

DVP

DEUTSCHE
VERWALTUNGS-
PRAXIS

62. Jahrgang
Januar 2011
ISSN 0945-1196
C 2328
138/201101

1/2011

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Cornelia Rogall-Grothe

Der neue Personalausweis fördert das E-Government

Alfred Scheidler

Die Einziehung öffentlicher Straßen

Torsten Herbert

Unbeschränktes Fragerecht für Ratsmitglieder?

Peter Eichhorn

ABC – Glossar – XYZ

Fallbearbeitungen

Beate Rheindorf

Der fleißige Malermeister

Wolfram Hamann

Kein Alkohol für X?

Michael Th. P. Sprenger-Menzel

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Rechtsprechung

Missachtung des Richtervorbehalts bei Blutproben

Zulassung für den Anschluss an die
öffentliche Abwasseranlage

Kommunalaufsicht verlangt dem Haushalt
entsprechende Realsteuersätze

„Glasverbot“ für Karnevalstage

Verpflichtung zum Wasserbezug für die gesamte Hofstelle

Anbahnungsgaststätte und Prostitutionsgesetz

Flashmobaktionen im Arbeitskampf

Keine Begrenzung auf die vor einem Umzug
in ein anderes Bundesland übernommenen
Unterkunftskosten

Schrifttum

Die DVP im Januar 2011/Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Cornelia Rogall-Grotbe

Der neue Personalausweis fördert das E-Government 2

Mit dem neuen Personalausweis stellt der Staat eine Infrastruktur bereit, um das E-Government weiter voranzutreiben. Zugleich nimmt der Staat eine Rolle als hoheitlicher Vertrauensstifter ein, ohne sich jedoch in die Kommunikation zwischen Nutzern und Anbietern einzuschalten.

Der Beitrag erläutert die Vorteile des neuen Personalausweises für die öffentliche Verwaltung und die Online-Welt

Alfred Scheidler

Die Einziehung öffentlicher Straßen 4

Die Einziehung (oder Entwidmung) einer öffentlichen Straße kann z.B. anstehen, wenn städtebauliche Maßnahmen Umstrukturierungen auch im Bereich von Straßenführungen erfordern. Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür ergeben sich für Bundesfernstraßen aus dem FStrG, für alle sonstigen Straßen nach den Straßengesetzen der Länder.

Erforderlich für eine Einziehung ist, dass die Straße entweder jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Als Gegenakt zur Widmung entzieht die Einziehung eine Straße dem Gemeingebrauch und entlässt sie aus der Straßenbaulast des jeweils zuständigen Straßenbaulastträgers. Bei einer Teileinziehung erfolgt eine Beschränkung der Widmung auf bestimmte Nutzungsarten, -zwecke und -zeiten. Die Einziehung (vor allem Teileinziehung) einer Straße ist abzugrenzen von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 StVO. Letztere kommen nur in Betracht, wenn sie nicht von einer Dauerhaftigkeit geprägt sind.

Die Darstellung erläutert Voraussetzungen und Verfahren der Einziehung von öffentlichen Straßen, insbesondere die zentralen unbestimmten Rechtsbegriffe „Verlust der Verkehrsbedeutung“ und „überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls“.

Torsten Herbert

Unbeschränktes Fragerecht für Ratsmitglieder? 9

Ratsmitglieder haben nach der Gemeindeordnung NRW zu solchen Themen, die nicht auf der Tagesordnung stehen, ein Auskunftsrecht. Das Fragerecht gilt nicht nur für Ratsmitglieder, sondern in gleicher Weise für Ausschussmitglieder und für Mitglieder der Bezirksvertretungen. Dem Fragerecht korrespondiert eine Antwortpflicht des Bürgermeisters.

Zwar regelt der Rat in der Geschäftsordnung Inhalt und Umfang des Fragerechts der Ratsmitglieder. Auch unabhängig von Regeln der Geschäftsordnung kann das Fragerecht jedoch Grenzen unterliegen, insbesondere wenn ansonsten die Funktions- und Arbeitsfähigkeit von Rat oder Verwaltung beeinträchtigt würde. Dem Bürgermeister als Ratsvorsitzendem erwächst daraus eine eigene Einschätzungsprärogative, inwieweit Fragen zu beantworten, teilweise zu beantworten bzw. zurückzuweisen sind. Die rechtssichere Handhabung dieses Fragerechts bereitet in der Praxis allerdings – nicht zuletzt mit Blick auf die „bunte“ Zusammensetzung der Räte in Nordrhein-Westfalen nach der letzten Kommunalwahl – nicht unerhebliche Probleme. In großer Zahl wird die Verwaltung in Gremiensitzungen mit Fragen konfrontiert, deren Beantwortung „ad hoc“ nicht möglich ist und einen beträchtlichen Aufwand nach sich zieht. Gleichwohl gibt es hierzu aus guten und wohl nachvollziehbaren Gründen nur sehr wenige gerichtliche Entscheidungen und eher knappe einschlägige Kommentierungen.

Der Beitrag beleuchtet in kritischer Auseinandersetzung mit dem im Rechtsprechungsteil dieser Zeitschrift bereits vorgestellten Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen (DVP 2010, S. 392) das Spannungsverhältnis zwischen dem kommunalverfassungsrechtlich verbürgten Fragerecht und der Verwaltungskraft der Kommunen.

Eingegangen wird u.a. auf Rechtsprechung zum Fragerecht im kommunalen Bereich aus an deren Bundesländern und auf Rechtsprechung zu den Informations- und Auskunftspflichten im parlamentarischen Bereich. Hier kommt es auch auf die Frage an, ob das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung ohne Weiteres auf das Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister übertragen werden kann.

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 20

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt.

Fallbearbeitungen

Beate Rheindorf

Der fleißige Malermeister 23

Gegenstand dieser Fallbearbeitung aus dem Abgabenrecht sind zunächst Fragen zur Gewerbesteuer, insbesondere Zuständigkeiten, Verspätungszuschläge, Zinsen und Säumniszuschläge.

Im Zusammenhang mit der Grundsteuer geht es um die Person des Steuerschuldners, die Haftung des Erwerbers des Grundstücks für Steuerschulden des Voreigentümers sowie die Möglichkeit des Erlasses der Grundsteuer.

Wolfram Hamann

Kein Alkohol für X? 26

Bei dieser Klausur aus dem Polizei- und Ordnungsrecht geht es insbesondere um die Möglichkeit, den Alkoholkonsum auf Verkehrsflächen durch eine ordnungsbehördliche Verordnung zu untersagen. In diesem Zusammenhang sind die Erfolgsaussichten einer Klage gegen eine Ordnungsverfügung zu prüfen, die sich auf einen Verstoß gegen die Verordnung stützt.

Michael Th. P. Sprenger-Menzel

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre 32

In dieser Klausur geht es u.a. um Grundbegriffe der ÖBWL, Personalwirtschaft, Buchhaltung und Ermittlung des Jahresergebnisses, Materialwirtschaft, Bewertung des Anlagevermögens, Beispielbuchungen mit Hilfe des NKF-Kontenrahmens sowie Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

Missachtung des Richtervorbehalts bei Blutproben (BVerfG, Beschluss vom 11.06.2010 – 2 BvR 1046/08).....	36
Zulassung für den Anschluss an die öffentliche Abwasseranlage (OVG Münster, Beschluss vom 07.05.2009 – 15 B 356/09)	39
Kommunalaufsicht verlangt dem Haushalt entsprechende Realsteuersätze (OVG Münster, Beschluss vom 22.07.2009 – 15 A 2324/07).....	39
„Glasverbot“ für Karnevalstage (OVG Münster Beschluss vom 10.05.2010 – 5 B 119/10)	40
Verpflichtung zum Wasserbezug für die gesamte Hofstelle (VGH Mannheim, Urteil vom 28.05.2009 – 1 S 1173/08)	40
Anbahnungsgaststätte und Prostitutionsgesetz (VGH München, Urteil vom 09.09.2008 – 22 BV 06.3313).....	41
Flashmobaktionen im Arbeitskampf (BAG, Urteil vom 22.09.2009 – 1 AZR 972/08)	42
Keine Begrenzung auf die vor einem Umzug in ein anderes Bundesland über-nommenen Unterkunftskosten (BSG, Urteil vom 01.06.2010 – B 4 AS 60P/09 R).....	42

Schrifttum 44

Die Schriftleitung

Diese Ausgabe der Zeitschrift enthält eine Beilage der Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, einem Unternehmen der Haufe Mediengruppe. Wir bitten um Beachtung!

Impressum

Schriftleitung:

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

Prof. Dr. Jürgen Vahle

Dornberger Str. 38, 33615 Bielefeld,
Tel. (05 21) 12 32 23

Verlag:

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

Anzeigen: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Hanna Fronert, Hochkreuzallee 1, 53175 Bonn,
Tel. (02 28) 3 07 89-0, Telefax (02 28) 3 07 89-15,
eMail: maxibonn@t-online.de

Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 27 gültig. Anzeigen-
schluss jeweils am 01. des Vormonats. Die Verwendung
von Anzeigenausschnitten oder Inhaltsteilen für Werbe-
zwecke ist nicht gestattet.

Auslieferung:

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

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint
in 12 Ausgaben. Bezugsgebühr jährlich 79,90 € einschl.
7 % Mehrwertsteuer. Preis je Heft einzeln 7,80 €. Be-
stellungen 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 urheber-
rechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede
Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheber-
rechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des
Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfälti-
gungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und Einspei-
cherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmi-
gung des Verlages unter vollständiger Quellenangabe
gestattet. Das Zitierrecht bleibt davon unberührt.
Die mit Namen oder Initialen der Verfasser gekenn-
zeichneten Artikel decken sich nicht immer mit der
Meinung der Redaktion. Bei Zuschriften an die Redak-
tion wird das Einverständnis zur vollen oder auszugs-
weisen Veröffentlichung vorausgesetzt, sofern der Ein-
sender nicht ausdrücklich andere Wünsche äußert. Für
amtliche Veröffentlichungen übernimmt die Redaktion
keine Haftung. Für unverlangt eingesandte Manuskrip-
te und Bilder wird keine Gewähr übernommen. Durch
die Annahme eines Manuskriptes erwirbt der Verlag
auch das Recht zur teilweisen Veröffentlichung.

Produktionsmanagement:

impress media GmbH, Mönchengladbach

Liebe Leserinnen und Leser,

die Rechtssprache ist oftmals nicht präzise. Nehmen wir als Beispiel die „GmbH“. Eine Gesell-
schaft besteht nach allgemeinem Sprachempfinden immer aus mehreren Personen, eine GmbH
kann aber von einer einzigen Person gegründet werden (die dann mit sich selbst – der Gipfel
der staatlich angeordneten Schizophrenie – einen „Gesellschaftsvertrag“ schließen muss). Mag
man die „Gesellschaft“ als Reminiszenz an die Historie – die Ein-Mann-GmbH ist erst seit
1981 zulässig – werten, war dagegen die Bezeichnung „mit beschränkter Haftung“ noch nie
zutreffend. Die GmbH haftet mit ihrem ganzen Kapital (und nicht nur mit dem Stammkapital,
wie durch den Wortlaut irreführende Studierende immer wieder glauben), die Gesellschafter
dagegen haften mit ihrem persönlichen Vermögen (außer in besonders gelagerten Ausnahmefäl-
len) gar nicht.

Bei so viel sprachlicher Ungenauigkeit im Recht ist es kein Wunder, dass die PolitikerInnen bei
rechtlichen Themen versuchen, sich mit diffusen Äußerungen zu profilieren. Es ist geradezu
zum politischen Ritual geworden, dass bei scheußlichen Verbrechen, kaum ist ein Tatverdäch-
tiger gefasst, der zuständige Innenminister eine Pressekonferenz einberuft und verkündet: „Der
Täter muss mit der vollen Härte des Gesetzes bestraft werden.“ Was will der Mann (Frauen
sind in dem Amt selten) uns damit sagen? Dass der Verdächtige die gesetzliche Höchststrafe
erhalten soll? Wenn es so gemeint wäre, läge ein gravierender Verstoß gegen das vom Grund-
gesetz garantierte Gewaltenteilungsprinzip vor. Zudem würde mit diesem „Schnellprozess“ der
Grundsatz verletzt, dass jeder das Recht auf rechtliches Gehör hat, ein weiteres fundamentales
Rechtsprinzip, das z.B. in Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt ist.
Der betreffende Minister hätte bei dieser Auslegung einen Anspruch darauf, in dem von ihm
selbst herausgegebenen Verfassungsschutzbericht an prominenter Stelle genannt zu werden.
Vielleicht besagt der Satz aber auch nur, dass wir gute Gesetze und tüchtige Richterinnen und
Richter haben und der Beschuldigte, sofern ihm seine Schuld nachgewiesen wird, eine gerechte
Strafe erhalten wird. Aber – warum sagt es denn dann der Minister nicht auch so?

Geht es um die Gesetzgebung, sind positive Begriffe für den Bürger belastende Vorgänge beson-
ders beliebt. Das wohl bekannteste Beispiel ist die „Mehrwertsteuer“, die selbstverständlich
nicht für einen „Mehrwert“ sorgt. Eingeführt wurde der Begriff durch einen Klammerzusatz im
Umsatzsteuergesetz 1967, bei der Neufassung des Umsatzsteuergesetzes 1973 hat der Gesetz-
geber dann auf diesen Klammerzusatz verzichtet – im allgemeinen Sprachgebrauch wie in
Urteilen der ordentlichen Gerichte findet man die „Mehrwertsteuer“ aber nach wie vor häufig.
Ein weiterer positiver Begriff ist der „Solidaritätszuschlag“, der in zweifacher Hinsicht nicht
zutritt: Solidarität, also Gemeinsinn, ist etwas Freiwilliges; zudem handelt es sich nicht um
einen „Zuschlag“, sondern einen Abschlag vom Lohn.

Eine weitere Besonderheit sind die von Politikern erfundenen pseudo-rechtlichen Begriffe, bei
denen der unzutreffende Eindruck entsteht, sie seien durch rechtliche Vorgänge untersetzt. Der
berühmteste Begriff in dieser Kategorie ist der „Generationenvertrag“, auf welchem angeblich
unsere Rentenversicherung basiert. So schreibt die Deutsche Rentenversicherung Bund (Von
Altersgrenze bis Zeitrente – das Rentenlexikon, 3. Aufl., Berlin 2008, S. 49): „Der Genera-
tionenvertrag ist ein unausgesprochener, nicht schriftlich festgelegter Vertrag zwischen der Beiträge
zahlenden Generation und der Renten empfangenden Generation. Inhalt des Vertrages ist die
Verpflichtung der heutigen Generation zur Beitragszahlung für die Finanzierung der jetzigen
Renten in der Erwartung, dass die ihr folgende Generation die gleiche Verpflichtung zur Siche-
rung ihrer Renten übernimmt.“ Der Zivilrechtler zuckt bei dieser Konstruktion zusammen: Ein
Vertrag, den der Vertreter im Namen des Vertretenen (das sind hier die minderjährigen und
daher nicht geschäftsfähigen Kinder und die noch Ungeborenen) mit sich selbst schließt, ist
nach § 181 BGB nicht wirksam. Dennoch wird in der politischen Diskussion parteiübergreifend
so getan, als gebe es diesen „Vertrag“. So war z.B. in einem Rentenmodell der Grünen zu lesen,
der Vertrag zwischen den Generationen müsse „neu ausgehandelt“ werden (zitiert nach FAZ
v.01.09.1999, S. 17), als ob solche Verhandlungen früher jemals stattgefunden hätten! Mit diesem
„Trick“ – man spricht nicht von einem politisch gewollten Finanzierungsmodell, sondern tut so,
als ob ein rechtlich verbindlicher Vertrag vorläge – wurde geschickt die politische Diskussion dar-
über unterbunden, ob die Ablösung des Kapitaldeckungsverfahrens in der Rentenversicherung
durch das Umlageverfahren im Jahr 1924 und ob die Einführung der dynamischen Rentenformel
1957 auf einer den zukünftigen Generationen gegenüber moralisch vertretbaren Basis stehen.

Prof. Dr. jur. Joachim Gruber D.E.A. (Paris I)

Cornelia Rogall-Grothe*

Der neue Personalausweis fördert das E-Government

Mit dem neuen Personalausweis, der am 1. November 2010 in Deutschland eingeführt wurde, beschreitet die Bundesregierung neue Wege im Identitätsmanagement. Damit stellt er ein Schlüsselprojekt in der E-Government 2.0 Strategie dar.

Das neue Ausweisdokument bringt nicht nur das kleinere, praktische Scheckkartenformat mit, sondern ist geeignet, für die Bürgerinnen und Bürger zum universellen Schlüssel zur Verwaltung von elektronischen Identitäten zu werden. Er ermöglicht mit der Online-Ausweisfunktion die einfache und zuverlässige Übermittlung von Identitätsdaten über das Internet zwischen Ausweisinhaber, Behörden und Unternehmen, ohne Papier und lange Wartezeiten. Dies bedeutet eine Entlastung für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Verwaltung und die Wirtschaft.

Neuer Standard-Identitätsnachweis für die Online-Welt

Immer mehr Dinge des täglichen Lebens verlagern sich in die Online-Welt. Viele Transaktionen konnten aber bislang nicht ohne Medienbruch über das Internet abgeschlossen werden, da der Nachweis der Identität zum Beispiel eines Kunden oder eines Antragstellers eine Hürde im Prozess darstellt. Häufig ist die Vorlage des Ausweises vor Ort oder ein separater Identitätsnachweis auf dem Postweg erforderlich.

Im Internet müssen die Nutzer bei vielen Angeboten mit Passwörtern oder Geheimnummern zurechtkommen, die sich idealerweise von Anwendung zu Anwendung unterscheiden, um die Sicherheit und den Schutz der persönlichen Daten zu gewährleisten. Einen Standard-Identitätsnachweis, der lückenlos in der Online-Welt funktioniert, gab es bislang nicht. Der neue Personalausweis schließt diese Lücke mit seiner Online-Ausweisfunktion. Der Chip in der

Ausweiskarte kann erforderliche Daten – nach Zustimmung des Ausweisinhabers durch die Eingabe einer persönlichen PIN – über sicher verschlüsselte Verbindungen übermitteln. Im Gegensatz zu bisherigen Anmeldeverfahren im Internet, bei denen sich die Nutzer nur durch die Kenntnis einer Kombination aus Nutzernamen und Passwort identifizieren, erhöht der neue Personalausweis dabei das Sicherheitsniveau: Denn hier ist nicht nur die Kenntnis der PIN, sondern zusätzlich der Besitz des Ausweises erforderlich. Auf diese Weise werden Identitätsdiebstahl und -missbrauch deutlich erschwert.

Auf der anderen Seite erhält der Anbieter der Anwendung – egal ob Behörde oder kommerzieller Anbieter – verlässliche Daten seines Gegenübers. Aber damit noch nicht genug: Auch die Anbieter müssen sich selbst „ausweisen“ und ihre Identität nachweisen, denn auch die Nutzer haben ein Recht darauf zu erfahren, wer ihre persönlichen Daten erheben will.

Eine weitere Möglichkeit des neuen Personalausweises ist die Nutzung der Unterschriftsfunktion mit der qualifizierten elektronischen Signatur (QES). Auf diese Weise erhalten die Bürgerinnen und Bürger zusätzlich die Möglichkeit, mit Hilfe des bereits etablierten Verfahrens der elektronischen Signatur schriftformbedürftige Erklärungen auch auf elektronischem Wege rechtsverbindlich zu unterschreiben. Dazu kann der Ausweisinhaber ein Signaturzertifikat von einem unabhängigen Zertifizierungsdiensteanbieter erwerben und auf den Chip nachladen. Die qualifizierte elektronische Signatur ist rechtlich der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt.

Motor für E-Government in der öffentlichen Verwaltung

Einer im Auftrag von BITKOM durchgeführten Studie zufolge sind besonders Angebote in der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Behörden gefragt. Bereits heute werden vielfältige Leistungen der Behörden via Internet angeboten. Für eine Vielzahl von Verwaltungsprozessen ist trotzdem noch das persönliche Erscheinen des Antragstellers in der Behörde zur Identitätsüberprüfung oder die Übermittlung unterzeichneter Dokumente in Papierform notwendig. Hier kann der neue Personalausweis seine Vorteile einbringen. Medienbrüche können durch die neuen Funktionen vermieden werden: So kann der „Gang zur Behörde“ zukünftig übers Internet oder an Selbstbedienungsterminals rund um die Uhr und unabhängig von den Öffnungszeiten erfolgen. Die persönliche Vorlage des Personalausweises oder der Versand unterschriebener Formulare kann vollständig durch die Online-Ausweisfunktion und die Unterschriftsfunktion mit der qualifizierten elektronischen Signatur ersetzt werden.



* Cornelia Rogall-Grothe ist Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern und Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik



Staatliche Infrastrukturen als verlässliche Grundlage

Im Umfeld des neuen Personalausweises sorgen viele Vorkehrungen dafür, dass persönliche Daten und Informationen geschützt sind und nicht zusammengeführt werden können. Bei der Konzeption der Infrastruktur stand ein besonders hohes Schutzniveau für die Daten der Bürger im Mittelpunkt, die Nutzung sollte gleichzeitig einfacher werden.

Beim „Online-Ausweisen“ ist vor allem gegenseitiges Vertrauen ein bedeutender Faktor, also auch, dass sich die Behörde bzw. der Anbieter im Netz gegenüber dem Bürger ausweisen muss. Dieser Identitätsnachweis auf Anbieterseite wird mit Hilfe von staatlich vergebenen Berechtigungszertifikaten realisiert. Nur wer eine Berechtigung von staatlicher Seite erhalten hat, kann Daten

Durch papierlose Bearbeitung von Anträgen werden nicht nur Bürokratielasten auf Seiten des Bürgers abgebaut. Auch die Behörden können von Kostensenkungen durch eine Verschlinkung ihrer Verwaltungsprozesse profitieren. Zudem fördern der verbesserte Kundenservice und moderne Online-Dienstleistungen das Image der öffentlichen Verwaltung.

Die meisten E-Government-Lösungen setzen eine rechtssichere und verbindliche Abwicklung des Prozesses voraus, das heißt, eine eindeutige Identifikation des Bürgers und zweifelsfreie Zuordnung zu den Personendaten ist unabdingbar. Die im neuen Personalausweis enthaltenen Funktionalitäten stellen die Grundlage dafür dar und bergen in sich ein hohes Potenzial für die Verwaltungsmodernisierung.

Gute Beispiele für effizientere und bürgerfreundlichere Prozesse sind die Angebote, die im Rahmen der KfZ-Zulassung und des Führerscheinwesens gemacht werden können. Sie ermöglichen etwa das An-, Ab-, und Ummelden eines Fahrzeugs oder Beantragungen und Änderungen der Fahrerlaubnis – alles ganz ohne den ungeliebten Behördengang. Vielfältige weitere Dienste, die der Bürger bei „seiner“ Behörde in Anspruch nimmt, sind naheliegend: etwa die Beantragung von Anwohnerparkausweisen, die An- und Abmeldung einer Nebenwohnung oder eines Gewerbes und die Beantragung von Briefwahl-Unterlagen.

aus dem neuen Personalausweis lesen. Die Ausstellung der Berechtigungen ist an strenge datenschutzrechtliche Auflagen geknüpft. Die Berechtigungen und die auf deren Basis erstellten technischen Zertifikate geben darüber hinaus vor, dass nur die Datenkategorien aus dem Ausweis erhoben werden dürfen, die für den jeweiligen Zweck auch tatsächlich benötigt werden.

So nimmt der Staat die Rolle als hoheitlicher Vertrauensstifter ein, ohne sich jedoch in die Kommunikation zwischen Nutzern und Anbietern einzuschalten.

Die Online-Ausweisfunktion macht es folglich für die Bürgerinnen und Bürger leichter, weniger Daten preiszugeben. Wenn Daten offengelegt werden, kann dies bewusster und zielgerichteter passieren.

Der neue Personalausweis ist somit eine der modernsten und sichersten Identitätskarten, die einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, das Vertrauen in E-Government-Angebote weiter zu stärken.

Mit dem neuen Personalausweis stellt der Staat eine Infrastruktur bereit, um das E-Government weiter voranzutreiben. Für den Erfolg ist es entscheidend, dass zahlreiche Dienstleister aus vielen Verwaltungsbereichen die Online-Ausweisfunktion und die qualifizierte elektronische Signaturfunktion in verschiedene Bürgerdienste einbinden. Auch der Gesetzgeber selbst ist hier gefordert, Hürden abzubauen.



Mit Haufe wissen Sie immer früher was kommt. Versprochen.

Das Internet bietet Ihnen eine unglaubliche Fülle an Informationen zu allen Themen. Doch wer liefert Ihnen genau das Wissen, das für Ihre tägliche Praxis relevant ist? Und wer bürgt für Verlässlichkeit? Wir haben die Lösung für Sie: Das Portal für den öffentlichen Dienst vereint die bewährte Fachkompetenz von Haufe mit allen Neuigkeiten, die Sie kennen müssen – fokussiert und tagesaktuell.

www.haufe.de/oeffentlicher-dienst

Jetzt
kostenlos
registrieren

HAUFE.

Die Einziehung öffentlicher Straßen

Soll eine Straße ihre Eigenschaft als öffentliche Straße verlieren, so bedarf es als actus contrarius zur Widmung einer Einziehung. Für Bundesfernstraßen bestimmen sich die Voraussetzungen hierfür nach § 2 Abs. 4 FStrG, für alle sonstigen Straßen nach den Straßengesetzen der Länder. Nach diesen gesetzlichen Vorgaben setzt eine Einziehung voraus, dass die Straße entweder jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe bereitet mitunter Schwierigkeiten. Erforderlich ist auch eine Abgrenzung zu straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen wie Straßensperrungen nach § 45 StVO.

I. Einleitung

Straßen erhalten ihre Eigenschaft als öffentliche Straßen mit dem Akt der Widmung. Für Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten, § 1 Abs. 2 FStrG) ergibt sich dies aus § 2 Abs. 1 FStrG, für alle anderen Straßen aus entsprechenden Vorschriften der Landesstraßengesetze (siehe z. B. Art. 6 Abs. 1 BayStrWG). Durch den Rechtsakt der Widmung werden öffentliche Sachen einem öffentlichen Regime unterstellt, das dem Träger der öffentlichen Verwaltung eine spezifische Sachherrschaft verleiht. Die öffentliche Sache „Straße“ wird als Sachgesamtheit den Normen des Verwaltungsrechts überantwortet.¹ Bei der Widmung handelt es sich um einen Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2, 2. Alt. VwVfG, da sie die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache, hier einer Straße, begründet und deren Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.² Als gesetzliche Folge der Widmung wird der Allgemeinheit die Nutzung der Straße – der Gemeingebrauch – eröffnet und es werden Rechte sowie Pflichten für den Träger der Straßenbaulast begründet. Darüber hinaus ermöglicht die Widmung den Anliegern, soweit sie hierauf angewiesen sind, eine gesteigerte, qualifizierte Nutzung der Straße in Form von Zufahrt und Zugang.³ Vor allem durch städtebauliche Maßnahmen kann die Notwendigkeit entstehen, öffentliche Straßen zu beseitigen, um die von ihnen beanspruchten Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen. Eine Beseitigung kann auch dann anstehen, wenn der Streckenverlauf einer Straße geändert werden soll. Derartige Beseitigungen einer Straße in natura können nicht nach freiem Belieben des Straßenbaulastträgers erfolgen, sondern nur dann, wenn die Voraussetzungen für eine Einziehung der jeweiligen Straße vorliegen. Für Bundesfernstraßen sind diese in § 2 Abs. 4 FStrG geregelt, für alle anderen Straßen in den Landesstraßengesetzen.⁴ Die dort genannten Voraussetzungen für eine Einziehung müssen auch dann vorliegen, wenn

die Straße körperlich zwar nicht beseitigt werden soll, wenn sie aber – etwa weil sie für den öffentlichen Verkehr nicht mehr benötigt wird – aus dem Gemeingebrauch und der öffentlich-rechtlichen Verantwortung des Straßenbaulastträgers entlassen werden soll. Die Einziehung ist das Gegenteil der Widmung⁵ (actus contrarius) und kann daher auch als „Entwidmung“ bezeichnet werden. Es geht um den teilweisen oder völligen Entzug der Zweckbestimmung eines Grundstücks als öffentliche Verkehrsfläche.⁶ Die Einziehung ist – ebenso wie die Widmung – im Hinblick auf ihr generellen Wirkungen eine Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG, weil sie der Straße den öffentlich-rechtlichen Sachstatus und der Allgemeinheit die gemeingebrauchliche Nutzung entzieht.⁷ Mit der Einziehung werden die öffentlich-rechtliche Sachherrschaft der zuständigen Verwaltungsorgane über diese Straße sowie die Straßenbaulast des zuständigen Baulastträgers wieder beseitigt und zugleich entfällt – wie die Straßengesetze z. T. ausdrücklich regeln⁸ – die Berechtigung privater Dritter, die Straße im Rahmen des Gemein- und Anliegergebrauchs oder im Rahmen von Sondernutzungen nutzen zu dürfen.⁹ Für die Wirksamkeit der Einziehung ist kein Realakt erforderlich, d. h. es ist irrelevant, was mit der Straße in tatsächlicher Hinsicht geschieht. Die Straße muss also nicht unbedingt zurückgebaut, abgesperrt oder durch eine entsprechende Beschilderung verkehrlich beschränkt werden.¹⁰

II. Abgrenzungsfragen

1. Volleinziehung und Teileinziehung

Die Einziehung einer Straße kann als Voll- oder als Teileinziehung erfolgen. Der Wortsinn dieses Begriffsgegenpaars könnte den falschen Schluss zulassen, dass unter Volleinziehung die Einziehung einer Straße in ihrer Gesamtheit, also auch bezogen auf ihre gesamte Länge zu verstehen sei, unter Teileinziehung hingegen die Einziehung insbesondere von Streckenabschnitten. Tatsächlich versteht man unter Teileinziehung aber die Beschränkung der Widmung auf bestimmte Nutzungsarten, -zwecke und -zeiten (so ausdrücklich Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG; ähnlich § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG, § 7 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW, § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG oder § 8 Abs. 1 Satz 2 ThürStrG). Wird ein Teilstück einer Straße vollständig eingezogen, so liegt keine Teileinziehung, sondern eine Volleinziehung vor. Eine Teileinziehung liegt hingegen vor, wenn die Benutzung der

* Dr. Alfred Scheidler ist nebenamtlich Lehrbeauftragter an der Universität Bayreuth und Dozent an der Bayerischen Verwaltungsschule.

