM frei, ohne dies separat zu budgetieren. Nur in 20 vH der Verwaltungen erfolgte eine gezielte BGM-Qualifikation der Führungskräfte, was angesichts der zentralen Rolle, die Führungskräfte für den Erfolg des BGM spielen (Badura, Walter, Hehlmann 2010), ein erhebliches Defizit darstellt.

Da für das BGM Ressourcen eingesetzt werden, die an anderer Stelle nicht zur Verfügung stehen, können gezielte Evaluierung und Controlling adäquate Mittel sein, BGM dahingehend zu untersuchen, ob es seine Ziele erreicht (Effektivität) und dies zu geringstmöglichen Kosten geschieht (Effizienz). Schaubild 2 gibt einen Überblick über die in den Verwaltungen dafür eingesetzten Verfahren.

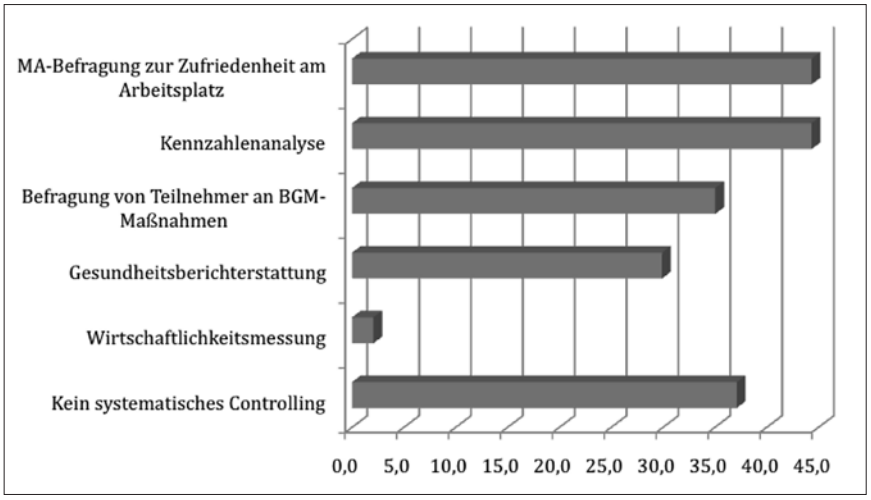


Schaubild 2: BGM-Controlling/Evaluierung (Angaben in vH)

Zur Umsetzung einer so vielschichtigen Aufgabe wie dem Betrieblichen Gesundheitsmanagement können viele Verwaltungen nicht die gesamte Palette der notwendigen Kompetenzen hausintern bereitstellen und sind folglich auf die Zusammenarbeit mit externen Partnern angewiesen. Schaubild 3 gibt einen Überblick, in welchem Umfang diese Unterstützung in Anspruch genommen wird. Während insgesamt externe Expertise intensiv genutzt wird, sind nur 9 Verwaltungen Mitglied in einem der zahlreichen BGM-Netzwerke. Auch dieses Ergebnis bekräftigt ähnliche Befunde von Badura, Steinke (2009, S. 21), die „… einen erstaunlich geringen Grad der Vernetzung der Kommunen …“ konstatieren.

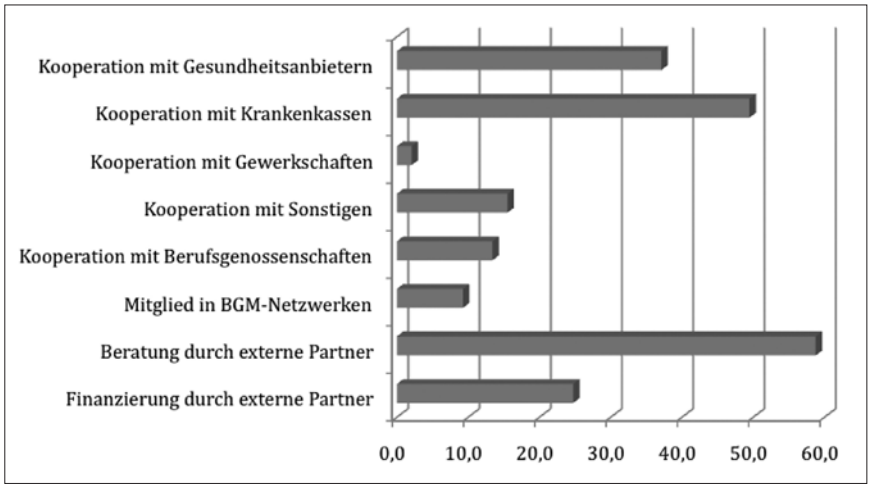


Schaubild 3: BGM Zusammenarbeit mit externen Partnern

Da das BGM üblicherweise als dreigliedriger Ansatz aus Arbeitssicherheit, Eingliederungsmanagement und Gesundheitsförderung verstanden wird, wurde zunächst gefragt, inwieweit die ersten beiden Aufgaben wahrgenommen werden. Dabei ist die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsschutz in rund 85 vH der Verwaltungen sichergestellt. Rückkehrergespräche im Rahmen des BEM finden regelmäßig in der Hälfte der Verwaltungen statt. Detailliert wurde ermittelt, welche gesundheitsförderlichen Maßnahmen in einer Verwaltung ergriffen werden. Da Erkrankungen im Bereich Muskel/Skelett eine wesentliche Ursache für AU-Tage sind, bieten viele Verwaltungen regelmäßigen Betriebssport an, insbesondere Ballsport (43 vH), Gesundheitssport (u.a. Rückenschule, Fitness, Gymnastik, 23 vH) und Lauftreffs (21 vH). In 44 vH der Verwaltungen wird dagegen kein Betriebssport angeboten. In insgesamt 17 Verwaltungen erhalten die Mitarbeiter von der Verwaltung initiierte Vergünstigungen in bestimmten Sporteinrichtungen wie Fitnessstudios oder Schwimmbädern.

Ein weiterer Maßnahmenkatalog wird im Bereich der Information angeboten. Wie in Schaubild 4 dargestellt, wird dabei der Stress- und Burnout-Prophylaxe große Bedeutung zugemessen. Angesichts der absoluten Höhe und der Zunahme der Fehlzeiten, die auf psychischen Erkrankungen beruhen, wird damit ein akutes Problem angesprochen. Darüber hinaus werden informativ-präventive Maßnahmen angeboten. Dazu zählen neben der Grippeschutzimpfung (59 vH), Vorsorgeuntersuchungen (36 vH) und Gesundheits-Checkups (26 vH) auch Herz-Kreislauf-Aktionen wie die Messung von Blut-

druck und Cholesterinspiegel (26 vH). Dabei ist zu beobachten, dass es eine hohe Konzentration der Maßnahmen in einzelnen Verwaltungen gibt und diese Konzentration hochkorreliert ist mit der Größe einer Verwaltung.

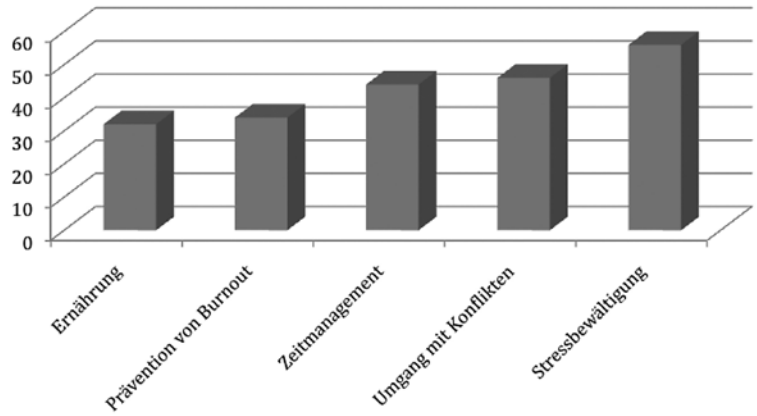


Schaubild 4: BGM-Informationsveranstaltungen

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bzw. auf die grundsätzliche Frage der „Work-Life-Balance" wird in allen befragten Verwaltungen die flexible Arbeitszeit praktiziert. In 56 vH der Verwaltungen besteht in unterschiedlichem Umfang die Möglichkeit zur Arbeit vom „Home Office", und 18 vH der Verwaltungen haben eine Betriebs-Kita oder bieten eine anderweitig organisierte Kinderbetreuung an. Vor dem Hintergrund eines steigenden Durchschnittsalters der Mitarbeiter haben knapp 24 vH der Verwaltungen Arbeitsplätze oder –prozesse altersgerecht umstrukturiert.
Ohne Nennung spezifischer Kriterien wurde gefragt, ob die Einführung des BGM als erfolgreich eingeschätzt wird. Insgesamt 58 vH der befragten Verwaltungen bejahten die Frage. Nur 8 Verwaltungen stellten jedoch einen Rückgang der AU-Tage in der Zeit nach Einführung des BGM fest. Diese geringe Zahl mag darauf beruhen, dass in vielen Fällen nur ein relativ kurzer Zeitraum zwischen der Einführung eines BGM und dem Befragungszeitraum vergangen war, bzw. dass systematische AU-Auswertungen nicht vorgenommen wurden. Auch ist die Validität der Ergebnisse von AU-Analysen insbesondere in relativ kleinen Organisationseinheiten durchaus kritisch zu bewerten. Nicht ausgeschlossen werden kann allerdings auch die Hypothese, dass die implementierten Maßnahmen nur wenig effektiv sind.
Zumindest 4 Verwaltungen berichten zudem von Widerständen gegen die Einführung eines BGM. Dabei wurden als Gründe für Widerstände sowohl Zweifel an der Notwendigkeit als auch am Erfolg eines BGM geäußert. Daneben wurde von den politischen Gremien die Schaffung einer zusätzlichen Stelle eines Gesundheitsmanagers in Zweifel gezogen, und die Übernahme zusätzlicher Aufgaben ohne die Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen wurde verwaltungsintern kritisiert.

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Befragung niedersächsischer Kommunalverwaltungen hat gezeigt, dass das Thema „Gesunde Arbeit" inzwischen in vielen Verwaltungen als Zukunftsaufgabe erkannt worden ist. Der Betriebliche Arbeitsschutz und ein Betriebliches Eingliederungsmanagement sind zumeist installiert, und Maßnahmen der Betrieblichen Gesundheitsförderung werden vielerorts angeboten. Ein vollständiges, konsistentes und nachhaltiges BGM fehlt allerdings zumeist noch oder befindet sich gerade in einem zum Teil sehr frühen Entwicklungsstadium. Vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse und den inzwischen relativ umfänglichen theoretischen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen lassen sich einige Empfehlungen für die weitere Entwicklung des BGM in Kommunalverwaltungen ableiten:

- Initiierung eines umfassenden Meinungsbildungsprozesses, an dem alle Stakeholder (insbesondere Verwaltungsleitung und Personalrat) beteiligt werden, und an dessen Ende die Definition operationaler Ziele steht.
- Definition von BGM-Strukturen und -prozessen mit eindeutigen Verantwortlichkeiten und klaren Informationsströmen sowie einem transparenten Evaluierungskonzept.
- Nachhaltige Bereitstellung personeller, sachlicher und finanzieller Ressourcen in zieladäquatem Umfang und transparenter Form.
- BGM-Einführung als inklusiver Top-Down-Approach. Umfassende Qualifizierung und Motivation der Führungskräfte unter der Maßgabe: „Mitarbeiter brauchen kein Rückentraining, sondern Vorgesetzte, die ihnen den Rücken stärken" (Willmann 2013).
- Umfassende Bestandsaufnahme der Gesundheits- und Belastungssituation der Mitarbeiter mit Hilfe eindeutig definierter Kennziffern und sozialwissenschaftlich fundierter Methoden.
- Fokussierung der knappen Ressourcen auf Kernprobleme. Einstellung von einmaligen ad-hoc-Projekten und Maßnahmen mit großen Mitnahmeeffekten zugunsten der Etablierung von langfristigen Strategien.
- Stärkere Vernetzung der BGM-Verantwortlichen untereinander und in existierenden Netzwerken, sowie insbesondere in kleineren Verwaltungen Hinzuziehung externer Expertise.

Zur Bewältigung der bevorstehenden personalpolitischen Herausforderungen ist es unabdingbar, dass auch die Kommunalverwaltungen ihre Anstrengungen weiter intensivieren und durch ein umfassendes BGM Fehlzeiten vermindern, Präsentismus bedingte Produktivitätslücken schließen und sich als achtsamer und wertschätzender Arbeitgeber im „War for Talents" behaupten.

Literaturverzeichnis

Booz & Company (2011): Vorteil Vorsorge – Die Rolle der Prävention für die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland, http://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand_Studie-Betriebliche-Vorsorge-2011.pdf.

Badura, Bernhard, Mika Steinke (2009): Betriebliche Gesundheitspolitik in der Kernverwaltung von Kommunen. Eine explorative Fallstudie zur aktuellen Situation, Projektbericht für die Hans-Böckler-Stiftung.

Badura, Bernhard, Uta Walter, Thomas Hehlmann (2010): Betriebliche Gesundheitspolitik. Der Weg zur gesunden Organisation, 2.Auflage.

DGB-Index Gute Arbeit GmbH [hrsg.] (2009). Wie die Beschäftigten die Arbeitswelt in Deutschland beurteilen. Der Report 2009, Hamburg.

Ducki, Antje (2012): Gesundheit und Gesundheitsförderung in der flexiblen Arbeitswelt: Ein Überblick, in: Bernhard Badura, Antje Ducki, Helmut Schröder, Joachim Klose, Markus Meyer [hrsg.]: Fehlzeiten Report 2012, S. VII–XII.

Gröben, Ferdinand, Silke Wenninger (2006): Betriebliche Gesundheitsförderung im öffentlichen Dienst. Ergebnisse einer Wiederholungsbefragung in Hessen und Thüringen, Prävention und Gesundheitsförderung, Nr. 1, S. 94–98.

Iversen, D., K. L. Lewis, P. Caputi, S. Knospe (2010): The cumulative impact and associated costs of multiple health conditions on employee productivity, Journal of Occupational and Environmental Medicine, Bd. 52, Nr. 12, S. 1206–1211, zitiert nach Mika Steinke, Bernhard Badura (2011): Präsentismus – Ursachen, Folgen, Kosten, in BKK [hrsg.]: BKK Gesundheitsreport 2011, S. 115–119.

Koop, Michael (2013): Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: Holger Weidemann, Thomas Bantle (Hrsg.): Recht – Verwaltung – Veränderung, S. 125–133.

Meyer, Markus, Paskalia Mpairaktari, Irina Glushanok (2013): Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2012, in: Bernhard Badura, Antje Ducki, Helmut Schröder, Joachim Klose, Markus Meyer (hrsg.): Fehlzeiten-Report 2013, S. 264–445.

Steinke, Mika, Bernhard Badura (2011): Präsentismus – Ursachen, Folgen, Kosten, in: BKK (hrsg.): BKK Gesundheitsreport 2011, S. 115–119.

*Willmann, Heiko (*2013): Mitarbeiter brauchen kein Rückentraining, sondern Vorgesetzte, die ihnen den Rücken stärken, Vortrag bei der 2. Personalfachtagung des Niedersächsischen Studieninstituts in Osnabrück am 31.10.2013.

Welf Sundermann*

Das Ehrenbürgerrecht**

– Betrachtungen zur höchsten gemeindlichen Auszeichnung –

Das Ehrenbürgerrecht ist
- ***die höchste Auszeichnung,***
- ***die von einer Gemeinde***
- ***durch Beschluss der Gemeindevertretung***
- ***natürlichen Personen,***
- ***die sich um die Gemeinde besonders verdient gemacht haben,***
- ***in der Form einer außergewöhnlich gestalteten Urkunde***
- ***im Rahmen einer besonderen Feierstunde***
- ***verliehen werden kann***

und
- ***die verloren geht oder***
- ***die entzogen werden kann.***

Die höchste Auszeichnung

„So wenig wie der Staat können Städte … auf Ehrungen verzichten … Der von der Gemeinde oder Stadt verliehene Ehrenbürger ist die höchste kommunale Auszeichnung".[1]

„Von ihr sollte daher nur sparsam Gebrauch gemacht werden. Jede Übertreibung und vor allem jeder politische oder konfessionelle Proporz bei der Ernennung von Ehrenbürgern entwertet dieses Rechtsinstitut, dessen Bedeutung gerade in seiner Seltenheit besteht".[2]

Als Vorbild in dieser Hinsicht kann wohl die Stadt Hamburg angesehen werden, die in ihrer Geschichte seit 1813 und trotz ihrer hohen Einwohnerzahl die Ehrenbürgerwürde bisher nur 35 Personen verliehen hat.[3]

„Das Ehrenbürgerrecht ist ohne rechtliche Bedeutung".[4] Es stellt aber eine ideelle, immaterielle Auszeichnung dar; seine Verleihung beruht für die Gemeinde auf einem kommunalpolitischen Hintergrund und hat für den Geehrten Auswirkungen auf seine persönliche und gesellschaftliche Reputation.

Privilegien für den Ausgezeichneten sind mit dem Ehrenbürgerrecht grundsätzlich nicht mehr verbunden, aber auch keine Verpflichtungen für die Gemeinde. Das schließt nicht aus, verstorbene Ehrenbürger in einem „Ehrengrab" zu bestatten (z.B. die Städte Berlin, Bonn, Hannover, Kassel Lübeck, Moers).

Im 19. Jahrhundert fanden sich häufig an das Ehrenbürgerrecht geknüpfte Vergünstigungen, wie z.B. die Befreiung von kommunalen Steuern. Auch erwarb der Geehrte die vollen Bürgerrechte einschließlich des aktiven und passiven Wahlrechts.[5]

Die von einer Gemeinde

Die Verbandskompetenz (Aufgabenzuständigkeit) für die Verleihung des Ehrenbürgerrechts beruht auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Es handelt sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheit) und wurzelt in der engen Beziehung, die zwischen der Gemeinde und ihren Bürgern besteht (Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft). Die in den Kommunalverfassungsgesetzen der einzelnen Länder zu findenden spezialgesetzlichen Regelungen konkretisieren lediglich diese generelle verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage. In der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern z.B. fehlt eine solche spezielle konkretisierende Rechtsgrundlage. § 22 Abs. 3 Nr. 15 KV M-V setzt die Verbandskompetenz vielmehr

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

** Mit diesem Beitrag möchte der Autor an den am 15. April 2014 verstorbenen Ehrenbürger der Stadt Gütersloh, Dr. *Gerd Wixforth,* erinnern, der in seinen dreißig Jahren als Hauptverwaltungsbeamter (Stadtdirektor) die Stadtentwicklung in Gütersloh in besonderer Weise geprägt hat. Seine Dissertation über „Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen" (1964) gilt bis heute als Standardwerk in der Literatur zu Art. 28 Abs. 2 GG.

1 *Pfizer* in „Kommunale Ehrungen und Repräsentation", Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Auflage, Band 1, S. 395; So auch *Klüber,* „Das Gemeinderecht in der Bundesrepublik Deutschland, S. 89; *Sundermann,* „Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 7. Auflage, S. 216

2 *Klüber* a.a.O, S. 89 / 90

3 *Wikipedia,* Stand 15.11.2013

4 *Gönnenwein,* „Gemeinderecht", S. 74

5 *Oertel,* Kommentar zur Städteordnung der sechs östlichen Provinzen vom 30.5.1853, 2. Auflage, Erl. 2 zu § 6; Pr.OVG, Band 30, S. 1 ff.

voraus und trifft lediglich eine Regelung zur Organkompetenz (Entscheidungszuständigkeit).
Lange Zeit (z. T. bis 1935) hatten sogar nur Städte, nicht aber Landgemeinden, das Recht zur Verleihung der Ehrenbürgerwürde.
„Ein Recht zur Ernennung von Ehrenbürgern steht Gemeindeverbänden nicht zu. Das Ehrenbürgerrecht ist begrifflich ein Bürgerrecht; es kann daher in Kreisen und Provinzen ebenso wenig bestehen, wie es etwa in Kreisen und Provinzen ein Kreisbürgerrecht oder Provinzialbürgerrecht gibt".[6]
Die Kommunalverfassung Brandenburg weicht von diesem Grundsatz ab. Durch die Verweisungsvorschrift in § 131 ist die Verleihung des Ehrenbürgerrechts auch in Landkreisen zulässig und mit der Verweisung in § 140 sogar in Ämtern, was nun völlig unverständlich ist, weil das Amt als reine Verbandskörperschaft keine eigenen Bürger kennt, was für die Landkreise durch § 126 wenigstens noch konstruiert wird.
Die Ernennung zu Ehrenbürgern durch Universitäten ist insoweit missverständlich und führt zu Irritationen in der Öffentlichkeit (wie zuletzt die Diskussion im Frühjahr 2014 um die Verleihung der Ehrenbürgerwürde an Heinz Paus, Bürgermeister der Stadt Paderborn), beruht aber auf ihrer jahrhunderte alten Tradition als eigene, selbstständige, von den Städten unabhängige Selbstverwaltungskörperschaften.
Eine Verleihung der Ehrenbürgerwürde durch Staaten ist z.B. in Israel, Kanada, oder den USA bekannt.
Rechtshistorisch finden sich Regelungen zum gemeindlichen Ehrenbürgerrecht bereits in der Deklaration zu § 16 der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808 („Wenn die städtischen Behörden sich bewogen finden, einer Person das Ehrenbürgerrecht zu ertheilen, so ist dies eine bloße Ehrenbezeigung"). Konkretere und materiell übereinstimmende Regelungen enthielten dann die Städteordnungen für die östlichen (1853, § 6) und westlichen (1856, § 6) Provinzen Preußens und im Anschluss daran die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (§ 21). Die Deutsche Gemeindeordnung erweiterte die materiellen Voraussetzungen für die Verleihung um besondere Verdienste „**um Volk und Staat** (oder um die Gemeinde)"
Die Revidierte Deutsche Gemeindeordnung vom 1. April 1946 hingegen verbot die Verleihung des Ehrenbürgerrechts: „Niemand darf zum Einwohner einer Gemeinde ehrenhalber ernannt werden …", § 23.
In der DDR behielt § 7 Abs. 1 Buchst. j) des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR (zuletzt in der Fassung vom 4.7.1985) die Verleihung von Ehrenbürgerschaften der örtlichen Volksvertretung vor. Materielle Voraussetzungen regelte das Gesetz nicht. Im „amtlichen" Kommentar zu diesem Gesetz hieß es allerdings: „Mit der … Befugnis … wird die rechtliche Grundlage gegeben, Bürger, die sich um die Entwicklung der Stadt oder Gemeinde in herausragendem Maße verdient gemacht haben, auf besondere Weise zu ehren".
Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 enthielt dann in § 19 Abs. 1 die Bestimmung, dass die Gemeinde Persönlichkeiten, die sich im besonderen Maße um die Entwicklung der Gemeinde und das Wohl ihrer Bürger verdient gemacht haben, das Ehrenbürgerrecht verleihen kann.
Die Gemeinden können durch Satzung die kommunalverfassungsgesetzlichen Bestimmungen ergänzen. So hat z.B. die Stadt Chemnitz in ihrer Satzung über Ehrungen und Auszeichnungen bestimmt, dass das Ehrenbürgerrecht maximal einmal jährlich verliehen werden kann und verlangt dafür u. a. „außerordentlich hohe Verdienste um die Entwicklung der Stadt".

Durch Beschluss der Gemeindevertretung

Die Entscheidungszuständigkeit für die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ist den Vertretungskörperschaften vorbehalten. Dabei divergieren die Anforderungen an die Beschlussmehrheit von einfacher Mehrheit (= Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen der Anwesenden), z.B. in Bayern, Hessen oder Mecklenburg-Vorpommern bis zur Zwei-Drittel-Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter (z.B. § 26 Abs. 3 BbgKVerf; § 34 Abs. 2 GO NRW).
Fraglich ist, in welchem Teil der Sitzung (öffentlicher Teil oder nichtöffentlicher Teil) der Beschluss zu fassen ist.
Grundsätzlich sind die Sitzungen der Gemeindevertretung öffentlich. Ausnahmen gelten für den Fall, dass die Angelegenheit der Verschwiegenheitspflicht unterliegt, Die besteht u.a. für Angelegenheiten, deren öffentliche Behandlung den berechtigten Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen würde (vgl. z.B. § 30 Abs. 1 S. 2 GO NRW).
Zwar sollte über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ein Konsens zwischen den Fraktionen und Gruppen in der Gemeindevertretung im Vorfeld der Entscheidung gefunden werden; die Äußerung abweichender Auffassungen (mit vielleicht für den Kandidaten negativen Argumenten) lässt sich aber nicht ausschließen. Erinnert sei hier an die Verleihung des Ehrenbürgerrechts an Heinrich Böll 1982 durch die Stadt Köln, wo es zu erheblichen Auseinandersetzungen kam über die Begründung seiner „besonderen Verdienste". Die einen sahen diese in seiner weltweiten Anerkennung als Schriftsteller (Nobelpreisträger für Literatur), die anderen wollten den politisch engagierten Zeitkritiker ehren.
Auch das Bekanntwerden einer möglicherweise nur knappen Mehrheit bei der Beschlussfassung liegt nicht im Interesse des Ernannten. Die Beratung über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts gehört deshalb in den nichtöffentlichen Teil der Sitzung; die reine Abstimmung darüber kann dann durchaus im öffentlichen Teil stattfinden.
Die Regelungen über Ausschließungsgründe (Interessenkollision, Befangenheit) sind sorgfältig zu beachten, insbesondere dann, wenn nach der Gemeindeordnung eines Landes die verbotswidrige Mitwirkung eines Gemeindevertreters die getroffene Entscheidung unwirksam macht (z.B. § 24 Abs. 4 Satz 1 KV M-V).
Sind die Voraussetzungen der äußersten Dringlichkeit gegeben, kann die Entscheidung über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts auch im Wege der Dringlichkeitsentscheidung durch die dazu bestimmten Organe (z.B. Bürgermeister mit einem Ratsmitglied, § 60 Abs. 1 Satz 2 GO NRW) getroffen werden; auch dann, wenn für die Entscheidung durch die Volksvertretung eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist.

Natürlichen Personen

Das Ehrenbürgerrecht ist eine höchst persönliche Auszeichnung. Die Kommunalverfassungsgesetze sprechen übereinstimmend von „Personen" oder „Persönlichkeiten", denen diese Würde verliehen werden kann. Das erfasst nur Menschen (vgl. § 1 BGB i.V.m. mit der Überschrift des 1. Titels).
Juristische Personen, Personenvereinigungen, Bürgergruppen, Bürgerinitiativen, Institutionen sind somit von einer Verleihung ausgeschlossen. Auch können nicht – wie manchmal von der Vergabe der Nobelpreise bekannt – mehrere Personen gleichzeitig für ein und dasselbe Verdienst ausgezeichnet werden.

6 *Odenbreit,* Kommentar zur Gemeindeordnung, 13. Auflage, S. 292, 293, unter wörtlicher Bezugnahme auf einen Erlass v. 17. Juli 1933, der lt. Erlass v. 13. Dezember 1955 (MBl. S. 2146) noch weiter galt. (An die Stelle der Provinzen sind heute die Landschaftsverbände in NRW zu setzen)

Die Verleihung kann nur lebenden Personen zuteil werden. Eine posthume Verleihung ist nach übereinstimmender Meinung in allen Kommentaren und Lehrbüchern rechtlich nicht möglich.[7] Dennoch wird das gelegentlich praktiziert. So hat die Stadt Greifswald 1993 gleich zwei Personen posthum geehrt. Die Stadt Rietberg verlieh 2009 einem Unternehmer das Ehrenbürgerrecht kurz nach dessen Tod. Der bekannte Bildhauer Ernst Barlach (verstorben 1938) erhielt im Jahre 2010 die Ehrenbürgerwürde der Stadt Güstrow. Berlin ehrte 2002 die 1992 verstorbene Marlene Dietrich mit der Ehrenbürgerschaft.

So verständlich die Gründe sein mögen, die dabei zugrunde lagen, so rechtswidrig bleiben solche Vorgänge. Die Hauptverwaltungsbeamten der Städte haben folgenlos ihre Pflicht zur Beanstandung (in Mecklenburg-Vorpommern zum Widerspruch) verletzt; die Rechtsaufsichtsbehörden haben wohl im Rahmen ihres rechtlich eingeräumten Ermessens von einem Tätigwerden abgesehen.

Die Rechtswidrigkeit solcher Handlungen wird dann besonders augenfällig, wenn man mit der überwiegenden Rechtsmeinung die Ernennung als mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt qualifiziert. „Wenn auch mit der Verleihung keine allgemeinen Rechte und Pflichten verbunden sind, so stellen doch die durch die Ernennung zum Ehrenbürger gewährte Ehre und die Bezeichnung als Ehrenbürger geschützte Rechtsgüter dar (Persönlichkeitsrechte), die den Verwaltungsaktscharakter rechtfertigen" … Es handelt sich hier um einen begünstigenden, personenbezogenen, mitwirkungsbedürftigen, feststellenden Verwaltungsakt, der zu seinem wirksamen Vollzug der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Geehrten bedarf".[8]

Für die posthume Würdigung besonderer Verdienste um die Gemeinde stehen andere Ehrungsmöglichkeiten zur Verfügung, wie z.B. die Benennung von Straßen, Wegen, Plätzen, Brücken oder Gebäuden. Die Errichtung von Denkmälern dürfte in heutiger Zeit allerdings wohl nicht mehr in Betracht kommen.

Die Kommunalverfassung Brandenburg enthält auch hierzu eine Sonderregelung. Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 ist eine Verleihung an verstorbene Persönlichkeiten möglich, vorausgesetzt, dass die Berechtigten ihr Einverständnis erklären. Die Berechtigten sind in diesem Falle die Angehörigen des Verstorbenen.

Ein Mindestalter für die Verleihung des Ehrenbürgerrechts wird nicht vorausgesetzt, ebenso wenig die deutsche Staatsangehörigkeit. Eine Verleihung an Ausländer bedarf nicht mehr einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde; eine vorherige Konsultation mit ihr kann nicht schaden. Eine Wohnung in der Gemeinde muss der Ehrenbürger nicht haben, er wird ja „ehrenhalber" Bürger. Die Stadt Hamburg hat bis 1948 das Ehrenbürgerrecht sogar ausschließlich an Nichthamburger verliehen.

Die Verleihung des Ehrenbürgerrechts an Frauen wurde erst durch § 1 des Gesetzes vom 15.7.1919 (Pr. GS 1919, S. 113) ermöglicht, das auch den Frauen das Bürgerrecht einräumte.

