DVP

DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

66. Jahrgang
November 2015
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2015011

11/2015

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Michael Koop
Drittes Griechenland-Paket verabschiedet – Eurokrise beendet!?

Elke Scheske
Der öffentlich-rechtliche Vertrag

Holger Weidemann
Das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde

Johanna Groß
Interkulturelle Kommunikation in der Verwaltung

Torsten Wehrmann/Holger Weidemann
Kommunen brauchen neue Führungskräfte

Olaf Klingebiel
Das Prüfungsgespräch

Fallbearbeitungen

Jan Seybold
Einmal achtsam oder einsichtig ist im Zweifel besser als dreimal neunmalklug – Die Online-Fallbearbeitung –

Helmut Globisch
„Unzulässiges Reisegewerbe“

Henning Reins
Die kommunale Volkshochschule und die Kosten- und Leistungsrechnung

Rechtsprechung

Erhebung von Sondernutzungsgebühren und straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung

Zum Schrifterfordernis beim Widerspruch

Maximilian Verlag
Hamburg

beck-online
DIE DATENBANK

Beck-KOMMUNALPRAXIS PLUS

Beck-KOMMUNALPRAXIS PLUS

Die PRAXIS DER KOMMUNALVERWALTUNG

ist das seit über 70 Jahren bewährte Standardwerk mit ca. 46.000 Seiten pro Land zu allen praxisrelevanten Rechts- und Arbeitsgebieten der kommunalen Verwaltung. Kompetente und erfahrene Fachleute aus zuständigen Ministerien, kommunalen Spitzenverbänden, Verwaltungsbehörden und der sonstigen Rechtspraxis gewährleisten ein Höchstmaß an Kompetenz und Rechtssicherheit zu den zentralen Bereichen: Kommunalverfassung, Dienstrecht, Finanzen, Allgemeines – Wirtschaft, Vergabe und Verkehr – Sicherheit und Ordnung – Soziales, Gesundheit, Schule und Kultur – Bauwesen, Umwelt und Natur.

…dazu das Beck-PLUS: Beck'sche Online-Kommentare, Gesetze, Rechtsprechung, Zeitschriften

Beck'sche Online-Kommentare TVöD, TV-L, TV-L Entgeltordnung, TVöD Entgeltordnungen und VwVfG

Beck'sche Gesetze Digital Landes-, Bundes- und EU-Recht
- Landesrecht im Umfang der jeweiligen Beck'schen Loseblatt-Textsammlung
- Rund 8.800 Gesetze und Verordnungen des Bundes
- Rund 1.900 internationale und EU-Vorschriften

Rechtsprechung aktuell und im Volltext, Aufsätze zum Kommunalverwaltungsrecht
Zeitschriften mit Archiven
- NVwZ seit 1982, NVwZ-RR ab 1988, KommJur ab Mitte 2005

Infos: www.beck-shop.de

▸ schon ab **€ 39,50/Monat**
(zzgl. MwSt., 6-Monats-Abo)

facebook.com/beckonline | twitter.com/beckonlinede

In Kooperation mit dem
Kommunal- und Schul-Verlag

C.H.BECK

Verlag C.H.BECK oHG, Wilhelmstraße 9, 80801 München | 140345

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS
66. Jahrgang 11/2015

Flüchtlinge

Seit Jahren schon erreichen uns über Print-und elektronische Medien bedrückende Bilder über Flüchtlingsströme in der Welt. Mit dem Stichwort Mittelmeer verbinden wir zwischenzeitlich seeuntüchtige Boote, die überquellen mit Menschen, Rettungseinsätze der Marine, der Seeschifffahrt und privater Hilfsdienste vor Ort und immer wieder Zahlen über ertrunkene Menschen. Katastrophe ist noch ein geschöntes Wort für die Zustände rund ums Mittelmeer. Für uns in Deutschland war dies bisher eher ein Problem in der Ferne. Wir haben uns zunächst skeptisch über die Leistungsfähigkeit der südlichen Staaten Europas geäußert; gewundert, dass man dort nicht in der Lage war, die hilfesuchenden Menschen angemessen zu betreuen.

Von heute auf morgen, so der Eindruck, hat sich die Situation für Deutschland grundlegend geändert. Das Elend der Menschen, die ihre Heimat aus unterschiedlichen Gründen verlassen müssen, ist an unseren Grenzen und in unserer direkten Nachbarschaft angekommen. Nach aktuellen Schätzungen erwartet die Bundesrepublik in diesem Jahr (zumindest) 800.000 Flüchtlinge. Kaum ein Tag vergeht, in dem nicht über die Entwicklung berichtet wird. „Erbarmungslos – Das tödliche Geschäft der Schlepper-Mafia" (Spiegel, 5. Sept. 2015); „Ich kann hier nicht überleben – Zehntausende Syrer machen sich auf den Weg …" (Kreiszeitung, 18. Sep. 2015); „Flüchtlingsbetreuung: Eine Million Euro mehr – Landrat will Budget verdreifachen …" (Kreiszeitung, 18. Sept. 2015); „Flüchtlingskrise – Was wir schaffen" (Süddt. Zeitung, 19. Sept. 2015); „Volles Haus – Bayerns Behörden schuften am Limit; Ein Besuch im Landkreis Miesbach" (Süddt. Zeitung 19. Sept. 2015); „Ort der Gegensätze: In Oerbke treffen 350 Einwohner auf 1.400 Flüchtlinge" (Weser-Kurier, 19. Sept. 2015); „Schneller abschieben – Land will Ausreisepraxis ändern" (Weser-Kurier, 19. Sept. 2015); „EU verteilt Flüchtlinge" (Rhein-Zeitung, 23. Sept. 2015); „Der Geist des Miteinanders – Regierungserklärung zur Flüchtlingspolitik/Bremen fordert mehr Geld vom Bund" (Kreiszeitung, 24. Sept. 2015); „Zwangsmieter – Bremen will leer stehende Immobilien beschlagnahmen" (Süddt. Zeitung, 30. Sept. 2015); „Seehofer: Merkel muss Flüchtlingszahl begrenzen" (Süddt. Zeitung, 30. Sept. 2015); „Kabinett verschärft Asylrecht" (Nordwest-Zeitung, 30. Sept. 2015). Dieser kleine Themenausschnitt zeigt die gesamte Dimension der gewaltigen Aufgabe, die auf den Staat und seine Kommunen, zugekommen ist. Betroffen sind zunächst Menschen, häufig traumatisiert, die ihre Heimat verlassen haben und mit großen Hoffnungen auf ein sicheres und besseres Leben gekommen sind. Dann sind die Bürger der Kommunen zu nennen, die den Flüchtlingen ein herzliches Willkommen bereiten und bei der Erstversorgung helfen. Zu nennen sind aber auch die vielen Initiativen und Organisationen, die Schlafmöglichkeiten organisieren, die ärztliche Erstversorgung und die Versorgung mit Kleidung und Lebensmitteln übernehmen. Und nicht zuletzt zu nennen sind Verwaltungsmitarbeiter, die – häufig in wenigen Stunden – Wohnraum organisieren müssen, eine Erstregistrierung durchführen und für rechtsstaatlich einwandfreie Asylverfahren sorgen müssen. Es dürfen aber auch nicht die Bürger vergessen werden, die mit großer Sorge auf die neuen Herausforderungen blicken und große Ängste verspüren. Eine gewaltige politische Aufgabe gilt es zu bewältigen.

Der Zustrom von Flüchtlingen in großer Zahl wird nicht auf das Jahr 2015 begrenzt bleiben. Alle seriösen Beurteilungen gehen davon aus, dass diese Entwicklung auch in den kommenden Jahren anhalten wird. Damit sind die Verwaltungen – gerade auch auf der kommunalen Ebene – in besonderer Weise gefordert. Bei dieser Aufgabe sind (u.a.) vier große Phasen zu unterscheiden: Zunächst ist für die Erstversorgung zu sorgen. Die ankommenden Menschen müssen „ein Dach über dem Kopf" haben und mit dem Notwendigen versorgt werden. Die Erfahrungen der letzten Wochen und Monate zeigen, dass sich engagierte Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter mit Kompetenz, Kreativität und Einfühlungsvermögen dieser Herausforderung stellen. Sodann sind die notwendigen Verwaltungsverfahren (u.a. Asylverfahren) durchzuführen. Vom Ergebnis und den Vorgaben des Asyl- und Ausländerrechts wird es abhängen, ob die schutzsuchenden Menschen länger oder gar dauerhaft in Deutschland bleiben dürfen. Damit rücken verstärkt Fragen der Integration in den Vordergrund. Und hier wird es nicht nur um die Frage der Sprachkompetenz und Arbeitsmarktfähigkeit gehen. Nicht verkannt werden darf zudem, dass das Thema „Abschiebung" deutlich an Bedeutung gewinnen wird. Es wird damit für die Verwaltungen darauf ankommen, die personellen Ressourcen bereitzustellen, um die Aufgaben akut und in Zukunft bewältigen zu können. Viele Verwaltungen versuchen zusätzliches Personal zu rekrutieren. In einem praktisch „leer gefegten Markt" wird sie auch auf bisher verwaltungsferne Bewerber zurückgreifen müssen.

Verwaltungsschulen, Studieninstitute, Verwaltungsakademien und Hochschulen der öffentlichen Verwaltung sind hier in besonderem Maße gefordert. Es gilt, Beschäftigte zu begleiten und zu qualifizieren. Zwar wird das Asyl- und Ausländerrecht eine Renaissance erfahren, doch würde eine Begrenzung auf eher rechtliche Fragestellungen zu kurz greifen. Die gesellschaftliche und politische Dimension ist in den Focus zu rücken. Wird es einen Einstellungswandel bei den Beschäftigten geben? Das Thema „politische Bildung" darf nicht vernachlässigt werden. Alle Verantwortlichen müssen für die sachgerechte administrative Abwicklung der neuen Aufgabe sorgen. Führungsaufgabe ist es aber auch, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, mit ihren Stärken, Ängsten und Belastungen im Blick zu haben.
Die Bildungsinstitute der öffentlichen Hand können hier Hilfestellung leisten.

Prof. Holger Weidemann

Die DVP im November 2015/Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Michael Koop
Drittes Griechenland-Paket verabschiedet – Eurokrise beendet!? 443
Auch wenn das Thema „Euro-Krise" derzeit in den Medien nicht mehr die vordersten Plätze einnimmt, so stellt sich doch die Frage, ob mit den (wiederholten) Hilfspaketen eine dauerhafte Lösung gefunden wurde.
In diesem Beitrag werden mögliche Lösungsansätze zur Stabilisierung der Eurozone erläutert und im Hinblick darauf bewertet, ob sie die Probleme in Griechenland und anderen Mitgliedsländern mit vergleichbarer Situation auf Dauer lösen können. In seinem Fazit kommt der Autor allerdings zu dem Ergebnis, dass ein „großer europapolitischer Wurf" kaum zu erwarten ist, so dass allenfalls eine schrittweise Weiterentwicklung der Eurozone hin zu finanzpolitischer Eigenverantwortung und besseren Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft angestrebt werden kann.

Elke Scheske
Der öffentlich-rechtliche Vertrag 448
Der öffentlich-rechtliche Vertrag als besondere Handlungsform der Verwaltung erfreut sich in der Praxis in einigen Bereichen zusehends größerer Beliebtheit. Hier bietet er den Vorteil, dass einseitige, anfechtbare Entscheidungen der Behörden durch einvernehmliche vertragliche Regelungen mit höherer Akzeptanz ersetzt werden können, wenn eine Einigung möglich ist. Als Beispiele kann auf altlastenrechtliche Sanierungsverträge oder städtebauliche Verträge verwiesen werden.
In diesem Beitrag werden Erfüllungsansprüche aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, und die Vorbereitung des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrages dargestellt. Dabei werden u.a. der Vertragsschluss, mögliche Einwendungen gegen Erfüllungsansprüche, Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen sowie Aspekte der Vertragsgestaltung näher erläutert.

Holger Weidemann
Das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde 456
Das gemeindliche Vorkaufsrecht stellt ein wichtiges Sicherungsinstrument dar, um die gemeindliche (insbesondere städtebauliche) Entwicklung zu begleiten und zu steuern.
In diesem Beitrag werden sein Anwendungsbereich, die Ausübungsvoraussetzungen, das Verfahren, seine Wirkungen sowie der Rechtsschutz der Beteiligten kurz dargestellt.

Johanna Groß
Interkulturelle Kommunikation in der Verwaltung 461
Integration in Deutschland ist ein aktuelles und herausforderndes Thema. Weil auch die Verwaltung in zunehmendem Maße mit den Auswirkungen von Flucht und Einwanderung konfrontiert wird, ist auch die Interkulturelle Kompetenz aller Beteiligten in wachsendem Maße gefragt. Dieser Beitrag erläutert die Anforderungen, die sich in dieser Situation insbesondere an die Verwaltungen und ihre Mitarbeiter richten können, weil sie eher als die Neuankömmlinge in der Lage sind, sich professionell auf die Situation einzustellen.

Torsten Wehrmann/Holger Weidemann
Kommunen brauchen neue Führungskräfte 465
An dieser Stelle werden Ziele und Inhalte des Masterstudiengangs Kommunales Verwaltungsmanagement dargestellt, der an der Hochschule für kommunale Verwaltung in Niedersachsen angeboten wird.

Olaf Klingebiel
Das Prüfungsgespräch 468
Diese Abhandlung basiert auf einem Prüfungsgespräch, das im Rahmen der mündlichen Prüfung im Abschlusslehrgang des Angestelltenlehrgangs II am Niedersächsischen Studieninstitut e. V. am 04. Juni 2015 in Hannover stattgefunden hat.
Gefragt ist die Auswahl aus mehreren Projektlösungen, die im Rahmen der Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur auf ihren Nutzen untersucht werden sollen. Zur Lösung kann auf die Methode der Linearen Optimierung zurückgegriffen werden, die in diesem Rahmen erläutert wird.

Fallbearbeitungen

Jan Seybold
Einmal achtsam oder einsichtig ist im Zweifel besser als dreimal neunmalklug 470
Bei diesem Fall aus dem Zivilrecht geht es um mögliche Ersatzansprüche gegen eine Firma und ihren Angestellten wegen eines bei der Anlieferung von Waren entstandenen Sachschadens.
Die Besonderheit dieser Fallbearbeitung liegt darin, dass der Lösungsvorschlag mit ergänzenden Hinweisen nicht im unmittelbaren Anschluss an die Aufgabenstellung folgt, sondern Online unter der Adresse www.dvp-digital.de eingesehen werden kann.

Helmut Globisch
„Unzulässiges Reisegewerbe" 471
In dieser Fallbearbeitung aus dem Bereich des Allgemeinen und des Besonderen Verwaltungsrechts ist zu prüfen, ob eine Untersagung des Reisegewerbes erfolgen kann. In diesem Rahmen wird u.a. ausführlich auf eine Anhörungspflicht der Behörde eingegangen, außerdem auf die Merkmale des Reisegewerbes, die Erlaubnispflicht, die Ermessenserwägungen der Behörde sowie die Voraussetzungen einer wirksamen und vollständigen Verfügung.

Henning Reins
Die kommunale Volkshochschule und die Kosten- und Leistungsrechnung 475
Es handelt sich um eine Klausur, die im Angestelltenlehrgang II im Jahre 2015 geschrieben worden ist. Zu lösen sind verschiedene Aufgaben im Rechnungswesen anhand einzelner kurzer Fälle, u.a. eine Abgrenzungsrechnung, die Erstellung eines Betriebsabrechnungsbogens, eine Sekundärkostenverrechnung, eine Stellungnahme zu Gebührenbemessungen und Kostenberechnungen.

Rechtsprechung

Erhebung von Sondernutzungsgebühren und straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung
(BVerwG, Urteil vom 11.12.2014 – 3 C 6/13) 482

Zum Schrifterfordernis beim Widerspruch
(OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.04.2014 – 4 PA 320/13) 483

Die Schriftleitung

Diese Ausgabe der Zeitschrift enthält eine verlagsinterne Beilage.
Wir bitten um freundliche Beachtung!

Michael Koop*

Drittes Griechenland-Paket verabschiedet – Eurokrise beendet!?

Wer sich dieser Tage zur Euro-Krise äußert, läuft leicht Gefahr, von den Ereignissen überholt zu werden. Mit der am 19.08.2015 erfolgten Verabschiedung des dritten Hilfsprogramms für Griechenland durch die Parlamente in Deutschland und den Niederlanden wurde der Weg freigemacht für weitere Kredite an Griechenland im Umfang von bis zu 86 Mrd. Euro. Damit – so die Hoffnung der beteiligten Parteien – ist Griechenland gerettet und kann bei Umsetzung der umfangreichen Reformauflagen seine Wirtschaft wieder auf einen Wachstumskurs führen, einen Primärüberschuss im Staatshaushalt erwirtschaften, damit seine Schulden bedienen und später sogar zurückzahlen. Da die wirtschaftliche Entwicklung auch in den anderen Euro-Krisenländern Portugal, Spanien, Zypern und Irland nach oben zu zeigen scheint, können die Euroländer und die EU insgesamt zur Tagesordnung übergehen und sich anderen drängenden Problemen wie der Flüchtlingsfrage oder dem Konflikt in der Ukraine widmen. Oder …?

Griechenland-Rettung: gleiche Medizin, erhöhte Dosis

Das nunmehr dritte Hilfsprogramm knüpft in seiner Grundausrichtung beinahe nahtlos an die ersten beiden Hilfsprogramme an. Griechenland erhält Kredite und wird dafür im Gegenzug mit zusätzlichen Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen den Staatshaushalt sanieren und durch institutionelle Reformen die Leistungsfähigkeit des griechischen Staates und damit indirekt die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft erhöhen. Neuerungen im Hilfsprogramm sind jedoch an mindestens zwei Punkten festzustellen. Zum einen wurden in dem Memorandum of Understanding zwischen der EU-Kommission und Griechenland grundlegende und weitreichende institutionelle Reformen vereinbart, etwa in der öffentlichen Verwaltung, im staatlichen Haushaltswesen, im Rechts- und Gerichtswesen, auf den Arbeits- und Finanzmärkten, bei der öffentlichen Daseinsvorsorge und in der Wettbewerbspolitik. Daneben wurde eine umfangreiche Liste von gelegentlich sehr kleinteiligen wirtschafts- und finanzpolitischen Einzelmaßnahmen beschlossen. Diese reichen von der abgestuften Abschaffung der Erstattung der Verbrauchsteuer auf Diesel für Landwirte in den Jahren 2015 und 2016 über die Abschaffung von reduzierten Umsatzsteuersätzen für Inseln der Ägäis bis hin zur Deregulierung der Ladenöffnungszeiten. Zum anderen haben die Geldgeber an einer wichtigen Stelle dazugelernt: Geld gibt es nicht mehr gegen Reformversprechen, sondern nur noch gegen Reformen. Dazu soll die Erfüllung der Reformauflagen alle drei Monate überprüft werden – erstmals bereits im Oktober 2015.

Während diese Maßnahmen nicht einer gewissen Logik entbehren und in der Erklärung des Bundesfinanzministers am 19.08.2015 im Deutschen Bundestag (Schäuble 2015) durchaus plausibel klingen, bestehen erhebliche Zweifel daran, dass es dem dritten Hilfsprogramm besser ergehen wird als seinen beiden Vorgängern. Denn das Hilfsprogramm basiert erneut auf sehr optimistischen Erwartungen, bei deren Ausbleiben das gesamte Reformprogramm in Gefahr gerät. So sind für die kommenden Jahre Primärüberschüsse – also Überschüsse im Staatshaushalt ohne Berücksichtigung von Zinsen und Tilgungen – von 0,5 vH (2016), 1,75 vH (2017) und 3,5 vH ab 2018 vorgesehen. Dass diese Werte vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen erreichbar sind, wird von nicht wenigen bezweifelt (Fuest 2015a, S. 16). Ursache für diese Skepsis ist nicht zuletzt, dass die im Hilfsprogramm geforderten Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen bereits kurzfristig rezessive Tendenzen verstärken werden, während sich die positiven Wirkungen der Reformen erst mittel- bis langfristig einstellen dürften.

Auch der Privatisierungsfonds, der über die Laufzeit des Programms ein Volumen von 50 Mrd. Euro erreichen soll, wird von Ökonomen in seiner Größenordnung nahezu einhellig als illusorisch verbucht. Zum einen sind einige größere Infrastrukturprojekte bereits privatisiert, zum anderen hat es die griechische Regierung auch in den vergangenen Jahren nicht vermocht, sehr viel moderatere Privatisierungsziele zu erreichen. Hauptkritikpunkt ist aber, dass die Privatisierung von Staatsvermögen die Vermögensposition eines Landes nur dann verbessert, wenn mit der Privatisierung Effizienzverbesserungen erwartet und diese in den Kaufpreis eingepreist werden. Andernfalls gewinnt das Land durch den Privatisierungserlös nur kurzfristig das, was es langfristig an Einnahmen verliert. So steht gegenwärtig das griechische Eisenbahnunternehmen zur Privatisierung – allerdings findet sich (bisher) kein Käufer, der einen positiven Kaufpreis entrichten will. Abgesehen von verhandlungstaktischen Verlautbarungen potentieller Interessenten bedeutet dies, dass selbst bei einer Restrukturierung des Unternehmens angesichts der damit verbundenen Widerstände und Risiken keine positive Renditeerwartung besteht. Das Verschenken eines solchen Unternehmens im Rahmen einer Privatisierung würde aber immerhin einen Verlustbringer aus den Büchern des griechischen Staates nehmen.

Schließlich ist unklar, inwieweit die griechische Bevölkerung willens ist, die auferlegten Anpassungslasten zu tragen. Nach fünf Jahren der Rezession mit zum Teil drastischen Einkommenskürzungen, einer Zunahme der Arbeitslosenquote auf rund 30 vH und einer massiven Verschlechterung im Gesundheitswesen löst das dritte Hilfsprogramm wenig Begeisterung aus. Zudem hatte die griechische Bevölkerung mit dem Referendum am 05.07.2015 bereits wesentlich schwächere Reformmaßnahmen mit deutlicher Mehrheit abgelehnt. Darüber hinaus ist unklar, mit welcher Agenda Alexis Tsipras nach den gewonnenen griechischen Parlamentswahlen tatsächlich regieren wird. Und auch wenn die vorgesehene kontinuierliche Überprüfung der Reformschritte erfolgt, wird sich diese doch in vielen Fällen nur auf die Implementierung des rechtlichen Rahmens erstrecken können. Die gelebte Praxis, die Umsetzung vor Ort, dürfte dagegen nur schwer zu verifizieren sein.

Selbst wenn Griechenland die Reformen umsetzt und selbst wenn diese erfolgreich sind und Griechenlands Wirtschaft wieder wächst, ist die Frage seiner Schuldentragfähigkeit weiter ungeklärt. Analysen des International Monetary Fund (IMF 2015) lassen erwarten, dass Griechenland auf lange Zeit nicht in der Lage sein wird, seine Schuldenlast

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

zu tragen und sich auf den internationalen Kapitalmärkten selbst zu finanzieren. Der IMF besteht folglich darauf, dass die gegenwärtig nicht gegebene Schuldentragfähigkeit durch einen *Haircut*, einen partiellen Schuldenschnitt, hergestellt wird. Ein solcher Schuldenschnitt aber ist nach Ansicht von Bundesregierung und Deutscher Bundesbank (Buch 2015, S. 3) rechtlich nicht möglich. Zudem ist er in den Augen der Bundesregierung und anderer Geberländer auch politisch nicht erwünscht, da er die Gefahr eines Moral hazard beinhaltet: im Vertrauen darauf, dass im Zweifel ein Schuldenschnitt die eigene Schuldenlast verringern würde, hätten andere gefährdete Länder einen Anreiz, auf eigene Anstrengungen und Reformen zu verzichten. Um eine Beteiligung des IMF an dem dritten Hilfsprogramm für Griechenland zu ermöglichen, muss also ein Kompromiss gefunden werden, der de facto einem Schuldenschnitt gleichkommt, ohne so zu heißen. Laufzeitverlängerung, Senkung der Zinssätze oder Zins- und Tilgungsmoratorien wären Optionen dafür. Dabei ist allerdings zu beachten, dass solche Instrumente die Geberländer teurer zu stehen kommen können als ein einmaliger Schuldenerlass. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Vergabe eines Kredites an ein überschuldetes Land wie Griechenland einem Transfer gleichkommt (Fuest 2015b, S. 16), einem Geschenk, dessen Rückgabe de facto nicht erwartet wird.

Kurzfristige Stabilisierung der Eurozone gelungen – nachhaltige Lösung erneut vertagt

Mit dem dritten Hilfsprogramm ist ein Grexit, das Ausscheiden Griechenlands aus der Währungsunion, zunächst verhindert worden, doch ist Griechenland nicht der einzige Problemfall der Eurozone. Aber auch die anderen Länder, die Hilfen aus dem EFSF-Programm erhalten haben (Irland, Spanien, Portugal, Zypern), scheinen mit der Stabilisierung voranzukommen, sodass ein Auseinanderbrechen der Eurozone gegenwärtig kaum zu befürchten ist. So wiesen die Krisenländer bereits 2014 leicht positive Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf, und dieser positive Trend scheint sich nach ersten Daten auch im Jahr 2015 fortzusetzen. Zudem ist sogar ein, wenn auch noch schwacher, Rückgang der Arbeitslosenquoten zu verzeichnen.

Dieses optimistische Bild einiger makroökonomischer Indikatoren sollte allerdings nicht über drei Faktoren hinwegtäuschen:

- Die positive Entwicklung ist ausgesprochen schwach ausgeprägt und etwa bei dem Problem der Arbeitslosigkeit durch einen Basiseffekt geprägt. So wäre ein Rückgang der Arbeitslosenquote um 1,5 Prozentpunkte für Deutschland mit einer Senkung von 6 auf 4,5 vH ein überaus imposantes Ergebnis. Dieselben 1,5 Prozentpunkte bedeuten in Spanien aber lediglich eine kleine Reduktion auf ein langfristig hoch riskantes Niveau von 22,5 vH.
- Auch wenn geringe Zuwächse des BIP zu verzeichnen waren und die Arbeitslosenquoten leicht zurückgingen, zeigt ein Vergleich der Entwicklung zwischen 2011 und 2014, wie groß der Aufholbedarf insbesondere in Spanien, Portugal und Zypern noch ist. So lag das BIP 2014 in Portugal um 4,7 vH, in Spanien um 2,0 und in um Zypern 9,7 vH unter dem Wert für 2011. Die Arbeitslosenquote lag in Spanien 2014 um 14,5 vH, in Portugal um 9,3 vH und in Zypern um knapp 104 vH über dem Wert vor drei Jahren. Nicht zuletzt sind zwischen 2011 und 2014 – allen Sparmaßnahmen und Reformanstrengungen zum Trotz – die Schuldenquoten deutlich angestiegen, und zwar in Portugal um 17,2 vH, in Spanien um 41,2 vH und in Zypern um 62,8 vH. Eine erfolgreiche Rettung sieht anders aus.
- Die gegenwärtigen makroökonomischen Rahmenbedingungen sind wachstumsförderlich wie selten zuvor. Die Kombination aus niedrigen Zinsen, einem niedrigen Erdölpreis sowie einer deutlichen Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und anderen wichtigen Währungen sollte gerade auch für die südlichen Euroländer starke Wachstumsimpulse setzen. Wenn aber selbst äußerst positive makroökonomische Rahmenbedingungen kaum zu Wirtschaftswachstum und einem Abbau von Arbeitslosigkeit und Staatsschulden führen, legt das den Schluss nahe, dass (a) die Sparpolitik konjunkturbremsend wirkt und (b) wirksame Reformen noch gar nicht in Angriff genommen wurden.

Folgt man dieser Argumentation, handelt es sich bei der Eurokrise nicht nur um eine Staatsschuldenkrise sondern vielmehr um eine realwirtschaftliche Krise, um eine Krise, in der die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch nationales Politikversagen nachhaltig beschädigt wird. Ein Blick auf den für das World Economic Forum erstellten World Competitiveness Index (Tabelle 1) belegt diese Hypothese. Für die Euro-Staaten Deutschland (D), Frankreich (F), Italien (I), Spanien (E) und Griechenland (GR) ist dargestellt, welchen Platz auf der Rangliste der 144 untersuchten Staaten das jeweilige Land 2014 einnahm.

Tabelle 1: Ausgewählte Teilindikatoren des World Competitiveness Report 2014

	D	F	I	E	GR
Effizienz des Staates	16	65	143	105	129
Verschwendung von Staatsausgaben	20	72	139	113	131
Regulierungsdichte des Staates	55	121	142	123	136
Infrastruktur	7	8	26	9	36
Hochschul- und Berufsbildung	16	28	47	29	44
Investitionsanreize des Steuersystems	36	135	143	130	141
Effizienz des Arbeitsmarktes	35	61	136	110	118

Quelle: World Economic Forum, zitiert nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014, S. 81

Besorgniserregend ist – neben den relativ schlechten Werten für Frankreich – insbesondere, dass Italien bei wichtigen Teilindikatoren sogar noch schlechter abschneidet als Griechenland und Spanien. Zusammen mit seiner Schuldenquote von gegenwärtig 132 vH des BIP stellt Italien damit eine weitere Gefahrenquelle für die Stabilität des Euro dar, eine Gefahr, die angesichts der Größe Italiens selbst mit den 750 Mrd. Euro des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wohl nicht zu bannen wäre.

Zusammengefasst bedeutet dies:

- Griechenland, Portugal, Spanien und Zypern bleiben ökonomisch labil und können jederzeit ein Aufflammen der Eurokrise verursachen.
- Länder wie Frankreich und besonders Italien, die mit ähnlichen strukturellen Problemen wie die zuerst genannten Länder kämpfen, sind ebenfalls gefährdet und könnten aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutung die Eurozone sprengen.

- Sollten sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen verschlechtern, stehen praktisch keine wirksamen Instrumente einer antizyklischen Wirtschaftspolitik zur Verfügung.

Wechselkurse als gesamtwirtschaftliche Stoßdämpfer

Wechselkurse zwischen verschiedenen Währungen ermöglichen es, Unterschiede zwischen den beteiligten Ländern auszugleichen, bzw. abzuschwächen. Vereinbaren etwa die Tarifvertragsparteien in Land A dauerhaft höhere Lohnabschlüsse als in einem anderen Land B, wird sich dies (bei sonst gleicher Entwicklung) früher oder später in höheren Preisen in Land A niederschlagen. Produzieren beide Länder handelbare Güter (Güter, die im- und exportiert werden können), führen solche Unterschiede in den Lohnsteigerungsraten dazu, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes A leidet. Bei flexiblen Wechselkursen würden Änderungen der Nachfrage nach und des Angebotes an den beteiligten Währungen cum grano salis dafür sorgen, dass die Währung des Lohnsteigerungslandes A abwertet und damit die des anderen Landes aufwertet. Die Wettbewerbsfähigkeit von Land A würde durch diesen Mechanismus wiederhergestellt.

Allerdings ist diese Abwertungsstrategie nicht kostenlos zu haben. Denn für jede Einheit der ausländischen Währung muss Land A nach einer Abwertung seiner Währung mehr Einheiten der inländischen Währung bezahlen. Während also das inländische Einkommen, gemessen in inländischen Gütereinheiten, konstant bleibt, ist es, gemessen in ausländischen Währungseinheiten, gesunken. In anderen Worten kann sich ein Arbeitnehmer dieselbe Menge an im Inland produzierten Gütern leisten, während er weniger Importgüter kaufen könnte. Eine Abwertung wäre in diesem Beispiel partielles Substitut für eine Nominallohnsenkung (auf das ursprüngliche Niveau). Da Nominallohnkürzungen unpopulär und (insbesondere) in demokratisch verfassten Ländern schwer durchzusetzen sind, waren und sind Abwertungen beliebte Ersatzmaßnahmen. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat Italien seine Wirtschaft über Jahrzehnte auf diese Weise wettbewerbsfähig erhalten.

Der Wechselkursmechanismus funktioniert jedoch nicht nur bei unterschiedlichen Lohnentwicklungen sondern bei praktisch allen Ursachen unterschiedlicher Entwicklungen der Wettbewerbsfähigkeit. Insbesondere Unterschiede in der Entwicklung der Produktivität (technischer Fortschritt), der Steuer-, Abgaben- und Beihilfenpolitik, der Geldpolitik oder der Arbeitsmarktpolitik können zu unterschiedlichen Wettbewerbspositionen führen. Wann immer Wettbewerbsfähigkeit gefährdet ist, kann eine Abwertung die negativen Effekte jedenfalls zum Teil neutralisieren. Während eine solche Abwertung bei flexiblen Wechselkursen quasi automatisch erfolgt, müsste in einem System fixer Wechselkurse die Zentralbank eine solche Abwertung verfügen und mit eigenen Devisenreserven stützen. In einer Währungsunion ist dieser Weg jedoch gänzlich versperrt. Folge ist, dass z.B. Länder mit einem geringeren Produktivitätswachstum auf Sicht an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, was zu Rezession mit Arbeitslosigkeit und Defiziten im Staatshaushalt zu führen pflegt.