1 Zeidler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz – Kommentar (Stand: März 2010), Art. 6 BayStrWG, Rn. 2.

2 Marshall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz – Kommentar (5. Aufl. 1998), § 2 FStrG, Rn. 25; Henneke, in: Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar (9. Aufl. 2010), § 35 VwVfG, Rn. 131; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (17. Aufl. 2009), § 9 Rn. 31.

3 Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 4.

4 Siehe etwa für Bayern Art. 8 BayStrWG, für Baden-Württemberg § 7 StrG BW, für Brandenburg § 8 BbgStrG, für Hessen § 6 HStrG, für Niedersachsen § 8 NStrG, für Nordrhein-Westfalen § 7 StrWG NRW, für Rheinland-Pfalz § 37 LStrG Rh.-Pf., für das Saarland § 8 StrG SL, für Sachsen § 8 SächsStrG, für Sachsen-Anhalt § 8 StrG LSA, für Thüringen § 8 ThürStrG.

5 HessVGH, Urt. v. 9.5.1972, DVBl. 1973, 510; Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 64; Zeidler/Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 6.

6 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 1; Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 66.

7 Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 80; Zeidler/Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 6; siehe auch BayVGH, Urt. v. 14.1.2010, NVwZ-RR 2010, 507; VG Osnabrück, Urt. v. 20.2.2009, Az.: 6 A 114/08 (juris Rn. 13).

8 Siehe etwa § 2 VII FStrG, Art. 8 IV BayStrWG, § 8 V BbgStrG, § 8 IV 4 NStrG, § 7 VII StrWG NRW, § 37 VI LStrG Rh.-Pf., § 8 IV StrG SL, § 8 V SächsStrG, § 8 V 5 StrG LSA oder § 8 IV ThürStrG.

9 Vgl. VG Osnabrück, Urt. v. 20.2.2009, Az.: 6 A 114/08 (juris Rn. 13); Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 68 f.

10 Zeidler/Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 10.

Straße für bestimmte Verkehrsarten (z. B. Fußgänger- und Radverkehr) gesperrt, auf bestimmte Verkehrszwecke (z. B. Anlieger- oder Lieferverkehr) beschränkt oder nur zu bestimmten Zeiten (z. B. tagsüber) zugelassen wird.¹¹ Im Gegensatz zur Volleinziehung lässt die Teileinziehung einer Straße also deren öffentlichen Sachstatus und die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen unberührt.¹² Das Institut der Teileinziehung kann insbesondere als Mittel der Stadtgestaltung fruchtbar gemacht werden, etwa zur Schaffung verkehrsberuhigter Bereiche.¹³

Nicht in allen Landesstraßengesetzen ist die Teileinziehung ausdrücklich gesetzlich geregelt¹⁴ und auch § 2 FStrG trifft hierzu keine explizite Aussage. Als ein Anwendungsfall der (Voll-)Einziehung und als deren „Minus“ ist jedoch die Teileinziehung auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung zulässig.¹⁵

2. Abgrenzung zu straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen

Beschränkungen des Straßenverkehrs, wie sie als Folge einer Teileinziehung entstehen können, indem die Widmung auf bestimmte Nutzungsarten, -zwecke und -zeiten beschränkt wird, können auch mit Mitteln des Straßenverkehrsrechts, namentlich mit Maßnahmen nach § 45 StVO¹⁶ erreicht werden. § 45 StVO kommt über die Rechtsfolgenverweisung¹⁷ in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG auch zur Anwendung, wenn ein Luftreinhalteplan (§ 47 Abs. 1 BImSchG) bzw. ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen (§ 47 Abs. 2 BImSchG)¹⁸ verkehrsbeschränkende Maßnahmen¹⁹ vorsehen, zu denen auch die Anordnung von Umweltzonen gehören kann.²⁰ Insofern stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zwischen einer straßenrechtlichen Teileinziehung einer Straße und straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 StVO. Grundsätzlich sind Straßen- bzw. Wegerecht und Straßenverkehrsrecht selbstständige Rechtsmaterien mit unterschiedlichen Regelungszwecken, die voneinander zu trennen sind. Die Abgrenzung zwischen den beiden Bereichen erfolgt nach den verschiedenen Aufgaben, die mit ihrer gesetzlichen Regelung zu bewältigen sind: Das Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion; das Straßenverkehrsrecht regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. In diesem Sinne ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht.²¹ Beide Bereiche stehen in einem engen Zusammenhang: So setzt das Straßenverkehrsrecht insbesondere durch das Erfordernis der straßenrechtlichen Widmung das Stra-

ßenrecht voraus (sog. Vorbehalt des Straßenrechts). Die Straßenverkehrsbehörden können innerhalb des vom Straßenrecht vorgegebenen Widmungsrahmens die Nutzungsausübung regeln (sog. Vorrang des Straßenverkehrsrechts).²²

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die Abgrenzung zwischen einer Teileinziehung und straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 StVO folgendes: Da die Regelungsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden prinzipiell durch den Rahmen begrenzt sind, in denen der Verkehr wegerechtlich zugelassen ist, kann mit der Anordnung einer Verkehrsbeschränkung nach § 45 StVO kein Zustand dauerhaft herbeigeführt werden, der im Ergebnis auf eine endgültige Entwidmung oder Teileinziehung hinausläuft. Eine solche Maßnahme müsste vielmehr auf eine wegerechtliche Grundlage gestellt werden.²³ Verkehrsregelungen nach § 45 StVO können zwar auch auf eine Ausklammerung widmungsrechtlich eröffneter Verkehrs- oder Benutzungsarten hinauslaufen. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die verkehrsbeschränkende Maßnahmen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs erfolgen (siehe § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO) oder einer der in § 45 Abs. 1 Satz 2 StVO genannten Gründe oder ein Fall des § 45 Abs. 1a StVO vorliegt. Zum anderen dürfen die Maßnahmen nicht von einer Dauerhaftigkeit geprägt sein. Tief greifende Eingriffe, die die abstrakte Verkehrsfunktion einer Straße nachhaltig verändern, bedürfen vielmehr einer vom Träger der Straßenbaulast vorgenommenen Widmungsbeschränkung.²⁴ Diese Grenze ist in der Regel erreicht, wenn eine dauerhafte Beschränkung vorgenommen wird, die Einfluss auf die Zulässigkeit bestimmter Verkehrsarten hat.²⁵

Das Widmungsrecht und das mit diesem verbundene Verfahren darf somit nicht dadurch umgangen werden, dass faktisch mit Hilfe des Straßenverkehrsrechts die gleichen Zustände hergestellt werden, wie sie mit einer Entwidmung zu erreichen sind.²⁶ Soll also eine Straße dauerhaft für den gesamten Kraftfahrzeugverkehr gesperrt werden, ist das richtige Instrument dafür nicht § 45 StVO, sondern die Entwidmung durch den Straßenbaulastträger auf der Grundlage des Straßenrechts.²⁷

III. Die Voraussetzungen für eine Einziehung

1. Allgemeines und Überblick

Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit eine Straße eingezogen werden kann, sind in den Straßengesetzen inhaltlich gleich geregelt, wenngleich in der Formulierung z. T. leichte Unterschiede bestehen. Abgestellt wird auf zwei Alternativvoraussetzungen: Die eine betrifft die Bedeutung der Straße für den Verkehr. Danach kann eine Straße eingezogen werden, „wenn sie für den Verkehr entbehrlich ist“ (so § 7 Abs. 1 StrG BW), wenn sie „jede Verkehrsbedeutung verloren hat“ (so etwa § 2 Abs. 4 FStrG, Art. 8 Abs. 1

11 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 18.

12 Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 71.

13 Zeitler/Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 5.

14 So enthalten z. B. § 7 StrG BW oder § 6 HStrG keine ausdrückliche Regelung.

15 Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 65 m w. N.

16 Detailliert zu dieser Vorschrift siehe Rebler/Scheidler, Immissionsschutz im Straßenverkehr (2006), S. 40 ff.; siehe auch Steiner, DAR 1994, 341.

17 Siehe Geiger, DAR 2007, 181 (182); Rebler/Scheidler, SVR 2007, 201 (204); Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz – Kommentar (8. Aufl. 2010), § 40 BImSchG, Rn. 8; Scheidler, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht (Stand: Juli 2010), § 40 BImSchG, Rn. 29; a. A.: Brenner, DAR 2008, 260 (262); Hellriegel/Hermanns, DAR 2007, 629 (631).

18 Allgemein zur Luftreinhalteplanung siehe Scheidler, UPR 2006, 216; Jarass, VerwArch 2006, 429.

19 Zu den in Betracht kommenden Maßnahmen im Einzelnen siehe Scheidler, in: Feldhaus (Fn. 17), § 40 BImSchG, Rn. 24; Paternoster, Verkehrsbeschränkungen zur Verringerung der innerstädtischen Feinstaubbelastung (2010), S. 107 ff.

20 Zu Umweltzonen siehe Hellriegel/Hermanns, DAR 2007, 629; Brenner, DAR 2008, 260; Klinger, NVwZ 2007, 785; Küpper, SVR 2009, 93; Rebler/Scheidler, UPR 2009, 436; dies., NVwZ 2010, 98; Paternoster (Fn. 19), S. 112 ff.; Scheidler, in: Feldhaus (Fn. 17), § 40 BImSchG, Rn. 25a.

21 BVerfG, Beschl. v. 9.10.1984, NJW 1985, 371; allgemein zur Abgrenzung siehe auch Rebler, BayVBl. 2005, 394; Jahn, NZV 1994, 5 (8); Paternoster (Fn. 19), S. 169 ff.

22 Steiner, DAR 1994, 341; ders., JuS 1984, 1 (4); Paternoster (Fn. 19), S. 170; siehe auch VG München, Urt. v. 11.10.2006, Az.: M 23 K 05.4173 (juris Rn. 34); Rebler, BayVBl. 2005, 394 (397).

23 VG München, Urt. v. 11.10.2006, Az.: M 23 K 05.4173 (juris Rn. 34) unter Hinweis u. a. auf Steiner, DVBl. 1992, 1561 (1564) und Rebler, BayVBl. 2005, 394 (397).

24 Steiner, JuS 1984, 1 (5); Rebler, BayVBl. 2005, 394 (397 f.); Paternoster (Fn. 19), S. 171; VG München, Urt. v. 11.10.2006, Az.: M 23 K 05.4173 (juris Rn. 34); siehe auch König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht (40. Aufl. 2009), § 45 StVO, Rn. 28b.

25 Peine, DÖV 1978, 835 (838), bezogen auf die Einrichtung von Fußgängerzonen; Rebler, BayVBl. 2005, 394 (398); Paternoster (Fn. 19), S. 170 f.

26 Paternoster (Fn. 19), S. 170.

27 Vgl. Steiner, DAR 1994, 341 (343); Jahn, NZV 1994, 5 (9); Jarass, NVwZ 2003, 257 (266); Arndt, WiVerw 1993, 206 (227 ff.); Scheidler, in: Feldhaus (Fn. 17), § 40 BImSchG, Rn. 26.

Satz 1 BayStrWG, § 8 Abs. 2 Satz 1 BbgStrG), „wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht“ (so § 6 Abs. 1 Satz 1 HStrG) bzw. wenn sie „keine Verkehrsbedeutung mehr“ hat (so § 8 Abs. 1 Satz 1 NStrG, § 7 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW, § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsStrG, § 8 Abs. 2 Satz 1 StrG LSA oder § 8 Abs. 2 Satz 1 ThürStrG). Trotz der unterschiedlichen Formulierungen ist inhaltlich jeweils dasselbe gemeint. Alternativ kann (bzw. muss)²⁸ eine Straße eingezogen werden, wenn „überwiegende Gründe des öffentlichen“ Wohls vorliegen bzw. die Einziehung erforderlich machen.

2. Verlust der Verkehrsbedeutung

Die Entbehrlichkeit einer Straße wegen des Wegfalls ihrer Verkehrsbedeutung ist im Hinblick auf sämtliche Verkehrsarten und -zwecke sowie alle potentiellen Nutzerkreise zu beurteilen. Eine Einziehung als Volleinziehung scheidet daher aus, wenn zwar im Rahmen der bestehenden Widmung keine Verkehrsbedeutung mehr vorliegt, wenn aber im Übrigen noch ein Bedürfnis für einen – wenn auch eingeschränkten – öffentlichen Verkehr besteht. In solchen Fällen kommt allenfalls eine Teileinziehung, gegebenenfalls auch eine Umstufung der Straße in Betracht²⁹, so etwa wenn die Ortsdurchfahrt einer Bundesstrasse noch dem Fußgängerverkehr dienen kann³⁰ oder wenn ein Weg noch landwirtschaftlichem Verkehr dienen kann.³¹ Ein Verlust jeder Verkehrsbedeutung liegt auch dann nicht vor, wenn die Straße noch für Anlieger eine Verkehrsbedeutung hat. Vielmehr ist für Wege, auf denen sich lediglich Anliegerverkehr abspielt, ein Verkehrsbedürfnis auch dann anzuerkennen, wenn die Anliegergrundstücke nicht anderweitig angemessen erschlossen werden, durch die Wegeeinziehung also in den Kernbereich des Anliegerrechts eingegriffen würde.³² Auf die Verkehrsfrequenz kommt es nicht an, denn selbst bei einer nur gelegentlichen Benutzung hat ein Weg bzw. eine Straße noch eine Verkehrsbedeutung. Dies hat der BayVGh mit Beschluss vom 23.6.2009 für Art. 8 Abs. 1 BayStrWG, der allerdings – ebenso wie etwa § 2 Abs. 4 FStrG oder § 8 Abs. 2 Satz 1 BbgStrG – von einem Verlust „jeder Verkehrsbedeutung“ spricht, entschieden. Die Entscheidung ist aber durchaus auch auf die Länderbestimmungen übertragbar, die weniger deutlich formuliert sind, als die Regelung in Bayern. Selbst wenn ein Weg oder eine Straße nur noch gelegentlich benutzt wird, ist sie nicht „für den Verkehr entbehrlich“ (vgl. § 7 Abs. 1 StrG BW) bzw. es mangelt an der Voraussetzung, dass „kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht“ (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 HStrG oder § 37 Abs. 1 Satz 1 StrG Rh.-Pf.) oder eine Straße „keine Verkehrsbedeutung mehr“ hat (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 NStrG oder § 7 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW).

Für die Zulässigkeit einer Entziehung kommt es nicht darauf an, aus welchem Grund die Straße entbehrlich geworden ist. Ein Grund kann etwa sein, dass an anderer Stelle eine neue Straße dem Verkehr zur Verfügung steht.³³ Eine Einziehung darf aber keine anderen als straßenrechtliche Ziele verfolgen; soll der Verkehr in bisherigem Umfang beibehalten werden und sollen nur unerwünschte Personen von der Wegefläche mittels Hausverbots ferngehalten werden, so ist die Einziehung unzulässig.³⁴

Wird ein öffentlicher Weg längere Zeit nicht benutzt, so muss diese Unterbrechung der Nutzung bei einer späteren Entscheidung über die Einziehung des Weges nicht zwingend berücksichtigt werden, denn maßgebend ist allein, ob der Weg im Zeitpunkt der Entscheidung über die Erfüllung der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen seine Verkehrsbedeutung verloren hat.³⁵ Hat daher eine unanfechtbar gewidmete öffentliche Straße im Zeitpunkt der Entscheidung über ihre Einziehung tatsächlich noch – oder wieder – Verkehrsbedeutung, kommt es auf zurückliegende Zeiten auch langjähriger Nichtbenutzung nicht an.³⁶ Nicht von Belang ist hingegen ein in Zukunft eventuell zu erwartendes Verkehrsbedürfnis.³⁷

An einen Wegfall der Verkehrsbedeutung könnte auch dann zu denken sein, wenn auf einem gewidmeten und in natura ursprünglich auch vorhandenen Weg ein Verkehr deshalb nicht mehr stattfinden kann, weil der Weg inzwischen tatsächlich nicht mehr besteht. Dies kann etwa der Fall sein, weil ein Landwirt einen an seinem Acker vorbeiführenden öffentlichen Weg – sei es absichtlich oder versehentlich – mit untergepflügt hat. Selbst wenn diese Situation seit Jahren bestanden hat, ist gleichwohl eine Verkehrsbedeutung immer noch anzunehmen, wenn ein hinterliegender Landwirt in dieser Zeit sein Grundstück über einen Umweg angefahren hat, er aber normalerweise über den unter Pflug genommenen Weg gefahren wäre.³⁸ Würde man dies anders sehen, könnte allein durch faktische Maßnahmen eine Entwidmung vorgenommen werden. Dem steht aber die Formenstrenge des Straßenrechts entgegen. Danach kann der öffentlich-rechtliche Status einer Straße grundsätzlich nur durch einen förmlichen Rechtsakt begründet und nur durch ein förmliches Verfahren beendet werden³⁹ (siehe dazu auch unten IV.).

3. Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls

Als alternativ gesetzliche Voraussetzung nennen die Straßengesetze das Vorliegen überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls. Dies beruht darauf, dass neben einer Straße auch andere öffentliche Sachen, Einrichtungen und Anlagen denkbar sind, die im konkreten Einzelfall an der konkreten Stelle wichtiger oder nur an dem vorgegebenen Ort herstellbar sind, so dass ihnen die Straße weichen muss.⁴⁰ Erforderlich ist eine Abwägung aller für und gegen die Einziehung sprechenden öffentlichen und privaten Belange. Bei der Abwägung müssen insbesondere der Kernbereich des Anliegergebrauchs und auch die nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG fallenden Belange der Anlieger angemessen berücksichtigt werden. Ebenso sind auch die Interessen der Anlieger derjenigen Straßen, die den durch die Einziehung verdrängten Verkehr aufnehmen müssen, in die Abwägung einzustellen.⁴¹ Eine Einziehung aus Gründen des öffentlichen Wohls ist nur zulässig, wenn das Interesse der Allgemeinheit an der vollständigen Einziehung größer ist als eine Aufrechterhaltung der Straße für Zwecke des Straßenverkehrs, wenn also die für die Einziehung sprechenden Gründe überwiegen.

Da beim Bestehen einer öffentlichen Straße als Sache im Gemeingebrauch ein nicht unbedeutendes öffentliches Interesse vorliegt,

28 Zu Ermessensspielräumen bzw. einer gebundenen Entscheidung der Behörde je nach Bundesland siehe unten V.

29 *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 77; *VG Osnabrück*, Urt. v. 20.2.2009, Az.: 6 A 114/08 (juris Rn. 15); siehe auch *Häufler*, in: *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 14; *BayVGh*, Urt. v. 19.11.1997, BayVBl. 1998, 367.

30 *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 77.

31 *BayVGh*, Beschl. v. 23.6.2009, BayVBl. 2010, 25 (26).

32 *HessVGh*, Urt. v. 17.10.1973, Az.: II OE 5/72 (juris).

33 *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 77.

34 *BayObLG*, Urt. v. 26.4.1990, NVwZ 1990, 899; *Sauthoff*, NVwZ 1994, 17 (21).

35 *BayVGh*, Beschl. v. 23.6.2009, BayVBl. 2010, 25 (26).

36 *BayVGh*, Beschl. v. 23.6.2009, BayVBl. 2010, 25.

37 *Sauthoff*, NVwZ 1994, 17 (21).

38 Vgl. *BayVGh*, Beschl. v. 23.6.2009, BayVBl. 2010, 25 (26): „Rechtlich irrelevant ist ... der Einwand ..., der Weg sei in der Natur überhaupt nicht mehr vorhanden.“

39 Vgl. *Häufler*, in: *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 39; *BayVGh*, Beschl. v. 23.6.2009, BayVBl. 2010, 25 (26).

40 *Häufler*, in: *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 15.

41 *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 78; *Häufler*, in: *Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech* (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 15.

solange ein allgemeines Verkehrsbedürfnis anerkannt werden kann, muss es sich um gewichtige Gründe handeln, die für eine Einziehung sprechen. Sie können vielfältiger Natur sein und z. B. darin liegen, dass die Wohnqualität erhalten und verbessert werden soll oder dass Parkplätze geschaffen werden sollen. Ebenso können ästhetische Aspekte, Verkehrsberuhigung, Natur- und Landschaftsschutz oder Lärmschutz solche Gründe sein⁴², außerdem städtebauliche und städteplanerische Ziele.⁴³ Erhält etwa eine Stadt den Zuschlag für eine Landes- oder Bundesgartenschau, die – unter Gewährung großzügiger Förderungen – auch darauf abzielt, nachhaltige Verbesserungen der städtebaulichen Struktur zu erreichen, so wird dies in aller Regel ein Grund sein, der die Einziehung einer Straße rechtfertigen kann, sofern die Straße diesem Konzept widerspricht. Auch die Wiederherstellung des ursprünglichen Stadtbildes oder Stadtgrundrisses kann ein solcher Grund sein⁴⁴, so etwa wenn für die Wiederherstellung eines historischen Stadtteiches eine Straße weichen muss. Gegenüber den Interessen von Anliegern, die auf die Straße als Zufahrt zu ihren Grundstücken angewiesen sind, können sich derartige Gründe aber nur dann durchsetzen, wenn es für die Anlieger zumutbare Alternativen gibt, zu ihren Grundstücken zu gelangen. Die Zumutbarkeit dürfte jedenfalls dann noch zu bejahen sein, wenn ein Umweg von nicht mehr als drei bis fünf Minuten zu fahren ist. Die Straßengesetze sprechen von Gründen des „öffentlichen“ Wohls. Eine Einziehung allein aufgrund der Interessen einzelner Privateigentümer ist daher rechtlich nicht möglich.⁴⁵ Allerdings ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass auch die Wahrung von letztlich privaten Interessen im besonderen öffentlichen Interesse stehen kann, beispielsweise wegen Schaffung von Arbeitsplätzen durch einen bestimmten Fabrikbau oder dass etwa das an sich private Interesse an der Errichtung eines Verkehrsflughafens andererseits auch besonderen öffentlichen Interessen dient.⁴⁶ Liegen überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vor, so ermöglicht dies die Einziehung einer Straße auch dann, wenn deren öffentliche Verkehrsbedeutung noch fortbesteht.⁴⁷

IV. Kein Wegfall der Widmung durch rein tatsächliche Vorgänge

Wie oben⁴⁸ – in anderem Zusammenhang – bereits festgehalten wurde, kann wegen der Formenstrenge des Straßenrechts der öffentlich-rechtliche Status einer Straße grundsätzlich nur durch einen förmlichen Rechtsakt begründet und nur durch ein förmliches Verfahren beendet werden. Rein tatsächliche Vorgänge, wie etwa die Beendigung des Verkehrs, die Beseitigung oder der Untergang des Straßen- bzw. Wegekörpers oder von Teilen desselben sind daher grundsätzlich ohne Einfluss auf den Fortbestand der Widmung; diese und die durch sie bewirkte öffentliche Zweckbestimmung werden vielmehr nur durch die förmliche Einziehung in dem durch die Straßengesetze bestimmten Verfahren oder, soweit gesetzlich zugelassen, durch entsprechende

Entscheidungen in anderen förmlichen Verfahren⁴⁹ beseitigt. Ebenso wie die fiktive oder tatsächliche Widmung einer Fläche für den öffentlichen Verkehr kommt auch deren *actus contrarius*, die Einziehung einer dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Fläche, allein durch die längere Nichtbenutzung grundsätzlich nicht in Frage.⁵⁰ Die Formvorschriften des Straßenrechts sind gerade deswegen eingeführt worden, um die Rechtsunsicherheiten auszuschließen, die ein Abstellen auf sich ändernde faktische Verhältnisse mit sich bringen würde.⁵¹ Eine in der Praxis wichtige Ausnahme von dieser Formenstrenge enthalten einige Straßengesetze der Länder sowie § 2 Abs. 6a Satz 2 FStrG für faktische Veränderungen im Zuge von Straßenbaumaßnahmen: So bestimmen etwa Art. 8 Abs. 6 Satz 1 BayStrWG, § 8 Abs. 6 BbgStrG, § 7 Abs. 6 Satz 1 StrWG NRW oder § 8 Abs. 6 Satz 1 SächsStrG, dass für den Fall einer Begradigung, unerheblichen Verlegung oder Anpassung einer Straße in sonstiger Weise an die verkehrlichen Bedürfnisse der Teil der Straße, der damit dem Verkehr auf Dauer entzogen wird, mit der Sperrung als eingezogen gilt. Das Gesetz behandelt damit den Realakt der Sperrung so, als läge ein förmlicher Verwaltungsakt der Einziehung vor. Man kann daher von einer gesetzlichen Einziehungsfiktion sprechen. Sie trägt dem Bedürfnis der Straßenbaubehörden, Wege und Straßen sich ändernden Verkehrsabläufen und Gegebenheiten geringfügig anzupassen, Rechnung und macht bei unwesentlichen Änderungen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung ein förmliches Verfahren entbehrlich. Der Anwendungsbereich dieser Ausnahme beschränkt sich auf Straßenbaumaßnahmen, die vom zuständigen Straßenbaulastträger selbst vorgenommen oder jedenfalls von ihm gebilligt sind. Unbefugte Veränderungen der Straßentrasse durch Dritte können die Einziehungsfiktion nicht auslösen.⁵²

Die Veränderungen müssen geringfügig sein, was z. B. nicht mehr angenommen werden kann für die Begradigung einer kurvenreichen Strecke über mehrere Kilometer Länge oder die Verlegung einer Straße neben die bisherige Trasse, insbesondere die Ersetzung einer Ortsdurchfahrt durch eine Umgehungsstraße.⁵³

V. Ermessensspielraum oder gebundene Entscheidung der Behörde

Die Frage, ob eine Einziehung von der Behörde als gebundene oder als Ermessensentscheidung verfügt wird, wird von den Straßengesetzen uneinheitlich beantwortet: So normieren etwa § 2 Abs. 4 FStrG, Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG oder § 37 Abs. 1 Satz 1 LStrG Rh.-Pf. eine gebundene Entscheidung, d. h. die Einziehung ist zu verfügen, wenn die Voraussetzungen vorliegen.⁵⁴ Demgegenüber räumen etwa § 7 Abs. 1 StrG BW, § 6 Abs. 1 Satz 1 HStrG oder § 8 Abs. 2 Satz 1 ThürStrG der Behörde ein Ermessen ein („kann“). Einen Mittelweg beschreiten z. B. die Regelungen in Brandenburg, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen: Danach „soll“ die zuständige Behörde die Einziehung verfügen, wenn die Voraussetzungen vorliegen.