Die sich um die Gemeinde besonders verdient gemacht haben

Die besonderen Verdienste müssen in einem unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang zwischen dem Wirken der Persönlichkeit und der Gemeinde stehen. Verdienste um „Volk und Staat" (§ 21 DGO) rechtfertigen eine Verleihung nicht mehr, wenn sie nicht zumindest gleichzeitig und mittelbar auf die Gemeinde ausstrahlen. Insoweit erscheint die Verleihung des Ehrenbürgerrechts an Valéry Giscard d'Estaing durch die Stadt Koblenz (in der er geboren wurde) fraglich, wenn als Begründung die Würdigung seiner Verdienste um die deutsch-französische Freundschaft und die Einigung Europas genannt wird.[9]

„Allein die Tatsache, dass ein bedeutender Künstler oder Politiker in der Gemeinde geboren wurde, ohne dass er sich später noch besondere Verdienste für die Gemeinde erworben hat, rechtfertigt nicht die Ernennung zum Ehrenbürger".[10]

„Nach dem Zweiten Weltkrieg machte sich der zuvor geübte Missbrauch, das Ehrenbürgerrecht an Politiker ohne Bezug auf besondere Verdienste um die Gemeinde (die Tatsache, dass er in einer Gemeinde geboren wurde, kann wohl kaum als besonderes Verdienst angesehen werden), zu verleihen, in unangenehmer Weise bemerkbar".[11]

Die Stadt Chemnitz hat in ihrer o.a. Satzung dieses Problem so geregelt, dass eine Verleihung des Ehrenbürgerrechts auch möglich ist an Personen, „die durch großen persönlichen Einsatz und ihr unmittelbares Wirken zur Repräsentanz der Stadt im nationalen oder internationalen Leben beigetragen haben" (§ 2 Abs. 1, zweiter Spiegelstrich).

Eine Besonderheit besteht in Baden-Württemberg. Im Gegensatz zu allen anderen Gemeindeordnungen müssen hier die besonderen Verdienste nicht speziell für die Gemeinde erworben worden sein. So kann auch eine Person geehrt werden, „die sich allgemein für das Gemeinwesen besonders verdient gemacht".[12]

Ansonsten hat die Gemeinde bei der Entscheidung, welche Verdienste sie als besonders ansieht, einen weiten Einschätzungsspielraum. So sind Persönlichkeiten ausgezeichnet worden, die

- durch Weltgeltung ihres Unternehmens zum Ansehen der Gemeinde erheblich beitragen
- als Künstler (Musiker, Maler, Bildhauer, Schriftsteller, Schauspieler usw.) oder Sportler (Weltmeister, Olympiasieger) auch den Ruf ihrer Geburts- bzw. Heimatgemeinde fördern und verbreiten
- als Kommunalpolitiker langjährig und erfolgreich zur Förderung des Gemeinwohls gearbeitet haben
- als Hauptverwaltungsbeamte über mehrere Jahrzehnte nachhaltige Akzente für die Stadtentwicklung gesetzt haben
- im Verlaufe ihres Lebens in hohe Staats-/Kirchenämter berufen wurden
- mit der Gründung einer Stiftung das Angebot öffentlicher Leistungen in der Gemeinde unterstützen oder erweitern
- über viele Jahre ein außergewöhnliches soziales Engagement bewiesen haben (in Vereinen, Verbänden u.a.)

Einige Persönlichkeiten aus Vergangenheit und Gegenwart sollen stellvertretend für viele andere und beispielhaft für die vorstehend beschriebenen Verdienste genannt werden:

- Johannes Brahms, Siegfried Lenz, Helmut Schmidt, Loki Schmidt, Ida Ehre, Uwe Seeler (Hamburg)
- Felix Mendelssohn-Bartholdy, Otto von Bismarck, Kurt Masur, Erich Loest (Leipzig)

7 Vgl. statt *Vieler, von Lennep,* Erl. II 1. zu § 34 in Rehn/Cronauge u.a., Komm. zur GO NRW

8 *Wachsmuth,* Erl. 3 zu § 16 BayGO, unter Hinweis auf *Kopp,* VwVfG, 6. Auflage, Rdnr. 8 zu § 35 VwVfG; *Gern,* „Sächsisches Kommunalrecht, 2. Auflage, Rdnr. 671; *Smollich,* Erl. 2. zu § 29 NKomVG; a.A. zur Mitwirkungsbedürftigkeit *von Lennep* a.a.O

9 Neue Westfälische, Ausgabe v. 22.8.2006, S. 2

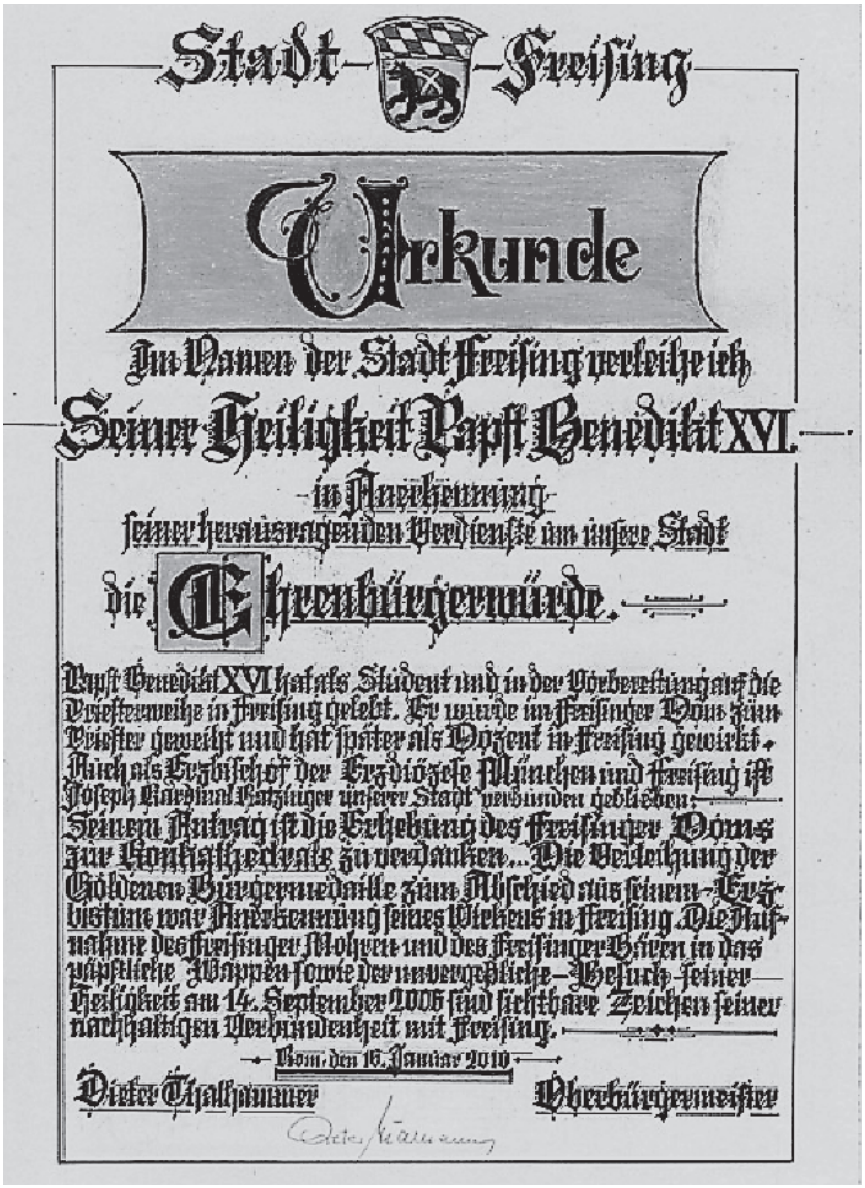
10 *Wachsmuth* a.a.O.

11 *Klüber* a.a.O., S. 89

12 *Ade,* Komm. zur GemO Baden-Württemberg, Erl. 2 Zu § 22, was *Klüber* a.a.O, S. 88 sehr beklagt

- Leonard Bernstein, Herbert von Karajan, Richard Strauß (auch München und Garmisch-Partenkirchen), Oskar Kokoschka, Helmut Zilk (Wien)
- Benedikt der XVI. (Altötting, Traunstein); Karl Lehmann (Mainz)
- Hanns Dieter Hüsch (Moers); Mario Adorf (Mayen)
- Klaus Töpfer (Höxter)
- Rudolf August Oetker (Bielefeld), Reinhard Mohn, Rudolf Miele, Dr. Peter Zinkann, Dr. Gerd Wixforth (Gütersloh)
- Johannes Rau (Wuppertal, Berlin)
- Paul Lincke, Lucius D. Clay, Dietrich Fischer-Dieskau, Louise Schröder (Berlin)
- Paul Spiegel, Hans Günter Winkler (Warendorf)
- Boris Becker (Leimen); Steffi Graf (Brühl).
- Dr. Hans Jochen Vogel, Carl Orff, Sergiu Celibidache, Graf von Zeppelin, Hellmuth Graf von Moltke (München)

In Berlin war es Usus, dass die Bundespräsidenten zu Ehrenbürgern der Stadt ernannt wurden (bislang Theodor Heuss, Heinrich Lübke, Gustav Heinemann, Walter Scheel, Richard von Weizsäcker, Roman Herzog und Johannes Rau). Dieser Brauch wird für die ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler und Christian Wulff vermutlich unterbrochen werden.


Stadt Freising

Urkunde

Im Namen der Stadt Freising verleihe ich
Seiner Heiligkeit Papst Benedikt XVI.
in Anerkennung
seiner herausragenden Verdienste um unsere Stadt
die Ehrenbürgerwürde.

Papst Benedikt XVI hat als Student und in der Vorbereitung auf die Priesterweihe in Freising gelebt. Er wurde im Freisinger Dom zum Priester geweiht und hat später als Dozent in Freising gewirkt. Auch als Erzbischof der Erzdiözese München und Freising ist Joseph Kardinal Ratzinger unserer Stadt verbunden geblieben. Seinem Antrag ist die Erhebung des Freisinger Domes zur Konkathedrale zu verdanken. Die Verleihung der Goldenen Bürgermedaille zum Abschied aus seinem Episkopat war Anerkennung seines Wirkens in Freising. Die Aufnahme des Freisinger Mohren und des Freisinger Löwen in das päpstliche Wappen sowie der unvergessliche Besuch seiner Heiligkeit am 14. September 2006 sind sichtbare Zeichen seiner nachhaltigen Verbundenheit mit Freising.

Bom, den 16. Januar 2010

Dieter Thalhammer Ehrenbürgermeister

Die Verleihung der Ehrenbürgerwürde an Papst Benedikt XVI. In ihr wird u. a. der oben geforderte Bezug zu den besonderen Verdiensten um die Stadt klar formuliert.

In der Form einer außergewöhnlich gestalteten Urkunde

Bereits aus dem Wort „verleihen" wird deutlich, dass die Gemeinden für die Ernennung zum Ehrenbürger eine in Form und Inhalt außergewöhnlich gestaltete Urkunde anfertigen. In den gemeindlichen Satzungen finden sich dazu gelegentlich genauere Regelungen, z.B.
„Über die Verleihung wird dem Ausgezeichneten eine Urkunde (Ehrenbürgerbrief) ausgehändigt, die Auskunft über die Art der Verdienste gibt" (Stadt Bergisch Gladbach).
Es ist wichtig, dass die besonderen Verdienste in der Urkunde angesprochen werden. Aussagen wie „der Rat würdigt damit die großen Verdienste, die sich … um das Wohl der Bürger und das Ansehen der Stadt erworben hat", sind wenig aussagekräftig, aber üblich.
Für die Ausfertigung (Unterzeichnung) ist die nach dem jeweiligen Kommunalverfassungsrecht gebildete Gemeindeleitung zuständig. Das ist in Nordrhein-Westfalen der Bürgermeister allein, weil er Vorsitzender des Rates ist, ihm die Vertretung und Repräsentation des Rates obliegt (§ 40 Abs. 2 GO) und er die Verwaltung leitet (§ 60 Abs. 1 Satz 2 GO). In Ländern mit einer „Doppelspitze" (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) würden der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft und der Hauptverwaltungsbeamte die Urkunde unterschreiben. Die Vorschriften über die Unterzeichnung von Verpflichtungserklärungen (vgl. § 64 GO NRW) finden hierauf keine Anwendung, da die Gemeinde weder eine privatrechtliche Willenserklärung abgibt, noch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließt. Ein Musterbeispiel für besondere Form und eine dezidierte Begründung ist die hier abgedruckte Urkunde der Stadt Freising zur Verleihung der Ehrenbürgerwürde an Papst Benedikt XVI. In ihr wird u. a. der oben geforderte Bezug zu den besonderen Verdiensten um die Stadt klar formuliert.

Im Rahmen einer besonderen Feierstunde

„Verleihung", das Wort impliziert geradezu eine besondere Feierstunde, in der dem Ausgezeichneten die Ehrenbürgerurkunde überreicht wird.
Die Stadt Chemnitz hat in ihrer o.a. Satzung Folgendes bestimmt:

„Die Verleihung des Ehrenbürgerrechts
- wird durch den Oberbürgermeister vorgenommen,
- erfolgt in einem Festakt an staatlichen bzw. städtischen Fest- oder Feiertagen, zu Jubiläen des Ehrenbürgers oder anlässlich einer Veranstaltung des Stadtrates.

Die Ehrung besteht aus
- der Laudatio,
- der Überreichung der Verleihungsurkunde,
- der Eintragung in das „Goldene Buch" der Stadt Chemnitz,

- einem Ehrengeschenk und kann mit einem Empfang oder einem Essen verbunden werden.

An der Verleihung nehmen Vertreter aller Fraktionen des Stadtrates sowie die fraktionslosen Stadträtinnen und Stadträte im Verhältnis der Sitzzahl des Stadtrates teil. Das Programm und die Gästeliste des Festaktes werden vom Oberbürgermeister in Abstimmung mit den Fraktionsvorsitzenden festgelegt".
Eingeladen werden zu einer solchen Veranstaltung sicher auch die noch lebenden übrigen Ehrenbürger und sonstigen „Preisträger" der Stadt. Eine musikalische Umrahmung steigert die Feierlichkeit des Festaktes.

Verliehen werden kann

Die Entscheidung über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ist eine Ermessensentscheidung.
Zunächst muss die Vertretungskörperschaft entscheiden, ob Ehrenbürgerrechte überhaupt verliehen werden sollen (Entschließungsermessen). Das geschieht entweder ausdrücklich durch einen entsprechenden Grundsatzbeschluss oder den Erlass einer diesbezüglichen Satzung oder konkludent durch die erstmalige Ernennung einer Persönlichkeit zum Ehrenbürger.
Ein Auswahlermessen ergibt sich dann, wenn zeitgleich mehrere Ernennungsvorschläge gemacht werden, aber nur eine Verleihung beschlossen werden soll.
Vorschläge für die Verleihung eines Ehrenbürgerrechts kommen in der Regel von den Fraktionen, Ortsverbänden der politischen Parteien, vom Bürgermeister, von Vereinen, Verbänden, Kirchen oder Unternehmen. Die Entscheidung trifft die Vertretung nach pflichtgemäßem Ermessen. Ermessensfehler (z.B. sachfremde Erwägungen) werden allerdings nur schwer nachzuweisen sein; Erfolgaussichten für eine Anfechtungsklage bestehen wohl kaum.
Ein Anspruch auf Ernennung zum Ehrenbürger besteht auf Grund der „Kann-Bestimmung" nicht; eine Verpflichtungsklage ist insoweit aussichtslos.
Es empfiehlt sich, mit dem „Kandidaten" für die Ernennung wegen der Mitwirkungsbedürftigkeit (s. o.) zu gegebener Zeit Kontakt aufzunehmen, denn die Ablehnung einer beschlossenen Ernennung durch den „Erwählten" wäre hochnotpeinlich für alle Beteiligten.

Die verloren geht

Das Ehrenbürgerrecht **erlischt mit dem Tod.** Das ist in der Kommentarliteratur völlig unbestritten.[13] Da es sich um eine höchst persönliche Auszeichnung handelt (s. o.), ist ihr Bestehen an die Existenz der Persönlichkeit gebunden; sie wird weder vererbt noch ist sie übertragbar.
Demgegenüber führt der Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit oder des Wahlrechts als Nebenstrafe nach § 45 StGB nicht automatisch zum Erlöschen des Ehrenbürgerrechts, da es sich weder um ein öffentliches Amt handelt noch das aktive und passive Wahlrecht Ernennungsvoraussetzungen sind.[14]
Probleme ergaben und ergeben sich im Zusammenhang mit einer kommunalen Neugliederung.

13 Statt *Vieler, von Lennep* a.a.O, Erl. II. 3. zu § 34 GO NRW
14 *Unger,* Komm. zur Hessischen Gemeindeordnung, Erl. 2.3.1 zu § 28

Wird eine Gemeinde aufgelöst, ist sie als juristische Person nicht mehr existent. Damit enden auch die Rechtsbeziehungen zwischen ihr und den von ihr geehrten natürlichen Personen. Die noch lebenden Ehrenbürger der aufgelösten Gemeinde können sich nur noch als Ehrenbürger der ehemaligen Gemeinde … bezeichnen. Etwas anderes gilt nur, wenn in dem Gebietsänderungsvertrag (vgl. z.B. § 18 GO NRW), in dem insbesondere „die für die … Rechtsnachfolge notwendigen Bestimmungen aufzunehmen" sind, die Anerkennung der Ehrenbürgerrechte auch als solche der aufnehmenden Gemeinde vereinbart wurde. Rechtlich muss das wohl als konkludente Neuverleihung beurteilt werden.[15]
Dasselbe gilt im Falle eines Zusammenschlusses zweier Gemeinden zu einer neuen Gebietskörperschaft oder der Bildung einer neuen Gemeinde aus Teilen mehrerer anderer Gemeinden.[16]
Die Rechtsstellung der Ehrenbürger der aufnehmenden Stadt, in die also andere Gemeinden oder Gemeindeteile eingegliedert werden (Eingemeindung), bleibt unberührt.
Ein Verlust des Ehrenbürgerrechts tritt weiter ein durch **Verzicht.** So wie die Rückgabe von Orden und anderen Auszeichnungen möglich ist (und vorkommt), muss das auch für das Ehrenbürgerrecht gelten. In dem Falle wäre dann die Ehrenbürgerurkunde zurück zu geben oder zumindest ungültig zu machen.

Die entzogen werden kann

Die Entziehung des Ehrenbürgerrechts liegt –wie seine Verleihung- in der ausschließlichen Zuständigkeit der Vertretungskörperschaft und ist dann mit denselben Mehrheiten zu beschließen, wie sie für die Verleihung gefordert werden.[17]
Als Grund dafür wird unwürdiges Verhalten vorausgesetzt,[18] gewissermaßen als Kontrapunkt zu den „besonderen Verdiensten" bei der Verleihung. Das unwürdige Verhalten kann sich darstellen in

- Äußerungen des Ehrenbürgers,
  - mit denen er das Ansehen der Gemeinde oder auch des Staates nachhaltig beschädigt,
  - die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes richten oder mit denen die Würde der Organwalter der Gemeinde/des Staates verletzt werden.
- einem strafbaren Handeln des Ehrenbürgers, das zu einer gerichtlichen Verurteilung geführt hat und ggf. sogar mit dem Verlust der Amtsfähigkeit verbunden war (§ 45 StGB).

In jedem Fall ist die Entziehung des Ehrenbürgerrechts eine Ermessensentscheidung der Vertretung, die verwaltungsgerichtlich überprüft werden kann, denn sie stellt unzweifelhaft einen belastenden Verwaltungsakt dar.[19] Es handelt sich um den Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsaktes nach § 49 Abs. 2 Nr. VwVfG. Von der vorherigen Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist (§ 28 Abs. 2 VwVfG). Wenn rechtlich auch nicht vorgeschrieben, so empfiehlt sich jedoch, die Widerrufsverfügung schriftlich zu erteilen und dem Betroffenen zuzustellen.

15 s.a. *von Lennep,* a.a.O., ,Erl. II. 3. zu § 34 GO; *Unger* a.a.O., Erl. 2.3.1. zu § 28 HGO
16 Zu den möglichen Varianten der Gebietsänderung vgl. *Sundermann,* Kommunalverfassung in Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage, S. 48
17 Vgl. § 34 Abs. 2 GO NRW (Zwei-Drittel-Mehrheit)
18 z.T. ungeschriebene Voraussetzung (z.B. NRW), meistens jedoch ausdrücklich formuliert (z.B. Art. 16 Abs. 2 BayGO; § 26 Abs. 3 HGO); S.a. *Sundermann,* „Entziehung eines Ehrenbürgerrechts", DVP 2007, S. 155, 156
19 Statt *Vieler, von Lennep,* a.a.O. Erl. II. 3. zu § 34 GO NRW

Nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes sollte auch die Rückgabe der Verleihungsurkunde gefordert werden (§ 52 VwVfG).

Die Entscheidung der Vertretungskörperschaft über die Entziehung des Ehrenbürgerrechts ist in nichtöffentlicher Sitzung zu treffen, denn die Diskussion darüber verletzt die berechtigten Interessen des Betroffenen, möglicherweise aber auch die der Gemeinde.
Die Entziehung des Ehrenbürgerrechts ist nur zu Lebzeiten des Ehrenbürgers möglich.[20]

Die in der Vergangenheit weit verbreitete Verleihung des Ehrenbürgerrechts an Repräsentanten des Nazi-Regimes oder der DDR führte in der Bundesrepublik Deutschland immer öfter zu dem Wunsch und dem Bedürfnis, diesen Personen die Auszeichnung abzuerkennen, und zwar auch dann, wenn die Betreffenden bereits verstorben waren. Die nach einem entsprechenden (allerdings nur deklaratorischen) Aufhebungsbeschluss vorgenommene Streichung aus der Liste der Ehrenbürger „erscheint auch geboten, um die demokratische Kontinuität des gemeindlichen Handelns wieder herzustellen".[21]
Auf diese Weise wird auch Personen die Annahme einer Ehrenbürgerschaft erleichtert, die seinerzeit unter der Herrschaft der o.a. Regime gelitten haben.[22]

Dennoch kann die Tatsache der Verleihung durch ihre Streichung nicht gelöscht werden, Geschichte lässt sich nicht korrigieren. Die Wiedergabe des Namens in der Liste der Ehrenbürger mit dem Zusatz „gestrichen" hält für nachfolgende Generationen die Diskussionen darüber lebendig, wie es zu solchen Entscheidungen kommen konnte. Häufig war es nämlich nur der Grund, sich mit dem Namen dieser Person zu „schmücken" oder sich dem System anzubiedern. Die Urkunden wurden dem Betreffenden zugeschickt; eine feierliche Aushändigung (s.o.) hat es selten gegeben.
Wer sich nach der Entziehung noch als Ehrenbürger bezeichnet, macht sich strafbar nach § 132a Abs. 1 Nr. 1 StGB,[23] weil er dann unbefugt eine „öffentliche Würde" führt.[24]

Schlussbemerkung:

Das Ehrenbürgerrecht ist ein Ausdruck bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und so alt wie die Einführung der neueren gemeindlichen Selbstverwaltung durch den Freiherrn vom Stein. Es war zu allen Zeiten ein sichtbares Zeichen der Verbundenheit der Gemeinde mit Persönlichkeiten, die sich um das Wohl der Gemeinde und ihrer Bürger besonders verdient gemacht haben. Anerkennung, aber nicht Belohnung, Wertschätzung ohne Wertschöpfung, Dank für in der Vergangenheit Geleistetes und Ermunterung für andere, den Geehrten nachzueifern, all das schwingt mit, wenn die Gemeinde wieder einmal das Ehrenbürgerrecht verleiht. Behutsamkeit und politische Sensibilität sollten Richtschnur für die Entscheidung sein.

20 *Unger* a.a.O., Erl. 2.3.2. zu § 28 HGO; *von Lennep* a.a.O., Erl. II. 3. zu § 34 GO; *Klüber* a.a.O., S. 89;
21 *Unger* a.a.O., Erl. 2.3.2 zu § 28 HGO
22 So ist es *Paul Spiegel,* dem damaligen Präsidenten des Zentralrates der Juden in Deutschland, nicht leicht gefallen, die Ehrenbürgerschaft seiner Heimatstadt Warendorf anzunehmen, weil Hermann Göring 1933 zum Ehrenbürger von Warendorf ernannt worden war (Neue Westfälische, Ausgabe vom 6.9.2001). *Göring* wurde kurz danach aus der Ehrenbürgerliste gestrichen.
23 *Smollich* a.a.O., Erl. 2. zu § 29 NKommV
24 *Fischer,* Komm. zu § 132a StGB, 58. Auflage 2011, Erl. Rdnr. 10

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.

Flughäfen

Am Beispiel von Flughäfen zeigen sich wie in einem Kristallisationspunkt die unterschiedlichen Einstellungen und Interessen in der Gesellschaft. Für die Einen bilden Flughäfen Logistik- und Aktivitätszentren, die Verkehrs-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Einkommenswachstum gewährleisten. Andere verweisen ebenfalls auf das – allerdings unerwünschte – Wachsen von ökologischen, gesundheitlichen und technischen Gefahren und Schäden. In der Politik halten sich Befürworter und Gegner oftmals die Waage, je nach Betroffenheit der Anrainer, der Haushaltslage der Kommunen im Umkreis des Flughafens und der Klientelpolitik der Parteien.
Diese pauschale Beurteilung muss man im konkreten Einzelfall differenzieren. Kein Flughafen gleicht dem anderen. Die diversen internationalen Flughäfen, Regional- und Militärflughäfen sowie Verkehrslandeplätze an unterschiedlichen geographischen Standorten weichen erheblich voneinander ab hinsichtlich Zahl und Zeit beförderter Passagiere im Linien-, Charter- und Firmenservice und beim Frachtaufkommen. Entsprechend vielfältig erweisen sich die Baulichkeiten und technischen Ausstattungen, die angesiedelten Unternehmen, Gewerbeparks, Versorgungs- und Verkehrsnetze.
Vielfalt findet sich auch bei den Eigentümern von Flughäfen. Manche gehören dem Bund, einem Land, einer Stadt oder einem Landkreis. Es können sich auch mehrere öffentliche Eigner an einer gemischtöffentlichen Flughafengesellschaft beteiligen oder neben privaten Gesellschaftern Partner in einem gemischtwirtschaftlichen Flughafenunternehmen sein. Möglich sind Doppelgesellschaften, bei der eine Grundstücksgesellschaft Eigentümerin des Geländes ist und eine Betriebsgesellschaft den Flughafen betreibt.

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

Soweit öffentliche Hände Anteile besitzen und zur Kasse gebeten werden – wie bei der überwiegenden Zahl der rote Zahlen schreibenden Flughäfen – kommt der Steuerzahler ins Spiel. Subventionen bei Investitionen und für den laufenden Betrieb berühren das EU-Beihilferecht, können zu Wettbewerbsverfälschung führen und verboten werden. Überhaupt ist die Konkurrenzsituation zwischen mittleren und kleinen Flughäfen weitgehend ungeklärt. Im Vergleich mit anderen Ländern soll Deutschland ohnehin zu viele Flughäfen auf engem verdichteten Raum aufweisen. (Das Statistische Bundesamt weist 2013 27 Hauptverkehrsflughäfen aus, bei denen jährlich jeweils über 150.000 Fluggäste ein- und aussteigen. Die Masse der über 200 Millionen Passagiere verteilt sich auf zehn Mega-Airports, angefangen von Frankfurt und München über Düsseldorf, Berlin-Tegel und Hamburg bis Stuttgart, Köln/Bonn, Berlin-Schönefeld, Hannover und Nürnberg.)
Gänzlich unverhältnismäßig wird es, wenn City Airports (wie der ehemalige Berliner Flughafen Tempelhof) in Metropolregionen mit steigenden Passagierzahlen geschlossen, neue Flughäfen (wie in Kassel-Calden) neben mehreren bestehenden benachbarten Flughäfen errichtet und Flughafengroßprojekte verwirklicht werden, ohne dass der Hauptbetroffene, nämlich der Bund, gesetzliche Kompetenzen hat. Ein krasses negatives Beispiel für ein Großprojekt bietet der Flughafen Berlin-Brandenburg in Schönefeld. Dort fehlen offenbar Experten im Aufsichtsrat und politisch, technisch und juristisch geklärte Vorgaben mit der Folge, dass die Geschäftsführung gegen Architektenbüros, Baufirmen und weitere Lieferanten, gegen Bauaufsicht und Sachverständige, Bürgerinitiativen, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren kämpfen muss. Hinter vorgehaltener Hand erfährt man, dass die Fertigstellung noch Jahre auf sich warten lässt. Vorgeschoben werden Mängel beim Brandschutz, tatsächlich soll eine Start- und Landebahn untauglich sein, weil sie auf Sumpf gebaut ist …

Führungsgremium

So nennt man ein aus mehreren Mitgliedern bestehendes Machtzentrum größerer Organisationen. Führungsgremien sind zum Beispiel das Kollegium der Kardinäle des Heiligen Stuhls, die Politischen Büros (Politbüros) der Zentralkomitees der kommunistischen Parteien, der Militärische Führungsrat der Bundeswehr, das Präsidium des ADAC, das aus Aufsichtsrat und Vorstand gebildete Gremium der Bertelsmann AG oder der Rundfunkrat einer Rundfunkanstalt.
Die Zusammensetzung von Führungsgremien richtet sich nach institutionellen, funktionalen, regionalen oder personellen Kriterien. Wer für welchen Zeitraum Vollmitglied oder Mitglied ohne Stimmrechte ist, bestimmen Gesetze, Satzungen oder Verträge. Die Berufung oder Wahl erfolgt durch Kooptationsrechte, Mehrheitsbeschlüsse oder die Alleinentscheidung beispielsweise des Papstes, eines Regierungschefs oder Ministers. Tatsächlich haben oft dominante Vorsitzende wie häufig die Generalsekretäre der Politbüros großen Einfluss auf die Aufnahme in das Gremium.
Im Führungsgremium werden die Weichen für die Organisation, (z.B. für Kirche, Partei, Streitkräfte, Verein, Unternehmen oder Rundfunkanstalt) gestellt. Das Machtzentrum legt die Ziele und Aufgabenschwerpunkte fest, entscheidet über Strategien und Strukturen und weist nachgeordnete Instanzen an.
Von Zeit zu Zeit wird hinterfragt, ob das agierende Führungsgremium seiner machtvollen Rolle gerecht wird, also vorbildlich und nachhaltig, effektiv und effizient handelt. Beim Führungsgremium der EU, der Kommission, ruft die wachsende Größe von derzeit 28 Kommissaren Kritik hervor. Die Regelung, wonach jeder Mitgliedstaat – ob groß oder klein – einen eigenen Kommissar stellt, blähte die Kommission auf und macht sie schwerfällig. Statt der Zusammensetzung nach Ländern böte sich eine nach vor- und nachrangigen Aufgabenbereichen gegliederte Struktur an. Dementsprechend könnte man die Kommission zweiteilen in eine Engere Kommission mit (Hoch-) Kommissaren für die EU-Hauptaufgaben und eine Weitere Kommission mit (Adjunct, Associate, Deputy, Junior oder Vice) Commissioners für die zweitrangigen EU-Angelegenheiten. In dieser funktionalen Gliederung wären alle Mitgliedstaaten vertreten. Bewährte Mitglieder der Weiteren Kommission könnten in die Engere Kommission wechseln. Für aufgabenübergreifende Großprojekte würde man gemeinsame Kommissionsausschüsse einrichten und auch auf diese Weise eine Mischung der beteiligten Staaten erreichen.