Die Messung von Wettbewerbsindikatoren und deren internationaler Vergleich sind komplexe Aufgaben, für die es keine einfachen und eindeutigen Lösungen gibt. Auch die in Tabelle 2 dargestellten Indikatoren *Entwicklung der Arbeitsproduktivität* und *Veränderung der Lohnstückkosten* sind nicht unumstritten und zeichnen im Zeitablauf und in ihrer Vielfalt ein facettenreiches Bild. Gleichwohl deuten bereits die wenigen statistischen Werte der Tabelle 2 darauf hin, dass sich Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit von Euroländern entwickelt oder verstärkt haben. So hat die Arbeitsproduktivität in Deutschland, Portugal, Frankreich und mit einem etwas höheren Wert in Griechenland in etwa gleich stark zugenommen. Spanien und insbesondere Italien dagegen konnten ihre Arbeitsproduktivität nur in wesentlich geringerem Maße steigern. Auch wenn die jährliche Differenz etwa zwischen Deutschland und Italien nur 1,02 Prozentpunkte beträgt, kumulieren sich diese Differenzen über den Betrachtungszeitraum von 19 Jahren zu einer Differenz von über 22 vH. Auch die Lohnstückkosten – berechnet als Arbeitskosten pro Beschäftigtem geteilt durch die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigtem – ist ein Ansatz, die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu messen. Hier zeigt sich, dass Deutschland und Frankreich über den Betrachtungszeitraum von 14 Jahren die Lohnstückkosten nahezu konstant halten konnten, während die Lohnstückkosten in Portugal sogar sanken. In anderen Worten stiegen die Arbeitskosten eines Beschäftigten dort langsamer als seine Bruttowertschöpfung. Dies ist ein Indiz für eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der portugiesischen Wirtschaft (jedoch keine Garantie). Im Unterschied dazu sind die Lohnstückkosten in Griechenland und Italien massiv gestiegen. Insgesamt legen diese Werte den Schluss nahe, dass eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit zu negativen makroökonomischen Konsequenzen (geringes Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitslosigkeit und ausufernde Staatsverschuldung) führt.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Kennziffern und Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit

	D	P	GR	I	E	F
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität 1995–2013	1,29	1,29	1,43	0,27	0,80	1,30
Gesamtveränderung der Lohnstückkosten zwischen 2000 und 2013	0,5	–7,6	31,4	39,9	–	2,0
Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf zwischen 2005 und 2014	12,9	–2,4	–17,8	–9,6	-3,5	1,9
Arbeitslosenquote 2014 (EU-Definition)	4,7	12,4	25,6	12,7	22,5	10,2
Staatsschuldenquote	74,7	130,2	177,1	132,1	97,7	95,0

Quellen: OECD 2015, Schröder 2014

Problematisch an dieser Situation ist, dass sie – ohne die Möglichkeit einer Abwertung der griechischen, spanischen oder italienischen Währung – kaum Auswege kennt. Damit zeigt sich, dass die Eurozone langfristig vor allem realwirtschaftlich eine Fehlkonstruktion ist. Bestraft wird damit vor allem schlechte Wirtschaftspolitik. Um die realwirtschaftliche Ursache der Eurokrise nachhaltig zu bekämpfen, wären Maßnahmen notwendig, die die Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer steigern, etwa verstärkte Anstrengungen in Forschung und Entwicklung, die Deregulierung von Märkten oder finanziell wirkende Maßnahmen wie Nominallohnsenkungen oder die Reduktion von Steuersätzen. Insofern weisen die Reformvorgaben des dritten griechischen Hilfspakets durchaus in die richtige Richtung.

Langfristig ist eine grundlegende Reform des Euro alternativlos

Um die Frage beantworten zu können, ob und ggf. wie eine nachhaltige Stabilisierung der Eurozone gelingen könnte, lohnt sich ein Blick auf das bereits in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelte Konzept des optimalen Währungsraums (Mundell 1961). Danach bildet eine Gruppe von Regionen oder Ländern einen optimalen Währungsraum, wenn

- sie von externen Schocks (z.B. Änderungen des Erdölpreises oder der Nachfrage nach Exportgütern) symmetrisch getroffen werden (d.h. wenn sie eine ähnliche Wirtschaftsstruktur aufweisen),
- zwischen ihnen Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital ungehindert fließen können,
- eine intensive Außenhandelsverflechtung existiert,
- die Präferenzstrukturen ähnlich sind und
- zwischenstaatliche Transfermechanismen bestehen.

Sind diese Bedingungen erfüllt, bilden die beteiligten Länder einen optimalen Währungsraum, und der Anpassungsmechanismus flexibler Wechselkurse wird nicht benötigt.

Bereits mehrere Jahre vor Einführung des Euro untersuchte Eichengreen (1991), ob die 10 Kernländer Europas einen optimalen Währungsraum darstellen. Auf der Grundlage von Vergleichen verschiedener Indikatoren in Europa auf der einen und Kanada und den USA auf der anderen Seite schloss er, dass Europa sehr viel weniger ein optimaler Währungsraum sei als die USA oder Kanada. Defizite bestanden insbesondere in der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur (asymmetrische Schocks), der geringen tatsächlichen Arbeitsmobilität und den fehlenden finanzpolitischen Transfermechanismen innerhalb der EU. Spätere Studien bestätigten diese Zweifel, u.a. auch für Länder, die den Euro erst später einführten (Peters 2006).

Insbesondere Defizite bei zwei Kriterien aus dem Anforderungskanon eines optimalen Währungsraumes destabilisieren die Eurozone. Zum einen unterscheiden sich die Wirtschaftsstrukturen der Euroländer weiter erheblich. Für ein exportorientiertes Land, das wie Deutschland einen hohen Außenhandelsüberschuss (2013: +168 Mrd. Euro) vor allem mit Ländern außerhalb der Eurozone erzielt, führt eine Abwertung des Euro zu besseren Exportchancen, während gestiegene Importpreise sich nur auf einen geringeren Betrag auswirken. Umgekehrt profitieren Länder wie Griechenland mit einer schwachen Exportwirtschaft und einem großen Handelsbilanzdefizit (2013: -19,24 Mrd. Euro) nur relativ wenig von der Abwertung, während die Importrechnung erheblich anschwillt. Ein anderes Beispiel für einen asymmetrischen Schock wäre ein drastischer Rückgang der weltweiten Nachfrage etwa nach Autos. Während Griechenland davon praktisch nicht betroffen wäre, stünde in Deutschland eine ausgeprägte konjunkturelle Delle zu erwarten.

Ein unmittelbares Problem bei asymmetrischen Schocks in Währungsunionen besteht darin, dass für verschiedene Länder unterschiedliche geld- und fiskalpolitische Maßnahmen zum Einsatz kommen müssten. In einer solchen Situation steht die Zentralbank der Währungsunion (und stand die EZB bereits wiederholt) vor dem Dilemma, gleichzeitig eine expansive und eine kontraktive Geldpolitik verfolgen zu müssen, also gleichzeitig die Zinsen senken und erhöhen zu müssen. Da auch der finanzpolitische Handlungsspielraum der Euroländer mit dem Maastricht-Kriterium zum Haushaltsdefizit und mit der Verpflichtung zum Schuldenabbau im Rahmen des Europäischen Fiskalpaktes stark eingeschränkt ist, stehen bei negativen Schocks kaum kurzfristig wirkende Instrument zur Krisenbekämpfung zur Verfügung. Treffen diese Schocks die Euroländer dann auch noch asymmetrisch, ist die nächste Eurokrise vorprogrammiert.

Vor diesem Hintergrund ist dann die zweite Kriterienverletzung eines optimalen Währungsraumes von Bedeutung: das Fehlen fiskalischer Transfermechanismen in der Eurozone. Anders als etwa in den USA gibt es kein System, das eine fiskalische Umverteilung von wirtschaftlich robusten Ländern hin zu Ländern mit geringem Wirtschaftswachstum, hohen Haushaltsdefiziten und hoher Arbeitslosigkeit ermöglicht. Im Gegenteil sind solche Transfermechanismen – z.B. in Form der No-Bail-out-Klausel oder des Europäischen Fiskalpaktes – explizit ausgeschlossen worden. Die Nein-Stimmen der CDU-Regierungsfraktion im Deutschen Bundestag dürften überwiegend von der Befürchtung getragen gewesen sein, mit dem dritten Griechenland-Paket eine dauerhafte „Transferunion" zu etablieren. Diese Haltung ist umso verständlicher als ein solcher Transfermechanismus das zugrunde liegende realwirtschaftliche Problem der Währungsunion nicht lösen würde. Transfers wären lediglich dazu geeignet, die Konsequenzen der Währungsunion abzumildern. Für die Regierungen der Empfängerländer würden sie unter Umständen den Anreiz schwächen, durch geeignete, aber im Zweifel unpopuläre wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Problemlösung beizutragen.

Optionen für eine Reform der Eurozone

In den Worten des amerikanischen Nobelpreisträgers Paul Krugman (2015) stellt sich die Lage wie folgt dar: „Der Euro war ein großer Fehler, aber jetzt müssen wir ihn retten.". Grundsätzlich können für eine solche Rettung zwei verschiedene Reformwege beschritten werden. Entweder werden die zugrundeliegenden realwirtschaftlichen Probleme gelöst, oder es werden Mechanismen in die Währungsunion eingeführt, die es den von Problemen betroffenen Ländern ermöglichen, mit den negativen Konsequenzen dieser Probleme zu leben. Dabei ist klar, dass keiner dieser Wege einfach zu finden und billig zu beschreiten ist und dass keiner mit einer Erfolgsgarantie versehen ist. Hinzu kommt, dass ein solcher Weg in einem komplexen Geflecht aus ökonomischen, sozialen, politökonomischen und geostrategischen Interessen und Restriktionen gesucht und durchgesetzt werden muss.

Da es sich bei der Eurozone nicht um einen optimalen Währungsraum handelt, läge es nahe, dass die Länder, die die Bedingungen dafür nicht erfüllen, den Euro verlassen und entweder ihre eigene nationale Währung (wieder-)einführten oder gemeinsam eine eigene kleinere Währungsunion bildeten. So wäre neben einem Grexit (oder einem Spexit oder Pexit) auch eine Aufteilung in einen Nord-Euro und einen Süd-Euro denkbar. Während ein solcher Ansatz aus theoretischer Sicht überzeugt, wird seine praktische Umsetzung von möglicherweise prohibitiv hohen Hürden verhindert. Zum einen ist es aus politökonomischer Sicht nur schwer vorstellbar, dass Gründungsmitglieder der EU die „Schmach" eines wie auch immer organisierten Austritts aus dem Euro akzeptieren. Zum anderen dürften die Finanzmärkte bereits bei den ersten Austrittsverhandlungen mit Panik reagieren und damit jeden geordneten Übergang verhindern. Darüber hinaus würde die Abwertung der neuen Währung(en) gegenüber einem „Kern-Euro" zu erheblichen Verwerfungen in den betroffenen Ländern führen.

Als Alternativen zu dieser Strategie des „Trennens, was nicht zusammengehört" werden Vorschläge diskutiert, mit denen unterschiedliche Transfermechanismen in die Eurozone eingeführt werden könnten:

- Euro-Bonds werden bereits seit einigen Jahren und in unterschiedlichen Ausprägungen als Instrument entweder einer nationalstaatlichen Verschuldung mit gemeinschaftlicher Risikohaftung oder als gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument diskutiert.
- Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung in der Eurozone hätte ebenfalls einen Transfercharakter, wenn das Risiko der Arbeitslosigkeit zwischen den einzelnen Euroländern systematisch variiert (was es tut, vgl. Tabelle 2).
- Schließlich würde auch eine gemeinsame Steuer im Euroraum – je nach Verwendung des Steueraufkommens – Finanztransfers zwischen den einzelnen Euroländern ermöglichen.

Neben der noch völlig offenen Frage nach der Ausgestaltung der einzelnen Instrumente, sind zwei Schwächen solcher Vorschläge zu kritisieren. Zum einen ist zu fragen, warum „Geberländer" solchen Transfermechanismen zustimmen sollten, wenn sie erwarten oder zumindest befürchten müssen, langfristig oder dauerhaft Geberländer zu bleiben. Der deutsche Länderfinanzausgleich zeigt, dass bereits ein relativ geringes Umverteilungsvolumen innerhalb eines relativ homogenen Landes zum Dauerstreit führen kann. Zum anderen ist auf die negative Anreizwirkung solcher Transfers hinzuweisen. Warum sollte eine Regierung gegebenenfalls unpopuläre Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durchsetzen, wenn die Alternative in der Alimentierung durch andere Länder besteht? Warum sollte die Regierung eines Landes das Rentenalter von 62 auf 67 Jahre heraufsetzen oder den Kündigungsschutz lockern, wenn die Defizite in der staatlichen Rentenkasse oder im Staatshaushalt direkt oder indirekt durch Transfers anderer Länder gedeckt werden?

In jüngster Zeit wurde von ganz unterschiedlichen Seiten vorgetragen, dass die Eurozone eine eigene Wirtschaftsregierung einsetzen solle, die die eben dargestellten Instrumente gestalten und umsetzen könnte. Mit einer solchen Wirtschaftsregierung wäre dann auch die Grundlage für eine einheitliche Finanzpolitik in der Eurozone sichergestellt. Das häufig konstatierte Problem einer einheitlichen Geldpolitik ohne einheitliche Wirtschafts- und Finanzpolitik wäre damit gelöst. Da dieser Vorschlag sowohl vom französischen Präsidenten als auch vom deutschen Finanzminister befürwortet wird, darf ohne Häme davon ausgegangen werden, dass zwei ganz unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen in einer Institution umgesetzt werden sollen. Beide Seiten scheinen sich einig zu sein, einem Euro-Finanzminister weitreichende Eingriffsrechte in die nationalen Haushalte zu gewähren – allerdings an ganz unterschiedlichen Stellen des Haushaltes. Während die französische Interessenlage eher darauf hinauszulaufen scheint, Transfers zu organisieren und mit Euro-Bonds eine weitere Verschuldungsoption jenseits der nationalen Haushalte zu eröffnen, ist die deutsche Seite eher an einer Übertragung von Steuermitteln und einer zentralen Steuerung antizyklischer Konjunkturpolitik interessiert. Gegen die Etablierung einer Euro-Wirtschaftsregierung sprechen zahlreiche Argumente:

- Es ist nicht erkennbar ist, dass eine Euro-Wirtschaftsregierung das grundlegende realwirtschaftliche Problem der Eurozone lösen kann. Zudem beinhalten die bilateralen Zusatzverträge zum Euro hinreichend Flexibilität zur nationalen Konjunktursteuerung, der ESM kann in Krisensituationen unterstützen, und der EU-Haushalt bietet Möglichkeiten, etwa bei Naturkatastrophen Transfers zu organisieren.
- Wie bei allen Transfermechanismen existieren bei den durch eine Euro-Wirtschaftsregierung administrierten Transferprogrammen Anreizprobleme, die die finanzpolitische Eigenverantwortung von Ländern schwächen können.
- Die Erfahrungen mit wirtschaftspolitischen Großprojekten der EU sind eher negativ. So endete etwa die Lissabon-Strategie, mit der sich die EU ab 2000 innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt entwickeln wollte, als veritabler Fehlschlag.
- Unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen würden innerhalb einer Institution aufeinander prallen, mit der Gefahr einer gegenseitigen Blockade oder einer Expansion der Finanzmittel zur Umsetzung aller Vorstellungen und Konzepte.
- Eine Euro-Wirtschaftsregierung, die nur für die Euro-Länder zuständig wäre, würde einen tiefen Riss für die Europäische Integration bedeuten.
- Mehr als fraglich ist, ob die Euroländer wirklich bereit sind, mit der Aufgabe der Haushalts- und Steuerhoheit einen Kern ihrer staatlichen Souveränität abzugeben.

Ausblick – für eine Integration der kleinen Schritte

Die Probleme der Eurozone gehen allerdings tiefer als die Frage, ob es einer Euro-Wirtschaftsregierung bedarf. Eine grundsätzlichere Erklärung für die Probleme der Eurozone liegt in den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ansätzen in den einzelnen Ländern und in der unterschiedlichen Rolle, die der Staat in der Wirtschaft spielen soll. Auf der einen Seite gibt es (eher nordeuropäische) Länder, die grundsätzlich eine markt- und wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik favorisieren und dem Staat die Aufgabe übertragen, für die richtigen Rahmenbedingungen zu sorgen, soziale Gerechtigkeit zu erreichen und im Einzelfall mit diskretionären Maßnahmen korrigierend einzugreifen. Auf der anderen Seite stehen (eher südeuropäische) Länder, in denen die staatliche Wirtschaftspolitik eine dominante Rolle spielt und für die Bewältigung jeglicher Krise zuständig und verantwortlich ist. Entsprechend unterscheiden sich in diesen Ländergruppen auch die Ansätze zur Bewältigung einer Krise. Während im Norden eher angebotsorientiert darauf gesetzt wird, die Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu verbessern, wird im Süden eher eine nachfrageorientierte, kreditfinanzierte Wirtschaftspolitik favorisiert. Diese Unterschiede in einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung zusammenzufassen, erscheint grob fahrlässig.

Will man bei der Suche nach den Ursachen für die Eurokrise und die Krise der Europäischen Union insgesamt noch tiefer gehen, kommt man an der Hypothese von Dennis Snower (2015) nicht vorbei, dass es an einer einheitlichen europäischen Identität fehlt. Damit mangelt es auch an gegenseitigem Vertrauen und an der Bereitschaft, für andere Risiken zu übernehmen und gegebenenfalls Lasten zu tragen. Im politischen Bereich lassen sich diese Defizite gegenwärtig an der Haltung der einzelnen EU-Staaten zur Flüchtlingspolitik feststellen, bei der mit Ausnahme einer Handvoll Länder kaum Bereitschaft besteht, die Lasten gerecht zu teilen. Zudem zeigen intranationale Konflikte und Abspaltungsbestrebungen insbesondere in Großbritannien und Spanien, dass bereits heute Nationalstaaten als Identifikationsrahmen zu groß sind. Eine europäische Identität als Basis für einen gemeinsamen

Staat oder eine gemeinsame Währung gibt es schon gleich gar nicht. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu erwarten, dass die Euroländer schnell zu einem optimalen Währungsraum zusammenwachsen.

In Ermangelung alternativer Lösungen bleibt nur, die Eurozone evolutorisch weiterzuentwickeln. Dazu zählt, Mechanismen der finanzpolitischen Eigenverantwortung zu stärken, Anreizprobleme zu entschärfen und Überzeugungsarbeit zu leisten, dass eine Wirtschaft nur dann florieren kann, wenn ihre Unternehmen wettbewerbsfähig sind, wofür Regierungen die notwendigen Rahmenbedingungen bereitzustellen haben. Für einen „großen europapolitischen Wurf" ist die Lage zu komplex und inzwischen auch viel zu verfahren. Geplant als europäisches Identifikationsprojekt, das die europäische Einheit als bisher so erfolgreiches Friedensprojekt vorantreibt und als wichtiges Etappenziel auf dem Weg zu einer echten Europäischen Einheit, hat die voreilige Euro-Einführung und die Aufnahme zu vieler nicht passender Länder dazu geführt, dass der Euro ein Spaltpilz der EU geworden ist. Statt zu einen, trennt der Euro die Menschen in der EU. Wieder einmal bewahrheitet sich die wirtschaftspolitische Binsenweisheit: das Gegenteil von gut ist gut gemeint.

Literaturverzeichnis

Buch, C. (2015): Expliziter Schuldenerlass für Griechenland verletzt das No-Bailout-Prinzip, Börsenzeitung, 01.08.2015, S. 3.

Eichengreen, B. (1991): Is Europe an Optimum Currency Area?, NBER Working Paper, No. 3579, Cambrige, Mass.

Fuest, C. (2015a): Griechenland zwischen Absturz und wirtschaftspolitischer Kehrtwende, ZEW News, April, S.16.

Fuest, C. (2015b): Griechenland: Auf dem Weg zum Dauerkrisenherd, ZEW News, Juli/August, S.16.

International Monetary Fund (2015): Greece: An Update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis, IMF Country Report, No.15/186.

Krugman, P. (2015), zitiert in Vom Friedensprojekt zum Spaltpilz, wisu, Nr. 8-9, S. 842-843.

Mundell, R. (1961): A Theory of optimum Currency Areas, American Economic Review, No. 51, S. 657-665.

OECD (2015): OECD Compendium of Productivity Indicators 2015, Paris.

Peters, H. (2006): Theorie optimlaer Währungsräume vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung, IÖB-Diskussionspapier, Nr. 4/06, Münster.

Schäuble, W. (2015): Chance für einen Neuanfang, Rede vor dem deutschen Bundestag am 19.08.2015, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2015/.

Schröder, C. (2014): Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, iw-Trends, Nr. 4, S. 1-20.

Snower, D. (2015): Warum die Griechenland-Krise so schwer zu lösen ist, Süddeutsche Zeitung, 22.08., S. 20.

Elke Scheske*

Der öffentlich-rechtliche Vertrag

– Eine Herausforderung für den Rechtsanwender in der Verwaltungspraxis –

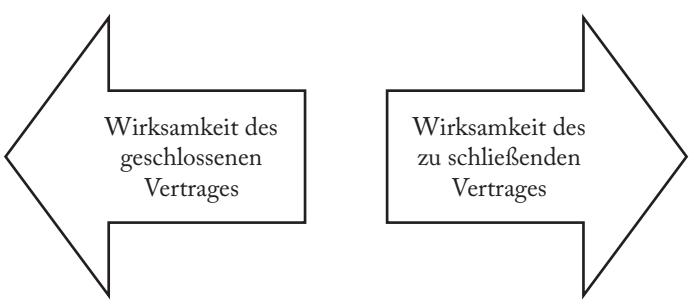
Vorbemerkung

Der öffentlich-rechtliche Vertrag als besondere Handlungsform der Verwaltung erfreut sich in der Praxis zusehends größerer Beliebtheit. Gerade bei komplexer Sachverhalts- und Rechtslage setzt sich bei der Behörde im Einzelfall immer öfter die Einsicht durch, dass es nach pflichtgemäßem Ermessen vorteilhafter für alle Beteiligten erscheint, bestehenden Ungewissheiten, die die Anfechtung einseitiger Verwaltungsakte und damit langwierige Verwaltungsgerichtsverfahren geradezu herausfordern, besser mit einvernehmlichen vertraglichen und damit flexibleren Regelungen zu begegnen. Als Paradebeispiel mag der altlastenrechtliche Sanierungsvertrag dienen, mit dem die Bodenschutzbehörde mit einem oder mehreren Verantwortlichen die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen wie z.B. Boden- und/oder Gewässerverunreinigungen vereinbart. Aber auch städtebauliche Verträge haben eine weitere Aufwertung erfahren[1]. Klassische Anwendungsbereiche sind also das Umweltrecht und das Baurecht. Zudem erzielt die Behörde beim Vertragspartner eine hohe Akzeptanz, was letztendlich dazu führt, dass es in der Praxis kaum Leistungsklagen gibt – weshalb der öffentlich-rechtliche Vertrag in der Öffentlichkeit eher von geringem Interesse sein dürfte.

Die verbal begründeten und im Anschluss daran abgebildeten Aufbauschemata sollen dem Mitarbeiter der Verwaltung den Umgang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen erleichtern. Es werden Lösungsansätze aus zwei Blickrichtungen entwickelt:

1. Hat die Verwaltung einen Anspruch auf Erfüllung der Pflichten aus einem bereits geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag?
2. Welche rechtlichen Vorgaben muss ich als Mitarbeiter der Verwaltung beachten, wenn ich einen verbindlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen möchte?

Abb.: 1 Blickrichtungen:



* Prof. *Elke Scheske* ist hauptamtliche Dozentin am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung und lehrt die rechtswissenschaftliche Methodenlehre. Im Bachelorstudiengang hat sie im neunten Trimester mit den Studierenden den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge behandelt und die hier vorgeschlagenen Aufbaumuster in der Fallbearbeitung „getestet".

1 *Horst Schlemminger,* Schriftformrisiken b. Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge, NVwZ 2009, 223

Und stets dabei im Auge: **Die Rechtmäßigkeit des hypothetischen Verwaltungsakts**
Die Schwierigkeit besteht darin, sowohl dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit aus Art. 20 GG als auch den Grundsätzen für das wirksame Zustandekommen von Verträgen Rechnung zu tragen. Allgemeines Verwaltungsrecht und Privatrecht werden hier miteinander verknüpft, folgen aber anderen Vorgehensweisen und damit auch anderen Prüfungsaufbauregeln. Während der **Verwaltungsjurist** gewohnt ist, sein Handeln darauf auszurichten, dass die geplante Maßnahme **formell und materiell rechtmäßig** ist, interessiert den **Zivilrechtler** eher die Frage, ob der zu schließende oder bereits geschlossene **Vertrag Wirksamkeit** entfaltet.

Abb.: 2

1. Erfüllungsansprüche aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag

Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf subordinationsrechtliche Verträge i.S.d. § 54 S. 2 VwVfG[2], die an die Stelle eines Verwaltungsakts treten wie z.B. beim Erschließungsvertrag (§11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) oder einem Vertrag über die Ablösung des Erschließungsbeitrags (§ 133 Abs. 3 S. 5 BauGB). Die Begriffsbestimmung könnte so aufgefasst werden, als müsse die Behörde im Einzelfall berechtigt sein, einen Verwaltungsakt zu erlassen. Die generelle Möglichkeit, auf dem jeweiligen Sachgebiet dem Vertragspartner gegenüber durch Verwaltungsakt zu handeln, wird jedoch als ausreichend angesehen. Diese Möglichkeit ist im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger grundsätzlich zu bejahen, weshalb die Verträge zwischen Behörde und Bürger in der Regel auch subordinationsrechtlich sind. Als besondere Typen des subordinationsrechtlichen Vertrages regelt das VwVfG den Vergleichsvertrag (§ 55) und den Austauschvertrag (§ 56). Es besteht aber kein numerus clausus verwaltungsrechtlicher Verträge[3].

Anlass, sich mit einem geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu befassen, besteht nämlich nur, wenn aus diesem ein **Leistungsanspruch** geltend gemacht wird[4]. Dann aber sind über § 62 S. 2 BGB die Vorschriften des BGB anzuwenden. Eventuelle Verstöße gegen formelle und/oder materielle Anforderungen an rechtmäßiges Verwaltungshandeln werden im Rahmen der Prüfung einer eventuellen Nichtigkeit des Vertrages abgehandelt[5]. Das führt auch nicht zu einem unbilligen Ergebnis, denn ein nichtiger Vertrag ist ebenso unwirksam wie ein nichtiger Verwaltungsakt nach § 43 Abs. 3 VwVfG[6]. Konkret bedeutet dies: auch wenn eine Überprüfung ergibt, dass der hypothetische Verwaltungsakt rechtwidrig wäre, so wäre er gleichwohl gem. § 43 Abs. 1 S. 2 VwVfG wirksam mit der Folge, dass dann auch der öffentlich-rechtliche Vertrag wirksam und für die Vertragsparteien bindend ist.

Das nachfolgend entwickelte und am Ende der Ausführungen abgebildete Aufbauschema orientiert sich streng an dem klassischen Anspruchsaufbau des Privatrechts. Dieser gliedert sich grob in:

1.1 Anspruch entstanden	(keine anspruchshindernden Einwendungen)
1.2 Anspruch nicht untergegangen	(keine anspruchsvernichtenden Einwendungen)
1.3 Anspruch durchsetzbar	(keine Einreden)

1.1. Der Anspruch muss entstanden sein

1.1.1 *Vertragsschluss*

Dem Wesen der Privatautonomie entsprechend dient der öffentlich-rechtliche Vertrag unmittelbar als Anspruchsgrundlage. Gem. § 54 S. 1 VwVfG kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden. Der Vertragsschluss an sich richtet sich gem. § 62 S. 2 VwVfG nach den Vorschriften des BGB. Danach kommt ein Vertrag zustande durch zwei übereinstimmende Willenserklärungen, den Antrag und die Annahme nach §§ 145 ff BGB. Der Antrag ist eine empfangsbedürftige Willenserklärung, die einen Rechtsbindungswillen erkennen lassen sowie die Vertragsparteien und den Vertragsgegenstand benennen muss.

Je nach Vertragstyp kommen als **Vertragspartner** entweder

- juristische Personen des öffentlichen Rechts untereinander (koordinationsrechtlicher Vertrag)[7] oder
- Behörden und natürliche/juristische Personen des Privatrechts (subordinationsrechtlicher Vertrag) in Betracht.

2 Mangels abweichenden Landesrechts sind die §§ 54 ff VwVfG in allen Verwaltungsverfahren anwendbar (nicht im Sozialrecht), wobei je nach handelnder Behörde das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensgesetz Anwendung findet. Für Niedersachsen gilt z.B. gem. § 1 I NVwVfG das VwVfG mit Ausnahme des Vollstreckungsrechts

3 *Suckow/Weidemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz, 16. Auflage Stuttgart 2014, Rdnr. 356

4 wie dem Titel zu entnehmen ist, beschränkt sich dieser Punkt nur auf die Anspruchssituation. Ansprüche zustimmungsberechtigter Dritter, die eine eigene Rechtsverletzung geltend machen, werden gesondert dargestellt

5 oftmals werden Rechtmäßigkeitsprüfung und Rechtswirksamkeitsprüfung miteinander vermengt, was m.E. rechtssystematisch unzulässig ist.

6 So auch *Rolf Schmidt,* a.a.O. Rdnr. 929

7 a. A. *Kopp/Ramsauer,* Verwaltungsverfahrensgesetz, 12. Aufl. München 2011, § 54 VwVfG Rdnr. 47 mit entsprechenden Beispielen. Abgrenzungskriterium sei lediglich die Frage, ob hinsichtlich des Vertragsgegenstandes ein Vertragsteil dem anderen übergeordnet ist.

Die Wirksamkeit der Willenserklärungen juristischer Personen hängt davon ab, ob diese durch ihre gesetzlichen Vertreter im Rahmen ihrer Vertretungsbefugnis abgegeben worden sind[8]. Im Land Niedersachsen sind z.B. gem. § 86 Abs. 1 S. 2 NKomVG[9] die Hauptverwaltungsbeamten die gesetzlichen Vertreter der Kommunen. Gesellschaften mit beschränkter Haftung werden nach § 35 Abs. 1 S. 1 GmbHG von dem Geschäftsführer vertreten. Die gesetzlichen Vertreter können sich wiederum durch Erteilen einer Vollmacht (sog. gewillkürte Vertretung) von einem Mitarbeiter vertreten lassen.

Der **Vertragsgegenstand** muss öffentlich-rechtlicher Natur sein. Das heißt, für mindestens eine der Hauptleistungspflichten muss demnach eine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage bestehen, zumindest aber muss nach dem Gesamtcharakter des Vertrages ein öffentlich-rechtlicher Zweck verfolgt werden. Die herbeizuführende Rechtsfolge muss inhaltlich den Anforderungen an die Regelung in § 35 S. 1 VwVfG entsprechen: es müssen Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden.

Abzugrenzen ist der Vertragsinhalt insbesondere von einem mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt, Nebenbestimmungen, informellen Absprachen und Agreements. Ihnen gemeinsam ist, dass die abgegebenen Erklärungen zwar in der Regel schriftlich fixiert werden, ihnen aber der Rechtsbindungswille fehlt. Nicht ausgeschlossen ist, dass die Absprachen auf den späteren Abschluss eines Vertrages gerichtet sind[10].

1.1.2 *Keine anspruchshindernden Einwendungen*

Die **Wirksamkeit** des Vertrages hängt davon ab, ob anspruchshindernde Einwendungen bestehen. Diese führen zur Nichtigkeit und damit zur Unwirksamkeit des Vertrages. Hierbei handelt es sich jeweils um eine gesetzlich angeordnete Rechtsfolge, die bei Vorliegen des Tatbestandes automatisch eintritt[11]. Die Reihenfolge der Prüfung der Einwendungen bemisst sich folgendermaßen:

- Spezialgesetzliche Einwendungen nach §§ 58 f VwVfG[12]
- Ergänzende Einwendungen nach BGB[13]

1.1.2.1 Spezialgesetzliche Einwendungen

An dieser Stelle könnte mit § 57 VwVfG begonnen werden, der für den öffentlich-rechtlichen Vertrag die Schriftform vorschreibt. Die sich aus einem Verstoß gegen das Formerfordernis ergebenden Konsequenzen werden indes nicht unmittelbar genannt. Sie ergeben sich über § 62 S. 2 VwVfG erst aus der ergänzenden Anwendung des BGB. Konkrete Rechtsfolge aus § 125 BGB ist die Nichtigkeit des Vertrages. Dieser Prüfungsschritt wird daher zurückgestellt und erst im Zusammenhang mit den allgemeinen anspruchshindernden Einwendungen vorgenommen.

Nach **§ 58 VwVfG** werden zustimmungsbedürftige öffentlich-rechtliche Verträge erst wirksam, wenn der Dritte oder die andere Behörde schriftlich ihr Einverständnis zu dem Vertrag gegeben haben. Diese Regelung entspricht dem im Privatrecht geltenden Grundsatz, dass ein Vertrag zu Lasten Dritter unzulässig ist. Daher darf auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nicht in die Rechte eines Dritten eingreifen, es sei denn, der Dritte erteilt dazu ausdrücklich seine Zustimmung. In der Zwischenzeit ist der Vertrag schwebend unwirksam[14]. Es kann hier nur die nachträgliche Zustimmung gemeint sein i. S. d. § 184 Abs. 1 BGB, die bewirkt, dass der bereits geschlossene Vertrag nach Zustimmung als von Anfang an wirksam angesehen werden kann (Fiktion).

Öffentlich-rechtliche Verträge, die unmittelbar in die Rechte Dritter eingreifen, sind ohne Zweifel die sogenannten Verfügungsverträge. Schließen z.B. die Baubehörde und der Bauherr einen verwaltungsrechtlichen Vertag, in dem ein Dispens von nachbarschützenden Vorschriften nach § 31 Abs. 2 BauGB erteilt wird, werden die Rechte der Nachbarn unmittelbar beeinträchtigt. Sie müssen also dem Vertrag zustimmen, damit dieser Wirksamkeit entfalten kann. Ob dieses Zustimmungserfordernis auch auf sogenannte Verpflichtungsverträge Anwendung findet, ist umstritten[15]. Es ist im Ergebnis der Ansicht der Vorzug zu geben, wonach der Dritte auch dann zu dem Vertrag seine Zustimmung geben muss, wenn er mittelbar einen Eingriff in seine Rechts zu befürchten hat, indem der Verpflichtungsvertrag erfüllt wird. Die Baubehörde und der Bauherr schließen wiederum einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, in dem sich die Behörde gegenüber dem Bauherrn verpflichtet, eine in die Rechte des Nachbarn eingreifende Baugenehmigung zu erlassen. Nach diesem Lösungsansatz ist ebenfalls von einem zustimmungsbedürftigen Rechtsgeschäft auszugehen[16].