42 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 15.

43 BayVGh, Beschl. v. 19.8.2009, BayVBl. 2010, 84.

44 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 15.

45 VG Osnabrück, Urt. v. 20.2.2009, Az.: 6 A 114/08 (juris Rn. 16).

46 VG Ansbach, Gerichtsbescheid v. 12.12.2003, Az.: AN 10 K 02.01364 (juris Rn. 76).

47 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 15; vgl. auch

BayVGh, Beschl. v. 19.8.2009, BayVBl. 2010, 84: „Soweit der Kläger ausführt, dass über das eingezogene Wegegrundstück nach wie vor öffentlicher Verkehr, auch Kfz-Verkehr, fließe, ist das mithin vor dem Hintergrund des Art. 8 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. BayStrWG unerheblich.“

48 Siehe oben III. 2. am Ende.

49 So kann eine Einziehung auch im Rahmen eines Planfeststellungsbeschlusses mit verfügt werden (siehe § 75 Abs. 1 VwVfG), so etwa wenn zur Wiederherstellung eines historischen Stadtteiches, dem eine Straße weichen muss, ein wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.

50 BayVGh, Beschl. v. 23.6.2009, BayVBl. 2010, 25 (26); BayVGh, Beschl. v. 9.12.2004, Az.: 8 ZB 04.2336 (juris Rn. 4).

51 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 39.

52 Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 40 f.

53 Marshall/Schroeter/Kastner (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 86.

54 Etwas anderes gilt etwa in Bayern (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG) oder in Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 3 StrWG NRW) für die Teileinziehung: Sie steht im Ermessen der Behörde.

Für § 2 Abs. 4 FStrG sowie für die Vorschriften derjenigen Bundesländer, die die Einziehung einer Straße als gebundene Entscheidung normieren, stellt sich im Hinblick auf den unbestimmten Rechtsbegriff „Gründe des öffentlichen Wohls“ die Frage, ob der Behörde nicht trotzdem ein Entscheidungsspielraum mit verminderter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zuzugestehen ist. Während dies in der Literatur teilweise bejaht wird⁵⁵, sieht der BayVGH die Entscheidung über die Einziehung als Beurteilung eines unbestimmten Rechtsbegriffs an, die der vollen Nachprüfung durch die Verwaltungsgerichte unterliegt.⁵⁶ Dies entspricht der Rechtsprechung von BVerwG⁵⁷ und BVerfG⁵⁸, derzufolge – von engen Ausnahmen abgesehen – unbestimmte Rechtsbegriffe gerichtlich voll überprüfbar sind, die Verwaltung also keinen Beurteilungsspielraum hat.⁵⁹ Diese Rechtsprechung ist – jedenfalls im hier vorliegenden Zusammenhang – kritisch zu sehen: Eine Straßeneinziehung aus Gründen des öffentlichen Wohls hat immer auch eine Abwägung der für die Einziehung sprechenden Gründe mit den Gründen, die gegen die Einziehung sprechen, zu enthalten. Es handelt sich um eine wertende Entscheidung, die einer planerischen Entscheidung nahe kommt. Einer Planung ist es jedoch wesensimmanent, dass abwägende Beurteilungen vorgenommen werden müssen, die gerichtlicher Kontrolle entzogen sind.⁶⁰ Auf der Tatbestandsseite derjenigen Normen zur Straßeneinziehung, die als gebundene Entscheidung ausgestaltet sind, wird man daher der für die Einziehung zuständigen Behörde einen Entscheidungsspielraum mit verminderter verwaltungsgerichtlicher Kontrolldichte zugestehen müssen.⁶¹

Für die Bundesländer, die die Vorschriften zur Straßeneinziehung als Soll-Vorschriften ausgestaltet haben, gilt wie für Soll-Vorschriften allgemein⁶², dass grundsätzlich eine Bindung der Behörde für den Regelfall statuiert ist, dass aber in atypischen Fällen Abweichungen gestattet sind. Die Behörde darf danach von der Regel nur in Fällen abweichen, in denen die für den Normalfall geltende Regelung von deren ratio legis offenbar nicht mehr gefordert wird. Die Feststellung eines atypischen Falles unterliegt uneingeschränkter gerichtlicher Kontrolle.⁶³

VI. Das Verfahren der Einziehung

Welche Behörde für eine Straßeneinziehung zuständig ist, ergibt sich aus den jeweiligen Straßengesetzen. So bestimmt § 2 Abs. 6 Satz 1 FStrG die oberste Landesstraßenbehörde als die für eine Einziehung zuständige Behörde. In Bayern etwa ist dies das Bayerische Staatsministerium des Innern (Art. 58 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG). Im Landesstraßenrecht bestimmt z. B. § 6 Abs. 1 Satz 2 HStrG für Gemeindestraßen die Gemeinde, für Landes- und Kreisstraßen die oberste Straßenbaubehörde und im Übrigen die Straßenaufsichtsbehörde als zuständige Behörde, wohingegen etwa § 8 Abs. 2 Satz 1 BbgStrG generell „die Straßenbaubehörde“ für zuständig erklärt. Auch dies

beinhaltet aber eine Differenzierung, da § 46 BbgStrG abhängig von der Klassifizierung einer Straße jeweils unterschiedliche Behörden für zuständig erklärt. Ähnliche Differenzierungen finden sich auch in den anderen Landesstraßengesetzen.

Für das Einziehungsverfahren findet sich übereinstimmend in allen Straßengesetzen die Regelung, dass die Absicht der Einziehung drei Monate vorher in den Gemeinden, die die Straße berührt, öffentlich bekannt zu machen ist. Als von der Einziehung berührte Gemeinden kommen nicht nur diejenigen in Betracht, über deren Gebiet die einzuziehende Straße verläuft, sondern alle Gemeinden, in denen sich die Maßnahme unmittelbar auswirken wird, etwa weil eine Verbindung zwischen zwei Gemeinden unterbrochen wird.⁶⁴ Die Bekanntmachung hat den Zweck, allen Beteiligten die Möglichkeit zu geben, erforderlichenfalls ihre Rechte geltend zu machen und Einwendungen zu erheben.⁶⁵ Ist die Bekanntmachung unterblieben, so ist die Einziehung (noch) nicht wirksam und die an sie geknüpften Rechtsfolgen treten nicht ein.⁶⁶

VII. Zusammenfassung

Die Einziehung (oder Entwidmung) einer öffentlichen Straße kann anstehen, wenn städtebauliche Maßnahmen Umstrukturierungen auch im Bereich von Straßenführungen erfordern oder wenn der Streckenverlauf einer Straße geändert werden soll. Für Bundesfernstraßen bestimmen sich die Voraussetzungen hierfür nach § 2 Abs. 4 FStrG, für alle sonstigen Straßen nach den Straßengesetzen der Länder. Erforderlich für eine Einziehung ist, dass die Straße entweder jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Als Gegenakt zur Widmung entzieht die Einziehung eine Straße dem Gemeingebrauch und entlässt sie aus der Straßenbaulast des jeweils zuständigen Straßenbausträgers. Die Einziehung kann als Voll- oder als Teileinziehung erfolgen. Teileinziehung ist die Beschränkung der Widmung auf bestimmte Nutzungsarten, -zwecke und -zeiten. Die Einziehung (vor allem Teileinziehung) einer Straße ist abzugrenzen von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 StVO. Letztere kommen nur in Betracht, wenn sie nicht von einer Dauerhaftigkeit geprägt sind.

Ob eine Straße ihre Verkehrsbedeutung verloren hat, ist im Hinblick auf sämtliche Verkehrsarten und -zwecke sowie alle potentiellen Nutzerkreise zu beurteilen. Eine Einziehung aus Gründen des öffentlichen Wohls ist zulässig, wenn das Interesse der Allgemeinheit an der vollständigen Einziehung größer ist als eine Aufrechterhaltung der Straße für Zwecke des Straßenverkehrs, wenn also die für die Einziehung sprechenden Gründe überwiegen. Dies können insbesondere städtebauliche oder städteplanerische Ziele sein. Rein tatsächliche Vorgänge, wie etwa die Beendigung des Verkehrs oder Beseitigung des Straßenkörpers sind ohne Einfluss auf den Fortbestand der Widmung; für deren Fortfall bedarf es daher grundsätzlich des förmlichen Verfahrens einer Einziehung. Die Straßengesetze stellen die Einziehung teilweise in das Ermessen der zuständigen Behörde, teils sehen sie eine gebundene Entscheidung vor. Die Behördenzuständigkeiten für eine Straßeneinziehung sind in den Straßengesetzen im Einzelnen festgelegt. Dort ist auch geregelt, dass die Absicht der Einziehung drei Monate vorher in den Gemeinden, die die Straße berührt, öffentlich bekannt zu machen ist.

55 Siehe etwa Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 16.

56 BayVGH, Urt. v. 10.5.1999, BayVbl. 2000, 82.

57 Siehe etwa BVerwGE 15, 207 (208); BVerwGE 24, 60 (63 f.); BVerwGE 56, 71 (75).

58 Siehe etwa BVerfGE 84, 34 (50); BVerfGE 103, 142 (156 ff.).

59 Siehe auch die ausführliche Erörterung der Problematik bei Maurer (Fn. 2), § 7 Rn. 26 ff.

60 Vgl. dazu Rennert, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar (13. Aufl. 2010), § 114 VwGO, Rn. 33 ff.

61 So im Ergebnis auch Häußler, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 16.

62 Siehe dazu etwa BVerwGE 78, 101 (105); BVerwGE 90, 275 (278 ff.).

63 *NdsOVG*, Urt. v. 18.2.2006, NVwZ-RR 2007, 147.

64 *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 82.

65 *Zeitler*, in: Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech (Fn. 1), Art. 8 BayStrWG, Rn. 32.

66 *Marschall/Schroeter/Kastner* (Fn. 2), § 2 FStrG, Rn. 85.

Unbeschränktes Fragerecht für Ratsmitglieder?

Durch das nordrhein-westfälische Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 09.10.2007 ist das Fragerecht des einzelnen Ratsmitgliedes zu solchen Themen, die nicht auf der Tagesordnung stehen, in § 55 Abs. 1 Satz 1 GO NRW als materielles Recht („Auskunftsrecht“) begründet worden. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 2 GO NRW regelt der Rat in der Geschäftsordnung Inhalt und Umfang des Fragerechts der Ratsmitglieder. Das Fragerecht gilt nicht nur für Ratsmitglieder, sondern in gleicher Weise für Ausschussmitglieder (§ 58 Abs. 2 Satz 1 GO NRW) und für Mitglieder der Bezirksvertretungen (§ 36 Abs. 5 Satz 2 GO NRW), weil diese Vorschriften das Verfahren im Rat für entsprechend anwendbar erklären. Dem Fragerecht korrespondiert eine Antwortpflicht des Bürgermeisters. Auch unabhängig von Regeln der Geschäftsordnung kann das Fragerecht jedoch Grenzen unterliegen, insbesondere wenn ansonsten die Funktions- und Arbeitsfähigkeit von Rat oder Verwaltung beeinträchtigt würde. Dem Bürgermeister als Ratsvorsitzendem erwächst daraus eine eigene Einschätzungsprärogative, inwieweit Fragen zu beantworten, teilweise zu beantworten bzw. zurückzuweisen sind¹.

Die rechtssichere Handhabung dieses Fragerechts bereitet in der Praxis allerdings – nicht zuletzt mit Blick auf die „bunte“ Zusammensetzung der Räte in Nordrhein-Westfalen nach der letzten Kommunalwahl – nicht unerhebliche Probleme. In großer Zahl wird die Verwaltung in Gremiensitzungen mit Fragen konfrontiert, deren Beantwortung „ad hoc“ nicht möglich ist und einen beträchtlichen Aufwand nach sich zieht. Gleichwohl gibt es hierzu aus guten und wohl nachvollziehbaren Gründen nur sehr wenige gerichtliche Entscheidungen und eher knappe einschlägige Kommentierungen. Der Beitrag beleuchtet in kritischer Auseinandersetzung mit dem im Rechtsprechungsteil dieser Zeitschrift bereits vorgestellten Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen (VG GE) vom 28.11.2008 – 15 K 2374/07 – das Spannungsverhältnis zwischen dem kommunalverfassungsrechtlich verbürgten Fragerecht und der Verwaltungskraft der Kommunen. Er soll die öffentliche Diskussion anregen und zur Klärung dieser Rechtsfragen beitragen.

I. Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 28.11.2008

1. Sachverhalt

Mit diesem – soweit ersichtlich – nicht veröffentlichten Urteil hat das VG GE der Klage eines Ratsmitglieds auf Feststellung, dass der Ratsbeschluss über die Nichtzulassung seiner Anfrage rechtswidrig sei, stattgegeben.

Der Kläger hatte in der Ratssitzung einer kreisfreien Stadt unter dem Tagesordnungspunkt „Mitteilungen und Anfragen“ im Zusammenhang mit seinem Wortbeitrag zur Frage der Notwendigkeit der Inanspruchnahme externer Beratung für die Stadt um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie hoch waren im Jahre 2005 die Kosten für die Beauftragung von Beraterfirmen, Anwaltskanzleien, Agenturen etc.?
2. In welchen Bereichen, mit welcher Zielstellung und mit wem wurden die Verträge abgeschlossen?

Der Oberbürgermeister hatte daraufhin mitgeteilt, dass die Beantwortung nicht leistbar sei und den Kläger gebeten die Anfrage einzugrenzen. Der Kläger hatte entgegnet, er habe das Ganze auf das Jahr 2005 eingegrenzt. Seines Erachtens seien die Kosten zu ermitteln. Daraufhin hatte der Oberbürgermeister den beklagten Rat um einen entsprechenden Geschäftsordnungsbeschluss gebeten, da die Beantwortung der Anfrage Arbeitskraft der Verwaltung binde und nicht nebenbei erledigt werden könne. Dem Antrag, die Anfrage nicht zuzulassen, war seitens des Rates mehrheitlich zugestimmt worden.

2. Entscheidungsgründe

Das VG GE hat im Rahmen der Entscheidungsgründe folgenden tragenden Rechtssatz aufgestellt: *„Angesichts der überragenden Bedeutung des Fragerechts für die ordnungsgemäße Erfüllung der dem Ratsmitglied kraft seines Mandats obliegenden Aufgaben schließt die dem Fragerecht korrespondierende Antwortpflicht der Verwaltung aber zumindest deren Bemühen ein, bei komplexen Anfragen anstelle einer vollständigen Ablehnung der Beantwortung zunächst zu prüfen, inwieweit die Anfrage sich mit noch vertretbarem Aufwand jedenfalls zum Teil beantworten lässt, selbst wenn der Fragesteller seine Frage nicht entsprechend eingeschränkt hat. Das bedeutet, dass die danach – in Ausübung der insoweit bestehenden wertenden Einschätzungsprärogative des Bürgermeisters – mögliche Teilantwort zu geben ist und die Beantwortung nur in dem darüber hinausgehenden und zu begründenden Umfang verweigert werden darf, für den sich ein unvertretbarer Aufwand wirklich herausgestellt hat. Grundsätzlich kann dann allerdings auch die Ablehnung jeglicher Beantwortung gerechtfertigt sein.“*

Weiter heißt es: *„Die vollständige Zurückweisung der Anfrage ohne zumindest eine Teilbeantwortung und/oder zeitlich verzögerte Beantwortung, ohne vorherige Überprüfung durch die Verwaltung auf die (zeitnahe) Beantwortbarkeit im übrigen hin und ohne die Mitteilung der Gründe für eine etwa nicht vollständige oder zeitlich verzögerte Beantwortung schränkt das Fragerecht des Klägers und dessen damit korrespondierenden Anspruch auf eine Beantwortung in einer nicht mit § 47 Abs. 2 Satz 2 GO zu vereinbarenden Weise ein.“*

Das Verwaltungsgericht hat dabei die Frage, ob die Verwaltung angesichts des zu erwartenden Aufwandes verpflichtet gewesen wäre, die Frage des Klägers vollständig zu beantworten, allerdings offen gelassen. Die Rechtswidrigkeit des angegriffenen Beschlusses folge bereits aus der Möglichkeit der Teilbeantwortung – ohne dass die Kammer etwa genaue Teilbereiche bestimmen könne, hinsichtlich derer eine Ablehnung der Beantwortung nicht hätte erfolgen dürfen.

Der Beschluss des Beklagten sei auch nicht deswegen gerechtfertigt, weil selbst die nur teilweise Beantwortung von der Verwaltung einen nicht mehr vertretbaren Aufwand verlangt hätte. Dies sei schon deshalb zu verneinen, weil bereits aus dem Prozessvor-

* Städt. Rechtsdirektor Torsten Herbert ist Justiziar im Referat Recht und Ordnung der Stadt Gelsenkirchen

¹ vgl. hierzu etwa Held/Becker, GO NRW, 7.1 ff. zu § 47 m.w.N.

trag des Beklagten² zu schließen sei, dass zumindest ein Teil der hier gestellten Fragen zu beantworten sei. So hätten die städtischen Ämter im Klageverfahren im Laufe von sieben Wochen festgestellt, in welchen Referaten und Verwaltungsbereichen im Wesentlichen überhaupt Verträge mit auswärtigen Firmen, Kanzleien und Agenturen geschlossen worden seien. Darüber hinaus hätten diese Recherchen auch einige³ Details gezeigt. Wenn aber die Verwaltung diese Informationen habe binnen sieben Wochen in der Urlaubszeit zusammentragen können, bedeute das, dass jedenfalls ein Teil der Anfrage des Klägers mit einem zwar größeren, aber noch nicht unverhältnismäßigen Aufwand schon bis zur nächsten Ratssitzung hätte beantwortet werden können. Wegen der restlichen Teilbereiche der Frage des Klägers wäre diesem eine begründete Ablehnung oder die begründete Zusage einer späteren weiteren Bearbeitung zu erteilen gewesen.

Etwas anderes ergebe sich schließlich nicht daraus, dass der Kläger eine komplexe Frage gestellt und diese trotz einer Aufforderung des Oberbürgermeisters nicht eingegrenzt habe. Die Kammer folge hier nicht der Auffassung des Beklagten, dass es nicht Aufgabe der Verwaltung sei, aus einer komplexen, insgesamt nicht mit vertretbarem Aufwand zu beantwortenden Frage diejenigen Teilbereiche herauszulösen, die sich mit dem noch zu vertretenden Aufwand erledigen ließen. Der Bedeutung des Fragerechts werde es nämlich weder gerecht, dem fragenden Ratsmitglied das Risiko aufzubürden, wegen einer zu weit formulierten Frage überhaupt keine Antwort, noch wegen einer unnötig zu eng formulierten Frage eine nur eingeschränkte Antwort zu erhalten. Dies gelte umso mehr mit Blick auf die gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Einschätzungsprerogative des Oberbürgermeisters. Hiervon ausgehend habe vom Kläger auch nicht erwartet werden können, in der Ratssitzung durch Erkundigungen beim Oberbürgermeister und den anwesenden Vorständen der betroffenen Verwaltungsbereiche den Umfang seines Fragerechts selbst auszuloten. Es obliege hier der Gemeindeverwaltung, auf eine inhaltlich komplexe Frage zunächst zu ermitteln, ob und inwieweit diese mit Rücksicht auf den damit verbundenen Aufwand beantwortet werden könne und, soweit die Beantwortung abgelehnt werde, dem Fragesteller hierzu eine Begründung zu erteilen.

II. Bedeutung der Rechtsfrage

Die zentrale Rechtsfrage, ob die Verwaltung einer Gemeinde auch dann zur (ggf. teilweisen sukzessiven) Beantwortung einer komplexen⁴ Anfrage eines Ratsmitgliedes verpflichtet ist, wenn das Ratsmitglied hinsichtlich der Ausgangsfrage in der Sitzung in keiner Weise an der Klärung und Bestimmung der Beschränkungsmöglichkeiten mitwirkt bzw. eine Beschränkung seiner Ausgangsfrage sogar ausdrücklich ablehnt, hat grundsätzliche Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Gremienarbeit aller Gemeinden und Kreise. Es besteht mit Blick auf die Auswirkungen der Handhabung des Fragerechts ein hohes Interesse an der Klärung der damit zusammenhängenden Probleme für die Verwaltungspraxis. Wären Anfra-

2 Anm.: im Rahmen des Klageverfahrens hatte der Beklagtenvertreter eine detaillierte Abfrage zum entsprechenden Ermittlungsaufwand bei allen Verwaltungseinheiten der Stadt veranlasst

3 Anm.: in den Urteilsgründen näher benannte, im Wesentlichen den Ermittlungsaufwand betreffende

4 Anm.: insgesamt nicht mit zumutbarem bzw. verhältnismäßigem Aufwand zu beantwortenden

gen im Sinne der Rechtsauffassung des VG GE zu bearbeiten, hätte dies mit Blick auf die Vielzahl der in der kommunalen Gremienpraxis gestellten Anfragen letztlich fatale Folgen. Es wäre entweder eine damit einhergehende zwangsläufige Vernachlässigung der Erfüllung der sonstigen Aufgaben der Verwaltung in Kauf zu nehmen oder aber wären mehr Ressourcen (insbesondere Personalressourcen) für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben vorzuhalten, was in Zeiten knapper Kassen größten Schwierigkeiten begegnen würde.

III. Inhalt und Grenzen des Fragerechts

1. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung

Nach § 55 Abs. 1 Satz 2 GO NRW ist der Bürgermeister verpflichtet, einem Ratsmitglied auf Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 2 GO NRW regelt der Rat in der Geschäftsordnung Inhalt und Umfang des Fragerechts der Ratsmitglieder.

a) Rechtsprechung zum Fragerecht im kommunalen Bereich

Abgesehen von dem hier besprochenen Urteil und den darin zitierten Entscheidungen des **OVG LSA** vom 10.12.1998 (A 2 S 502/96 – juris – Einschränkungen des Fragerechts nur zulässig, wenn der Rat diese in der Geschäftsordnung konkret vorgesehen habe) und des **VGH BW** vom 30.03.1992 (1 S 1762/91 – DÖV 1992, 838 – Fragerecht seinem Inhalt nach dadurch begrenzt, dass die Erteilung einer Antwort nicht mit einem unangemessenen oder unverhältnismäßigen Aufwand verbunden sein dürfe) sind für diese konkrete Fallgestaltung nur wenige einschlägige (ober)gerichtliche Entscheidungen bekannt.

Allgemein mit dem Inhalt und Grenzen des Fragerechts von Ratsmitgliedern hat sich etwa das **OVG LSA** befasst. In seinem PKH-Beschluss vom 31.07.2009 – 4 O 127/09 (NVwZ-RR 2010, 123) – hat der Senat für das Kommunalrecht von Sachsen-Anhalt klargestellt, dass das in den §§ 42 Abs. 3 Satz 2 und 44 Abs. 6 SachsAnhGO normierte Auskunftsrecht umfassend dahingehend verstanden werden müsse, dass es für alle Angelegenheiten der Gemeinde bestehe, soweit der Bürgermeister im Rahmen seiner Zuständigkeit als Leiter der Gemeindeverwaltung oder, soweit die Gemeinde selbst betroffen sei, als deren gesetzlicher Vertreter nach außen Kenntnis von der Angelegenheit erlangt habe oder erlangen könne. Funktion des Fragerechts sei es, Auskunft über Fakten zu gewinnen, damit die Mitgliedschaft im Gemeinderat und in den Ausschüssen effektiv wahrgenommen werden könne.

Weder aus dem Wortlaut des § 44 Abs. 6 Satz 1 SachsAnhGO noch aus dem Sinn und Zweck der Regelung lasse sich eine formelle Begründungspflicht des Fragestellers für sein Anliegen mit der Erwägung belegen, es müsse verhindert werden, dass einzelne Ratsmitglieder „Anfragen ins Blaue hinein“ stellen. Das Gesetz lege den Fragesteller formell lediglich auf die Schriftlichkeit seiner Anfrage fest und gestatte Mündlichkeit nur im Rahmen einer Sitzung; inhaltlich werde der Fragekanon ausschließlich durch die Reichweite der „Angelegenheiten“ der Gemeinde oder ihrer Verwaltung begrenzt.

Das **OVG Nds** hat mit Urteil vom 03.06.2009 – 10 LC 217/07 (BeckRS 2009 34702) – festgestellt, dass sich der Auskunftsanspruch des Ratsmitgliedes gegen den Bürgermeister auch auf Ange-

legenheiten der Gemeinde, für deren Wahrnehmung sich diese einer GmbH bediene, erstrecke. Dem Ratsmitglied kämen – ebenso wie dem Abgeordneten im Landtag – aufgrund seines Mandats das Recht und die Pflicht zu, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die der Rat – bzw. das Parlament – zu erfüllen habe. Zu einer effektiven Wahrnehmung der Aufgaben, mit denen Ratsmitglieder und Parlamentarier vom Wähler beauftragt seien, in Gemeinderat bzw. Landtag sowie in deren Ausschüssen seien Ratsmitglieder ebenso wie Parlamentarier auf Landesebene angesichts der Vielzahl und Komplexität der dort zu beurteilenden Gegenstände auf Informationen aus dem Bereich der Verwaltung angewiesen. Da alternative Konzepte für das Verwaltungshandeln der Gemeinde häufig nur auf der Grundlage ausreichender Sachinformationen entwickelt werden könnten, diene das Fragerecht auch dem Minderheitenschutz. Der Auskunftsanspruch erfasse dabei aber nur Gegenstände, von denen der Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Leiter der Gemeindeverwaltung oder als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde nach außen Kenntnis erlangt habe bzw. erlangen könne. Der **VGH BW** hat im Urteil vom 22.02.2001 – 1 S 786/00 (NVwZ 2002, 229) – ausgeführt, dass das Fragerecht und die ihm entsprechende Auskunftspflicht des Bürgermeisters nach dem Gesetz nicht schrankenlos seien. Eine erste Begrenzung ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes. Danach müssten die Anfragen einzelne Angelegenheiten der Gemeinde oder ihrer Verwaltung betreffen. „Einzelne“ seien nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nur bestimmte Angelegenheiten, also solche, die sich auf einen konkreten Lebenssachverhalt bezögen. Der Senat habe bereits erhebliche Zweifel, ob sich das mit dem Hauptantrag verfolgte Auskunftsverlangen, das sich im konkreten Fall auf Nebentätigkeiten für einen Zeitraum von mehreren Jahren erstreckte, auf eine „einzelne“ Angelegenheit der Gemeinde und ihrer Verwaltung beziehe, wie es das Gesetz verlange. Dies gelte auch, soweit der Kläger mit dem Hilfsantrag Auskunft über die vom Beklagten ausgeübten Nebentätigkeiten lediglich für das Jahr 1996 begehre. Eine solche allgemeine Ausforschung gehe in der Regel über den Bereich der von einem einzelnen Gemeinderat erfragbaren einzelnen Angelegenheiten hinaus. Eine weitere Grenze ergebe sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen; unzulässig seien deshalb rechtsmissbräuchliche Fragen, Scheinfragen ohne jeglichen realen Hintergrund, aber auch Fragen „ins Blaue hinein“, die allein auf eine allgemeine Ausforschung gerichtet seien. Ob die Ausnutzung des Fragerechts durch einen Gemeinderat missbräuchlich sei, sei im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck dieses Mitgliedschaftsrechts festzustellen. Schließlich hat auch das **OVG Bbg** mit Beschluss vom 23.02.1998 – 1 B 138/97 (LKV 1999, 34) – ausgeführt, dass der Antragsgegner zwar als hauptamtlicher Bürgermeister gem. § 36 Abs. 2 BbgGO verpflichtet sei, jedem Gemeindevertreter und damit auch einer Fraktion auf Verlangen Auskunft zu erteilen, jedoch diese Vorschrift keinen grenzenlosen Auskunftsanspruch gewähre. Die Grenze ergebe sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen; unzulässig seien deshalb rechtsmissbräuchliche Fragen, Scheinfragen ohne jeglichen realen Hintergrund, aber auch Fragen „ins Blaue hinein“, die allein auf eine allgemeine Ausforschung gerichtet seien. Es obliege der Antragstellerin aufzuzeigen, welche Bedeutung ihre in der „Kleinen Anfrage“ vom 27. 8. 1997 zusammengefassten Auskunftsersuchen über das Entstehen der entwendeten Liste für ihre Arbeit in der Gemeindevertretung hätten. Dabei dürften allerdings keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Frage- und Auskunftsrecht sei den Stadtverordneten eingeräumt worden, um die Stadt-

verwaltung effektiv kontrollieren, Unzulänglichkeiten aufdecken, Initiativen auslösen und auf Begründung von Maßnahmen drängen zu können, wobei allerdings auch Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung geboten sei. Diese Darlegung sei der Antragstellerin nicht gelungen. Ihre Anfrage ziele, wie sie erklärt habe, auf eine Auskunft darüber, welche Daten über eine Wählergruppe in dem Dezernat des Beigeordneten J gesammelt und/oder gespeichert worden seien. Inwieweit die fehlende Kenntnis der Sammlung oder Speicherung solcher Daten die Arbeit ihrer ehrenamtlichen Mitglieder in der Stadtverordnetenversammlung der Stadt P., die teilweise der fraglichen Wählergruppe angehörten, beeinträchtige, habe sie nicht konkret und nachvollziehbar dargelegt. Sie habe zwar geltend gemacht, dass sie die begehrten Auskünfte benötige, da sie „u.U. der Vorbereitung eines Antrages an die StVV dienen“ sollten, doch werde die sachliche Motivierung nicht erkennbar. Die Antragstellerin führe nicht aus, um welchen Antrag es gehen sollte und welchen Stellenwert die begehrten Auskünfte dabei haben könnten.

b) Rechtsprechung zu den Informations- und Auskunftspflichten im parlamentarischen Bereich

Hinsichtlich der insbesondere auch von der kommunalverfassungsrechtlichen Kommentarliteratur in Bezug genommenen⁵ Informations- und Auskunftspflichten im parlamentarischen Bereich auf Landesebene ist auf das Urteil des SaarVerfGH vom 31.10.2002 – Lv 1/02 (NVwZ-RR 2003, 81) – zu verweisen. Das aus Art. 66 Abs. 2 Satz 1 SaarVerf abgeleitete Fragerecht des Abgeordneten sei ohne einen korrespondierenden Anspruch auf Beantwortung der Frage nicht denkbar. Das Fragerecht des Abgeordneten diene seiner Sachinformation und zugleich der Kontrolle der Exekutive durch das Parlament. Die Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegendes Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems und der Gewaltenteilung sei angesichts des regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen regierungstragender Mehrheit und oppositioneller Minderheit wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig. Die Antwort der Regierung auf die Frage eines Abgeordneten müsse daher grundsätzlich erschöpfend, d.h. vollständig und zutreffend sein. Die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen bestehe allerdings nicht uneingeschränkt. Sie unterliege vielmehr Grenzen, die ihrerseits aus der Verfassung folgten. Die Grenzen der Antwortpflicht könnten nicht für alle in Betracht kommenden Fälle abstrakt bestimmt werden. Zu ihrer Bestimmung sei im Einzelfall nach dem „Ob“ und dem „Wie“ einer Antwort zu differenzieren. Hinsichtlich der Frage, ob eine Antwortpflicht bestehe, könne mit Blick auf die verfassungsrechtliche Verankerung des parlamentarischen Fragerechts der Regierung lediglich ein enger Entscheidungsspielraum zugestanden werden. Die Ablehnung, eine Frage überhaupt zu beantworten, müsse danach die Ausnahme bleiben.