Legislativer Automatismus

Mit dieser Umschreibung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Gesetzgebung stets Bürokratie beschert. Verabschiedung und Vollzug von Gesetzen haben Bürokratie keineswegs zum Ziel, nehmen sie aber in Kauf. Die Gesetze und die begleitenden Verordnungen regeln ordnungsbedürftige Lebensbereiche, und für das Einhalten der Ordnung sorgt der Staat mit seinem Verwaltungsapparat. Selbst ein gesetzlich vorgesehener Rückbau der Administration oder ein vollständiger Verzicht auf Eigenerstellung beansprucht zumindest zunächst Verwaltungskapazität und verursacht Verwaltungskosten. Die Überwälzung öffentlicher Aufgaben auf Private setzt wiederum dort Bürokratie in Gang. Bürger und Unternehmen benötigen oft weitere Unterstützung (etwa freiberufliche Beratung, Begutachtung und Prüfung), so dass bürokratische Multiplikatoreffekte eintreten.
Das einzige Mittel gegen diesen Automatismus besteht darin, der Gesetzgebung zu entsagen. Da dies keine Lösung ist, hilft schon eine reduzierte Gesetzesproduktion in Formen und mit Inhalten, die auf Seiten aller Akteure und Betroffenen Handlungsspielräume gewähren. Der Bürokratie bedarf es dann nur, damit die Grenzen nicht überschritten werden.
Nach aller Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte ist aber die entgegengesetzte Entwicklung im Gange. Die Parlamente fluten die Gesetzesmaschinerie und erwecken damit in der Öffentlichkeit den Eindruck von Tat- und Entschlusskraft. Die Gesetze werden vulminanter und differenzierter, von oft personell ausgedünnten Referaten immer schneller verfasst, unter Zeitdruck zwischen den Fachressorts abgestimmt und mit den Verbänden, Interessenvertretern und Wissenschaftsrepräsentanten beraten. Kompromisse zwischen Befürwortern, Bedenkenträgern und Opponenten zurrt man in detaillierten Gesetzen fest, was man früher eher in Verordnungen regelte. Zwangsläufige Folge: Steigender Pegel bei sinkender Güte. Leerformeln, ungenaue Formulierungen und handwerkliche Fehler erfordern nachträgliche Korrekturen, aufwändige Stellungnahmen und gerichtliche Überprüfung und Entscheidungen.
Parallel oder zeitlich verzögert zur Gesetzgebung werden üblicherweise die ausführenden Verordnungen rechtskräftig. Den umfangreichen und vielgestaltigen Gesetzen folgend sind sie entsprechend engmaschig gestrickt. Aber selbst dann bieten sich der Ministerialbürokratie und den nachgeordneten Behörden Möglichkeiten, dem legislativen Automatismus mehr oder weniger strikt nachzueifern. Es hängt von den finanziellen und personellen Ressourcen ab, wie flächendeckend und fristgebunden agiert wird. Als chronisch unter-

besetzt gelten seit langem Finanz- und Zollämter, Justizvollzug, Lebensmittelüberwachung und Straßenmeistereien.
Vielen öffentlichen Verwaltungen eröffnen sich zahlreiche Handlungsspielräume. Sie können Stichproben oder Teil- oder Vollerhebungen durchführen, vorherige, mitschreitende oder nachträgliche Prüfungen vorsehen, Anträge oder Vorhaben sofort oder demnächst bearbeiten oder ad acta schieben, zum Beispiel wegen Lehrermangels ausfallende Unterrichtsstunden vernachlässigen oder sie schnell oder langsam zu beheben suchen.
Trotz der gesetzesimmanenten Bürokratisierung ist deren Ausmaß also steuerbar. Als exemplarisch mag die Betriebsprüfung durch Finanzämter dienen. Der bisherigen Praxis wird vorgeworfen, dass die Kontrollen der Unternehmen je nach Land unterschiedlich intensiv, insgesamt allzu lückenhaft ausfallen. Zur Verstärkung der Aus- und Weiterbildung von Betriebsprüfern und des Informationsaustausches zwischen Bund und Ländern sowie zur Verdichtung der Prüfung insbesondere von Großbetrieben und Konzernen wird beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) eine Bundesbetriebsprüfung mit 500 neuen Prüfern aufgebaut.

Versorgungsforschung

Dieser Terminus hat sich seit einigen Jahren im Gesundheitsbereich eingebürgert. Man stößt auf eine gleichnamige Fachzeitschrift, einen als Netzwerk für Aus- und Fortbildung tätigen Verein und auf Lehrstühle, Tagungen und Kongresse mit dieser Bezeichnung. Was die deutschsprachigen Protagonisten damit ausdrücken wollen, ist Gesundheitsversorgungsforschung im umfassenden Sinn, also die Erforschung der Volksgesundheit (Epidemiologie und Sozialmedizin), des Gesundheits- und Finanzierungssystems, der stationären, ambulanten und Arzneimittelversorgung, der Gesundheitspolitik und des Gesundheitsmanagements von Leistungsanbietern. Angloamerikanisch würde Versorgungsforschung wohl healthcare research oder medicare research heißen.
Ohne Bezug auf Gesundheit ist der Begriff unvollkommen und missverständlich. Mit Versorgung verbindet man von jeher Beamtenversorgung (Landesämter für Besoldung und Versorgung) und Energie- und Wasserversorgung (kommunale Versorgungsunternehmen).
Man kann darüber nachdenken, ob das Erforschen der Gesundheitsversorgung das Hauptziel sein soll. Dann stehen Fragen der rechtlichen Rahmenbedingungen, des Versorgungsauftrags, der Versorgungssicherheit, der gesetzlichen Krankenversicherung und Finanzierung sowie der Kontrolle der Leistungsanbieter im Vordergrund. Die Antworten kreisen um Vergleiche mit Gesundheitsversorgungssystemen in anderen Ländern und um Versuche, die Regelwerke zu vereinfachen und die medizinischen Dienste und Einrichtungen zu entbürokratisieren. Dieser Ausrichtung folgt man weitgehend in Deutschland.
Oder man will erstens erkennen, wie sich die Gesundheit der Menschen erhalten und verbessern lässt, anders gesagt: wie man Krankheiten verhüten und bekämpfen kann. Zu dieser Forschungskomponente im Bereich der Ernährungs-, Medizin-, Sport- und Umweltwissenschaften muss zweitens eine bildungs-, sozial-, wirtschafts- und rechtswissenschaftliche Komponente hinzukommen. Kurzum: Evidenz und Effizienz sollten die Richtung vorgeben. Statt einer mehr oder minder angebotsorientierten Versorgungsforschung wäre eine auf die Nachfrage zugeschnittene Human- und Systemforschung des Gesundheitswesens erwünscht. Von Versorgungsforschung könnte man dann nicht sprechen, eher von Gesundheitsinnovations- oder Gesundheitsbedarfsforschung.

Verwaltungsmängel

In einer von Recht und Gesetz geprägten Verwaltung sind Verwaltungsmängel eigentlich gar nicht vorgesehen. Dort gibt es juristische Fehlinterpretationen, Ermessensfehler, fehlerhafte Verwaltungsakte und in Ausnahmefällen unangemessenes Verhalten. Gegen etwaige Rechtswidrigkeiten können (förmliche) Rechtsmittel und (nichtförmliche) Rechtsbehelfe eingelegt werden. Endgültige Entscheidungen treffen gegebenenfalls Gerichte.
Gegen Verwaltungsmängel im Sinne organisatorischer Schwachstellen, personeller Engpässe oder Unfähigkeit und finanzieller Desaster kämpfen an Rechnungshöfe, andere Prüfinstanzen, Dienstherren, Vorgesetzte, Organisationsreferenten, Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsbeauftragte, Personalräte, Ombudsleute, Petitionsausschüsse, externe Berater und Politiker. Deren aller Dilemma besteht aber darin, kaum justiziable Maßstäbe für gravierende Mängel bei Organisationsstrukturen, Verwaltungsverfahren und Verhaltensweisen heranziehen zu können.
Gleichwohl erleben die Bürger Unzulänglichkeiten am Schalter, im (u.a. Finanz-, Jugend-, Ordnungs- oder Sozial-)Amt, bei der Polizei, in der Kreisverwaltung, Bezirksregierung usw. Wie kann man ihnen begegnen? Administrative Mängel lassen sich einigermaßen zählen, wenn Bürger beispielsweise Erfolg hatten bei Beschwerden, Einsprüchen und Widersprüchen, in Wiederaufnahmeverfahren, bei Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und bei Verwaltungsgerichtsprozessen. Verwaltungsmängel kommen unter Umständen auch zum Vorschein bei niedrigen Aufklärungsquoten der Kriminalpolizei, vernachlässigten Betriebskontrollen von Lebensmittelherstellern oder bei nicht beanstandetem Überschreiten von Fristen.
Woran es in juristisch dominierten Verwaltungen aber hapert, sind weniger Gestümper, Pfusch und Schlamperei, sondern mehr bürokratische Redundanzen, Schlendrian und Verschwendung. Man könnte auch der Auffassung sein, dass Verwaltungsmängel vom strikten Befolgen des Aufgabenvollzugs herrühren und vermeidbar wären, wenn man eher nach Grundsätzen guter Verwaltungsführung handeln würde. Sie besagen entsprechend der Managementlehre, dass es darauf ankommt, Ziele zu bestimmen, Maßnahmen zu ergreifen und an Hand der Wirkungen die Zielerreichung zu bewerten. Solche Versuche unternimmt man inzwischen auf europäischer Ebene und in manchen Mitgliedstaaten (auch in Deutschland). Den abstrakt formulierten Prinzipien guter Praxis fehlen aber die konkreten Kriterien, so dass eine Mängelbeseitigung auf diese Weise wohl nicht gelingt.
Eher dürfte der Umweg über die Presse hilfreich sein. Eklatante Fälle von offenbarten Verwaltungsmängeln rütteln die Verantwortlichen wach und sorgen möglicherweise für das Abstellen mancher Unvollkommenheiten – nicht aller, denn die öffentlichen Verwaltungen müssen mit built-in-conflicts leben. Erwünschte stabile Strukturen verleiten zu statischem Verwalten an Stelle von dynamischem Gestalten. Gründliches Verhalten geht zu Lasten beschleunigter Verfahren. Dauerhafte Präsenz erlaubt kein flexibles Reagieren. Politisch, rechtlich, organisatorisch, finanziell und technisch bedingte Anforderungen der Zentralisation stehen eventuell dezentral agierenden Ämtern im Wege. Eine angebotsorientierte Aufgabenerledigung, lies: der Vollzug von nach Tätigkeiten gelisteten Gesetzen, vernachlässigt oft die nachfragenden Bürger, Kunden bzw. Zielgruppen. Mit derartigen bewusst in Kauf zu nehmenden „Webfehlern“ sollte man sich aber nicht zufrieden geben. Erstrebenswert ist letztlich ein Ausgleich zwischen Bindung und Freiheit, mit anderen Worten: zwischen Staatsräson und Behördenautonomie.

Jürgen Volz*

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

– Prüfungsarbeit für eine Zwischenprüfung –

A. Sachverhalt I

Die Stadt Fortschritt überlegt derzeit, die städtischen Bäder entweder in einen Eigenbetrieb oder in eine GmbH umzuwandeln. Bevor in der nächsten Sitzung der Stadtverordnetenversammlung darüber ein Beschluss herbeigeführt werden soll, bittet Sie der Bürgermeister folgende Fragen vorher schriftlich zu beantworten:

B. Aufgaben zu Sachverhalt I:

1. Worin liegen die wesentlichen Unterschiede zwischen einem verselbständigen Eigenbetrieb und einer GmbH?
   Verdeutlichen Sie die Unterschiede mit Hilfe der Abgrenzungskriterien Rechtsgrundlage, Rechtsfähigkeit, Gründung, Eintragung, Kapitaleinlagen, Vermögen, Organe, Mitbestimmung, Haftung!
2. Zählt der Eigenbetrieb Hallenbäder oder die Hallenbäder-GmbH zu den Verwaltungsbetrieben oder zu den öffentlichen Betrieben?
   Begründen Sie Ihre Meinung mit Hilfe der Abgrenzungskriterien Ziel-, Leistungs- und Eigentums- und Finanzstruktur!
3. Wäre es auch denkbar, dass die Stadt Fortschritt für das Hallenbad mit der Nachbargemeinde Kleindorf einen Hallenbadzweckverband gründet und diesen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam betreibt? Verdeutlichen Sie in diesem Zusammenhang auch, was ein Zweckverband ist und wodurch sich dieser von den oben genannten Rechtsformen unterscheidet?
4. Ist es rechtlich zwingend, vor einer Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung eine Wirtschaftlichkeitsrechnung durchzuführen und welche Methode würden Sie für die Entscheidung über die Umwandlung der städtischen Bäder in einen Eigenbetrieb oder eine GmbH durchführen?
   Begründen Sie Ihre Meinung und beschreiben Sie die Methode, für die Sie sich entscheiden.

Sachverhalt II

Die Kulturscheune GmbH, ein öffentlicher Betrieb der Stadt Fortschritt, ermittelt die nachfolgende Bilanz zum 31.12.2012:

Aktiva	Schlussbilanz Kulturscheune GmbH zum 31.12.2012		Passiva
Grundstücke und Gebäude	150.000,00	Eigenkapital	214.000,00
Betriebs- und Geschäftsausstattung	35.000,00	langfr. Hypothekendarl.	129.000,00
Fuhrpark	10.000,00	Lieferantenverbindlichk.	20.000,00
Requisiten	99.000,00	Bankverbindlichkeiten	32.000,00
Forderungen aus LL	50.000,00		
Bank	32.000,00		
Kasse	19.000,00		
	395.000,00		**395.000,00**

Im Jahr 2013 ergeben sich folgende Geschäftsvorfälle:

1. Requisitenverkauf im Wert von 26.000 €. Der Kunde bezahlt 20.000 € auf die Bank ein.
2. Die GmbH erhält Requisiten im Wert von 4.000 € zurück, die der Käufer bislang noch nicht bezahlt hat.
3. Der langfristige Hypothekendarlehensgeber erhält 7.000 € per Banküberweisung, davon 5.000 € für Tilgung und 2.000 € für Zinsen.
4. Der Requisitenschuldner macht Konkurs. Die Forderung von 2.000 € geht verloren.
5. Für die ehrenamtliche Geschäftsführerin sind 3.000 € an Aufwandsentschädigung bar ausgezahlt worden.
6. Für einer Verpachtung von Räumlichkeiten gehen 2.000 € auf dem Bankkonto ein.
7. Die GmbH erwirbt ein unbebautes Grundstück für 10.000 € gegen Banküberweisung.
8. Die Grunderwerbssteuer für einen Grundstückserwerb von 350 € wird durch die Bank an das Finanzamt überwiesen.
9. Die GmbH zahlt Versicherungsprämien in Höhe von 2.000 € in bar.
10. 10.000 € Kassenmittel werden auf das Bankkonto eingezahlt.
11. Für eine Geschäftsreise an die Geschäftsführerin werden 300 € in bar bezahlt.
12. Die Geschäftsführerin schließt einen Kaufvertrag für ein neues Kfz-Modell im Werte von 18.000 € ab. Es wurde vereinbart, dass die Lieferung des Kfz erst im nächsten Jahr erfolgt.
13. In der Kasse fehlen 100 €. Ihr Verbleib kann trotz intensiver Suche nicht mehr festgestellt werden.
14. Lieferantenverbindlichkeiten in Höhe von 1.500 € werden durch Banküberweisung beglichen.
15. Lieferantenverbindlichkeiten in Höhe von 5.000 € werden in Bankverbindlichkeiten umgewandelt.
16. Laut Anlagenachweis betragen die als Aufwand zu erfassenden Abschreibungen 23.000 €. Hierauf entfallen auf die Gebäude 10.000 €, die Betriebs- und Geschäftsausstattung 2.000 €, den Fuhrpark 5.000 € und die Requisiten 6.000 €.

Aufgaben zu Sachverhalt II

1. Schreiben Sie die Buchungssätze für die Geschäftsvorfälle auf.
2. Buchen Sie die Geschäftsvorfälle auf T-Konten und schließen Sie die Konten bis hin zum Schlussbilanzkonto ab.

Gewichtungsfaktoren:

Sachverhalt I: Aufgabe 1: 15 %
Aufgabe 2: 15 %
Aufgabe 3: 10 %
Aufgabe 4: 20 %

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

Sachverhalt II: Aufgabe 1: 20 %
Aufgabe 2: 20 %

Lösungsskizze Zwischenprüfung:[1]

Sachverhalt I:

Zu Aufgabe 1:
Worin liegen die wesentlichen Unterschiede zwischen einem verselbständigen Eigenbetrieb und einer GmbH? Verdeutlichen Sie die Unterschiede mit Hilfe der Abgrenzungskriterien Rechtsgrundlage, Rechtsfähigkeit, Gründung, Eintragung, Kapitaleinlagen, Vermögen, Organe, Mitbestimmung, Haftung! (Gewichtung: 15 %)

Der **Eigenbetrieb,** teilweise auch verselbständiger 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.[2] 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 verselbständig, rechtlich jedoch unselbständig. 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: *Nettobetriebe*).
Der Eigenbetrieb verfügt über relativ selbständige Organe. In Hessen sind dies die **Betriebleitung** und die **Betriebskommission.** Der aus einem Mitglied oder die 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.
Die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)** ist in der Verwaltung, insbesondere in der Kommunalverwaltung, die am meisten gewählte privatrechtliche Organisationsform. Die GmbH ist eine rechtlich selbständige **juristische Person des Privatrechts.** Im Unterschied zum kommunalen Eigenbetrieb ist die GmbH damit nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtlich gegenüber dem Haushalt der Trägerverwaltung verselbständigt.
Da die GmbH nach § 1 GmbHG zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden kann, steht sie der öffentlichen Hand sowohl für wirtschaftliche als auch für nichtwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung. Mit Blick auf die Beschränkung der Haftung gegenüber Gläubigern auf das Gesellschaftsvermögen – das Stammkapital der GmbH muss derzeit mindestens 25.000 € betragen – erfüllt die GmbH die gesetzgeberische Vorgabe, wonach die Haftung des Trägers (hier der Kommune) bei der Beteiligung an Unternehmen beschränkt sein muss.
Die GmbH ist – vorbehaltlich möglicher rechtlicher Vorgaben zur Absicherung der Interessen der öffentlichen Anteilseigner – in der inneren Ausgestaltung bei der Abfassung des Gesellschaftsvertrags relativ frei. Zwingende Organe sind lediglich die **Geschäftsführung** (die Gesellschaft muss einen oder mehrere Geschäftsführer – § 6 Abs. 1 GmbHG), welche die GmbH nach außen vertritt, und die **Gesellschafterversammlung.** In der Gesellschafterversammlung wird der jeweilige Träger grundsätzlich durch seinen gesetzlichen Vertreter (z.B. Gemeinde – Bürgermeister) vertreten. Ungeachtet dessen, ob die GmbH aus mitbestimmungsrechtlichen Gründen zwingend einen Aufsichtsrat installieren muss, weil sie mehr als 500 Arbeitnehmer hat (§ 77 BetrVG), oder ob aus steuerlichen Gründen ein Aufsichtsrat gebildet wird, damit die Anteile z.B. an der kommunalen GmbH bei der Kommune, dem Bereich der Vermögensverwaltung zugeordnet werden können, wird bei kommunalen GmbHs üblicherweise freiwillig ein Aufsichtsrat zur Überwachung der Geschäftsführung gebildet.
Die Rechtsverhältnisse einer GmbH richten sich in erster Linie nach dem Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbHG) sowie im kommunalen Bereich nach der jeweiligen Kommunalverfassung und dem auf dieser Grundlage festgesetzten **Gesellschaftsvertrag.**
Nachfolgende Tabelle verdeutlicht nochmals zusammenfassend die Unterschiede beider Rechtsformen.

1 Die nachfolgenden Lösungshinweise sind umfassender Natur und können von einem Studenten in dieser Form nicht erwartet werden.
2 Inzwischen wurde diese Rechtsform im Verbreitungsgrad durch die GmbH abgelöst.

DVP-Fachzeitschrift: Ab Juli 2014 auch als ePaper erhältlich!
BItte besuchen Sie unsere Internetseite unter:
www.dvp-digital.de

Tabelle 1: Vergleich Eigenbetrieb und GmbH

Kriterien	Eigenbetrieb	GmbH
Rechtsgrundlage	EigBGes i.V. mit §§ 121 ff. (127 HGO)	GmbHG i.V. mit §§ 121 ff. (127 HGO)
Rechtsfähigkeit	Keine juristische Person – ohne eigen Rechtspersönlichkeit ausgestattet – er ist nur organisatorisch und wirtschaftlich weitgehend selbständig, rechtlich jedoch unselbständig	Juristische Person des Privatrechts – rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich selbständig
Gründung	Setzt Erlass einer Betriebssatzung voraus, die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wird	Erst Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, dann Abschluss eines Gesellschaftsvertrages, der der notariellen Beurkundung bedarf (§ 2 Abs. 1 GmbHG)
Eintragung	Keine Eintragung ins Handelsregister	Eintragung ins Handelsregister bei dem Gericht, in dessen Bezirk der Sitz der GmbH ist (§ 7 Abs. 1 GmbHG)
Kapitaleinlagen	Angemessenes Stammkapital – die Höhe ist in der Betriebssatzung festzulegen (§ 10 Abs. 2 EigBGes)	Stammkapital mindestens 25.000 € (§ 5 Abs. 1 GmbHG)
Vermögen	Sondervermögen (§ 10 Abs. 1 EigBGes)	Eigenes Gesellschaftsvermögen
Organe	Betriebsleitung, Betriebskommission, indirekt auch Stadtverordnetenversammlung und Magistrat	Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung, evtl. Aufsichtsrat
Mitbestimmung	Nach dem Personalvertretungsrecht (HPVG)	Je nach Größenordnung der Belegschaft – i.d.R. nach dem BetrVG
Haftung	Die Haftung der kommunalen Eigenbetriebe geht über ihr eigenes Vermögen hinaus; Dritten gegenüber haftet die Gemeinde für Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe unmittelbar	Nur Gesellschaftsvermögen (§ 13 Abs. 2 GmbHG)

Zu Aufgabe 2:
Zählt der Eigenbetrieb Hallenbäder oder die Hallenbad-GmbH zu den Verwaltungsbetrieben oder zu den öffentlichen Betrieben? Begründen Sie Ihre Meinung mit Hilfe der Abgrenzungskriterien Ziel-, Leistungs- und Eigentums- und Finanzstruktur! (Gewichtung: 15 %)

Beim **öffentlichen Betrieb** handelt es sich um eine organisatorisch selbständige Erfüllungseinheit staatlicher Leistungsziele in öffentlicher Trägerschaft, die aufgrund ihrer besonderen technologischen Art sowie des marktwirtschaftlichen Charakters ihrer Leistungen aus der Verwaltung ausgegliedert worden ist und überwiegend gemeinwirtschaftlich handelt. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei einem **Verwaltungsbetrieb** um eine einzelne Leistungseinheit der öffentlichen Verwaltung, die nach Maßgabe staatlicher Zielvorgabe überwiegend kollektiven Fremdbedarf deckt, indem sie Kollektivgüter überwiegend unentgeltlich absetzt. Der Verwaltungsbetrieb befindet sich in vollem Eigentum des Staates und ist deswegen i.d.R. keinem Bestandsrisiko ausgesetzt.

Aus juristischer Sicht wird der Eigenbetrieb oder die GmbH eindeutig zu den öffentlichen Betrieben gezählt. Wenn man jedoch den Versuch unternimmt, anhand der Kriterien Ziel- Leistungs-, Eigentums- und Finanzstruktur eine Abgrenzung vorzunehmen, so ist eine eindeutige Zuordnung der Hallenbäder in der Rechtsform des Eigenbetriebes oder der GmbH nicht so ohne Weiteres möglich, sondern es kann nur aufgrund der mehrheitlich zugeordneten Kriterien eine Einschätzung vorgenommen werden. Danach sind sowohl der Eigenbetrieb als auch die GmbH zu den öffentlichen Betrieben zu zählen.

Abbildung 1: Einschätzung des Hallenbades als Eigenbetrieb oder GmbH als öffentlicher Betrieb oder Verwaltungsbetrieb

Merkmal	Abgrenzungskriterium	Öffentlicher Betrieb	Verwaltungsbetrieb
Zielstruktur	Deckung von Eigen-/ Fremdbedarf	Bei den Leistungen des Hallenbades handelt es sich um individuelle Fremdbedarfsdeckung.	Die Leistungen des Hallenbades dienen nicht primär einer kollektiven Fremdbedarfsdeckung.
	Üblicherweise vorherrschende Betriebsziele	Das Hallenbad erbringt nicht zwangsweise eine gemeinwirtschaftliche Versorgungszielsetzung.	Das Hallenbad kann durchaus der Zielsetzung einer kollektiven Wohlstandsmaximierung (Daseinsvorsorge, -fürsorge und -erhaltung) dienen.
	Grad der Unabhängigkeit der Zielbildung	Der Grad der Unabhängigkeit der Zielbildung bei dem Hallenbad kann als gering bis mittel (kollektives Interesse) eingeschätzt werden.	Der Grad der Unabhängigkeit der Zielbildung kann bei dem Hallenbad über detaillierte Zielvorgaben bzw. Zielvereinbarungen auch als gering eingeschätzt werden.
Leistungsstruktur	Art der Leistungsabgabe	Das Hallenbad erbringt marktfähige „Grundgüter" in Form von Dienstleistungen – Der Absatz erfolgt gegen Entgelt.	Bei den Leistungen des Hallenbades kann nicht von nicht-marktfähigen, kollektiven Gütern die Rede sein. Auch findet die Abgabe nicht unentgeltlich statt, sondern unterliegt dem Kostendeckungsprinzip.
	Leistungsverpflichtung	In der Regel sieht die Satzung vor, dass eine Leistungsverpflichtung besteht. Hinzu kommt, dass das Hallenbad öffentlich zugänglich sein wird.	Die öffentliche Zugänglichkeit des Hallenbades ist gewährleistet.
	Abnahmepflicht des Leistungsempfängers	Für den Besucher bzw. Kunden besteht im Regelfall keine Abnahmeverpflichtung.	Auch bei einer Einschätzung, dass das Hallenbad ein Verwaltungsbetrieb wäre, besteht im Regelfall keine Abnahmeverpflichtung.
Eigentums- und Finanzstruktur	Staatsanteil	100 %	100 %
	Herkunft der Einnahmen	Überwiegend aus Umsatzerlösen – teilweise auch Subventionen der Stadt Fortschritt oder des Landes.	Die Herkunft von Einnahmen aus dem Hallenbad stammt nicht überwiegend aus der Produktion (Steuern).
	Bestandsrisiko	Die Hallenbäder unterliegen einem gewissen Bestandsrisiko; dieses Risiko ist abhängig von der Finanzsituation der Gemeinde.	Verwaltungsbetriebe unterliegen keinem Bestandsrisiko. Dies kann bei den Hallenbädern nicht bejaht werden.

Zu Aufgabe 3:
Wäre es auch denkbar, dass die Stadt Fortschritt für das Hallenbad mit der Nachbargemeinde Kleindorf einen Hallenbadzweckverband gründet und diesen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam betreibt? Verdeutlichen Sie in diesem Zusammenhang auch, was ein Zweckverband ist und wodurch sich dieser von den oben genannten Rechtsformen unterscheidet? (Gewichtung: 10 %)

Die **Gründung** eines Hallenzweckverbandes zwischen der Stadt Fortschritt und der Nachbargemeine Kleindorf ist nach § 5 Abs. 1 KGG rechtlich möglich und kann im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam betrieben werden. Der Hallenzweckverband ist eine **Körperschaft des öffentlichen Rechts,** der seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung verwaltet. Zur Bildung dieses Zweckverbandes müssen die beteiligten Gemeinden eine **Verbandssatzung** vereinbaren (§ 9 Abs. 1 KGG); diese bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Verbandssatzung ist mit dem Genehmigungsvermerk der Aufsichtsbehörde öffentlich bekannt zu machen. Die **Organe** des Zweckverbandes sind die **Verbandsversammlung** und der **Verbandsvorstand.** Die Verbandssatzung kann weitere Organe (z.B. Aufsichtsrat) vorsehen (§ 14 KGG). Der Zweckverband hat einen eigenen Haushaltsplan aufzustellen und sofern die Einnahmen nicht ausreichen, erhebt er von den Verbandsmitgliedern eine Verbandsumlage. Die Höhe der Umlage ist in der Haushaltssatzung oder nach § 18 Abs. 2 KGG (wirtschaftliches Unternehmen) für jedes Rechnungsjahr festzusetzen.