Die Zustimmungsbedürftigkeit nach § 58 Abs. 2 VwVfG schließlich bereitet weniger Probleme in der Anwendung. Wäre für den Verwaltungsakt, an dessen Stelle der öffentlich-rechtliche Vertrag tritt, eine Mitwirkung einer anderen Behörde nach Gesetz notwendig, so ist der Vertrag nur mit Zustimmung der mitwirkungsberechtigten Behörde wirksam. Hierunter fallen nur die echten Mitentscheidungsrechte, nicht jedoch die Herstellung des Benehmens, eine Anhörung oder die Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme einer anderen Behörde[17].

§ 59 Abs. 2 VwVfG findet nur Anwendung auf die Subordinationsverträge. Hier liegt auch der Schwerpunkt in der Verwaltungspraxis[18]. Die in § 59 Abs. 2 VwVfG genannten Nichtigkeitsgründe gelten sowohl für Verpflichtungs- als auch Verfügungsverträge. Darüber hinaus gelten sie nicht nur für Verträge, die anstelle eines Verwaltungsakts geschlossen worden sind, sondern für sämtliche subordinationsrechtlichen Verträge[19].

8 es wäre auch denkbar, die Wirksamkeit der Willenserklärung erst im Zusammenhang mit der Wirksamkeit des Vertrages zu prüfen. Die hier vorgestellte Vorgehensweise hat sich aber etabliert.
9 andere Bundesländer einfügen
10 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 54 Rdnr. 25
11 im Gegensatz zu Rechtsfolgen, die die Behörde bei Vorliegen des Tatbestandes einer Anspruchs- oder Ermächtigungsgrundlage setzen muss oder setzen kann
12 vielfach werden die §§ 57 und 58 VwVfG im Rahmen formeller Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen geprüft (stellvertretend *Schmidt,* a.a.O. Rdnrn. 945 ff). Da die Nichteinhaltung aber die Nichtigkeit zur Folge hat, ist es konsequent, in diesem Anspruchsaufbau zu bleiben
13 der Wortlaut des § 59 Abs. 2 VwVfG könnte nahelegen, eine andere Reihenfolge zu wählen. Der verwaltungsrechtlichen Systematik folgend sollte aber Abs. 2 vor Abs. 1 geprüft werden – ähnlich der Prüfung des § 44 VwVfG
14 *OVG Münster,* NVwZ 1984, 524
15 statt aller: *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 58 Rdnrn. 7 f
16 *Schmidt,* a.a.O. Rdnr. 946
17 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 58 Rdnr. 16
18 *Reinker* in Rainer Bauer u.a., Verwaltungsverfahrensgesetz, Wiesbaden 2012, § 59 Rdnr. 61
19 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 59 Rdnr. 18

Tritt der öffentlich-rechtliche Vertrag an die Stelle eines Verwaltungsakts, muss er sich auch mit denselben Maßstäben messen lassen. **§ 59 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG** stellt eine Parallele zum nichtigen Verwaltungsakt nach § 44 VwVfG dar und will eklatante Rechtsverstöße sanktionieren[20].

An dieser Stelle bietet es sich an, nach dem bekannten Aufbauschema die Rechtmäßigkeit des **hypothetischen Verwaltungsakts** zu prüfen:

Abb.: 3

1.	Arbeitsziel: A beabsichtigt, gegenüber B eine bestimmte Regelung zu treffen
2.	Ermächtigungsgrundlage bei eingreifendem Verwaltungsakt erforderlich
2.1	Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
2.1.1	Zuständigkeit
2.1.2	Einzuhaltende Verfahrensvorschriften
2.2	Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
2.2.1	Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage
2.2.2	Wählen der Rechtsfolge und ggf. pflichtgemäßes Ausüben des Ermessens

Die speziellen Nichtigkeitsgründe in § 44 Abs. 2 VwVfG umfassen in den Nrn. 1–3 schwerwiegende Verstöße gegen formelles Recht. Die praktische Relevanz dieser Aufzählung ist für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Verträge indes gering. Als Verstöße gegen formelles Recht kommen nur Fälle in Betracht, in denen die vertragsschließende Behörde nicht erkennbar, offensichtlich sachlich oder örtlich unzuständig ist[21]. Die in den Nrn. 4–6 genannten schwerwiegenden Verstöße gegen materielles Recht entsprechen nach dem Wortlaut denen der §§ 134 BGB (eingegrenzt auf Straf- und Ordnungswidrigkeiten), 138 BGB sowie 306 BGB a.F. Durch die Schuldrechtsreform[22] ist an die Stelle der Nichtigkeit von Verträgen, die auf eine unmögliche Leistung gerichtet sind, die Wirksamkeit dieser Verträge getreten. Gleichwohl ergibt sich die Nichtigkeitsfolge für subordinationsrechtliche Verträge weiterhin[23].

Ist den Vertragspartnern bekannt, dass der Vertrag mit dem geplanten Inhalt rechtswidrig sein würde und der Fehler für den Fall, dass ein Verwaltungsakt erlassen worden wäre, auch beachtlich, kann sich die Nichtigkeitsfolge aus **§ 59 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG** auch bei schlichter Rechtswidrigkeit ergeben. Durch diese Vorschrift soll ein kollusives Zusammenwirken (d.h. einvernehmliches Zusammenwirken mehrerer Personen, um eine andere Person zu schädigen) von Behörde und Bürger, die bewusst und gewollt das Recht verletzen, vermieden werden[24]. Da diese Voraussetzungen kaum nachweisbar sind, spielt diese Vorschrift in der Praxis keine große Rolle[25].

§ 59 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG regelt die Nichtigkeit gesetzesinkongruenter Verträge, die nur als Vergleichsverträge überhaupt wirksam werden könnten und die auch im Falle der Vereinbarung als Vergleichsvertrag nichtig sind, da die Voraussetzungen des § 55 VwVfG nicht vorliegen. Da im Rahmen von Vergleichsverträgen eine gewisse Abweichung vom materiellen Recht möglich ist, soll diese Norm vor Missbrauch schützen. Nichtigkeit liegt z.B. vor, wenn die Behörde bei Abschluss des Vergleichsvertrages ihren Beurteilungs- und/oder Ermessensspielraum überschritten hat[26]. Im Gegensatz zu Nr. 2 kommt es hier in der Nr. 3 bei der Feststellung der Nichtigkeit nicht darauf an, ob die Beteiligten Kenntnis davon hatten, dass die Voraussetzungen für einen Vergleich fehlten.

Wenn es in der Praxis zum Abschluss von Vergleichsverträgen kommt, so sind ihnen in der Regel immer sehr aufwändige Vertragsverhandlungen vorausgegangen. Es gibt daher in der Literatur[27] den Vorschlag, die Nichtigkeit eines Vergleichsvertrages im Falle mangelhafter Sachverhaltsermittlung dadurch zu vermeiden, dass die Behörde Gelegenheit zur Nachermittlung und zur Beseitigung der zu Unrecht angenommenen Ungewissheit erhält. Wenn dies gelingt, bleibt allerdings kein Raum mehr für einen Vergleichsvertrag. Falls nicht, muss ohnehin das Verwaltungsverfahren fortgesetzt oder neu eingeleitet werden. Im Zuge dieses Verfahrens kann dann ein neuer Vertrag geschlossen werden.

Eine Besonderheit bei den subordinationsrechtlichen Austauschverträgen ist die Möglichkeit, dass sich die Behörde im Vertrag eine Gegenleistung versprechen lässt. Diese muss den Anforderungen aus § 56 Abs. 1 VwVfG genügen. Gibt es ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung, so ist der Vertrag gem. **§ 59 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG** nichtig. Abgesehen von einem engen Sachzusammenhang zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (ansonsten unzulässige Koppelung), muss die Gegenleistung auch angemessen sein. Der Grundgedanke des § 138 II BGB spiegelt sich hier wider. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff bedarf der Auslegung. Angemessenheit bedeutet, dass bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges die Gegenleistung nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung und dem wirtschaftlichen Wert der von der Behörde erbrachten oder zu erbringenden Leistung stehen darf und sich daraus keine unzumutbaren Belastungen für den Vertragspartner ergeben dürfen[28]. Hier ist also der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus § 40 VwVfG zu beachten, der über § 62 S. 1 VwVfG Anwendung findet. Bei Geldleistungen kann wegen der Gleichheit der Interessenlage bei der Beurteilung der Angemessenheit insbesondere auch auf die in der Rechtsprechung[29] entwickelten Grundsätze zu Gebühren und Beiträgen (Äquivalenzprinzip) Rückgriff genommen werden.

1.1.2.2 Ergänzende Einwendungen nach BGB

Da das Rechtsinstitut des öffentlich-rechtlichen Vertrages den Regeln des BGB folgt, ist es nur konsequent, in **§ 59 Abs. 1 VwVfG** die originären Nichtigkeitsgründe für anwendbar zu erklären. Hierzu gehören insbesondere die Fälle der §§ 125, 134, 138 BGB, die auf sämtliche öffentlich-rechtlichen Verträge Anwendung finden.

20 *Schmidt,* a.a.O. Rdnr. 961
21 *Reinker,* a.a.O. § 59 Rdnr. 24
22 Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 26.11.2001 (BGBl. I, S. 3138)
23 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 59 Rdnr. 16 m.w.N.
24 *Schmidt,* a.a.O. Rdnr. 963
25 *Reinker,* a.a.O. § 59 Rdnr. 25
26 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 59 Rdnr. 26
27 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 59 Rdnr. 27a m.w.N.
28 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 56 Rdnr. 13 m.w.N.
29 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 56 Rdnr. 15a m.w.N.

Im Gegensatz zum Verwaltungsakt, der gem. § 3 Abs. 2 S. 1 VwVfG formfrei erlassen werden kann, bedarf der öffentlich-rechtliche Vertrag gem. § 57 VwVfG der Schriftform. Über § 62 S. 2 VwVfG ist bei Verträgen, die sich auf unbewegliches Vermögen beziehen, sogar zusätzlich § 311b BGB anzuwenden. Nach § 125 BGB würde ein Nichtbeachten dieser Formvorschrift zur Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages führen.

Näherer Betrachtung bedarf die Nichtigkeitsvorschrift des § 134 BGB. **Bei konsequenter Anwendung wären alle Verträge nichtig, die gegen formelles oder materielles Recht verstoßen, da die Verwaltung gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit aus Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen hätte. Damit würde aber die gesetzgeberische Wertung des § 59 Abs. 2 VwVfG unterlaufen, dass nicht jede Rechtswidrigkeit zur Nichtigkeit führen soll.** Die Rechtsprechung hat sich zwar noch nicht grundsätzlich mit der Anwendung des § 134 BGB befasst[30], fordert aber eine qualifizierte Rechtswidrigkeit[31], die vorliegt, wenn und soweit der spezifische Sinn und Zweck der Vorschrift die Nichtigkeit auch einer von ihr abweichenden vertraglichen Regelung erfordert, was Auslegungsfrage ist. Gesetzlich verboten sind auf jeden Fall Vertragsinhalte, die nicht hätten zum Vertragsgegenstand gemacht werden dürfen, sog. Handlungsformverbote. Eindeutige Vertragsformverbote ergeben sich beispielsweise

- aus dem Abgabenrecht (wegen Steuergerechtigkeit Pflicht zur Steuerfestsetzung durch Verwaltungsakt). Entsprechendes gilt für die Festsetzung anderer Abgaben wie Gemeindesteuern, Beiträge und Gebühren
- bei Prüfungsentscheidungen (Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen)
- im Sonderrechtsverhältnis (Beamtenernennung)
- in weiten Teilen des Baurechts (zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans kann sich die Gemeinde nicht vertraglich verpflichten)
- teilweise im Sozialrecht (kein Vertrag über Sozialleistungen, auf die ein Anspruch besteht)
- bei der Einbürgerung
- bei der Rückforderung von zu Unrecht geleisteten Subventionen[32].

Gemeinsam ist diesen Verboten, dass die Behörde nicht vertraglich über die Rechte und Pflichten verfügen darf, sich aber gleichwohl vertraglich verpflichten kann, diese Verfügungen vorzunehmen (Trennung von Verpflichtungs- und Verfügungsvertrag).

Die Sittenwidrigkeit eines Vertrages nach § 138 BGB kann sich aus dem Inhalt, Zweck oder Beweggrund des Vertrages oder aus der Art seines Zustandekommens ergeben. Sie kann insbesondere aus einer erkennbaren Ausnutzung einer Not- oder Zwangslage des Vertragspartners oder der Überlegenheit der Behörde resultieren, die die Freiheit der Willensentschließung des Vertragspartners unzumutbar einschränkt.

1.1.2.3 Rechtsfolge

In der Regel ist bei Vorliegen einer der vorgestellten Nichtigkeitsgründe der gesamte öffentlich-rechtliche Vertrag nichtig und damit kein Anspruch entstanden. Im Falle der Nichtigkeit einer Klausel gilt die Auslegungsregel des § 59 Abs. 3 VwVfG, wonach nur dann von der Wirksamkeit des Vertrages ausgegangen werden kann, wenn er ohne den nichtigen Teil für die Vertragsparteien noch zweckdienlich ist. Das ist natürlich immer eine Einzelfallentscheidung.

1.2. Der Anspruch darf nicht untergegangen sein

In Abgrenzung zu anspruchshindernden Einwendungen erfordern anspruchsvernichtende Einwendungen ein aktives Tun einer der beiden Vertragsparteien, das entweder in einer realen Handlung bestehen kann wie z.B in der Erfüllung der Leistungspflicht oder aber in der Ausübung eines Gestaltungsrechts, das auf die Aufhebung des Vertrages zielt.

1.2.1 Vertragliche Abreden

Getreu der Maxime im Privatrecht, wonach ein geschlossener Vertrag stets einzuhalten ist (pacta sunt servanda), kann eine Vertragspartei diesen nur dann beenden, wenn sie dafür einen triftigen Grund hat wie z.B. bei der Anfechtung, dem Rücktritt oder der fristlosen Kündigung (§§ 143 Abs. 1, 346 Abs. 1, 314 Abs. 1 BGB). Einen solchen Grund können die Parteien aber auch individuell verabreden. So wird z.B. der Fall vorhergesehen, dass etwa bestimmte Fördermittel anderer Verwaltungsträger wider Erwarten nicht bewilligt oder benötigte Genehmigungen anderer Behörden nicht erteilt werden. Auch der Fall der Insolvenz des Vertragspartners kann vorausschauend regelungstechnisch berücksichtigt werden[33].

1.2.2 Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen

Ist im Verwaltungsvertrag keine Individualabrede getroffen, kommt es auf das gesetzlich geregelte Instrumentarium an. Eine besondere Regelung enthält **§ 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG**, wonach die Anpassung oder Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages möglich ist, wenn das Festhalten an dem Vertrag einer Vertragspartei nicht mehr zuzumuten ist, weil sich die Verhältnisse nach Abschluss des Vertrages wesentlich verändert haben. Hierbei handelt es sich um zwingendes Recht d.h. die Anpassung oder Kündigung kann nicht durch Vertrag abbedungen werden[34]. Obwohl die Anpassung als Anspruch formuliert ist, kann sie als rechtsvernichtende Einwendung gegenüber dem Erfüllungsanspruch geltend gemacht werden[35]. Ihre Umsetzung erfolgt durch Abschluss eines Änderungsvertrages.

Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse kann in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht bestehen. Im tatsächlichen Bereich liegen beispielsweise Änderungen des Preis- oder Kostenniveaus, des Standes des Technik, der naturwissenschaftlichen, medizinischen oder anderen Erkenntnisse oder der persönlichen Lebensumstände[36]. Auch Rechtsänderungen wie Änderung von Rechtsvorschriften oder der Rechtsprechung sind zu berücksichtigen, wenn sie unmittelbar in das Vertragsverhältnis eingreifen[37]. Inwieweit ein Festhalten am Vertrag als unzumutbar erscheint, ist eine Frage des Einzelfalls. Jedenfalls

30 *Schmidt,* a.a.O. Rdnr. 972
31 BVerfGE 98, 58 ff, 63
32 *Schmidt,* a.a.O. Rdnr. 955
33 *Sanden, Joachim,* Die Anpassung öffentlich-rechtlicher Verträge am Beispiel des Altlastensanierungsvertrags, NVwZ 2009, 491 ff, 493
34 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 60 Rdnr. 1
35 *BVerwG,* NVwZ 2002, 486
36 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 60 Rdnr. 9
37 *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. § 60 Rdnr. 9a

ist es immer dann unzumutbar, wenn der Rahmen des Risikos überschritten wird, den der Vertragspartner nach Abwägung aller Umstände nach Treu und Glauben bei Vertragsschluss zu erwarten hat und dieses Festhalten nach objektivem Maßstab wesentliche Nachteile für den betroffenen Vertragspartner zu Folge hat[38]. Besondere Anforderungen an die Kündigung stellt § 60 Abs. 2 VwVfG, wonach diese schriftlich erfolgen und begründet werden muss.

Wie bei einem Widerruf von Verwaltungsakten nach § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG steht der Behörde nach **§ 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG** die Option offen, den Vertrag zu kündigen, wenn ein Festhalten die Gefahr schwerer Nachteile für das Gemeinwohl nach sich ziehen würde. Auch wenn hier nur von der Kündigung die Rede ist, muss selbstverständlich auch die Möglichkeit der Anpassung gegeben sein, denn eine Kündigung ist immer die Ultima Ratio. Es müssen schon ganz erhebliche Beeinträchtigungen der Allgemeinheit sein, die der Verwaltung eine Lösung vom grundsätzlich zu erfüllenden Vertrag erlauben. Denkbar im Bereich der Altlastensanierung wäre z.B., dass durch Nutzungsänderungen die geplante Sanierung kontraproduktiv zum öffentlichen Interesse erscheint[39].

1.2.3 Ergänzende Einwendungen nach BGB

In den §§ 54 ff VwVfG sind über § 60 Abs. 1 VwVfG hinaus keine weiteren Aussagen zu anspruchsvernichtenden Einwendungen enthalten, sodass wiederum der **§ 62 S. 2 VwVfG** den Rechtsanwender in das BGB schickt. Eine Übersicht über relevante anspruchsvernichtende Einwendungen liefert das nachstehende Aufbaumuster zur Prüfung eines privatrechtlichen Erfüllungsanspruchs unter Punkt 2. Hierauf kann bei der Prüfung des Erfüllungsanspruchs aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vollumfänglich zurückgegriffen werden.

1.3 Der Anspruch muss durchsetzbar sein

Stehen dem Verwaltungsvertrag keine Einwendungen entgegen, die den Vertrag unwirksam machen, kann es dennoch sein, dass ein Vertragspartner mit seinem Begehren nicht durchdringt, weil dem Anspruch eine dauernde Einrede entgegensteht. Dabei kann es sich mangels spezialgesetzlicher Regelungen in den §§ 54 ff VwVfG gem. **§ 62 S. 2 VwVfG** um Einreden aus dem BGB handeln. Die Verjährung von Ansprüchen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen beträgt

Erfüllungsanspruch aus **privatrechtlichem** Vertrag

Arbeitsziel: A verlangt von B Erfüllung ….

Anspruchsgrundlage: Vertrag unmittelbar oder § …. BGB

1. Anspruch entstanden (keine anspruchshindernden Einwendungen)
   Vertragsschluss gem. §§ 145 ff BGB nach Einigung über die vertragswesentlichen Bestandteile
   Wirksamkeit der Willenserklärungen gem. §§ 130 Abs. 1, 164 Abs. 1 BGB
   Wirksamkeit des Vertrages
   - Formmangel nach § 125 BGB
   - Geschäftsunfähigkeit nach §§ 105 BGB
   - Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB
   - Verstoß gegen die guten Sitten nach § 138 BGB

2. Anspruch nicht untergegangen (keine anspruchsvernichtenden Einwendungen)
   - Wirksame Anfechtung nach § 142 Abs. 1 BGB
   - Leistungsbefreiung wegen Unmöglichkeit der Leistung nach § 275 Abs. 1 BGB
   - Erfüllung nach § 362 BGB
   - Wirksame Aufrechnung nach § 389 BGB
   - Erlassvertrag nach § 397 BGB
   - Abtretung nach § 398 BGB
   - Ausübung von Gestaltungsrechten
     - Rücktritt z.B. nach §§ 346 Abs. 1 Alt. 1, 437 Nr. 2, 634 Nr. 3 BGB
     - Nacherfüllung nach §§ 439 Abs. 1, 635 Abs. 1 BGB
     - Minderung nach §§ 437 Nr. 2, 634 Nr. 3 BGB
     - Kündigung nach §§ 542 Abs. 1, 620 Abs. 2 BGB

3. Anspruch durchsetzbar (keine Einreden)
   - Verjährung nach § 214 BGB
   - Zurückbehaltungsrecht nach § 273 BGB
   - Verweigerung der Nacherfüllung nach §§ 439 Abs. 3 S. 1, 635 Abs. 3 BGB
   - Verweigerung der Leistung nach § 275 Abs. 2 und 3 BGB

38 *Reinker*, a.a.O. § 60 Rdnr. 14
39 *Sanden*, a.a.O. S. 494

gem. §§ 195, 199 BGB drei Jahre. Lediglich für den Fall des vollstreckbaren vertraglichen Anspruchs wird man entsprechend § 197 Abs. 1 Nr. 4 BGB eine dreißigjährige Verjährungsfrist anzunehmen haben[40]. Weitere Einreden finden sich in dem nachstehenden Aufbaumuster zur Prüfung privatrechtlicher Erfüllungsansprüche unter Punkt 3. Auf eine Einrede muss sich der andere Teil indes ausdrücklich berufen, um ihre Wirkung herbeizuführen. Ansonsten ist sie unbeachtlich.

1.4 Sekundäransprüche

Die sich aus einer eventuellen Unwirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages ergebenden Sekundäransprüche wie Schadensersatz oder Rückabwicklung werden hier nicht abgehandelt, weil dies den Rahmen sprengen würde.

Erfüllungsanspruch aus **öffentlich-rechtlichem** Vertrag

Arbeitsziel: A verlangt von B Erfüllung ….

Anspruchsgrundlage: Vertrag unmittelbar

1. Anspruch entstanden (keine anspruchshindernden Einwendungen)

   Vertragsschluss gem. § 62 S. 2 VwVfG, §§ 145 ff BGB nach Einigung über die vertragswesentlichen Bestandteile
   Vertragspartner: juristische Person des öffentlichen Rechts untereinander oder Behörden und natürliche/juristische Personen des Privatrechts
   Vertragsgegenstand: öffentlich-rechtlicher Natur, indem Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden
   Wirksamkeit der Willenserklärungen gem. §§ 130 Abs. 1, 164 Abs. 1 BGB

Wirksamkeit des Vertrages

1.1 spezialgesetzliche Einwendungen nach §§ 58 f VwVfG

- Schwebende Unwirksamkeit nach § 58 VwVfG bis zur Zustimmung Dritter oder der anderen Behörde
- Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 VwVfG bei subordinationsrechtlichen Verträgen
  Prüfen der Rechtmäßigkeit des hypothetischen Verwaltungsakts nach bekanntem Aufbaumuster

  Prüfen der formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlass des beabsichtigten Verwaltungsakts (siehe obiges Aufbaumuster)

  insbesondere im Hinblick auf
  - Nr. 1: Nichtigkeit eines inhaltsgleichen Verwaltungsakts
  - Nr. 2: materielle Rechtswidrigkeit eines inhaltsgleichen Verwaltungsakts und Kenntnis der Beteiligten von der Rechtswidrigkeit
  - Nr. 3: Voraussetzungen für einen Vergleichsvertrag nicht erfüllt
  - Nr. 4: unzulässige Gegenleistung des Bürgers beim Austauschvertrag

1.2 ergänzende Einwendungen nach BGB bei allen öffentlich-rechtlichen Verträgen nach § 59 Abs. 1 VwVfG
- Formmangel nach § 125 BGB bei fehlender Schriftform nach § 57 VwVfG
- Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB nur bei Handlungsformverbot
- Verstoß gegen die guten Sitten nach § 138 BGB

2. Anspruch nicht untergegangen (keine anspruchsvernichtenden Einwendungen)

   - Kündigung nach § 60 Abs. 1 S. 1 und 2 VwVfG
   - Normen des BGB anwendbar über § 62 S. 2 VwVfG
     (Deckungsgleich mit dem Aufbaumuster BGB)

3. Anspruch durchsetzbar (keine Einreden)
   - Deckungsgleich mit dem Aufbaumuster BGB

40 *Kopp/Ramsauer*, a.a.O. § 62 Rdnr. 23

2. Vorbereitung des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrages

Die Vorgehensweise bei der Vorbereitung des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist eine andere als die bei der Überprüfung der Wirksamkeit eines bereits geschlossenen Vertrages, denn es handelt sich hier um aktive **Vertragsgestaltung**. Den Prozess der Vertragsgestaltung kann man in verschiedene Phasen unterteilen, die idealtypisch nacheinander durchlaufen werden, zwischen denen es tatsächlich aber viele Wechselwirkungen gibt, die dazu führen, dass man auch Schritte zurück gehen muss, je nach Komplexität und Verhandlungsverlauf mehrere Male. Das ist darauf zurückzuführen, dass es zu einem ständigen Abgleich und Austausch zwischen faktischer und rechtlicher Ebene sowie zwischen den involvierten Parteien kommt[41], was eine ständige Anpassung des Vertrages nach sich zieht, bis es letztendlich zu einer Übereinstimmung kommt, denn: Erst, wenn über alle Punkte Einigkeit erzielt wird, über die nach der Erklärung auch nur einer Partei eine Vereinbarung getroffen werden soll, ist der Vertrag geschlossen. Das ergibt aus § 154 Abs. 1 S. 1 BGB im Umkehrschluss.

2.1 Ausgangspunkte der Vertragsgestaltung

In einem ersten Schritt sind die Sach- und Risikovermeidungsziele zu ermitteln, sodann die tatsächlichen Umstände und Rahmenbedingungen wie verfügbare materielle und personelle Mittel oder wirtschaftliche und technische Risiken. Die so erhaltenen Informationen sind in Rechtsfragen umzuformulieren. Als nächstes erfolgt die umfassende Ermittlung der rechtlichen Ausgangslage. Dies ist erforderlich, um den Gestaltungsbedarf, aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen der Gestaltungsmöglichkeiten zu ermitteln[42]. Schließlich gibt es zwingendes und dispositives Recht.

Auf der **Sachebene**	Auf der **Rechtsebene**
ist es also erforderlich,	
sich darüber zu verständigen, wie sich der aktuelle Lebenssachverhalt darstellt und abgrenzen lässt (Ist-Analyse)	sich von der für den regelungsrelevanten Sachverhalt maßgeblichen Rechtslage Kenntnis zu verschaffen (formelles/materielles Recht und spezielles/allgemeines Recht)
sich darüber zu verständigen, wie das künftige Zusammenwirken konzeptionell gestaltet werden soll, d.h. Ziele abstecken und einen Plan entwerfen	zu klären, welche Gestaltungsspielräume die Rechtsordnung zulässt und
sich darüber zu verständigen, wer welche Rechte zuerkannt und/oder welche Pflichten übernehmen soll (Konsensprinzip zum Interessenausgleich)	welche Rechtsstandpunkte von den Vertragsparteien vertreten werden
sich darüber zu verständigen, auf welche Weise die Wirkungskontrolle stattfinden soll (Soll-Ist-Vergleich)	gemeinsam festzustellen, ob die gesteckten Ziele in diesem Rechtsrahmen verfolgt werden können/dürfen[43]

Die Behörde, die einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen möchte, muss sich also darüber im Klaren sein, welche konkrete Rechtsfolge sie herbeiführen möchte. Sodann benötigt sie eine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage[44], auf die sie ihr Handeln stützen könnte, wollte sie einen Verwaltungsakt erlassen (hypothetischer Verwaltungsakt).

Aus dieser muss sich gem. **§ 54 S. 1 VwVfG** ergeben, dass die Behörde Rechte begründen, ändern oder aufheben kann. Hier wird Bezug genommen auf das Kernstück des Verwaltungsakts: die einseitige Regelung. Sie mündet in einen einseitigen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Darüber hinaus kann nach **§§ 55, 56 Abs. 1 S. 1 VwVfG** im Rahmen eines Vergleichs- oder Austauschvertrages eine Gegenleistung vereinbart werden. Dieser mündet dann in einen zweiseitigen öffentlich-rechtlichen Vertrag.

Der Aufbau der Prüfung der Voraussetzungen für den Abschluss eines wirksamen öffentlich-rechtlichen Vertrages ist identisch mit dem Aufbau der Prüfung des Erfüllungsanspruchs. Allerdings sind nur die anspruchshindernden Einwendungen relevant. Diese gilt es zu vermeiden, indem die gesetzlichen Anforderungen beachtet werden. Hier wird vollinhaltlich auf die detaillierten Ausführungen zu Punkt 1.1 verwiesen.

2.2 Entscheidungsvorschlag:

Nach gründlicher Prüfung der bestehenden Rechtslage nach nachstehendem Aufbaumuster und einem Abgleich mit dem anvisierten Ziel steht fest, ob zur Erreichung des Ziels überhaupt ein zu gestaltender Vertrag möglich und nötig ist, und worin genau der Gestaltungsbedarf liegt[45]. Der typische Aufbau eines abzuschließenden Vertrages sieht dann folgendermaßen aus:

- Präambel
- Parteien und Vertretung
- Definitionen
- Rechtsnatur des Vertrages, Geschäftsgrundlage, Auslegungsregeln
- Rechte und Pflichten der Parteien (Sachleistungen, Geldleistungen)
- Vertragsdauer, Rücktritts- und Kündigungsrechte sowie Rechtsfolgen daraus
- Festlegung der Vertragsdurchführung
- Leistungssicherungen (Vorleistungspflichten, Gewährleistungen, Eigentumsvorbehalt, Geheimhaltungsverpflichtungen) und Leistungsstörungsvorsorge
- Mechanismen zur Lösung entstandener Konflikte
- Anpassungsklauseln
- Schlussbestimmungen (Schriftform, salvatorische Klausel)
- Anlagen (Verzeichnisse, Listen, technische Beschreibungen, Terminpläne) und Beilagen (Pläne, Zeichnungen Fotos)[46]

41 *Bergmans, Bernhard,* Grundlagen der Vertragsgestaltung, Skript FB Wirtschaftsrecht, Recklinghausen 2013, 15
42 *Bergmans,* a.a.O. S. 16 f
43 *Kunze, Udo,* Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, Skript Hochschule, Osnabrück 2013, 31 (1)
44 Rechtsgrundlage wird als Oberbegriff für Anspruchs- und Ermächtigungsgrundlage verwendet
45 *Bergmans,* a.a.O. S. 17
46 *Bergmans,* a.a.O. S. 22, 35

Vorbereitung des Abschlusses eines **öffentlich-rechtlichen** Vertrages

1. Herbeiführen des Vertragsschlusses
   Einigung gem. § 62 S. 2 VwVfG, §§ 145 ff BGB über die vertragswesentlichen Bestandteile wie Vertragspartner und Vertragsgegenstand
   Mögliche Vertragspartner: juristische Person des öffentlichen Rechts untereinander oder Behörden und natürliche/juristische Personen des Privatrechts
   Möglicher Vertragsgegenstand: öffentlich-rechtlicher Natur, indem Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden
   Wirksamkeit der Willenserklärungen gem. §§ 130 Abs. 1, 164 Abs. 1 BGB

2. Herbeiführen der Wirksamkeit des Vertrages durch Vermeiden anspruchshindernder Einwendungen

   2.1 Beachten spezialgesetzlicher Anforderungen aus §§ 58 f VwVfG

   - nach § 58 VwVfG Einholen der Zustimmung Dritter oder der anderen Behörde, um schwebende Unwirksamkeit zu vermeiden
   - Vermeiden der Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 VwVfG bei subordinationsrechtlichen Verträgen

   Prüfen der Rechtmäßigkeit des hypothetischen Verwaltungsakts nach bekanntem Aufbaumuster

   Prüfen der formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlass des beabsichtigten Verwaltungsakts (siehe obiges Aufbaumuster)

   insbesondere im Hinblick auf
   - Nr. 1: Nichtigkeit eines inhaltsgleichen Verwaltungsakts
   - Nr. 2: materielle Rechtswidrigkeit eines inhaltsgleichen Verwaltungsakts und Kenntnis der Beteiligten von der Rechtswidrigkeit
   - Nr. 3: Voraussetzungen für einen Vergleichsvertrag nicht erfüllt
   - Nr. 4: unzulässige Gegenleistung des Bürgers beim Austauschvertrag

   2.2 Beachten ergänzender Anforderungen nach BGB bei allen öffentlich-rechtlichen Verträgen nach § 59 Abs. 1 BGB

   - Beachten der Schriftform nach § 57 VwVfG zur Vermeidung der Nichtigkeit nach § 125 BGB

Holger Weidemann*

Das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde
– Ein unterschätztes Steuerungsinstrument? –

1. Die Planungshoheit der Gemeinde

Zentrale Aufgabe der Gemeinde ist es, die Lebensverhältnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gestalten. Sie haben dafür zu sorgen, dass die notwendige Infrastruktur geschaffen und unterhalten wird. Hierzu zählen neben Straßen beispielsweise auch die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und das Bildungswesen. Zudem hat die Kommune die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in ausreichendem Maße Wohnraum entstehen werden kann und Gewerbebetriebe angesiedelt werden können bzw. Raum für Erweiterung erhalten. Aber auch die Bewahrung von Naturräumen zählt zu den Aufgaben der Kommune. Soweit zur Verwirklichung dieser Aufgaben Grundstücke benötigt werden, stehen der Kommune unterschiedliche Planungsinstrumente zur Verfügung, um eine planmäßige Gemeindeentwicklung zu begleiten. Eine **zentrale Rolle** spielen in diesem Zusammenhang die **Planungsinstrumente des Baugesetzbuches**. Zuvorderst sind hier der Bebauungsplan und der Flächennutzungsplan zu nennen. Dabei kommt dem Bebauungsplan die Funktion zu, das Ergebnis städtebaulicher Planungstätigkeit in rechtlich verbindlicher Form zu konkretisieren (vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB).[1] Dem Selbstverständnis staatlicher Organisation entsprechend, wird der **Planungshoheit der Kommune** ein **hoher Stellenwert** beigemessen, die zudem eine verfassungsrechtliche Absicherung erfahren hat. Die Planungshoheit der Kommune wird als Teil der durch das Grundgesetz gewährleisteten **Selbstverwaltungsgarantie**[2] (Art. 28 Abs. 2 GG) gesehen. Planungshoheit ist dabei die Befug-

* Prof. *Holger Weidemann* ist Vizepräsident der Hochschule für kommunale Verwaltung in Niedersachsen (HSVN)

1 Zu den weiteren Funktionen des Bebauungsplanes siehe *Stollmann, Frank,* Öffentliches Baurecht, 9. Aufl., § 4 Rdnr. 4

2 Eingehend zur Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und den Gemeindehoheiten siehe *Seybold/Neumann/Weidner,* Niedersächsisches Kommunalrecht, 3. Aufl., S. 38 ff.

nis, ohne durchgängige und strikte Bindung an staatliche Vorgaben aufgrund eigenem politisch-administrativem Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum über die bauliche und sonstige Verwendung und Nutzung des Grund und Bodens des Gemeindegebiets zu disponieren und die zur Verwirklichung des eigenverantwortlich wahrnehmbaren Gestaltungspotentials erforderlichen planerischen Leitlinien ohne imperative staatliche Beeinflussung zu entwickeln.[3]

Planungstätigkeit der Gemeinde hat sich zunächst an Aspekten des Gemeinwohls zu orientieren. Dies kann im Einzelfall durchaus dazu führen, dass die gemeindliche Planung sich für den Einzelnen negativ auswirkt. So ist beispielsweise daran zu denken, dass ein grundsätzlich bebaubares Grundstück (vgl. nur § 34 BauGB) im Zuge einer verbindlichen Bauleitplanung Teil einer Gemeinfläche (z.B. öffentliche Grünanlage, Parkplatz, Kinderspielplatz) wird und damit nicht mehr von dem Eigentümer bebaut werden kann. Dies kann erhebliche wirtschaftliche Nachteile hervorrufen, da der Grundstückspreis für Gemeinflächen regelmäßig deutlich unter Baulandpreisen liegt. Die drohende wirtschaftliche Schlechterstellung kann nun den Grundstückseigentümer veranlassen, das Grundstück noch vor Abschluss des Planverfahrens zu bebauen oder aber an einen potenten Erwerber zu veräußern. Kommt es zur Bebauung, wären möglicherweise Planungsziele nicht mehr zu erreichen. Damit könnte das von der Gemeinde initiierte Planungsverfahren u.U. ins Leere laufen. Das BauGB bietet der Gemeinde nun planungssichernde Instrumente an, um zu verhindern, dass bauliche Aktivitäten die Planung vereiteln.