Auch der **BayVerfGH** hat in seiner Entscheidung vom 17.07.2001 – Vf.56-IVa -00 (NVwZ 2002, 715) – festgestellt, dass die Antwortpflicht bestimmten Grenzen unterliege. Diese könnten nicht für alle in Betracht kommenden Fälle abstrakt im Vorhinein bestimmt werden. Sie ergäben sich in erster Linie aus der Verfassung und verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Zur Bestimmung der Grenzen im Einzelnen sei die Antwortpflicht nach dem „Ob“ und dem „Wie“ einer Antwort zu differenzieren, also danach, ob überhaupt

⁵ vgl. etwa Rehn/Cronauge, GO NRW, III. zu § 55; Held/Becker, GO NRW, 9.4 zu § 55

eine Antwort gegeben werden müsse und – gegebenenfalls – in welcher Art und Weise die Antwort zu erfolgen habe. Angesichts der Verankerung des Fragerechts und damit auch der Antwortpflicht der Staatsregierung in der Verfassung selbst bestehe nur ein enger Entscheidungsspielraum über das „Ob“ einer Antwort; die Ablehnung, eine Frage überhaupt (materiell) zu beantworten, müsse danach die Ausnahme sein. Dabei seien die Gründe für die Ablehnung anzugeben, damit diese nachvollziehbar werde und damit es dem anfragenden Abgeordneten möglich sei, gegebenenfalls in eine politische Auseinandersetzung über die Ablehnung einzutreten. Weiter heißt es: Die Ausarbeitung einer Antwort auf eine Anfrage aus dem Parlament könne einen großen Arbeitsaufwand erfordern, längere Zeit in Anspruch nehmen, Ressourcen der Verwaltung binden und Kosten verursachen. Schon daraus ergebe sich, dass die Staatsregierung notwendigerweise bei dem „Wie“ ihrer Antwort einen gewissen Spielraum haben müsse. Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Staatsregierung dürfe durch die Beantwortung von Anfragen nicht gefährdet werden. Die Staatsregierung sei deshalb grundsätzlich berechtigt, die Bedeutung des konkreten Informationsverlangens mit den durch die Beantwortung entstehenden Belastungen und einer eventuell damit verbundenen Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Regierung abzuwägen und die Art und Weise ihrer Antwort an dem Abwägungsergebnis auszurichten. Dabei könnten z.B. der Umfang der Frage und die praktische Schwierigkeit der Ermittlung der nachgefragten Sachverhalte, die Dringlichkeit und die Aktualität des Informationswunsches sowie die Interpretation dessen, was der Anfragende im Ergebnis erreichen wolle, in den Abwägungsprozess einzubeziehen sein. Und: An der Aufklärung lange zurückliegender Sachverhalte bestehe in der Regel kein öffentliches Interesse, es sei denn, es liege noch ein aktueller Bezug vor. Denn mit zunehmendem Zeitablauf verringerten sich die Möglichkeiten, die durch eine Kontrolle der Exekutive gefundenen Ergebnisse in angemessener Weise politisch umzusetzen.

Das BbgVerfG hat mit Beschluss vom 16.11.2000 – VfGBbg 31/00 (LKV 2001, 167) – ausgeführt: Vollständig sei die Antwort, wenn alle Informationen, über die die Regierung verfüge oder mit zumutbarem Aufwand verfügen könnte, lückenlos mitgeteilt würden, d.h. nichts, was bekannt sei oder was mit zumutbarem Aufwand hätte in Erfahrung gebracht werden können, verschwiegen werde. Nicht vollständig sei auch eine ausweichende Antwort. Dies bedeute allerdings nicht, dass die Auskunft ohne Rücksicht darauf, was und wie genau gefragt worden sei, in Details ausufern müsse. In Zweifelsfällen könne es Sache der/des Abgeordneten sein, ergänzend nachzufragen. In jedem Fall müsse die Auskunft jedoch stimmig und aus sich selbst heraus verständlich sein und dürfe nichts Wesentliches oder erkennbar Interessierendes vorenthalten. Bestem Wissen entspreche die Antwort, wenn das Wissen, das bei der Landesregierung präsent sei, sowie jene Informationen mitgeteilt würden, die innerhalb der Antwortfrist mit zumutbarem Aufwand eingeholt werden könnten.

Schließlich hat der **VerfGH NRW** in seinem vielzitierten Grundsatzzurteil vom 04.10.1993 – VerfGH 15/92 (NVwZ 1994, 678) – festgestellt, dass das Fragerecht keinen Selbstzweck erfülle, sondern die Funktion habe, den sachlichen Aufgaben des Abgeordneten zu dienen. Dieser sei aufgrund seines **Mandats** berufen, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die dem Parlament oblägen. Das setze voraus, dass er über die Informationen verfüge, die für eine sachbezogene Beteiligung am Entscheidungsprozess des Parlaments erforderlich seien. Sein Informationsstand sei für ihn von

entscheidender Bedeutung. Nur wenn er so umfassend wie möglich unterrichtet sei, vermöge er seine Mitwirkungsbefugnisse voll auszuschöpfen. Die nötigen Informationen besitze er nur im Ausnahmefall aufgrund eigener Kenntnis. Auch sei er wegen der zunehmenden Komplexität der in der parlamentarischen Arbeit zu beurteilenden Gegenstände und der von ihm mit zu gestaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge regelmäßig außerstande, sich die erforderliche Sachkunde selbst zu verschaffen. Vielmehr sei er in hohem Maße auf den Sachverstand angewiesen, der der Regierung durch die Ministerialverwaltung zur Verfügung stehe. Dabei dürfe er nicht auf die Informationen verwiesen werden, die die Regierung von sich aus zur Verfügung stelle. Solle er sein Mandat nach seiner freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung ausüben, müsse er selbst darüber befinden können, welche Informationen er für eine verantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben bedürfe. Der Sinn des Fragerechts, dem Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen, sei ebenso wie die ihm außerdem zukommende Kontrollfunktion ohne eine Antwortpflicht der Regierung nicht erreichbar. Ein bloßer Anspruch des Abgeordneten auf Teilhabe an den von der Regierung vorgelegten Informationen, dessen Adressat allein das Parlament wäre, genüge diesen Zwecken nicht. Deshalb sei die Regierung verpflichtet, parlamentarische Anfragen in der Sache zu beantworten. Auf eine nur formale Antwort dürfe sie sich grundsätzlich nicht beschränken. Dem Anspruch des Abgeordneten auf umfassende Information entspreche im Gegenteil die Pflicht zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort.

Das Fragerecht des Abgeordneten und die Antwortpflicht der Landesregierung hätten allerdings Grenzen, die aus der Verfassung selbst folgten. Dazu gehöre der Grundsatz, dass die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der obersten Landesorgane, namentlich der Landesregierung, nicht beeinträchtigt werden dürfe. Der Landesregierung erwachse daraus eine in eigener Verantwortung auszuübende, verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative, die vor allem die Art und Weise und in gewissem Umfang auch den Zeitpunkt ihrer Antwort zum Gegenstand habe. Die Regierung müsse als Teil ihrer politischen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament die Bindung von Arbeitskapazität durch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen einkalkulieren, auch wenn solche Anfragen, wie dies in zunehmendem Maß der Fall sei, in großer Zahl und mit umfangreicher Thematik eingebracht würden. Allerdings würden der Antwortpflicht durch die Notwendigkeit, die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung aufrechtzuerhalten, Grenzen gesetzt. Die Regierung sei ihrer Antwortpflicht ganz oder teilweise enthoben, wenn sie anderenfalls ihre sonstigen Aufgaben in unvertretbarem Umfang vernachlässigen müsste oder gar ein Zustand der Funktionsunfähigkeit in diesen Bereichen zu besorgen wäre.

Die Geschäftsordnung des Parlaments dürfe die Mitwirkungsbefugnisse des Abgeordneten zwar nicht substantiell entwerfen, die Art und Weise ihrer Ausübung im Interesse geordneter Wahrnehmung und sachgerechter Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben aber an zum Teil weitreichende Bedingungen knüpfen. Das Spannungsverhältnis zwischen Fragerecht und Antwortpflicht sei dadurch gekennzeichnet, dass der Abgeordnete in der Initiative sei. Er bestimme den Gegenstand der Frage sowie im Grundsatz deren Zeitpunkt und Umfang. Die Landesregierung müsse darauf reagieren; sie sei zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort

verpflichtet. Das könne einen erheblichen Arbeitsaufwand erfordern und geraume Zeit in Anspruch nehmen; schon daraus ergebe sich die Notwendigkeit eines gewissen Spielraums. Aber auch darüber hinaus müsse es ihr überlassen bleiben, wie sie ihre Antwort abfasse, in welchem Umfang sie auf Einzelheiten eingehe und ob sie sogleich oder erst nach gründlicher Auseinandersetzung mit der Frage antworte. Wie sie vorgehe, hänge von den Besonderheiten des Einzelfalles ab; beispielhaft zu nennen seien der politische Stellenwert der angesprochenen Problematik, ihr Schwierigkeitsgrad, die Dringlichkeit des in der Frage zum Ausdruck kommenden Informationsbedürfnisses und die Inanspruchnahme der für die Vorbereitung der Antwort zuständigen Ministerialverwaltung durch anderweitige Aufgaben. Die notwendigerweise wertende Einschätzung dieser und ähnlicher Umstände und die darauf beruhende Fassung der Antwort könne verfassungsgerichtlich nicht in den Einzelheiten nachgeprüft werden. Das folge zum Teil schon aus den tatsächlichen Grenzen nachträglicher Rechtskontrolle, sei vor allem aber deshalb geboten, weil anderenfalls Eingriffe in den allein von der Landesregierung auszufüllenden Verantwortungsbereich zur Gewährleistung ihrer Funktions- und Arbeitsfähigkeit unvermeidlich wären. Deshalb könne es nicht auf einen von der Regierung zu führenden Nachweis ankommen, dass die Grenze der Funktionsfähigkeit im Einzelfall erreicht gewesen sei. Vielmehr gebühre der Landesregierung eine der verfassungsgerichtlichen Prüfung nur in eingeschränktem Umfang unterworfenene Einschätzungsprärogative.

2. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen

a) Mitwirkung des Fragestellers – Selbstbestimmung des Inhalts des Fragerechts

Die zitierte Rechtsprechung zugrunde gelegt, erscheint es allerdings diskutabel, ob der Kläger im konkreten Fall materiell in seinen mitgliederschaftlichen Rechten als Stadtverordnetem verletzt worden ist und einen Anspruch auf Beantwortung seiner ursprünglichen Anfrage hat.

Das Verwaltungsgericht hat nicht berücksichtigt, dass der Kläger in der Ratssitzung seine komplexe Frage trotz einer ausdrücklichen, dies beabsichtigenden Aufforderung des Oberbürgermeisters nicht weiter eingeschränkt, sondern lediglich entgegnet hatte, dass er das Ganze bereits auf das Jahr 2005 eingegrenzt habe⁶. Damit aber hat der Kläger als Fragesteller unmissverständlich jedwede Eingrenzung der Beantwortung seiner Ursprungsanfrage abgelehnt.

Die Ablehnung der Mitwirkung durch den Kläger wirkt sich direkt und unmittelbar auf seinen damit korrespondierenden Beantwortungsanspruch aus. Nach verständiger Würdigung seiner Äußerung war davon auszugehen, dass er seine Anfrage nur vollständig (mit dem von ihm vorgegebenen Inhalt) beantwortet haben wollte und ausdrücklich mit keiner (wie auch immer gearteten) Einschränkung einverstanden war. Der Oberbürgermeister stand damit ausschließlich vor der Entscheidung, die komplexe Gesamtfrage zu beantworten oder aber die Gesamtbeantwortung wegen des damit verbundenen Aufwandes abzulehnen. Die Frage der Teilbarkeit der Anfrage und daraus folgend einer Beantwortung nur von Teilen der komplexen Ausgangsfrage stellte sich damit – anders als dies durch das Verwaltungsgericht gesehen und bewertet worden ist – nicht.

So sehr der Bedeutung des Fragerechts eines Stadtverordneten hohes Gewicht beizumessen ist, so bestimmt doch in jedem Ein-

zelfall der Stadtverordnete als Organ der Gemeinde Inhalt und Umfang seines Fragerechts.

b) Kommunalen und parlamentarischen Bereich – Unterschiedliche Maßstäbe?

Das Urteil des VG GE stützt sich hinsichtlich des Ranges des Fragerechts und der damit korrespondierenden Antwortpflichten auf das Urteil des VerfGH NRW vom 04.10.1993⁷ betreffend das Fragerecht von Landtagsabgeordneten gegenüber der Landesregierung. Allerdings wird vom Verwaltungsgericht die Frage, ob die tragenden Rechtssätze dieser Entscheidung überhaupt deckungsgleich auf das Fragerecht von Gemeinderatsmitgliedern anzuwenden ist, nicht näher erörtert, sondern gleichsam unterstellt⁸. Hierzu führt das Verwaltungsgericht zunächst lediglich aus, dass der VerfGH NRW „für die dem vorliegenden Fall insoweit vergleichbare Situation bei parlamentarischen Anfragen von Landtagsabgeordneten an die Landesregierung im Hinblick auf das nordrhein-westfälische Verfassungsrecht“ die Auskunftspflicht umfassend konkretisiert habe. Die Frage der Vergleichbarkeit („insoweit“) wird jedoch nicht ansatzweise diskutiert, obschon dies durchaus notwendig erscheint. Vielmehr wird seitens des Verwaltungsgerichts unter Verweis auf Kommentierung zur Gemeindeordnung NRW⁹ zwar erwähnt, dass sich dem die Literatur für das nordrhein-westfälische Kommunalrecht angeschlossen habe. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Frage der deckungsgleichen Übertragbarkeit der Rechtssätze des VerfGH NRW findet sich in den Urteilsgründen – ebenso wie im Übrigen bei den zitierten Kommentarstellen – hingegen nicht. Das Urteil beschränkt sich vielmehr in Zitaten des benannten Urteils, wonach die Regierung als Teil ihrer politischen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament die Bindung von Arbeitskapazität durch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen einkalkulieren müsse, und in Zitaten einer Entscheidung des BayVerfGH vom 17.07.2001¹⁰, wonach in dieser Konstellation nur ein enger Spielraum der Regierung bestehe und die Ablehnung der Beantwortung einer Frage die zu begründende Ausnahme bleiben müsse.

In diesem Zusammenhang wird allerdings wesentlich nicht berücksichtigt, dass die bundesdeutschen Gemeindeordnungen einschließlich der Gemeindeordnung NRW kein parlamentarisches System kennen, innerhalb dessen ein „Parlament“ und eine von ihm geschaffene „Regierung“ sich als verfassungsrechtlich installierte Gegenspieler gegenüberstehen. Die Vertretungskörperschaften der Gemeinden sind keine „Parlamente“ und die Hauptverwaltungsbeamten mit ihren Verwaltungen sind keine „Regierungen“. Vielmehr sind die Vertretungskörperschaften der Gemeinde „Beschlussorgane“ und die Hauptverwaltungsbeamten „Vertretungsorgane“ mit ganz bestimmten, vom jeweiligen Landesgesetzgeber und den Hauptsatzungen festgelegten Zuständigkeiten. Die kommunalen Vertretungskörperschaften sind, wie das BVerwG klargestellt hat, (Verwaltungs-) Organe der Gemeinden. Als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften sind die Gemeinden, ungeachtet ihrer Befugnisse, Satzungen (Ortsrecht) zu erlassen, der vollziehenden Gewalt (Exekutive) zuzuordnen. Hiernach unterscheidet sich auch die Rechtsstellung des Mitgliedes einer kommunalen Vertretungs-

7 VerfGH 15/92, a.a.O.

8 vgl. hierzu auch die oben zitierte Entscheidung des OVG NdS vom 03.06.2009

9 Rehn/Cronauge, a.a.O., II 4. zu § 47; Held/Becker, a.a.O., 7.3. zu § 47; Articus, GO NRW, 6. zu § 47

10 (Vf.56-IVa-00, s.o., a.a.O): freilich im Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen an die bayerische Staatsregierung

6 Anm.: was exakt seiner ursprünglichen Anfrage entsprach

körperschaft in der Aufgabenstellung wesentlich von der eines Bundestags- oder Landtagsabgeordneten¹¹.

Soweit das Urteil des VerFGH NRW etwa das Fragerecht von Landtagsabgeordneten gegenüber der Landesregierung aus deren verfassungsrechtlichem Status herleitet, die Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegendem Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems vor allem mit Blick auf den Minderheitenschutz thematisiert und schließlich die Grenzen des parlamentarischen Fragerechts aus der Verfassung selbst bestimmt und in diesem Zusammenhang einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ voraussetzt, ist im Vergleich zum vorliegenden Fall eine differenzierende Betrachtung angezeigt. Hierzu verhält sich das Urteil des VG GE – abgesehen von dem Hinweis, dass das Fragerecht des Ratsmitgliedes „kraft seines Mandates“ bestehe – allerdings nicht.

Es obliegt zunächst einer obergerichtlichen Feststellung, ob die deklungsgleiche Anwendung der Rechtssätze des VerFGH NRW auf das Fragerecht von Ratsmitgliedern mit Verfassungs- und sonstigem Recht in Übereinklang steht. Es dürfte nach hier vertretener Auffassung allerdings insoweit von einem Wesensunterschied auszugehen sein, als seitens der Landesregierung gänzlich andere Aufgaben als diejenigen einer Kommunalverwaltung zu erfüllen sind, insbesondere was das operative Geschäft anbelangt. Zudem sind Organisation und Struktur der Ministerialverwaltung bezüglich ihrer Ressourcen von vornherein auf das spezifische Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive aus- und eingerichtet – dies unter Berücksichtigung gerade des daraus erwachsenden besonderen Aufwandes, auf den der VerFGH NRW einschlägig abstellt.

Dies ist auf kommunaler Ebene maßgeblich anders, die operative Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltung („Tagesgeschäft“¹²) steht im Vordergrund. Das bedeutet zwar nicht, dass diese nicht unter der Kontrolle durch den Rat als Teil der Verwaltung stünde (was entsprechende Fragerechte einschließt und nunmehr in § 55 GO NRW umfassend materiell geregelt ist). Nur beurteilt sich das Maß der Zumutbarkeit bzw. Verhältnismäßigkeit der Anfragebeantwortung nach den spezifischen Gegebenheiten innerhalb der Kommunalverwaltung und damit nuanciert anders als auf der Ebene der Ministerialverwaltung. Damit sind die für die dortigen Verhältnisse aufgestellten Rechtssätze nicht ohne Einschränkung anwendbar. Diese Einschränkungen führen aber dazu, dass hier andere Maßstäbe der Verhältnismäßigkeit der Beantwortung von Anfragen gelten müssen als auf der vom VerFGH NRW beurteilten parlamentarischen Ebene. Die Schwelle der Unzumutbarkeit der Beantwortung von Anfragen ist im kommunalen Bereich niedriger anzusetzen. Jedenfalls lässt sich der oben zitierte Rechtssatz, wonach die Ablehnung der Beantwortung einer Frage die zu begründende Ausnahme bleibe, nur insoweit im Sinne eines Regel-Ausnahmeverhältnisses auf kommunale Verhältnisse übertragen, wie dort regelmäßig dann, wenn die Beantwortung einer Anfrage einen gemessen an den spezifischen kommunalen Verhältnissen in der Verwaltung unverhältnismäßigen Aufwand nach sich zieht, deren Beantwortung unterbleiben darf.

Hierzu ist umso mehr auf die oben zitierten obergerichtlichen Entscheidungen hinzuweisen, wonach die Berechtigung bestehe, die Bedeutung des konkreten Informationsverlangens mit den durch

die Beantwortung entstehenden Belastungen und einer eventuell damit verbundenen Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Verwaltung abzuwägen und die Art und Weise ihrer Antwort an dem Abwägungsergebnis auszurichten.

c) Ersetzung der Mitwirkung des Ratsmitgliedes durch Rat bzw. Verwaltung?

Aber selbst wenn die Rechtssätze des VerFGH NRW für die vorliegende Konstellation uneingeschränkt Geltung beanspruchen könnten, dürften hieraus nicht die vom VG GE gefolgerten Schlüsse zu ziehen sein. Der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ist nämlich keinesfalls zu entnehmen und es ist auch sonst nicht begründbar, dass sich der Bürgermeister über den ausdrücklich geäußerten Willen eines Ratsmitgliedes im Zusammenhang mit dessen konkreter Anfrage hinwegsetzen könnte. Gerade wenn dieses Ratsmitglied – wie hier – eine Eingrenzung seiner Frage ausdrücklich ablehnt, darf der Bürgermeister eine Eingrenzung nicht nach eigenem Belieben, also in diesem Sinne mehr oder weniger „willkürlich“, vornehmen¹³. Wenn das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang ohne weitere Begründung ausführt, dass die dem Fragerecht korrespondierende Antwortpflicht der Verwaltung zumindest deren Bemühen einschließe, bei komplexen Anfragen anstelle einer vollständigen Ablehnung der Beantwortung zunächst zu prüfen, inwieweit die Anfrage sich mit noch vertretbarem Aufwand jedenfalls zum Teil beantworten lasse (selbst wenn der Fragesteller seine Frage nicht entsprechend eingeschränkt habe), vernachlässigt das Gericht den Umstand, dass der Kläger seine Anfrage eben nicht nur nicht eingeschränkt, sondern jedwede Einschränkung ausdrücklich abgelehnt hatte. Demgemäß waren die vom VG GE geforderten „Bemühungen“ sicherlich nicht veranlasst.

Dieser Rechtssatz des Verwaltungsgerichts könnte allenfalls in einer Fallgestaltung Geltung beanspruchen, in der das Ratsmitglied keine eigene Vorgabe für eine Einschränkung äußert, sondern sich etwa dahingehend einlässt, die Frage möge in dem aus Sicht der Verwaltung maximal möglichen Umfang beantwortet werden und damit die Entscheidung über die Kriterien und das Maß der Einschränkung ausdrücklich der Verwaltung überlässt. Anders liegen die Dinge aber dann, wenn – wie hier – seitens des Ratsmitgliedes jedwede Einschränkung ausdrücklich abgelehnt wird. Angesichts der organschaftlichen Stellung eines Gemeinderatsmitgliedes und der daraus erwachsenden Autonomie und Unantastbarkeit seiner Willensbildung¹⁴ überdehnt eine Rechtsauffassung, die trotz entgegenstehenden Willens des Fragestellers eine¹⁵ Beantwortungspflicht der Verwaltung konstituiert, erkennbar die Pflichtenlage des Bürgermeisters.

d) Spannungsverhältnis zwischen Fragerecht und Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Funktions- und Arbeitsfähigkeit von Rat und Verwaltung

Nach übereinstimmender kommunalverfassungsrechtlicher Kommentierung findet im Einklang mit der oben zitierten Rechtsprechung das Fragerecht dort seine Grenze, wo die Beantwortung offenkundig mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre. Dies gilt etwa dann, wenn ausschließlich Angaben erfragt

11 vgl. hierzu und im Übrigen Rothe: Verpflichtung des Hauptverwaltungsbeamten einer Gemeinde zur schriftlichen Beantwortung aller Anfragen von Ratsfraktionen? NVwZ 1990, 936 (936) m.w.N.

12 meint die Eingriffs- und Leistungsverwaltung

13 Anm.: Es sei denn, der Fragesteller ist hiermit ausdrücklich einverstanden.

14 auch und gerade hinsichtlich des Inhaltes und Umfangs seines Fragerechts

15 nicht näher bestimmte und bestimmbare Teilaspekte einer solchen komplexen Anfrage betreffende

werden, die der Gemeinde nicht abrufbereit zur Verfügung stehen, sondern nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand ermittelt werden könnten¹⁶ bzw. wenn sonst die Funktions- und Arbeitsfähigkeit von Rat oder Verwaltung beeinträchtigt würde („Freilich gibt es auch Grenzen, so etwa wenn die Verwaltungskraft der Gemeinde überlastet würde...“¹⁷). Dem Bürgermeister als Ratsvorsitzendem erwächst daraus eine eigene Einschätzungsprerogative, inwieweit Fragen zurückgewiesen werden müssen¹⁸. Dabei ist der Umstand zu berücksichtigen, dass der für die Beantwortung der Anfrage erforderliche Verwaltungsaufwand einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an der Leistungsfähigkeit der Verwaltung (Verwaltungskraft) beansprucht. Da die Leistungsfähigkeit aber quantitativ begrenzt ist, müssen Verwaltungsaufgaben des „Tagesgeschäfts“ denknötwendig in dem Maße zurückstehen, wie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch die Beantwortung einer Anfrage in Anspruch genommen wird. Dies ist in bestimmtem Maße mit Blick auf den grundsätzlichen Rechtsanspruch des anfragenden Ratsmitgliedes hinzunehmen. Ab einem – durch die Anzahl der Fragen und den jeweiligen Rechercheaufwand – bestimmten Gesamtbeantwortungsaufwand wird jedoch das insoweit zumutbare Maß überschritten. Die Grenze der Unverhältnismäßigkeit ist in diesem Sinne regelmäßig dann übertreten, wenn der Ermittlungsaufwand mit Blick auf das „Tagesgeschäft“ nicht nebenbei leistbar wäre, anders ausgedrückt, wenn dieser (unverhältnismäßige) Aufwand die Verwaltungsaufgaben¹⁹ so erheblich behindern würde, dass diese in unvertretbarem Umfang nicht mehr erledigt werden könnten. Eine solche Einschätzung ist allerdings in jedem Einzelfall zu treffen.

e) Reduktion von Amts wegen vs. Selbstbestimmung des Inhalts des Fragerechts

In Übereinstimmung hiermit verweist das VG GE in seiner Entscheidung ausdrücklich auf das Kriterium unverhältnismäßigen oder unververtretbaren Aufwandes. Die Abwägung habe sich am Umfang der Frage, den praktischen Schwierigkeiten bei der Ermittlung der in Rede stehenden Sachverhalte sowie der Dringlichkeit, der Aktualität und der Ziele des Informationswunsches zu orientieren. Nicht zu folgen sein dürfte dem Urteil hingegen hinsichtlich der daraus für den vorliegenden Sachverhalt abgeleiteten Schlüsse, insbesondere was die Grenzen der Einschätzungsprerogative des Bürgermeisters angeht. Sicherlich sind vom Grundsatz her im Rahmen komplexer Anfragen abgegrenzte und zugleich auch sachlich abgrenzbare Teilfragen – jede für sich – daraufhin zu prüfen, ob deren Beantwortung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, und sind solche Teilfragen – soweit die erfragten Angaben abrufbereit zur Verfügung stehen bzw. sonst zumutbar zu beschaffen sind – zu beantworten. Es kann aber jedenfalls dann nicht Sache des Bürgermeisters sein, komplexe Anfragen „von Amts wegen“ in solche Teilfragen zu gliedern bzw. die Anfrage(n) einzuzugrenzen, wenn der Fragesteller eine Einschränkung des Umfangs seiner Frage kategorisch ablehnt.