Der Zweckverband unterscheidet sich in folgenden Punkten von den Rechtsformen des Eigenbetriebes oder der GmbH:

Tabelle 2: Vergleich der drei Rechtsformen

Kriterien	Zweckverband	Eigenbetrieb	GmbH
Gründung	Setzt mindestens 2 Kommunen voraus	Die Gemeinde kann ohne andere Kommunen den Eigenbetrieb gründen	Die Gemeinde kann ohne andere Kommunen die GmbH gründen
Rechtsfähigkeit	Rechtsfähig – juristische Person des öffentlichen Rechts (Körperschaft)	Nicht-rechtsfähig	Rechtsfähig – juristische Person des Privatrechts
Kapitaleinlagen	Angemessenes Stammkapital – die Höhe ist in der Betriebssatzung festzulegen (§ 10 Abs. 2 EigBGes)	Angemessenes Stammkapital – die Höhe ist in der Betriebssatzung festzulegen (§ 10 Abs. 2 EigBGes)	Stammkapital mindestens 25.000 € (§ 5 Abs. 1 GmbHG)
Vermögen	Kein eigenes Vermögen	Sondervermögen	Eigenes Gesellschaftsvermögen
Organe	Vorstand	Betriebsleitung, Betriebskommission, indirekt auch Stadtverordnetenversammlung und Magistrat	Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung, evtl. Aufsichtsrat
Mitbestimmung	Nach dem Personalvertretungsrecht (HPVG)	Nach dem Personalvertretungsrecht (HPVG)	Nach dem BetrVG
Haftung	–	Die Haftung der kommunalen Eigenbetriebe geht über ihr eigenes Vermögen hinaus; Dritten gegenüber haftet die Gemeinde für Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe unmittelbar.	Nur Gesellschaftsvermögen (§ 13 Abs. 2 GmbHG)

Zu Aufgabe 4:
Wäre es rechtlich zwingend, vor einer Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung eine Wirtschaftlichkeitsrechnung durchzuführen und welche Methode würden Sie für die Entscheidung über die Umwandlung der städtischen Bäder in einen Eigenbetrieb oder eine GmbH durchführen? Begründen Sie ihre Meinung und beschreiben Sie die Methode, für die Sie sich entscheiden. (Gewichtung: 20 %)

Um Wirtschaftlichkeitsüberlegungen Nachdruck zu verleihen, hat der Gesetzgeber in Hessen neben der allgemeinen Regelung in § 92 Abs. 2 HGO (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) in § 12 Abs. 1 GemHVO-Doppik folgendes geregelt:

> *„Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden."*

Eine Entscheidung über die Umwandlung der städtischen Bäder in einen Eigenbetrieb oder eine GmbH ist eindeutig eine Investition mit erheblicher finanzieller Bedeutung. Wenn man zudem bedenkt, dass die Sollvorschrift im juristischen Bereich als verbindlich interpretiert wird, ist eine Wirtschaftlichkeitsrechnung vor der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung durchzuführen.
Da § 12 Abs. 1 GemHVO-Doppik vorsieht, dass unter mehreren in Betracht kommenden Alternativen (hier: Eigenbetrieb oder GmbH) mindestens ein Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten erfordert, kommt nur eine dynamische bzw. mehrperiodische Methode in Betracht, insbesondere die Kapitalwertmethode.

Bei der **Kapitalwertmethode,** auch Diskontierungsmethode genannt, werden sämtliche durch eine Investition verursachten Einzahlungen/Einnahmen bzw. Einsparungen und Auszahlungen/Ausgaben mit einem Kalkulationszinssatz, der als gewünschte Mindestverzinsung anzunehmen ist, auf einen einheitlichen Bezugszeit (i.d.R. Zeitpunkt der Zahlung der Anschaffungsausgabe oder der Durchführung der Investition) auf- oder abgezinst. Durch die Diskontierung werden die zeitlich unterschiedlich anfallenden Zahlungen vergleichbar gemacht. Die Differenz zwischen den (diskontierten) barwertigen Einzahlungen/Einnahmen bzw. Einsparungen und Auszahlungen/Ausgaben bezeichnet man als **Kapitalwert** (C_o) einer Investition.
Im Gegensatz zur Kostenvergleichsrechnung kann die Kapitalwertmethode sowohl bei einem Auswahl- und Ersatzproblem, als auch bei einer Einzelbeurteilung einer Investition angewendet werden. Nach dem Sachverhalt liegt eine Auswahlentscheidung vor.

Für die Beurteilung der relativen Vorteilhaftigkeit von zwei sich gegenseitig nicht ausschließenden Investitionsmaßnahmen gilt im Regelfall, dass die Alternative mit dem größten Kapitalwert die wirtschaftlichste Variante darstellt, sofern dieser positiv ist ($C_0 > O$).
Bei der Kapitalwertmethode wird folgender Berechnungsgang vorgenommen:

1. Zunächst sind für jedes einzelne Jahr der Betrachtungsperiode bzw. Nutzungsdauer die mit der Investition verbundenen Auszahlungen/Ausgaben und Einzahlungen/Einnahmen bzw. Einsparungen zu ermitteln (vgl. im Beispiel Spalten 2 und 3).
2. Für jedes einzelne Glied dieser Zahlungsreihe ist der Barwert (= Zeitwert), d.h. der Wert zum Zeitpunkt des Investitionsbeginns zu errechnen. Dies geschieht durch Multiplikation mit einem Diskontierungsfaktor des Überschusses (Spalte 4), der abhängig ist vom gewählten Zinssatz und von der zeitlichen Entfernung des Zahlungsanfalls vom Kalkulationszeitpunkt (vgl. im Beispiel Spalte 5). Die allgemeine Formel des Diskontierungsfaktors lautet:

$$\frac{1}{(1+i)^t}$$

   Wobei i = Zinssatz/100 und t die Zahl der Jahre angibt, die zwischen dem Anfall der Zahlung und dem Kalkulationszeitpunkt (in der Regel der Zeitpunkt des Investitionsbeginns) liegen.

   Beispiel:
   Ein Diskontierungsfaktor von

$$\frac{1}{(1+0{,}05)^{20}} = 0{,}37689$$

   bedeutet, dass der Barwert einer Zahlung, die 20 Jahre nach dem Kalkulationszeitpunkt anfällt, bei einem Zinssatz von 5 % das 0,37689-fache des Zahlungsbetrages ausmacht
3. Für die Auszahlungs-/Ausgaben- und Einzahlungs-/Einnahmen- bzw. Einsparungsreihen ist durch Addition der einzelnen Barwerte ein Gesamtbarwert zu ermitteln.
4. Wenn der Gesamt-Barwert der Einzahlungen/Einnahmen bzw. Einsparungen größer als der Auszahlungen/Ausgaben (Spalte 6) ist und somit ein positiver Kapitalwert vorliegt, ist die Investition vorteilhaft. Bei einem negativen Kapitalwert ist die Investition dagegen unwirtschaftlich.

Zahlungsjahr	Einsparungen		Ausgaben		Überschuss		Diskontfaktor i = 5 %	Barwert	
	Eigenbetrieb	GmbH	Eigenbetrieb	GmbH	Eigenbetrieb	GmbH		Eigenbetrieb	GmbH
Spalte 1	Spalte 2		Spalte 3		Spalte 4		Spalte 5	Spalte 6	
1									
2									
3									
4									
5									
..									
20									
Kapitalwert:									

Aufgrund der Situation, dass bei der Rechtsformwahl öffentlicher Betriebe im Regelfall betriebliche und/oder gesellschaftliche Ziele eine Rolle spielen, kommen bei der Rechtsformwahl vorrangig die sog. „Nutzen-Kosten-Untersuchungen" in Betracht. Zu diesen zählen die (volkswirtschaftliche) Nutzwertanalyse, die Kostenwirksamkeitsanalyse sowie die Kosten-Nutzen-Analyse.

Entscheidungskriterium für die Beurteilung mehrerer Rechtsformalternativen mit Hilfe der (volkswirtschaftlichen) **Nutzwertanalyse** ist in der Regel die Höhe des für jede Alternative zu errechnenden Nutzwertes (für die Alternative die insgesamt vergebene Punktzahl) von Bedeutung. Die Alternative mit dem höchsten Nutzwert (Punktzahl) erhält entsprechend den 1. Rang unter den untersuchten Alternativen.

Das Verfahren der Nutzwertanalyse läuft in seinem ersten Teil wie alle anderen Nutzen-Kosten-Untersuchungen ab:

1. Aufstellung eines Zielkataloges bzw. Zielsystems,
2. Ermittlung von Beschränkungen,
3. Auswahl der zu untersuchenden Alternativen,
4. Messung der Zielerreichungsgrade,
5. Bewerten der Zielerreichungsgrade mit Nutzenpunkten.

Zur Berechnung des gesamten Nutzwertes (Punktezahl) schließen sich bei der Nutzwertanalyse dann drei weitere Verfahrensabschnitte an:

- Festlegung von Gewichtungsfaktoren (relative Gewichte gemäß ihrer unterschiedlichen Bedeutung für das Gesamtziel) für die einzelnen Teilziele.
- Ermittlung der Teilnutzwerte (bezogen auf ein Teilziel durch Multiplikation der in der Bewertungsphase vergebenen Nutzenpunkte mit dem betreffenden Gewichtungsfaktor).
- Addition der Teilnutzwerte zu einem Gesamtnutzwert einer Alternative und Ermittlung der Rangfolge zwischen den untersuchten Alternativen nach der Höhe der errechneten Nutzwerte.

Bei der **Kostenwirksamkeitsanalyse** besteht der Unterschied zur Nutzwertanalyse darin, dass eine Trennung zwischen Kosten und Nutzen stattfindet. Während die Kosten monetär mit Hilfe einer statischen Kostenvergleichsrechnung oder mit Hilfe einer dynamischen Methode bewertet werden, wird der Nutzen analog zur Nutzwertanalyse mit Hilfe von Punkten berechnet. Für jede Alternative ergibt dies einen Quotienten aus Nutzen (Punktzahl) und Kosten (€). Bei der Ermittlung der Rangfolge ist dann die Alternative zu wählen, die den höchsten Quotienten (Nutzwert pro eingesetzten €) hat.

Bei der **Kosten-Nutzen-Analyse** erfolgt eine monetäre Bewertung sowohl der Nutzen als auch der Kosten. Dies setzt voraus, dass sowohl die betrieblichen als auch die gesellschaftlichen Zielerreichungsgrade der untersuchten Rechtsformalternativen mit Geldeinheiten bewertet werden können. Der Nutzen, den die von einer Maßnahme Betroffenen aus dem Projekt ziehen, muss also einer monetären Bewertung zugänglich sein.

Da es sich bei der Kosten-Nutzen-Analyse um ein dynamisches Verfahren handelt, muss die wirtschaftliche Nutzungsdauer festgelegt werden und mit Hilfe eines Diskontierungsfaktors eine zeitliche Ver-

gleichbarkeit errechnet werden.[3] Bei der Ermittlung der Rangfolge ist die Alternative auszuwählen, die den günstigsten Quotienten aus Nutzen in € zu Kosten in € aufweist.

Sachverhalt II:

Zu Aufgabe 1:
Schreiben Sie die Buchungssätze für die Geschäftsvorfälle auf. (Gewichtung 20 %)

Die Buchungssätze lauten wie folgt:

1. Bank (20.000 €) und Forderungen aus LL (6.000 €) an Requisiten (26.000 €).
2. Requisiten an Forderungen aus LL (4.000 €)
3. Zinsaufwendungen (2.000 €) und langfristige Hypothekendarlehen (5.000 €) an Bank (7.000 €).
4. Außerordentliche Abschreibungen (oder Außerordentliche Aufwendungen) an Forderungen aus LL (2.000 €).
5. Aufwandsentschädigung an Kasse (3.000 €).
6. Bank an Erträge aus Vermietung und Verpachtung (2.000 €).
7. Grundstücke und Gebäude an Bank (10.000 €).
8. Grunderwerbssteueraufwendungen an Bank (350 €).
9. Versicherungsprämien an Kasse (2.000 €).
10. Bank an Kasse (10.000 €).
11. Reiseaufwendungen an Kasse (300 €).
12. –[4]
13. Außerordentliche Abschreibungen an Kasse (100 €).
14. Lieferantenverbindlichkeiten an Bank (1.500 €).
15. Lieferantenverbindlichkeiten an Bankverbindlichkeiten (5.000 €).
16. Abschreibungen auf Anlagegüter (23.000 €) an Gebäude (10.000 €), Betriebs- und Geschäftsausstattung (2.000 €), Fuhrpark (5.000 €) und Requisiten (6.000 €).

Zu Aufgabe 2:
Buchen Sie die Geschäftsvorfälle auf T-Konten und schließen Sie die Konten bis hin zum Schlussbilanzkonto ab. (Gewichtung: 20 %)

S	Grundstücke und Gebäude		H
AB	150.000,00	(16)	10.000,00
(7)	10.000,00	SB	150.000,00
	160.000,00		**160.000,00**

S	Betriebs- und Geschäftsausstattung		H
AB	35.000,00	(16)	2.000,00
		SB	33.000,00
	35.000,00		**35.000,00**

S	Fuhrpark		H
AB	10.000,00	(16)	5.000,00
		SB	5.000,00
	10.000,00		**10.000,00**

S	Requisiten		H
AB	99.000,00	(1)	20.000,00
(2)	4.000,00	(1)	6.000,00
		(16)	6.000,00
		SB	71.000,00
	103.000,00		**103.000,00**

S	Forderungen aus LL		H
AB	50.000,00	(2)	4.000,00
(1)	6.000,00	(4)	2.000,00
		SB	50.000,00
	56.000,00		**56.000,00**

S	Bank		H
AB	32.000,00	(3)	5.000,00
(1)	20.000,00	(3)	2.000,00
(6)	2.000,00	(7)	10.000,00
(10)	10.000,00	(8)	350,00
		(14)	1.500,00
		SB	45.150,00
	64.000,00		**64.000,00**

S	Kasse		H
AB	19.000,00	(5)	3.000,00
		(9)	2.000,00
		(10)	10.000,00
		(11)	300,00
		(13)	100,00
		SB	3.600,00
	19.000,00		**19.000,00**

S	Eigenkapital		H
GuV	30.750,00	AB	214.000,00
SB	183.250,00		
	214.000,00		**214.000,00**

S	Langfristige Hypothekendarlehen		H
(3)	5.000,00	AB	129.000,00
SB	124.000,00		
	129.000,00		**129.000,00**

S	Lieferantenverbindlichkeiten		H
(14)	1.500,00	AB	20.000,00
(15)	5.000,00		
SB	13.500,00		
	20.000,00		**20.000,00**

S	Bankverbindlichkeiten		H
SB	37.000,00	AB	32.000,00
		(15)	5.000,00
	37.000,00		**37.000,00**

3 s. hierzu die Ausführungen zur Kapitalwertmethode
4 Der Abschluss des Kaufvertrages wird nicht gebucht, da hier noch keine Güterbewegung stattgefunden hat.

S	Zinsaufwendungen		H
(3)	2.000,00	G+V	2.000,00
	2.000,00		**2.000,00**

S	Außerordentl. Abschreibungen		H
(4)	2.000,00	G+V	2.100,00
(13)	100,00		
	2.100,00		**2.100,00**

S	Aufwandsentschädigungen		H
(5)	3.000,00	G+V	3.000,00
	3.000,00		**3.000,00**

S	Erträge aus Vermietung u. Verpachtung		H
G+V	2.000,00	(6)	2.000,00
	2.000,00		**2.000,00**

S	Steueraufwendungen		H
(8)	350,00	G+V	350,00
	350,00		**350,00**

S	Versicherungen		H
(9)	2.000,00	G+V	2.000,00
	2.000,00		**2.000,00**

S	Reiseaufwendungen		H
(11)	300,00	G+V	300,00
	300,00		**300,00**

S	Abschreibungen auf Anlagegüter		H
(16)	10.000,00	G+V	23.000,00
(16)	2.000,00		
(16)	5.000,00		
(16)	6.000,00		
	23.000,00		**23.000,00**

S	Gewinn- und Verlustkonto		H
Zinsaufwendungen	2.000,00	Erträge a. Vermiet. u. Verpacht.	2.000,00
Außerordentl. Abschreibungen	2.100,00	Eigenkapital	30.750,00
Aufwandsentschädigung	3.000,00		
Steueraufwendungen	350,00		
Versicherungen	2.000,00		
Reiseaufwendungen	300,00		
Abschreibungen auf Anl.Güter	23.000,00		
	32.750,00		**32.750,00**

Aktiva	Schlussbilanz Kulturscheune GmbH zum 31.12.2013		Passiva
Grundstücke u. Gebäude	150.000,00	Eigenkapital	183.250,00
Betriebs- u. Geschäfts-ausstattung	33.000,00	Langfristige Hyp.-Darlehen	124.000,00
Fuhrpark	5.000,00	Lieferantenverbindlichkeiten	13.500,00
Requisiten	71.000,00	Bankverbindlichkeiten	37.000,00
Forderungen aus LL.	50.000,00		
Bank	45.150,00		
Kasse	3.600,00		
	357.750,00		**357.750,00**

Edmund Beckmann*

Die unzulässige Werbung in der „Pommeskurve“

– VG – Arnsberg – Beschluss vom 4. Sept. 2013 zum Az. 4 L 427/13 –

- Ordnungsverfügung auf Unterlassen des Aufstellens von Werbeanlagen
- Nachträgliche Änderung der Androhung von Zwangsgeld in eine Androhung der Ersatzvornahme
- Richtige Rechtmittelbelehrung nach Inkrafttreten der ERVVO VG/FG
- Werbeanlagen an der Stätte der Leistung
- Auslegung eines Antrags „auf einstweiligen Rechtsschutz“

Sachverhalt

Die Antragstellerin (Ast) betreibt in der Stadt H in NRW an einer gemeindlichen Straße die – bei den Einwohnern unter diesem Namen bekannte – sog. „Pommeskurve“. Diese hat sie vom Vorbesitzer erworben und umgebaut; ohne jedoch evtl. erforderliche Genehmigungen zu beantragen bzw. abzuwarten.

Um das Geschäft anzutreiben, stellt sie zudem in der „Pommeskurve“ vor der eigentlichen Verkaufsstätte bewegliche Werbeträger auf. Sie ist der Ansicht, dazu sei sie befugt. Insbesondere deshalb, weil sie in Kaufvertragsverhandlungen mit der Stadt H stehe über den Erwerb dieser Fläche.

Dies sieht die Stadt H als zuständige Untere Bauaufsicht anders. Sie erlässt nach vorheriger mehrmaliger telefonischer Belehrung über die Rechtslage die in Anlage abgedruckte Ordnungsverfügung vom 12. Juni 2013. Dieser Bescheid wurde der Ast am 14. Juni 2013 förmlich bekannt gegeben.

Dagegen legt die Ast zunächst innerhalb 1 Monats kein Rechtsmittel ein. Danach ergeht eine weitere Verfügung der Stadt H, mit der das angedrohte Zwangsgeld festgesetzt wurde, weil die Ast nicht reagiert. Dies stört die Ast nun doch und sie legt gegen diesen Bescheid rechtzeitig Klage ein beim zuständigen VG. Zudem erhebt sie nun ebenfalls Klage gegen die in Anlage abgedruckte Ordnungsverfügung vom 12. Juni 2013.

* Prof. Dr. *Edmund Beckmann* lehrt an der FHöV NRW.

Nach Einreichung beider Klagen änderte die Stadt H den Bescheid vom 12. Juni 2013 mit Bescheid vom 18. Juli 2013 unter Beifügung einer Rechtsmittelbelehrung dahingehend ab, dass nun als Zwangsmittel nicht mehr das angedrohte Zwangsgeld, sondern die Ersatzvornahme angedroht werde; diese Maßnahme sei effektiver zur Gefahrenabwehr. Diesen Änderungsbescheid bezieht die Ast in ihr Klageverfahren ein und beantragt nun die Aufhebung des Bescheides vom 12. Juni 2013 in der Fassung des Bescheides vom 18. Juli 2013 und begehrt *„einstweiligen Rechtsschutz“* gegen *„die unter Nr. 1 der Ordnungsverfügung vom 12. Juni 2013 geforderte Unterlassung der Errichtung von Werbeanlagen“* und *„die mit Bescheid vom 18. Juli 2013 angedrohte Ersatzvornahme.“*

Anlage

Stadt H

Ordnungsverfügung

Sehr geehrte…

1. Ich gebe Ihnen hiermit auf, die Errichtung von Werbeanlagen auf den oben genannten Flurstücken mit Ablauf des Tages der Zustellung dieser Verfügung zu unterlassen.
2. Gemäß §§ 55, 57, 60 und 63 VwVG NW drohe ich Ihnen zugleich ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 € je aufgefundener Werbeanlage bei nicht Einhaltung von Punkt 1 dieser Verfügung an.
   In diesem Fall werden dann auch Auslagen gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 1 VOVwVG NRW erhoben.
3. Aufgrund des §§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO wird hiermit die sofortige Vollziehung dieser Verfügung angeordnet.

Begründung

Anlässlich von Ortsbesichtigungen ab dem 15.05.2013 musste festgestellt werden, dass Sie auf den oben genannten Grundstücken und am Geländer des Restaurants Werbeanlagen errichtet haben, ohne die zuvor erforderliche bauaufsichtliche Genehmigung erhalten zu haben.
Bei den Werbeanlagen handelte es sich um die Tafeln

- „Chicken Wings – all you can eat“
- „Best Rips in Town“
- „Großes Brunch Buffet“,

die auf Anhängern, bzw. auf den Boden der o.a. städt. Flurstücke bzw. an dem Geländer des Restaurants aufgestellt bzw. angebracht wurden. Die Werbeanlagen werden hierbei nach kurzer Zeit versetzt, rotieren sozusagen auf den o.a. Flurstücken.

Durch die zuvor beschriebene Maßnahme haben Sie gegen § 63 Abs. 1 BauO NRW verstoßen. Nach dieser Vorschrift sind die Errichtung, die Änderung, die Nutzungsänderung und der Abbruch baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen i.S. von § 1 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW genehmigungspflichtig.
Ihre Verantwortlichkeit – Ordnungspflicht – für diesen Verstoß ergibt sich aus § § 56,57 BauO NRW. Danach hat die Bauherrin oder der Bauherr die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Sie bzw. er hat dafür zu sorgen, dass die erforderliche Genehmigung eingeholt wird.
Zum anderen sind Sie im Falle der an dem Gelände der Gaststätte errichteten Werbeanlage als Eigentümer des Baugrundstücks als sogenannter Zustandsstörer gemäß § 18 OBG NRW für die Einhaltung des §§ 63 BauO NRW verantwortlich.
Danach steht fest, dass Sie dafür verantwortlich sind, dass formell baurechtswidrige Bauwerke auf dem v.g. Grundstück errichtet wurden.

Formel baurechtswidrig ist ein Bauwerk, das ohne die erforderliche Baugenehmigung errichtet wurde.
Neben der bereits festgestellten formalen Illegalität ist die Errichtung von Werbeanlagen auch mit dem materiellen Recht nicht vereinbar.
Materiell baurechtswidrig ist ein Bauwerk, das so, wie es errichtet wird, nach den einschlägigen Bauvorschriften gar nicht genehmigt werden würde.

Nach § 13 Abs. 3 Nr. 1 BauO NRW sind Werbeanlagen, außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile unzulässig. Ausgenommen sind, soweit in anderen Vorschriften nichts anderes bestimmt ist, Werbeanlagen an der Stätte der Leistung.

Stätte der Leistung ist ein Ort, wo nicht nur eine Leistung erbracht wird, sondern auch direkt von einem potenziellen Abnehmer nachgefragt wird. Der Begriff „Werbung an der Stätte der Leistung“ ist daher eng auszulegen. So ist eine beantragte und genehmigte Werbung unmittelbar an der Verkaufsstätte anzubringen, und nicht irgendwo auf dem eigenen Grundstück.

Hier kommt hinzu, dass die Werbeanlagen auf städtischen Grundstücken, wie aufgezeigt, illegal errichtet werden/wurden.

Die Grundstücke liegen nicht im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen qualifizierten Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Baugesetzbuch (BauGB) und nicht innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils gemäß § 34 BauGB. Die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens richtet sich darum nach § 35 BauGB – Bauen im Außenbereich –.

Nach § 35 Abs. 1 BauGB ist ein (privilegiertes) Vorhaben im Außenbereich nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche bestimmt,
2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dient,
3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient,
4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll,
5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,
6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebes nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebes nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen:
   a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,
   b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach der Nummer 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,
   c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und
   d) die Feuerungswärmeleistung der Anlage überschreitet nicht 2,0 Megawatt und die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas überschreitet nicht 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr,
7. der Erforschung, Entwicklungen oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dient, mit Ausnahme der Neuerrichtung von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, oder
8. der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist,

und das Einvernehmen mit der Gemeinde gemäß § 36 Abs. 1 BauGB erreicht wurde.

Für Vorhaben nach Nummer 2 bis 6 ist als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelung zu beseitigen; bei einer nach Abs. 1 Nr. 2 bis 6 zulässigen Nutzungsänderung ist die Rückbauverpflichtung zu übernehmen, bei einer nach Abs. 1 Nr. 1 oder 2 zulässigen Nutzungsänderung entfällt sie.

Eine Privilegierung im Sinne von § 35 Abs. 1 BauGB ist nicht gegeben.

Danach muss das Vorhaben als „sonstiges Vorhaben“ im Außenbereich beurteilt werden. Gemäß § 35 Abs. 2 BauGB können sonstige Vorhaben im Einzelfall zugelassen werden, wenn Ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.

Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt gemäß § 35 Abs. 3 BauGB insbesondere vor, wenn das Vorhaben

1. den Darstellungen des Flächennutzungsplanes widerspricht,
2. den Darstellungen eines Landschaftsplans oder sonstigen Plans insbesondere des Wasser-, Abfall- oder Immissionsschutzrechts widerspricht,
3. schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
4. unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen oder andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung und Entsorgung, für die Sicherheit oder Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert,
5. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
6. Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt, die Wasserwirtschaft oder den Hochwasserschutz gefährdet,
7. die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt oder
8. die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen stört.

Das Vorhaben widerspricht den Darstellungen des Flächennutzungsplans, der für den zur Bebauung vorgesehenen Bereich Flächen für die Landwirtschaft darstellt. Mit dieser Darstellung im Flächennutzungsplan hat die Gemeinde in einem gesetzlich geregelten Verfahren ihren planerischen Willen hinreichend zum Ausdruck gebracht, sich in diesem Bereich baulich nicht weiterentwickeln zu wollen. Die Darstellung im Flächennutzungsplan ist damit geeignet, die Unzulässigkeit des geplanten Vorhabens herbeizuführen.
Somit ist die Errichtung von Werbeanlagen in dem o.a. Bereich sowohl nach § 13 BauO NRW als auch nach § 35 BauGB materiell unzulässig.

Gemäß § 61 Abs. 1 BauO NRW haben die Bauaufsichtsbehörden bei der Errichtung, der Änderung, dem Abbruch, der Nutzung, der Nutzungsänderung sowie der Instandhaltung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden. Sie haben in Wahrnehmung dieser Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Es entspricht daher pflichtgemäßem Ermessen, die erneute, zukünftige Errichtung von Werbeanlagen zu unterbinden.

Die Anordnung der zukünftigen Unterlassung ist das geeignete Mittel und ist auch erforderlich, um eine weitere Verletzung von § 63 Abs. 1 BauO NRW zu verhindern. Sie ist auch angemessen, da das öffentliche Interesse an der Einhaltung bauordnungsrechtlicher Vorschriften die durch die angeordnete zukünftige Unterlassung für Sie entstehenden Nachteile überwiegt. Der mit dieser Anordnung verbundene Substanzverlust ist als gering einzustufen. Die Bauordnung wurde nicht zuletzt auch aus dem Grund geschaffen, um unbefugtes Bauen zu verhindern. Zudem hätten Sie es in der Hand gehabt, durch Beantragung einer Baugenehmigung solche Nachteile zu vermeiden.
Die Androhung von Zwangsmitteln ist geboten, um die zukünftige Unterlassung der erneuten Errichtung von illegalen Werbeanlagen zu erreichen.
Das Zwangsgeld ist das am wenigsten belastende Zwangsmittel. Angesichts der Erheblichkeit der Verstöße ist die Höhe, wie unter Punkt 2 dieser Verfügung angegeben, angemessen.
Es wird darauf hingewiesen, dass im Falle der Uneinbringlichkeit des Zwangsgeldes das Verwaltungsgericht Arnsberg, Jägerstraße 1 gemäß § 61 VwVG NW gegen Sie anstelle des Zwangsgeldes eine Ersatzzwangshaft anordnen kann.

Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Es liegt im öffentlichen Interesse, dass die sofortige Vollziehung dieser Verfügung angeordnet wird. An der Beachtung und strikten Durchführung des formellen Verfahrens besteht ein derart gewichtiges Interesse, das sogar soweit reicht, dass bis zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens selbst mit materiell rechtmäßigen Baumaßnahmen nicht begonnen werden darf. Es würde sich ja ansonsten geradezu ins Gegenteil verkehren, indem gesetzestreuen Bürgern das Opfer der mit dem Genehmigungsverfahren zwangsweise verbundenen Verzögerung des Beginns und der Fertigstellung des Baus aufgebürdet würde, demjenigen doch, der die Vorschriften über das Genehmigungsverfahren missachtet, der Vorteil einer frühzeitigen Nutzung zukommt. Zudem geht von formell illegal errichteten Baulichkeiten im Außenbereich eine Gefahr einer nicht unerheblichen Breitenwirkung aus. Sie setzen für unbeteiligte Dritte den Anschein der Legalität und verleiten zur Nachahmung. Ein weiteres Belassen dieser illegalen Bauwerke, bzw. die Errichtung von weiteren Werbeanlagen, auch nur für die Dauer eines evtl. Hauptstreitverfahrens, kann angesichts dieser sich jederzeit realisierenden Gefahr nicht hingenommen werden.

Anhörung

Eine Anhörung konnte gem. § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW unterbleiben, da es, wie vorstehend aufgezeigt, im öffentlichen Interesse war, unverzüglich zu handeln.

Hinweis

Die vorsätzliche oder fahrlässige Durchführung von genehmigungspflichtigen Bauarbeiten ohne die erforderliche Baugenehmigung stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 84 Abs. 1 Nr. 13 BauO NRW dar, die nach § 84 Abs. 3 BauO NRW mit einem Bußgeld bis zu 250.000,00 € geahndet werden kann. Hierzu erhalten Sie gesondert Bescheid.

Gebührenbescheid

Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) in Verbindung mit der Allgemeinen Verwaltungsgebührerordnung für das Land NW (AVwGebO NW) und des Allgemeinen Gebührentarifs zur AVwGebO NW in der jeweils gültigen Fassung sind hierfür folgende Gebühren gem. Tarifstelle 2.8.2.1 zu entrichten:

Buchungsstelle (bei Zahlung bitte angeben) **Betrag in EUR**
100,00

Ich bitte Sie, die Gebühr innerhalb von 14 Tagen nach Empfang dieses Bescheides unter Angabe der v.g. Buchungsstelle an die Stadtkasse H zu überweisen. Es wird empfohlen, hierbei den beigefügten Zahlschein zu verwenden.