Planungssichernde Instrumente des Baugesetzbuches sind
- die Veränderungssperre (§§ 14, 16 f. BauGB),
- die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) und
- das gemeindliche Vorkaufsrecht (§§ 24 bis 28 BauGB).

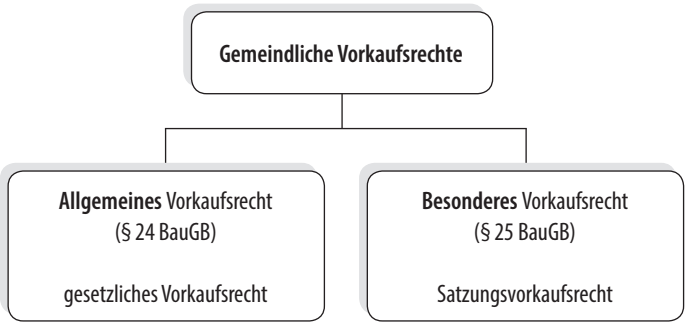
Die **Veränderungssperre** dient der Sicherung der Planung (§ 14 Abs. 1 S. 1 BauGB). Durch die Veränderungssperre, die als kommunale Satzung erlassen wird (§ 16 Abs. 1 BauGB), kann die Gemeinde für eine bestimmte Zeit untersagen, dass Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB durchgeführt oder bauliche Anlagen beseitigt (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) bzw. erhebliche oder wertsteigernde Veränderungen vorgenommen werden dürfen (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Bei der **Zurückstellung von Baugesuchen** geht es demgegenüber um konkrete Einzelfälle, in denen es für einen bestimmten Zeitraum zur Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens kommt. Im Gegensatz zur Veränderungssperre, die ein materiell-rechtliches Gestaltungsinstrument darstellt, handelt es sich bei der Zurückstellung des Baugesuches im Sinne des § 15 BauGB um eine formelle Vorschrift über das Genehmigungsverfahren.[4] Versuchen die Veränderungssperre und die Zurückstellung den Status quo zu erhalten, zielt demgegenüber das **gemeindliche Vorkaufsrecht** auf eine Veränderung der vorhandenen Rechtslage ab. Kommt es zur Ausübung des Vorkaufsrechts, tritt die Gemeinde in eine Vertragsbeziehung ein, die zwischen dem Eigentümer (Verkaufsverpflichteter) und einem Dritten begründet wurde. Statt eines – im Regelfall privaten – Dritten wird nun die Gemeinde Grundstückeigentümer. Neben der Sicherung der Bauleitplanung dient das Vorkaufsrecht aber auch der Umsetzung gemeindlicher Zielvorstellungen. Da das Vorkaufsrecht[5] in fremde Vertragsbeziehungen eingreift, bedarf es nach dem **Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes** [6]einer gesetzlichen Grundlage.[7] Diese ergibt sich aus den §§ 24 f. BauGB. Während § 24 BauGB der Gemeinde unmittelbar kraft Gesetzes ein Vorkaufsrecht einräumt, ermächtigt § 25 BauGB die Gemeinde, durch kommunale Satzung die Rechtsgrundlage für ein Vorkaufsrecht zu schaffen.

2. Das gemeindliche Vorkaufsrecht

2.1 Anwendungsbereich

Die im Baugesetzbuch geregelten **Vorkaufsrechte** ruhen als **öffentliche Lasten** auf den erfassten Grundstücken. Doch nicht jedes Grundstück im Gemeindegebiet ist mit einem gesetzlichen Vorkaufsrecht belastet. Die §§ 24 f. BauGB legen fest, welche Grundstücke betroffen sind. So kennt das Baugesetzbuch[8] **zwei Arten** der **gemeindlichen Vorkaufsrechte**:

Abb.: 1



Das Vorkaufsrecht besteht grundsätzlich an bebauten und unbebauten Grundstücken.[9] Mitunter kommt es erst dann zum Tragen, wenn die Gemeinde zuvor bestimmte Grundentscheidungen getroffen hat. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Abb.: 2

	Allgemeine Vorkaufsrechte	Normen (BauGB)	Kommunale Vorentscheidungen
1	Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Plan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1 a Abs. 3 festgesetzt ist.	§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1	Bebauungsplan
2	Im Umlegungsgebiet.	§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 § 47	Umlegungsbeschluss

3 Vgl. BVerwGE 84, 209 [214 f.]
4 *Stollmann,* Fn. 1, § 11 Rdnr. 1
5 Zur Geschichte des gemeindlichen Vorkaufsrechts siehe *Schrödter* § 24 Rdnr. 1 ff., in: *Schrödter* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 8. Aufl.
6 Zum Vorbehalt des Gesetzes siehe nur *Suckow/Weidemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., Rdnr. 30 ff. m.N.
7 *Finkelnburg/Ortloff/Kment,* Öffentliches Baurecht, Band I, 6. Aufl., § 17 Rdnr. 6
8 Gesetzliche Vorkaufsrechte sind nicht nur auf das Bauplanungsrecht beschränkt; siehe beispielsweise auch § 66 BNatSchG; § 9 a Abs. 6 FStrG; § 28 a Abs. 3 PBefG; § 15 Abs. 3 WaStrG
9 Ausnahmen: § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und 6 BauGB

	Allgemeine Vorkaufsrechte	Normen (BauGB)	Kommunale Vorentscheidungen
3	Im förmlichen Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich.	§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 §§ 142; 165	Sanierungssatzung Entwicklungssatzung
4	Im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung.	§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4	Satzung
5	Im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplanes, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Plan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist.	§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3	Flächennutzungsplan
6	In Gebieten, die nach den §§ 30, 33, 34 Abs. 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind.	§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6	keine
7	In Gebieten, die zum Zwecke des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind; insbesondere in Überschwemmungsgebieten.	§ 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 7	keine
	Besondere Vorkaufsrechte		
9	Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes kann durch Satzung das Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründet werden.	§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 1	Satzung
10	In Gebieten, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnet, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht.	§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2	Satzung

In den Fallgruppen 9 und 10 liegt ein sog. **Satzungsvorkaufsrecht** vor; dies bedeutet, dass erst durch eine kommunale Satzung die Rechtsgrundlage für das Vorkaufsrecht geschaffen wird.

2.2 Ausübungsvoraussetzungen

Die **Ausübung des Vorkaufsrechts** setzt einen **wirksamen Kaufvertrag** über ein Grundstück voraus, wie sich aus den §§ 463 ff. BGB, 28 Abs. 2 S. 2 BauGB ergibt.[10] Damit scheiden andere Rechtsgeschäfte (z.B. Schenkung) als Anknüpfungspunkt für ein Vorkaufsrecht aus.[11] Zudem steht der Gemeinde nach den §§ 24 Abs. 2, 25 Abs. 2 BauGB das Vorkaufsrecht nicht beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten zu. Kaufgegenstand muss ein Grundstück oder der Teil eines Grundstücks (vgl. § 200 Abs. 1 BauGB) sein.

In **materieller Hinsicht** fordert die Ausübung des Vorkaufsrechts, dass das **Wohl der Allgemeinheit** dies rechtfertigt (§§ 24 Abs. 3 S. 1, 25 Abs. 2 BauGB). Im Vergleich zur Enteignung, sind die materiellen Anforderungen beim Vorkaufsrecht geringer.[12] So ist die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Wohl der Allgemeinheit auch dann gerechtfertigt, wenn die Voraussetzungen für eine Enteignung nicht vorliegen, aber im Hinblick auf eine bestimmte gemeindliche Aufgabe überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit angestrebt werden.[13] In Betracht kommen bodenpolitische, eigentumspolitische und städtebauliche Zwecke. Es können die in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB aufgeführten Belange als Hinweis dafür dienen, welche Gesichtspunkte zum Wohl der Allgemeinheit im Sinne des Vorkaufsrechts erfasst werden.[14] Ob diese, gerichtlich voll nachprüfbare tatbestandliche Voraussetzung vorliegt, hängt von dem konkreten Verwendungszweck (siehe Abb. 2) ab.[15]

Die **Ausübung des Vorkaufsrechts** stellt eine **Ermessensentscheidung dar**[16], deren Ausübung sich an § 40 VwVfG[17] zu orientieren hat.

Im Einzelfall kann die Gemeinde an der Ausübung des Vorkaufsrechts durch **Ausschließungsgründe** nach § 26 BauGB gehindert sein. In den hier aufgeführten fünf Fallgruppen hat der Gesetzgeber die geschützten Interessen als so wichtig angesehen, dass das Wohl der Allgemeinheit zur Ausübung des Vorkaufsrechts insoweit zurückstehen muss. Unter bestimmten Voraussetzungen kann zudem der Käufer nach § 27 BauGB ein – an sich zulässigerweise ausgeübtes – **Vorkaufsrecht abwenden**.

Abb.: 3

Ausschluss des Vorkaufsrechts § 26 BauGB	**Abwendung** des Vorkaufsrechts § 27 BauGB
Der Gesetzgeber hat **abstrakt-generell** geregelt, wann das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht rechtfertigen kann.	Die Norm schafft die Voraussetzungen dafür, dass in **konkret-individuellen** Fällen das Vorkaufsrecht zurückgedrängt wird, weil der Käufer den beabsichtigten städtebaulichen Zweck selbst verwirklichen will.

10 So auch *Jäde,* BauGB, § 24 Rdnr. 1, in: Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch/Baunutzungsverordnung-Kommentar, 7. Aufl.

11 *Jäde,* Fn. 11, § 24 BauGB Rdnr. 1; BVerwG NJW 1990, S. 2703

12 Rechtfertigung statt Erforderlichkeit geboten. Das Vorkaufsrecht stellt damit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar (vgl. auch BGH NJW 1989, S. 37 [38]; ferner *Finkelnburg/Ortloff/Kment,* Fn. 7, § 17 Rdnr. 23). Eingehend zu den – gegenüber der Enteignung – geringeren Anforderungen siehe BVerwG NJW 1990, S. 2703

13 *Jäde,* Fn. 11, § 24 BauGB, Rdnr. 21

14 *Stollmann,* Fn. 1, § 12 Rdnr. 3; vgl. auch BVerwG NVwZ 1994, S. 282

15 *Reidt,* § 24 Rdnr. 21 in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch-Kommentar, 12. Aufl.; allgemein BVerwGE 56,71 zum Begriff „Wohl der Allgemeinheit" (auch wenn diese Entscheidung sich auf § 31 Abs. 2 S. 1 BBauG 1976 bezieht, kann die Argumentation beim Vorkaufsrecht herangezogen werden); siehe ferner BVerwG NVwZ 2010, 593; NJW 1990, S. 2703, OVG Lüneburg BRS 36, Nr. 120

16 *Jäde,* Fn. 11, § 24 Rdnr. 24; *Schrödter,* Fn. 5, § 24 Rdnr. 45; *Finkelnburg/Ortloff/Kment,* Fn. 7, § 17 Rdnr. 27

17 Maßgeblich ist das VwVfG des jeweiligen Bundeslandes; siehe insoweit die Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 3 BVwVfG. Die bundes- und landesrechtlichen Vorschriften sind aber weitestgehend deckungsgleich. Die Länder sind aber unterschiedliche Wege gegangen, um den „Gleichlauf" der verfahrensrechtlichen Vorschriften zu erreichen. Die Länder haben entweder sog. Vollgesetze oder aber Verweisungsgesetze erlassen. Das Land Niedersachsen hat sich beispielsweise für die Regelungstechnik der Verweisung ausgesprochen, Einzelheiten zu den Wechselbeziehungen zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Regelungen siehe Weidemann, Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) – Kommentar in: Praxis der Kommunalverwaltung, Nds, Loseblattsammlung, Einf. Ziff 1 ff; § 1 Rdnr. 1 ff; ferner *Brandt,* S. 164 ff in Brandt/Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, Baden-Baden 2002; *Weidemann,* Nds.VBl. 2010, S. 263 ff. Durch die Verweisungsnorm des Landes Niedersachsen finden durchweg die Bestimmungen des Bundes in Niedersachsen Anwendung.

Die **Ausübung des Vorkaufsrecht** erfolgt gegenüber dem **Verkäufer** (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB). Ein Verwaltungsakt ist nach § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG demjenigen Beteiligten gegenüber bekannt zu geben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird. Da es sich im Grunde um ein mehrpoliges Rechtsverhältnis handelt, empfiehlt es sich, die Ausübung des Vorkaufsrechts auch dem Käufer in geeigneter Weise bekannt zu geben.[18]

Für die beteiligten Vertragsparteien ist von entscheidender Bedeutung, zu welchen **Konditionen** die Gemeinde in den vorhandenen Kaufvertrag einsteigt. Da nach § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB § 464 Abs. 2 BGB entsprechende Anwendung findet, führt die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts grundsätzlich dazu, dass die Gemeinde mit allen Rechten und Pflichten in die vertragliche Bestimmung(en) des bisherigen Käufers einrückt. Die Gemeinde hat damit regelmäßig dem Verkäufer den im Vertrag vereinbarten Kaufpreis zu zahlen.[19]

2.3 Verfahren

Das **Verfahren** zur Ausübung des Vorkaufsrechts ist in § 28 BauGB geregelt. Zunächst gibt es eine **Informationspflicht des Verkäufers**. Er hat den Inhalt des Kaufvertrages der Gemeinde unverzüglich mitzuteilen (§ 28 Abs. 1 BauGB).[20] Die Mitteilung des Kaufvertrages ist auch formfrei möglich.[21] Sodann entscheidet die Gemeinde, ob die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts vorliegen und ob sie von ihrem Recht auch Gebrauch machen will. Nach § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB kann das Vorkaufsrecht nur **binnen zwei Monaten** nach Mitteilung des Kaufvertrages ausgeübt werden.[22] Es handelt sich um eine Ausschlussfrist, die nicht verlängert werden kann.[23] Sie ist zudem eine sog. Ereignisfrist.[24] Zur Berechnung der Frist ist auf die Bestimmungen des BGB (§§ 187 ff.[25]) zurückzugreifen. Ausdrücklich hat der Gesetzgeber bestimmt, dass die **Ausübung des Vorkaufsrechts durch Verwaltungsakt** erfolgt (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB). Damit gelten für diesen Verwaltungsakt die allgemeinen Rechtmäßigkeits- und Wirksamkeitsvoraussetzungen.[26] Neben Beachtung der Zuständigkeitsordnung, müssen in formeller Hinsicht die Verfahrens- und Formvorgaben beachtet werden. Besondere Bedeutung kommt dabei dem **Begründungsgebot** zu. Neben der allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Begründungspflicht[27] formuliert das BauGB besondere Anforderungen an den gebotenen Begründungsinhalt. So hat die Gemeinde, wenn ein Fall des § 24 BauGB vorliegt, den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben (§ 24 Abs. 3 S. 2 BauGB). Im Bereich des besonderen Vorkaufsrechts sind entsprechende Informationen nur dann erforderlich, wenn dies zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts bereits möglich ist (§ 25 Abs. 2 S. 2 BauGB). Da die Ausübung des Vorkaufsrechts eine Ermessensentscheidung ist, hat die Begründung auch die Gesichtspunkte zu erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (vgl. § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG). Ist der Bescheid hinsichtlich des Begründungsgebotes notleidend, kann nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG auch eine Heilung in Betracht kommen.[28] Nach 211 BauGB ist der Bescheid mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.[29] Zudem ist der **Betroffene** nach § 28 VwVfG vor Erlass des Verwaltungsakts **anzuhören**.[30] Von der Anhörung kann zwar nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde, doch liegen diese Voraussetzungen hier nicht vor. Eine Entscheidungsfrist von zwei Monaten reicht aus, um auch das notwendige Anhörungsverfahren ordnungsgemäß durchführen zu können.[31]

Zu seiner Wirksamkeit bedarf der Verwaltungsakt nach § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG der Bekanntgabe. Im Hinblick auf die Bedeutung der Entscheidung für den Betroffenen aber auch der Kommune empfiehlt sich die Zustellung. Es ist dabei eine Zustellungsart zu wählen, die sicherstellt, dass die Zwei-Monats-Frist auch gewahrt wird.

Beispiele:

a) Der Käufer übergibt der Gemeinde am 10. Juli 2015 den Kaufvertrag über den Erwerb eines Grundstücks. Nach eingehender Prüfung und Beteiligung kommunaler Entscheidungsgremien entschließt sich die Gemeinde, das Vorkaufsrecht auszuüben. Die Gemeinde fertigt den Bescheid aus und übergibt ihn am 8. September der Post. Als Zustellungsart wählt sie das Übergabe-Einschreiben. Der Postbote übergibt am 9. September das Einschreiben dem Käufer.

Nach § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB muss das Vorkaufsrecht binnen einer Zwei-Monatsfrist ausgeübt werden. Diese ist hier verstrichen. Nach den §§ 31 Abs. 1 VwVfG, 187 Abs. 1 BGB beginnt die Frist am 11. Juli und endet nach § 188 Abs. 2 BGB am 10. September. Der Verwaltungsakt ist war am 9. September übergeben worden, die nach § 43 Abs. 1 S.2 VwVfG erforderliche Bekanntgabe ist aber erst am 11. September eingetreten. Nach § 4 Abs. 2 S. 2 VwZG gilt ein Übergabe-Einschreiben am dritten Tage nach Aufgabe zur Post als zugestellt. Ein früherer Zugang ist damit unerheblich.[32] Die Gemeinde hat sich damit hier für die falsche Zustellungsart entschieden.

18 Ebenso *Jäde,* Fn. 11, § 24 BauGB Rdnr. 14

19 In zweifacher Hinsicht wird dieser Grundsatz durchbrochen. So sieht § 28 Abs. 3 ein auf den Verkehrswert preislimitiertes Vorkaufsrecht vor. Zudem sieht § 28 Abs. 4 S. 1 BauGB eine weitere Ausnahme vor. Im Falle des § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 muss die Gemeinde nur denjenigen Betrag als Kaufpreis zahlen, den sie zu zahlen hätte, wenn das Grundstück enteignet würde. Vertiefung siehe *Jäde,* Fn. 11, § 28 BauGB Rdnr. 18 ff und 25 ff.

20 Die Mitteilung des Verkäufers kann durch eine entsprechende Information des Käufers ersetzt werden (§ 28 Abs. 1 S. 1 HS 2 BauGB)

21 Im Hinblick auf die Schutzfrist des § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB empfiehlt sich aber die Schriftform. Nur die vollständige Information der Gemeinde vermag die Zwei-Monatsfrist auszulösen.

22 Nur in engen Grenzen kommt eine Verlängerung dieser Frist in Betracht; siehe § 27 Abs. 1 S. 3 BauGB. Im Hinblick auf die internen Entscheidungsabläufe der Kommune, handelt es sich bei der Zwei-Monatsfrist um ein sehr enges Zeitfenster, in der das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden kann. So wird, zumindest in kleineren und mittleren Gemeinden die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht zu den sog. Geschäften der laufenden Verwaltung (zum Begriff siehe *Seybold/Neumann/Weidner,* Fn. 2, S. 148m.N.) gehören. Damit sind in diesen Kommunen Entscheidungen von Kollegialorganen erforderlich, deren Vorbereitung eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

23 Siehe auch *Schrödter,* Fn. 5, § 28 Rdnr. 8

24 *Jäde,* Fn. 11, § 28 Rdnr. 11

25 Anwendbar über § 31 Abs. 1 VwVfG

26 Einzelheiten siehe *Suckow/Weidemann,* Fn. 6, Rdnr. 86 ff.

27 Vgl. nur OVG LSA Beschl. vom 11. März 2010 AZ.: 2 L 110/08

28 So auch *Reidt,* Fn. 11, § 28 Rdnr. 21, VGH Kassel NVwZ-RR 2011, S. 492; a.A. VG Karlsruhe Urt. vom 21.1.2007 – AZ.: K 1429/07, wohl auch *Schrödter,* Fn. 5, § 24 Rdnr. 59

29 Es handelt sich insoweit um eine gegenüber § 37 Abs. 6 VwVfG speziellere Regelung

30 Vgl. auch OVG Münster BRS 76, Nr. 117

31 So auch *Schrödter,* Fn. 5, § 28 Rdnr. 7 m.N.

32 Siehe nur *Weidemann,* VwZG-Kommentar, § 4 Ziff. 2.2.2; ferner BVerwG NVwZ 1988 S. 63

b) Abwandlung

Statt der Zustellungsart Übergabe-Einschreiben wählt die Gemeinde die Zustellungsurkunde. Da der Verwaltungsakt nun innerhalb der Zwei-Monatsfrist zugestellt worden ist (§ 3 Abs. 2 VwZG), wurde das Vorkaufsrecht wirksam ausgeübt.

2.4 Wirkungen der Ausübung des Vorkaufsrechts

Die **Rechtswirkungen** der Ausübung des Vorkaufsrechts ergeben sich nach § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB aus den §§ 463, 464 Abs. 2, 465 bis 468 und 471 BGB.[33] Übt die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht aus, kommt ein **Kaufvertrag** zwischen dem **Verkäufer** und der **Gemeinde** zustande. Die Gemeinde tritt nicht in den Erstvertrag ein, sondern wird Partei eines neuen und selbstständigen Kaufvertrages.[34] Regelmäßig[35] ist Vertragsinhalt der Inhalt des ursprünglich zwischen dem Verkäufer und Käufer abgeschlossenen Erstvertrages. Sobald der Verwaltungsakt, mit dem das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, unanfechtbar geworden ist, erlischt der Erstvertrag.[36]

3. Rechtsschutz

Weder **Käufer** noch **Verkäufer** müssen die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde widerspruchslos hinnehmen.[37] Aus Sicht der Betroffenen handelt es sich bei dem Verwaltungsakt um eine eingreifende Maßnahme. Obgleich es sich um einen **privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt**[38] handelt, wäre die **Verwaltungsgerichtsbarkeit** zur Streitschlichtung zu bemühen (§ 40 Abs. 1 VwGO). Als Klage käme die **Anfechtungsklage** nach § 42 Abs. 1 VwGO in Betracht. Nach den §§ 68 Abs. 1 S. 1, 69 VwGO ist regelmäßig vor Erhebung der Anfechtungsklage ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.[39] Das Widerspruchsverfahren entfällt aber, wenn die Ausnahmetatbestände des § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO greifen. So kann nach § 68 Abs. 1 S. 2 HS 1 VwGO das Vorverfahren durch Gesetz ausgeschlossen sein.[40] Verschiedene Bundesländer haben von dieser Regelungskompetenz Gebrauch gemacht und das Vorverfahren zurückgedrängt[41]. Nach § 80 Abs. 1 VwGO entfalten der Anfechtungswiderspruch und die Anfechtungsklage **regelmäßig aufschiebende Wirkung**.[42] § 212 a Abs. 1 BauGB kommt nicht zum Tragen, da es sich um die bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens handelt.

Eine andere Beurteilung ist dagegen geboten, wenn Verwaltungsakte nach § 28 Abs. 3 BauGB – hinsichtlich des preislimitierten Vorkaufsrechts – überprüft werden sollen. In diesen Fällen sind nach § 217 Abs. 1 BauGB die sog. Baulandgerichte einzuschalten.[43]

4. Verzicht auf das Vorkaufsrecht

Die Gemeinde kann nach § 28 Abs. 5 BauGB für das gesamte Gemeindegebiet oder für sämtliche Grundstücke einer Gemarkung auf die Ausübung des ihr zustehenden gesetzlichen Vorkaufsrechts verzichten. Bei der **Verzichtserklärung** handelt es sich um eine Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG.[44] Der Verzicht ist ortsüblich bekannt zu machen (vgl. auch §§ 28 Abs. 5 S. 3 BauGB; 41 Abs. 3 und 4 VwVfG). Die nach § 28 Abs. 5 S. BauGB vorgesehene Information des Grundbuchamtes dient der Verwaltungsvereinfachung. Die Gemeinde ist an die Verzichtserklärung aber nicht dauerhaft gebunden. Haben sich die Verhältnisse geändert, ist sie zum Widerruf berechtigt.

5. Reprivatisierung

Nach § 89 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 BauGB hat die Gemeinde die Grundstücke, die sie durch Ausübung des Vorkaufsrechts erlangt hat, zu veräußern, sobald der mit dem Erwerb verfolgte Zweck verwirklicht werden kann oder aber entfallen ist.

6. Schlussbemerkungen

Das **gemeindliche Vorkaufsrecht** stellt ein **wichtiges Sicherungsinstrument** dar, um die gemeindliche (insbesondere städtebauliche) Entwicklung zu begleiten und zu steuern. Bereits 1991 ist eine Untersuchung zu dem Ergebnis gekommen, dass das Vorkaufsrecht eine gewisse Bedeutung als Instrument der Bodenbevorratung erlangen kann.[45] Es habe preisdämpfende Wirkungen entfalten können. Gerade in Zeiten knapper und teurer werdender Baulandflächen in städtischen Bereichen bietet dieses Instrument erneut die Chance gegenzusteuern. Die durch § 24 Abs. 1 Nr. 1 und 3 sowie § 25 Abs. 1 BauGB eingeräumten Vorkaufsrechte, u.U. in Kombination mit der Preislimitierung nach § 28 Abs. 3 BauGB, eröffnen der Kommune positive Gestaltungsmöglichkeiten. Voraussetzung ist aber, dass die Kommune über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um entsprechende Akzente setzen zu können. Leider handelt es sich aber um ein recht kompliziertes Verfahren, das zudem mitunter mehrstufig ausgestaltet ist (siehe nur das Stichwort: vorausgehende Satzungsentscheidung). Gerade hier ist eine mittelfristige Planung zwingend geboten, die mitunter deutlich über die Dauer einer Ratslegislaturperiode hinausreicht. Fehlende Finanzmittel und Komplexität des Verfahrens führen wohl dazu, dass von dem Sicherungsinstrument „Vorkaufsrecht" eher zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

33 Vgl. insoweit auch *Finkelnburg/Ortloff/Kment,* Fn. 7, § 17 Rdnr. 29
34 ebenda
35 Eine Ausnahme ist dann gegeben, wenn die Gemeinde einen limitierten Preis ansetzen will; siehe § 28 Abs. 3 BauGB
36 Vgl. auch BGH NJW 1986, S. 2643 [2644]
37 Vgl. auch BVerwG NVwZ 2000, S. 1044; der Erwerber kann die Verletzung eigener Rechte geltend machen, da die Gemeinde ihm mit der Ausübung des Vorkaufsrechts sein vertragliches Recht auf Auflassung des Grundstücks entzieht (vgl. *Schrödter,* Fn. 5, § 28 Rdnr. 58 m.N.).
38 Vgl. nur *Finkelnburg/Ortloff* (Kment, Fn. 7, § 17 Rdnr. 28 m.N.; ferner BVerwG BRS 63 Nr. 130
39 Zu den grundlegenden Anforderungen eines Widerspruchsverfahrens siehe *Suckow/Weidemann,* Fn. 6, Rdnr. 423 ff.
40 Zu den weiteren Ausnahmen siehe § 68 Abs. 1 S. 2 HS 2 Nr. 1 und 2 VwGO
41 Siehe beispielsweise § 80 Nds. Justizgesetz (NJG)
42 Vgl. auch OVG Lüneburg NJW 1976, S. 159 [160]
43 Bei den Landgerichten sind entsprechende Kammern für Baulandsachen einzurichten (§ 220 Abs. 1 BauGB). Sie entscheiden mit zwei Richtern des Landgerichts einschließlich des Vorsitzenden sowie einem hauptamtlichen Richter eines Verwaltungsgerichts (§ 220 Abs. 1 S. 2 BauGB).
44 *Jäde,* Fn. 11, § 28 Rdnr. 30
45 *Schrödter,* Fn. 5, § 24 Rdnr. 3 m.N.

Besuchen Sie uns auch im Internet unter: www.dvp-digital.de

Johanna Groß*

Interkulturelle Kommunikation in der Verwaltung
– Ansätze auf der soziologischen Makro-, Meso- und Mikroebene –

1. Hintergrund

Integration in Deutschland ist ein herausforderndes Thema. Bereits in der Vergangenheit gab es viele Diskussionen, ob Deutschland ein koloniales Erbe zu tragen hätte und Migration als Bedrohung der eigenen Kultur empfunden würde. Was feststeht: Deutschland ist ein Einwanderungsland. Und jeder, der „in seiner beruflichen Tätigkeit mit Personen aus anderen Kulturkreisen kommuniziert“[1], sollte über interkulturelle Kompetenz verfügen. Daher werden auch Integration und die interkulturelle Öffnung der Verwaltung immer wichtiger.

2. Interkulturelle Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung auf Makroebene

Bei der ersten Ankunft von Migranten und Ausländern in Deutschland sind Behörden und Ämter eine der ersten Anlaufstellen. Die Verwaltungsmitarbeiter stehen alltäglich in Kontakt mit Personen aus unterschiedlichen Kulturen und stoßen dabei auf andere Werte, Wahrnehmungen[2] und Umgangsformen sowie auf Sprachschwierigkeiten. Missverständnisse und Konflikte entstehen häufig bei Missachtung kultureller Unterschiede.[3] Es bleibt festzustellen, dass es vermeintliche Unterschiede zwischen der „Verwaltungssprache“ und der sogenannten „Erzählkultur“ gibt. Als interkulturell kompetent „ist eine Person [zu verstehen], die bei der Zusammenarbeit mit Menschen aus ihr fremden Kulturen deren spezifische Konzepte der Wahrnehmung, des Denkens, Fühlens und Handelns erfasst und begreift“[4]. Auf Makroebene bedeutet hier u.a., gesellschaftliche Aspekte des Phänomens zu analysieren.