Auch weil ein Ratsmitglied einen Anspruch auf vollständige und richtige Information hat, kann es nicht Aufgabe des Bürgermeisters sein, einzelne denkbare Komplexe herauszulösen bzw. die Anfrage in denkbare Teilfragen zu „sezieren“. Mit anderen Worten obliegt die

Erforschung der Intention des Fragestellers und die Formulierung beantwortbarer Fragen (ohne eine entsprechende Anregung des Ratsmitgliedes) nicht dem Bürgermeister, sondern es ist vielmehr Sache des Fragestellers, entsprechende Fragen so zu formulieren bzw. – auf einen entsprechenden Hinweis – soweit einzuzugrenzen, dass deren Beantwortung mit verhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Hierzu kann er selbstverständlich im Rahmen der Erörterung seines Anliegens Verständnisfragen stellen, die durch den Bürgermeister zu beantworten sind. Diese Sichtweise steht im Übrigen in Übereinklang mit der oben zitierten Rechtsauffassung sowohl des BbgVerfG²⁰ als auch des VerfGH NRW²¹.

f) Konkretisierung

In diesem Sachzusammenhang ist zu berücksichtigen, dass jeder Fragesteller seine Anfrage hinreichend konkretisieren muss. Nicht hinreichend konkretisiert ist eine Anfrage beispielsweise dann, wenn sie ganz allgemein, ohne Bezug auf eine bestimmte Angelegenheit formuliert und darauf gerichtet ist, einen konkreten Lebenssachverhalt erst in Erfahrung zu bringen²². Erfordert die Beantwortung einer Anfrage einen beachtlichen Aufwand bei der Beschaffung von Informationen, die Auswertung vorhandener Angaben oder die Aufklärung von Vorgängen, muss der Fragesteller den Zweck seiner Anfrage und die Bedeutung ihres Gegenstands so konkret darlegen, dass die Angemessenheit des Beantwortungsaufwands objektiv festgestellt und gegebenenfalls gerichtlich überprüft werden kann. Diese Obliegenheit folgt aus Sinn und Zweck des Fragerechts, das die Kontrolle der Verwaltung und die Aufdeckung von Missständen ermöglichen soll. Anfragen „ins Blaue hinein“, bei denen ein berechtigtes Auskunftsinteresse weder dargelegt noch ersichtlich ist, lösen keine Pflicht zu besonderen Ermittlungen aus. Eine allgemeine „Ausforschung“, die allenfalls die Vorstufe einer konkreten Anfrage sein kann, geht in der Regel über den Bereich der zu erfragenden einzelnen Angelegenheiten hinaus. Zu entscheiden ist, ob der mit der verlangten detaillierten Beantwortung der Anfrage verbundene Zeit- und Arbeitsaufwand zu dem Auskunftsinteresse des Klägers in einem angemessenen Verhältnis steht²³. Diese Frage beantwortet sich einerseits nach dem Bearbeitungsaufwand, andererseits aber auch nach dem Grad des Auskunftsinteresses. Dieses ist der Fragesteller im Zweifel verpflichtet, näher zu begründen.

g) Begründungspflicht der Verwaltung

Soweit das VG GE ausführt, dass das Fragerecht des Klägers und sein Beantwortungsanspruch verletzt seien, weil sich der Beklagte ohne vorherige Überprüfung durch die Verwaltung allein auf die Äußerungen des Oberbürgermeisters gestützt habe, ist hierzu anzumerken, dass es für die Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses maßgeblich darauf ankommt, dass dieser auf einer hinreichend eine sachgerechte Entscheidung tragenden Tatsachengrundlage beruht. Das notwendige Maß der Begründung einer Ratsentscheidung ist durch die Kenntnisse der Ratsmitglieder und die Plausibilität der Entscheidungsgrundlagen bestimmt. Dem Rat diese zu vermitteln

16 Rehn/Cronauge, a.a.O., II.4. zu § 47

17 Held/Becker, a.a.O., 7.3 zu § 47

18 Held/Becker, a.a.O., 7.2 zu § 47 – unter Verweis auf VerfGH NRW, a.a.O.

19 Anm.: bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz

20 Beschluss vom 16.11.2000, a.a.O.: *In Zweifelsfällen könne es Sache der/des Abgeordneten sein, ergänzend nachzufragen.*

21 Urteil vom 04.10.1993, a.a.O.: *Das Spannungsverhältnis zwischen Fragerecht und Antwortpflicht sei dadurch gekennzeichnet, dass der Abgeordnete in der Initiative sei. Er bestimme den Gegenstand der Frage sowie im Grundsatz deren Zeitpunkt und Umfang.*

22 sog. Anfragen „ins Blaue hinein“ – vgl. OVG LSA, VGH BW, OVG Bbg – jeweils a.a.O.

23 vgl. VGH BW, Urteil vom 30.03.1992, a.a.O.

ist Aufgabe des Bürgermeisters. Dabei sind aber an den Umfang und den Detaillierungsgrad dieser Informationen – d.h. an die vom Verwaltungsgericht offenbar als mangelhaft deklarierte Begründung – umso weniger Anforderungen zu stellen, je offensichtlicher diese Tatsachen gegeben sind – sei es infolge eigener Sachkenntnis der Ratsmitglieder, sei es infolge der Plausibilität der vermittelten Tatsachen.

Entsprechendes gilt im Hinblick auf die gegenüber dem Fragesteller seitens des Bürgermeisters abzugebende Begründung einer (Teil-)Ablehnungsentscheidung. Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung ist daher, dass diese auf einer hinreichend tragfähigen Grundlage getroffen wird, die zwar einerseits regelmäßig durch Vorlagen der Verwaltung geschaffen wird, andererseits aber auch und vor allem vom Kenntnisstand der einzelnen Ratsmitglieder (inklusive des Fragestellers) abhängt. Letzteres ist aber nicht objektivierbar und kann auch nicht dokumentiert werden. Wird – wie im hier besprochenen Fall – eine „spontane“ Anfrage gestellt, für deren Bescheidung naturgemäß keine Verwaltungsvorlage bzw. schriftliche Begründung gefertigt sein kann, hängt es demnach von den Umständen des Einzelfalles ab, ob ohne eine solche Aufbereitung des Sachverhaltes durch die Verwaltung eine hinreichende Entscheidungsgrundlage gegeben ist oder nicht.

Dies zugrunde gelegt dürften im vorliegenden Fall bereits die im Ergebnisprotokoll der Ratssitzung festgehaltenen (Anm.: knappen) Informationen des Oberbürgermeisters den rechtlichen Anforderungen genügt haben. Für die mit den Gegebenheiten bei der Verwaltung vertrauten Ratsmitglieder dürfte danach allein aus ihrer regelmäßigen Mitwirkung in den Gremien und der Kenntnis der Gegebenheiten bei der Stadt und ihren Verwaltungseinheiten sowie der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsabläufe außer Frage gestanden haben, dass die Gesamtbeantwortung der Anfrage des Klägers mit Blick auf den daraus resultierenden erheblichen Verwaltungsaufwand den Rahmen des Fragerechts sehr deutlich übersteigen würde.

In eine solche Bewertung ist schließlich auch der Beantwortungsaufwand für alle anderen im selben Zeitraum zu beantwortenden Fragen einzustellen. Es ergibt nämlich einen Unterschied, ob die Verwaltung gleichzeitig etwa mit nur einer Frage bzw. wenigen oder aber mit einer Vielzahl von Fragen konfrontiert ist.

Schließlich ist mit Blick auf die tatsächlichen Grenzen nachträglicher Rechtskontrolle auch auf den eingeschränkten gerichtlichen Prüfungsumfang der Einschätzungsprärogative des Bürgermeisters hinzuweisen. Hier kann es nicht auf einen vom Bürgermeister zu führenden Nachweis ankommen, dass die Grenze der Funktionsfähigkeit im konkreten Einzelfall erreicht gewesen sei²⁴.

h) Organkompetenzen

Hiermit setzt sich das Urteil des VG GE allerdings nicht auseinander. Es bemängelt in diesem Zusammenhang lediglich, dass sich der Beklagte bei seiner Entscheidung „allein auf die Äußerungen des Oberbürgermeisters gestützt“ habe, ohne zu verdeutlichen, was damit gemeint sein soll. Diese Aussage kann aber im Kontext nur so verstanden werden, dass das Urteil dem Oberbürgermeister die Befähigung und Kompetenz zu sachgerechter Einschätzung abspricht. Stattdessen wird eine „vorherige Überprüfung durch die

Verwaltung“ gefordert – freilich ohne auch nur im Ansatz auszuführen, wer bzw. was damit konkret gemeint sein sollte und ohne in den Blick zu nehmen, dass Bürgermeister und Verwaltung nicht etwa verschiedene Organe sind. Schließlich steht der Bürgermeister (sogar) der Verwaltung vor (vgl. § 62 GO NRW).

Die Anwendung dieser Rechtsauffassung würde bedeuten, dass bei jedweder Anfrage in einer Sitzung durch den Bürgermeister keine Aussage darüber getroffen werden könnte, ob bzw. in welchem Maße eine Anfrage durch die Verwaltung zu beantworten ist. Vielmehr müsste bereits dieser Information in jedem Falle eine vorherige Prüfung durch „die Verwaltung“ vorhergehen. Überspitzt formuliert wäre der Bürgermeister nur noch Verkünder der Prüfungsergebnisse der Verwaltung, was seiner kommunalverfassungsrechtlichen Stellung, Kompetenz und Verantwortung erkennbar nicht gerecht wird. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen bereits der Aufwand für die Ermittlung der Detailinformationen für die Beantwortung der Frage, ob (bzw. in welchem Maße) eine Anfrage beantwortbar ist, zum einen in keiner Ratssitzung leistbar wäre und zum anderen auch im Nachgang einer solchen Ratssitzung die Verwaltung mit zusätzlichen, insgesamt jedenfalls in vielen Fällen unzumutbaren bzw. unverhältnismäßigen Anforderungen belasten würde. Dass eine solche Sichtweise des Urteils die Intention der gesetzlichen Regelung überspannt und zugleich (insbesondere mit Blick auf die damit einhergehende zeitliche Verzögerung) einem praktikablen Verfahren gerade auch im Sinne der Fragesteller entgegen steht, liegt auf der Hand.

Eine solche Sichtweise berücksichtigt aber vor allem zu Unrecht weder die Aufgaben und Kompetenzen des Organs Bürgermeister (§ 62 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 GO NRW) noch die konkreten Umstände des Einzelfalles. Wenn der Bürgermeister nach dem Gesetz für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung verantwortlich ist und den Rat über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten zu unterrichten hat, verantwortet er in dieser Stellung und Funktion zugleich die Richtigkeit auch der Aussage über die Frage der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit der Informationsermittlung für eine Anfrage der vorliegenden Art. Hierbei wird er – erforderlichenfalls in der Ratssitzung – durch die Beigeordneten unterstützt (§ 71 GO NRW). Dabei bedarf es umso weniger Begründung, wie die diese Information tragenden Gründe auch für den Fragesteller offensichtlich sind (s.o.).

i) Nachfragepflichten des Ratsmitglieds?

Wären im vom VG GE entschiedenen Fall die Ausführungen des Oberbürgermeisters in der Ratssitzung nicht plausibel bzw. nicht klar gewesen, hätte im Übrigen jeder in der Sitzung nachfragen können. Er selbst und jedenfalls die bei der Ratssitzung anwesenden Vorstände der betroffenen Verwaltungsbereiche (Beigeordnete) hätten hierzu ergänzende Informationen mitteilen können. Von dieser Möglichkeit der Nachfrage hat aber offenbar kein Stadtverordneter – auch nicht der Kläger – Gebrauch gemacht. Mangels entsprechender Nachfragen durfte der Oberbürgermeister in der Ratssitzung dann aber mit Blick auf seinen eigenen Kenntnisstand (bzw. den der Ratsmitglieder) davon ausgehen, dass diese Frage hinlänglich geklärt war. Schließlich hatte der Kläger offenbar keine weitergehende Begründung der Ablehnungsentscheidung gefordert.

Nach alledem erscheint der Vorhalt mangelnder Begründung der Ablehnungsentscheidung im Urteil eher nicht gerechtfertigt.

²⁴ vgl. VerfGH NRW, a.a.O.: Die notwendigerweise wertende Einschätzung dieser und ähnlicher Umstände und die darauf beruhende Fassung der Antwort könne verfassungsgerichtlich nicht in den Einzelheiten nachgeprüft werden.

Wenn das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang ohne nähere Begründung, warum eine Nachfrage des Klägers nicht zumutbar (gewesen) sein sollte, ausführt, dass vom Kläger nicht habe erwartet werden können, dass er „durch Erkundungen beim Oberbürgermeister oder bei den anwesenden Vorständen der betroffenen Verwaltungsbereiche den Umfang seines Fragerechts im konkreten Fall selbst auslotete“, wird diese Betrachtung der gesetzlichen Regelung nicht gerecht. Zunächst ist unklar, was mit dem Begriff der „Unzumutbarkeit“ gemeint sein soll. Dass eine Nachfrage im Rahmen der Erörterung in einer Gremiensitzung im Wortsinne unzumutbar sein sollte, wird nicht ernstlich behauptet werden können. Aber auch rechtlich kann von der Unzumutbarkeit einer Nachfrage nicht die Rede sein.

Wenn hierzu im Urteil weiter ausgeführt wird, dass es der Bedeutung des Fragerechts weder gerecht werde, dem fragenden Ratsmitglied das Risiko aufzubürden, wegen einer zu weit formulierten Frage überhaupt keine Antwort und noch wegen einer unnötig zu eng formulierten Frage eine nur eingeschränkte Antwort zu erhalten, kann diese Argumentation augenscheinlich nicht tragen. Sinn und Zweck einer entsprechenden Nachfrage des Ratsmitgliedes ist es nämlich, im Dialog zur Klärung einer (zu) komplexen Ausgangsfrage gerade die (äußerste) Grenze des Beantwortungsanspruchs im konkreten Fall auszuloten. Adäquates Mittel hierfür ist aber die Erörterung auf Nachfrage in der Sitzung.

Was das vom Verwaltungsgericht thematisierte Risiko anbelangt, besteht dieses rechtlich und tatsächlich nicht. Es ist dabei nämlich zu beachten, dass das Ratsmitglied nicht etwa sogleich den bzw. die entsprechenden Teilbereiche seiner Ausgangsfrage, die es wenigstens beantwortet haben möchte, abschließend zu benennen hätte und daran vom Bürgermeister festgehalten würde. Vielmehr kann es zunächst hinterfragen, die Beantwortung welcher Teilbereiche aus Sicht des Bürgermeisters vom Fragerecht (gerade noch) gedeckt ist. Auf diese Weise kann das Ratsmitglied gesprächsweise jegliche denkbaren Kriterien und das Maß einer möglichen Einschränkung in Erfahrung bringen und sich an ebendiese Grenze „herantasten“, ohne dass diese Klärung unzumutbar wäre. Im Ergebnis einer solchen Erörterung kann sich der Fragesteller zudem für diejenige Variante entscheiden, die ihn vordringlich interessiert.

Eine solchermaßen im Dialog gewonnene Konkretisierung des Fragebegehrens ist regelmäßig in wenigen Minuten realisiert und daher – für beide Seiten – auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten angemessen und zielführend.

Erst wenn der Bürgermeister, die bei Ratssitzungen regelmäßig anwesenden Beigeordneten und auch die übrigen anwesenden Mitarbeiter der Verwaltung im Ausnahmefall eine solche Nachfrage in der Sitzung nicht beantworten können sollten, müsste im Nachgang zu der jeweiligen Sitzung das geschehen, was das Verwaltungsgericht als Regelfall konstruiert, nämlich die ins Einzelne gehende Detailprüfung der Beantwortbarkeit durch die nachgeordnete (Fach)Verwaltung. Ist das Ratsmitglied schließlich mit der im Ergebnis seiner Nachfrage konkretisierten Grenze seines Fragerechts inhaltlich nicht einverstanden, steht ihm selbstverständlich der Rechtsweg offen. Dies setzt jedoch im Mindestmaß voraus, dass er zuvor an der Klärung der Beschränkungsmöglichkeiten mitgewirkt hat.

Nur wenn die Gesamtbeantwortung einer komplexen Anfrage im Sinne der oben dargestellten rechtlichen Kriterien noch mit verhältnismäßigem Aufwand möglich ist, darf das Ratsmitglied nach alledem auf diese Gesamtbeantwortung drängen und hat hierauf einen Anspruch. Ist dies aber nicht der Fall, d.h. ist eine solche komplexe

Anfrage zumutbar nur hinsichtlich von Teilaspekten beantwortbar, ist es Mitwirkungs- und damit Rechtspflicht des Ratsmitgliedes, die ihn vorrangig interessierenden Teilaspekte klarzustellen. Ein Risiko – wie vom Verwaltungsgericht dargestellt – trifft ihn dabei ersichtlich nicht.

j) Beschränkungsmöglichkeiten?

Die Richtigkeit dieser Sichtweise folgt allein aus dem Umstand fehlender Alternativen. Insbesondere ist es in der anderen Richtung weder vom Gesetz vorgesehen noch dem Bürgermeister zuzumuten, „von Amts wegen“ ohne jegliche Mitwirkung des anfragenden Ratsmitgliedes sämtliche denkbaren Einschränkungen darzulegen. Dass dies nämlich zu einer fast nicht mehr eingrenzenden Anzahl möglicher Varianten der Beantwortung führt, liegt im vorliegend entschiedenen Fall auf der Hand.

Beschränkungen der Frage des Klägers sind hier nämlich in vielerlei Hinsicht denkbar. Der Kläger hatte unter 1. nach Beauftragungskosten für Beraterfirmen, Anwaltskanzleien, Agenturen etc. im Jahre 2005 gefragt. Abgesehen davon, dass eine Eingrenzung zunächst auf beliebig denkbare kürzere Zeitabschnitte möglich wäre, könnte eine Eingrenzung auch nach der hinterfragten Art der externen Dienstleister vorgenommen werden. So könnten etwa nur die Gesamtkosten eingeschalteter Beraterfirmen und/oder Anwaltskanzleien und/oder Agenturen ermittelt werden. Schließlich könnte hierbei eine Verknüpfung mit mehr oder weniger langen Zeitabschnitten erfolgen. Unter 2. hatte der Kläger u.a. nach den Bereichen und Zielstellungen solcher Verträge gefragt. Eine (weitere) Eingrenzung könnte demnach nach Verwaltungsbereichen für ein oder mehrere Referate und/oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen u.ä. erfolgen. Dies wiederum könnte mit einer der zuvor benannten Einschränkungsmöglichkeiten verknüpft werden und das Ganze schließlich auch noch thematisch, d.h. nach Zielstellungen bzw. konkreten Dienstleistern. Diese Aufzählung ließe sich zwanglos fortsetzen.

Etwas anderes kann nur dann und in solchen Fällen gelten, wenn eine komplexe Ausgangsfrage so strukturiert ist, dass eine Eingrenzung nur nach einem bestimmten Kriterium – z.B. nach Zeiteinheiten – möglich wäre. Dann könnte der vom Verwaltungsgericht formulierte Rechtssatz tragen, da die Verwaltung in einem solchen Fall verpflichtet wäre, die erfragten Angaben für den vom Maß des zumutbaren bzw. verhältnismäßigen Ermittlungsaufwandes gerade noch gedeckten Zeitrahmen beizubringen.

k) Teil- bzw. sukzessive Beantwortung?

Ohne diese Variationsmöglichkeiten genau bezeichnen bzw. beziffern zu wollen, wird hieraus deutlich, dass eine Beschränkung des Fragerechts bei komplexen Sachverhalten in erheblich unterschiedlicher, fast nicht eingrenzbarer Art und Weise, denkbar ist. Im Übrigen hat sich auch das VG GE ausdrücklich außerstande gesehen, beantwortbare Teilbereiche zu bestimmen. Wenn man in diesem Zusammenhang zugrunde legt, dass es für jede dieser denkbaren Einschränkungsmöglichkeiten eine Grenze gibt, bis zu der eine Beantwortung dieser jeweiligen Teilfrage noch mit zumutbarem bzw. verhältnismäßigem Aufwand möglich wäre, wäre jede dieser Einschränkungen hinsichtlich des Bearbeitungsaufwandes für die Verwaltung objektiv gleichwertig.

Das Gericht stellt in diesem Zusammenhang den Rechtssatz auf, dass für die ordnungsgemäße Erfüllung der dem Ratsmitglied obliegenden Aufgaben die dem Fragerecht korrespondierende Antwortpflicht der Verwaltung aber zumindest deren Bemühen einschließe,

bei komplexen Anfragen anstelle einer vollständigen Ablehnung der Beantwortung zunächst zu prüfen, inwieweit die Anfrage sich mit noch vertretbarem Aufwand jedenfalls zum Teil beantworten lasse, selbst wenn der Fragesteller seine Frage nicht entsprechend eingeschränkt habe. Diese Sichtweise überspannt nach alledem die Pflichtenlage und Möglichkeiten der Verwaltung und vernachlässigt die Mitwirkungspflichten des Fragestellers. Angesichts der vielfältig denkbaren Beantwortungsmöglichkeiten von Teilfragen (s.o.) kann und darf es nicht Sache des Bürgermeisters sein, eine Einschränkung der komplexen Ausgangsfrage nach eigenem Gutdünken vorzunehmen. Abgesehen davon, dass dies – wie oben dargestellt – unzulässig in die autonomen Rechte des Ratsmitgliedes eingreifen würde, kann der Bürgermeister nicht wissen, an welcher Art von Teilbeantwortung das anfragende Ratsmitglied inhaltlich ein vorrangiges Interesse hat.

Diesen Gedanken zu Ende geführt, hieße die Umsetzung des Rechtsatzes des Verwaltungsgerichts eine Entscheidung über die Beschränkung der komplexen Ausgangsfrage – angesichts fehlender Mitwirkung des Anfragenden – „von Amts wegen“ zu treffen, den hierfür erforderlichen Bearbeitungsaufwand zu realisieren und die Antwort auf diesen Teil der Ausgangsfrage zu präsentieren. Ist das anfragende Ratsmitglied jedoch hiermit nicht einverstanden, weil es etwa die Beantwortung einer nach anderen Kriterien bestimmten Teilfrage (s.o.) für sachlich vordringlich hält, stellt sich die berechnete Frage, ob dies dann in dem Sinne maßgeblich sein soll, dass die Verwaltung nach dieser Klarstellung (nochmals) gehalten wäre, entsprechenden Aufwand für die Beantwortung dieser anderen Teilfrage zu realisieren. Im Ergebnis dieser Beispielsbetrachtung wäre insgesamt also ein doppelt so hoher Aufwand zu bewältigen, wie zumutbar bzw. verhältnismäßig ist.

Gänzlich unverständlich wäre dieser Ansatz schließlich, wenn im Beispielsfall im Zuge der Ablehnung der ersten Teilantwort gerade keine hinreichende Klarstellung durch den Fragesteller erfolgte und die Verwaltung gehalten wäre erneut „von Amts wegen“ zu entscheiden usw. Abgesehen von der daraus resultierenden Mehrfachbelastung der Verwaltung wären ggf. auch Missbrauchsmöglichkeiten Tür und Tor geöffnet. Der Fragesteller könnte sich im Extremfall so lange mit den präsentierten Teilantworten „unzufrieden“ zeigen, bis sukzessive die gesamte Anfrage beantwortet wäre. Dass sich dies von der Absicht des Gesetzgebers maßgeblich entfernt, liegt auf der Hand.

Soweit das VG GE letztlich noch darauf hinweist, dass dem Kläger wegen der dann eventuell noch verbleibenden nicht mehr mit vertretbarem Aufwand oder etwa erst innerhalb eines längeren Zeitraumes zu erledigenden Teilbereiche die begründete Zusage einer späteren weiteren Bearbeitung zu erteilen gewesen wäre, ist auch diese Sichtweise vom Regelungsgehalt des Gesetzes nicht mehr gedeckt. Dies zugrunde gelegt, gäbe es nämlich keine – sachlich teilbare – Frage mehr, deren Beantwortung unzumutbar bzw. unverhältnismäßig sein könnte. Denn die Beantwortung jeder denkbaren (teilbaren) Anfrage wäre nach dieser Sichtweise in Teilen sukzessive solange und soweit vorzunehmen, bis die Gesamtbeantwortung erreicht wäre. Dass dies aber nicht richtig sein kann, erkennt das Verwaltungsgericht selbst an anderer Stelle, indem es dort ausführt, dass – soweit ein unvertretbarer Aufwand bestehe – grundsätzlich auch die Ablehnung jeglicher Beantwortung gerechtfertigt sein könne (s.o.).

Dieser Gedankengang zeigt, dass es zur Bewältigung von Anfragen – anders als dies das VG GE annimmt – unabdingbar der aktiven

Mitwirkung des anfragenden Ratsmitgliedes, also eines Dialoges, bedarf. Nur so können das auch vom Verwaltungsgericht angesprochene „geordnete Verfahren“ und die Arbeitsfähigkeit des Rates gewährleistet werden.

Der Vollständigkeit halber ist noch darauf hinzuweisen, dass eine andere Sichtweise im vom VG GE entschiedenen Fall schließlich auch nicht mit Blick auf die vermeintliche teilweise Beantwortung der Anfrage des Klägers im Klageverfahren geboten war. Wenn das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang einige der Informationen zitiert, die seitens des beklagten Rates anlässlich des Klageverfahrens bei den städtischen Referaten, eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und übrigen Verwaltungsbereichen zur Frage des Aufwandes der Ermittlung der vom Kläger gewünschten Daten eingeholt worden sind, bleibt außer Acht, dass die schätzweise Ermittlung des Gesamtaufwandes im Klageverfahren offensichtlich und allein vor dem Hintergrund betrieben worden war, dass der Kläger behauptet hatte, die gewünschten Informationen lägen bereits zentral vor und müssten nur abgerufen werden – gerade um zu zeigen, dass die erfragten Angaben in der gewünschten Tiefe nicht abrufbereit zur Verfügung stehen und somit nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu ermitteln wären. Regelmäßig können solche detaillierten Informationen – was auch nicht nötig ist – weder in der Ratssitzung vorhanden sein, noch wäre in vielen Fällen selbst der Aufwand für diese Darstellung durch die Verwaltungsbereiche noch verhältnismäßig zur Klärung der Beantwortung der Anfrage.

Abgesehen davon erfüllt die – gerichtlich überprüfbare – Aufwandsbeschreibung und prognostische Aufwandsschätzung selbst immer dann und insoweit den Beantwortungsanspruch des Fragestellers, wie die Frage selbst nicht (vollständig) beantwortet zu werden braucht, weil der Aufwand hierfür unverhältnismäßig hoch ist.