Konten der Stadtkasse
Konto-Nr. …
Konto-Nr. …

Bei Zahlung ist die Angabe von Buchungsstelle und Verwendungszweck unbedingt erforderlich. Sollten Sie den Fälligkeitstermin nicht einhalten, bin ich leider gezwungen, die Beitreibung des Betrages im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens kostenpflichtig zu veranlassen. Außerdem müssen bei verspäteter Zahlung Säumniszuschläge erhoben werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Ordnungsverfügung mit Androhung eines Zwangsmittels sowie gegen den Gebührenbescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage erhoben werden. Die Klage ist schriftlich bei dem

Verwaltungsgericht Arnsberg

oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des vorgenannten Verwaltungsgerichtes zu erheben. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, die angefochtene Verfügung soll in Urschrift oder Abschrift beigefügt werden.
Wird die Klage schriftlich erhoben, so wird die Frist nur dann gewahrt, wenn die Klage vor Ablauf eines Monats bei dem Verwaltungsgericht eingegangen ist. Falls die Frist durch das Verschulden eines von Ihnen Bevollmächtigten versäumt werden sollte, so würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet werden.
Die aufschiebende Wirkung der Klage entfällt auf Grund der Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 Abs. 2 Punkt 4 der Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.03.1991 (BGBL. I.S. 686) in der derzeit gültigen Fassung, das heißt, dass der mit der Ordnungsverfügung getroffenen Anordnung innerhalb der gesetzten Frist Folge zu leisten ist. Das Verwaltungsgericht Arnsberg kann auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage ganz oder teilweise wieder herstellen.
Der Klage gegen den Gebührenbescheid kommt gemäß der ausdrücklichen Regelung des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung zu, das heißt, dass die Pflicht zur Zahlung der geforderten Gebühr trotz erhobener Klage zunächst weiterhin bestehen bleibt. Um Unannehmlichkeiten in Form von Mahngebühren und Säumniszuschlägen zu vermeiden, darf ich Sie bitten, diese Gebühr spätestens bis zum gesetzten Fälligkeitstermin (siehe Gebührenbescheid) zu entrichten. Das Verwaltungsgericht Arnsberg kann auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage ganz oder teilweise anordnen. Dieser Antrag ist jedoch nur zulässig, wenn die Behörde einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung ganz oder zum Teil abgelehnt hat, es sei denn, dass die Behörde ohne Mitteilung eines zureichenden Grundes über den Antrag nicht innerhalb einer angemessenen Frist entschieden hat oder eine Vollstreckung droht.

Aufgabe

Erstellen Sie ein Gutachten zu den Erfolgsaussichten des einstweiligen Rechtsschutzantrags.

Lösung

Der Sachverhalt war/ist beim VG Arnsberg anhängig. Die Lösung orientiert sich an der überzeugenden und rechtskräftigen Entscheidung des VG Arnsberg vom 4. Sept. 2013 zum Az. 4 L 427/13.

Zulässigkeit

1. Antrag

Die Ast begehrt – vertreten durch ihre Prozeßbevollmächtigten – „einstweiligen Rechtsschutz“. Bei der Vertretung durch einen anwaltlichen Prozeßbevollmächtigten kommt zwar der Antragsformulierung eines Organs der Rechtspflege eine gesteigerte Bedeutung zu. Dennoch ist unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gebots des effektiven Rechtsschutzes davon auszugehen, dass mit dem Antrag „einstweiligen Rechtsschutzes“ vorliegend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die mit sofortiger Wirkung geforderte Unterlassung der Errichtung von Werbeanlagen (1) und bezogen auf die angedrohte Ersatzvornahme die Anordnung der aufschiebenden Wirkung (2) nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragt wird.

2. § 40 Abs. 1 VwGO

Dafür ist nach § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

3. Antragsbefugnis/Rechtsschutzbedürfnis

Die eingereichten Klagen haben keine aufschiebende Wirkung wegen § 80 Abs. 2 S. 1 Ziff. 4 VwGO (Aufstellen von Werbeanlagen)

bzw. § 80 Abs. 2 S. 1 Ziff. 3 VwGO iVm § 112 JustizG NRW (Androhung der Ersatzvornahme).
Ein Rechtschutzbedürfnis der Ast könnte nur dann entfallen sein, wenn – insbesondere – die eingereichte Klage gegen die Ordnungsverfügung vom 12. Juni 2013 offensichtlich verfristet und damit unzulässig wäre. Davon kann jedoch nicht ausgegangen werden. Es kann dabei im vorläufigen Rechtsschutzverfahren offen bleiben, ob der Antrag nicht schon deshalb unzulässig ist, weil die Ordnungsverfügung vom 12. Juni 2013 bestandskräftig geworden sein könnte. Der Bescheid vom 12. Juni 2013 ist der Ast ordnungsgemäß am 14. Juni 2013 zugestellt worden, so dass gem. §§ 57 Abs. 2 VwGO iVm §§ 222 Abs. 1 und 2 ZPO iVm § 188 Abs. 2 BGB die Monatsfrist des § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO am 15. Juli 2013 abgelaufen war. Es ist zweifelhaft, ob die dem Bescheid beigefügte Rechtsmittelbelehrung iSd § 58 Abs. 2 VwGO fehlerhaft war und deshalb die Jahresfrist gelten würde. Die Rechtsmittelbelehrung enthält nämlich keinen Hinweis auf die ab dem 1. Jan. 2013 bestehende Möglichkeit der elektronischen Rechtsmitteleinlegung bei den VGen (so jedoch ERVVO VG/FG). Die Kammer lässt offen, ob in dem fehlenden Hinweis eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung zu sehen ist.[1] Hier jedenfalls wurde der Bescheid vom 12. Juni 2013 durch den Bescheid vom 18. Juli 2013 geändert. Gleichzeitig wurde eine neue Rechtsmittelbelehrung gegeben, so dass auf jeden Fall die Klagefrist von einem Monat als gewahrt anzusehen ist. Folgerichtig wurde daher auch der Klageantrag umgestellt auf Aufhebung des Bescheides vom 12. Juni 2013 idF des Bescheides vom 18. Juli 2013. Die Klage dürfte danach zulässig erhoben worden sein. Ein Rechtsschutzbedürfnis für einen einstweiligen Rechtsschutzantrag ist daher nicht entfallen.

4. Ergebnis

Der Antrag ist danach zulässig.

Begründetheit

1. § 80 Abs. 3 VwGO

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung müsste mit einer ausreichenden Begründung iSv § 80 Abs. 3 VwGO versehen sein. Davon ist dem Sachverhalt nach auszugehen. Die Stadt H hat das öffentliche Vollzugsinteresse hinreichend einzelfallbezogen begründet.

2. Interessenabwägung

Die nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung fällt zuungunsten der Ast aus.
Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Ordnungsverfügung überwiegt das Interesse der Ast, diese nicht befolgen zu müssen. Die Klage zur Hauptsache dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach keinen Erfolg haben, so dass die Ast kein rechtlich geschütztes Interesse daran haben kann, die Vollziehung einstweilen zu verhindern.

a. Rechtsgrundlage
Rechtsgrundlage für die Ordnungsverfügung ist § 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW. Es handelt sich um die „Errichtung“ von baulichen Anlagen iSv § 61 Abs. 1 S. 1 BauO NRW. Diese besteht in dem Aufstellen der Werbeanlagen. Diese werden zwar nicht vor Ort zusammengesetzt oder am Boden befestigt. Die Untersagung der Aufstellung kommt dennoch faktisch einem Untersagen von Errichtungsarbeiten gleich, so dass die vorliegende Unterlassungsverfügung der Untersagung = Stilllegung von Bauarbeiten gleichkommt.
Nach ständiger Rechtsprechung rechfertigt bereits die formelle Illegalität eine Stilllegungsverfügung.[2]

b. Werbeanlage
Die in den VVen enthaltenen Lichtbilder belegen deutlich, dass die Ast in der Vergangenheit die Werbetafeln aufgestellt hat. Damit hat sie bauliche Anlagen errichtet. Denn solche Werbeanlagen sind bauliche Anlagen iSd § 2 Abs. 1 BauO NRW. Sie sind aus Bauprodukten hergestellt. Sie bestehen aus Bauholz und der eigentlichen Werbefläche. Sie sind trotz ihrer Versetzbarkeit mit dem Erdboden fest verbunden. Eine ortsfeste Benutzung ist immer dann gegeben, wenn die Anlage nach ihrer Zweckbestimmung dazu eingesetzt wird, ortsfest benutzt zu werden. So liegt es hier. Die Werbeträger sollen ortsfest in der „Pommeskurve“ auf die Gastronomie der Ast hinweisen.[3] Damit würde der Umgehung der einschlägigen baurechtlichen Vorschriften Vorschub geleistet. Es geht der Ast vorliegend ausschließlich um eine standortgebundene Werbung für ihre „Pommeskurve“.

c. Genehmigungspflicht nach § 63 Abs. 1 S. 1 BauO NRW
Handelt es sich bei den Werbetafeln um bauliche Anlagen, so liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Stilllegung vor.

Die Ast hat für die streitbefangenen Werbeanlagen die Erteilung einer Genehmigung nach § 63 Abs. 1 S. 1 BauO NRW nicht beantragt. Die Errichtung baulicher Anlagen bedarf der Genehmigung, soweit in den §§ 65 bis 66, 79 und 80 BauO NRW nichts anderes bestimmt ist. Das ist hier der Fall. Bei den Werbeanlagen handelt es sich um bauliche Anlagen, die nicht zu den genehmigungsfreien Werbeanlagen iSd § 65 Abs. 1 Nrn. 33 bis 34 BauO NRW zählen und auch nicht nach § 65 Abs. 1 Nr. 35 BauO NRW genehmigungsfrei errichtet werden dürfen. Sie sind nicht an der Stätte der Leistung angebracht. Als Ausnahmevorschrift ist § 13 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BauO NRW eng auszulegen. Es muss ein Funktionszusammenhang zwischen der Nutzung eines Gebäudes und der Werbung bestehen. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die Werbeanlagen stehen bereits auf einem anderen – von der Ast noch zu erwerbenden – städtischen Grundstück.

Damit verbleibt es dabei, dass die Werbeanlagen einer Genehmigung bedürfen, die weder beantragt wurde noch liegt sie vor.

d. Adressatin
Da die Ast die Werbetafeln aufstellen ließ, ist sie Verhaltensstörerin nach § 17 Abs. 1 OBG NRW.

e. Ermessen
Die Stadt H müsste das ihr gem. § 15 OBG NRW/§ 40 VwVfG NRW zustehende Ermessen sachgerecht ausgeübt haben. Daran bestehen vorliegend keine Zweifel. Die Verfügung vertößt insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es ist sachgerecht, der Ast das Unterlassen der Aufstellung von Werbeanlagen aufzugeben.

1 So u.a. OVG NRW Beschluss vom 11. Juli 2013 zum Az. 19 B 406/13 in nrw.rechtsprechung.de.

2 Vgl. S. 6 der Entscheidungsgründe.

3 Vgl. S. 7 der Entscheidungsgründe m.w.N..

f. Zwischenergebnis
Die Verfügung vom 12. Juni 2013, mit der die Aufstellung von Werbeanlagen untersagt wird, ist somit materiell rechtmäßig. Daher geht die Interessenabwägung zu Lasten der Ast aus.

3. Androhung der Ersatzvornahme

Es ist jedoch verfehlt, gem. § 63 Abs. 1 iVm §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 1 Ziff. 1 und 59 VwVG NRW die Androhung der Ersatzvornahme auszusprechen.

Die Ersatzvornahme kann nur bei vertretbaren Handlungen, d.h. bei Handlungen, deren Vornahme durch einen Dritten möglich ist, angedroht werden. Die von der Behörde getroffene Verfügung zielt jedoch auf eine Unterlassung. Damit kann sie nicht im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt werden.

Insofern wird die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage angeordnet.

Ergebnis:

Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die im Bescheid vom 12. Juni 2013 in der Fassung des Bescheids vom 18. Juli 2013 angedrohte Ersatzvornahme wird angeordnet. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Günter Haurand/Jürgen Vahle*

„Rauch und Spiele“
– Fallbearbeitung im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht**
– mit Anmerkungen eines Korrektors –

Sachverhalt

Stadt Glücksberg **, den 14.10. 2013**

Ordnungsamt

Az.: 32/10.13

1. Vermerk:

Frau Anita Allreich (A), Scheffelstraße 13, 12345 Glücksberg, betrieb zwei gem. § 33i Gewerbeordnung (GewO) genehmigte Spielhallen in Glücksberg, Stadtteil Kummerhausen. Das „Golden Nugget“ liegt an der Scheffelstraße (Nr. 1), das „Hades II“ befand sich in den Räumen der Höllengasse 66. Bei zwei routinemäßigen Kontrollen am 7. und 17. Mai 2013 wurde festgestellt, dass einige Gäste trotz Inkrafttretens des neuen Nichtraucherschutzgesetzes am 1. Mai 2013 in der Spielhalle „Hades II“ rauchten. Außerdem wurde in beiden Fällen festgestellt, dass die Aufsicht des „Hades II“ volle Aschenbecher entfernte und neue aufstellte. Die Aufsicht erklärte – auf das Rauchverbot angesprochen –, das „müsse ich besser mit der Chefin klären“, diese „entscheide über solche Dinge“. Frau A wurde aufgrund dessen mit Ordnungsverfügung vom 3. Juni 2013 – zugestellt mit Zustellungsurkunde am 5. Juni 2013 – aufgegeben, in ihrer Spielhalle Hades II

a) die ausdrückliche Gestattung oder das stillschweigende Dulden des Rauchens zu unterlassen;

b) die Aufenthaltsgewährung von Gästen, die das Rauchverbot missachten, zu unterlassen;

c) das Auf – und Zurverfügungstellen von Aschenbechern zu unterlassen.

Im Fall der Missachtung der Anordnungen zu a) und b) wurde ein Zwangsgeld von 2.000 €, für den Fall der Missachtung der Anordnung zu c) ein Zwangsgeld von 1.000 € angedroht. Frau A hat nichts gegen die Ordnungsverfügung unternommen. Dennoch wurde im Rahmen weiterer Kontrollen am 27. Juli, am 10. August und am 18. August 2013 festgestellt, dass Gäste der Spielhalle rauchten. An den Außentüren befanden sich maschinenschriftliche Zettel, auf denen darauf hingewiesen wurde, dass die Leitung der Spielhalle keine Einwendungen gegen das Rauchen habe.

An neun der insgesamt zwölf Spielgeräte waren Aschenbecher aufgestellt, die auch benutzt wurden.

* Regierungsdirektor *Günter Haurand* und Prof. Dr. *Jürgen Vahle* lehren an einer Fachhochschule in Nordrhein-Westfalen.
** Es handelt sich um die Hauptlaufklausur, die am 11. Dezember 2013 im Fachmodul 5.1 an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW ausgegeben wurde; die Bearbeitungszeit betrug vier Zeitstunden.

Frau A hat das „Hades II“ allerdings im September 2013 geschlossen; eine entsprechende gewerberechtliche Abmeldung liegt vor. Sie hat im Übrigen geltend gemacht, für die Missachtung der Verfügung sei nicht sie, sondern die Spielhallenaufsicht Frau Karola Klotz, wohnhaft Kummerweg 2, 12345 Glücksberg, verantwortlich gewesen.

Es ist m. E. dennoch geboten und zulässig, das Zwangsgeld in voller Höhe festzusetzen. Die Geschäftsaufgabe der Spielhalle ändert daran nichts. Anderenfalls könnte sich jeder seiner „gerechten Strafe“ entziehen.

Der Rat der Stadt Glücksberg hat im Übrigen beschlossen, Spielhallenauswüchsen mit ihren negativen Begleiterscheinungen energisch entgegenzutreten. Neben bauplanungsrechtlichen Maßnahmen soll ein besonderes Augenmerk auf den Jugendschutz gelegt werden. Anlass hierfür waren u. a. mehrere Handtaschenraubdelikte zu Lasten älterer Mitbürgerinnen, bei denen die jugendlichen Täter jeweils als Motiv gegenüber der Polizei angaben, sich Mittel für das Weiterspielen in Spielhallen beschaffen zu wollen.
Frau A sollte daher aufgegeben werden, bei jedem Spielhallenbesucher des „Golden Nugget“ ausnahmslos eine Identitätskontrolle durchzuführen. Die Zulässigkeit und Notwendigkeit einer solchen Auflage ergibt sich zwar nicht eindeutig aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen (Glücksspielrecht, Jugendschutzgesetz), aber aus Sinn und Zweck der Regelungen. Die Normen dienen der Gewährleistung eines strengen, umfassenden Jugendschutzes. Diesen hat der Betreiber durch ausnahmslose Ausweiskontrollen sicherzustellen. Jeder Besucher ist zu kontrollieren.

2. Anhörung fertigen

3. Z.Vg.

Kleine-Macke

Stadt Glücksberg
Der Bürgermeister

Ordnungsamt
Az. 32/10.13 17. 10. 2013

Frau
Anita Allreich
Scheffelstraße 13
12345 Glücksberg

Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Allreich,

ich beabsichtige, Ihnen aufzugeben, in Ihrer Spielhalle „Golden Nugget“ – Scheffelstraße 1, 12345 Glücksberg – bei jedem Besucher bzw. jeder Besucherin eine Identitätskontrolle durchzuführen. Eine solche Maßnahme ist im Interesse eines umfassenden Jugendschutzes geboten, zumal Jugendliche zu den besonders gefährdeten Gästen von Spielhallen gehören.
Bloße Stichproben genügen deshalb nicht.

Wie meine Ermittlungen ergeben haben, wurde in der Spielhalle „Hades II“ (Höllengasse) an mindestens drei Tagen (27. Juli, 10. und 18. August 2013) geraucht, obwohl das mit Verfügung vom 3. Juni 2013 ausdrücklich und unter Androhung eines Zwangsgeldes untersagt wurde. Auch waren Aschenbecher für die Raucher aufgestellt, was ebenfalls untersagt war. Ich beabsichtige daher, Ihnen das angedrohte Zwangsgeld aufzuerlegen.

Ihnen wird hiermit Gelegenheit gegeben, sich bis **zum**

5. November 2013

zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern.

Im Auftrag

Kleine-Macke

Rechtsanwälte Nerf & Seeger
Winckelgasse 7
12345 Glücksberg , 30. 10. 2013

Stadtverwaltung Glücksberg
Postfach
Zu Az.: 32/10.13 Unser Zeichen: A/1-13

Hiermit zeigen wir an, dass uns Frau Anita Allreich, Scheffelstraße 13, 12345 Glücksberg, mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt hat.

Vollmacht wird versichert.

Die von Ihnen beabsichtigte Anordnung der Identitätskontrolle jedes Besuchers bzw. jeder Besucherin in der Spielhalle meiner Mandantin entbehrt einer Rechtsgrundlage. Meine Mandantin empfände eine solche Verfügung als Schikane, zumal sie selbst sich bisher keines Verstoßes gegen das Jugendschutzgesetz schuldig gemacht hat. Es hat in den rd. 20 Jahren des Bestehens der beiden Spielhallen bzw. seit Erteilung der Konzessionen nur ein einziges Verfahren gegeben, weil eine Aufsicht ihre Sorgfaltspflichten vernachlässigt hat. Das gegen Frau Allreich eingeleitete Bußgeldverfahren ist seinerzeit (2002) eingestellt worden.

Eine Zwangsgeldfestsetzung scheidet schon deshalb aus, weil ein totales Rauchverbot aufgrund des novellierten Nichtrauchschutzgesetzes von Nordrhein-Westfalen unverhältnismäßig ist und gegen Grundrechte (Art. 12 und 2 GG) verstößt. Viele Spieler sind passionierte Raucher und möchten ihrem Vergnügen auch in der Spielhalle meiner Mandantin nachgehen. Schon jetzt ist ein deutlicher Besucherrückgang infolge des Rauchverbots festzustellen. Er hat dazu beigetragen, dass meine Mandantin die Spielhalle „Hades II“ geschlossen hat.
Es wäre daher grob fehlerhaft, einen rechtswidrigen bzw. verfassungswidrigen Verwaltungsakt auch noch mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Die Ordnungsverfügung hat sich im Übrigen wegen Geschäftsaufgabe erledigt, ein „erledigter“ Verwaltungsakt ist aber keine Basis für eine Vollstreckung. Das gegenüber meiner Mandantin angedrohte Zwangsgeld würde anderenfalls zu einer Geldstrafe bzw. einem Bußgeld mutieren.

Hochachtungsvoll

Nerf, Rechtsanwalt

Aufgabe:

1. Prüfen Sie gutachtlich die Rechtmäßigkeit der im Anhörungsschreiben vom 17. Oktober 2013 bezeichneten behördlichen Maßnahmen.

2. Entwerfen Sie – je nach dem Ergebnis zu 1 – die erforderliche/n Verfügung/en (nur Kopf, Tenor und Rechtsbehelfsbelehrung).

Bearbeitungshinweise:

1. Die Ordnungsverfügung vom 3. Juni 2013 ist formell ordnungsgemäß begründet und enthält eine korrekte Rechtsbehelfsbelehrung.
2. Für die Anordnung einer Identitätskontrolle von Spielhallenbesuchern sind die örtlichen Ordnungsbehörden sachlich und instanziell zuständig.
3. Von der Verfassungsmäßigkeit der zitierten glücksspielrechtlichen Regelungen sowie ihrer Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorschriften ist auszugehen.
4. Die Frau A erteilten Erlaubnisse für den Betrieb der beiden Spielhallen entsprachen den gesetzlichen Vorgaben und gelten nach Inkrafttreten des GlüÄndStV übergangsweise weiter.
5. Die monatlichen Umsätze in der Spielhalle Hades II betrugen im Schnitt 12.000 €.
6. Die – kreisangehörige – Stadt Glücksberg liegt im Kreis Recklinghausen.

Anlagen:

<u>Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (AG GlüStV NRW): Auszug</u>

§ 16 Spielhallen

(1) Eine Spielhalle im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 oder des § 33d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung dient; Schank- und Speisewirtschaften sind keine Spielhallen.

(2) Die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle bedürfen der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag und nach diesem Gesetz. Genehmigungserfordernisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn
…

2. die Einhaltung

a) der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag

…

nicht sichergestellt ist.

Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – GlüÄndStV – (Auszug):

§ 2 Anwendungsbereich
…
(3) Für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, gelten nur die §§ 1 bis 3, § 4 Abs. 1, 3 und 4, §§ 5 bis 7 sowie die Vorschriften des Siebten und Neunten Abschnitts.
…

§ 4 Allgemeine Bestimmungen
…
…
(3) Das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig. Die Veranstalter und die Vermittler haben sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind …

Auszug aus dem Jugendschutzgesetz

§ 6
(1) Die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen darf Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden.
(2) …

§ 8
Hält sich ein Kind oder eine jugendliche Person an einem Ort auf, an dem ihm oder ihr eine unmittelbare Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl droht, so hat die zuständige Behörde oder Stelle die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Maßnahmen zu treffen. …

Lösungshinweise

Vorbemerkung:

Der Sachverhalt ist den Fällen nachgebildet, die den Beschlüssen des *VG Köln* vom 9. 9. 2011 – 7 L 435/11 (DVP 2013, S. 126) und des *OVG Schleswig* vom 6. 12. 2012 – 3 MB 40/12 – (GewArch 2013, S. 74) zugrunde liegen. Durch das Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes NRW vom 4. 12. 2012 – in Kraft seit dem 1. 5. 2013 – (s. hierzu *Breitkopf* und *Stollmann*, NWVBl. 2013, S. 161) hat sich die Rechtslage, die bei der Entscheidung des *VG Köln* zu berücksichtigen war, nicht geändert.
Die Überlegungen zur Vollstreckung eines bestandskräftigen Grundverwaltungsaktes sind grundsätzlich auch auf die Rechtslage in anderen Bundesländern übertragbar. Zu beachten ist allerdings, dass eine dem § 60 Abs. 3 Satz 2 2. Hs. VwVG NRW entsprechende Regelung zur Vollstreckung bei Unterlassungspflichten in den meisten Bundesländern und im Bundesrecht nicht existiert. In Thüringen beispielsweise hat der Gesetzgeber Ende 2008 die gesetzliche Regelung so geändert, dass eine Beitreibung nach Erledigung der zwangsgeldbewehrten Verfügung nicht mehr möglich ist (vgl. *OVG Weimar,* NVwZ-RR 2013, S. 6). § 92 Abs. 1 Nr. 5 SOG-MV bestimmt explizit, dass der Vollzug einzustellen ist, wenn weitere Verstöße gegen eine Duldungs- oder Unterlassungspflicht nicht zu erwarten ist. Demgemäß hat das *OVG Greifswald* (DÖV 1996, S. 927) in einem solchen Fall die Beitreibung eines bereits festgesetzten Zwangsgeldes untersagt.
Es ist umstritten, ob das Zwangsgeld bei einer Anwendung trotz fehlender Wiederholungsgefahr mehr Straf- als Beugecharakter hat und damit eine Beitreibung aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig wird (so *Sadler*, VwVG/VwZG, 8. Aufl. 2011, § 15 VwVG Rn. 63 f.). Eine Diskussion dieser Frage war im Rahmen dieser Klausur jedoch nicht zu erwarten. Argumente in dieser Richtung sollten jedoch positiv gewertet werden.

A. Rechtsgutachten

I. Festsetzung des Zwangsgeldes

1. Formelle Rechtmäßigkeit

a) Die **Zuständigkeit** des Bürgermeisters als örtliche Ordnungsbehörde – die die Ordnungsverfügung erlassen hat – folgt aus § 56 Abs. 1 VwVG NRW.

b) Eine Anhörung wäre zwar nach § 28 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG NRW entbehrlich gewesen, hat hier aber tatsächlich stattgefunden.

c) Für den Festsetzungsbescheid genügt die einfache Schriftform. Der Zustellungszwang gilt gem. § 63 Abs. 6 Satz 1 VwVG NRW nur für Androhung, nicht für die Festsetzung: *OVG Münster,* Beschl. vom 14. 7. 2011 – 13 B 696/11). Unter Beweisgesichtspunkten ist eine Zustellung – bei Rechtsanwälten gegen **Empfangsbekenntnis** durch die Post (§ 5 Abs. 4 LZG NRW) – gleichwohl empfehlenswert.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Die **gesetzlichen Voraussetzungen für die Festsetzung** des Zwangsgeldes nach den §§ 55 Abs. 1, 60, 63, 64 VwVG NRW liegen vor. Die **unanfechtbare** Ordnungsverfügung vom 3. 6. 2013 kann mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden (§ 55 Abs. 1 VwVG NRW). Das Zwangsgeld ist nach § 57 Abs. 2 und § 63 Abs. 1 Satz 1 VwVG in der Ordnungsverfügung **schriftlich angedroht** worden. Die Androhung wurde A auch nach § 63 Abs. 6 VwVG NRW mittels Zustellungsurkunde am 5. 6. 2013 **zugestellt** und ist damit wirksam geworden. Mangels Klageerhebung ist die Androhung nach Ablauf der Anfechtungsfrist von einem Monat ebenfalls **unanfechtbar**.
Soweit der Anwalt der A vorträgt, das Rauchverbot sei unverhältnismäßig, richtet sich dieser Einwand nicht gegen die Rechtmäßigkeit des Zwangsgeldes, sondern die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts, dessen Durchsetzung das Zwangsgeld dienen soll. **Einwände** gegen die **Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung** können hier indessen **nicht mehr berücksichtigt** werden, weil die Verfügung vom 3. 6. 2013 **bestandskräftig** geworden ist. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldfestsetzung ist im Übrigen allein die

Wirksamkeit, nicht aber die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung (vgl. *BVerwG*, Urt. vom 16.12.2004 – 1 C 30/03). A hätte mithin Klage gegen das Rauchverbot einlegen müssen, um die Verhältnismäßigkeit der Anordnung – insbesondere ihre Verfassungsmäßigkeit – verbindlich gerichtlich klären zu lassen.
Etwas anderes kommt nur in Betracht, wenn sich die Verfügung erledigt hat. **Erledigung** i. S. des § 43 Abs. 2 VwVfG NRW liegt vor, wenn der Verwaltungsakt gegenstandslos geworden ist, also keine rechtliche Wirkung mehr erzeugt. Diese Funktionslosigkeit tritt nicht automatisch dadurch ein, dass der Verwaltungsakt „überflüssig“ wird, sei es durch Befolgung oder durch Wegfall des Streitobjekts. Der Verwaltungsakt ist zumindest dann unverzichtbare Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme (§ 55 Abs. 1 VwVG NRW), wenn Kosten erhoben werden (sollen). Erst die Aufhebung einer Grundverfügung als rechtswidrig führt zur Unzulässigkeit der Vollstreckung und der hieran anknüpfenden Kostenerhebung. Diese **Titelfunktion** behält der Verwaltungsakt auch in den Fällen, in denen weitere Verstöße gegen die Regelung nicht mehr möglich sind (s. *VGH Mannheim*, VBlBW 2008, S. 305; *OVG Münster*, NWVBl. 1992, S. 71).

Hinweis: *Mit Blick auf die – nachstehend behandelte – (Spezial-)Regelung in § 60 Abs. 3 Satz 2 VwVG NRW wäre es aber unschädlich, wenn von einer Erledigung des Grund-Verwaltungsakts ausgegangen würde. Fehlt eine Auseinandersetzung mit § 43 Abs. 2 VwVfG NRW sollte dies nicht negativ bewertet werden. Greifen Bearb. das Problem mit akzeptablen Gründen auf, kann das allerdings die Qualität der Bearbeitung steigern.*

b) Die Festsetzung gem. den §§ 60, 64 VwVG NRW setzt voraus, dass die **Androhung missachtet** worden ist. Diese Voraussetzung liegt hier vor, weil A die in der Ordnungsverfügung auferlegten **Verpflichtungen nicht erfüllt** hat. Die Anordnung richtete sich (allein) an die Spielhallenbetreiberin und nicht – wie von A geltend gemacht – an die Spielhallenaufsicht Frau K. Selbst bei fehlerhafter Inanspruchnahme der A wäre der Einwand unbeachtlich, weil er sich gegen die Ordnungsverfügung richtet. Infolge des Eintritts der Bestandskraft des Verwaltungsaktes sind derartige Einwendungen unbeachtlich.