Interkulturelle Kommunikation in Behörden ist von mindestens zwei Seiten zu betrachten: Der des Verwaltungsmitarbeiters und der des Bürgers. Der Behördenmitarbeiter fungiert dabei als „Profi“. Die Rolle der Verwaltungsangehörigen ist in der Regel ziel- und zweckgerichtet; es geht dabei um die Suche nach Lösungen. Gewissermaßen haben sie auch eine Definitionsmacht, d.h., sie beschreiben, definieren, bestimmen Umstände und geben den Rahmen vor. Dabei ist die Rolle i.d.R. um Objektivität bemüht, wobei Vorurteile nicht ausgeschlossen sind.[5] Was jedoch festzuhalten ist, ist die Tatsache, dass der Mitarbeiter nicht unmittelbar von den Entscheidungen der Behörden betroffen sein dürfte; Behördenmitarbeiter vertreten (lediglich) Institutionen.[6] Der Bürger hingegen ist oftmals ein „Laie“ und verfügt nicht über das Fach- und Behördenwissen. Entscheidungen können somit undurchsichtig und nicht nachvollziehbar erscheinen, was noch durch eine gewisse Unkenntnis der Vorschriften verstärkt werden kann.[7] Die Rolle der Migrantinnen und Migranten ist häufig folgende: Sie sind auch Fragesteller und/oder Antragssteller und haben ebenso häufig kein Expertenwissen in Verwaltungsangelegenheiten. Hinzu kommen oftmals Unterschiede in Kultur, Sprache und Werten. Sie besitzen eine relativ hohe Beschwerdemacht (welche durch die mediale Wirkung der heutigen Netzwerkgesellschaft verstärkt werden kann) und können mitunter als „bedrohlich“ wahrgenommen werden, wenn sie als Gruppe auftreten.[8]

Kultursensibles Verhalten trägt zur konfliktarmen Integration bei. Die Fähigkeit zu einem professionellen Umgang erhöht die Motivation und Arbeitszufriedenheit.[9] Daher ist es nicht zuletzt für eine gelungene Integration und interkulturelle Öffnung der Verwaltung wichtig, sondern auch für die Gesundheit und Zufriedenheit des eigenen Verwaltungspersonals, z.B. dadurch, dass Stress abgebaut und mögliche Folgekrankheiten verhindert werden.

3. Ziel der interkulturellen Öffnung einer Verwaltung

Was ist das Ziel der interkulturellen Öffnung einer Verwaltung?[10] Zum einen die Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten. Zum anderen die Verbesserung der Einstellungspolitik der eigenen Organisation. Dabei geht es darum, Potenziale und Qualifikationen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erkennen und stärker zu berücksichtigen, die Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes hervorzuheben und mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen. Beim letzten Aspekt geht es primär darum, dass die Verwaltung das Spiegelbild der Gesellschaft darstellen soll und sich somit „Deutschland als Einwanderungsland“ auch in der Verwaltung widerspiegeln soll. Die kulturelle Vielfalt (Diversity) wird zudem in die Organisation getragen. Dies kann positive Effekte durch die Verbesserung der Zusammenarbeit und Teamentwicklung haben, z.B. durch vielfältige Sprachkenntnisse, Erfahrungen und interkulturellen Austausch.

Ein wichtiger Punkt bei der Zielsetzung ist die Akzeptanz dafür, dass sich die Organisation verändert hat und somit Strukturen geschaffen

* Dr. *Johanna Groß* ist hauptamtliche Dozentin an der Hochschule für kommunale Verwaltung in Niedersachsen.

1 *Raiser, Peter/Ufholz, Bernhard*: Interkulturelle Kompetenz für die öffentliche Verwaltung, Bielefeld: Bertelsmann, 2009 (= Leitfaden für die Bildungspraxis, Bd. 35), S. 9.

2 Vgl. *Bolten, Jürgen:* Interkulturelle Kompetenz, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt: o.Verl., 2007, S. 32.

3 Vgl. *Raiser, P./Ufholz, B.:* Kompetenz, 2009 (FN 1).

4 *Raiser, P./Ufholz, B.:* Kompetenz, 2009 (FN 1).

5 Vgl. Interkulturelle Kommunikation und interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Landesverwaltung.

6 Vgl. *Porila, Astrid/Thije, Jan D. ten:* Gesprächsfibel für interkulturelle Kommunikation, hrsg. nach der Ausg. v. 2005, ersch. bei der Stadt Chemnitz/Die sächsische Ausländerbeauftragte, erstellt in Zusammenarbeit mit dem Bildungswerk Weiterdenken e.V. in der Heinrich-Böll-Stiftung, München: Meidenbauer, 2008 (= Sprachvermittlungen, Bd. 3).

7 Vgl. Interkulturelle Kommunikation und interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Landesverwaltung.

8 Vgl. Interkulturelle Kommunikation und interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Landesverwaltung.

9 Vgl. *Raiser, Peter/Ufholz, Bernhard:* Kompetenz, 2009 (FN 1).

10 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration (Hrsg.): Vielfalt als Chance: Leitfaden zur interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung, Hannover: o.V., 2008.

werden müssen, die darauf abzielen, Menschen mit Migrationshintergrund zu integrieren und an gesellschaftlichen Prozessen teilhaben zu lassen.[11] Daher kann und muss die „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung" als gesellschaftliche Aufgabe verstanden werden. Ziel soll unter anderem sein, Migrantinnen und Migranten stärker in der Kundenorientierung zu berücksichtigen, Benachteiligungen und Diskriminierungen entgegenzuwirken. Um das zu erreichen, muss die interkulturelle Kompetenz des Personals geschult werden, z.B. durch die Teilnahme an interkulturellen Fortbildungen, auch bereits in der Ausbildung oder im Studium.[12]

4. Umsetzung

Zuerst sollte definiert werden, was unter interkultureller Kompetenz verstanden wird, um dann im Folgenden über die Umsetzung nachzudenken. Bei interkultureller Kompetenz ist – wie bereits erläutert – die Kompetenz im Umgang mit kultureller Verschiedenheit gemeint, die sich dadurch ausdrücken kann, dass dem Einzelnen die Unterschiede der kulturell bedingten Denk- und Lebensweisen bewusst sind. Dazu gehört auch, dass andere kulturell bedingte Denk- und Lebensweisen erkannt und respektiert werden und damit diskriminierungsfrei miteinander umgegangen wird.[13] „Interkulturelle Kompetenz fächert sich auf in: 1. Verhaltenskompetenz; 2. Kommunikationskompetenz […und] 3. Verstehenskompetenz […]"[14]

Wie gelingt dies in der Umsetzung am besten? Bei der interkulturellen Öffnung der Verwaltung geht es darum, bestehende Strukturen zu verändern und Menschen mit Migrationshintergrund an gesellschaftlichen Prozessen zu beteiligen[15], z.B. am besten durch einen zielgerichteten Prozess der Personal- und Organisationsentwicklung, die auf individueller und struktureller Ebene stattfinden sollte.[16] Fortbildungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen, die Reibungsverluste im täglichen Umgang mit Menschen unterschiedlich kultureller Prägungen zu vermindern versuchen, können dabei helfen. Dabei sollen zudem Kommunikationsprobleme abgebaut – und dem Verwaltungspersonal Unterstützung bei ihren Aufgabenerledigungen im Arbeitsalltag gegeben werden.[17]

5. Wie kann die interkulturelle Öffnung der Verwaltung gelingen?

Interkulturelle Kompetenz in der Verwaltung kann auf verschiedenen Ebenen entwickelt werden. Im Folgenden wird es, nachdem in den vorigen Abschnitten eine Darstellung auf Makroebene stattgefunden hat, eine Unterteilung in die organisationale Struktur (Mesoebene, 5.1) und in eine individual-gruppenbezogene Struktur (Mikroebene, 5.2) geben. Bei beiden Formen der Sozialisation sind hinsichtlich der interkulturellen Kompetenz in der Verwaltung wichtige Aspekte zu beachten.

5.1 Verbesserung der Organisationsstruktur bzgl. interkultureller Kommunikation (Mesoebene)

Eine erfolgreiche und nachhaltige Implementierung interkultureller Kompetenzen kann durch das Zusammenwirken von Personal-, Organisations-, und Qualitätsentwicklung gelingen. Maßnahmen und Konzepte sollten von jeder Verwaltung selbst erarbeitet werden, um eine Verankerung im Leitbild der jeweiligen Organisation zu erreichen. Man kann sich aber an bereits bestehenden Entwürfen orientieren.

Zunächst gilt es, eine gewisse Sensibilisierung für die Herausforderung der interkulturellen Öffnung der Verwaltung zu erreichen. Dies gelingt dadurch, dass ein Klima der Akzeptanz und Unterstützung geschaffen wird und fördernde und hemmende Faktoren besprochen werden. Diese Bestandsaufnahme und Situationsanalyse kann auf verschiedenen Ebenen stattfinden: z.B. der personellen und/oder der organisatorischen. Des Weiteren sollten Ausgangsdaten analysiert werden, um z.B. einen erhöhten Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund messbar zu machen. Danach folgt das Festlegen von Handlungsfeldern und Zielen. Als Handlungsfelder kommen folgende Bereiche in Betracht: Personalgewinnung, Personalentwicklung/Fortbildung der Beschäftigten, Ausbildung, Organisationsentwicklung und Qualitätsmanagement bei Dienstleistungen und Produkten. Die Ziele sollten möglichst konkret und überprüfbar formuliert werden, wobei Prioritäten je nach Schwerpunkt und zeitlicher Planung gesetzt werden.

Wie lässt sich interkulturelles Personalmanagement organisieren? Z.B. durch Personalgewinnung und -auswahl und durch Nutzung zielgruppenorientierter Kommunikationskanäle[18]. Die Entwicklung und Überarbeitung von Anforderungsprofilen steht dabei im Fokus, sowie die Verwendung kultursensibler Auswahlinstrumente, die Überprüfung der Auswahl- und Testverfahren und die Aufnahme des zusätzlichen Bewertungsmerkmals „interkulturelle Kompetenz". Das fördert u.a. die Sicherstellung interkultureller Kompetenzen in Auswahlgremien.[19]

Bei der Personalentwicklung sollte auf die Vermittlung interkultureller Kompetenz geachtet werden. Dazu zählen u.a. die Führungskräfteentwicklung, Fortbildung(en), die Vermittlung von Fach- und Sachwissen, die gezielte Erweiterung sozialer Kompetenzen und die Persönlichkeitsbildung. Die Verbesserung der Handlungskompetenzen, sowie weitere Personalentwicklungsmaßnahmen stehen dabei im Vordergrund. Die Angebote für Beschäftigte können z.B. Englisch-Sprachkurse und Exkursionen sein. Aber auch beim Sektor „Ausbildung" soll vermehrt auf Interkulturalität geachtet werden. Die Aufnahme eines Moduls zur Förderung der interkulturellen Kompetenz kann hierbei hilfreich sein.[20]

Bei der Organisationsentwicklung geht es darum, Führungsverantwortung wahrzunehmen, das Verständnis über interkulturelle Öffnung als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die Aufgabenerledigung

11 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
12 Vgl. *Bosse, Elke:* Vielfalt erkunden – ein Konzept für interkulturelles Training an Hochschulen, in: Hiller, Gundula Gwenn/Vogler-Lipp, Stefanie (Hrsg.): Schlüsselqualifikation interkulturelle Kompetenz an Hochschulen: Grundlagen, Konzepte, Methoden, Wiesbaden: VS Verl., 2010, S. 109–133.
13 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
14 *Lüsebrink, Hans Jürgen:* Interkulturelle Kommunikation: Interaktion – Fremdwahrnehmung – Kulturtransfer, 3. Aufl., Stuttgart/Weimar: Metzler, 2012, S. 9.
15 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
16 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
17 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
18 Eine frühzeitige Prägung hilft, interkulturelle Kommunikation durch bspw. gelenkte und freiwillige Ferienpraktika bei SchülerInnen ein ungezwungenes Kennenlernen zu ermöglichen, welches im weiteren Verlauf die Selbst- und Fremdeinschätzung fördern kann. Außerdem kann es Praktika-Angebote für ausländische Studierende geben.
19 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
20 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).

sowie Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen. Es sollten Ziele gesetzt werden, z.B. zum Abbau von Zugangsbarrieren und die Verbesserung der Kommunikationswege der Organisation. Dabei gilt es, geeignete Marketingmaßnahmen zu klären und die interkulturelle Qualitätsentwicklung voranzutreiben. Beim Qualitätsmanagement sollte darauf geachtet werden, den spezifischen Bedarf der Kunden mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Bei Kundenbefragung werden Migranten fast immer nur in geringer Zahl erreicht. Hilfreich könnten hier Fragebögen in verschiedenen Sprachen sein, sowie interkulturelle Qualitätszirkel. Beim Bereich des Controllings und der Evaluation geht es u.a. darum, Erfolge oder Misserfolge beim Erreichen von Zielen festzustellen. Ausgangspunkt ist hierbei, Vergleiche mit den Daten aus der Bestandsaufnahme herzustellen und geeignete Indikatoren zu entwickeln, die eine Überprüfung und Nachsteuerung der Ziele ermöglichen. Dabei sollten mögliche Stolpersteine und Zugangsbarrieren aus dem Weg geräumt werden, um eine erfolgreiche Entwicklung zu unterstützen.[21]

5.2 Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation (Mikroebene)

Der Hintergrund, vor dem wir kommunizieren, ist zunächst die Stellung, die jeder der Gesprächspartner einnimmt. Dabei werden Ansichten erkennbar, denn in jedem Gespräch werden Werte, Normen, individuelle Haltungen und Ansichten erkennbar. Zudem geht es um Wahrnehmung und wie diese die Interaktion beeinflussen kann.[22] Das Lebensweltmodell nach Banning beinhaltet drei Faktoren, diese wiederum bilden die Lebenswelt des Menschen. Man füllt seinen Platz aus, verleiht den Menschen und Dingen Bedeutungen, reagiert auf Menschen und Dinge.[23] Dies kann durch (a) nonverbale Kommunikation geschehen, oder auch durch (b) verbale Kommunikation. Bei der nonverbalen Kommunikation (a) gilt es, Formen des Gesprächs, Körpersprache, Gesichtsausdruck, Symbole etc. zu erkennen und zu reflektieren. Diese sind hochgradig kulturspezifisch.[24] Bei der verbalen Kommunikation (b) wird trotz gemeinsamer Sprache deutlich, dass es verschiedene Konventionen wie bestimmte Mitteilungsabsichten zu realisieren gilt. Zum Beispiel, wenn man in beiden Kulturen mit einem Wort unterschiedliche Bedeutungen verbindet, eine bestimmte Absicht mit unterschiedlichen sprachlichen Formen ausdrückt und/oder eine bestimmte Absicht unterschiedlich direkt ausdrückt.[25] Dabei kommt es sowohl auf das Verhalten des Einzelnen sowie der Gruppe an. Als interkulturell kompetent gilt es u.a., technisches Verständnis aufzubringen, die Sprache zu kennen und zu beherrschen. Der Gesprächspartner muss über das Thema gut informiert sein und in der Lage sein, „gefühlsmäßig verstehen" zu können.[26] Im Fokus steht dabei auch, ob Worte ungefähr die gleichen Gefühlswerte für beide Gesprächspartner haben. Beide Kommunikationspartner sollten im Idealfall eine gleiche (oder ähnliche) Einschätzung der sozialen Situation haben, eine gemeinsame Sprache sprechen und über gemeinsame Konventionen verfügen.[27] Eine Herausforderung ist es hierbei, zu überlegen, wie bestimmte Mitteilungsabsichten sprachlich realisiert werden können und *wie* und *was* begleitende Signale zur Realisierung der Mitteilungsabsicht beitragen.[28]

Dabei wird oftmals deutlich, dass der Mensch durch Wertungen und Stereotypisierung(en) geprägt ist. Bis zu einem gewissen Grad ist es normal, Beobachtungen und Wertungen, Erscheinungsbilder, Handlungen, Verhaltensweisen, Gesprächsstile und Äußerungen des Gesprächspartners zu analysieren und auch auf Unterschiede zu prüfen. Jedoch sind dies häufig Signale, die bewusst oder unbewusst vom Gesprächspartner interpretiert werden, um Absicht und Inhalt einer Mitteilung zu verstehen und sich ein Bild vom Partner zu machen (Wie ist er? Welche Eigenschaften hat er? Wie steht er zu mir?). Aus diesen Beobachtungen werden Wertungen abgeleitet; es werden Rückschlüsse auf bestimmte Charakterzüge oder Einstellungen einer Person gezogen.[29] Das kann zu Schwierigkeiten in der interkulturellen Kommunikation führen.

Die Probleme interkultureller Kommunikation lassen sich grob in vier unterschiedliche Ebenen aufteilen: (1) sprachliche Kompetenz, (2) Inhaltsebene, (3) Beziehungsebene und (4) nonverbale Kommunikation.[30] Bei der sprachlichen Kompetenz (1) wird deutlich, dass Menschen mit Migrationshintergrund oftmals über ein begrenztes sprachliches Ausdrucksrepertoire verfügen. D.h., nicht alles, was man sagen möchte, wird in den gewünschten Nuancierungen deutlich. Feinheiten der Botschaft des Sprechers können entgehen; Ironie-Signale kommen nicht an.[31] Auf der Inhaltsebene (2) werden Diskrepanzen hinsichtlich des kulturellen Wissens oder des Werte- und Normensystems der Gesprächspartner deutlich, besonders, wenn ein komplexeres Hintergrundwissen relevant wird. Dies verdeutlicht asymmetrische Machtverhältnisse zwischen den Sprechern.[32] Auf der Beziehungsebene (3) geht es um Signale, die nicht den Erwartungen entsprechen, z.B. unpassendes Verhalten und/oder kulturell divergierende Beziehungskulturen. Daraus können Missverständnisse aus Fehlinterpretation entstehen.[33] Bei der nonverbalen Kommunikation (4) geht es um nonverbale Codes. Auch das beinhaltet Fehlinterpretationen und Missverständnisse. Oftmals fehlt ein Bewusstsein für die interkulturelle Vielfalt. Gesten und Mimiken werden für natürlich und universell gehalten.[34]

Dabei können vielfältige Missverständnisse in der Kommunikation auftreten:
- Gleiches Wort = unterschiedliche Bedeutung
- Gleiche Absicht = unterschiedliche Realisierung
- Gleicher Gesprächstyp = unterschiedliche Abläufe und Themen
- Gleiche Gesprächssituation = unterschiedliche Register
- Gleiche Gesprächssituation = unterschiedliche Etikette
- Gleiche Sprechweisen, gleiche Zeichen = unterschiedliche Bedeutungen
- Unterschiedliche Werte = unterschiedliche Einstellungen[35]

21 Vgl. Niedersachsen (Hrsg.), Vielfalt, 2008 (FN 10).
22 Vgl. *Boroszinsky-Schwabe, Edith:* Interkulturelle Kommunikation: Missverständnisse – Verständigung, Wiesbaden: VS Verl., 2011, S. 97.
23 Vgl. *Banning, Han:* Bessere Kommunikation mit Migranten: Ein Lehr- und Trainingsbuch, Übers. aus dem Niederländischen v. *Mirjam Pressler* und *Reinhard Koch,* Weinheim/Basel: Beltz, 1995.
24 Vgl. *Erll, Astrid/Gymnich, Marion:* Interkulturelle Kompetenz: Erfolgreich kommunizieren zwischen den Kulturen, Stuttgart: Klett, 2007.
25 Vgl. *Eismann, Volker:* Erfolgreich in der interkulturellen Kommunikation: Kursbuch mit CD + DVD, Berlin: Cornelsen, 2007.
26 Vgl. *Banning, H.,* Kommunikation, 1995 (FN 23).
27 Vgl. *Eismann, V.,* Erfolgreich, 2007 (NF 25).
28 Vgl. *Eismann, V.,* Erfolgreich, 2007 (NF 25).
29 Vgl. *Eismann, V.,* Erfolgreich, 2007 (NF 25).
30 Vgl. *Erll, A./Gymnich, M.,* Kompetenz, 2007 (FN 24).
31 Vgl. *Erll, A./Gymnich, M.,* Kompetenz, 2007 (FN 24).
32 Vgl. *Erll, A./Gymnich, M.,* Kompetenz, 2007 (FN 24).
33 Vgl. *Erll, A./Gymnich, M.,* Kompetenz, 2007 (FN 24).
34 *Erll, A./Gymnich, M.,* Kompetenz, 2007 (FN 24).
35 *Eismann, V.,* Erfolgreich, 2007 (FN 25).

5.3 Wege zur erfolgreichen Zusammenarbeit

Wie gelingt also eine erfolgreiche Zusammenarbeit? Wir kommunizieren situationsgebunden, d.h., auch eigene Erfahrungen tragen zum Gespräch bei. Eine Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den Lebenswelten hilft, die Umstände und Gesprächssituation besser verstehen und einordnen zu können. Dabei ist es unabdingbar, gut zuhören zu können, um Informationen über Aspekte der Lebenswelt des Gesprächspartners zu erhalten. Jedoch muss man auch mit Abwehrreaktionen rechnen. Interkulturelle Kommunikation und Kompetenz bedeutet, sich auf den Gesprächspartner einzustellen. Dies beinhaltet auch, dass man als interkulturell kompetenter Gesprächspartner bspw. Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit vorschlagen sollte:
- Sie schildern Erfahrungen, Beobachtungen, Eindrücke
- Sie klären Bedeutungen
- Sie sprechen Probleme an und schlagen Lösungen vor
- Sie machen Vorschläge zur Anredeform bzw. reagieren darauf
- Sie steuern ein Gespräch
- Sie leiten eigene Gesprächsbeiträge[36]

Zu den wichtigsten Strategien zur Bewältigung von Problemen interkultureller Kommunikation gehören zudem selbstreflexive Strategien und kritische kulturvergleichende Reflexion über das eigene kommunikative Verhalten. Das ist im Idealfall immer neu zu prüfen, anzupassen und zu verbessern. Aspekte dabei sind, sich rhetorische Strategien zu überlegen, Wiederholungen und Nachfragen anzustellen, relevante Elemente hervorzuheben und Formulierungsvorschläge zu entwickeln. In der expliziten Metakommunikation geht es um das Thematisieren von Missverständnissen und des Nicht-Verstehens, in der impliziten Metakommunikation geht es darum zu merken, „was los ist" ohne das anzusprechen, und einen behutsamen Weg aus der „Sackgasse der Kommunikation" einzuschlagen. Wichtig ist eine Reduktion von Unsicherheit; und Strategien zu entwickeln, die das Verhalten des Gegenübers vorhersehbar machen, die aber auch einen Raum für eine Verhandlung der kommunikativen Beziehung bieten.[37] Als Faustregeln gelten: Verständnis und Geduld haben und eventuell einen Dolmetscher hinzuziehen, selbst wenn ein Migrant sich gut ausdrücken kann, bleibt es doch eine erlernte Sprache[38].

6. Schluss

Es bleibt festzuhalten, dass das Erlernen interkultureller Kompetenz eine große Herausforderung darstellt, da sich auf unterschiedlichen Ebenen mit der Thematik auseinander gesetzt werden muss: Werte, Normen, Wahrnehmung, Unterschiede bei der verbalen – und nonverbalen Kommunikation. Dafür gibt es – wie oben bereits erläutert – viele Konzepte zur besseren Umsetzung. Jedoch bleibt nicht aus, dass der Einzelne sich kritisch damit auseinander setzt, was eine Sensibilisierung, Überprüfung und Selbstreflexion des eigenen Verhaltens bedeutet. Nur so kann interkulturelle Kommunikation in der Verwaltung gelingen.

36 Vgl. *Eismann, V.,* Erfolgreich, 2007 (FN 25).
37 Vgl. *Erll, A./Gymnich, M.,* Kompetenz, 2007 (FN 24).
38 Gleiche Wörter müssen z.B. nicht dieselbe Bedeutung haben.

Referenzen

Banning, *Han*: Bessere Kommunikation mit Migranten: Ein Lehr- und Trainingsbuch, Übers. aus dem Niederländischen v. Mirjam Pressler und Reinhard Koch, Weinheim/Basel: Beltz, 1995.

Bolten, Jürgen: Interkulturelle Kompetenz, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt: o.Verl., 2007.

Boroszinsky-Schwabe, *Edith*: Interkulturelle Kommunikation: Missverständnisse – Verständigung, Wiesbaden: VS Verl., 2011.

Bosse, *Elke*: Vielfalt erkunden – ein Konzept für interkulturelles Training an Hochschulen, in: *Hiller, Gundula Gwenn/Vogler-Lipp, Stefanie* (Hrsg.): Schlüsselqualifikation interkulturelle Kompetenz an Hochschulen: Grundlagen, Konzepte, Methoden, Wiesbaden: VS Verl., 2010, S. 109–133.

Eismann, *Volker*: Erfolgreich in der interkulturellen Kommunikation: Kursbuch mit CD + DVD, Berlin: Cornelsen, 2007.

Erll, *Astrid/Gymnich*, *Marion*: Interkulturelle Kompetenz: Erfolgreich kommunizieren zwischen den Kulturen, Stuttgart: Klett, 2007.

Hiller, Gundula Gwenn/Vogler-Lipp, Stefanie (Hrsg.): Schlüsselqualifikation interkulturelle Kompetenz an Hochschulen: Grundlagen, Konzepte, Methoden, Wiesbaden: VS Verl., 2010.

Lüsebrink, *Hans Jürgen*: Interkulturelle Kommunikation: Interaktion – Fremdwahrnehmung – Kulturtransfer, 3. Aufl., Stuttgart/Weimar: Metzler, 2012.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration (Hrsg.): Vielfalt als Chance: Leitfaden zur interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung, Hannover: o.V., 2008, darin: Diversity als Chance – Die Charta der Vielfalt der Unternehmen in Deutschland, S. 45.

Porila, *Astrid/Thije*, *Jan D. ten*: Gesprächsfibel für interkulturelle Kommunikation, hrsg. nach der Ausg. v. 2005, ersch. bei der Stadt Chemnitz/Die sächsische Ausländerbeauftragte, erstellt in Zusammenarbeit mit dem Bildungswerk Weiterdenken e.V. in der Heinrich-Böll-Stiftung, München: Meidenbauer, 2008 (= Sprachvermittlungen, Bd. 3).

Raiser, *Peter/Ufholz*, *Bernhard*: Interkulturelle Kompetenz für die öffentliche Verwaltung, Bielefeld: Bertelsmann, 2009 (= Leitfaden für die Bildungspraxis, Bd. 35).

Drape/Globisch/Trips/Weidemann:
KOMMUNALES GEFAHRENABWEHRRECHT IN NIEDERSACHSEN
NSI-Schriftenreihe Band 12, 2015, 136 Seiten, Broschur
ISBN 978-3-7869-1020-6 · 19,95 €

Gefahren vermeiden – ein stets aktuelles und wichtiges Thema. Der neue Band der NSI-Schriftenreihe beleuchtet umfassend das Gefahrenabwehrrecht in Niedersachsen: zur Vorbeugung, Stabilisierung und Deeskalation.

Die weiteren Titel der NSI-Schriftenreihe finden Sie unter: www.dvp-digital.de

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei **Maximilian Verlag | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg | Tel. 040/707080-323 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@dvp-digital.de** | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten.

Torsten Wehrmann/Holger Weidemann*

Kommunen brauchen neue Führungskräfte
– Masterstudiengang Kommunales Verwaltungsmanagement –

Ziele und Zielgruppen des neuen Studienganges

Die demographische Entwicklung wird in den kommenden Jahren die Personalkörper der Verwaltungen dramatisch verändern. Wenn in den kommenden Jahren – von regionalen Besonderheiten abgesehen, zwischen 15 bis 25 % der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die (Kommunal-)Verwaltungen verlassen werden, so wird dieser Aderlass die Führungsetagen nicht unberührt lassen. Aber auch von einer anderen Seite her wirkt sich die gesellschaftliche Entwicklung auf das Führungspersonal aus. So bewegen sich **kommunale Führungskräfte** heute vielfach in einem **mehrpoligen Spannungsverhältnis**. Pole dieses Spannungsverhältnisses sind die Regelkonformität durch bestehende Normen (Gesetze aber auch kommunale Satzungen), marktwirtschaftliche Aktivitäten, (kommunal-)politische Implikationen und zivilgesellschaftliches Engagement. Damit werden an heutige Führungskräfte deutlich andere, aber auch höhere Anforderungen gestellt als in der Vergangenheit. Gerade die erstarkte Zivilgesellschaft fordert partizipative Lösungsansätze. Fachkompetenz wird vorausgesetzt, ohne zur dominierenden Kompetenzanforderung zu werden. Ein Studiengang, der gezielt künftige Führungskräfte qualifizieren will, muss die gewandelten Anforderungen berücksichtigen. Die Ziele des neuen Studienganges orientieren sich an den gewandelten Anforderungen.

Ziel des Studiengangs
Kommunales Verwaltungsmanagement

- Die Fähigkeit der Studierenden zu eigenständiger, wissenschaftlich fundierter Arbeit stärken
- Den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Forschung in den relevanten Fachgebieten zu vermitteln und dessen Praxisrelevanz verdeutlichen.
- Die Lösungskompetenz – auch für komplexe und bereichsübergreifende – Entscheidungsprobleme der kommunalen Praxis fördern.
- Die Studierenden zu ressourcenbewusstem und nachhaltigem Denken und Handeln befähigen.
- Die Studierenden in ihrer Persönlichkeitsentwicklung unterstützen und insbesondere ihre kommunikativen und sozialen Kompetenzen stärken.
- Die Studierenden zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung in einem demokratischen Rechtsstaat zu befähigen und ermutigen.

Die Studierenden absolvieren neben eher rechtlich orientierten Modulen auch Module mit wirtschaftlichen Fragestellungen und solche, in denen unterschiedliche Aspekte der Personalführung im Vordergrund stehen. Das **Pflichtmodul Verwaltungsethik** sorgt zudem dafür, dass die juristischen, wirtschaftswissenschaftlichen und Führungskompetenzen nicht auf den Erwerb von Methoden und Techniken beschränkt bleiben, sondern die Absolventen in der Lage sein werden, diese ethisch verantwortungsvoll einzusetzen.

Statusrechtlich werden in Deutschland Führungsfunktionen in **drei** unterschiedlichen rechtlichen **Konstellationen** wahrgenommen. Neben der Gruppe der **Laufbahnbewerber** sind die **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Beschäftigungsverhältnis** zu nennen. Weichen die formalen Zugangsvoraussetzungen graduell voneinander ab, so wird in beiden System verlangt, dass die Bewerber über einen ausreichende Qualifikation verfügen. Der neue Studiengang legt nun bei den künftigen Führungskräften die inhaltliche Basis, um die Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können.

Im kommunalen Bereich werden zudem häufig **Führungsfunktionen auf Zeit** (Wahlbeamte) vergeben. So bestimmt § 108 Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG[1]), in welchem Umfange außer dem Hauptverwaltungsbeamten auch andere leitende Beamte in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden können. Wahlbeamte werden an der Schnittstelle politischer Willensbildung und fachlicher Verwaltung tätig. Sie müssen die für ihr Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen. Der Gesetzgeber hat aber darauf verzichtet, eine bestimmte Qualifizierung vorzuschreiben, damit eine Wahlfunktion übernommen werden kann. **Absolventen des Masterstudienganges** sind nun im **besonderen Maße geeignet**, derartige Stellen auszufüllen. Die in der Breite und Tiefe erworbenen Führungskompetenzen befähigen diesen Personenkreis in hohem Maße, ein eher politisch definiertes Führungsamt auszufüllen.

Mögliche Tätigkeitsfelder erfolgreicher Absolventen sind aber nicht auf die Kernverwaltung der Kommunen beschränkt. Zunächst zu nennen sind Führungsfunktionen in **wirtschaftlichen Unternehmen der Kommune**. Die Kombination von wirtschaftlich ausgerichteten Pflichtmodulen mit entsprechenden Wahlpflichtangeboten ermöglicht einen Grad der Profilierung, der es zulässt, Absolventen des Masterstudienganges mit Gewinn für beide Seiten entsprechende Funktionen zu übertragen. Auch ein Einsatz in der **staatlichen Verwaltung** oder aber der **Kirchenverwaltung** ist nicht ausgeschlossen. **Bewerber** aus **anderen Bundesländern** können ebenfalls mit Erfolg in der kommunalen Kernverwaltung, wirtschaftlichen Unternehmen in öffentlicher Hand oder aber der jeweiligen Landesverwaltung eingesetzt werden.

Die zeitliche Struktur und Zugangsvoraussetzungen

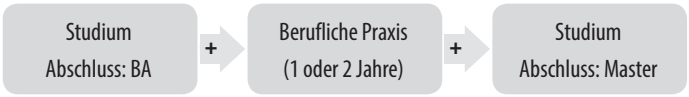
Der **Masterstudiengang** ist ein **weiterbildender, berufsbegleitender Studiengang** mit Präsenzphasen. Die Inhalte des Studienganges sind modular aufgebaut. Jedes Modul besteht aus einer Selbststudi-

* Dipl.-Verwatungswirt *Torsten Wehrmann* ist Hochschulreferent an der Hochschule für kommunale Verwaltung in Niedersachsen; Prof. *Holger Weidemann* ist Vizepräsident der Hochschule für kommunale Verwaltung in Niedersachsen.

1 In den Kommunalverfassungsgesetzen der anderen Bundesländer gibt es ebenfalls durchweg eigener Bestimmungen zu den kommunalen Wahlbeamten.

ums- und Präsenzphase. Die **Regelstudienzeit** beträgt **zwei Jahre**. Das **Studienangebot** richtet sich **an berufserfahrene Studierwillige**. Zugelassen zum Studium wird, wer einen einschlägigen Hochschulabschluss mit 210 Leistungspunkten nach dem Europ. Credit Transfer System (ECTS) erworben hat und eine mindestens einjährige Berufspraxis nachweisen kann. Nun richtet sich dieser Studiengang in besonderem Maße an Absolventen der HSVN und vergleichbarer Hochschuleinrichtungen in der Bundesrepublik (Bachelor-Abschluss oder Diplomabschluss). Damit wird das Masterstudienangebot in hohem Maße von Studierwilligen nachgefragt werden, die in ihrem **Erststudium 180 ECTS-Punkte** erworben haben. Diese Bewerber können **30 ECTS-Punkte** durch Anerkennung von **Berufserfahrung** angerechnet bekommen. Voraussetzung für die Anerkennung ist, dass sie einerseits über eine mindestens zweijährige Berufserfahrung verfügen und in der beruflichen Praxis bestimmte, in der Prüfungsordnung näher konkretisierte, Kompetenzen erworben haben.