IV. Fazit

Wären Anfragen der vorliegenden Art durchgehend nach den Maßstäben des Urteils des VG GE zu beantworten, würde die Verwaltung rasch an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit geraten, sie müsste in vielen Fällen ihre sonstigen Aufgaben in unvertretbarem Umfang vernachlässigen. Die Funktionsfähigkeit der Verwaltung würde nachhaltig gestört. Maßgeblich klammert die Sichtweise des Urteils hinsichtlich des Beantwortungsaufwandes die Verwaltungswirklichkeit aus. In der Praxis der Gremienarbeit steht nicht nur (immer) eine komplexe Anfrage zur Debatte. Vielmehr werden in jeder großen Kommune in den verschiedensten Gremien jährlich hunderte vergleichbarer Anfragen gestellt. In der beklagten Stadt waren dies z.B. im Jahr 2008 allein 439 [in Worten: vierhundertneununddreißig] Anfragen. Niedrigere Zahlen dürften in kleineren Kommunen zu verzeichnen sein, denen jedoch eine entsprechend geringere Verwaltungsausstattung gegenübersteht, so dass die Konsequenzen dieselben sein dürften. Diese praktische Dimension erfordert in höchstem Maße Rechtsklarheit und ein geordnetes Verfahren. Es bleibt abzuwarten, welche Rechtsauffassungen zukünftig befasste Gerichte ihren Entscheidungen zugrunde legen werden.

V. Nachtrag

Das Urteil des VG GE ist nicht rechtskräftig geworden. Mit Beschluss vom 19.03.2009 hat das OVG NRW (15 A 69/09) gegen das Urteil die Berufung zugelassen, weil die entscheidungserhebliche Frage, ob der Kläger in seinem Fragerecht verletzt sei, beson-

dere rechtliche Schwierigkeiten aufweise. Allerdings waren der Kläger sowie seine Partei bzw. Fraktion nach den Kommunalwahlen im Herbst 2009 nicht mehr im betreffenden Stadtrat vertreten, so dass das OVG nach wechselseitigen Erledigungserklärungen das erstinstanzliche Urteil für wirkungslos erklärt und über die Kosten zu entscheiden hatte. Der Einstellungsbeschluss vom 12.04.2010 ist in NRWE²⁵ abrufbar. Darin ist – soweit ersichtlich erstmals – die Rechtsauffassung des OVG NRW zu einigen Fragen im Zusammenhang mit dem Fragerecht von Ratsmitgliedern dokumentiert worden. Das Gericht hat die Kosten dem beklagten Rat auferlegt. Die im Beschluss konstatierte Verletzung des Fragerechts bestand jedoch nicht darin, dass die Fragen etwa zu Unrecht nicht beantwortet worden wären, sondern vielmehr darin, dass der – sachlich nicht zuständige – Rat entschieden hatte. Antwortpflichtig sei nach Auffassung des OVG die Verwaltung, nicht der Rat. Daher sei dort und nicht im Rat einzuschätzen, ob Gründe für eine Nichtbeantwortung vorlägen. Dem Rat habe im vorliegenden Fall nicht die Befugnis zugestanden, die Anfrage verfahrensrechtlich nicht zuzulassen.

Neben der Darstellung dieses tragenden Grundes hat sich das OVG auch berufen gefühlt, auf weitere Aspekte im Sachzusammenhang hinzuweisen. Das Gericht hat nach allgemeinen Ausführungen zur Bedeutung des Fragerechts die Bedeutung der Begründung einer Ablehnungs- bzw. Teilablehnungsentscheidung herausgestellt. Nur auf deren Grundlage könne der Fragesteller die Erfolgsaussichten einer Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes einschätzen. Mit Blick hierauf komme ein „Nachschieben“ von Gründen im gerichtlichen Verfahren nicht in Betracht. (Alleiniger) Maßstab der gerichtlichen Beurteilung sei die abgegebene Begründung des Bürgermeisters.

Das OVG hat zugleich allerdings auch deutlich ausgeführt, dass die Antwortpflicht des Bürgermeisters bestimmten Grenzen unterliege. Beschränkungen der Antwortpflicht ergäben sich u.a. aus der allen Kommunalorganen und ihren Gliederungen obliegenden Verpflichtung zu gegenseitiger Rücksichtnahme, die die Antwortpflicht des Bürgermeisters namentlich auf solche Informationen begrenze, die ihm bereits vorlägen oder die mit zumutbarem Aufwand beschafft werden könnten. Außerdem bestünden Grenzen des Informationsanspruchs auch in Bezug auf die Art und Weise der Antwort. Sie ergäben sich aus der Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme, die auch die Respektierung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Stadtverwaltung gebiete. Zu deren Wahrung dürfe der Bürgermeister innerhalb seiner Einschätzungsprärogative über die Art und Weise der Antwort befinden.

Zwar hat das OVG im vorliegenden Fall die (Anm.: knappe) inhaltliche Begründung der Ablehnungsentscheidung in der Sit-

zung durch den Oberbürgermeister – mangels Belastbarkeit – nicht genügen lassen. Der Kläger sei vor diesem Hintergrund nicht ausreichend in die Lage versetzt gewesen, die Gründe der Antwortverweigerung nachzuvollziehen oder die Erfolgsaussichten einer Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes abzuschätzen. Das OVG hat jedoch letztlich die Richtigkeit des Ergebnisses dieser Entscheidung des Oberbürgermeisters nicht in Frage gestellt. Es hat hierzu ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich unter Umständen aus den Darlegungen im Klageverfahren (zum Bearbeitungsaufwand) anderes ergeben könnte, was den Schluss zulässt, dass die dort dargestellten näheren Umstände materiell durchaus tragfähig für eine Ablehnung der Beantwortung der Anfrage waren.

VI. Ausblick

Mit Blick darauf, dass das OVG in diesem Beschluss unmissverständlich ausgeführt hat, dass eine „gerichts feste“ Begründung gegeben (und dokumentiert) werden muss, was in der jeweiligen Gremiensitzung nicht immer möglich sein wird, erscheint es zumindest diskutabel, ob mit dieser Entscheidung die Rechte der Ratsmitglieder in NRW ausschließlich gestärkt worden sind. Denn jede Verwaltung wird gemessen an diesen Rechtssätzen gehalten sein, zu absehbaren Problemen der Beantwortung künftig nicht mehr direkt in der Sitzung Stellung zu nehmen, um erforderlichenfalls sogleich die Präzisierung bzw. Eingrenzung von Anfragen zu initiieren. Vielmehr wird die Begründung der Ablehnung oder Teilablehnung der Beantwortung von Anfragen nach sorgfältiger Prüfung schriftlich erst (frühestens) zur nächsten Sitzung erfolgen können. Ein denkbarer, ggf. ebenfalls schriftlicher, Dialog zur Konkretisierung von Anfragen kann erst daran anschließen. Der bislang gepflegte mündliche Austausch in der Gremiensitzung wird aus Gründen der Rechtssicherheit einem schriftlichen Verfahren weichen (müssen). Denn kein (Ober)Bürgermeister wird riskieren, dass seine spontane mündliche Einlassung, dokumentiert in der Sitzungsniederschrift, zum später nicht mehr zu ergänzenden²⁶ Maßstab richterlicher Kontrolle erhoben wird. Vielmehr wird er zur Beantwortung bzw. Begründung unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwandes eine juristisch geprüfte schriftliche Verwaltungsvorlage fertigen lassen. Dies wird regelmäßig zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führen, die das kommunale Fragerecht in Einzelfällen allerdings leerlaufen lassen könnten. Ob diese nunmehr vom OVG NRW vorgezeichnete Handhabung praktikabel ist und v.a. im Interesse der Fragesteller²⁷ liegt, erscheint danach zweifelhaft.

²⁶ Verbot des „Nachschiebens“ von Gründen, s.o.

²⁷ vgl. <http://www.derwesten.de/staedte/gelsenkirchen/Gericht-staerkt-Fragerecht-des-Ratsmitglieds-id1010898.html>

²⁵ <http://www.justiz.nrw.de/ses/nrwesearch.php>



Falco Schuster
Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung
 2., überarbeitete Auflage, 224 Seiten | DIN A5, Broschur | € 22,50 | ISBN 978-3-7869-0665-0

Falco Schuster bietet eine systematische, kompakte und praxisnahe Einführung in die spezielle Betriebswirtschaftslehre des kommunalen Verwaltungsbetriebs. Allgemein anerkanntes betriebswirtschaftliches Grundwissen wird dargestellt, die relevanten Methoden und Instrumente erläutert. In einem zweiten Schritt wird dann überprüft, inwieweit diese Methoden auf den kommunalen Verwaltungsbetrieb übertragbar sind. Aktuelle Themen wie die kommunale Doppik, die kommunale Kosten- und Leistungsrechnung oder kommunales Controlling werden in die Betrachtung einbezogen.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian-Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@mittler-books.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

ABC – Glossar – XYZ

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

Demographiestrategien

Die demographische Lage spitzt sich in Deutschland zu. Die heimische Bevölkerung nimmt wegen einer zu niedrigen Geburtenrate ab, überaltert und wird durch Einwanderer aufgefüllt. Die früheren geburtenstarken Jahrgänge scheiden sukzessive aus dem Erwerbsleben aus und es rücken nicht genug Leute nach. Die Folge ist unter anderem ein demographisch bedingter Verlust an (jährlich annähernd 300.000) Arbeitsplätzen. Vor allem fehlen Fachkräfte, insbesondere Ingenieure, Techniker, Meister, Datenverarbeiter, Mathematiker und Naturwissenschaftler. Wenn die Wirtschaft stagniert, sind Bund, Länder und Gemeinden betroffen. Auf allen drei Ebenen werden mittlerweile Demographiestrategien entworfen und umgesetzt.

Beim Bund ist das Bundesministerium des Innern federführend (mit einem Staatssekretärsausschuss für Demographie). Dort befasst man sich mit Bevölkerungsforschung, den künftigen Entwicklungen der Familien, Senioren, Jugend, Migration, Integration, Erziehungs-, Bildungs- und Sozialsysteme sowie mit Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bestandteil der Strategien sind Programme wie „Zweite Chance für Schulverweigerer“ und „Kompetenzcenter für jugendliche Arbeitslose“. Andere für Länder und Gemeinden relevante Aspekte beinhalten Entwicklungen bei der Frauenbeschäftigung, bei der Hilfe- und Pflegebedürftigkeit älterer Menschen, bei ihrem Umgang mit Robotern und anderer Hochtechnik, beim altersgerechten (barrierefreien) Umbau von Wohnungen und bei der Neuausrichtung städtischer Quartiere.

Gegen die scheinbare Perspektivlosigkeit strukturschwacher Regionen und der Menschen sind Maßnahmen zu ergreifen, die den veränderten Lebensverhältnissen gerecht werden. Beispielsweise gilt es die Daseinsvorsorge einschließlich der medizinischen Versorgung anzupassen und die Erreichbarkeit von Ämtern und Schulen sicherzustellen. Für den öffentlichen Dienst stellt sich die Herausforderung, qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen, auch unter den Zuwanderern, und Möglichkeiten der Weiterbildung (in größerem Umfang als bisher) zu eröffnen.

Strategisch entscheidend dürfte sein, dass in der Bevölkerung Einwanderungsbewusstsein und Integrationsbereitschaft entstehen.

Diversity Management

Die zunehmende Vielfalt (engl. diversity) zusammenarbeitender Menschen in Verwaltung und Wirtschaft, in Schulen und Wissenschaft verlangt von den Führungskräften ein entsprechend ausgerichtetes Verhalten. Diversity Management ist eine Methode, die unterschiedlichen Kulturen, Religionen, Nationalitäten, Hautfarben, Ethnien, Milieus, Altersgruppen und die beiden Geschlechter zu fördern und zu integrieren. Das Management der Vielfalt setzt Toleranz voraus, respektiert die Würde des Menschen, seine Privatsphäre und die Persönlichkeitsrechte jedes Einzelnen, anders gesagt duldet keinerlei Diskriminierung, keine Belästigung, keine Schikane.

Diversity Management zielt darauf, Mitarbeiter zu motivieren, Chancengleichheit bei einer persönlichen und beruflichen Entwicklung zu gewährleisten, Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen, Frauen gleichzustellen mit Männern, Arbeit, Familie und privaten Bereich zu vereinbaren, Schwerbehinderte zu unterstützen (z.B. auch einen entspannten und unverkrampften Umgang miteinander zu pflegen) und eine Atmosphäre der Aufgeschlossenheit zu schaffen.

Erstreckt sich Diversity Management auf eine spezielle Gruppe, zum Beispiel auf Ausländer, Muslime, Jugendliche oder Behinderte, verwandelt es sich zum betrieblichen Eingliederungsmanagement. Exemplarisch ist § 84 Abs. 2 Sozialgesetzbuch IX. Dort sind die gesetzlichen Voraussetzungen des Eingliederungsmanagements bei arbeitsunfähigen Beschäftigten geregelt.

Erfahrungsgemäß kann Diversity Management auch auf Widerstand stoßen, etwa, wenn jemand in homogenen Strukturen und Prozessen sozialisiert worden ist oder sich der Teamarbeit zu entziehen sucht. Das geschieht auf subtile Weise. Man steuert beispielsweise die Zulassungspolitik einer Hochschule auf der Grundlage der Diversität, um eine überschaubare Gruppierung zu erhalten; das heißt: man schließt bestimmte, mit Vorbehalten belastete Personenkreise von vornherein aus. Es soll Orchester geben, die keine weiblichen Mitglieder wollen; schon das Klappern von Absätzen beim Vorspielen hinter dem Vorhang für eine freie Stelle führt dann zur Ablehnung der Bewerberin.

Man sollte das Potenzial von Diversity nicht ignorieren. Eine bewusst angestrebte und intakte Verschiedenheit erweist sich als Quelle von Ideen und Erfahrungen, setzt Talente frei, vermag Kreativität zu stimulieren, im Gedankenaustausch neue Perspektiven zu eröffnen und sowohl das Berufs- als auch das Privatleben zu bereichern.

Hauptstadt Berlin

Nach der deutschen Wiedervereinigung löste Berlin Bonn als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ab. Bonn war nach dem zweiten Weltkrieg als provisorische Hauptstadt mit Sitz von Parlament, Regierung und Ministerien gewählt worden. Es empfand sich gewissermaßen als Stellvertreter Berlins. Hauptstadt bedeutet staatsrechtlich den juristischen Standort der politischen (legislativen und exekutiven) Macht in einem Land. In der Geschichte Deutschlands nahmen viele Städte die Funktion als Hauptstadt ein. Zugleich waren sie kulturelle, kirchliche, rechtliche und / oder wirtschaftliche Zentren, wie Aachen, Speyer, Nürnberg, Frankfurt am Main, Mainz, Wetzlar, Regensburg, Wien,

* Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn ist Präsident der SRH Hochschule Berlin und Präsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt am Main.

Weimar und München. Auf längere Dauer konnten sie sich als Hauptstadt indessen nicht halten. Zu wechselvoll verlief die Geschichte in einem zahlreiche Residenzen und Metropolen aufweisenden, dezentral organisierten Staat.

Die jetzige Bundeshauptstadt Berlin, ehemals Reichshauptstadt von 1871 bis 1945, hat die Größe einer Weltstadt und kann sich mit den ebenbürtigen nationalen Hauptstädten London, Paris, Wien, Rom oder Madrid und anderen Hauptstädten in Europa und weltweit vergleichen. Neben Berlin bestehen im deutschen Bundesstaat Landeshauptstädte als politische, größtenteils auch als kulturelle und wirtschaftliche Zentren. Seit 1999 gibt es die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ auf Beschluss des Europäischen Parlaments und des EU-Rates. Per Rotationsverfahren wird festgelegt, welches Land eine Hauptstadt der Kultur bekommt. Die EU-Parlamentarier entscheiden über die Vorschläge. 2010 erhielt Essen für das Ruhrgebiet den begehrten Titel. Eine Sonderrolle spielt Hamburg, das 2011 „Europas Umwelthauptstadt“ ist. Die EU-Kommission wählte die Stadt als Vorbild in einem Wettbewerb von 35 Konkurrenten aus. Gewürdigt wurden herausragende Leistungen etwa beim Abwassermanagement und beim öffentlichen Nahverkehr.

Nach der wiedergewonnenen Einheit Deutschlands muss sich die Hauptstadt Berlin zum Mittelpunkt der nationalen Identifikation entwickeln. Die Landeshauptstädte haben längst ihre regionale Identifikation gewonnen. Berlin hat es schwerer als Stätte des Ost-West-Gegensatzes, der Blockade 1948/49 und des Mauerbaus 1961. Mit der Öffnung der Mauer am 9. November 1989 und dem Ende der Teilung der Stadt „wächst wieder zusammen, was zusammen gehört“ (Willy Brandt). Jetzt liegt es in erster Linie an den Politikern, die formalrechtliche und von vielen nur respektierte Hauptstadt zur allgemein akzeptierten Hauptstadt werden zu lassen. Dazu muss sie sich ihrer preußischen und nationalsozialistischen Vergangenheit stellen. In der Gegenwart werden gesellschaftliche Impulse, kulturelles Engagement und wirtschaftliches Wachstum erwartet. Zudem kann sich Berlin profilieren als Drehscheibe für die Erschließung der östlichen Nachbarländer im EU-Raum und darüber hinaus. Und für die Zukunft wünscht man sich die Hauptstadt als einen wirksamen Kristallisationspunkt für gute Bildung, gute Gesundheit, hohe Lebensqualität, hohen Wohlstand, Arbeitszufriedenheit, gelungene Einwandererintegration und innere und äußere Sicherheit.

Der Umzug von Bonn nach Berlin hat zum politischen Renommee der Hauptstadt Berlin allerdings wenig beigetragen. Der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991, den Sitz von Parlament und Bundesregierung von Bonn nach Berlin zu verlegen, und das dazugehörige Bonn-Berlin-Gesetz vom 26. April 1994 haben weder die Gunst der Stunde genutzt, die Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung zu reformieren, noch dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit Rechnung getragen. In Anbetracht einer kopflastigen und reformbedürftigen Regierungs- und Verwaltungsorganisation des Bundes ist es überfällig, die eigentlichen Aufgaben von Bundesministerien zu prüfen und Möglichkeiten schlanker Verwaltung sowie Maßnahmen zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Verwaltungsarbeit auszuloten. Ein vielversprechendes jüngstes Beispiel ist der Bericht der Kommission zur Strukturreform der Bundeswehr. Er empfiehlt, das zum größten Teil in Bonn ansässige Bundesministerium der Verteidigung mit derzeit über 3.000 Mitarbeitern mindestens zu halbieren und so schnell wie möglich am Dienstsitz Berlin zusammenzuführen.

Im Ergebnis entspricht der Bericht einer bereits 1993 (!) publizierten Untersuchung. Am Beispiel des seinerzeitigen Bundesministeriums für Verkehr in Bonn wurde festgestellt, dass von den rund 1.300 Mitarbeitern nur ein Drittel ministerielle Kernaufgaben wahrnimmt.

Hierzu zählen im Wesentlichen politische Grundsatzfragen (Ziele, Lösungsansätze, Politikentwürfe, Mehrheitssuche, Durchsetzung der Regierungspolitik), Rechtsetzung (Kabinettsvorlagen, Gesetzgebung, Verordnungen und Erlasse), Aufsicht (Rechts-, Fach- und/oder Dienstaufsicht zur Steuerung nachgeordneter Behörden), internationale Angelegenheiten (Staatsverträge, internationale spartenübergreifende Angelegenheiten) und innerstaatliche Kooperation (mit Bundesländern, Parteien, Fraktionen, Arbeitskreisen, Beiräten, Kommissionen und zu Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Trägern freier Wohlfahrtspflege, Bürgerinitiativen). Für die auf ihre Kernaufgaben verschlankten Ministerien wäre für den Umzug nach Berlin lediglich ein Bruchteil der Haushaltsausgaben angefallen. Alle nichtministeriellen Aufgaben wie beispielsweise die Ausführung von Gesetzen, die Erteilung von Genehmigungen, Forschungsaufgaben, technische Fragen, Prüfungen, Untersuchungen und Überwachungen, Normen, Einzelaktionen, Verwaltungsangelegenheiten, Dokumentation, Statistik, Verbesserungswesen, Beratung und Sicherheitsfragen hätte man nach der Prüfung, ob sie weiterhin durch Bundesbehörden oder durch Dritte zu erledigen sind, auf den in Bonn verbleibenden nachgeordneten Bereich übertragen können. (Quelle: Peter Eichhorn und Hans Joachim Hegelau, Zur zukünftigen Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1993, 38 Seiten.)

Wasserversorgung

Neben der betrieblichen Eigenversorgung mit Trinkwasser (z.B. von Brauereien mit eigenen Brunnen) und mit Brauchwasser (z.B. von Industriebetrieben mit eigenen Wiederaufbereitungsanlagen) liegt die Trinkwasserversorgung der Allgemeinheit in Deutschland fast ausschließlich bei kommunalen und interkommunalen Unternehmen. Die Stadtwerke und Zweckverbände nutzen das lokale natürliche Monopol, indem sie Wasser gewinnen, aufbereiten und verteilen. Wasserversorgung ist eine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge; zuständig sind die Gemeinden.

Sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch die Organisationsstrukturen der kommunalen Wasserversorgungsunternehmen werden von der europäischen Ordnungspolitik thematisiert. Wie in den Sektoren Energie, Telekommunikation und Post will man die Wasserversorgung liberalisieren, unter Umständen privatisieren, und den Markt für Wettbewerb öffnen. Die Doktrin der EU-Kommission als „Hüterin der Verträge“ besteht darin, einen freien, grenzüberschreitenden Wettbewerb zu etablieren. Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot im Binnenmarkt sollen in der Wasserversorgung durch die Ausweitung des Ausschreibungs- und Vergaberechts erfolgen. Außerdem wird kartellrechtlich geprüft, ob und inwieweit die Wasserpreise angemessen oder missbräuchlich sind und Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Die kommunalen Unternehmen sehen sich dementsprechend mit Regulierungsforderungen konfrontiert, die die kommunale Organisationsfreiheit berühren.

Von den bisherigen Standards darf die Wasserversorgung jedenfalls nicht abgehen. Trinkwasser, das kostbarste Lebensmittel, muss dem Menschen so naturbelassen wie möglich zur Verfügung stehen. Seine Gewinnung ist auf die Wasserkreisläufe im Naturhaushalt angewiesen und setzt deshalb wirksamen Umweltschutz voraus. Zur Sicherung der Wasserversorgung ist eine langfristige Vorsorge unerlässlich, die den Kommunen und den Wasserversorgungsunternehmen partnerschaftlich obliegt.

Start im berufsbegleitenden Master-Studiengang Public Management der Hochschule Harz

Am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz wurden mit Beginn des Wintersemesters 2010/2011 erstmals Studierende im Rahmen des berufsbegleitenden Master-Programms Public Management immatrikuliert. »Mit der Neueinrichtung dieses wissenschaftlichen und anwendungsorientierten Studiengangs hat die Hochschule Harz einen weiteren Meilenstein bei der Umstellung auf das international anerkannte Bachelor-Master-Studiensystem im Zuge des so genannten `Bologna-Prozesses` erreicht«, betont Prof. Dr. Jürgen Stember, Dekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften, bei der Begrüßung der Erstsemester-Studierenden auf dem Halbestädter Hochschulcampus. »Besonders freut mich, dass viele Absolventen unserer ehemaligen Diplom-Studiengänge unter den neu eingeschriebenen Master-Studierenden weilen – ihren Weg also zurück an den Fachbereich gefunden haben – und den Wandel an ihrer Alma Mater damit sinnbildlich mittragen.«

Der berufsbegleitende Master-Studiengang Public Management der Hochschule Harz umfasst vier Semester (inklusive Master-Arbeit). Das Angebot richtet sich an Mitarbeiter und Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung bzw. aus Unternehmen des öffentlichen Sektors als auch an Hochschulabsolventen verwaltungswissenschaftlicher Studienrichtungen. Er vermittelt die Fähigkeit, Führungsfunktionen im öffentlichen Sektor wahrzunehmen sowie Reform- und Veränderungskonzepte praxisorientiert bearbeiten zu können. Durch diese Ausrichtung kommt es darauf an, neben fachlichem Wissen kommunikative und soziale Fertigkeiten zu vermitteln. Die wesentlichen inhaltlichen Schwerpunkte des Studiengangs liegen in der wissenschaftlichen Erarbeitung und Diskussion der öffentlichen Reformansätze, im theoretischen und praktischen Umgang mit relevanten Zielgruppen, Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit sowie in der Umsetzung der kundenorientierten Verwaltung. Die Absolventen erhalten den Titel »Master of Arts« und damit den Zugang zu den Laufbahnen des höheren Verwaltungsdienstes.

Nähere Informationen zum berufsbegleitenden Master-Studiengang Public Management der Hochschule Harz sind online unter www.hs-harz.de/puma.html oder direkt am Fachbereich Verwaltungswissenschaften bei Studiengangskordinator Dr. Thomas Schneidewind, Vertreter der Professur »Public Management«, (E-Mail: tschneidewind@hs-harz.de) erhältlich.

51. Assistententagung Öffentliches Recht vom 15. bis 18. März 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Zum 51. Mal findet 2011 die Assistententagung Öffentliches Recht statt. Zu diesem Anlass zieht es die Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler aus Deutschland, Österreich und der Schweiz zurück zu den ideengeschichtlichen Wurzeln der Tagung: an die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Den Auftakt zur Tagung, die sich 2011 mit dem Thema »Verwaltungsrechtsraum Europa« befasst, wird die Vorstellung der anlässlich des Jubiläums herausgegebenen »Festschrift 50 Jahre Assistententagung Öffentliches Recht« mit Beiträgen ehemaliger Teilnehmerinnen und Teilnehmer bilden.

Im Rahmen des wissenschaftlichen Programms werden die heutigen Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler aktuelle Probleme des Verwaltungsrechtsraums Europa vorstellen und diskutieren. Die wissenschaftliche Befassung mit dem gewählten Thema soll dem Einfluss des europäischen Rechts auf das öffentliche Recht der Mitgliedsstaaten Rechnung tragen, der unentwegt zunimmt und von den nationalen Rechtsordnungen ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit an die sich ändernden europäischen Rahmenbedingungen erfordert. Von besonderem Interesse ist vor allem das Recht der öffentlichen Verwaltung, da auch in der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit verstärkt ins Visier rückt. Der Europäische Verwaltungsrechtsraum wird auf der Tagung unter folgenden Gesichtspunkten betrachtet:

- Wege und Möglichkeiten seiner rechtswissenschaftlichen Erschließung,
- nationales Verwaltungshandeln im Verwaltungsraum Europa,
- europäisches Wirtschaftsverwaltungsrecht,
- Rechtsetzung durch die Europäische Kommission,
- Europäische Behörden – Legitimation und Kontrolle,
- die Schweiz im Europäischen Verwaltungsrechtsraum sowie schließlich
- Verwalten des Unionsrechtsraumes: eine Perspektive für die Zukunft.

Im Zusammenhang mit der Tagung ist ferner das traditionelle Treffen des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler in Speyer geplant.

Detailliertes Programm und Anmeldung unter www.assistententagung.de. Weitergehende Auskünfte unter: kontakt@assistententagung.de oder DHV Speyer/FÖV Speyer, 51 Assistententagung Öffentliches Recht, Postfach 1409, 67324 Speyer.

Besuchen Sie uns auch im Internet!

www.deutsche-verwaltungs-praxis.de

Beate Rheindorf*

Der fleißige Malermeister

– Fallbearbeitung im Abgabenrecht –

I. Sachverhalt:

Malermeister Pinsel unterhält seit Jahren einen gutgehenden Maler- und Anstreicherbetrieb in der Ortsgemeinde Kottenheim, die der Verbandsgemeinde Vordereifel in Rheinland-Pfalz angehört.

Da Herr Pinsel gut und preiswert arbeitet, ist er derart mit Aufträgen belastet, dass er oftmals nicht die notwendige Zeit aufbringen kann, um auch die anfallenden Büroarbeiten fristgerecht zu erledigen. Oftmals werden daher von der zuständigen Behörde fällige Zahlungen angemahnt. Auch am 11.02.2010 erhält Herr Pinsel ein Schreiben, worin folgende Zahlungen angemahnt werden:

- 6.320,00 € Gewerbesteuerabschlusszahlung 2007
- 252,00 € Verzinsung dieser Abschlusszahlung
- 50,00 € Verspätungszuschlag

Die Forderungen waren am 07.01.2010 fällig.