Die Unterlassungspflichten waren sofort zu erfüllen. A hat jedoch nach Zustellung der Ordnungsverfügung und Zwangsmittelandrohung ausweislich der drei Kontrollen das Rauchen in ihrer Gaststätte weiterhin gestattet und es auch nicht unterlassen, Aschenbecher aufzustellen. Zu prüfen ist allerdings, ob sich A mit Erfolg auf § 65 Abs. 3 VwVG NRW berufen kann. Danach ist der Vollzug einzustellen, sobald sein Zweck erreicht ist oder wenn die Vollstreckungsvoraussetzungen nachträglich weggefallen sind. Diese Voraussetzungen sind hier indessen nicht erfüllt. Der **Zweck des Vollzuges** ist grundsätzlich nur erreicht, wenn der Betroffene seine Verpflichtungen aus der Ordnungsverfügung erfüllt und die gebotenen Handlungen durchführt oder die verbotenen Handlungen unterlässt (vgl. auch § 60 Abs. 3 Satz 2 VwVG NRW). Infolge der Zuwiderhandlung gegen die Ordnungsverfügung an mindestens drei Tagen kann der Zweck des Vollzuges nicht mehr erreicht werden. Zwar sind die **Vollstreckungsvoraussetzungen nachträglich entfallen**. Die mit der Ordnungsverfügung vom 3. 6 2013 verhängten Pflichten richteten sich an A als Betreiberin der Spielhalle „Hades II“ und gehen ins Leere, weil die Spielhalle nicht mehr betrieben wird. Dies führt hier jedoch **nicht** zu einer **Einstellung des Vollzugs.** Nach § 65 Abs. 3 lit. c) Satz 2 VwVG i. V. mit § 60 Abs. 3 VwVG ist ein **Zwangsgeld** auch bei Wegfall der Vollstreckungsvoraussetzungen beizutreiben, wenn einer **Duldungs- oder Unterlassungspflicht** zuwidergehandelt worden ist. Jede Verbotsübertretung nach der Androhung und während der Zeit, in der die vollziehbare Ordnungsverfügung gilt, führt demgemäß auch dann zur Festsetzung und Beitreibung eines Zwangsgeldes, wenn die Zuwiderhandlung später eingestellt oder die Ordnungsverfügung aufgehoben wird (vgl. *OVG Münster*, Beschluss vom 2.6.2010 – 13 B 191/10). Im vorliegenden Fall hat A an zumindest drei Tagen im Juli und im August 2013 und damit nach der wirksamen Androhung des Zwangsgeldes und vor Geschäftsaufgabe (September 2013) gegen die ihr obliegenden **Unterlassungspflichten** verstoßen.

c) Die **Höhe des Zwangsgeldes** von 3.000 € ist – gemessen an den monatlichen Durchschnittsumsätzen – auch unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Interesses der A an der Nichtbefolgung des Rauchverbots (§ 60 Abs. 1 Satz 2 VwVG) nicht zu beanstanden.

d) Ob möglicherweise – im Hinblick auf die Schließung der Spielhalle – auf Antrag der A gem. § 60 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. VwVG i. V. mit § 26 Abs. 1 VwVG NRW eine vorläufige oder endgültige Einstellung der Vollstreckung wegen einer **Härte** in Betracht kommt, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Ergebnis: Gegen die angekündigte Zwangsgeldfestsetzung bestehen keine rechtlichen Bedenken.

II. Anordnung von Identitätskontrollen

1. Formelle Rechtmäßigkeit

a) Zuständigkeit

aa) Die sachliche/instanzielle Zuständigkeit ist gemäß Bearbeitungshinweis 2 gegeben.

Hinweis: *Die Zuständigkeit des Bürgermeisters von Glücksberg – als örtliche Ordnungsbehörde – ergibt sich aus § 2 Abs. 1 GewRV i. V. mit der Anlage Nr. 1.8.1 sowie den §§ 3 Abs. 1 u .5 Abs. 1 OBG. Entsprechendes gilt gem. § 1 Satz 1 ZuVO JuWO, wenn die Rechtsgrundlage für die Anordnung in § 8 JuschG gesehen wird. Die örtlichen Ordnungsbehörden sind im Übrigen auch zuständig, um die Anforderungen des Jugendschutzes gem. § 4 Abs. 3 GlüStV durchzusetzen, § 19 Abs. 5 AG GlüStV NRW). Auf diesen Punkt musste in der Klausur allerdings nicht eingegangen werden.*

bb) Mangels einer Spezialnorm ist § 4 Abs. 1 OBG einschlägig. Örtlich zuständig ist danach Bürgermeister der Stadt Glücksberg, in deren Bezirk sich die fragliche Spielhalle befindet.

b) Anhörung

Die nach § 28 Abs. 1 VwVfG NRW erforderliche Anhörung hat stattgefunden. A hat von der **Möglichkeit der Äußerung** auch Gebrauch gemacht.

c) Form

Für Ordnungsverfügungen ist grundsätzlich die **Schriftform** vorgeschrieben (§ 20 Abs. 1 Satz 1 OBG).

2. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Die **Ermächtigung** für die Anordnung kann sich zum einen – sinngemäß – aus § 4 Abs. 3 GlüÄndStV ergeben. Da A eine Spielhalle i. S. des § 16 Abs. 1 AG GlüStV NRW betreibt, ist die jugendschutzrechtliche Regelung des § 4 Abs. 3 i. V. mit § 2 Abs. 3 GlüÄndStV anwendbar.
Die Durchsetzung des Verbots lässt sich durch die Vorlage eines Ausweises oder eine vergleichbare **Identitätskontrolle** erreichen. Fraglich ist allerdings, ob die Maßnahme mit dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** (§ 15 OBG in entsprechender Anwendung) vereinbar wäre. Hier bestehen erhebliche Zweifel in Bezug auf die Erforderlichkeit. Ziel einer Identitätskontrolle aufgrund der zitierten Normen ist der **Jugendschutz**. Diesem kommt ein hoher Stellenwert zu, sodass eine effektive Durchsetzung geboten ist. Insbesondere in Zweifelsfällen muss der Betreiber einer Spielhalle deshalb eine Identitätskontrolle durchführen. Anders liegen die Dinge aber bei Personen, die eindeutig und unzweifelhaft über 18 Jahre sind. Bei ihnen kann eine Ausweiskontrolle nicht dem Jugendschutz dienen. Ihnen gegenüber würde eine Kontrolle bzw. eine entsprechende Pflicht auf behördliche Schikane hinauslaufen. Hierfür spricht auch folgende Überlegung (*OVG Schleswig*, GewArch 2013, S. 74, 75): Das Verbot, Spirituosen an Jugendliche zu verkaufen, wird in Lebensmittelgeschäften auch nicht durch eine ausnahmslose Kontrolle aller Käufer von Spirituosen durchgesetzt. Lediglich bei jugendlich aussehenden Käufern wird die Vorlage eines Ausweises verlangt. Damit ist dem Jugendschutz auch Genüge getan. Entsprechendes gilt auch für Alterskontrollen in Spielhallen. Erst wenn sich herausstellen sollte, dass sich Jugendliche in der Spielhalle aufhalten, weil sie nicht bzw. nicht hinreichend kontrolliert werden, könnte Anlass bestehen eine generelle Ausweiskontrollpflicht zu verhängen.

b) Als weitere Ermächtigungsgrundlage kommt § 6 Abs. 1 JuSchG in Betracht.

Insoweit gelten jedoch die Ausführungen zu a) entsprechend.

Hinweis: *Vertretbar wäre auch die Heranziehung des § 8 Satz 1 JuSchG; am Ergebnis ändert sich hierdurch jedoch nichts. Sofern Bearb. § 14 Abs. 1 OBG als Ermächtigungsgrundlage anwenden, ist dies bereits im Hinblick auf die hier in Betracht kommende Spezialnorm des § 6 JuSchG problematisch. Ggf. müssten die §§ 4 Abs. 3 und 2 Abs. 3 GlüÄndStV als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit behandelt werden. Mangels konkreter Hinweise ist bereits das Vorliegen einer konkreten Gefahr zweifelhaft.*

Ergebnis: Die Anordnung von Identitätskontrollen wäre rechtswidrig.

B. Bescheidentwurf

Stadt Glücksberg
Der Bürgermeister

Ordnungsamt
Az. 32/10.13 11. 12. 2013

gegen Empfangsbekenntnis

Herrn
RechtsanwaltNerf
Winckelgasse 7
12345 Glücksberg

Zwangsgeldfestsetzung gegen Ihre Mandantin Frau Anita Allreich, Scheffelstraße 13, 12345 Glücksberg
Ihr Zeichen A/1-13

Hinweis: *Die Zustellung an den Anwalt ist zwar nicht zwingend vorgeschrieben, weil eine Vollmacht zwar versichert, jedoch nicht vorgelegt worden ist (§ 7 Abs. 1 Satz 2 LZG NRW). Nach der (Soll-) Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 VwVfG NRW ist die Behörde allerdings im Regelfall gehalten, sich an den Bevollmächtigen zu wenden.*

Verfügung über die Festsetzung eines Zwangsgeldes

Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt,

hiermit wird das gegenüber Ihrer Mandantin in der Ordnungsverfügung vom 3. Juni 2013 angedrohte

Zwangsgeld in Höhe von 3.000 €

festgesetzt.

Hinweis: *Eine andere (höhere) Zwangsgeldfestsetzung (insbesondere 2 x 2.000 + 1.000 € = 5.000 €) ist angesichts der etwas schwammigen – aus dem Originalbescheid entnommenen – Formulierungen in der Ordnungsverfügung vertretbar. Es spricht allerdings mehr dafür, dass die Anordnungen unter lit. a) und b) eine Regelungseinheit bilden; es soll das Rauchen in der Spielhalle unterbunden werden.*

Bitte zahlen Sie diesen Betrag unter Angabe des Aktenzeichens bis zum … auf folgendes Konto …

Begründung: (nicht erforderlich)

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen erhoben werden. Die Klage ist schriftlich zu erheben oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erklären; sie kann auch nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen vom 7. November 2012 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Seite 548) auf elektronischem Wege eingereicht werden.

Hinweis: *Die örtliche Zuständigkeit des VG Gelsenkirchen ergibt sich aus § 17 Nr. 4 JustG NRW.*
Einer Belehrung über die Form (Satz 2) bedarf es gem. § 58 VwGO zwar nicht, sie ist aber üblich. Wird auch darüber belehrt, empfiehlt sich ein Hinweis auf die elektronische Kommunikation. Es ist str., ob die Rechtsbehelfsbelehrung bei Fehlen eines solchen Hinweises fehlerhaft ist (s. einerseits z, B. BFH, Beschluss vom 12. 12. 2012- I B 127/12, DB 2013, S. 270, andererseits OVG Koblenz, Urteil vom 8. 3. 2012 – 1 A 11258/11.OVG, DVP 2013, S. 218).

Anhang: Anmerkung eines Korrektors

I. Am Studienort Bielefeld haben 75 Studierende an der Klausurenrunde teilgenommen.
Das Ergebnis sieht so aus:

sehr gut:	0	=	0 %
gut:	9	=	12 %
befriedigend:	26	=	34 %
ausreichend:	21	=	28, 66 %
nicht ausreichend:	19	=	24, 33 %

II. Die Bearbeitung der Klausuraufgabe ist vielen Studierenden offenbar sehr schwer gefallen. Die Mängelliste umfasst methodische, inhaltliche und formale Fehlleistungen.

1. Methodische Mängel

a) Die **Aufgabenstellung** ist genau zu beachten. Das ist zwar eine Binsenwahrheit, dennoch wird diese Regel häufig verletzt. Die bei dieser Klausur zu prüfenden Maßnahmen waren in dem Anhörungsschreiben vom 17. Oktober 2013 deutlich bezeichnet. Hieraus ergab sich, dass es (nur) um zwei eventuell noch **zu erlassende Verwaltungsakte** (Zwangsgeldfestsetzung, Anordnung der Identitätskontrolle) ging. In einigen Arbeiten wurde gleichwohl die Rechtmäßigkeit des Anhörungsschreibens selbst geprüft; einige sahen darin eine Ordnungsverfügung. Zahlreiche Verf. untersuchten ausführlich – fast immer im Zusammenhang mit § 55 Abs. 1 VwVG NRW – die Rechtmäßigkeit der (bestandskräftigen) Ordnungsverfügung: dabei wurde unnötigerweise eine (leider üppig sprudelnde) Fehlerquelle eröffnet.

b) Der **Sachverhalt** einer Klausuraufgabe ist **sakrosankt**. Er darf nicht eigenmächtig verändert, auch nicht „dramatisiert“ werden. Zahlreiche Verf. haben gegen diese Regel verstoßen. Insbesondere wurde – aus an sich nachvollziehbarer Sorge um das psychische und körperliche Wohl der „Jugend“ – unterstellt, dass sich in der (verbliebenen) Spielhalle der A Jugendliche und sogar Kinder aufhalten (dürfen). Insoweit hatte sich die Betreiberin A jedoch nichts zuschulden kommen lassen. Es gab keine Anhaltspunkte, dass A künftig Minderjährigen den Zutritt zum „Golden Nugget“ gewähren würde.

c) Es ist überflüssig und daher methodisch falsch, den **Sachverhalt nochmals zu** erzählen. Die Wiederholung von Sachverhaltsteilen zur „Vorbereitung“ der Subsumtion (ein beliebtes Argument von Studierenden) kostet zudem wertvolle Zeit. Natürlich muss bei der Subsumtion auf den Sachverhalt Bezug genommen werden. Maßgeblich und ausreichend ist jedoch, dass das jeweilige Sachverhalts“stück“ daraufhin untersucht wird, ob es unter den Tatbestand einer Rechtsnorm fällt. Das ist kein beschreibender, sondern ein wertender Vorgang.

d) Ebenso sinnlos ist es, den **Text einer geprüften Rechtsnorm abzuschreiben**. Im Gegensatz zu dieser Regel haben etliche Verf. sogar die als Anlage zur Klausuraufgabe abgedruckten Normen wörtlich wiederholt. Besonders schlimm ist es, wenn die Wiedergabe des Normtextes fehlerhaft ist, sei es, dass Tatbestandsmerkmale unterschlagen oder hinzu gefügt werden.

e) Die **Subsumtionen** in vielen Klausuren waren mangelhaft, insbesondere lückenhaft und oberflächlich. Bei § 65 VwVG NRW wurde beispielsweise pauschal die Anwendbarkeit des Absatzes 3 bejaht, ohne klarzustellen, welche Alternative einschlägig war. Vielfach wurde das „Vorliegen“ einer Norm oder eines Tatbestandsmerkmals lediglich behauptet, aber nicht begründet.

2. Inhaltliche Mängel

Die Zahl der Mängel ist bedeutend. An dieser Stelle sollen deshalb nur einige typische Fehler referiert werden.

a) Als **Ermächtigungsgrundlage** für die Anordnung der Identitätskontrolle wurde mehrfach § 12 Abs. 1 Nr. 1 PolG NRW i. V. mit § 24 OBG herangezogen, obwohl diese Vorschriften nur die Behörden selbst ermächtigen, Identitätsfeststellungen vorzunehmen. Hier geht es jedoch darum, (möglicherweise) eine Privatperson zu verpflichten, Dritte zu kontrollieren.

b) Der **Vorrang spezieller Ermächtigungen** im Verhältnis zur Generalklausel des § 14 Abs. 1 OBG wurde oft missachtet. Einige Verf. gehen zunächst zutreffend von speziellen Ermächtigungen (insbesondere den §§ 6, 8 JuSchG) aus und verneinen sogar mit verständiger Würdigung das Vorliegen ihrer Voraussetzungen. Methodisch mehr als zweifelhaft ist der dann vorgenommene überraschende Schwenk auf die Generalklausel des § 14 Abs. 1 OBG.

c) Zahlreiche Verf. (deutlich mehr als die Hälfte) bejahen **ohne hinreichende Stütze im Sachverhalt eine konkrete bzw. unmittelbare Gefahr** für Jugendliche in der Spielhalle der A. Dabei wurde der A unterstellt, sie habe bereits gegen Jugendschutzbestimmungen verstoßen oder werde das zumindest bald tun (s. o. 1, b).

d) In mindestens einem Drittel der Klausuren wurde A als Zustandsverantwortliche i. S. § 18 OBG eingestuft. Die Theorien der **unmittelbaren bzw. rechtswidrigen** Verursachung gelten jedoch auch dann, wenn die Gefahr von einer Sache (hier: Räumlichkeit) ausgehen kann.

e) Der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** wurde oft **schematisch** und ohne näheren Bezug zum Fall angewendet. Es wurde übersehen, dass die Kontrolle von Gästen, die eindeutig über 18 Jahre alt sind, unverhältnismäßig wäre.

f) Etliche Bescheidentwürfe sind ebenfalls nicht gelungen. Bei den Entwürfen einer Anordnung von Identitätskontrollen fehlte teilweise der – im Hinblick auf § 63 Abs. 6 VwVG NRW – notwendige Zustellvermerk. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung bezüglich der Zwangsandrohung war im Hinblick auf § 112 JustG NRW unnötig.

3. Formale Mängel

Eine nicht geringe Zahl von Studierenden ist mit den Regeln der **Orthographie, Interpunktion und Grammatik** nur eingeschränkt vertraut. Zwar sind krasse Ausreißer wie „einsätzen“ (richtig: einsetzen) und „entgültig“ (richtig: endgültig) selten. Dennoch finden sich in vielen Klausuren Rechtschreibungs- und Zeichensetzungsmängel, die nicht allein mit Flüchtigkeit und Zeitdruck erklärt werden können. Insbesondere Kommata werden offenbar nach Belieben in den Text eingestreut, egal, ob sie passen oder nicht.

III. Angesichts des mittleren Schwierigkeitsgrades der Klausur ist das Ergebnis nicht zufriedenstellend. Auffällig ist der Mangel an Grundlagenkenntnissen. Zahlreiche Verf. bezeichneten das „Ordnungsamt“ der Stadt Glücksberg als zuständige Behörde. Einige erörterten die Nichtigkeit der Ordnungsverfügung vom 3. Juni 2013, weil sie auf einem verfassungswidrigen Gesetz beruhen könne; „verfassungswidrige“ Verwaltungsakte seien stets nichtig. Die insoweit allein maßgebliche Norm des § 44 VwVfG NRW scheint diesen Studierenden unbekannt zu sein. Behördenbegriff und Nichtigkeit von Verwaltungsakten sind Gegenstand des Grundlagenmoduls im Verwaltungsrecht, an dessen Ende eine Klausur steht. Das abschnittsweise Einsammeln von „Credit Points“ führt offenbar dazu, dass der Stoff mit Abschluss des jeweiligen Moduls gedanklich endgültig „abgehakt“ wird. Psychologisch ist das gut nachvollziehbar und zeigt zugleich einen Schwachpunkt des derzeitigen Bachelor-Studiums. Ein weiterer Grund für den schlechten Ausfall der Klausur kann in der Überfrachtung des Studiums und der daraus folgenden Überforderung der Studierenden liegen. Die Studierenden müssen innerhalb weniger Monate nicht nur zentrale Materien des allgemeinen Verwaltungsrechts erlernen, sondern sich auch soziale und interkulturelle Kompetenz sowie Fremdsprachenkenntnisse aneignen. Das Bachelor-Studium ist – im Vergleich mit dem Diplomstudiengang – mit Inhalten „angereichert“ worden, über deren Nutzen man unterschiedlicher Auffassung sein kann. Auch für ein Studium an einer Verwaltungsfachhochschule gilt immer noch das geflügelte Wort **„Non multa, sed multum“.*****

*** Nach *Plinius:* Viel lesen, nicht vielerlei. Die vollständige Sentenz wird auch so übersetzt: „Der Geist (!) ist eher durch viele als durch vielerlei Lektüre zu bilden.“ Nicht unpassend in diesem Zusammenhang erscheint die Mahnung von *Friedrich d. Großen:* „Kleine Geister wollen alles verteidigen, vernünftige Leute aber sehen nur auf die Hauptsache.“

Rechtsprechung

Polizeiliche Sicherstellung eines Bargeldbetrages

(OVG Lüneburg, Urt. v. 7. 3. 2013 – 11 LB 438/10)

1. Bargeld, das zunächst durch strafprozessuale bzw. sonstige (hier: zollamtliche) Sicherstellungsmaßnahmen sichergestellt bzw. beschlagnahmt und zur weiteren Verwahrung auf ein Konto eingezahlt, wird, darf anschließend zur Gefahrenabwehr polizeirechtlich sichergestellt werden.

2. Es bedarf vorher nicht der Umwandlung des Buchgeldes in Bargeld.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Der Kläger (K) wendet sich mit seiner Klage gegen die polizeirechtliche Sicherstellung eines bei ihm aufgefundenen Bargeldbetrages. K, ein niederländischer Staatsbürger, wurde am 29. 11. 2005 von Zollfahndern auf der Bundesautobahn (BAB) 30 im Rahmen einer mobilen Kontrolle an der niederländischen Grenze in dem von ihm mitgeführten PKW Range Rover mit einem belgischen Ausfuhrkennzeichen überprüft. Bei der Durchsuchung des Fahrzeuges fanden die Beamten in einer Reisetasche einen von K nicht angemeldeten Bargeldbetrag von 15.990,– EUR vor, der sich aus einem Teilbetrag von 4.000,– EUR (80 Banknoten á 50,– EUR) und einem weiteren Teilbetrag in kleiner Stückelung in Höhe von 11.990,– EUR (52 Banknoten á 50,– EUR, 353 Noten á 20,– EUR, 218 Noten á 10,– EUR und 30 Noten á 5,– EUR) zusammensetzte, der in der Reisetasche gesondert in einer zugeknoteten Plastiktragetasche verwahrt wurde. K gab hierzu an, dass er unterwegs nach Litauen sei, um dort den Range Rover zu verkaufen. Bei den mitgeführten Euronoten handele es sich um „Business-Geld“, das er so von der Bank erhalten habe. Wegen des Verdachts der Geldwäsche stellten die Zollfahnder den Geldbetrag sicher und nahmen ihn in die zollamtliche Verwahrung. Gegen K wurde ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren eingeleitet. Erkenntnissen niederländischer Behörden zufolge wurde gegen K dort 1978 wegen „Falschgeldes“, 1979 wegen Totschlages, 1978 und 1980 wegen „Diebstahls mit Gewalt“, in den Jahren 1988, 1989, 1991 und 2000 wegen der Herstellung, des Besitzes und Han-

dels mit Drogen, 1991 wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz und wegen Urkundenfälschung und 1994 wegen Erpressung ermittelt. Im Oktober 2000 wurde K per Haftbefehl in seinem Heimatland gesucht. Er stand im Verdacht, seit Juni 2000 einer Organisation anzugehören, die u.a. mit Ecstasy und Cannabis handelt. Nach eigenen Angaben wurde K in einigen Verfahren wegen Betäubungsmittelhandels rechtskräftig verurteilt, zuletzt im Jahr 2000. Nachdem sich der Verdacht der Geldwäsche nicht erhärten ließ, stellte die Staatsanwaltschaft Osnabrück das Ermittlungsverfahren gegen K gem. § 170 Abs. 2 StP0 ein und forderte das Hauptzollamt Osnabrück auf, den vereinnahmten Bargeldbetrag auf ein Konto der beklagten Polizeibehörde (B) zu überweisen, damit diese die Voraussetzungen einer polizeirechtlichen Sicherstellung des Geldes prüfen könne.

Mit Bescheid vom 20.12.2006 stellte B den bei K am 29.11.2005 aufgefundenen Geldbetrag in Höhe eines Teilbetrages von 11.790,– EUR sicher, nahm diesen in Verwahrung, erließ ein Verfügungsverbot und ordnete die sofortige Vollziehung der Maßnahmen an. Zur Begründung wurde ausgeführt: Rechtsgrundlage für die Sicherstellung sei § 26 Nr. 1 Nds. SOG. Es bestehe die gegenwärtige Gefahr, dass das sichergestellte Geld zur Begehung einer Straftat verwendet werde. Da K sich nach eigenen Angaben in einer finanziell schwierigen Situation befunden habe und das bei ihm aufgefundene Geld in einer für das Drogengeschäft typischen Art und Weise gestückelt gewesen sei, werde es als erwiesen angesehen, dass K den bei ihm aufgefundenen Betrag von 15.990,– EUR illegal erlangt habe. Angesichts der strafrechtlichen Auffälligkeit des K in der Vergangenheit sei zu befürchten, dass das sichergestellte Geld erneut zur Begehung von Straftaten eingesetzt werde. Die Angaben des K zur Herkunft des bei ihm aufgefundenen Geldes seien nicht schlüssig und daher auch nicht geeignet, den Eigentümer zweifelsfrei festzustellen. Da die konkrete Gefahr bestehe, dass K das Bargeld für weitere Straftaten missbrauche, werde gem. § 11 Nds. SOG ein Verfügungsverbot erlassen. Die Verwahrung werde auf § 27 Nds. SOG gestützt. Das VG hat den Bescheid der B aufgehoben und B verurteilt, den sichergestellten Geldbetrag an K herauszugeben. Die hiergegen gerichtete Berufung der B war erfolgreich.

II. Zur Rechtslage

Das OVG erachtet die Klage zwar als unzulässig, geht aber ausführlich (hilfsweise) auf die materielle Rechtslage ein. Im Gegensatz zur Vorinstanz hält der Senat den Sicherstellungsbescheid für rechtmäßig. Rechtsgrundlage sei die polizeirechtliche Norm über die Sicherstellung von Sachen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (§ 26 Nr. 1 Nds. SOG = z. B. § 43 Nr. 1 PolG NRW). Das OVG legt hierzu zunächst dar, dass sich eine Sicherstellungsanordnung auch auf Buchgeld erstrecken darf. Insoweit hält das Gericht eine analoge Anwendung des § 26 Nds. SOG für zulässig und geboten:

1. B hat mit dem hier streitigen Geldbetrag eine Sache sichergestellt. Der **Sachbegriff** des § 26 Nds. SOG entspricht dem des § 90 BGB und umfasst sämtliche körperlichen Gegenstände. Bargeld ist eine Sache und danach tauglicher Gegenstand einer Sicherstellung nach § 26 Nr. 1 Nds. SOG (Senatsurt. v. 2.7.2009 – 11 LC 4/08 –, NordÖR 2009, 403, juris, Rn. 36). Hier hat B allerdings nicht Bargeld sichergestellt. Objekt der Sicherstellung der B war nicht Bargeld, sondern Buchgeld, das aus einer Forderung bzw. aus einem Guthaben besteht, welches bargeldlos transferiert wird. Eine Forderung gehört grundsätzlich nicht zu den sicherstellungsfähigen Gegenständen (VG Oldenburg, Urt. v. 29.6.2010 – 7 A 1634/09 –, juris, Rn. 107; Nack, in: Karlsruher Komm. zur StPO, 6. Aufl. 2008, § 94 Rn. 3). Bei der hier gegebenen Fallkonstellation ist davon eine Ausnahme zu machen.Der Senat folgt der in der Literatur (Rohde/Schäfer, Nds. VBl. 2010, 41; a.A. Söllner, NJW 2009, 3339) und auch in der Rspr. (VG Oldenburg, Urt. v. 29.6.2010 – 7 A 1634/09 –, a.a.O.) vertretenen Auffassung, dass § 26 Nds. SOG analog auf das unkörperliche **Buchgeld** anwendbar ist, wenn – wie hier – zunächst durch strafprozessuale bzw. zollamtliche Sicherstellungsmaßnahmen **Bargeld vereinnahmt und** zur weiteren Verwahrung **auf ein Konto eingezahlt wurde** (vgl. hierzu bereits Senatsurt. v. 2.7.2009 – 11 LC 4/08 –, a.a.O.). Ist beabsichtigt, den Geldbetrag gefahrenabwehrrechtlich sicherzustellen, bedarf es vorher nicht der Umwandlung des Buchgeldes in Bargeld (Senatsbeschl. v. 23.5.2011 – 11 PA 158/11 –, V.n.b.). Das Geld bleibt tauglicher Gegenstand einer Sicherstellung gem. § 26 Nds. SOG. Insoweit besteht eine planwidrige Regelungslücke, die eine analoge Anwendung des Sachbegriffs in § 26 Nds. SOG auf in Buchgeld umgewandeltes Bargeld rechtfertigt. Die **Analogie** setzt voraus, dass der Anwendungsbereich der Norm wegen eines versehentlichen, mit dem Normzweck unvereinbaren Regelungsversäumnisses des Normgebers unvollständig ist. Eine derartige Lücke darf von den Gerichten im Wege der Analogie geschlossen werden, wenn sich aufgrund der gesamten Umstände feststellen lässt, dass der Normgeber die von ihm angeordnete Rechtsfolge auch auf den nicht erfassten Sachverhalt erstreckt hätte, wenn er diesen bedacht hätte (BVerwG, Urt. v. 13.12.1978 – 6 C 46.78 –, BVerwGE 57, 183, juris, Rn. 18; Beschl. v. 7.7.1993 – 6 P 15.91 –, Buchholz 251.2 § 40 BlnPersVG Nr. 1, juris, Rn. 71). Der niedersächsische Gesetzgeber, der sich mit der Vorschrift des § 26 Nds. SOG an den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (vgl. § 21 ME PolG) angelehnt hat, hätte die Sicherstellung von Buchgeld bei der hier gegebenen Fallkonstellation zugelassen. Nach der Zielsetzung dieser gesetzlichen Bestimmung besteht ein zwingendes Bedürfnis, auch in den Fällen, in denen durch die Strafverfolgungsbehörden sichergestelltes Bargeld auf ein Verwahrkonto eingezahlt und der Gefahrenabwehrbehörde anschließend lediglich Buchgeld zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt wird, diesen unkörperlichen Gegenstand wie eine Sache zu behandeln. In Bezug auf den Zweck der Sicherstellung, einer Person die tatsächliche Verfügungsgewalt über den sicherzustellenden Gegenstand zu entziehen, macht es keinen Unterschied, ob es sich hierbei um Bargeld oder Buchgeld handelt. Asservatenkammern oder Verwahrstellen sind angesichts der mit der Deponierung höherer Bargeldbeträge verbundenen Sicherheitsrisiken zunehmend nicht mehr als Verwahrungsstellen geeignet. Es besteht deshalb ein praktisches Bedürfnis, Bargeld möglichst nicht in einer verschlossenen Räumlichkeit zu verwahren, sondern es auf ein durch entsprechende Sicherheitsvorkehrungen schwer zugängliches Verwahrkonto einzuzahlen.