Abb.: **Optimaler Verlauf**



Inhaltliche Schwerpunkte des Studiums

Die **Studierenden** müssen insgesamt **zwölf Pflicht-**, **drei Wahlplichtmodule** sowie **die Masterarbeit** absolvieren. Je Modul werden 5 ECTS-Punkte vergeben. Für die erfolgreich beendete Masterarbeit wurden 15 ECTS-Punkte vorgesehen. Einschließlich der Masterarbeit umfasst der Studiengang damit 90 ECTS-Punkte. Das **Studium** gliedert sich in zwei Abschnitte, dem **Grund-** und dem **Hauptstudium**. Im Grundstudium werden Kompetenzen erworben, die für alle künftigen Führungskräfte gleichermaßen von Bedeutung sind. So werden im **1. Trimester** für Kommunen relevante **rechtliche Fragen** beleuchtet. Im **2. Trimester** liegt dann der inhaltliche Schwerpunkt bei ökonomischen Themenstellungen. Das **3. Trimester** ist den **Führungskompetenzen** im Personalwesen gewidmet. Die Studierenden haben **neun Pflichtmodule (PM)** in den Trimestern 1 bis 3 zu belegen.

Während das Grundstudium von den Studierenden gemeinsam bewältigt werden muss, bietet das **Hauptstudium** die Möglichkeit der individuellen Profilierung. Neben drei Pflichtmodulen müssen drei Wahlpflichtmodule (WPM) belegen werden. Zudem ist die Masterarbeit (PM 12) anzufertigen. Die Studierenden können aus einem Angebot von zwölf Wahlpflichtangeboten ihre drei Wahlpflichtangebote auswählen. Das **Themenspektrum der Wahlpflichtangebote** reicht von Kommunalen Finanzierungsentscheidungen (WPM A1) über Kommunales Demokratiemanagement (WPM B2) bis zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement (WPM C3).[2]

Eine **besondere Bedeutung** kommt dem **Pflichtmodul Verwaltungsethik** (PM 10) zu. Hier wird das konkrete Verwaltungshandeln vor dem Hintergrund unterschiedlicher ethischer Konzepte diskutiert. Die Studierenden sollen erkennen, dass gerade Führungskräfte ihr Handeln an definierten ethischen Prinzipien ausrichten sollten (s. Abb. unten: Grundstudium – Aufbaustudium).

Innovative Ansätze des Studienganges

Der Studiengang weist **verschiedene innovative Ansätze** auf. Sie betreffen die **inhaltliche Ausrichtung** des Studienangebotes, den **Verlauf** des Studiums und das **Prüfungswesen**.

Herauszuheben ist zunächst der **interdisziplinäre Ansatz**. Die Module greifen neben rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Themenstellungen auch Fragen der (Verwaltungs-)Ethik auf. Wert ist darauf gelegt worden, die Wechselbeziehungen der verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen im Curriculum zu berücksichtigen. Dies zeigt sich sowohl in der zeitlichen Zusammensetzung der einzelnen Module, wie auch bei den jeweiligen Modulinhalten. Exemplarisch

2 Die weiteren Angebote betreffen die Themen: Verwaltung im gesellschaftlichen Wandel (WPM B 1); Projekt und Chance-Management (WPM C 1); Interkommunale Zusammenarbeit (WPM D1); Betriebswirtschaftliche Steuerlehre (WPM A2); Organisationsentwicklung (WPM C2); Kommunales Management (WPM D2); Wertpapiere, Derivate und Portfoliomanagement (WPM A3); Kommunales Sozialmanagement (WPM B3) und Datenschutz und rechtliche Aspekte des E-Government (WPM D3)

Abb.:

Grundstudium Trimester 1 bis 3			Aufbaustudium Trimester 4 bis 6		
1. Trimester	2. Trimester	3. Trimester	4. Trimester	5. Trimester	6. Trimester
Modul 1 Kommunalrecht, Kommunalpolitik und Demokratie 5 LP	**Modul 4** Strategisches Management im Konzern Kommune 5 LP	**Modul 7** Personalrecht für Führungskräfte 5 LP	**Modul 10** Konfliktmanagement 5 LP		**Wahlpflichtmodul 2** A2, B2, C2, D2 5 LP
Modul 2 Rechtsgestaltung und kommunale Rechtsetzung 5 LP	**Modul 5** Ressourcen-manegement und Controlling 5 LP	**Modul 8** Personal-management für Führungskräfte 5 LP	**Modul 11** Verwaltungsethik 5 LP	**Modul 12** **Masterarbeit**	**Wahlpflichtmodul 3** A3, B3, C3, D3 5 LP
Modul 3 Kommunen in Europa 5 LP	**Modul 6** Qualitäts- und Prozessmanagement 5 LP	**Modul 9** Führung von Mitarbeitern 5 LP	**Wahlpflichtmodul 1** A1, B1, C1, D1 5 LP		**Modul 13** Master-Kurs 5 LP

wird auf das Modul Konfliktmanagement verwiesen. Hier werden neben juristischen Streitschlichtungsinstrumenten auch sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zur Schlichtung von Konflikten vorgestellt. Ziel ist es, mit den künftigen Führungskräften die Hintergründe für die Entstehung von Konflikten zu beleuchten, um sodann Lösungsstrategien zu erarbeiten. Sanktionen und mögliche Klageverfahren stehen dabei am Ende des Handlungsinstrumentariums. Ganz bewusst setzt sich dieser Ansatz von eher juristisch geprägten Studiengängen ab. Dies bedeutet nicht, dass die Absolventen nicht über das notwendige juristische Rüstzeug verfügen. Entscheidend ist vielmehr, dass sie sich der Stärken aber auch der Begrenztheit rein juristischer Konfliktlösungsmodelle zur Befriedung von Konflikten bewusst sind.

Das **Studienangebot** ist konzipiert worden für **künftige Führungskräfte** in (Kommunal-)Verwaltungen und wirtschaftlichen Unternehmen der öffentlichen Hand. Gerade die Kompetenzen, über die heutige Führungskräfte verfügen müssen, wenn sie erfolgreich sein wollen, werden in diesem Studiengang in besonderem Maße abgebildet. Dabei erfolgt gerade keine Begrenzung auf die klassischen Führungstechniken. Der thematische Spannungsbogen greift zudem die strategische Steuerung ebenso auf wie personalrechtliche Fragestellungen auf.

Im **Prüfungswesen** nimmt die Masterarbeit, kombiniert mit dem Masterkurs, eine besondere Stellung ein. Bewegt sich die Erstellung und Bewertung der Masterarbeit noch in eher traditionellen Bahnen, so werden mit dem Master-Kurs neue Wege beschritten. Im Sinne eines sog. **Capstone-Kurses** vermittelt dieses Pflichtmodul einen abschließenden vertiefenden Überblick über die verschiedenen Themenstellungen der Masterarbeiten des jeweiligen Studienjahrganges. Aufgabe der Studierenden wird es sein, die eigene Arbeit vorzustellen und zu verteidigen und zudem eine weitere Arbeit zu kommentieren. In der Selbststudiumsphase ist folglich von jedem Studierenden zumindest eine weitere Masterarbeit zu lesen und damit eine weitere Präsentation vorzubereiten. Ganz bewusst wird dann dieser Kurs für eine begrenzte Öffentlichkeit geöffnet. Führungskräfte aus Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen werden zu den abschließenden Präsentationen und Diskussionen eingeladen.

Neben den verpflichtenden Modulinhalten werden in der Präsenzphase **weitere Informationsangebote** vorgehalten. So werden Führungskräfte aus der Kommunal- und Landesverwaltung, aus öffentlichen Unternehmen und aus Verbänden und der Politik eingeladen, um in Kurzvorträgen und anschließendem Gespräch die besonderen Bedingungen konkreter Führungsaufgaben vorzustellen. Gerade diese sog. Kamingespräche sind geeignet, die im Studium erworbenen Kenntnisse auf ihre Praxisrelevanz hin zu überprüfen. Zudem bieten diese Gespräche die Chance, den künftigen Führungskräften Unterschiedlichkeit aber auch die konkrete Dimension von Führung vorzustellen und deren Erfahrungen im Austausch miteinander kritisch zu reflektieren.

Als **berufsbegleitender Studiengang** werden von den Studierenden in bedeutendem Maße **Selbststudiumsanteile**[3] abverlangt. Ziel der Hochschule ist es, die Studierenden auch in dieser Phase zu begleiten. Es wird ein **Gesamt-Konzept** entwickelt, das Elemente der Beratung, der Moderation von Diskussionsrunden zu Spezialthemen, Bereitstellung von Aufgaben zur Selbstkontrolle und Einsendeaufgaben zur externen Kontrolle beinhaltet. Zu Beginn eines jeden Moduls werden den Studierenden grundlegende Materialien zur Verfügung gestellt. Die Studierenden erhalten zudem Zugriff auf Online-Datenbanken wie z.B. Beck-online, Juris und Psyndax. Die Nutzung elektronischer Medien wird ein wichtiger, unterstützender Baustein des begleiteten Selbststudiums sein.

Mit den **sog. Leistungstrimestern** wird den besonderen Herausforderungen eines berufsbegleitenden Studienganges Rechnung getragen. Ein Trimester ist abgeschlossen, wenn der Studierende die jeweiligen Module des Trimesters erfolgreich beendet hat. Damit entscheiden die Studierenden, ob sie die drei Module eines Trimesters gemeinsam bearbeiten oder aber sich auf einzelne Module konzentrieren wollen. Dies kann zwar dazu führen, dass die Regelstudienzeit überschritten wird, zugleich wird hier damit auch auf die besondere Arbeitssituation des jeweiligen Anstellungsträgers Rücksicht genommen. Die Studierenden haben es damit in der Hand, individuell die Studiergeschwindigkeit zu steuern.

Chancen

Das **Studienangebot** richtet sich an **junge Nachwuchskräfte**, die ihren Horizont erweitern und sich frühzeitig für künftige Führungsaufgaben ins Gespräch bringen wollen. Für (Kommunal-)Verwaltungen bietet es sich an, dass Studienangebot in das eigene **Personalentwicklungskonzept** einzubinden. So kann bereits frühzeitig drohenden Personalengpässen auf der Führungsebene entgegengesteuert werden. Leistungsstarkern jungen Nachwuchskräften können zudem so Karrierechancen in Aussicht gestellt werden. Nicht unterschätzt werden darf zudem die Chance, die gefordert Führungskompetenz den gewandelten Anforderungen anzupassen.

Die positive Aufnahme des Studienangebotes ermuntert die HSVN, im Jahr **2016 zwei Einstiegsdaten** vorzusehen. So können Interessierte zum 1. April 2016 und zum 1. Dezember 2016 das Studium beginnen.

Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die den Masterstudiengang erfolgreich beenden, erhöhen ihre Aufstiegschancen. Doch auch die Verwaltungen profitieren, wenn sie Weiterbildungen fördern oder gar finanzieren. Denn letzten Endes erhöht das die Bindung der Bediensteten zu ihrer Verwaltung, die nicht nur auf zufriedene sondern vor allem auf gut qualifiziertes Personal zurückgreifen können. Wie kürzlich in der FAZ zu lesen war, sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich beruflich weiterbilden und dabei Eigeninitiative zeigen, bei Chefs gerne gesehen.*[4] Der Master-studiengang eröffnet nicht nur den Studierenden neue Zukunftsperspektiven, sondern lohnt sich auch als Instrument der Personalentwicklung. Einerseits holt sich eine Verwaltung neues Wissen ins Haus. Andererseits besteht eine große Chance, dass der Wissensträger der Verwaltung auch erhalten bleibt.

3 Bei einer Modul-Größe mit 5 ECTS wird ein work-load von ca. 125 Std. angenommen. Für die Präsenzphase werden regelmäßig 20 Std. veranschlagt. Damit sind durchschnittlich 105 Std pro Modul dem Selbststudium vorbehalten.

4 Frankfurter Allgemeine, 16.05.2015 (http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/arbeitswelt/weiterbildungen-gut-fuer-arbeitnehmer-und-arbeitgeber-13591729.html)

Olaf Klingebiel*

Das Prüfungsgespräch

– Optimale Entscheidungen bei der Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur –

Vorbemerkungen

Die nachfolgende Abhandlung basiert auf einem **Prüfungsgespräch,** das im Rahmen der **mündlichen Prüfung** im Abschlusslehrgang des Angestelltenlehrgangs II am Niedersächsischen Studieninstitut e. V. am 04. Juni 2015 in Hannover stattgefunden hat. Mit der erfolgreichen Ablegung der Angestelltenprüfung II wird die Befugnis zur Führung der Bezeichnung „Verwaltungsfachwirtin" oder „Verwaltungsfachwirt" verliehen. In dem Prüfungsgespräch war die grafische Lösung des Entscheidungsproblems angefragt. Da eine theoretisch ebenfalls mögliche mathematische Lösung zur Beantwortung der Aufgabenstellung in der Prüfung nicht verlangt wurde, wird sie auch in dieser Abhandlung nicht behandelt.

Sachverhalt und Aufgabenstellung

In Zeiten knapper Mittel und unter strikter Beachtung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, wie sie in § 110 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) i. d. F. vom 17. Dezember 2010 normiert ist, kann die Nutzenmaximierung im Bereich von Entscheidungen im Rahmen der Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur als ein verwaltungsbetriebliches Ziel angesehen und zur Bewertung von Projekten herangezogen werden. Im vorliegenden Sachverhalt wird unterstellt, dass die Gemeinde Niemandsland in den Jahren 2016 bis 2018 einerseits Straßenbaumaßnahmen betreiben und andererseits das Rohrleitungsnetz der Trinkwasserversorgung erneuern möchte. Die hierfür verfügbaren finanziellen Mittel können entweder ausschließlich dem einen oder ausschließlich dem anderen Vorhaben zugeordnet oder aber auf die beiden Vorhaben aufgeteilt werden. Sie reichen jedoch in keinem Fall aus, um alle Wünsche zu befriedigen.

Es wird angenommen, dass sich die Baumaßnahmen in allen Fällen über drei Jahre erstrecken und in den Jahren 2016, 2017 und 2018 durchgeführt werden. Da sich die Zinsen am Kapitalmarkt in diesem Zeitraum nach Meinung aller Experten auf einem außerordentlich niedrigen Niveau bewegen und die Berechnungen in einer mündlichen Prüfung möglichst einfach gehalten werden sollen, bleiben Zins- und Zinseszinseffekte im vorliegenden Sachverhalt unberücksichtigt[1]. Der Einfachheit halber werden die nachfolgenden Angaben über die verfügbaren Mittel und den Mittelbedarf zudem jeweils auf den Periodenanfang bezogen. Mittel, die nicht ausgeschöpft werden, können nicht übertragen werden und verfallen damit.

Die Gemeinde Niemandsland hat annahmegemäß eine Kosten-Nutzen-Analyse[2] bereits durchgeführt, die folgende Ergebnisse geliefert hat: der Nutzen der Straßenbaumaßnahme beträgt in allen drei Perioden 9 Nutzeneinheiten je Kilometer. Die Maßnahme Wasserleitungsbau führt ebenfalls in allen Perioden zu 6 Nutzeneinheiten je Kilometer. Der Mittelbedarf für die Straßenbaumaßnahme beträgt je Kilometer im Jahr 2016 exakt 6 Geldeinheiten, im Jahr 2017 exakt 4 Geldeinheiten und im Jahr 2018 exakt 3 Geldeinheiten. Beim Wasserleitungsbau fallen je Kilometer genau 3 Geldeinheiten (in 2016), 3 Geldeinheiten (in 2017) und 5 Geldeinheiten (in 2018) an. Die insgesamt verfügbaren Mittel belaufen sich auf 48 Geldeinheiten im Jahr 2016, auf 36 Geldeinheiten im Jahr 2017 und auf 45 Geldeinheiten im Jahr 2018.

Die zu beantwortende Aufgabenstellung lautet: Bei welcher Projektlösung wird sich für die Gemeinde Niemandsland der größtmögliche Nutzen ergeben?

Dabei ist es denkbar, dass die Gemeinde sich ausschließlich für Maßnahmen des Straßenbaus oder ausschließlich für Rohrleitungsbaumaßnahmen für das Wassernetz oder aber für eine beliebige Kombination aus diesen beiden Aktionsfeldern entscheiden wird. Entscheidungskriterium soll ausschließlich der maximale Nutzen für die Bürger der Gemeinde sein.

Lösung

Die Aufgabe kann bei vorliegendem Sachverhalt durch Anwendung der Methode der Linearen Optimierung, die auch oft als Lineare Programmierung bezeichnet wird, gelöst werden. Die Lineare Optimierung ist ein Anwendungsgebiet der Linearen Algebra und wird bei der Lösung von Optimierungsproblemen in Technik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung genutzt.[3] Im vorliegenden Fall kann die Lösung erarbeitet werden, indem man in einem ersten Schritt aus den oben stehenden Angaben eine Zielfunktion aufstellt. Diese kann wie folgt geschrieben werden:

$$N = 9\,S + 6\,W \rightarrow max!$$

Umgangssprachlich ausgedrückt heißt das, dass die Kombination von Straßenbau- und Rohrleitungsbaumaßnahmen solange verändert werden muss, bis ein maximaler Nutzen für die Gemeinde Niemandsland erreicht worden ist. Diese Zielfunktion kann nur un-

* Prof. Dr. *Olaf Klingebiel* lehrt an der Hochschule für Kommunale Verwaltung in Niedersachsen.

1 Vgl. zur Prognose der Kapitalmarktzinsen stellvertretend für viele andere Bundesverband Öffentlicher Banken, VÖB-Zins-Prognose-Spektrum Januar/Februar 2015, http://www.Voeb.de/download//newsletter-zinsprognose-1-15.pdf, Zugriff 2010-08.30.

2 Vgl. zur Kosten-Nutzen-Analyse *Zimmermann, H.; Henke, K.-D.; Broer, M.,* Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 11. Aufl., München 2012, S. 101–104.

3 Vgl. zum Konzept der Linearen Programmierung bspw. *Corsten, H.; Gössinger, R.,* Produktionswirtschaft, 13. Aufl., München 2012, S. 254–283 sowie *Lohmann, K.; Körnert, J.,* Kosten- und Leistungsrechnung, 3. Aufl., Berlin u. a. 2015, S. 113–158 oder zur vertiefenden Diskussion von Anwendungsbeispielen in der Kommunalverwaltung: *Illy, A.,* Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen. Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger, Wiesbaden 2015.

ter der Beachtung von Nebenbedingungen erfüllt werden, die aus den knappen Haushaltsmitteln der Gemeinde Niemandsland und aus dem Mittelbedarf für die einzelnen Projekte resultieren. Da die Baumaßnahmen in beiden Fällen gleich lang sind und Zins- und Zinseszinseffekte annahmegemäß unberücksichtigt bleiben, können die Informationen aus der Ausgangslage für unsere Lösung wie folgt tabellarisch dargestellt werden:

		Jahr 2016	Jahr 2017	Jahr 2018
Mittelbedarf	Für S = 1 km	6	4	3
	Für W = 1 km	3	3	5
Verfügbare Mittel		48	36	45

Aus der Tabelle lassen sich dann in einem zweiten Schritt die drei nachfolgenden Nebenbedingungen ableiten:

Für das Jahr 2016 gilt die Nebenbedingung (I): $6\ S + 3\ W \leq 48$, für das Jahr 2017 gilt die Nebenbedingung (II): $4\ S + 3\ W \leq 36$ und für das Jahr 2018 gilt die Nebenbedingung (III): $3\ S + 5\ W \leq 45$.

Neben den in den Nebenbedingungen (I) bis (III) definierten Beschränkungen ist zu berücksichtigen, dass weder die Durchführung der Straßenbaumaßnahmen (*S*) noch der Bau der Wasserleitungen (*W*) zu negativem Mittelaufwand führen können.
S und *W* müssen daher größer oder gleich Null sein. Es gelten die Nichtnegativitätsbedingungen:

$$S \geq 0 \text{ und } W \geq 0.$$

Im dritten Schritt wird das zu lösende Optimierungsproblem gesamthaft aufgeschrieben. Es lautet für unser Beispiel:

Zielfunktion $N = 9\ S + 6\ W \rightarrow max!$

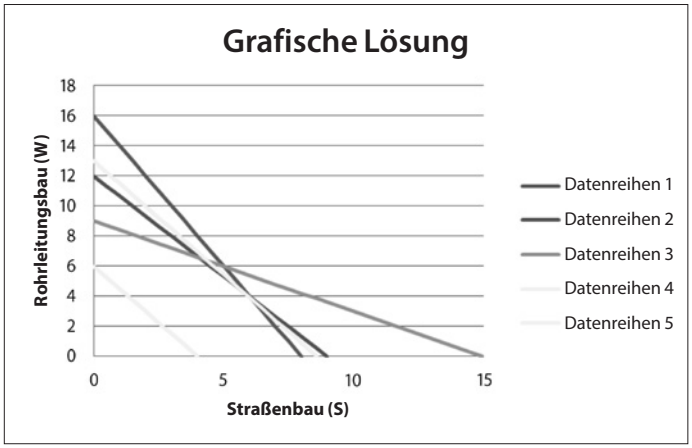
unter den Nebenbedingungen:

$$6\ S + 3\ W \leq 48$$
$$4\ S + 3\ W \leq 36$$
$$3\ S + 5\ W \leq 45$$
$$S, W \geq 0$$

Das Optimierungsproblem kann allgemein, d. h. für zwei oder mehrere Variablen, auf analytischem Wege mittels des Simplexverfahrens gelöst werden. Ein wichtiges Charakteristikum für das Simplexverfahren ist die Einführung von sogenannten Schlupfvariablen, die zur Darstellung der Nebenbedingungen als Gleichheitsrestriktionen genutzt werden. Aus Ungleichungen werden so Gleichungen. Dieser mathematische Trick wird auch in unserer späteren grafischen Lösung genutzt. Die Idee ist die, sich von Ecke zu Ecke eines zulässigen Bereichs zu bewegen und dabei den Zielfunktionswert (hier: Nutzenwert) stets zu verbessern. Der zulässige Bereich ist im vorliegenden Sachverhalt dadurch gekennzeichnet, dass die verfügbaren Mittel in jedem Jahr bestmöglich ausgeschöpft, aber nicht überschritten, werden. Das Verfahren endet dann, wenn der Zielfunktionswert bzw. der Nutzenwert nicht mehr weiter verbessert werden kann.

Die Lösung für das Optimierungsproblem ist im vorliegenden Fall aber auch auf grafischem Wege möglich, da die Gemeinde Niemandsland hier nur aus zwei grundsätzlich möglichen Baumaßnahmen (mathematisch gesprochen: zwei Variablen) auswählen kann. Im Folgenden wird deshalb dieser grafische Lösungsweg diskutiert und abschließend durch die untenstehende Grafik dargestellt.

Doch wie gelangen wir zu dieser grafischen Lösung? Zunächst stellen wir die erste Nebenbedingung nach *W* um und erhalten $3\ W \leq 48 - 6\ S$. Danach dividieren wir beide Seiten dieser Gleichung durch 3 und erhalten $W \leq 16 - 2\ S$. Eine in unsere untenstehende Grafik einzuzeichnende Gerade hätte eine negative Steigung von – 2. Wenn wir alle verfügbaren Mittel im Jahr 2016 für den Wasserleitungsbau ausgeben wollen, dann können wir dies mathematisch ausdrücken, indem wir für $S = 0$ setzen. In diesem Fall erhalten wir für $W = 16$. Geben wir alle verfügbaren Mittel ausschließlich für den Straßenbau aus, d. h. $W = 0$, dann erhalten wir $S = 8$. Die Gerade schneidet unsere W-Achse im Punkt 16 und unsere S-Achse im Punkt 8 und hat eine Steigung von – 2. In unserem untenstehenden Lösungsdiagramm finden wir diese Gerade unter der Bezeichnung „Datenreihen 1". Alle Kombinationen vom Bau des Rohrleitungsnetzes für die Trinkwasserversorgung und von Straßenbaumaßnahmen, die auf der Geraden oder unterhalb dieser Geraden liegen, sind möglich. Kombinationen von *W* und *S* oberhalb dieser Geraden können nicht ausgeführt werden, da hierfür die vorhandenen Mittel nicht ausreichen.



Im zweiten Schritt stellen wir nun die zweite Nebenbedingung ebenfalls nach *W* um und erhalten $3\ W \leq 36 - 4\ S$. Wir dividieren beide Seiten der Gleichung durch 3 und erhalten $W \leq 12 - \frac{4}{3} S$. Die Geradengleichung weist eine Steigung von $-\frac{4}{3}$ auf und wird im Lösungsdiagramm mit „Datenreihen 2" bezeichnet. Alle Kombinationen auf und unterhalb der Geraden sind im Jahr 2017 möglich.

Auch die dritte Nebenbedingung stellen wir schließlich nach *W* um und erhalten $5\ W \leq 45 - 3\ S$ und nach Division beider Gleichungsseiten durch schließlich die Ungleichung $W \leq 9 - \frac{3}{5} S$. Die zugehörige Geradengleichung besitzt demnach eine Steigung von $-\frac{3}{5}$ und wird in der Lösungsgraphik als „Datenreihen 3" bezeichnet. Im Jahr 2018 sind damit alle Kombinationen von Rohrleitungsbau (*W*) und Straßenbau (*S*) möglich, die auf dieser Geraden oder unterhalb ihr liegen.

Der gesamthaft mögliche Lösungsraum wird also durch die Fläche repräsentiert, die auf bzw. unterhalb dieser drei Geraden liegt. Er ist durch das entstandene Fünfeck klar beschrieben.

Im vorletzten Schritt wenden wir uns unser Zielfunktion $N = 9\,S + 6\,W \rightarrow max!$ zu, die sich für einen vorgegebenen Wert des Nutzenniveaus ebenfalls als Gerade in unserm W/S-Diagramm darstellen lässt. Die Vorgabe eines Nutzenniveaus ist für die graphische Lösung unverzichtbar. Gesucht wird das kleinste gemeinsame Vielfache. Setzt man z. B. für $N = 36$, so erhält man bei Umstellung nach W über die Gleichung $36 = 9\,S + 6\,W$ die neue Gleichung $W = 6 - \frac{3}{2}S$. Diese Gerade wird in der Lösungsgraphik als „Datenreihen 4" bezeichnet und weist eine Steigung von $-\frac{3}{2}$ auf. Sie liegt nahe am Ursprung und alle Punkte auf dieser Geraden repräsentieren ein einheitliches Nutzenniveau von 36 Einheiten, schöpfen aber unsere verfügbaren Mittel nicht voll aus. Wollen wir mehr Finanzmittel einsetzen bzw. ausschöpfen, dann bewegt sich unsere „Gerade gleichen Nutzenniveaus" weiter weg vom Ursprung.

Je weiter die „Gerade gleichen Nutzenniveaus" vom Ursprung entfernt liegt, desto höher ist das Nutzenniveau, das die Gemeinde Niemandsland erreicht. Daher führt eine Veränderung des Nutzenniveaus zu einer Schar paralleler Zielgeraden, die sich mit steigendem Nutzenniveau zunehmend vom Ursprung entfernen. Die Gerade mit dem höchstmöglichen Nutzenniveaus trägt in der Lösungsgrafik die Bezeichnung „Datenreihen 5". Auf dieser Gerade kann der Punkt W = 4,56 und S = 6,19 realisiert werden, der gerade noch im Lösungsraum liegt und damit die Beschränkungen der Nebenbedingungen einhält. In diesem Punkt ist das maximale Nutzenniveau in der Gemeinde Niemandsland erreicht. Es beträgt ca. 83,07 Nutzeneinheiten.

Fallbearbeitungen

Jan Seybold*

Einmal achtsam oder einsichtig ist im Zweifel besser als dreimal neunmalklug

– Die Online-Fallbearbeitung** –

Sachverhalt

1. Vermerk:

Am 23. Juli 2015 bestellte ich bei der im Ulmenstein GmbH, die Büromobiliar zum Verkauf anbietet, zwei Schreibtische und zwei Schreibtischstühle. Als uns die bestellten Gegenstände zwei Tage später geliefert wurden, geschah dies durch einen Lastwagen der GmbH. Der Fahrer verkannte jedoch bei der Lieferung, dass die Toreinfahrt unseres Rathauses sehr eng ist. Vor allem, wenn jemand mit einem Lastwagen unterwegs ist, ist es angebracht, sorgsam und langsam durch die Einfahrt zu rollen. Wie sich zudem im Nachhinein herausstellte, war der Fahrer des Wagens während der Fahrt anderweitig beschäftigt. Schließlich stieß der Wagen an die Wand der Toreinfahrt, was nicht nur die Verputzung der Wand beeinträchtigte, sondern auch dazu führte, dass einige Steine herausgerissen wurden.

Die Ware ist tadellos, sodass wir diesbezüglich keine Ansprüche herleiten wollen. Allerdings wollen wir, dass die Kosten für die Wiederherstellung der Toreinfahrt erstattet werden. Wir haben inzwischen den Kostenvoranschlag zur Reparatur der Einfahrt erhalten. Hiernach würde die Wiederherstellung 1.243,84 € kosten.

Diesen Betrag verlangten wir mit Schreiben vom 13. August 2015 von der Ulmenstein GmbH erstattet. Auf dieses Schreiben erhielten wir eine kurze Antwort per E-Mail, in der der Geschäftsführer der Ulmenstein GmbH, Sebastian Ulmenstein, mitteilte, wir hätten keine Ansprüche gegen ihn. Wir hätten schließlich selbst an dem Unfall Schuld, da an der Einfahrt kein Schild angebracht war, das die Breite der Einfahrt angibt. Ohne dieses Schild konnte ihr Mitarbeiter gar nicht wissen, dass der Lastwagen zu breit für die Einfahrt wäre.

Auf ein zweites Schreiben von uns, datiert 27. August 2015, merkten wir an, dass zwar ein Schild an der Einfahrt nicht vorhanden sei, aber dieses nicht erforderlich sei, da jeder Fahrer selbst einschätzen müsse, ob die Einfahrt ausreichend groß sei, um hereinzufahren. Schließlich gehöre es zum Fahren dazu, sich mit seinem Fahrzeug vertraut zu machen. Vor allem sei der Fahrer der Ulmenstein GmbH mit zu hoher Geschwindigkeit in die Einfahrt gefahren. Während des Einfahrens bediente er das Navigationsgerät und sah nur gelegentlich auf die zu fahrende Strecke. Dies hätten zwei Passanten beobachtet. Wir beharrten in unserem Schreiben also darauf, dass wir nach wie vor auf die Erstattung des besagten Betrages bestehen müssten.

Erneut sandte uns die Ulmenstein GmbH ein Schreiben, in dem sie mitteilten, die Zahlung zu verweigern. Diesmal meinte der Geschäftsführer Sebastian Ulmenstein, es sei ohnehin nicht seine Verantwortung, da er den Lastwagen nicht selbst gefahren sei. Er könne schließlich als Geschäftsführer nicht bei jeder Lieferung dabei sein, um alle möglichen Gefahren abzuwenden. Wenn wir nach wie vor den Geldbetrag beanspruchen würden, sollten wir uns an den Fah-

* Prof. Dr. *Jan Seybold* MLE ist hauptamtlich am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. (NSI) und an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) tätig, u.a. als Fachkoordinator für Privat- und Kommunalrecht.

** Die Besonderheit dieser Fallbearbeitung liegt darin, dass der Lösungsvorschalg mit ergänzenden Hinweisen nicht im unmittelbaren Anschluss an die Aufgabenstellung folt, sondern Online unter der Adresse www.dvp-digital.de eingesehen werden kann.

rer, Herrn Hans Geisberg, wenden, deren Anschrift er uns mitteilte. Die Ulmenstein GmbH würde keinesfalls die Zahlungsforderung erfüllen.

Herrn Geisberg haben wir mit Datum vom 10. September 2015 eine Zahlungsaufforderung geschickt. Aber auch er verweigerte mit beigefügtem Schreiben vom 24. September die Zahlung – nicht ohne uns „kluge Ratschläge“ zu geben. Diese haben wir in dieser Angelegenheit nun zum dritten Mal erhalten – von Einsicht war dagegen nichts zu merken.

Robin Schübler, 25.09.2015

2. FD Recht z.w.V.

Hans Geisberg
Waldstr. 12
33333 Komberg

An die Stadtverwaltung Komberg
Rathausstraße 1
33333 Komberg

Komberg, 24.09.2015

Ihr Schreiben vom 10.09.2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

leider kann ich den von Ihnen in Ihrem o.g. Schreiben genannten Betrag nicht zahlen. Denn ich verfüge leider nicht über so viel Geld und ich habe auch nicht viele Einnahmen. Warum wenden Sie sich nicht an meinen Chef?! Er ist es doch, der das große Geschäft mit den Auslieferungen macht! Mich dagegen schickt er mit dem Lastwagen los, drängt zur Eile und wundert sich nun wohl, wie durch dieses Antreiben ein Unfall passieren kann.

Da es auf diese Weise Sebastian Ulmenstein ist, der den Unfall verursacht hat, muss er auch dafür haften. Ich habe ja nur als ausführende Person, als „verlängerter Arm“ gehandelt, sodass ich nicht belangt werden kann.

Aus den genannten Gründen sind Sie in jedem Falle besser beraten, gegen die GmbH vorzugehen (und damit nicht gegen mich).