Da Herr Pinsel zu diesem Zeitpunkt eine Baustelle in Bremen betreut und wieder mal keine Zeit für die Büroarbeiten hat, überweist er die fälligen Forderungen erst am Ende des Monats. Die Gutschrift auf dem Konto der zuständigen kommunalen Finanzbehörde erfolgt am 02.03.2010. Nach Eingang der Zahlung wird von der zuständigen Behörde daraufhin noch ein Säumniszuschlag berechnet und angefordert.

Herr Pinsel ist darüber hinaus gemeinsam mit seiner Ehefrau Pia Eigentümer mehrerer Grundstücke in der Ortsgemeinde Kottenheim. Er bittet um Auskunft zu folgenden Punkten:

- a) Für das Einfamilienhaus wurde der Einheitswert zum 01.01.2010 von 70.000,00 € auf 100.000,00 € erhöht.
- b) Ab dem 15.01.2010 sind die Eheleute Eigentümer eines landwirtschaftlich genutzten Grundstückes. Für dieses Grundstück liegt den Eheleuten noch kein Grundsteuerbescheid vor. Auch der frühere Eigentümer, Herr Wichtig, wurde bislang nicht zur Zahlung von Grundsteuern für das Jahr 2010 herangezogen. Bei Überprüfung des Abgabekontos stellt die Sachbearbeiterin der Abgabenabteilung darüber hinaus fest, dass für dieses Grundstück noch die gesamte Grundsteuer für das Jahr 2009 zur Zahlung offensteht.
- c) Die Eheleute sind weiterhin Eigentümer eines kleineren Grundstückes, welches jedoch seit Jahren ungenutzt ist, da es aufgrund seines ungünstigen Zuschnittes nicht bebaut werden kann. Frau Pinsel hat einem Artikel in einem Wochenmagazin entnommen, dass in einem solchen Fall keine Grundsteuer gezahlt werden müsste. Sie beabsichtigt daher nach den Osterfeiertagen einen Antrag auf Erlass der Grundsteuer für das Jahr 2009 zu stellen.

II. Aufgaben:

1. Welche Behörde ist für die Überwachung des Zahlungseinganges der fälligen Gewerbesteuerforderungen sachlich und örtlich zuständig ist.
2. Beschreiben Sie die im Schreiben vom 11.02.2010 angemahnten bzw. nach Zahlungseingang angeforderten steuerlichen Neben-

leistungen und prüfen Sie welcher Körperschaft diese zustehen!^{**}

3. Berechnen Sie den entstandenen Säumniszuschlag.
4. Begründen und berechnen Sie zu Punkt a) welche Auswirkungen sich durch die Änderung des Einheitswertes für das Einfamilienhaus auf die zu zahlende Grundsteuer für das Jahr 2010 ergeben (Hebesatz 2010: 310 v.H).
5. Prüfen und begründen Sie zu Punkt b)
 - a) wer Steuerschuldner der Grundsteuer für das Jahr 2010 ist,
 - b) ob die Eheleute zur Zahlung der rückständigen Grundsteuer für das Jahr 2009 herangezogen werden können? Auf die dingliche Haftung ist nicht einzugehen.
6. Prüfen Sie zu Punkt c), ob nach den Vorschriften des Grundsteuergesetzes ein Rechtsanspruch auf Erlass der Grundsteuer besteht?

III. Lösungshinweise ¹

Zu Aufgabe 1:

Zu prüfen ist, wer sachlich zuständige Behörde zur Überwachung des Zahlungseinganges der fälligen Gewerbesteuerforderungen ist. Die Steuerverwaltungshoheit ist in Art. 108 GG geregelt. Die Verwaltungskompetenz ist zweigeteilt. Gemäß Art. 108 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. § 1 Abs. 1 AO i.V.m. § 16 AO i.V.m. §§ 2, 17 Abs. 2 FVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 S. 2 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG i.V.m. § 5 Abs. 1 KAG ² ist die Verwaltung der Gewerbesteuer mit Ausnahme der Festsetzung und Zerlegung der Steuermessbeträge auf die Gemeinden übertragen. Die Überwachung des Zahlungseingangs ist Teil des Abgabenerhebungsverfahrens, so dass hierfür die Gemeinden sachlich zuständig sind.

Örtlich zuständig ist die Gemeinde, die steuerberechtigt ist. Dies ist im vorliegenden Fall gemäß §§ 1, 4 Abs. 1 GewStG die Ortsgemeinde Kottenheim, da der Gewerbebetrieb dort seine Betriebsstätte im Sinne des § 12 AO unterhält.

Zu beachten ist darüber hinaus § 68 GemO.

* Beate Rheindorf ist Dozentin für Kommunales Finanzmanagement an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz in Mayen

** Bearbeitungshinweis: Von der Rechtmäßigkeit der angemahnten Beiträge ist auszugehen. Die Berechnungen sind nicht zu prüfen.

1 Da die Lösung von der Rechtslage in Rheinland-Pfalz ausgeht, werden die entsprechenden rheinland-pfälzischen Regelungen – soweit erforderlich – in den Fußnoten wörtlich zitiert. Kommunalrechtliche Aspekte basieren auf der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.04.2009 (GVBl. S. 162). Die zugrunde gelegten Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes (KAG) fußen auf dem KAG vom 20.06.1995 (GVBl. S. 185), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.09.2009 (GVBl. S. 333).

2 § 5 Abs. 1 KAG hat folgenden Wortlaut:

„§ 5 Gemeindesteuern

(1) Die Verwaltung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer obliegt den Gemeinden; dies gilt nicht für die Festsetzung und Zerlegung der Steuermessbeträge.

(2) ...“

Gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und 3 GemO³ obliegt der Verbandsgemeindeverwaltung die Verwaltung der gemeindlichen Abgaben sowie auch die Vollstreckungsgeschäfte im Namen und Auftrag der Ortsgemeinde.

Die sachlich und örtlich zuständige Behörde für die Überwachung des Zahlungseinganges ist somit die Verbandsgemeindeverwaltung Vordereifel (siehe hierzu auch § 68 Abs. 4 GemO⁴).

zu Aufgabe 2:

Die im Zusammenhang mit einer Abgabenerhebung entstehenden steuerlichen Nebenleistungen sind in § 3 Abs. 4 AO abschließend genannt. Für das kommunale Abgabenrecht relevant sind insbesondere Verspätungszuschläge, Zinsen und Säumniszuschläge.

Im Schreiben vom 11.02.2010 werden angemahnt:

a) ein Verspätungszuschlag

Verspätungszuschläge können gemäß § 152 Abs. 1 S. 1 AO (anwendbar für die Gewerbesteuer über § 1 Abs. 1 AO) erhoben werden, wenn der Steuerpflichtige seiner Pflicht zur Abgabe der Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommt. Verspätungszuschläge stehen gemäß § 14 b GewStG der steuerberechtigten Gemeinde zu.

Steuerberechtigte Gemeinde ist gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG i.V.m. § 1 GewStG i.V.m. § 4 Abs. 1 GewStG (und § 12 AO) die Ortsgemeinde Kottenheim, so dass dieser auch der Verspätungszuschlag zufließt.

b) Verzinsung der Gewerbesteuerabschlusszahlung

Gemäß § 233 S. 1 AO (anwendbar für die Gewerbesteuer über § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO) werden Zinsen nur festgesetzt, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben. Im vorliegenden Fall handelt es sich um Zinsen für Steuernachforderungen und –erstattungen nach § 233 a AO. Nach § 233 a Abs. 1 AO werden Steuernachforderungen und –erstattungen auch bei der Gewerbesteuer verzinst.

Diese Zinsen stehen gemäß § 3 Abs. 5 S. 2 AO der steuerberechtigten Körperschaft zu. Wie bereits unter Punkt a) geprüft, ist steuerberechtigte Körperschaft die Ortsgemeinde Kottenheim, so dass dieser auch die Zinsen zustehen.

c) Darüber hinaus wurde nach Eingang der Zahlung ein **Säumniszuschlag** berechnet und angefordert. Gemäß § 240 Abs. 1 S. 1 AO (anwendbar über § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO) werden Säumniszuschläge erhoben, wenn der Steuerpflichtige eine fällige Forderung nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages zahlt. Dies ist vorliegend der Fall. Die Forderungen waren fällig am 07.01.2010 und bis zum 11.02.2010 noch nicht gezahlt.

Säumniszuschläge stehen nach § 3 Abs. 5 letzter Satz AO den steu-

3 § 68 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nr. 1 und 2 GemO haben folgenden Wortlaut:

„§ 68 Wahrnehmung gemeindlicher und staatlicher Aufgaben
Die Verbandsgemeindeverwaltung führt die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag; sie ist dabei an Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden. Zu den Verwaltungsgeschäften gehören auch
1. die Verwaltung der gemeindlichen Abgaben,
2. ...
3. die Vollstreckungsgeschäfte,
...“

4 § 68 Abs. 4 Satz 1 GemO hat folgenden Wortlaut:

„(4) Die Kasse der Verbandsgemeinde bildet mit den Kassen der Ortsgemeinde eine einheitliche Kasse im Sinne der §§ 106 und 107. ...“

erverwaltenden Körperschaften zu. Wie bereits zu Aufgabe 1 geprüft, ist verwaltende Körperschaft die Verbandsgemeindeverwaltung Vordereifel, die diese Aufgabe im Namen und Auftrag der Ortsgemeinde Kottenheim wahrnimmt.

Säumniszuschläge sind Einnahmen aus der Führung der Kassen- und Rechnungsgeschäfte, die somit der Verbandsgemeindeverwaltung Vordereifel zustehen (vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Abs. 4 GemO⁵).

Zu Aufgabe 3:

Gemäß § 240 Abs. 1 S. 1 AO (anwendbar für die Gewerbesteuer über § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO) entstehen Säumniszuschläge, wenn eine Zahlung nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages entrichtet wurde. Die Zahlungen waren mit Ablauf des 07.01.2010 fällig und wurden erst Ende Februar von Herrn Pinsel überwiesen, so dass ein Säumniszuschlag entstanden ist.

Dieser beträgt für jeden angefangenen Monat der Säumnis 1 % des auf den nächsten durch 50 Euro teilbaren abgerundeten rückständigen Steuerbetrags. Säumniszuschläge entstehen nach § 240 Abs. 2 AO nicht bei steuerlichen Nebenleistungen, so dass für die angemahnten Zinsen und den Verspätungszuschlag kein Säumniszuschlag zu entrichten ist (§ 3 Abs. 4 AO).

Bei der Berechnung des Säumniszuschlags ist somit nur von der rückständigen Gewerbesteuerabschlusszahlung in Höhe von 6.320,00 € auszugehen. Diese ist auf 6.300,00 € abzurunden.

Der Säumniszeitraum beginnt am Tag nach Ablauf der Fälligkeitsfrist, somit am 08.01.2010. Die Zahlung wurde bewirkt durch Überweisung. Bei Überweisungen gilt eine wirksam geleistete Zahlung als entrichtet an dem Tag, an dem der Betrag der Finanzbehörde gutgeschrieben wird (§ 224 Abs. 2 Nr. 2 AO). Die Zahlung gilt somit am 02.03.2010 als entrichtet. Säumniszuschläge sind zu entrichten für jeden angefangenen Monat der Säumnis. Herr Pinsel war zwei Monate säumig, und zwar vom 08.01.2010 – 07.02.2010 (= 1. Säumnismonat) und vom 08.02.2010 bis 02.03.2010 (= 2. angefangener Säumnismonat).

Es ergibt sich somit folgende Berechnung:

$$6.300,00 \text{ €} \times 1 \% \times 2 \text{ angefangene Säumnismonate} = 126,00 \text{ €}.$$

Herr Pinsel hat 126,00 € an Säumniszuschlägen zu entrichten.

Zu Aufgabe 4:

Die Höhe der Grundsteuer ist abhängig von der Steuerart und der Grundstücknutzung.

Bei der Berechnung der Grundsteuer ist gemäß § 13 Abs. 1 GrStG von einem Steuermessbetrag auszugehen, der durch Anwendung eines Tausendsatzes (Steuermesszahl) auf den Einheitswert ermittelt wird. Dieser Steuermessbetrag wird gemäß § 25 Abs. 1 GrStG multipliziert mit dem Hebesatz der Gemeinde. Diese Berechnung ergibt die zu zahlende Grundsteuer für das Kalenderjahr.

Eine Änderung des Einheitswertes führt daher grundsätzlich auch zu einer Änderung der zu zahlenden Grundsteuer.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein Grundstück, das mit einem Einfamilienhaus bebaut ist, so dass gemäß § 2 Nr. 2 GrStG Grundsteuer B zu berechnen ist. Es ergibt sich folgende Berechnung:

Einheitswert	70.000,00 €	100.000,00 €
Steuermesszahl		
Dieser beträgt gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 1 GrStG		

5 Wortlaut der Vorschriften Siehe Fußnoten 3 und 4

- für die ersten 38.346,89 €	2,6 v.T.	2,6 v.T.
- für den restlichen Betrag	3,5 v.T.	3,5 v.T.
= Steuermessbetrag	210,49 €	315,49 €
x Hebesatz	310 v.H.	310 v.H.
= Grundsteuer B	652,52 €	978,02 €

Durch die Änderung des Einheitswertes ergibt sich somit eine Erhöhung der Grundsteuer für das Jahr 2010 um 325,50 €.

Zu Aufgabe 5a:

Gemäß § 10 Abs. 1 GrStG ist Schuldner der Grundsteuer derjenige, dem der Steuergegenstand bei der Feststellung des Einheitswertes zugerechnet ist. Die Zurechnung erfolgt gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 AO i.V.m. § 39 Abs. 1 AO grundsätzlich auf den Eigentümer. Die Eheleute Pinsel sind seit dem 15.01.2010 Eigentümer des Grundstückes.

Nach § 9 Abs. 1 GrStG wird die Grundsteuer nach den Verhältnissen zu Beginn des Kalenderjahres festgesetzt. Der Steueranspruch entsteht nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 AO i.V.m. § 38 AO i.V.m. § 9 Abs. 2 GrStG mit dem Beginn des Kalenderjahres, für das die Steuer festzusetzen ist; im vorliegenden Fall somit am 01.01.2010 0.00 Uhr.

Am 01.01.2010 war Herr Wichtig noch Eigentümer des Grundstückes, so dass Herr Wichtig für das Jahr 2010 noch Steuerschuldner ist. Die Eheleute Pinsel werden nach den Vorschriften des Grundsteuergesetzes erst ab dem 01.01.2011 Steuerschuldner für das Grundstück sein.

Zu Aufgabe 5b:

Gemäß § 11 Abs. 2 GrStG haftet neben dem früheren Eigentümer auch der Erwerber für die auf den Steuergegenstand entfallen-

de Grundsteuer, die für die Zeit seit dem Beginn des letzten vor der Übereignung liegenden Kalenderjahres zu entrichten ist. Die in der Vorschrift genannten Ausnahmen liegen nicht vor, so dass die Eheleute Pinsel neben dem Steuerschuldner Herrn Wichtig zur Zahlung der rückständigen Grundsteuer für das Jahr 2009 im Rahmen der persönlichen Haftung durch Haftungsbescheid gemäß § 191 AO (anwendbar gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 AO) herangezogen werden können.

Zu Aufgabe 6:

Ein Rechtsanspruch auf Erlass der Grundsteuer könnte sich aus den §§ 32 und 33 GrStG ergeben:

a) § 32 GrStG

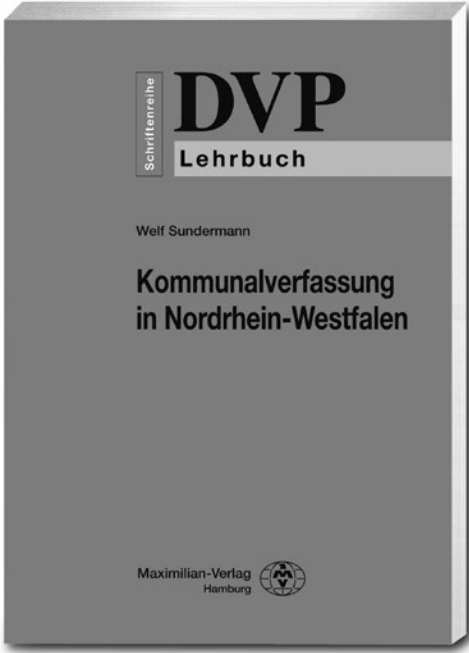
Da es sich bei dem Baugrundstück weder um ein Kulturgut noch eine öffentliche Grünanlage, Spiel- oder Sportplatz handelt, liegen die Voraussetzungen für einen Erlass der Grundsteuer nach § 32 GrStG nicht vor.

b) § 33 GrStG

Da es sich bei dem Baugrundstück weder um einen Betrieb der Land- und Forstwirtschaft noch um ein bebautes Grundstück handelt, liegen auch die Voraussetzungen für einen Erlass der Grundsteuer nach § 33 GrStG nicht vor.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Erlass gemäß § 34 GrStG antragsgebunden ist. Der Erlassantrag ist nach § 34 Abs. 2 S. 1 GrStG bis zu dem auf den Erlasszeitraum folgenden 31. März zu stellen, im vorliegenden Fall somit bis zum 31.03.2010. Da Frau Pinsel den entsprechenden Antrag erst nach den Osterfeiertagen stellen möchte, somit ab dem 06.04.2010, wäre der Antrag verfristet.

Gründe, die für eine Wiedereinsetzung sprechen könnten (vgl. § 110 AO) sind weder vorgetragen noch erkennbar.



Welf Sundermann
Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen
 Lehrbuch | 348 Seiten | Broschur | € 22,50
 ISBN 978-3-7869-0763-3

Mit der vorliegenden Neuauflage wurde das eingeführte Lehrbuch zum Kommunalrecht in NRW gründlich überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht. Die grundlegende Novellierung vom Oktober 2007 fand dabei ebenso Berücksichtigung wie die Änderung des Kommunalwahlrechts (neues Berechnungsverfahren bei der Mandatzuteilung, Divisorverfahren nach Sainte-Lague/Schepers, Verlängerung der Wahlzeit des Bürgermeisters/Landrates, Wegfall der Stichwahl u.a.). Auch die Ablösung des Ausländerbeirates durch den Integrationsrat/-ausschuss konnte noch eingearbeitet werden. Die bewährte Struktur und Gliederung des Buches wurde beibehalten. Praktische Beispiele und Schaubilder verdeutlichen in anschaulicher Weise die Texte, die klare Sprache fördert die Lesbarkeit und Verständlichkeit.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080306
 Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@koehler-mittler.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

Kein Alkohol für X ?

Detlef X (25 Jahre) hat eine sichere Arbeitsstelle und lebt in der Großstadt G/NRW. Seit 2007 trifft er sich regelmäßig – sofern es die Witterung zulässt– insbesondere an Wochenenden ab ca. 17.00 Uhr mit seinen gleichaltrigen Freunden in der Innenstadt, meist an einem Brunnen in der Altstadt. Dann wird mitgebrachter Alkohol-Bier und Schnaps- in großen Mengen konsumiert und bis spät in die Nacht oft recht lautstark gefeiert. Ermahnungen seitens der Mitarbeiter des Ordnungsamts und der Polizei wurden ignoriert und von X mit dem Worten kommentiert: “Ich denke nicht daran, mir von

irgendeiner Behörde vorschreiben zu lassen, mit wem ich was wo feiere “. In der Vergangenheit war es schon mehrfach zu Polizeieinsätzen wegen Ruhestörung der Anwohner (zweimal 2008 und dreimal 2009) und einer Schlägerei (2009) gekommen. Diese Vorfälle sind in den Behördenakten ausführlich und zutreffend dargestellt. Nach Einschätzung der Polizeibeamten ist X als Kopf der Gruppe anzusehen. Nach vorheriger Anhörung des X am 12. März 2010 erließ der Oberbürgermeister der Stadt G gegen den X die nachstehend wiedergegebene Ordnungsverfügung:

Stadt G
-der Oberbürgermeister-

Ordnungsamt
Herr Arbeiter

(Behördenbriefkopf wie üblich)

G, den 25. März 2010

Postzustellungsurkunde
Herrn

Detlef X
Wacholderweg 13
12345 G

Ihr Verhalten im Innenstadtbereich von G; Ihre Anhörung vom 12. März 2010

Ordnungsverfügung

Sehr geehrter Herr X.

1. Ich verbiete Ihnen, innerhalb des in dem anliegenden Lageplan gekennzeichneten Bereichs, den ich zum Bestandteil dieser Ordnungsverfügung mache, Alkohol zu konsumieren und zu lärmern (z. B. fortwährendes Schreien oder Grölen).
2. Sollten Sie diese Anordnung nicht befolgen, drohe ich Ihnen für jeden Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von € 500,- an.
3. Ich ordne die sofortige Vollziehung von Nr. 1 dieser Verfügung an.

Begründung:

Nach meinen Feststellungen treffen Sie sich etwa seit dem Jahr 2007 mit Ihren Freunden– sofern es die Witterung erlaubt– im Innenstadtbereich der Stadt G, um dort laut lärmend zu feiern und Alkohol in großen Mengen zu sich zu nehmen. Mehrfach sind daher Einsätze der Polizei wegen der von Ihnen und Ihren Freunden verursachten Ruhestörung und einer Schlägerei notwendig gewesen (*wird detailliert ausgeführt*). Nach Einschätzung der Polizeibeamten sind Sie als Anführer der Gruppe anzusehen. Behördliche Ermahnungen haben Sie bislang ignoriert und mit den Worten “Ich denke nicht daran, mir von irgendeiner Behörde vorschreiben zu lassen, mit wem ich was wo feiere“ kommentiert.

Meine Zuständigkeit ergibt sich aus §§ 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 5 des Ordnungsbehördengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (OBG) sowie aus § 56 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG). Die nach § 28 Abs.1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG) erforderliche Anhörung hat am 12. März 2010 stattgefunden.

Zu Nr. 1

Gemäß § 14 Abs.1 OBG können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Ihr Verhalten verstößt gegen die öffentliche Sicherheit. Dieser Begriff umfasst u. a. den Schutz der objektiven Rechtsordnung. Hierunter sind öffentlich-rechtliche Vor-

schriften zu verstehen, die vom Bürger ein Tun oder Unterlassen verlangen. Hierzu zählt auch die Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung der Stadt G vom 17. 04. 2008. Deren § 2 schreibt vor, dass sich jeder auf Verkehrsflächen so zu verhalten hat, dass andere nicht gefährdet, beschädigt oder belästigt werden. Störender Alkoholkonsum (Trinkgelage) wird in dieser Vorschrift ausdrücklich als typischerweise verbotene Belästigung genannt. Nach meinen Feststellungen haben Sie und Ihre Freunde in der Vergangenheit mehrfach massiv gegen diese Verhaltensregel verstoßen und Polizeieinsätze ausgelöst (*Es folgen detaillierte Ausführungen zum Alkoholkonsum und zur Lärmbelästigung*).

Ihr Verhalten stellt auch eine Gefahr dar. Hierunter ist die objektive, hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens für die geschützten Rechtsgüter zu verstehen. Es ist nämlich sicher zu erwarten, dass Sie Ihr bisheriges Verhalten auch in der Zukunft fortsetzen werden. Die Missachtung der Verhaltensvorschriften der Verordnung ist schon aufgrund Ihrer Einlassungen realistisch.

§ 14 Abs. 1 OBG räumt mir Ermessen ein, d. h. ich bin nicht gezwungen, einzuschreiten. Ich habe mich aber in Ihrem Fall zum Einschreiten entschlossen, weil Ihr ordnungswidriges Verhalten in der Vergangenheit mehrfach zu beanstanden war und ich keine Anhaltspunkte dafür habe, dass Sie Ihr Verhalten geändert haben bzw. ändern wollen. Meine Maßnahme richtet sich gemäß § 17 Abs. 1 OBG zunächst gegen Sie als Verantwortlichen. Dies ist ermessensgerecht, weil Sie nach Auskunft der Polizei unter Ihren mitfeiernden Freunden eine Führungsrolle einnehmen. Es ist daher zu erwarten, dass Sie auch auf das Verhalten Ihrer Freunde Einfluss ausüben können. Meine Maßnahme ist auch erforderlich, da Ermahnungen, sich in der Öffentlichkeit nicht störend zu verhalten, bisher keinen Erfolg hatten. Schließlich habe ich die widerstreitenden Interessen unter Beachtung der Grundrechte gegeneinander abgewogen. Anlieger des Innenstadtbereichs sowie unbeteiligte Dritte haben ein Recht darauf, nicht von Ihnen und Ihren Freunden gestört oder gar angegriffen zu werden. Demgegenüber ist Ihr Interesse, ungehindert Alkohol zu konsumieren und in der Öffentlichkeit zu feiern, zweitrangig und hat daher zurückzustehen.

Zu Nr. 2

Die Androhung eines Zwangsgelds beruht auf §§ 55 Abs.1, 60 und 63 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW). Angesichts Ihrer Weigerung, die sich die aus der oben zitierten Ordnungsbehördlichen Verordnung resultierenden Pflichten zu beachten, erscheint es mir notwendig, Ihnen ein Zwangsgeld anzudrohen. Bei dessen Bemessung habe ich mich an Ihren gesicherten Einkommensverhältnissen und Ihrer bislang hartnäckigen Weigerung, die behördlichen Ermahnungen zu befolgen, orientiert.

Zu Nr. 3

Rechtsgrundlage für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung. Sie hat zur Folge, dass Sie meine Anordnungen selbst dann zu befolgen haben, wenn Sie gegen meine Verfügung Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben sollten. Es besteht nämlich ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass insbesondere die von Ihnen im alkoholisierten Zustand ausgehenden Belästigungen sofort und effektiv unterbunden werden. Es liegt namentlich im Interesse der Anwohner des Innenstadtbereichs, dass es nicht mehr zu unzumutbaren Ruhestörungen und Schlägereien kommt. Diese sind auch weiterhin zu erwarten, da Sie sich bislang uneinsichtig gezeigt haben. Demgegenüber kann nicht hingegenommen werden, dass Ihre etwaige Klage aufschiebende Wirkung entfaltet.

Hinweis: Ich weise schon jetzt darauf hin, dass es mir unbenommen ist, gegen Sie zusätzlich einen Bußgeldbescheid zu erlassen (vgl. § 15 der Verordnung über die Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 17. 04. 2008).

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann nunmehr innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erhoben werden. Die Klage ist bei dem Verwaltungsgericht in G. (Adresse) schriftlich einzureichen oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erklären. Wird die Klage schriftlich erhoben, so sollen ihr zwei Abschriften beigelegt werden. Falls die Frist durch das Verschulden eines Bevollmächtigten versäumt werden sollte, würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet werden.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.
B. Arbeiter

Diese Ordnungsverfügung wurde dem X am 26. März 2010 zugestellt. Am 16. April 2010 hat er– vertreten durch seinen Rechtsanwalt Dr. Pfeffer– Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht G. erhoben, mit der er die Aufhebung der Ordnungsverfügung vom 25. März 2010 begehrt.

Dieser macht im Wesentlichen geltend, dass der Behörde nicht das Recht zustehe, seinem Mandanten einen bestimmten Lebensstil vorzuschreiben. Vielmehr sei er ein freier Bürger und könne daher seine

Freizeit so gestalten wie er es wünsche. Die Ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt G vom 17.04.2008 könne schon deshalb keinen Bestand haben. Eine auf ihn lautende Vollmacht war der Klageschrift beigelegt.

Die Behörde hat beantragt, die Klage abzuweisen. Ihre Klageerweiterung fußt im Wesentlichen darauf, dass X genau den Tatbestand der Ordnungsbehördlichen Verordnung erfülle. Die wolle vor abstrakten Gefahren schützen, indem sie übermäßigen Alkoholkonsum verbie-

te, denn der führe erfahrungsgemäß zu Enthemmung und Steigerung der Gewaltbereitschaft. Folglich sei die auf die Verordnung gestützte Ordnungsverfügung rechtmäßig.

Aufgabe

Überprüfen Sie die Erfolgsaussichten der Klage!