2. Im Anschluss daran prüft und bejaht der Senat die Voraussetzungen der präventiven Sicherstellung, also insbesondere das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung:

a) Mit der Sicherstellung des Geldbetrages von 11.790,– EUR wird eine gegenwärtige Gefahr abgewendet. Die Gefahrenlage braucht nicht in einer Eigenschaft der sicherzustellenden Sache begründet sein, sondern kann sich auch aus dem **Verhalten des Besitzers** ergeben (Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., Kap. F Rn. 743). Hat dieser das Geld aller Wahrscheinlichkeit nach

im Rahmen von illegalen Drogengeschäften erhalten bzw. eingesetzt, kann es ihm wegen seiner offensichtlich deliktischen Herkunft aus Gründen der Gefahrenabwehr entzogen werden. Damit soll erreicht werden, dass zuvor in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren sichergestellte bzw. beschlagnahmte Sachen, die keiner konkreten Straftat zugeordnet werden können, bei denen aber hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, dass sie unrechtmäßig erlangt wurden, nicht an den letzten Gewahrsamsinhaber zurückgegeben werden müssen. § 26 Nr. 1 Nds. SOG soll verhindern, dass **mit Hilfe der vermutlich illegal erworbenen Werte neue Straftaten vorbereitet und begangen werden**. Im Vordergrund steht der präventive Charakter der Maßnahme (Senatsurt. v. 2.7.2009 – 11 LC 4/08 –, a.a.O.; Senatsbeschl. v. 29.9.2010 – 11 LA 574/09 –, V.n.b.). Als Maßnahme der Gefahrenabwehr setzt die Sicherstellung eine gegenwärtige Gefahr und damit eine gesicherte Tatsachengrundlage voraus.
Unter (konkreter) **Gefahr** ist nach der Legaldefinition in § 2 Nr. 1a Nds. SOG eine Sachlage zu verstehen, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten wird. Die Gefahr ist nach § 2 Nr. 1b Nds. SOG **gegenwärtig**, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder wenn diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Der Begriff „gegenwärtige Gefahr" stellt also grundsätzlich strenge Anforderungen an die zeitliche Nähe und den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts; es kommt aber auch auf die Schwere des drohenden Schadens und die Intensität des Eingriffs an (vgl. Senatsurt. v. 2.7.2009 – 11 LC 4/08 –, a.a.O.; Böhrenz/Unger/Siefken, Nds. SOG, Komm., 9. Aufl., § 2 Rn. 5). Je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist, umso geringer sind die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit gestellt werden können. Bei gefährlichen und schwer zu bekämpfenden Straftaten wie dem Rauschgifthandel sind deshalb die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeitsprognose nicht zu hoch anzusetzen (vgl. Rohde/Schäfer, a.a.O., S. 44). Für die Herkunft eines sichergestellten Bargeldbetrages aus dem Drogenhandel können folgende Gesichtspunkte sprechen (vgl. dazu Senatsurt. v. 2.7.2009 – 11 LC 4/08 –, a.a.O., und Senatsbeschl. v. 29.9.2010 – 11 LA 574/09 –; Söllner, NJW 2009, 3339 ff.; Waechter, NordÖR 2008, 473, 477):

- hoher Geldbetrag
- Versteckthalten oder zumindest Aufbewahrung an einem ungewöhnlichen Ort
- szenetypische Stückelung der Geldscheine
- nicht plausibel erklärte Herkunft der Mittel
- Verdachtsmomente aus der organisierten Kriminalität
- einschlägige strafrechtliche Ermittlungsverfahren bzw. Verurteilungen

Ist anhand dieser **Indizien** davon auszugehen, dass das Geld offensichtlich aus Drogengeschäften stammt, kommt diesem Umstand bei der Prüfung der Frage, ob eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit nach § 26 Nr. 1 i.V. mit § 2 Nr. 1b Nds. SOG vorliegt, ein erhebliches Gewicht zu. Denn es entspricht **kriminalistischer Erfahrung**, dass das aus Drogengeschäften gewonnene Geld in der Regel zumindest teilweise wieder in die Beschaffung von Betäubungsmitteln investiert wird.

b) Nach dem Gesamtergebnis des Verfahrens in zwei Instanzen bestehen gewichtige Beweisanzeichen dafür, dass der bei K aufgefundene Bargeldbetrag in Höhe des sichergestellten Teilbetrages mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit zum Zwecke der Beschaffung bzw. des Handeltreibens mit Betäubungsmitteln in nicht unerheblichem Umfang gedient hat und im Falle einer Auszahlung an K erneut einer illegalen Verwendung zugeführt werden soll.

(1) Zollfahnder fanden bei K anlässlich einer mobilen Kontrolle an der niederländischen Grenze am 29. 11. 2005 einen Bargeldbetrag von 15.990,– EUR. Dieser Betrag war von K zuvor nicht zollamtlich angemeldet worden. Der Betrag befand sich nicht in einer Geldbörse des K, sondern wurde in einer Reisetasche aufgefunden. Lediglich ein Teilbetrag von 4.000,– EUR lag in der Reisetasche oben auf und war sofort einsehbar. Der größere Teilbetrag von 11.990,– EUR befand sich weiter unten in der Reisetasche in einer zugeknoteten Plastiktragetasche.

(2) Die Herkunft des Geldes konnte K nicht plausibel erklären. Bei seiner Befragung durch die Zollfahnder gab K an, es handele sich dabei um „Businessgeld", welches er so von der Bank erhalten habe und einfach so mit sich führe. Einen Bankauszahlungsbeleg konnte K nicht vorweisen. An diesem Sachvortrag hielt K später nicht fest. Vielmehr machte er in einer E-Mail an das Hauptzollamt Osnabrück geltend, dass er am 29. 11. 2005 die Fragen der Zollfahnder nicht gut verstanden habe. Dieser Vortrag vermag nicht zu überzeugen. Dem Verwaltungsvorgang lässt sich nicht entnehmen, dass es bei der Befragung des K im Rahmen der Kontrolle am 29. 11. 2005 Verständigungsschwierigkeiten mit K, der die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, gegeben hat. Außerdem hat K seine vorerwähnte E-Mail in einwandfreiem Deutsch abgefasst, so dass seine Einlassung, er beherrsche die deutsche Sprache nicht so gut, nicht überzeugend ist.

(3) Für eine illegale Herkunft des bei K aufgefundenen Bargeldbetrages spricht die szenetypische Stückelung der Geldscheine. Nach den von B vorgetragenen kriminalistischen Erkenntnissen, an deren Richtigkeit keine Zweifel bestehen, werden die Niederlande durch die organisierte Drogenkriminalität als Drogenumschlagplatz genutzt. Dabei verkaufen die Dealer die Drogen in Konsumentenportionen an die Endverbraucher weiter. Typischerweise wird hierfür ein Betrag von rd. 50,– EUR (entweder mit einer 50,– EUR-Note oder zwei 20,– EUR-Noten und einer 10,– EUR-Note) entrichtet. Mit diesem Erlös werden die Importeure bezahlt, die ihrerseits das Geld in der zusammengetragenen drogentypischen Stückelung zum Ankauf weiterer Drogen nutzen. Im vorliegenden Fall deutet die Stückelung des bei K aufgefundenen Bargeldbetrages (132 x 50er Noten, 353 x 20er Noten, 218 x 10er Noten und 30 x 5er Noten) daraufhin, dass das Geld aus dem Drogenhandel herrührt. Insbesondere die auffällige Häufung von 20 Euro- und 10 Euro-Scheinen legt den dringenden Verdacht der Herkunft aus Drogenhandel nahe. Selbst wenn der bei K aufgefundene Bargeldbetrag hinsichtlich der Häufigkeit und Verteilung der Banknoten auf die einzelnen Nennwerte statistisch dem jeweiligen Anteil der einzelnen Note am gesamten Eurobanknotenumlauf entspräche, wäre nicht geklärt, warum K einen derart gestückelten Bargeldbetrag mit sich geführt hat.

(4) Ein deutliches Indiz für die illegale Herkunft des Geldes ist auch dessen Aufbewahrungsart. Die Banknoten waren jeweils zu

1.000 EUR gebündelt, wobei jedes Bündel durch eine gefaltete, quer liegende Note vom nächsten getrennt war. Die Bündel waren größtenteils mit Gummibändern umwickelt. Dies schließt es aus, dass eine Bank an dem Geldkreislauf beteiligt war.

(5) Zu Lasten des K ist weiter zu berücksichtigen, dass er in der Vergangenheit mehrfach in Verbindung mit Drogendelikten gebracht worden ist. Gegen ihn wurde nach Erkenntnissen niederländischer Behörden in den Jahren 1988, 1989, 1991 und 2000 u.a. wegen der Herstellung, des Besitzes und Handels mit Drogen ermittelt. Im Oktober 2000 wurde K per Haftbefehl in seinem Heimatland gesucht. Er stand im Verdacht, seit Juni 2000 einer Organisation anzugehören, die u.a. mit Ecstasy und Cannabis handelte. Nach eigenen Angaben wurde K in einigen Verfahren wegen Betäubungsmittelhandels rechtskräftig verurteilt, zuletzt im Jahr 2000. Angesichts dieser Vorgeschichte besteht der begründete Verdacht, dass K auch noch im Jahr 2005 mit dem Transport von Drogengeldern befasst war. Durchgreifende Anhaltspunkte dafür, dass sich an dieser Situation in der Zwischenzeit bis zur Entscheidung des Senats etwas geändert haben könnte, liegen nicht vor.

Der Senat hat nicht die Überzeugung gewonnen, dass K einen Teilbetrag in Höhe von 12.000,– EUR von der litauischen Staatsangehörigen I. H. erhalten hat, um damit für sie in Belgien einen gebrauchten Pkw zu erwerben (wird ausgeführt).

3. Der Senat setzt sich abschließend mit der Frage auseinander, welchen Einfluss die Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen K auf die Rechtmäßigkeit der Sicherstellungsanordnung haben könnte. In diesem Zusammenhang geht das OVG auf die Grundsätze der Unschuldsvermutung und der Verhältnismäßigkeit ein:

Bei **präventiv-polizeilicher** Betrachtung kann trotz Einstellung eines Ermittlungsverfahrens allein aufgrund verbliebener Verdachtsmomente ein **Bedürfnis für die Aufrechterhaltung von polizeilichem Gewahrsam an beschlagnahmtem Geld** bestehen. K macht auch vergeblich geltend, dass ihm die in Art. 2 Abs. 1 GG i. V. mit dem Rechtsstaatsprinzip sowie in Art. 6 Abs. 2 der EMRK verankerte **Unschuldsvermutung** zugute kommen müsse. Die Unschuldsvermutung steht präventiv-polizeilichen Maßnahmen regelmäßig nicht entgegen, wenn trotz eines Freispruchs oder einer Verfahrenseinstellung die gegen den Betroffenen gerichteten Verdachtsmomente nicht ausgeräumt sind. Denn die Feststellung eines Tatverdachts ist etwas substantiell anderes als eine Schuldfeststellung. Der Freispruch oder die Verfahrenseinstellung bleiben andererseits nicht ohne Auswirkungen auf die Entscheidung über die Vornahme präventiv-polizeilicher Maßnahmen. Diese Umstände sind vielmehr im Rahmen der Prüfung des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen der Maßnahme und insoweit insbesondere bei der Frage zu berücksichtigen, ob die konkrete Maßnahme dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** Rechnung trägt (BVerfG, Beschl. v. 16.5.2002 – 1 BvR 2257/01 –, NJW 2002, 3231, juris, Rn. 20, zur fortdauernden Datenspeicherung trotz Freispruchs; BVerwG, Beschl. v. 6.7.1988 – 1 B 61.88 –, NJW 1989, 2640, zur weiteren Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen trotz Freispruchs). Angesichts der vorliegenden eindeutigen Hinweise auf die deliktische Herkunft des Geldes und der Wiederholungsgefahr ist der Sicherstellungsbescheid auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

J.V.

Zwangsgeldandrohung und Mittellosigkeit

(OVG Münster, Beschl. vom 15. 08. 2013 – 2 A 740/13 – in: BauR 2014, S. 678)

1. Für die Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohung kommt es allein auf das Vorliegen einer vollstreckbaren Grundverfügung an.

2. Grundsätzlich ist eine Vollstreckungsbehörde nicht gehindert, auch gegen einen mittellosen Vollstreckungsschuldner ein Zwangsgeld zu verhängen.

3. Ein Zwangsgeld kann dann ein ungeeignetes Zwangsmittel sein, wenn der Vollstreckungsschuldner nach seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen dauerhaft nicht in der Lage ist, die Ordnungspflicht selbst zu erfüllen oder erfüllen zu lassen und auch in absehbarer Zeit keine Möglichkeit der Inanspruchnahme unentgeltlicher Hilfe besteht.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin wendet sich gegen eine Zwangsgeldandrohung. Sie trägt vor, dass weder der Grundlagenbescheid (hier: Beseitigungsverfügung) noch die Zwangsmittelandrohung verhältnismäßig seien. Ihr fehle die wirtschaftliche Kraft, um die Beseitigungsverpflichtung zu erfüllen oder ein Zwangsgeld zu bezahlen. Das VG wies die Klage ab. Der Antrag auf Zulassung der Berufung blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Für die Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldandrohung kommt es allein auf das Vorliegen einer vollstreckbaren Grundverfügung im Sinne von § 55 Abs. 1 VwVG NRW an.
Die Zwangsgeldandrohung ist auch nicht aus wirtschaftlichen Gründen ungeeignet. Grundsätzlich ist es einer Vollstreckungsbehörde nicht verwehrt, auch gegen einen mittellosen Vollstreckungsschuldner ein Zwangsgeld zu verhängen. Andernfalls könnte sich dieser allein unter dem Hinweis auf seine Mittellosigkeit seiner Ordnungspflicht entziehen. Es muss aber bei der Wahl des Zwangsgelds als Zwangsmittels zu erwarten sein, dass der Vollstreckungsschuldner unter dem Eindruck einer Zwangsgeldandrohung für eine Befolgung der Ordnungsverfügung sorgen wird. Die Vollstreckungsbehörde hat prognostisch zu prüfen, ob der Ordnungspflichtige seiner Verpflichtung in finanzieller Hinsicht nachkommen kann. So kann eine Zwangsgeldandrohung dann ungeeignet sein, wenn der Vollstreckungsschuldner nach seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen dauerhaft nicht in der Lage ist, die Ordnungspflicht selbst zu erfüllen oder erfüllen zu lassen und auch in absehbarer Zeit keine Möglichkeit der Inanspruchnahme unentgeltlicher Hilfe besteht. Dem Vollstreckungsschuldner ist es dabei durchaus zuzumuten, zur Mittelbeschaffung sein Grundstückseigentum (jedenfalls) dann einzusetzen, wenn er das einzusetzende Grundstück nicht bewohnt und er es auch sonst nicht für seine Lebensführung benötigt.

H.W.

Nachbarn gegen kirchliches Glockengeläut

(VGH Mannheim, Urt. v. 3.4.2012 – 1 S 241/11)

Kirchliches Glockengeläut muss hingenommen werden.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim hat sich mit der Frage befasst, unter welchen Umständen das zwei Minuten andauernde Läuten von Kirchenglocken um 6 Uhr morgens von den Nachbarn nicht hingenommen werden muss. In dem konkreten Fall fand dieses Läuten seit vielen Jahren in dieser Art statt.
Das kirchliche Glockengeläut ist nach Auffassung des Gerichts sozial adäquat und wird allgemein akzeptiert. Vor allem in der örtlichen Bevölkerung wird dem Glockengeläut nicht nur eine religiöse, sondern auch eine Tag gliedernde soziale Funktion zugeschrieben. Das Glockengeläut fällt dabei nicht mit der Religions- oder gar der Konfessionszugehörigkeit der Bevölkerungsmehrheit. Sie ist auch nicht strikt an bestimmte Tageszeiten gebunden. Immissionsschutzrechtlich genießt allein die Nachtzeit besonderen Schutz. Dieser Schutz endet aber nach der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm gegen 6 Uhr morgens.
Das Gericht konnte nicht die von dem Nachbarn geltend gemachten Grundrechtsverletzungen durch Glockengeläut erkennen. Deshalb wurde die Unterlassungsklage zurückgewiesen.

F. O.

Bindungswirkung von Bußgeldbescheiden im Fahrerlaubnisentziehungsverfahren

(VGH Mannheim, Beschl. v. 4. 11. 2013 – 10 S 1933/13)

1. Rechtskräftige Bußgeldbescheide binden im Rahmen des Punktsystems nach § 4 StVG die Fahrerlaubnisbehörden in gleicher Weise wie gerichtliche Entscheidungen auch dann, wenn sie selbst keiner gerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden.

2. Diese Bindung besteht grundsätzlich unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit des Bußgeldbescheids;

3. Ob von dem vorgenannten Grundsatz und damit von der gesetzlich angeordneten Bindungswirkung eine Ausnahme in Betracht kommt, wenn ein Bußgeldbescheid evident unrichtig ist, bleibt offen.

4. Das Interesse eines Fahrerlaubnisinhabers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen die Entziehung der Fahrerlaubnis überwiegt nicht schon deshalb, weil die Erreichung von 18 Punkten überwiegend aus Parkverstößen resultiert.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Für den Antragsteller (Ast.) hatten sich auf Grund des von der Antragsgegnerin (Ag.) mit rechtskräftigem Bußgeldbescheid vom 16.4.2013 wegen eines weiteren vorsätzlichen und beharrlichen Parkverstoßes verhängten Bußgelds über 40 EUR und der daraus gem. Anlage 13 Nr. 7 zur Fahrerlaubnis-Verordnung resultierenden Bewertung mit 1 (weiteren) Punkt des Punktsystems nach § 4 StVG 18 Punkte im Verkehrszentralregister ergeben. Die Ag. entzog dem Ast. aufgrund dessen gem. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 StVG die Fahrerlaubnis.

***Hinweis**: Durch das 5. Gesetz zur Änderung des StVG und anderer Gesetze ist mit Wirkung zum 1. 5. 2014 ein neues Punktsystems eingeführt worden. Nach § 4 Abs. 5 Nr. 3 StVG **n. F**. gilt der Inhaber einer Fahrerlaubnis als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeuges und ist die Fahrerlaubnis zu entziehen, wenn er **„acht oder mehr Punkte"** erreicht hat. Die grundsätzlichen Erwägungen des VGH zur Bindungswirkung von Bußgeldbescheiden werden hierdurch nicht berührt.*

Da der Bescheid kraft Gesetzes (§ 4 Abs. 7 Satz 2 3. Alt. StVG) sofort vollziehbar war, hat der Ast. gem. § 80 Abs. 5 VwGO beantragt, die aufschiebende Wirkung seines Rechtsbehelfs in der Hauptsache anzuordnen. Der Rechtsschutzantrag hatte keinen Erfolg. Der Ast. hat gegen den Beschluss des VG Beschwerde erhoben.

II. Zur Rechtslage

*Die Beschwerde des Ast. hatte keinen Erfolg. Das VG hat den Rechtsschutzantrag nach Ansicht des VGH zu Recht abgelehnt. Auch bei einer Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 **1.** Alt. VwGO habe das Gericht zwar eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung und dem Interesse des Betroffenen, bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens von Vollzugsmaßnahmen verschont zu bleiben, vorzunehmen, bei der aber die **gesetzgeberische Entscheidung für den grundsätzlichen Vorrang des Vollzugsinteresses** zu beachten sei. Umstände, die abweichend von der gesetzgeberischen Entscheidung für eine sofortige Vollziehung des Verwaltungsakts eine Aussetzung rechtfertigen, lägen hier nicht vor. Die Entziehung der Fahrerlaubnis sei nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung rechtmäßig, und es seien keine Gründe ersichtlich, welche trotz der Annahme der Rechtmäßigkeit der Entziehungsverfügung für eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs sprechen könnten. Der Senat führt aus:*

Wie bereits das VG zutreffend dargelegt hat, liegen die Voraussetzungen für eine Entziehung der Fahrerlaubnis gem. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 StVG vor. Der Ast. wendet gegen diese Punktewertung ein, ihr lägen teilweise nicht gerichtliche Entscheidungen, sondern nur Entscheidungen der Bußgeldbehörden zugrunde, die schon deshalb nicht die vom VG angenommene Bindungswirkung entfalten könnten. Sodann erweise sich die strikte Anwendung des § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 StVG hier als unverhältnismäßig, weil nicht er, sondern Mitarbeiter seines Betriebs die Verkehrsverstöße begangen hätten, er als bloßer Fahrzeughalter mithin nicht die vom Gesetzgeber des Punktsystems vorausgesetzte Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer darstelle.
Dieses Vorbringen kann der Beschwerde nicht zum Erfolg verhelfen. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 StVG ist die Fahrerlaubnisbehörde bei Maßnahmen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 StVG (= *§ 4 Abs. 5 Satz 3 StVG n. F.*) an **rechtskräftige Entscheidungen über Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gebunden**.

***Hinweis**: Eine vergleichbare Bindungswirkung gibt es auch im Disziplinarrecht (s. z. B. § 23 BDSG) und im Gewerberecht, (§ 35 Abs. 3 GewO).*

Eine vom Ast. insoweit postulierte Unterscheidung zwischen gerichtlichen und behördlichen Entscheidungen trifft das Gesetz nicht, sie ist auch nicht aus systematischen Gründen geboten. Wenn der Ast. in diesem Zusammenhang sinngemäß offenbar auf die verwaltungsrechtliche, zwischen **Bestandskraft von Verwaltungsakten**

und **Rechtskraft von Urteilen** differenzierende Terminologie abheben will, verkennt er, dass der Gesetzgeber Bußgeldbescheide in § 84 Abs. 1 OWiG ausdrücklich als der Rechtskraft fähig behandelt und in § 85 OWiG konsequenterweise eine Durchbrechung der Rechtskraft nur nach Maßgabe der strengen strafprozessualen Wiederaufnahmevorschriften zulässt, wobei die Entscheidung über die Wiederaufnahme gem. § 85 Abs. 4 Satz 1 OWiG, anders als beim Wiederaufgreifen bestandskräftig gewordener Verwaltungsakte nach §§ 51, 48, 49 LVwVfG, nicht der Verwaltungsbehörde, sondern dem nach § 68 OWiG zuständigen Gericht obliegt. Für den Rückgriff auf die verwaltungsrechtliche Dogmatik und eine daraus etwa abzuleitende Beschränkung der Bindung der Fahrerlaubnisbehörde im Rahmen des § 4 Abs. 3 Satz 2 StVG allein an gerichtliche Entscheidungen ist mithin kein Raum.

Die somit gleichermaßen von den **rechtskräftig gewordenen Bußgeldbescheiden ausgehende Bindung** wirkt sich auch auf die im fahrerlaubnisrechtlichen Verwaltungsstreitverfahren beachtlichen Einwendungen aus. Muss nämlich die Behörde die Behauptung, ein rechtskräftiger Bußgeldbescheid sei inhaltlich unrichtig, unberücksichtigt lassen, so kann ein Verwaltungsakt, der einer solchen Bindungswirkung Rechnung trägt, vor Gericht nicht mit der Begründung angegriffen werden, die Verwaltungsbehörde hätte von einem anderen Sachverhalt als demjenigen ausgehen müssen, welcher dem Bußgeldbescheid zugrunde lag (vgl. BayVGH, Beschl. v. 15.9.2008 – 11 CS 08.2398 – juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 28.11.2008 – 1 N 85.08 – juris). Die **inhaltliche Richtigkeit** der betreffenden Bußgeldbescheide ist daher im vorliegenden Verfahren **grundsätzlich nicht zu prüfen**. Wenn der Ast. es versäumt hat, durch Einlegung von Einsprüchen den Eintritt der Rechtskraft der Bußgeldbescheide zu verhindern und diese einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen, so liegt dies allein in seinem Verantwortungsbereich, nicht etwa in dem der Bußgeldbehörde, die weder Anlass hatte noch prozessual befugt war, von sich aus auf eine solche gerichtliche Überprüfung hinzuwirken.

Ob von dem genannten Grundsatz und damit von der gesetzlich angeordneten Bindungswirkung eine **Ausnahme** in Betracht kommt, wenn ein Bußgeldbescheid **evident unrichtig** ist, bedarf hier keiner Entscheidung (vgl. dazu OVG Münster, Beschl. v. 28.8.2013 – 16 B 904/13 –, juris, m.w.N.). Denn vom Vorliegen einer solchen Ausnahmekonstellation kann hier keine Rede sein. Der Ast. hat keineswegs – gar als offensichtlich – glaubhaft zu machen vermocht, dass die zahlreichen (zwölf) mit Bußgeldern und Punkten im Verkehrszentralregister geahndeten vorsätzlichen und beharrlichen Parkverstöße nicht von ihm, sondern von vier namentlich benannten Mitarbeitern seines Betriebs begangen worden sind. Den von ihm im erstinstanzlichen Verfahren vorgelegten, bis auf die Daten der Verkehrsverstöße gleichlautenden eidesstattlichen Versicherungen dieser vier Mitarbeiter ist keine ins Gewicht fallende beweiskräftige Bedeutung beizumessen. Abgesehen davon, dass dem Wortlaut dieser Versicherungen nicht zu entnehmen ist, dass sie zur Vorlage beim Gericht – und damit mit dem Risiko der Strafbewehrung nach § 156 StGB – abgegeben wurden, ist der diesbezügliche Vortrag des Ast. auch unsubstantiiert geblieben. Er läuft auf die pauschale Behauptung eines wenig lebensnahen Geschehensablaufs hinaus. Die Begehung von Parkverstößen in dieser Häufigkeit und diesem zeitlichen und örtlichen Zusammenhang spricht viel eher für das notorische Verhalten eines Einzeltäters als für den unwahrscheinlichen Fall eines Zusammentreffens einer gleichförmigen gleichgültigen Grundhaltung gegenüber Parkvorschriften bei vier Mitarbeitern. Schließlich ist die Hinnahme der Bußgeldbescheide durch den Ast. ohne Einspruchseinlegung ebenfalls ungewöhnlich und schwerlich nachvollziehbar, wenn er die Verstöße nicht selbst begangen hat, zumal ihm fühlbare Konsequenzen bereits durch die der Entziehung der Fahrerlaubnis vorangegangenen Verfügungen der Ag. nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 und 2 StVG vor Augen geführt wurden und er auf die Folgen eines Erreichens von 18 Punkten mit der die Teilnahme an einem Aufbauseminar anordnenden Verfügung ausdrücklich hingewiesen wurde. Vor diesem Hintergrund ist seine Verhaltensweise, die Bußgeldbescheide für eigene Rechnung zu akzeptieren, bei realistischer Betrachtung nur so zu erklären, dass er die Verstöße sämtlich selbst begangen hat. Dass eine Benennung anderer Personen als angebliche Fahrer bei Verkehrsverstößen nach Eintritt der Verfolgungsverjährung für sich genommen keinen besonderen Beweiswert hat, liegt wegen der Folgenlosigkeit für diese Personen und des angestrebten Entlastungsversuchs des Betroffenen auf der Hand.

Da sich die angefochtene Verfügung nach dem oben Gesagten bei summarischer Prüfung als rechtmäßig erweist und auch keine Gründe dafür ersichtlich sind, gleichwohl dem Suspensivinteresse des Ast. den Vorrang einzuräumen, besteht kein Anlass, entgegen der vom Gesetzgeber in § 4 Abs. 7 Satz 2 3. Alt. StVG *(= § 4 Abs. 9 StVG n.F.)* vorgenommenen Interessenbewertung die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs anzuordnen. Soweit der Ast. in diesem Zusammenhang noch geltend macht, die ihm u.a. zur Last gelegten Parkverstöße ließen keine hinreichenden Rückschlüsse darauf zu, dass er die vom Gesetzgeber vorausgesetzte Gefährlichkeit eines 18 Punkte erreichenden Fahrerlaubnisinhabers für andere Verkehrsteilnehmer aufweise, übersieht er bereits im Ansatz, dass das geltende Fahrerlaubnisrecht einen **mehrfach auffällig gewordenen Fahrerlaubnisinhaber** kraft Gesetzes als eine **nicht mehr hinnehmbare Gefahr für den Straßenverkehr** und unwiderleglich als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen beurteilt, wenn er trotz der vorgeschalteten Maßnahmen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 StVG im Verkehrszentralregister zu erfassende, mit 18 oder mehr Punkten zu bewertende Verkehrszuwiderhandlungen begangen hat. Diese **unwiderlegliche gesetzliche Ungeeignetheitsvermutung** mit der zwingenden Folge der Entziehung der Fahrerlaubnis bei dem genannten Punktestand wird damit begründet, dass die weitere Teilnahme von solchen Kraftfahrern am Straßenverkehr, die trotz Hilfestellung durch Aufbauseminare und gegebenenfalls durch vorausgegangene verkehrspsychologische Beratung sowie trotz Bonus-Gutschriften und der Möglichkeit von zwischenzeitlichen Tilgungen im Verkehrszentralregister 18 oder mehr Punkte erreichen, für die übrigen Verkehrsteilnehmer eine Gefahr darstellen. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, dass es sich um Kraftfahrer handelt, die eine ganz erhebliche Anzahl von noch nicht getilgten Verkehrsverstößen, die im Verkehrszentralregister erfasst sind, begangen haben.
Das vom Gesetzgeber **bewusst abstrakt gehaltene Regelungssystem** des § 4 Abs. 3 StVG ermöglicht deshalb keine Berücksichtigung individueller Sondersituationen, ohne dass hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken etwa unter dem Gesichtspunkt der **Verhältnismäßigkeit** bestünden. Aus der oben dargestellten Funktion des Punktsystems und der dort vorgenommenen pauschalisierten Bewertung von Verkehrsverstößen nach Art und Schwere folgt zugleich, dass diese bei der Anwendung der einzelnen Maßnahmen

gem. § 4 Abs. 3 Satz 1 StVG entgegen der Auffassung der Beschwerde nicht erneut unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der Schwere etwa eintretender Verkehrsgefährdungen in den Blick zu nehmen sind. Im Übrigen vernachlässigt die diesbezügliche Einlassung des Ast., dass 8 Punkte aus verbotswidrigem Rückwärtsfahren bzw. beträchtlichen Geschwindigkeitsüberschreitungen resultieren, die hartnäckigen Parkverstöße mithin nicht isoliert zu betrachten sind, sondern in der Zusammenschau eine **verharmlosende defizitäre Grundeinstellung zur Einhaltung von Verkehrsvorschriften** erkennen lassen.

Die mit dieser Entscheidung für den Ast. verbundenen Nachteile in Bezug auf seine berufliche Tätigkeit und seine private Lebensführung müssen von ihm im Hinblick auf den hohen Rang der durch die Verkehrsteilnahme eines ungeeigneten Kraftfahrers gefährdeten Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit und das entsprechende Interesse an der Verkehrssicherheit hingenommen werden.

J.V.

Weitergabe von Ausschreibungstexten an Bekanntmachungsportal

(VG Stuttgart, Urt. v. 12. 7. 2012 – 4 K 3842/11)

1. Die zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Texte über die Vergabe öffentlicher Aufträge einer Gemeinde sind Informationen, i. S. des § 2 Nr. 2 des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG).

2. Werden solche Informationen zur Weiterverwendung an einen Dritten herausgegeben, so besteht ein Gleichbehandlungsanspruch aller Interessenten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 IWG).