Mit freundlichen Grüßen

Hans Geisberg

Helmut Globisch*

„Unzulässiges Reisegewerbe“

– Fallbearbeitung aus dem Bereich des Allgemeinen und des Besonderen Verwaltungsrechts –

Sachverhalt:

STADT Leineberg
– Fachbereich Recht und Ordnung – Leineberg, 12.08.2015

1. VERMERK:
Reisegewerbe Klaus Schäfer, Leineberg, Mozartstraße 3

Herr Schäfer hält sich regelmäßig in der Fußgängerzone in der Stadt Leineberg auf und bietet dort sein Warensortiment an, wobei es sich um Schmuckartikel handelt. Die Schmuckgegenstände werden von Herrn Schäfer angeboten, indem er einen ausklappbaren Kofferwagen auf die Straße stellt und somit sein komplettes Warenangebot für die Kunden einsehbar ist. Er verfügt nicht über eine gewerbliche Niederlassung i.S.d. § 4 GewO. Herr Schäfer hat bisher kein Gewerbe gem. § 14 GewO angemeldet.

Auf Grund mehrfacher Beschwerden hat der Unterzeichner die Tätigkeit des Herrn Schäfer überprüft. Meine amtlichen Ermittlungen am 08.08. 2015 haben ergeben, dass Herr Schäfer in mehrfacher Hinsicht gegen die Vorschriften der Gewerbeordnung verstößt. Die von Herrn Schäfer ausgeübte Tätigkeit stellt ein Reisegewerbe dar. Gem. § 55 Abs. 2 GewO bedarf er daher der Erlaubnis. Herr Schäfer ist nicht im Besitz der erforderlichen Erlaubnis und hat diese auch nicht bei der Stadt Leineberg als zuständiger Behörde beantragt. Des

* *Prof. Helmut Globisch* ist als Hochschuldozent an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen tätig.

Weiteren ist aufgefallen, dass Herr Klaus Schäfer ein unzulässiges Sortiment von Schmuckartikeln anbietet. Neben seinem üblichen Sortiment aus Plastikschmuck verkauft Herr Schäfer jetzt auch Silberschmuck in unterschiedlichen Preislagen. Die Schmuckstücke werden zu einem Preis von 20 bis 70 Euro angeboten. Der Verkauf dieser Schmuckstücke ist gemäß § 56 GewO im Reisegewerbe verboten, wenn der Verkaufspreis 40 Euro übersteigt.

Ich habe Herrn Schäfer am 08.08.2015 mündlich auf diese Situation hingewiesen und ihm mitgeteilt, dass er wohl demnächst mit einer gewerberechtlichen Maßnahme rechnen müsse. Herr Schäfer zeigte sich schlecht gelaunt und sagte, man dürfe das nicht so eng sehen. Außerdem hätte er sich einen kleinen Vorrat dieses Schmuckes angeschafft. Er sei nicht bereit, finanzielle Einbußen hinzunehmen. Ich rege an, Herrn Schäfer gem. § 60 d der GewO die Ausübung des Reisegewerbes zu untersagen.

Auf eine weitere Anhörung kann meines Erachtens verzichtet werden, weil Herrn Schäfer die rechtliche Ausgangslage klar sein müsste.

2. Herrn Klein z.w.V.

Schröder
– Sachgebietsleiter -

Aufgabenstellung:

Prüfen Sie gutachtlich, ob und inwieweit die beabsichtigte Verfügung der Stadt Leineberg rechtmäßig erlassen werden kann und unterbreiten Sie einen Entscheidungsvorschlag.

Bearbeitungshinweise:

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

Lösung:

1. Arbeitsziel
Es ist zu untersuchen, ob die Stadt Leineberg gegenüber Herrn Schäfer die weitere Ausübung des Reisegewerbes untersagen kann.

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

2.1 Rechtsgrundlage
Rechtsgrundlage für die Anordnung ist § 60 d GewO.

2.2 Formelle Rechtmäßigkeit
Der Verwaltungsakt ist formell rechtmäßig, wenn er hinsichtlich der Zuständigkeit, des Verfahrens und/oder der Form keine Rechtsmängel aufweist.[2]

2.2.1 Verfahren
Nach § 28 Abs. 1 VwVfG[3] ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, ein Anhörungsverfahren durchzuführen, sofern nicht eine Ausnahme (Abs. 2 oder 3) greift. Die geplante Untersagungsanordnung ist ersichtlich ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG.
Gem. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG ist Beteiligter derjenige, an den die Behörde den VA richten will. Die Stadt Leineberg will den VA an Herrn Klaus Schäfer richten, also ist dieser Beteiligter.
Es müsste ein Eingriff in seine Rechte vorliegen. Ein Eingriff in die Rechte des Beteiligten liegt vor, wenn die bisherige im Bestand der Rechtssphäre des Beteiligten bereits vorhandene Rechtsstellung durch den Erlass des beabsichtigten VA zu seinem Nachteil verändert wird, ihm eine rechtliche Verpflichtung auferlegt, insbesondere ein Tun oder Unterlassen gefordert wird.[4] Durch den beabsichtigten Verwaltungsakt wird Herrn Schäfer aufgegeben, die weitere Ausübung des Reisegewerbes zu unterlassen, ihm wird also eine rechtliche Verpflichtung auferlegt. Dadurch greift Der VA zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) des Beteiligten ein. Ein Eingriff in die Rechte des Klaus Schäfer liegt also vor.

Das grundsätzlich erforderliche Anhörungsverfahren könnte aber ausnahmsweise entbehrlich sein. So kann nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von der Anhörung dann abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Gefahr im Verzug setzt voraus, dass durch die vorherige Anhörung auch bei Gewährung einer kürzesten Anhörungsfrist ein Zeitverlust eintritt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge hätte, dass der Zweck der beabsichtigten Maßnahme nicht zu erreichen wäre.[5] Herr Schäfer hält sich zwar regelmäßig in der Fußgängerzone der Stadt Leineberg auf, es verbleibt jedoch noch ausreichend Zeit, Schäfer zu beteiligen. Zu berücksichtigen ist, dass ein schriftliches Anhörungsverfahren durch § 28 VwVfG nicht vorgeschrieben ist.[6] Die verbleibende Zeit reicht aus, um zumindest noch ein mündliches Anhörungsverfahren durchzuführen. Eine besondere zeitliche Dringlichkeit ist somit nicht ersichtlich. Die Gesamtumstände lassen es auch nicht gerechtfertigt erscheinen, von einem erhöhten Gefährdungspotential zu sprechen, so dass auch die 2. Alt. des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG ebenfalls ausscheidet.[7] Da weitere Ausnahmetatbestände (§ 28 Abs. 2 u. 3 VwVfG) nicht ersichtlich

1 Zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung vgl. *Maurer, Hartmut,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., § 6 Rdnr.6 ff.

2 vgl. *Suckow/Weidemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 16.Aufl., Rn 130

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

4 vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs,* Verwaltungsverfahrensgesetz 8. Aufl. § 28 Rn. 26; BVerwGE 66, 184 (186)

5 so BVerwGE 68, S. 267 [271]; 80, S. 299 [303 f]; Ziekow Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., § 28 Rn 7

6 vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs,* a.a.O. § 28 Rn 46

7 Eine Beschäftigung mit § 28 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist nicht geboten, da diese Norm nur Anwendung findet, wenn besonderes gewichtige und schutzwürdige Interessen durch eine Anhörung verletzt würden, vgl. *Ziekow,* a.a.O. § 28, Rn 13,

sind, muss vor Erlass des Verwaltungsakts ein Anhörungsverfahren durchgeführt werden.

Dieses Anhörungsverfahren hat den Anforderungen des § 28 Abs. 1 VwVfG zu genügen. Der Beteiligte ist über die für die beabsichtigte Entscheidung erheblichen Tatsachen zu informiert. Zudem muss ihm die beabsichtigte Maßnahme mitgeteilt werden. Ihm muss aufgrund der Anhörung klar sein, was die Behörde beabsichtigt und wozu er sich äußern kann.[8] Aus diesem Grund stellt das Gespräch am 09.08 2015 noch keine Anhörung dar, denn es wurde Herr Schäfer lediglich mitgeteilt, dass er mit gewerberechtlichen Maßnahmen zu rechnen habe. Nicht gefordert wird dagegen, dass bereits im Anhörungsverfahren alle maßgeblichen Rechtsgrundlagen genannt werden.[9] Ferner ist Herrn Schäfer eine angemessene Äußerungsfrist einzuräumen.[10] Angesichts des klaren und überschaubaren Sachverhalts erscheint es ausreichend, die Anhörung mündlich durchzuführen und Herrn Schäfer vor Ort die Gelegenheit zur Stellungnahme zur geben.

2.2.2 Zwischenergebnis

Der beabsichtigte Verwaltungsakt kann, soweit noch ein Anhörungsverfahren durchgeführt, wird formell rechtmäßig erlassen werden.

2.3 Materielle Rechtmäßigkeit

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

2.3.1 Tatbestand

Zunächst müsste es sich bei der von Herrn Schäfer ausgeübten Tätigkeit um ein Reisegewerbe handeln. Gem. § 55 Abs. 1 GewO betreibt ein Reisegewerbe, wer gewerbsmäßig ohne vorhergehende Bestellung außerhalb seiner gewerblichen Niederlassung oder ohne eine solche zu haben u. a. Waren feilbietet. Herr Schäfer müsste gewerbsmäßig handeln. Der Gewerbebegriff stimmt dabei grundsätzlich mit dem allgemeinen Gewerbebegriff überein. Gewerbe ist demnach jede nicht sozial unwertige, auf Gewinnerzielung gerichtete und auf Dauer angelegte selbstständige Tätigkeit mit Ausnahme der Urproduktion, der freien Berufe und der bloßen Nutzung eigenen Vermögens.[12]

Schäfers Tätigkeit ist auf Dauer angelegt, weil es sich nicht nur um eine gelegentliche, zufällige, auf vorübergehende Zeit ausgerichtete Tätigkeit handelt. Er übt die Tätigkeit selbstständig aus, weil er auf eigene Rechnung und eigene Gefahr nach außen im eigenen Namen auftritt. Er hat Gewinnerzielungsabsicht, weil er durch seine Tätigkeit einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil anstrebt. Erlaubt ist die Tätigkeit ebenfalls, da sie nicht generell verboten ist und es sich nicht um eine sittenwidrige, unmoralische Handlung handelt.[13]
Da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die negativen Merkmale des Gewerbegriffs vorliegen und andererseits die positiven Elemente erfüllt sind, handelt es sich bei der Tätigkeit des Herrn Schäfer also um ein Gewerbe.

Herr Schäfer müsste Waren feilbieten. Unter Waren sind alle beweglichen Sachen zu verstehen, die als Gegenstände des Handelsverkehrs bestimmt und geeignet sind.[14] Die von Herrn Schäfer angebotenen Schmuckstücke sind bewegliche Sache des Handelsverkehrs und damit handelt es sich um Waren.
Die Waren müssten feilgeboten werden. Eine Ware wird feilgeboten, wenn sie zum Zwecke des Verkaufs vorgezeigt und die vorgelegte Ware zur sofortigen Übergabe bereitgehalten wird.[15] Die zum Kauf angebotenen Schmuckgegenstände werden in dem Rollkoffer ausgestellt, also vorgezeigt, und sind sofort erwerblich, werden also zur sofortigen Übergabe bereitgehalten. Bei den Schmuckgegenständen handelt es sich also um Waren.

Herr Schäfer müsste seine Tätigkeit ohne vorhergehende Bestellung ausüben. Das liegt vor, wenn die Initiative vom Gewerbetreibenden ausgeht. Es darf keine vorherige Terminvereinbarung erfolgt sein oder ein entsprechender Kundenwunsch vorliegen.[16] Da Herr Schäfer seine Waren in der Fußgängerzone ohne Terminvereinbarung und ohne Vorliegen eines Kundenwunsches anbietet, geht die Initiative von ihm aus, er handelt also ohne vorhergehende Bestellung.
Weiterhin müsste Herr Schäfer die Waren außerhalb seiner gewerblichen Niederlassung oder ohne eine solche zu haben feilbieten. Da Herr Schäfer keine gewerbliche Niederlassung hat, ist diese Voraussetzung ebenfalls erfüllt.

Weitere Voraussetzung ist, dass Herr Schäfer sein Gewerbe entgegen u.a. § 55 Abs. 2 und § 56 Abs. 1 oder 3 S. 2 GewO ausübt. Gemäß § 55 Abs.2 GewO bedarf derjenige, der ein Reisegerwerbe betreiben will der Erlaubnis, also einer Reisegewerbekarte. Herr Schäfer betreibt bereits mit seinen Schmuckverkäufen ein Reisegewerbe, er ist nicht im Besitz der erforderlichen Reisgewerbekarte. Da es sich bei seiner Tätigkeit nicht um eine reisegewerbekartenfreie Tätigkeit gem. §§ 55a, 55 b GewO handelt, liegt demnach ein Verstoß gegen § 55 Abs. 2 GewO vor, Herr Schäfer betreibt sein Reisegewerbe also entgegen § 55 Abs. 2 GewO. Herr Schäfer könnte außerdem gegen § 56 Abs.1 Nr. 2a) verstoßen. Danach ist das Feilbieten von Silberschmuck von einem Verkaufswert über 40 € verboten. Herr Schäfer bietet Silberschmuck zum Verkauf an, es liegt also ein Feilbieten dieser Ware vor. Der Verkaufspreis dieses Schmuckes reicht von 20 bis 70 €, also überschreitet teilweise den zulässigen Verkaufswert von 40 €. Damit liegt auch ein Verstoß gegen§ 56 Abs. 1 Nr. a) GewO vor. Herr Schäfer betreibt also sein Reisegewerbe entgegen §§ 55 Abs. 2 und 56 Abs.1 Nr.2a) GewO.

Der Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage ist also erfüllt.

2.3.2 Rechtsfolge

Nach § 60 d GewO **kann** die Ausübung des Reisegewerbes von der zuständigen Behörde verhindert werden.
Die Rechtsgrundlage räumt der Behörde auf der Rechtsfolgenseite also Ermessen[17] ein.

8 *Stelkens/Bonk/Sachs,* a.a.O., § 28 Rn. 34
9 wohl befürwortend *Stelkens/Bonk/Sachs,* a.a.O., § 28 Rn. 38; ablehnend *Suckow/Weidemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., Rn 144
10 *Stelkens/Bonk/Sachs,* a.a.O. § 28 Rn 44
11 zur materiellen Rechtmäßigkeit des VA vgl. *Suckow/Weidemann,* a.a.O, 16. Aufl. Rn 157 ff; vertiefend dazu: *Hofmann/Gerke,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. Rn 377 ff
12 *Pielow,* Gewerbeordnung-Kommentar, § 55 Rn 5
13 zum Gewerbebegriff vertiefend: *Landmann/Rohmer,* GewO Band I Gewerbeordnung § 14 Rn 13 ff
14 *Tettinger/Wank/Ennuschat,* Gewerbeordnung-Kommentar, 8. Aufl., § 55 Rn 35
15 *Pielow,* a.a.O. § 55 Rn 16
16 vgl. *Pielow,* a.a.O., § 55 Rn 7
17 zu den Kriterien der Ermessensausübung siehe *Büchner/Joerger/Trockels/Vondung,* Übungen zum Verwaltungsrecht, und zur Bescheidtechnik, 5. Aufl. Rn 98

Die Behörde hat bei der Ermessensausübung § 40 VwVfG zu beachten. Gem. § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

Die Behörde muss zunächst den Zweck der Ermächtigung beachten. Zweck des § 60 d GewO ist es, der Behörde die Möglichkeit zu geben, unter den bezeichneten Voraussetzungen die Gewerbeausübung unmittelbar zu untersagen[18]. Die Stadt Leineberg will hier ausschließlich einschreiten, um den Verstoß gegen §§ 55 Abs. 2 und 56 Abs.1 Nr. 2a) GewO zu beenden. Da die Behörde keine sachfremden Erwägungen[19] bei ihrer Entscheidung anstellt, beachtet sie den Zweck der Ermächtigung.

Die Behörde muss weiterhin die Grenzen des Ermessens einhalten. Die Grenzen des Ermessens ergeben sich hier nur aus den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.[20] Danach muss das Mittel geeignet, erforderlich und angemessen sein.[21]

Geeignet ist ein Mittel, das den erstrebten Erfolg herbeiführen kann. In diesem Sinne tauglich ist ein Mittel, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann[22]. Der gewünschte Erfolg ist hier, sicher zu stellen, dass das Gewerbe nicht entgegen der §§ 55 Abs. 2, 56 Abs. 1 Nr. 2a) GewO ausgeübt wird. Die Anordnung, die Ausübung des Reisegewerbes zu unterlassen, erreicht das Ziel, dass Herr Schäfer nicht weiter gegen diese Vorschriften der GewO verstößt. Die Anordnung ist daher geeignet.

Das Mittel muss erforderlich sein. Erforderlich ist das Mittel, wenn von mehreren geeigneten Mitteln dasjenige eingesetzt wird, das den Einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt.[23] Die Anordnung, die Ausübung des Reisegewerbes zu unterlassen, ist die einzige Möglichkeit, die Verstöße gegen die GewO zu unterbinden. Andere Mildere Mittel kommen nicht in Betracht, so dass die Anordnung der Stadt Leineberg erforderlich ist.

Das Mittel muss angemessen sein. Angemessen ist das Mittel, dass keinen Nachteil herbeiführt, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.[24] Ein erkennbares Missverhältnis liegt vor, wenn die Privatinteressen des Herrn Schäfer im Rahmen einer Abwägung mit den öffentlichen Interessen höher wiegen würden.[25] Bei der Interessenabwägung ist relevant, ob das ausgeübte Gewerbe an sich erlaubnisfähig ist, die Erlaubnis aber nicht vorliegt oder gegen bestimmte Vorschriften verstoßen wird oder die Gewerbeausübung sogar insgesamt verboten ist.[26] Ebenso entscheidend ist die Intensität des Verstoßes[27].
Die Interessen des Herrn Schiller liegen darin, die betreffenden Schmuckstücke zu verkaufen, er hat also ein rein wirtschaftliches Interesse.

18 vgl. *Landmann/Rohmer,* a.a.O. § 60 d Rn 2
19 vgl. dazu *Hofmann/Gerke,* a.a.O., Rn 430; *Raimund Brühl,* Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 7. Aufl., S. 89
20 vgl. dazu *Raimund Brühl,* a.a.O. S. 87, 91; *Pielow,* a.a.O. § 60 d Rn 4 zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vertiefend siehe *Suckow/Weidemann,* a.a.O., Rn 167 ff
21 vgl. BVerfGE 30, 292 (316); 171 (187)
22 BVerfGE 30 a.a.O
23 vgl. *Ipsen,* Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. § 9 Rn 297
24 vgl. *Ipsen* a.a.O. § 9 Rn 302;
25 zur Interessenabwägung siehe *Suckow/Weidemann,* a.a.O. Rn 172
26 vgl. *Landmann/Rohmer,* a.a. O. § 60 d Rn 6
27 Vgl. *Pielow,* a.a.O. § 60 Rn 4

Das Interesse der Öffentlichkeit ist es, die Einhaltung der gewerberechtlichen Vorschriften sicher zu stellen.
Herr Schäfer verfolgt lediglich wirtschaftliche Interessen. Hinzu kommt, dass Herr Schäfer sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht gegen die Rechtsordnung verstößt. Er betreibt ein Reisegewerbe, ohne im Besitz der erforderlichen Erlaubnis zu sein. Des Weiteren bietet er Waren zu Verkauf an, welche inhaltlich nicht zulässig sind. Bei seinen Gesetzesverstößen handelt es sich nicht um Bagatellfälle, sondern es handelt sich um fortgesetzte Verstöße gegen die GewO, die eine hohe Intensität aufweisen.
Im Gespräch am 09.08.2015 zeigt Herr Schäfer sich uneinsichtig. Dieses Verhalten lässt nur den Schluss zu, dass er auch weiterhin vorhat, gegen die Vorschriften der GewO zu verstoßen.
Da die Einhaltung der Rechtsordnung zu gewährleisten ist und Herr Schäfer keine besonders schützenswerte Rechtsposition hat, überwiegen die Interessen der Öffentlichkeit.
Es besteht daher kein erkennbares Missverhältnis zwischen Mittel und Erfolg. Das Mittel ist deshalb auch angemessen. Die Grenzen des Ermessens werden durch die Stadt Leineberg eingehalten, das Ermessen wird gemäß § 40 VwVfG richtig ausgeübt. Die Behörde wählt die richtige Rechtsfolge.
Der geplante Verwaltungsakt ist materiell rechtmäßig.

2.3.3 Zwischenergebnis

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

3. Entscheidungsvorschlag

1. Die Stadt Leineberg soll gegenüber Herrn Schäfer die weitere Ausübung des Reisegewerbes untersagen.
2. (Weitere) Formelle Voraussetzungen

a) *Form des Verwaltungsakts*
aa) Schriftlichkeit und äußere Gestaltung
Da die GewO keine Anforderungen hinsichtlich der Form dieses Verwaltungsakts formuliert, entscheidet die Stadt Leineberg nach pflichtgemäßem Ermessen, in welcher Weise sie den Verwaltungsakt erlassen will. Nach § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG kann er schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Hier empfiehlt sich aus Beweissicherungsgründen die Schriftform, wobei die Vorgaben des § 37 Abs. 3 VwVfG zu berücksichtigen sind.
bb) Begründung
Grundsätzlich sind nach § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG schriftliche Verwaltungsakte mit einer Begründung zu versehen, sofern keine Ausnahme nach Abs. 2 greift. Eine Ausnahme ist nicht ersichtlich. Damit muss dieser Verwaltungsakt mit einer Begründung versehen werden. Die Begründung muss den Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 2 und S. 3 VwVfG entsprechen.
b) Rechtsbehelfsbelehrung
Nach § 37 Abs. 6 S. 1 VwVfG ist einem schriftlichen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Hier soll ein schriftlicher Verwaltungsakt erlassen werden. Auch unterliegt dieser der Anfechtung. Damit ist eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Diese Belehrung muss den Anforderungen des § 58 Abs. 1 VwGO genügen. Zur Benennung der Mindestbestandteile einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung gehört auch der Hinweis auf den maßgeblichen Rechtsbehelf. Als Rechtsbehelf könnte die Anfechtungsklage in Betracht kommt. In einem möglichen Klageverfahren käme nach § 42 Abs. 1 VwGO dann eine Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) in Betracht, wenn der

Betroffene die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehren würde und nicht zuvor ein Vorverfahren nach den § 79 VwVfG i.V.m. den §§ 68 ff. VwGO vorgeschaltet wäre. Ziel einer möglichen Klage wäre die Aufhebung der Untersagungsanordnung und damit eines Verwaltungsakts im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG. Damit wäre im Klageverfahren eine Anfechtungsklage zu erheben. Hier könnte aber zunächst die Durchführung eines Vorverfahrens geboten sein. § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO sieht regelmäßig vor, dass vor Erhebung einer Anfechtungsklage die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren zu überprüfen sind.[28] Ausnahmsweise kann nach § 68 Abs. 1 S. 2 1. HS von der Durchführung eines Vorverfahrens abgesehen werden, wenn dies durch Gesetz bestimmt ist. Ein entsprechender Ausschluss des Vorverfahrens könnte durch das Nds. Justizgesetz (NJG) bestimmt worden sein. Nach § 80 Abs. 1 NJG entfällt vor Erhebung der Anfechtungsklage regelmäßig ein Vorverfahren, es sein denn, es greift eine Ausnahme nach Abs. 3 ein. Die Gesetzesmaterie der GewO befindet sich nicht im Ausnahmekatalog des Absatzes 3. Damit wäre unmittelbar Klage zu erheben. In der Rechtsbehelfsbelehrung ist also die Klage als möglicher Rechtsbehelf aufzunehmen, damit die Klagefrist nach § 74 VwGO einen Monat beträgt.

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

3.2.2 Zwischenergebnis

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

3.3 Wirksamkeit und Bekanntgabe

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

Henning Reins*

Die kommunale Volkshochschule und die Kosten- und Leistungsrechnung**

Sachverhalt

Bei der Volkshochschule des Landkreises Süd stehen verschiedene Aufgaben im Rechnungswesen an. Als Sachbearbeiter/in im Fachdienst Finanzen sollen Sie die notwendigen Berechnungen für das Jahr 2014 vornehmen und die Fragen des Geschäftsführers beantworten.

Für das Jahr 2014 ergibt sich folgende Ergebnisrechnung:

Aufwendungen	€	Erträge	€
Dienstbezüge Angestellte	3.150.000	Teilnehmerentgelte	4.250.600
Dienstbezüge Beamte	80.000		
Dozentenhonorar	570.200	Auflösung von Rückstellungen	3.100
Beiträge Versorgungskasse	140.000		
Wasser und Energie	285.000	Vermietung von Seminarräumen	130.000
Geschäftsausgaben	47.300		
Verlust aus Vermögensabgang	4.600	Vermietung von Betriebswohnungen	29.000
Lehr- und Lernmittel	91.600		
Werbung	30.000	Spenden	11.500
Instandhaltung, Instandsetzung	142.500		
Mieten und Pachten	35.300		
Zinsaufwendungen	42.000		
Abschreibungen	295.500	Verlust	489.800
Summe	4.914.000	Summe	4.914.000

Hinweis zur Ergebnisrechnung: Die Abschreibungen laut Anlagennachweis belaufen sich auf insgesamt 360.000 €. Die kalkulatorischen Zinsen für das betriebsnotwendige Kapital werden mit 64.000 € kalkuliert.

* *Henning Reins,* M.A., lehrt als hauptamtlicher Dozent am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. (NSI)

** Es handelt sich um eine Klausur, die im Angestelltenlehrgang II im Jahre 2015 geschrieben worden ist. Die Bearbeitungszeit für die Klausur beträgt 5 U.-Std. Nach dem Lehrplan sind 31 U.-Std. für das Fach Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehen.

Aufgabenstellung 1

a) Führen Sie eine Abgrenzungsrechnung durch und ermitteln Sie das betriebliche Ergebnis.
b) Am 10. November 2014 wurde ein Dienstwagen im Wert von 24.000 € aus vorhandenen Mitteln angeschafft. Die Nutzungsdauer beträgt 10 Jahre bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 3%. Die Rechnung wurde im Januar 2015 bezahlt. Bestimmen Sie für das Jahr 2014, ob und in welcher Höhe in diesem Zusammenhang Auszahlungen, Ausgaben, Aufwendungen und Kosten entstanden sind.

Sachverhalt – Fallentwicklung 1

Aus der Buchhaltung liegen folgende Informationen für die Betriebsabrechnung im Monat Oktober vor.

Kostenstelle/Daten	Teilnehmerservice	Technik	Innere Dienste	Volksbildung	Schulabschlüsse	EDV und Beruf	Sprachen
U.-Std. hauptamtliche Dozenten (Oktober)	–	–	–	670 h	550 h	590 h	380 h
Nutzfläche m^2	70	85	80	460	460	400	280

Die Personalkosten belaufen sich insgesamt auf 61.000 €. Die anteiligen Kosten für den Geschäftsführer betragen 4.800 € und sollen gleichmäßig auf alle Kostenstellen verteilt werden. Ein Dozent für Sprachen (90 h im Monat Oktober) verursacht Personalkosten in Höhe von 3.500 €. Die Kosten für weitere sechs hauptamtliche Dozenten in Höhe von insgesamt 24.000 € werden den Endkostenstellen entsprechend der übrigen geleisteten Unterrichtsstunden zugerechnet. Alle weiteren Kosten werden anhand der Stellenanteile zugeordnet. Im Teilnehmerservice arbeiten zwei Vollzeit- und drei Teilzeitkräfte (je 50% der regulären Arbeitszeit). Im Bereich des inneren Dienstes sind drei Vollzeitkräfte und eine Teilzeitkraft (25% der regulären Arbeitszeit) beschäftigt. Ein Elektriker und ein Hausmeister (je Vollzeit) sind zuständig für die Technik. Der Hausmeister erledigt jedoch zu gleichen Teilen Aufgaben für die Technik und die inneren Dienste.

Für die Zuordnung der nebendienstlichen Dozentenhonorare liegen folgende Informationen vor:

Kostenstelle	Einsatzstunden h	Abrechnungssatz
Volksbildung	1100	12,00 €
Schulabschlüsse	740	18,50 €
EDV und Beruf	1420	14,00 €
Sprachen	790	16,00 €

Die Abschreibungen verteilen sich wie folgt (Beträge in der Reihenfolge der Kostenstellen): 3.000 €, 16.000 €, 14.000 €, 21.000 €, 8.000 €, 7500 €, 6000 €

Die kalkulatorischen Zinsen in Höhe von 12.000 € sind im Verhältnis der Abschreibungen auf die Kostenstellen zu verteilen.

Alle sonstigen Kosten in Höhe von 45.000 € werden anhand der Nutzfläche verteilt.

Aufgabenstellung 2

a) Erstellen Sie den Betriebsabrechnungsbogen für den Monat Oktober und nehmen Sie die Primärkostenverrechnung vor.
b) Erläutern Sie die Begriffe Nebenkostenstelle, Hilfskostenstelle, Hauptkostenstelle sowie allgemeine Kostenstelle und nennen Sie jeweils ein Beispiel.

Sachverhalt – Fallentwicklung 2

Die Primärkostenrechnung für das Jahr 2014 hat folgendes Ergebnis geliefert:

Kostenstelle	Teilnehmerservice	Technik	Innere Dienste	Volksbildung	Schul-abschlüsse	EDV und Beruf	Sprachen
Kosten €	213.200	356.800	480.000	1250.000	1.020.000	860.000	734.000

Der Teilnehmerservice hat insgesamt 320 Kurse betreut, davon 90 Kurse Volksbildung, 42 Kurse Schulabschlüsse, 165 Kurse EDV und Beruf und 23 Kurse Sprachen.

Die Technik hat 2.300 Technikerstunden in folgendem Umfang an die anderen Bereiche geleistet:

Teilnehmer-service	Innere Dienste	Volks-bildung	Schul-abschlüsse	EDV und Beruf	Sprachen
250 h	180 h	490 h	490 h	465 h	425 h

Die inneren Dienste haben 4.500 Arbeitsstunden in folgendem Umfang an die anderen Bereiche abgegeben:

Teilnehmer-service	Technik	Volksbil-dung	Schulab-schlüsse	EDV und Be-ruf	Sprachen
400 h	900 h	500 h	950 h	1050 h	700 h

Aufgabenstellung 3

Führen Sie die Sekundärkostenverrechnung mit
a) dem Anbauverfahren
b) dem Stufenleiterverfahren
c) dem mathematischen Verfahren durch. Begründen Sie beim Stufenleiterverfahren die Anordnung der Kostenstellen.

Sachverhalt – Fallentwicklung 3

Für die einzelnen EDV-Schulungen soll durch ein einfaches Verfahren jeweils eine kostendeckende Gebühr ermittelt werden. Die Kosten für EDV-Schulungen belaufen sich insgesamt auf 418.528 €. Die unterschiedlichen Kosten resultieren aus den unterschiedlichen Honorarsätzen, dem Umfang der Seminarunterlagen sowie der eingesetzten Hard- und Software. Der Kurs „Surfen im Internet" verursacht daher 20% weniger Kosten als der „Basiskurs EDV". Der Kurs „Programmieren" ist drei Mal teurer als der Basiskurs EDV. Der Kurs „Netzwerke" verursacht um 20% höhere Kosten im Vergleich zu „Programmieren". Der Kurs „Word und Excel" kostet halb so viel im Vergleich zum Kurs „Netzwerke".

Kursformen	Unterrichts-einheiten p.a.	Teilnehmer je Einheit	Kursgebühr je Einheit u. Teiln.
Surfen im Internet	700	15	5 €
Basiskurs EDV	950	15	5 €
Word und Excel	650	12	7,50 €
Programmieren	500	10	9 €
Netzwerke	160	5	9 €

Aufgabenstellung 4

a) Berechnen Sie je Kursform die Kosten pro Unterrichtseinheit, die Gesamtkosten und den Kostendeckungsgrad.
b) Der Geschäftsführer denkt über folgende Maßnahmen zur Erhöhung der Gebühreneinnahmen nach:

- Pauschale Erhöhung aller Gebühren um 50%
- Kalkulation der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert oder vom Wiederbeschaffungszeitwert
- Erhöhung des kalkulatorischen Zinssatzes von derzeit 3% auf 8%
- Senkung der Gebühren für Sozialhilfeempfänger, um die Teilnehmerzahlen zu erhöhen.

Nehmen Sie Stellung zu den Vorschlägen des Geschäftsführers. Hinweis: Bei allen zu vereinnahmenden Geldbeträgen handelt es sich um Benutzungsgebühren im Sinne des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG).

Sachverhalt – Fallentwicklung 4

Eine Auswertung der Seminare für berufliche Bildung ergibt für 2014 folgende Werte:

	Rhetorik I	Rhetorik II	Telefon-training	Projekt-manage-ment	Selbst-coaching
Fixe Kosten	60.000	30.000	45.000	25.000	45.000
Variable Kosten	85.000	33.000	24.000	8.500	75.000
Gesamt-kosten	145.000	63.000	69.000	33.500	120.000
Einnahmen	120.000	54.000	48.000	23.000	90.000
Teilneh-merzahl	2.500	1.000	600	200	1.500

Aufgabenstellung 5

a) Ermitteln Sie für alle Seminare den Deckungsbeitrag, den Stückdeckungsbeitrag, die kurzfristige Preisuntergrenze, die langfristige Preisuntergrenze und die Gewinnschwelle.
b) Für die Bundesagentur für Arbeit könnten im Bereich „Selbstcoaching" 300 Teilnehmer zusätzlich zu den bisherigen Gebühren beschult werden. Die zusätzlichen fixen Kosten für die Beschulung würden sich auf 2.500 € belaufen. Sollte die KVHS die Schulungsmaßnahme für die Bundesagentur übernehmen?

Michael Koop/Ulrike Potratz:

BETRIEBLICHES GESUNDHEITSMANAGEMENT

NSI-Schriftenreihe Band 14, 2016,
104 Seiten, Broschur

ISBN 978-3-7869-1021-3 · 19,95 €

Gesundheitsmanagement, sprich das „Organisieren von Gesundheit", ist ein komplexes Thema. Der neue Band aus der NSI-Schriftenreihe beleuchtet dessen vielfältige Aufgaben und Funktionen im Hinblick auf Niedersachsen.

Die weiteren Titel der NSI-Schriftenreihe finden Sie unter: www.dvp-digital.de

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei **Maximilian Verlag | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg | Tel. 040/707080-323 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@dvp-digital.de** | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten.

Lösungsskizze[1]

zur Aufgabenstellung 1

Teil a)

	Finanzbuchhaltung		Abgrenzungsrechnung				Kostenrechnung (KLR)	
			neutrale Abg.		kalk. Abg.			
	Aufwendungen	Erträge	Aufwendungen	Erträge	Aufwand/Ertrag	Kosten /Leistung	Kosten	Leistungen
Teilnehmerentgelte		4.250.600						4.250.600
Auflösung von Rückstellungen		3.100		–3100				0
Vermietung von Seminarräumen		130.000						130.000
Vermietung von Betriebswohnungen		29.000		–29.000				0
Spenden		11.500		–11.500				0
Dienstbezüge Angestellte	3.150.000							3.150.000
Dienstbezüge Beamte	80.000							80.000
Dozentenhonorar	570.200							570.200
Beiträge Versorgungskasse	140.000							140.000
Wasser und Energie	285.000							285.000
Geschäftsausgaben	47.300							47.300
Verlust aus Vermögensabgang	4.600		–4600					0
Lehr- und Lernmittel	91.600							91.600
Werbung	30.000							30.000
Instandhaltung, Instandsetzung	142.500							142.500
Mieten und Pachten	35.300							35.300
Zinsaufwendungen	42.000				–42.000	64.000		64.000
Abschreibungen	295.500				–295.500	360.000		360.000
Summe	4.914.000	4.424.200					0	–615.300
	Jahresüberschuss (FiBu)						Betriebsergebnis	
	-489.800						-615.300	

Teil b)

Auszahlungen	0 €	keine Auszahlung in 2014
Ausgaben	24.000 €	Verbindlichkeit tritt zum Vertragsabschluss 2014 ein
Aufwendungen	400 €	Abschreibung gem. § 47 IV GemHKVO (= 24.000/10*1/6)
Kosten	460 €	AfA + kalk. Zinsen (= 24.000/2*3/100*1/6)

zur Aufgabenstellung 2

Teil a)

Kostenart/-stelle	Summe	Tn.-Service	Technik	I. Dienste	Volksbildung	Schulabs.	EDV und Beruf	Sprachen	Schlüssel
Personalkosten	61.000	12.166	5.606	12.986	8.343	6.971	7.429	7.500	
Verwaltung	28.700	11.480	4.920	12.300	0	0	0	0	
		3,5	1,5	3,75					Stellenanteile
Geschäftsführer	4.800	686	686	686	686	686	686	686	gleichmäßig

1 Ergebnisse können aufgrund von Rundungsdifferenzen geringfügig abweichen.

Kostenart/-stelle	Summe	Tn.-Service	Technik	I. Dienste	Volksbildung	Schulabs.	EDV und Beruf	Sprachen	Schlüssel
Dozent für Sprachen	3.500	0	0	0	0	0	0	3.500	lt. SV
Dozenten	24.000	0	0	0	7.657	6.286	6.743	3.314	
		-	-	-	670	550	590	290	U.-Std.
Dozentenhonorare	59.410	0	0	0	13.200	13.690	19.880	12.640	Einsatzstunden
Abschreibungen	75.500	3.000	16.000	14.000	21.000	8.000	7.500	6.000	lt. SV
kalk. Zinsen	12.000	477	2.543	2.225	3.338	1.272	1.192	954	AfA
sonstige Kosten	45.000	1.717	2.084	1.962	11.281	11.281	9.809	6.866	
		70	85	80	460	460	400	280	qm
Summe Primärkosten	252.910	17.359	26.233	31.173	57.161	41.214	45.810	33.960	

Teil b)
Nebenkostenstellen erbringen Leistungen für interne oder externe Abnehmer, die sich nicht zwingend aus dem Betriebsziel oder den Aufgaben ergeben, sondern zweckmäßig zusätzlich erbracht werden (z.B. Kantine für die Mitarbeiter oder Energiegewinnung in der Produktion).

In den Hauptkostenstellen erfolgt der Prozess der Leistungserstellung und –verwertung. Die Leistungen werden entsprechend des Betriebsziels bzw. der Aufgaben an externe Abnehmer erbracht (z.B. Bildungsangebote bzw. Unterricht bei der VHS).

Hilfskostenstellen unterstützen den eigentlichen Leistungsprozess, ohne an diesem direkt beteiligt zu sein, indem sie Leistungen an einzelne Endkostenstellen erbringen (z.B. ein Fuhrpark, der nur von bestimmten Abteilungen/Kostenstellen genutzt wird).

Allgemeine Kostenstellen erbringen i.d.R. für alle Betriebsbereiche interne Leistungen (z.B. innere Dienste mit den Aufgaben Organisation, Personal und Finanzen).

zur Aufgabenstellung 3

a) Anbauverfahren								
Kostenart/-stelle	Tn.-Service	Technik	Innere Dienste	Volksbildung	Schulabschlüsse	EDV und Beruf	Sprachen	Schlüssel
Summe Primärkosten	213.200	356.800	480.000	1.250.000	1.020.000	860.000	734.000	
Umlage Tn.-Service	–213.200			59.963	27.983	109.931	15.324	Anzahl Kurse
Umlage Technik		–350.000		93.493	93.493	88.723	81.091	Stunden (Techniker)
Umlage ID			–480.000	75.000	142.500	157.500	105.000	Stunden (Verwaltung)
Gesamtkosten				1.478.456	1.283.976	1.216.154	935.415	
b) Stufenleiterverfahren								
Kostenart/-stelle	Innere Dienste	Technik	Tn.-Service	Volksbildung	Schulabschlüsse	EDV und Beruf	Sprachen	Schlüssel
Summe Primärkosten	480.000	356.800	213.200	1.250.000	1.020.000	860.000	734.000	
Umlage ID	–480.000	96.000	42.667	53.333	101.333	112.000	74.667	Anzahl Kurse
Umlage Technik		–452.800	53.396	104.657	104.657	99.317	90.774	Stunden (Techniker)
Umlage Tn.-Service			–309.263	86.980	40.591	159.464	22.228	Stunden (Verwaltung)
Gesamtkosten				1.494.970	1.266.581	1.230.781	921.669	
c) Mathematisches Verfahren								
Kostenart/-stelle	Tn.-Service	Technik	Innere Dienste	Volksbildung	Schulabschlüsse	EDV und Beruf	Sprachen	Verrechnungssatz
Summe Primärkosten	213.200	356.800	480.000	1.250.000	1.020.000	860.000	734.000	
Umlage Tn.-Service	–309.069	0	0	86.925	40.565	159.362	22.214	965,83
Umlage Technik	50.000	–460.000	36.000	98.000	98.000	93.000	85.000	200
Umlage ID	45.868	103.203	–516.015	57.335	108.937	120.404	80.269	114,67
Gesamtkosten				1.492.260	1.267.501	1.232.765	921.483	

Hinweise und Rechenansätze:

b) Stufenleiterverfahren

Da beim Stufenleiterverfahren die Verrechnung zwischen den Vorkostenstellen nur in eine Richtung erfolgt, bleiben einzelne Leistungsbeziehungen unberücksichtigt. Um diese Ungenauigkeit zu minimieren, ist zunächst die optimale Reihenfolge der Vorkostenstellen zu bestimmen. Die Kostenstellen sollten daher so aufgebaut sein, dass jede Kostenstelle an die nachfolgenden Kostenstellen Leistungen abgibt, selbst aber keine bzw. weniger Leistungen empfängt.

Die Kostenstelle Teilnehmerservice gibt keine Leistungen an andere Vorkostenstellen ab, empfängt jedoch Leistungen von der Technik und den Inneren Diensten. Die Kostenstelle wird damit an die letzte Verrechnungsposition gesetzt. Zwischen der Technik und den Inneren Diensten liegen wechselseitige Leistungsbeziehungen vor, so dass ermittelt werden muss, wie die wertmäßigen Leistungsbeziehungen konkret sind. Die Kostenstelle, die weniger Leistungen empfangen würde, wird an die erste Position gesetzt.

Leistungsabgabe Technik an Innere Dienste
356.800 € x 180h/2.300h = 27.923,48 €

Leistungsabgabe Innere Dienste an Technik
480.000 € x 900h/4.500h = 96.000 €

Da die Kostenstelle Innere Dienste weniger Leistungen empfängt, wird sie an die erste Position gesetzt. Die Reihenfolge lautet damit: Innere Dienste, Technik, Teilnehmerservice.

c) Beim mathematischen Verfahren erfolgt eine exakte Verrechnung der Leistungen zwischen den Vorkostenstellen. Dazu sind zunächst die Verrechnungsätze durch ein lineares Gleichungssystem zu bestimmen.

Durch die Leistungsbeziehungen ergibt sich folgender Ansatz für die Bildung der Gleichungen:
Wert der abgegebenen Leistung = Summe der primären Kosten + sekundäre Kosten

I. 320 Kurse (x) = 213.200 € +250 Technikerstunden (y) + 400 Arbeitsstunden (z)
II. 2.300 Technikerstunden (y) = 356.800 € + 900 Arbeitsstunden (z)
III. 4.500 Arbeitsstunden (z) = 480.000 € + 180 Technikerstunden (y)

Da die Gleichungen II. und III. nur zwei unbekannte Größe enthalten, sollten die Verrechnungssätze y und z bestimmt werden und später in die erste Gleichung eingesetzt werden.[2]

1. Rechenschritt: Umstellung von Gleichung II. und III.
II. 2.300 y – 900z = 356.800 €
III. –180y + 4.500 z = 480.000 €

2. Rechenschritt: Multiplikation von Gleichung II mit 5
II. 11.500 y – 4.500 z = 1.784.000 €
III. –180 y + 4.500z = 480.000 €

3. Rechenschritt: Addition der Gleichungen (Auflösung von z)
11.320 y = 2.264.000

4. Rechenschritt Berechnung von y
y= 200 €/Technikerstunde

5. Rechenschritt: Berechnung von z durch Einsetzen von y=200 in Gleichung II.
2300 x(200) =356.800 € + 900z
103.200 = 900 z
z = 114,67 €/Arbeitsstunde

6. Rechenschritt: Berechnung von x durch Einsetzen von y und z in Gleichung I.
320x = 213.200 € + 250x(200) + 400x(114,67)
x = 965,83 €/Kurs

Aufgrund der Rundung auf zwei Nachkommastellen weichen die Ergebnisse in der Tabelle geringfügig von den exakten Ergebnissen ab.

zu Aufgabenstellung 4

Teil a) Äquivalenzziffernrechnung

Kursart	Menge	Äquiv.Z.	Rechen-einheit	Stück-kosten	Gesamt-kosten	Erlöse	Deckungs-grad
Surfen im Internet	700,00	0,80	560,00	**70,40**	**49.280,00**	52.500,00	**107%**
Basiskurs EDV	950,00	1,00	950,00	**88,00**	**83.600,00**	71.250,00	**85%**
Word und Excel	650,00	1,80	1.170,00	**158,40**	**102.960,00**	58.500,00	**57%**
Programmieren	500,00	3,00	1.500,00	**264,00**	**132.000,00**	45.000,00	**34%**
Netzwerke	160,00	3,60	576,00	**316,80**	**50.688,00**	7.200,00	**14%**
		Summe	4.756,00				

Kosten je Recheneinheit =
418.528 €/4756= 88 €

Teil b) Vorschläge des Geschäftsführers

- Pauschale Erhöhung aller Gebühren um 50%:
  Widerspricht bei einzelnen Angeboten (Kostenträgern) ggf. dem Grundsatz der Kostendeckung (§ 5 I 2 NKAG). Der Kostendeckungsgrad bei „Surfen im Internet" würde sich dann auf 160% belaufen. Ein Ausgleich in folgenden Jahren ist nur schwer herbeizuführen. Eine Quersubventionierung zwischen den Leistungen ist i.d.R. nicht zulässig.

- Kalkulation der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert oder vom Wiederbeschaffungszeitwert:
  Gem. § 5 II 5 NKAG ist die Abschreibung nur vom Anschaffungs- bzw. Herstellungswert oder vom Wiederbeschaffungszeitwert zulässig.

2 Die Bestimmung der Verrechnungssätze kann auch durch das Einsetzungsverfahren erfolgen. Da die Vorkostenstelle „Teilnehmerservice" nur an die Endkostenstellen Leistungen abgibt, ist hierzu die Aufstellung einer Gleichung nicht zwingend notwendig und auch ein anderer Lösungsansatz vertretbar.

- Erhöhung des kalkulatorischen Zinssatz von derzeit 3 % auf 8 %: Gem. § 5 II 4 NKAG ist eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu berücksichtigen. Die Angemessenheit richtet sich u.a. nach den aktuellen Kapitalmarktzinsen.[3] Eine Erhöhung auf 8% wäre somit unangemessen hoch.

- Senkung der Gebühren für Sozialhilfeempfänger, um die Teilnehmerzahlen zu erhöhen:
  Gem. § 5 III 3 NKAG können aufgrund sozialer Gesichtspunkte für bestimmte Personengruppen geringere Gebühren erhoben werden. Die Reduzierung der Gebühren für Sozialhilfeempfänger wäre somit zulässig. Ob dadurch eine höhere Teilnehmerzahl erreicht werden kann, ist fraglich.

zu Aufgabenstellung 5

Teil a)

	Rhetorik I	Rhetorik II	Telefon-training	Projektma-nagement	Selbst-coaching
Deckungsbeitrag	**35.000,00**	**21.000,00**	**24.000,00**	**14.500,00**	**15.000,00**
DB (Stück)	**14,00**	**21,00**	**40,00**	**72,50**	**10,00**
kurzf. PUG	**34,00**	**33,00**	**40,00**	**42,50**	**50,00**
langf. PUG	**58,00**	**63,00**	**115,00**	**167,50**	**80,00**
Gewinnschwelle	**4.285,71**	**1.428,57**	**1.125,00**	**344,83**	**4.500,00**

Rechenansätze:

Deckungsbeitrag	=	Erlöse – var. Kosten
kurzf. PUG	=	variable Kosten/Teilnehmerzahl
langfr. PUG	=	Gesamtkosten/Teilnehmerzahl
Gewinnschwelle	=	fixe Kosten/DB (Stück)

Teil b) Entscheidung über zusätzlichen Auftrag
Auf Basis von Teilkosten müssten die Erlöse für den zusätzlichen Auftrag lediglich die variablen Kosten und die zusätzlichen fixen Kosten decken. Den zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 18.000 € stehen zusätzliche Kosten in Höhe von 17.500 € (15.000 var. Kosten, 2.500 € fixe Kosten) gegenüber. Es verbleibt für den Auftrag somit ein Gewinn von 500 €. Eine Berücksichtigung aller fixen Kosten hätte ein negatives Ergebnis erbracht.

3 Der Zinssatz für 10-jährige Bundesanleihen fiel im Jahr 2014 unter 1%.

Rechtsprechung

Erhebung von Sondernutzungsgebühren und straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung

(BVerwG Urt. vom 11. Dezember 2014 – AZ.: BVerwG 3 C 6/13 in: Nds.VBl. 2015, S. 188 ff.)

1. Soweit die Konzentrationswirkung des § 19 NStrG[1] greift, ist für die Erhebung der Sondernutzungsgebühren nicht der Träger der Straßenbaulast sondern die Straßenverkehrsbehörde sachlich zuständig.

2. Das Verbot des § 32 Abs. 1 Satz 1 StVO, Gegenstände auf Straßen zu bringen oder dort liegen zu lassen, wenn dadurch der Verkehr gefährdet oder erschwert werden kann, richtet sich auch an Nichtverkehrsteilnehmer.

(Nichtamtlicher Leitsatz)

Sachverhalt:

Das brandgeschädigte Gebäude wurde von dem Kläger mit einem Betonsockel und einem Bauzaun so abgesichert, dass von der öffentlichen Straße eine Fläche von 196 m² dem Verkehr entzogen wurde. Der Landkreis gab dem Kläger auf, zur Sicherung Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen. Zudem wurde aufgegeben, dass für bestimmte Maßnahmen eine Sondernutzungserlaubnis des Straßenbaulastträgers erforderlich sei. Die beklagte Stadt erteilte, gestützt auf ihre Sondernutzungssatzung eine zeitlich befristete Sondernutzungserlaubnis. Sie setzte zudem eine Sondernutzungsgebühr in Höhe von 1505, 28 € fest. Mit einem weiteren, dem streitgegenständlichen, Bescheid gab es eine weitere Sondernutzungserlaubnis mit dem Inhalt, den Straßenraum vor dem Gebäude zeitlich begrenzt für das Aufstellen von Betonsockeln und Absperrvorrichtungen zu nutzen. Für diese genehmigte Benutzung wurde eine Sondernutzungsgebühr in Höhe von 6021,12 € festgesetzt. Klage und Berufung des Klägers waren erfolgreich. Das BVerwG wies die Revision der Beklagten zurück.

Aus den Gründen:

Die Erhebung der Sondernutzungsgebühr durch die beklagte Stadt (Träger der Straßenbaulast) war rechtswidrig, weil ihr hierfür die nach § 19 Niedersächsischen Straßengesetz (NStrG) erforderliche sachliche Zuständigkeit fehlte. Für diese Gebührenerhebung wäre die Straßenverkehrsbehörde zuständig gewesen.

Nach § 19 Satz 1 NStrG bedarf es, wenn nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich ist, keiner Sondernutzungserlaubnis nach § 18 Abs. 1 NStrG (sog. Konzentrationswirkung). Diese Vorschrift regelt zweierlei: Zum einen wird unter den in § 19 Satz 1 NStrG genannten Voraussetzungen auf die Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernut-

1 **§ 19 NStrG** hat folgenden Wortlaut:
„Besondere Veranstaltungen
Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Erlaubnis nach § 18 Abs. 1. Vor ihrer Entscheidung hat die hierfür zuständige Behörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen."

zungserlaubnis verzichtet. Dabei kommt es nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht darauf an, ob eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung tatsächlich erteilt worden ist. Zugleich ordnet § 19 Satz 3 NStrG eine Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit für die Erhebung der dem Nutzer gleichwohl aufzuerlegenden Sondernutzungsgebühren an. Vom Träger der Straßenbaulast bzw. bei Ortsdurchfahrten von der Gemeinde geht die Zuständigkeit für die Gebührenerhebung auf die Behörde über, die für die Erteilung der straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung zuständig ist, mit anderen Worten: auf die Straßenverkehrsbehörde. Auch insoweit folgt § 19 NStrG dem Regelungsmodell, das § 6 Abs. 6 FStrG in Bezug auf Bundesfernstraßen vorsieht.

Das die von der beklagten Stadt erteilte Sondernutzungserlaubnis bestandskräftig geworden ist, führt nicht dazu, dass sie – entgegen § 19 Satz 3 NStrG – für die Erhebung der Sondernutzungsgebühr zuständig geblieben ist. Die bestandskräftige Sondernutzungserlaubnis begründet keine Veränderung der Zuständigkeit für die Erhebung der Sondernutzungsgebühren. Es kommt nicht darauf an, ob eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung tatsächlich erteilt wurde, es kommt nur darauf an, ob sie erforderlich war. Durch deren Erteilung entfällt schließlich auch nicht ein sich aus § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 i.V.m. § 32 Abs. 1 StVO ergebenes Erfordernis einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung. Die StVO enthält keine dahin gehende Regelung. Auch das NStrG legt einer Sondernutzungserlaubnis nicht von vorherein eine solche ersetzende Wirkung bei. Vielmehr ist in § 18 Abs. 5 NStrG ausdrücklich geregelt, dass durch die Sondernutzungserlaubnis sonstige nach öffentlichem Recht erforderliche Genehmigungen, Erlaubnisse oder Bewilligungen nicht ersetzt werden.

Für das Aufstellen der Betonsockel und Absperreinrichtungen bedurfte es einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 8 StVO. Hiernach können die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen vom Verbot genehmigen, Hindernisse auf die Straße zu bringen (§ 32 Abs. 1 StVO). Von einem Hindernis im Sinne der Vorschrift ist dann auszugehen, wenn ein Gegenstand auf die Straße gebracht wird, durch den der Verkehr erschwert oder aber erschwert werden kann. § 32 Abs. 1 StVO stellt einen Gefährdungstatbestand dar. Das bedeutet, dass die Gefährdung oder Erschwerung des Verkehrs nicht bereits eingetreten oder sicher sein muss. Es ist ausreichend, dass sie mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten oder nicht ganz unwahrscheinlich ist. Eine abstrakte Gefahr reicht aus. Ob nun ein auf die Straße gebrachter Gegenstand danach ein solches Hindernis darstellt, ist im Rahmen einer Gesamtschau zu beurteilen. Es kommt darauf an, ob durch den Gegenstand ein verkehrswidriger Zustand eintreten kann. Auf die Verkehrswidrigkeit stellt auch § 49 Abs. 1 Nr. 27 StVO ab. Dabei sind einerseits der Inhalt der Widmung der Verkehrsfläche einschließlich der konkreten Zweckbestimmung der betroffenen Areale und andererseits die Zweckbestimmung des Gegenstandes sowie die mit ihm und der Dauer seines Verbleibs einhergehende Erschwerung des Verkehrs von Bedeutung. Trotz des Schutzzweckes verlieren Betonsockel und Absperrung nicht den Charakter eines Hindernisses im Sinne des § 32 Abs. 1 StVO.

Das Verbot des § 32 Abs. 1 StVO richtet sich nicht nur an Verkehrsteilnehmer. Das Straßenverkehrsrecht will nicht nur Gefahren begegnen, die dem Verkehr und Verkehrsteilnehmern von anderen Verkehrsteilnehmern drohen, sondern auch Gefahren, die von außerhalb auf den Verkehr einwirken. Der Zweck, gleichermaßen vor Einwirkungen zu schützen, die von außerhalb auf den Straßenverkehr einwirken, wird auch in anderen Regelungen der StVO deutlich (z.B. § 33 Abs. 1 StVO). Die potentielle Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch das Verbringen von Hindernissen auf die Straße oder deren belassen, der mit dem Verbot des § 32 Abs. 1 StVO begegnet werden soll, unterscheidet sich nicht danach, ob sie durch Verkehrsteilnehmer oder Nichtverkehrsteilnehmer verursacht wurde.

Anmerkungen:

1. Ein funktionierendes Straßennetz ist eine entscheidende Grundlage für die Mobilität von Menschen und dem Transport von Gütern. In innerstädtischen Bereichen bieten zudem Fußwege, Fußgängerzonen und Plätze den Ort für die zwischenmenschliche Kommunikation. Mit den Straßengesetzen des Bundes (FStrG) und der Länder sind leistungsfähige rechtliche Grundlagen geschaffen worden, die sowohl die Entstehung von Straßen sowie deren Nutzungsmöglichkeiten regeln. Es hält zudem Angebote vor, um Nutzungskonflikte zu entschärfen (z.B. Sondernutzungserlaubnis). Dabei kommt **dem FStrG des Bundes** mit seinen Bestimmungen eine **Modellfunktion** zu, das in weiten Teilen von den Bundesländern bei der Konzipierung und Weiterentwicklung des jeweiligen Landesrechts Beachtung gefunden hat. § 8 FStrG mit seinen Vorgaben für die Sondernutzung und die Sondernutzungserlaubnis finden sich – mitunter mit fast deckungsgleichen Formulierungen – in den Straßengesetzen der Länder wieder (siehe nur §§ 18, 19 NStrG; § 19 LStrG Baden-Württemberg, § 41 LStrG Rheinland-Pfalz). Damit kommt der vorstehenden **Entscheidung des BVerwG** zum NStrG eine weit über das Bundesland Niedersachen **hinausreichende Bedeutung** zu.

2. Die volle Leistungsfähigkeit für Bürger und Wirtschaft kann das Straßenrecht aber nur entfalten, wenn **Bestimmungen** über die **Sicherheit und Leichtigkeit** des Verkehrs für eine Gefahrenminimierung sorgen. **Diese Aufgabe** übernimmt das **Straßenverkehrsrecht**. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der StVO zu. Damit kann es immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den einzelnen Rechtsbereichen kommen. Soweit ein Vorgang als erlaubnispflichtige Sondernutzung einzustufen ist, der zugleich eine Erlaubnis oder aber Ausnahmegenehmigung nach dem Straßenverkehrsrecht erfordert, hat der Gesetzgeber einen möglichen Rechtskonflikt durch die Begründung einer sog. Genehmigungskonzentration begründet (vgl. § 19 Satz 1 NStrG, § 8 Abs. 6 FStrG). Diese **Verfahrenskonzentration** ist im Interesse des Bürgers begründet worden. Der Bürger muss nun nicht zwei, sondern nur eine behördliche Zulassung einholen.

3. Es ist **verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden**, wenn der Landesgesetzgeber zugunsten einer bundesrechtlich gebotenen Zulassungspflicht faktisch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis verzichtet. Diese Regelung beruht vielmehr auf einer autonomen Entscheidung des (jeweiligen) Landesgesetzgebers (vgl. BVerwG Nds.VBl. 2015, S. 188 [191]). Nach § 19 Satz 3 NStrG bleiben die **materiell-rechtlichen Interessen des**

Trägers der Straßenbaulast gewahrt, da die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung von der Straßenverkehrsbehörde aufzuerlegen sind.

4. Es ist nur konsequent, dass mit der Begründung der Konzentrationswirkung auch eine **Zuständigkeitsverlagerung** hinsichtlich der Gebührenerhebung zugunsten der Straßenverkehrsbehörde begründet worden ist. Eine andere Lösung würde den vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zuwiderlaufen. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun mit großer Klarheit noch einmal unterstrichen, dass es sich hier um eine Zuständigkeitsbestimmung handelt, die, unabhängig davon, ob tatsächlich die erforderliche (straßenverkehrsrechtliche) Erlaubnis erteilt wurde, bestehen bleibt. Es kann auch keinen Sinn machen, wenn der Träger der Straßenbaulast rechtswidrig eine Sondernutzungserlaubnis erteilt, obgleich aufgrund der Konzentrationswirkung diese entbehrlich ist, und ihm dann die Kompetenz zur Erhebung der Sondernutzungsgebühren wieder zuwachsen sollte. Eine andere Beurteilung würde dazu führen, dass fehlerhaftes Verwaltungshandeln praktisch „belohnt" würde.

5. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bisher nur mit der Zuständigkeit bei der Erhebung von Sondernutzungsgebühren im Falle eines Erlaubnisverfahrens beschäftigt.

H.W.

Zum Schrifterfordernis beim Widerspruch

(OVG Lüneburg, Beschl. v. 10. 4. 2014 – 4 PA 320/13, NdsVBl. 2014, S. 292)

1. Dem Schriftformerfordernis bei bestimmenden Schriftsätzen – wie dem Widerspruchsschreiben – wird in der Regel nur durch eine eigenhändige Unterschrift genügt.

2. Ausnahmsweise ist eine eigenhändige Unterschrift nicht erforderlich, wenn sich aus dem Schriftsatz allein oder in Verbindung mit beigefügten Unterlagen die Urheberschaft und der Wille, das Schreiben in den Rechtsverkehr zu bringen, hinreichend sicher ergibt, ohne dass darüber Beweis erhoben werden müsste.

3. Im Einzelfall kann auch die eigenhändige Angabe der Anschrift auf dem verschlossenen Briefumschlag, der den Widerspruch enthält, genügen.

4. Dies gilt nicht, wenn der Briefumschlag durch eine dritte Person beschriftet worden ist.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Der Antrag der Klägerin (K) auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe ist vom VG abgelehnt worden, weil keine hinreichende Aussicht auf Erfolg ihrer Klage bestehe (s. § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO i. V. mit § 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Klage sei bereits unzulässig.

Die hiergegen erhobene Beschwerde hatte keinen Erfolg.

Das nach den §§ 68 ff. VwGO vorgeschriebene Vorverfahren sei nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden. Dies aber sei **Zulässigkeitsvoraussetzung** für die Anfechtungsklage (s. § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das Vorverfahren wird durch den Widerspruch eingeleitet (§ 69 VwGO).

Ein Widerspruch ist gem. § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO innerhalb der Rechtsmittelfrist schriftlich oder zur Niederschrift zu erheben (zur weiteren Möglichkeit der Einlegung durch E- Mail s. § 3a Abs. 2 VwVfG). Das Widerspruchsschreiben der K entspreche dem Schriftformerfordernis nicht.

Es enthalte am Ende lediglich den maschinengeschriebenen bzw. elektronisch erstellten Namenszug der K. Erforderlich sei jedoch eine **eigenhändige Unterschrift.** Nach der Rechtsprechung des BVerwG – der der Senat folgt – ist allerdings **ausnahmsweise** eine solche Unterschrift **verzichtbar** (s. Leitsatz 2).

Insbesondere kann dies der Fall sein, wenn der Briefumschlag, der das Widerspruchsschreiben enthält, eigenhändig beschriftet ist. In concreto waren dem Widerspruchsschreiben offenbar zwei Bescheide eines Studentenwerks und das Schreiben eines Immobilienfonds – die an K adressiert waren – beigefügt. Dies genügt dem Gericht jedoch nicht.

Die beigefügten Unterlagen könnten zwar für die Urheberschaft der K und ihren Willen sprechen, das Widerspruchsschreiben an die Beklagte gelangen zu lassen. Doch sei der Briefumschlag nicht von K selbst handschriftlich beschriftet worden. K habe insoweit eingeräumt, dass ihr Freund sowohl das Widerspruchsschreiben verfasst als auch den Briefumschlag beschriftet habe. Auch durch einen Vergleich der Handschrift der K mit der Handschrift auf dem Briefumschlag sei ohne weiteres erkennbar, dass K den Umschlag nicht beschriftet habe. Ohne Beweiserhebung und Nachforschungen sei somit im Zeitpunkt der Widerspruchserhebung nicht erkennbar gewesen, dass der Widerspruch von K herrühre und mit ihrem Willen an die Behörde gelangt sei. Dass K (erst) im Beschwerdeverfahren eine Bevollmächtigung ihres Freundes vorgelegt habe, sei unbeachtlich. Denn das ändere nichts daran, dass die Urheberschaft der K sich weder aus dem Widerspruchsschreiben noch aus den Begleitumständen erhebe, ohne dass darüber noch Nachforschungen angestellt werden mussten.

Das (erste) Widerspruchsschreiben sei mithin unwirksam gewesen. Der später eingereichte Schriftsatz des Prozessbevollmächtigten der K habe zwar der Form genügt, jedoch sei insoweit die Widerspruchsfrist bereits abgelaufen gewesen.

J.V.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:
J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle
H.W. = Prof. Holger Weidemann

Besuchen Sie uns auch im Internet unter: **www.dvp-digital.de**

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

Herausgeber:

Dr. ***Hans Bernhard Beus,*** Staatssekretär a. D. • Dr. ***Yvonne Dorf,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Fachbereichsleiterin Allgemeine Innere Verwaltung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl • Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. ***Peter Eichhorn,*** Ehrenpräsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M. • Staatssekretär ***Hans-Georg Engelke,*** Bundesministerium des Inneren, Berlin • ***Patricia Florack,*** Ltd. Kreisrechtsdirektorin, Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln • Dr. ***Holger Franke,*** Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • ***Ernst Halle,*** Ltd. 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 Bildungszentrums Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover • ***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 • ***Gabriele Reichel,*** Studienleiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg • ***Cornelia Rogall-Grothe,*** Staatssekretärin a. D. • 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. ***Sabine Seidel,*** Direktorin des Studieninstituts Ruhr 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. • Prof. Dr. ***Jürgen Stember,*** Dekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt • ***Christiane Wallnig,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder • Prof. ***Holger Weidemann,*** Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Bildungszentrums Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts, Hannover • ***Klaus Weisbrod,*** Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der Hochschule 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
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) 16 09 24 09
E-Mail: holger.weidemann@nds-hsvn.de

Verlag: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Ballindamm 17, 20095 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: L.A.CH. SCHULZ
Gesellschaft für Anzeigen, Werbung und Verlag mbH
Mattentwiete 5, 20457 Hamburg
Michael Witte Tel.: (040) 36 98 04-0
info@lachschulz.de
www.lachschulz.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.

UNSERE ERFAHRUNG – IHR ERFOLG

Komplexe Zusammenhänge des Zivilrechts – verständlich vermittelt!

Pluspunkte für Sie:

- Aufbau und Inhalt des Buches richten sich nach den Stoffverteilungsplänen der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung sowie der kommunalen Studieninstitute.
- Es werden Fragestellungen behandelt, die das Gesamtverständnis des Bürgerlichen Rechts angehen. Aber auch die speziell erforderlichen Kenntnisse des BGB für die öffentliche Verwaltung werden vermittelt; besonderes Augenmerk liegt daher auf dem Vertrags-, Familien-, Erbrecht.
- Zusätzliche Bereiche für die universitäre Juristenausbildung werden in Grundzügen dargestellt.

DVP-Schriftenreihe:
Grundriss
2. überarbeitete und aktualisierte Auflage,
Rechtsstand 2014,
556 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-0938-5,
€ 29,90

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei: **Maximilian Verlag** | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg
Tel. 040/70 70 80 -320 | Fax 040/70 70 80 -324 | vertrieb@dvp-digital.de

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 €

**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 €

3., überarbeitete Auflage

**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** | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg
Tel. 040/70 70 80 -320 | Fax 040/70 70 80 -324 | vertrieb@dvp-digital.de