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Die Klägerin (K) betreibt ein Bekanntmachungsportal, auf dem Bekanntmachungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge veröffentlicht werden können. Das Portal bietet interessierten Unternehmen die Möglichkeit, spezifische Suchprofile anzulegen, um über individualisierte Recherchefunktionen beabsichtigte Auftragsvergaben der öffentlichen Hand zu ermitteln. Mit Schreiben vom 14.4. 2011 und 30.8.2011 bat K die beklagte Gemeinde (B), ihr die ausschreibungsbezogenen Bekanntmachungen, zu deren Veröffentlichung B gesetzlich verpflichtet ist und deren Veröffentlichung über Dritte erfolgt, elektronisch zu überlassen, um diese auf ihrem Bekanntmachungsportal interessierten Unternehmen zugänglich machen zu können. B lehnte dies ab, da die Bekanntmachung ihrer Veröffentlichungen über die Vergabeplattform der V. GmbH – der sie die Ausschreibungsunterlagen in Erfüllung ihrer gesetzlichen Veröffentlichungspflicht zur Verfügung stelle –, keine Weiterverwendung durch Dritte sei. K hat (Feststellungs-)Klage erhoben und beantragt, festzustellen, dass B verpflichtet ist, ihr, K, die Ausschreibungstexte ebenfalls zwecks Bekanntmachung zur Verfügung zu stellen.

II. Zur Rechtslage

1. Zulässigkeit der Klage

Das VG hält die Klage für zulässig und geht speziell auf folgende Sachurteilsvoraussetzungen ein: Verwaltungsrechtsweg, Statthaftigkeit, Feststellungsinteresse (a bis c). Zudem wird der Subsidiaritätsgrundsatz des § 43 Abs. 2 VwGO behandelt (d). Die Kammer führt im Wesentlichen aus:

a) Insbesondere ist entgegen der von B vertretenen Auffassung der **Verwaltungsrechtsweg** (§ 40 Abs. 1 VwGO) gegeben. Denn K stützt den geltend gemachten Anspruch ausdrücklich auf § 3 IWG. Ob dieses Begehren darüber hinaus der Teilnahme am Markt dienen soll, ist unbeachtlich, da der primär geltend gemachte Informationsherausgabeanspruch zur Weiterverwendung im Verwaltungsrechtsweg geltend zu machen ist, wie sich schon aus der gesetzlichen klar formulierten Regelung in § 5 IWG entnehmen lässt.

b) Die Klage ist als **Feststellungsklage** zulässig. Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage). Ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten liegt vor. Als **Rechtsverhältnis** i. S. des § 43 Abs. 1 VwGO werden die rechtlichen Beziehungen angesehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer diesen Sachverhalt betreffenden öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis mehrerer Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben. Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis setzt voraus, dass zwischen den Beteiligten dieses Rechtsverhältnisses ein Meinungsstreit besteht, aus dem heraus sich eine Seite berühmt, ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der anderen Seite verlangen zu können. Der Streit der Beteiligten muss in Beziehung zu Bedeutung und Tragweite einer **Vorschrift des öffentlichen Recht**s im Hinblick auf einen **konkreten Sachverhalt** bestehen (so BVerwG, Urt. v. 26.11.1996 – 8 C 19/94 –, BVerwGE 100, 262 – 275). Diese Voraussetzungen liegen vor.

c) K hat auch das nach § 43 Abs. 1 VwGO geforderte **berechtigte Interesse an der erstrebten Feststellung**. Dieses Interesse schließt über ein rechtliches Interesse hinaus jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse auch wirtschaftlicher oder ideeller Art ein, wobei jedoch zur Vermeidung der dem Verwaltungsprozess fremden Popularklage die Vorschrift des **§ 42 Abs. 2 VwGO entsprechend** anzuwenden ist (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 29.06.1995, BVerwGE 99, 64 – 69). Das bedeutet, dass auch eine auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses gerichtete Klage gem. § 43 Abs. 1 VwGO nur zulässig ist, wenn es dem Kläger dabei um die Verwirklichung seiner Rechte geht, sei es, dass er an dem festzustellenden Rechtsverhältnis selbst beteiligt ist, sei es, dass von dem Rechtsverhältnis eigene Rechte des Klägers abhängen. K kommt schon deshalb ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung zu, da der Gesetzgeber, wenn einmal eine Information weiterverwendet worden ist, diesen Anspruch anderen in gleicher Weise einräumt und K deren Vermarktung ermöglicht wird.

d) K ist auch **nicht** auf eine **Leistungsklage** zu verweisen, nachdem B nicht erklärt hat, sie wolle sich nicht rechtstreu verhalten. Da somit die zwischen den Beteiligten streitige Frage sachgerecht und ihrem **Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend durch Fest-**

stellungsurteil geklärt werden kann, verbietet es sich, K über § 43 Abs. 2 VwGO auf eine Gestaltungs- oder Leistungsklage zu verweisen, in deren Rahmen das Rechtsverhältnis, an dessen selbständiger Feststellung sie ein berechtigtes Interesse hat, einerseits nur Vorfrage wäre, andererseits die weiteren Elemente des geltend zu machenden Anspruchs nur untergeordnete Bedeutung hätten (vgl. v. Albedyll in Bader, VwGO, 5. Aufl. § 43 RdNr. 34 m. w. N.).

2. Begründetheit der Klage

Die Klage ist nach Ansicht des VG auch begründet, weil K einen Anspruch auf die begehrte Feststellung habe:

Der **Anspruch** der K folgt aus § 3 Abs. 1 IWG. Danach ist jede Person bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen wird durch dieses Gesetz nicht begründet. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen vor.

a) Bei den von B herausgegebenen und zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Texten über die Vergabe öffentlicher Aufträge handelt es sich um **Informationen**, denn eine Information ist jede Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, § 2 Nr. 2 IWG. Damit stellen die Texte, die bekanntzumachen sind, bereits die entsprechenden Informationen einer öffentlichen Stelle dar. Entgegen der Auffassung der B wird die Information nicht erst durch die Bekanntgabe der Ausschreibung selbst generiert, vielmehr stellt die normativ geforderte Veröffentlichung erst sicher, dass die Textinformation einem relevanten Adressatenkreis zugänglich wird. Darauf, ob die Textinformation schon vor ihrer Veröffentlichung (irgendwelche) Rechtswirksamkeit erlangt, kommt es dagegen nicht an; auch die Übermittlung von Gesetzestexten vor der normativ erforderlichen Verkündung ist eine Informationsübermittlung (so auch VG Köln, Urt. v. 26.05.2011 – 13 K 5747/07 –, juris).

b) Diese Informationen sind von der B der St. GmbH, die sie ihrerseits auch an die V. GmbH weitergibt, zur Verfügung gestellt worden. Nach der gesetzlichen Definition in § 2 Nr. 3 IWG ist **Weiterverwendung** jede Nutzung von Informationen öffentlicher Stellen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist. Es kommt im Hinblick auf den Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG nicht entscheidend darauf an, ob eine Weiterverwendung der Informationen i. S. der vorgenannten Definition zu irgendeinem Zeitpunkt stattgefunden hat oder künftig stattfinden wird. Indem das Gesetz verlangt, dass die öffentliche Stelle die bei ihr vorhandenen Informationen zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben muss, muss die Weitergabe der Informationen gerade zu dem Zweck erfolgt sein, dass mit diesen eine über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinaus gehende Nutzung stattfindet. B übergibt die für die öffentliche Bekanntmachung vorgesehenen Texte an die St. GmbH, die sie der V. GmbH weitergibt, und bedient sich dieser Publikationsorgane, um damit ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung nachzukommen. Sie handelt insofern in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Damit allein hat es jedoch noch nicht sein Bewenden. Anders als bei der bloßen Dokumentation von Gesetzestexten, die allein im öffentlichen Interesse liegt, erfolgt die **Ausschreibung von kommunalen Aufträgen nicht nur in Erfüllung einer normativen Pflicht**, sondern dient maßgeblich auch den **wirtschaftlichen Interessen** der B. Denn es geht darum, durch eine breit bekannt gemachte Ausschreibung in angemessenem Umfang Wettbewerb herzustellen, der eine inhaltlich und wirtschaftliche optimierte Auftragsvergabe ermöglicht. Hinzu kommt Folgendes: Wie die St. GmbH deutlich macht, stellt sie sich zusammen mit der V. GmbH nicht nur als Internet-Plattform für die bequeme Recherche nach bzw. Veröffentlichung von Ausschreibungen dar. Es werden nicht nur die Ausschreibungen im Landesausschreibungsblatt angeboten, sondern es wird über die V. GmbH auch die Abwicklung der Vergabe ermöglicht. Die St. GmbH stellt sowohl Bietern wie auch Vergabestellen Vergabesoftware zur Verfügung, die die vollständige, vergaberechtskonforme, vollelektronische Durchführung des kompletten Vergabeverfahrens ermöglicht. Als ergänzende Dienstleistungen werden die Abwicklung des Vergabe-Unterlagen-Versands, die Möglichkeit, eigene Vergabeplattformen einzurichten, ein telefonischer Support und Schulungen um die Thematik Vergabe angeboten.

Zwar hat B in der mündlichen Verhandlung angegeben, sie wisse nicht, welche Vereinbarungen mit der St. GmbH bzw. der V. GmbH getroffen worden seien. Sie muss sich jedoch die unten aufgeführte Nutzung durch die beiden von ihr belieferten Publikationsorgane, die im Übrigen **rein privatrechtliche Gesellschaften** darstellen und im Besitz von Verlagen sind, zurechnen lassen. Nachdem sie die entsprechenden Angebote nutzt und nicht gegen diese über die reine Bekanntgabe hinausgehende Verwertung vorgeht, hat sie ihre Ausschreibungsunterlagen zur Verwertung herausgegeben. Damit handelt es sich jedoch nicht allein um die gesetzlich vorgeschriebene Bekanntgabe im nationalen Bereich, sondern es findet eine Weiterverwendung der Ausschreibungsinformation durch die St. GmbH und die V. GmbH statt, die damit gegen ein entsprechendes Entgelt Dienstleistungen wie die Auftragssuche anbieten. Dies wird gestützt durch Ziffer 8 der Erwägungen zur Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, in deren Umsetzung das IWG erlassen wurde. Hierin heißt es nämlich in Satz 2 und 3: „Öffentliche Stellen erheben, erstellen, reproduzieren und verbreiten Dokumente, um ihren öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Die Nutzung dieser Dokumente aus anderen Gründen stellt eine Weiterverwendung dar." So verhält es sich hier. Maßgeblich ist dabei nicht, in welchem Umfang die genannten Publikationsgesellschaften ihre ihnen vorliegenden Unterlagen kommerziell verwerten, sondern es ist vielmehr darauf abzustellen, dass diese **Informationen generell einer kommerziellen Verwertung zugänglich** sind. Sie sind somit gem. § 3 Abs. 1 IWG allen Interessenten in gleicher Weise zur Verfügung zu stellen. Dies ergibt sich daraus, dass durch das IWG die RL 2003/98/EG, die die Binnenmarktrelevanz regeln soll (vgl. BT-Drs. 16/2453, S. 15), umgesetzt wird.

J.V.

Schadensersatzpflicht wegen Beschädigung des Schmutzwasserkanals

(OLG Celle, Urt. v. 5.12.2012 – 7 U 59/12)

Die Beschädigung eines Schmutzwasserkanals ist vom Tiefbauunternehmer zu verantworten, wenn er einen schadenverursachenden Eingriff vornimmt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

In einem Grundstück war eine Schmutzwasserleitung vorhanden, die im Eigentum des Grundstückseigentümers stand. Diese Leitung wurde bei Erdarbeiten im oberflächlichen Bereich, welche keine Tiefbauarbeiten darstellten, beschädigt. Der Bauunternehmer hatte seine Verpflichtung außer Acht gelassen, sich über die Lage unterirdischer Leitungen zu erkundigen. Dem Anschein nach war der Tierbauunternehmer für den Schaden verantwortlich. Er hatte den Auftrag gehabt, das Flussbett eines kleinen Baches umzugestalten. Dort lag der Schmutzwasserkanal. Es bestand ein einheitlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den Arbeiten und dem Schaden.

F. O.

Arbeitsverweigerung aufgrund eines Rechtsirrtums

(BAG, Urteil vom 29.08.2013, 2 AZR 273/12)

Verweigert ein Arbeitnehmer die geschuldete Arbeitsleistung in der irrigen Annahme er handle rechtmäßig, hat er das Risiko seines Rechtsirrtums zu tragen.

(Nichtamtlicher Leitsatz)

Sachverhalt:

Die Parteien streiten über die Wirksamkeit einer wegen beharrlicher Arbeitsverweigerung ausgesprochenen außerordentlichen Kündigung. Die Klägerin war der Auffassung, dass für sie die betriebsübliche Arbeitszeit von 38 Stunden nicht gilt, weil sie im Rahmen der Vertrauensarbeitszeit keine Anwesenheitspflicht habe, sondern lediglich Arbeitserfolge schulde. Nachdem ihr Arbeitszeitkonto ein Zeitdefizit von fast 700 Stunden aufwies, wurde sie vom Arbeitgeber angewiesen, pro Arbeitstag mindestens 7,6 Stunden und wöchentlich mindestens 38 Stunden zu arbeiten. Dies lehnte die Arbeitnehmerin ab und erhob Klage auf Feststellung, dass eine solche Verpflichtung nicht besteht. Wenige Tage nach Klageerhebung erhielt sie mehrere Abmahnungen, da sie zuvor teilweise nur zwischen 3,07 und 21,99 Stunden wöchentlich gearbeitet hatte und an 13 Tagen unentschuldigt fehlte. Trotz der Abmahnungen war sie auch in der folgenden Zeit mehrfach nur wenige Stunden am Tag im Büro oder fehlte unentschuldigt. Der Arbeitgeber kündigte daraufhin das Arbeitsverhältnis nach Anhörung des Betriebsrats außerordentlich fristlos, hilfsweise ordentlich. Die Beschäftigte klagt nun gegen diese Kündigung. Ihre zuvor erhobene Feststellungsklage zur Wochenarbeitszeit wurde mittlerweile durch das Bundesarbeitsgericht rechtskräftig abgewiesen.
Mit ihrer Kündigungsschutzklage war sie bereits vor dem Arbeitsgericht Essen (Urt. v. 22.07.2011 – 5 Sa 581/11) und dem Landesarbeitsgericht Düsseldorf (Urt. v. 9.2.2012, 4 Sa 1112/11) gescheitert.

Entscheidung

Auch die Revision vor dem Bundesarbeitsgericht (BAG) hatte keinen Erfolg. Die obersten Arbeitsrichter bestätigten, dass ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung gemäß § 626 Abs. 1 BGB vorliegt.
Dies ist nach ständiger Rechtsprechung des BAG durch eine „Zwei-Stufen-Prüfung“ festzustellen. Auf der ersten Stufe ist zu untersuchen, ob der Sachverhalt ohne seine besonderem Umstände „an sich“ und damit typischerweise als wichtiger Grund i.S.d. § 626 BGB anzusehen ist. Auf der zweiten Stufe ist dann zu prüfen, ob dem Kündigenden die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung der Interessen beider Vertragsteile jedenfalls bis zum Ablauf der Kündigungsfrist zumutbar ist oder nicht. Dabei ist in einer Gesamtwürdigung das Interesse des Arbeitgebers an der sofortigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses gegen das Interesse des Arbeitnehmers an dessen Fortbestand abzuwägen. Es erfolgt eine Bewertung des Einzelfalls unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.
Einen „an sich“ wichtigen Grund stellt im vorliegenden Fall die beharrliche Arbeitsverweigerung der Klägerin dar. Dass sie der Auffassung war, dass sie rechtmäßig handelt, ändert daran nichts. Maßgebend für die Frage, ob eine beharrliche Arbeitsverweigerung und damit eine erhebliche Pflichtverletzung vorliegt, ist allein die objektive Rechtslage. Auch die vorzunehmende Abwägung der beiderseitigen Interessen geht zu Lasten der Arbeitnehmerin aus. Nach Meinung des BAG ergibt sich die Unzumutbarkeit einer Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses selbst für die Dauer der Kündigungsfrist bereits daraus, dass sie die vertragsgemäße Erbringung der Hauptleistungspflicht verweigert und es dem Arbeitgeber damit unmöglich gemacht hat, mit ihrer Arbeitskraft zu planen. Ihrem Lebensalter von 42 Jahren und ihrer Betriebszugehörigkeit von ca. fünf Jahren kommt angesichts der Beharrlichkeit und des Umfangs der Pflichtverletzung keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Dass sie bei ihrem Handeln einem Rechtirrtum unterlag, wirkt sich im Rahmen der Interessenabwägung ebenfalls nicht entscheidend zu ihren Gunsten aus. Selbst der Umstand, dass der von ihr beauftragte Rechtsanwalt sie in ihrem Standpunkt bestärkt hat, ändert daran nichts.

Bedeutung

Das BAG hat in dieser Entscheidung klargestellt, dass das Risiko einer fehlerhaften rechtlichen Einschätzung grundsätzlich von demjenigen zu tragen ist, der nach dieser Einschätzung handelt. Auf einen unverschuldeten Rechtsirrtum kann man sich nur berufen, wenn man bei der Prüfung der Rechtslage der gebotenen Sorgfaltspflicht Genüge getan hat.
Das erscheint grundsätzlich richtig. Auch die Feststellung, dass an die Sorgfaltspflichten bei der Rechtsprüfung strenge Maßstäbe zu stellen sind, ist sachgerecht. Problematisch ist jedoch, dass ein Rechtsirrtum nach Meinung des BAG nur dann unverschuldet ist, wenn man mit einem Unterliegen im Rechtsreit nicht zu rechnen braucht. Es genüge nicht, dass sich die betreffende Partei ihre eigene Rechtsauffassung nach sorgfältiger Prüfung und sachgemäßer Beratung gebildet hat.
Wie es möglich sein soll, dass man einem Rechtsirrtum unterliegt und zugleich nicht mit einem Unterliegen im Rechtstreit rechnen muss, ist schleierhaft. Es würde voraussetzen, dass man im konkreten Fall von einer falschen Entscheidung der Gerichte ausgehen kann. Da eine solche Einschätzung in einem rechtstaatlichen Gerichtsverfahren ausgeschlossen ist – oder zumindest ausgeschlossen sein sollte – gibt es keinen denkbaren Fall, in dem ein Rechtsirrtum als unverschuldet anzusehen ist.

A.D.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

A.D.	=	Prof. Dr. Arnd Diringer
F.O.	=	Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
J.V.	=	Prof. Dr. Jürgen Vahle
H.W.	=	Prof. Holger Weidemann

Stollenwerk, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 8. Auflage 2011, 225 Seiten, kart., 29,90 €, ISBN 978-3-7822-0118-3, Verlag Reckinger

Die vorliegende Auflage des Praxiskommentars wurde vollständig neu bearbeitet. Dabei gelingt es durchgehend die Vorschriften und deren Relevanz anhand von tatsächlichen Beispielen in die Praxis zu übertragen. Die Kommentierung wird gezielt mit Rundschreiben des zuständigen Ministeriums ergänzt, was die Anwendung der Vorschriften erleichtert und dem Überblick zur Rechtslage dient. Außerdem ergehen zahlreiche Verweise auf einschlägige Urteile, die dann auch ausgeführt werden. Die Kommentierung wird abgerundet durch einen umfangreichen Anhang ergänzender Vorschriften, wie bspw. der Feuerwehrverordnung oder der Feuerwehr-Entschädigungsverordnung. Alles in allem ein gelungenes Werk, welches nicht nur in der Verwaltung Anwendung finden kann. Es lohnt sich wegen des guten Aufbaus gerade auch als unterstützende Literatur für die ehrenamtlichen Wehrführer und Wehrleiter, schließlich enthält es auch einen Satzungsvorschlag zur Gründung eines Feuerwehrfördervereins.

Rouven L. Schnurpfeil

Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Texte, 32. Nachlieferung, August 2013, 642 Seiten, 76,80 €, Gesamtwerk: 4.654 Seiten, 199,00 €, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden

Hessische Gemeindeordnung (HGO)
Überarbeitet wurden die Kommentierungen zu den §§ 29, 30, 31, 33, 35, 35a, 36, 36a, 36b, 37, 38, 39, 39a, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 68, 69 und 70 aus dem Fünften Teil (Verwaltung der Gemeinde) der HGO.

Kommunalverfassungrecht Niedersachsen, Kommentare, 36. Nachlieferung, Juli 2013, 414 Seiten, 49,60 €, Gesamtwerk: 2.112 Seiten, 139,00 €, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)
Neben der Aktualisierung des Gesetzestextes und der bestehenden Erläuterungen erfolgte vor allem die Kommentierung zu Unternehmen und Einrichtungen (§§ 136 bis 152 NKomVG).
Außerdem werden die §§ 7 und 8 NomZG, die Regelungen zum Zweckverband behandeln,erstmals kommentiert.

NomosGesetze, Dolde/Kirchhof/Stilz Landesrecht Baden-Württemberg, 10. Aufl. 2014, 923 Seiten, € 22,00, Nomos, ISBN 978-3-8487-1180-2; NomosGesetze, Erbguth/Kronisch/Darsow, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 16. Aufl. 2014, 888 Seiten, 24,00 €, Nomos, ISBN 978-3-8487-1137-6; NomosGesetze, Musall/Birk/Faßbender, Landesrecht Sachsen, 18. Aufl. 2014, 874 Seiten, 24,00 €, Nomos, ISBN 978-3-8487-1297-7; NomosGesetze, Brüning/Ewer/Schmalz, Landesrecht Schleswig-Holstein, 21. Aufl. 2014, 957 Seiten, 24,00 €, Nomos, ISBN 978-3-8487-1138-3; NomosGesetze, Brenner/Burmann/Gülsdorf, Landesrecht Thüringen, 17. Aufl. 2014, 960 Seiten, 24,00 €, Nomos, ISBN 978-3-8487-1139-0

Die vorliegenden Textsammlungen (Stand: 1. Februar 2014) enthalten alle landesrechtlichen Rechtsvorschriften, die im Rahmen der Ausbildung an den Universitäten und Fachhochschulen relevant sind. Stichproben haben gezeigt, dass Änderungen wie gewohnt sorgfältig eingearbeitet wurden. Zur Benutzerfreundlichkeit tragen die umfangreichen Stichwortregister bei, die ein schnelles Auffinden des gesuchten Problems ermöglichen. Das Preis- und Leistungsverhältnis ist nach wie vor attraktiv und legt insbesondere Studierenden die Anschaffung nahe.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

SGB XII, Kommentar zur Sozialhilfe (SGB XII) sowie zum Asylbewerberleistungsgesetz von Christan Grube und Prof. Dr. Volker Wahrendorf, Verlag C. H. Beck, München, 5. Auflage 2014, 980 Seiten, 99,00 €, ISBN 978-3-406-65799-3

Der „Grube/Wahrendorf" ist ein uneingeschränkt zu empfehlendes und führendes Standardwerk im Bereich der Kommentierung zum SGB XII. Es wird von bekannten und ausgewiesenen Experten auf dem Gebiet des Sozialhilferechts kommentiert. Richter, Rechtsanwälte, Sozialverbände, Sozialhilfe- und andere Leistungsträger sowie Studierende erhalten mit diesem Werk einen hervorragenden und vertiefenden Zugang zum Sozialhilferecht. Neben den fundierten Kommentierungen zeichnet sich das Werk durch eine klare und verständliche Sprache sowie einen insgesamt sehr gelungenen Aufbau aus.
Enthalten ist zunächst ein tabellarischer Überblick über alle Änderungsgesetze zum SGB XII sowie ein Verweis auf die Gesetzgebungsmaterialien. Es folgt eine Einleitung, in der neben der Darstellung des Existenzsicherungssystems (SGB II; SGB XII; Kinderzuschlag) die Leistungs- und Strukturprinzipien des SGB XII nachvollziehbar erläutert werden. Damit gelingt ein hervorragender Ein- und Überblick über Art und Wesensmerkmale des Sozialhilferechts. Zudem wird bereits in der Einleitung immer wieder auf weiterführende Literatur verwiesen.
Jede kommentierte Rechtsnorm enthält zunächst Hinweise auf erschienene und aktuelle Literatur und das Schrifttum, so dass hierüber ein vertiefter Zugang zu Einzelfragen möglich ist. Es folgen je kommentierte Norm Ausführungen zur Bedeutung und zum generellen Inhalt ehe im Rahmen einer detaillierten Kommentierung auf Einzelfragen und -probleme eingegangen wird. Die Kommentierung ist gut verständlich, präzise formuliert und liefert Antworten auf vorhandene Rechtsprobleme. Wie von den Verfassern im Vorwort beschrieben, sind u.a. die aktuellen Entscheidungen – insbesondere des Bundessozialgerichts – bis Ende 2013 in die Kommentierung aufgenommen worden. Der Rezensent konnte sich darüber hinaus an mehreren Stellen davon überzeugen, dass auch der Bogen zum SGB II immer wieder geschlagen wird. Der Einfluss des SGB II auf Auslegungsfragen zum SGB XII ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn neben der Leistungsgewährung nach dem SGB XII gleichzeitig ein SGB II-Leistungsbezug vorhanden ist. Dies ist nicht nur im Rahmen einer gemischten Bedarfsgemeinschaft möglich, sondern kann zeitgleich – z. B. bei der Übernahme von Bestattungskosten – der Fall sein. Die Verfasser nehmen sich dieser aktuellen Fragen an, die zunehmend auch in der Rechtsprechung thematisiert und entschieden werden. Positiv ist in diesem Zusammenhang das umfangreiche Sachregister zu erwähnen, mit dessen Hilfe das Auffinden und Nachlesen maßgeblicher Probleme sehr erleichtert wird. Stichproben haben auch hier keinerlei Mängel oder Verbesserungsbedarf erkennen lassen.

ORR Dirk Weber, FhöV Bielefeld

Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 6. Aufl. 2014, 238 Seiten, kart., 32,99 €, Kohlhammer, ISBN 978-3-023342-3

Neun Jahre sind seit der Vorauflage des Lehrbuches verstrichen. Es waren vor allem diverse Novellen, die eine Neuauflage erforderten. Zu nennen sind insbesondere das Raumordnungsgesetz 2008 und die Innenentwicklungsnovelle des Jahres 2013, die an das entsprechende Regelwerk von 2007 anknüpft. Literatur und Rechtsprechung sind bis Januar 2014 berücksichtigt worden. Die Konzeption des Lehrbuches wurde im Grundsatz nicht geändert. Kennzeichnend ist die Konzentration auf die Grundbegriffe und Grundstrukturen des Rechtsgebiets. Dies gilt insbesondere für das – landesrechtlich geprägte – Bauordnungsrecht. Etliche Passagen sind infolgedessen gekürzt bzw. gestrafft worden.
Nach einer kurzen, aber durchaus instruktiven Einführung in die Grundlagen wird auf knapp 18 Seiten das Raumordnungsrecht behandelt. Die „Bauleitplanung" bildet mit ca. 45 Seiten einen ersten Schwerpunkt des Buches, zumal sich die anschließenden Teile („Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung" „Städtebauliche Zulässigkeit von Vorhaben") als bloße Ergänzung/Abrundung auffassen lassen. Kürzer (rd. 20 Seiten) fällt der Abschnitt über das „Besondere Städtebaurecht" aus, in dem insbesondere die einschlägigen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Erhaltung einschließlich Sozialplan und Härteausgleich berücksichtigt werden. Die Darstellung des Bauordnungsrechts (S. 169–210) schließt sich an. Mit Rechtsschutzfragen befasst sich der letzte Teil des Buches.
In formaler Hinsicht besteht aus Sicht des Rezensenten trotz des erheblichen Fortschritts gegenüber der 5. Auflage weiteres Verbesserungspotenzial. Das Druckbild variiert zwischen normaler Größe und Kleindruck und wirkt etwas unruhig. Pädagogische Hilfsmittel werden nur sparsam eingesetzt.
Eine Vertiefung des Stoffes ist anhand der Angaben weiterführender Literatur problemlos möglich. Rspr. und weitere Literaturhinweise sind (leserfreundlich) in die Fußnoten verbannt.

Fazit: Ein solides Lehrbuch, das einen guten Überblick über die Kernmaterien des Baurechts vermittelt.

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 • Prof. Dr. ***Iris Wiesner,*** Vizepräsidentin der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

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

Druck und Bindung:
DZA Druckerei zu Altenburg, Altenburg

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.

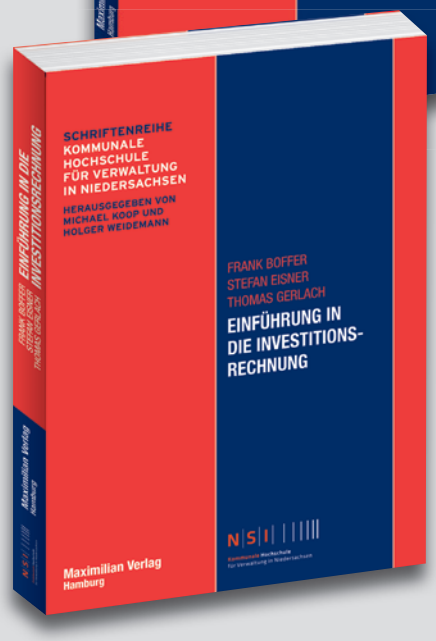
MEHR WISSEN. NEUE TITEL

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

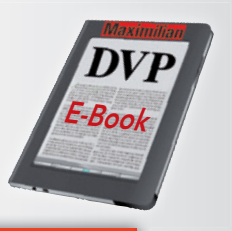
Dieses Werk ist ein Lehrbuch zum niedersächsischen Kommunalrecht auf der Basis des neu geschaffenen Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG). Es richtet sich hauptsächlich an Auszubildende und an Studierende.
Der Leser hat mit diesem Werk die Möglichkeit, Wissen in diesem Bereich zu erarbeiten, 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

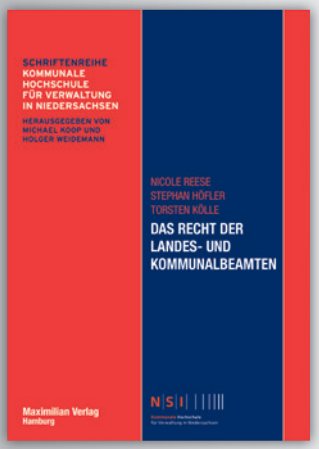
Sundermann, **Kommunalverfassung in Mecklenburg-Vorpommern**
eISBN 978-3-7869-0974-3
€ 17,99

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