Bearbeitungshinweise:

1. Der im Tenor Nr. 1 zitierte Lageplan war der Ordnungsverfügung beigelegt.
2. Zu Fragen der Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung (Nr. 3 der Verfügung vom 26. März) ist nicht Stellung zu nehmen. Hiermit war das Verwaltungsgericht G bereits im Verfahren 3 L 234/ 10 befasst.
3. In der Stadt G gilt folgende auszugsweise wiedergegebene

Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Stadt G vom 17. April 2008

Aufgrund der §§ 27 und 31 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden- Ordnungsbehördengesetz (OBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom (zutreffende Daten und amtliche Fundstelle), zuletzt geändert ... wird von der Stadt G als örtliche Ordnungsbehörde für das Gebiet der Stadt G folgende Verordnung erlassen:

§ 1 Begriffsbestimmungen

(1) Verkehrsflächen im Sinne dieser Verordnung sind alle dem öffentlichen Verkehr dienenden Flächen ohne Rücksicht auf die Eigentumsverhältnisse. Zu den Verkehrsflächen gehören insbesondere Straßen, Fahrbahnen, Wege, Plätze, Parkplätze ...

§ 2 Allgemeine Verhaltenspflichten

(1) Auf Verkehrsflächen ... hat sich jeder so zu verhalten, dass andere nicht gefährdet, geschädigt oder belästigt werden. Als Belästigung gilt insbesondere

- aggressives Betteln
- störender Alkoholkonsum (Trinkgelage, Volltrunkenheit)
- Lärmen (fortwährendes Schreien, Grölen sowie Geräuscherzeugung durch
- besondere Hilfsmittel oder Instrumente...

(2) Auf Verkehrsflächen ist ferner untersagt:

...
 ...Das dauerhafte Verweilen außerhalb der Freischankflächen.. ausschließlich oder überwiegend zum Zweck des Alkoholgenußes, wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen...

§ 15 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. eine oder mehrere der allgemeinen Verhaltenspflichten gem. § 2 der Verordnung
2. ...
3. ... verletzt.

(2) Verstöße gegen Vorschriften dieser Verordnung können mit einer Geldbuße nach den Bestimmungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vom ... geahndet werden, sofern sie nicht nach Bundes- oder Landesrecht mit Strafen oder Geldbußen bedroht sind.

§ 16 In-Kraft-Treten

- (1) Diese Verordnung tritt eine Woche nach dem Tage ihrer Verkündung in Kraft.
- (2) ...

G, 17. 04. 2008

Reinhard First

Oberbürgermeister

Lösungshinweise¹:

A. Zulässigkeit der Klage

I. Verwaltungsrechtsweg

Der Verwaltungsrechtsweg kann nur nach § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet sein, da eine Spezialzuweisung der Streitigkeit zum Verwaltungsgericht nicht ersichtlich ist. Dessen Voraussetzungen sind hier unproblematisch, insbesondere liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor: Die angefochtene Verfügung basiert auf dem OBG, einer davon abgeleiteten Verordnung und dem VwVG. Zwingendes Zuordnungsobjekt für diese Normen kann nur der Staat i. w. S. sein, so dass Öffentliches Recht gegeben ist.

II. Statthafte Klageart

X bezweckt mit seiner Klage die Aufhebung einer Ordnungsverfügung. Diese enthält 3 Regelungen, die unproblematisch als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind: Das "Alkoholverbot", das "Lärmverbot" (Nr.1 der angefochtenen Verfügung) und die Androhung eines Zwangsgeldes (Nr. 3 der Verfügung)². Richtige Klageart könnte demnach die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 VwGO sein.

Exkurs³: Der Rechtsschutz gegen die Durchsetzung von Pflichten aus einer ordnungsbehördlichen Verordnung (auch: Gefahrenabwehrverordnung, Polizeiverordnung) ist differenziert zu betrachten: In Bundesländern, in denen ein „abstraktes“ Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vorgesehen ist (so z. B. Brandenburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) entscheidet das Oberverwaltungsgericht über die Gültigkeit der Verordnung. In anderen Bundesländern- wie z. B. in Nordrhein-Westfalen- ist dieser Weg nicht möglich. Hier ist nur eine sog. Inzidentkontrolle denkbar, bei der die Verordnung im Rahmen einer anderen Klage mit überprüft wird. Hier wäre an eine (vorbeugende) Feststellungsklage gem. § 43 VwGO zu denken. Dies setzt aber die- durchaus risikobehaftete- positive Beantwortung der Frage voraus, ob sich aus der Verordnung für den X bereits konkrete Pflichten ergeben, ob das Gericht ein „Rechtsverhältnis“ also bejaht. Gem. §43 Abs. 2 VwGO ist die Feststellungsklage aber ein subsidiärer Rechtsbehelf, der nur dann

* Prof. Dr. Wolfram Hamann lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Duisburg

1 Zur Fallproblematik wird auf die grundlegenden Urteile des VGH Baden-Württemberg vom 28.7.2009 -1 S 2200/0 8- NVwZ 2010, 55 ff sowie -1 S 2340/08- NVwZ 2010, 59 (nur Leitsatz mit Anmerkung) verwiesen.

2 Auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist nicht einzugehen (vgl. Bearbeitungshinweis Nr. 2).

3 Zu dieser Problematik vgl. etwa: Kopp/ Schenke: Verwaltungsgerichtsordnung (Kommentar), 16. Aufl., 2009, § 47 Rdn 23 ff.

statthaft ist, wenn der Kläger sein Ziel nicht mit einer Gestaltungsklage (Anfechtungsklage) oder Leistungsklage (Verpflichtungsklage, allgemeine Leistungsklage) erreichen kann. Dies ist hier gegeben, da die Stadt ja bereits einen den X belastenden Bescheid erlassen hat.

Da X mit seiner Klage die Aufhebung von 3 Verwaltungsakten erstrebt, ist die Anfechtungsklage die richtige Klageart.

III. Klagebefugnis

Als Adressat belastender Maßnahmen ist X auch nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt (sog. Adressatentheorie).

IV. Kein Vorverfahren

In einigen Bundesländern ist das Vorverfahren (auch: Widerspruchsverfahren) weitgehend weggefallen. Dies ist etwa in Nordrhein-Westfalen, in diesem Land liegt ja die Großstadt G, in Fällen der vorliegenden Art gegeben (nach näherer Maßgabe des Bürokratieabbaugesetzes II entfällt in diesem Bundesland das Vorverfahren grundsätzlich für einen Zeitraum von fünf Jahren)⁴.

V. Form der Klage, Klagefrist

Die Klage ist formgerecht (vgl. § 81 VwGO) und erkennbar innerhalb der für Anfechtungsklagen geltenden Monatsfrist ab Bekanntgabe des Bescheids (vgl. § 74 Abs. 1 Satz 2) VwGO erhoben worden.

VI. Vertretung

X hat von seinem Recht, sich vor dem Verwaltungsgericht gem § 67 Abs. 2 VwGO anwaltlich vertreten zu lassen, Gebrauch gemacht. Laut Sachverhalt lag dem Gericht eine entsprechende Vollmacht vor.

VII. Klagegegner

§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bestimmt grundsätzlich, dass eine Klage gegen die Körperschaft – die Stadt G – zu richten ist, deren Behörde – der Oberbürgermeister – den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat. Sofern das Landesrecht dies bestimmt, ist die Behörde selbst Klagegegner. Von dieser Möglichkeit ist in Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht worden. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 AGVwGO ist bei Anfechtungsklagen die Klage demnach gegen die Behörde zu richten.

Zwischenergebnis: Die Klage des X ist zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Anfechtungsklage ist begründet, wenn und soweit der angefochtene Bescheid rechtswidrig ist und der X in seinen Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Tenor zu 1.

a. Formelle Rechtmäßigkeit

aa. Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit der Behörde ergibt sich aus §§ 1 und 5 OBG, die örtliche Zuständigkeit folgt aus § 4 Abs. 1 OBG.

⁴ Vgl. Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz II) vom 09. Oktober 2007 (GV NRW 2007, S. 393 f), durch den § 6 des Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung NRW (AGVwGO) modifiziert wurde.

Denkbar ist aber auch, dass die sachliche Zuständigkeit – soweit es um den Gesichtspunkt der Lärmbelästigung geht – aus § 14 Abs. 1 LImSchG herzuleiten ist. Jedoch ist dieser Aspekt an dieser Stelle nicht zu vertiefen, denn es kann letztlich dahin stehen, aus welcher Vorschrift sich die behördliche Zuständigkeit ergibt, da in jedem Falle der Oberbürgermeister der Stadt G sachlich zuständig ist⁵.

bb. Form des Bescheids

Die nach § 20 Abs. 1 OBG erforderliche Schriftform ist gewahrt. Den Begründungserfordernissen des § 39 VwVfG wird der Bescheid auf den ersten Blick gerecht. Möglicherweise ist aber die Begründung inhaltlich fehlerhaft und wäre noch von der Behörde nach näherer Maßgabe des § 45 VwVfG nachzubessern. Die Ordnungsverfügung enthält die gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 OBG erforderliche Rechtsbehelfsbelehrung.

cc. Verfahren einschließlich Bekanntgabe

Die nach § 28 Abs. 1 VwVfG notwendige Anhörung des X wurde laut Aufgabentext am 12. März 2010 durchgeführt. Der Bescheid wurde dem X auch ordnungsgemäß bekannt gegeben. Zwar war für den Tenor zu 1. grundsätzlich keine förmliche Bekanntgabe erforderlich. Da aber im Tenor Nr. 2. ein Zwangsmittel angedroht wird, gilt § 63 Abs. 6 VwVG NRW, wonach Zwangsmittellandrohungen zwingend zuzustellen sind. In diesen Fällen erstreckt sich das Zustellungserfordernis logischerweise auf den gesamten Bescheid. Die Zustellung ist gem. § 41 Abs. 5 VwVfG, § 3 LZG erfolgt und nicht zu beanstanden.

b. Materielle Rechtmäßigkeit

aa. Ermächtigungsgrundlage

Jede belastende Maßnahme der Verwaltung bedarf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, Art 20 Abs. 3 GG (Vorbehalt des Gesetzes). Obwohl der Tenor zu 1. nur aus einem einzigen Satz besteht, bietet es sich im Folgenden dennoch an, zwischen dem darin enthaltenen „Alkoholverbot“ und dem „Lärmverbot“ zu differenzieren, da hierfür verschiedene Ermächtigungsgrundlagen in Betracht kommen könnten.

(1) Alkoholverbot

Die ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt G enthält selbst keine eigenständige Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Ordnungsverfügung, sondern beschreibt nur Verhaltenspflichten der Normadressaten, ohne weitergehende behördliche Eingriffsbefugnisse einzuräumen. Bezüglich des Alkoholverbots ist auch sonst keine anderweitige spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Gefahrenabwehr ersichtlich. Auch eine sog. polizeiliche „Standardmaßnahme“ ist nicht einschlägig⁶: Dem X wird ja nicht das Betreten eines bestimmten Stadtbereichs untersagt – insofern hätte an eine Platzverweisung gem § 24 Nr. 13 OBG i. V. m. § 34 PolG gedacht werden können⁷. Somit könnte das Alkoholverbot allein auf die Generalklausel (§ 14 Abs. 1 OBG) gestützt werden. Dann müssten dessen Tatbestandsvoraussetzungen gegeben sein.

⁵ Methodisch betrachtet, geht es hier um das Offenlassen einer Detailfrage, auf deren Beantwortung es letztlich nicht ankommt, weil das Ergebnis – die Zuständigkeit der Behörde – feststeht.

⁶ sog. Prinzip der „doppelten Subsidiarität“. Dazu: *Möller/Wilhelm*: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 5. Aufl., 2003, Rdn. 71.

⁷ Zu den polizeilichen Standardmaßnahmen *dies*. Rdn 271ff.

(11) öffentliche Sicherheit

Die öffentliche Sicherheit umfasst u. a. den Schutz der objektiven Rechtsordnung. Dazu zählt auch die Ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt G. Dies gilt aber nur, wenn diese formell und materiell rechtmäßig ist, was nunmehr –inzident– zu überprüfen ist⁸.

(111) Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung

Zuständigkeit

Die Zuständigkeit der Stadt G für den Erlass der Verordnung folgt aus §§ 27 Abs. 4, 4 Abs. 1 OBG.

Form- und Verfahrensfordernisse, Wirksamkeit

Ferner muss die Verordnung den Erfordernissen des § 30 OBG genügen, nämlich: Inhaltsbezeichnung (Nr. 1), Überschrift "Ordnungsbehördliche Verordnung (Nr. 2)", Eingangszitat der Ermächtigungsgrundlage (Nr. 3), örtlicher Geltungsbereich (Nr. 5), Erlass- und Ausfertigungsdatum (Nr. 6) sowie Bezeichnung der erlassenden Behörde (Nr. 7). Nach näherer Maßgabe des § 32 OBG soll ihre Geltungsdauer zeitlich beschränkt sein. Schließlich muss sie verkündet und in Kraft getreten sein (§ 33 OBG n. F.) Sämtliche Erfordernisse sind hier erfüllt.

Die Verordnung ist daher formell rechtmäßig.

(222) Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung

Ermächtigungsgrundlage

Als sog. abgeleitete Rechtsquelle bedarf die Verordnung ihrerseits einer gesetzlichen **Ermächtigungsgrundlage**.

§ 25 ff OBG ermöglichen es den Ordnungsbehörden- auch auf unterster Ebene-, Gefahrenabwehrverordnungen zu erlassen. Es bestehen keine ernsthaften Zweifel daran, dass diese Befugnisnorm ihrerseits mit höherrangigem Recht vereinbar ist (Prüfungsmaßstab ist Art. 70 der Landesverfassung NRW, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt sein müssen). Auch darf eine Verordnung gem. § 31 OBG „bußgeldbewehrt“ sein. Fraglich ist aber, ob die Tatbestandsvoraussetzungen § 27 Abs. 1 OBG gegeben sind.

Schutzgut: öffentliche Sicherheit

Die Verordnung müsste den Schutz der öffentlichen Sicherheit bezwecken. Von diesem unbestimmten Rechtsbegriff wird nach allgemeiner Ansicht die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates i. w. S. erfasst. Hier geht es der Behörde um den Schutz des Individualrechtsguts Gesundheit insbesondere der Anwohner oder sonstiger Passanten: Es soll nämlich verhindert werden, dass übermäßiger Lärm zu Gesundheitsschäden führt. Zudem sollen auch alkoholbedingte Tötlichkeiten mit Körperverletzungen unterbunden werden. Die Verordnung will demnach die öffentliche Sicherheit schützen.

Vorliegen einer abstrakten Gefahr

Ferner müsste eine **Gefahr** vorliegen. Im Ordnungsrecht ist zwischen Ordnungsverfügungen und Gefahrenabwehrverordnungen als Mittel der Gefahrenabwehr zu unterscheiden. Bei Ordnungsverfügungen- also Maßnahmen mit Verwaltungsaktscharakter- ist die **kon-**

krete Gefahr- auch als **Einzelfallgefahr** bezeichnet- maßgeblich⁹, während bei Verordnungen – wie hier- der Begriff der **abstrakten** Gefahr zugrunde zu legen ist. Entscheidend für die Feststellung einer Gefahr ist in beiden Fällen die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, jedoch ist der Bezugspunkt der Gefahrenprognose ein anderer. Eine konkrete Gefahr ist gegeben, wenn im zu beurteilenden **Einzelfall** in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. Eine **abstrakte** Gefahr liegt hingegen vor, wenn eine generell- abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit einem Rechtssatz zu bekämpfen. Der Schaden muss somit regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos zu erwarten sein¹⁰. Davon kann hier nicht ausgegangen werden. Es bestehen nämlich letztlich keine hinreichend gesicherten Anhaltspunkte dafür, dass das verbotene Verhalten –der Alkoholkonsum- regelmäßig und typischerweise Gewaltdelikte zur Folge hat¹¹. Auch wenn die Feiern des X und seiner Kumpane schon einige Polizeieinsätze ausgelöst haben, kann vorliegend nicht ohne weiteres angenommen werden, dass es bei den Feiern regelmäßig zu Schlägereien kommt. Vielmehr besteht insoweit nur ein bloßer „**Gefahrenverdacht**“. Diese Situation ist nicht mehr von der Definition der abstrakten Gefahr gedeckt, sondern setzt viel früher, also im Vorfeld einer Gefahr an. Zwar ist es möglich, dass zum Schutz der Bevölkerung „**Gefahrenvorsorge**“ betrieben wird. Eine aufgrund der ordnungsbehördlichen Generalermächtigung erlassene Rechtsverordnung ist hierzu wegen der massiven Eingriffe der Verwaltung in die Freiheitssphäre der Bürger allerdings kein taugliches Instrument (mehr). Vielmehr müssen solche Vorsorgemaßnahmen zur Abwehr nur möglicher Beeinträchtigungen im Gefahrenvorfeld in einem **besonderen Gesetz** geregelt sein¹². Somit bezweckt die hier in Rede stehende Ordnungsbehördliche Verordnung nicht die Abwehr einer abstrakten Gefahr und ist nicht mehr von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt.

Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes (Prinzip der Normenklarheit) Überdies ist fraglich, ob das in § 2 der Verordnung enthaltene "Alkoholverbot" dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Gebot der Normenklarheit entspricht. Der örtliche Geltungsbereich der allgemeinen Verhaltenspflicht des § 2 ist auf Verkehrsflächen iSd § 1 beschränkt. Damit ist das Verbotsgelände wohl noch hinreichend erkennbar. Es ist aber für den Normadressaten nicht ohne weiteres klar erkennbar, wann und unter welchen Voraussetzungen – außerhalb der „Freischankflächen“ das Verweilen zum Alkoholgenuß geeignet ist, sich belästigend auf Dritte auszuwirken. So ist z. B. nicht erkennbar, inwieweit etwa Abiturfeiern oder Junggesellenabschiedsfeiern auf öffentlichen Plätzen noch toleriert werden, wenn das Feiern im Wesentlichen aus gemeinschaftlichem Alkoholtrin-

9 Zum konkreten Gefahrenbegriff vgl. etwa: *Möller/Wilhelm* Rdn 100ff.

10 Grundlegend: BVerwG NVwZ, 2003, 95(96) = DVBl 2002, 1562(1564).

11 So eingehend der VGH Baden-Württemberg im Urteil – 1 S 2200/08- NVwZ 2010, 55(57).

12 Vgl. dazu die Grundsatzentscheidung des BVerwG aaO, in der –soweit ersichtlich- erstmals der Begriff der Gefahrenvorsorge verwendet und somit Rechtsfortbildung des Gefahrenbegriffs betrieben wird. Zugleich wird die Bedeutung des „Parlamentsvorbehalts“ betont. Zum Parlamentsvorbehalt vgl. etwa *Jarass/Pieroth*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar), 8. Aufl., 2006, Art. 20 Rdn 54.

8 Generell zu diesem Instrument der Gefahrenabwehr: *Hamann* NVwZ 1994, 669ff.

ken besteht¹³. Da eine klare Abgrenzung zwischen toleriertem und verbotenem Verhalten aber nicht möglich ist, widerspricht § 2 der Verordnung auch dem Bestimmtheitsgrundsatz und ist auch deshalb rechtswidrig. Nach alledem findet die Ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt G. vom 17. April 2008 keine Anwendung.

Nachschieben von Gründen?

Fraglich ist schließlich noch, ob das Alkoholverbot generell auf die Generalklausel des § 14 Abs. 1 OBG gestützt werden könnte, was allerdings das „Nachschieben“ einer völlig anderen Begründung durch die beklagte Behörde erforderlich machen würde¹⁴. Dies soll jedoch nicht weiter vertieft werden, da das tenorierte Alkoholverbot völlig undifferenziert und nicht präzise genug formuliert ist. Es wird daher nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG) gerecht. Ferner wäre es auch nicht verhältnismäßig, jeglichen Alkoholkonsum zu verbieten, sondern allenfalls den übermäßigen. Selbst mit einer neuen, „nachgeschobenen Begründung“ wäre die Anordnung rechtswidrig.

(2) Lärmverbot

Dem X wurde – ebenfalls auf die ordnungsrechtliche Generalklausel gestützt – ferner untersagt, „zu lärmern“. Fraglich ist, ob diese Maßnahme überhaupt in der ordnungsrechtlichen Generalklausel des § 14 Abs. 1 OBG ihre Stütze finden kann. Diese könnte nämlich durch eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Gefahrenabwehr verdrängt worden sein.

Die Bekämpfung von Lärm ist in NRW im LImSchG (vgl. insbes. §§ 3, 9–13) geregelt. Wird hiergegen verstoßen, so ist eine Ordnungsverfügung auf 15 Abs. 1 LImSchG zu stützen. § 2 Abs. 1 der Ordnungsbehördlichen Verordnung enthält aber – wie auch das LImSchG – Regelungen über die Lärmbekämpfung. Als abgeleitete Rechtsquelle muss die Verordnung selbstverständlich mit höherrangigem Recht vereinbar sein, was in § 28 OBG noch einmal ausdrücklich verankert ist. Darüber hinaus sind aber auch Parallelregelungen rechtswidrig¹⁵. Dies dürfte der Fall sein, denn § 2 der Verordnung ähnelt der Grundregel des § 3 Abs. 1 LImSchG. Nach alledem ist die Verordnung auch in diesem Punkt rechtswidrig.

13 Diesen Gesichtspunkt betont der VGH Baden-Württemberg in seiner Entscheidung 1 S 2340/08.

14 Zur Problematik des sog. „Nachschiebens von Gründen“ vgl. etwa *Kopp/Schenke* § 113 Rdn 63 ff.

15 So *Vahle DVP* 1990, 21 FN 8 mwN.

Sofern man zugunsten der Behörde § 15 Abs. 1 LImSchG als Ermächtigungsgrundlage „nachschieben“ wollte, so wäre der Tenor nicht präzise genug. Zwar wird der örtliche Geltungsbereich der Ordnungsverfügung durch den der Verfügung beigefügten und integrierten Lageplan genau bezeichnet. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG ergibt sich aber daraus, dass nicht klar gesagt wird, welcher Lärm in welcher Lautstärke konkret untersagt wird – die nur beispielhafte Aufzählung ist jedenfalls nicht hinreichend präzise.

Zwischenergebnis: Die beiden unter Nr. 1 tenorierten Maßnahmen sind rechtswidrig verfügt worden.

Tenor zu 2.

Fraglich ist weiterhin, ob die unter Nr. 2 tenorierte Zwangsmittelandrohung den Erfordernissen des § 63 VwVG NRW gerecht wird. Die Behörde hat die vorgeschriebene Schriftform gewahrt (Abs. S. 1) und auch das Zustellungserfordernis (Abs. 6 S. 1) beachtet (s. o.). Die Androhung bezieht sich auch auf ein bestimmtes Zwangsmittel (Abs. 3 S. 1), nämlich das Zwangsgeld. Dieses wird auch genau beziffert (Abs. 5). Wohl nicht zu beanstanden ist auch die Formulierung „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“, da sie sich an dem nunmehrigen Text des § 57 Abs. 3 S. 2 VwVG NRW orientiert¹⁶. Rechtswidrig ist allerdings die pauschalisierende Art der Androhung, da sie nicht zwischen den beiden in Nr. 1 tenorierten Maßnahmen differenziert¹⁷. Letztlich braucht all dies keiner weiteren Vertiefung. Zwangsmittelandrohungen sind sog. „akzessorische“ Verwaltungsakte, also vom Bestand der Hauptregelung abhängig und teilen deren „rechtliches Schicksal“. Da die Regelung zu 1 schon keinen Bestand hat, gilt Gleiches für die zu 2 tenorierte Maßnahme, ohne dass darauf noch im Einzelnen eingegangen werden müsste.

Tenor zu 3.

Laut Bearbeitungshinweis Nr. 2 ist auf diese Maßnahme nicht einzugehen.

Der Bescheid ist somit insgesamt rechtswidrig und verletzt den X in seinen Rechten.

Endergebnis: Die Klage ist somit zulässig und begründet. Sie hat daher Erfolg.

16 Zur durchaus kontrovers gesehenen Problematik einer „Androhung auf Vorrat“ vgl. die Darstellung bei *Möller/Wilhelm* Rdn 215

17 Dazu: *VGH Mannheim VBIBW* 1996, 65.



Finke/Haurand/
Sundermann/Vahle

**Allgemeines
Verwaltungsrecht**

Lehrbuch | 10., überarb. Aufl.
420 Seiten | DIN A5 | Broschur,
€ 22,50 | ISBN 978-3-7869-0635-3

Die Verfasser des seit Jahren eingeführten Standardwerks stellen Aufbau und Aufgaben sowie Verfahren der öffentlichen Verwaltung, den Verwaltungsrechtsschutz, Verwaltungszwang und die anderen Bereiche des Allgemeinen Verwaltungsrechts auf dem neuesten Stand dar.

Die 10. Auflage berücksichtigt auch die jüngsten Entwicklungen im Bereich Gesetzgebung und Rechtsprechung – einschließlich der europäischen Ebene. Besonderes Augenmerk gilt nach wie vor der Methodik und Technik der Fallbearbeitung.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian-Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324
E-Mail: vertrieb@koehler-mittler.de

Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Aufgabenstellung

Aufgabe 1: Grundbegriffe/Grundsachverhalte der ÖWB, öffentliche Aufgaben, Organisationslehre

1.1 Grenzen Sie die Begriffe „privater Betrieb“ und „öffentlicher Betrieb“ voneinander ab, indem Sie zunächst die Begriffe definieren und dann die Unterschiede anhand fünf typischer Merkmale hervorheben.

Neben den Elementen „Mensch“ und „Sachmittel“ bilden die „Aufgaben“ ein Element der Organisation.

1.2 Nennen und erläutern Sie vier verschiedene Kriterien, anhand derer öffentliche Aufgaben systematisiert werden können. Fügen Sie danach hierfür jeweils ein konkretes Beispiel aus der öffentlichen Verwaltung an.

1.3 Erläutern Sie – am Beispiel eines Straßenverkehrsamtes – konkret die Begriffe der Aufgabenanalyse und Aufgabensynthese.

Aufgabe 2: Personalwirtschaft (Bedürfnisse, Motivation und Arbeitszufriedenheit)

In der Personalwirtschaft der öffentlichen Verwaltung spielen u.a. die Motivation und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter eine zunehmend wichtige Rolle.

Erklären Sie vor diesem Hintergrund zunächst allgemein die Bedürfnishierarchie nach Maslow. Verdeutlichen Sie sodann anhand praktischer Beispiele, wie die öffentliche Verwaltung den einzelnen Bedürfnisstufen gerecht werden könnte!

Aufgabe 3: Buchhaltung und Ermittlung des Jahresergebnisses, G&V-Konto

Bei der Verkehrsbetriebe AG einer Stadt sind im Geschäftsjahr 2008 folgende Geschäftsvorfälle zu verbuchen:

1. Die Verkehrsbetriebe haben einen gebrauchten Bus erworben, der innerhalb von 30 Tagen netto oder innerhalb von 10 Tagen unter Abzug von 3 % Skonto zu bezahlen ist (Kaufpreis 35.000 €). Auf den Kaufpreis wird ein Sofortrabatt in Höhe von 2.000 € gewährt.
2. Ein Treibstoffhandel stellt den Verkehrsbetrieben für den Bezug von Dieselmotorkraftstoff, der sofort verbraucht wird, eine Rechnung über 15.000 € aus.
3. Die Verkehrsbetriebe begleichen die ausstehenden Verbindlichkeiten aus Geschäftsvorfall 2 per Banküberweisung.
4. Im vergangenen Jahr waren für die Zahlung von Gewerbesteuer Steuerrückstellungen in Höhe von 187.000 € gebildet worden. Nun ist die tatsächliche Zahllast bekannt: es müssen 173.000 € überwiesen werden, was umgehend geschieht.
5. Aus Verkäufen von Monatstickets gehen auf dem Bankkonto der Verkehrsbetriebe 1.350.000 € ein.
6. Die Verkehrsbetriebe verkaufen am 2. Januar 2008 einen alten PKW, der mit 2.000 € zu Buche stand, gegen Barzahlung für 2.500 €.

7. Die Verkehrsbetriebe begleichen die Rechnung zu Nr. 1 nach 8 Tagen per Banküberweisung.
8. Zahlung von Nettolöhnen in Höhe von 443.000 € per Banküberweisung (Auf die Buchung des Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung, der Lohnsteuern usw. wird verzichtet). Zusätzlich muss der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung in Höhe von 40.000 € gebucht werden. Die Zahlung erfolgt erst später.
9. Das Verwaltungsgebäude der Verkehrsbetriebe ist angemietet. Die Mietzahlungen werden jeweils für ein Vierteljahr im Voraus an den Vermieter überwiesen. Am 1. Dezember zahlt die Verkehrsbetriebe AG den Mietpreis für die nächsten drei Monate in Höhe von insgesamt 9.000 €.
10. Die Verkehrsbetriebe erhalten Ende September 2008 für das vergangene Quartal eine Bankgutschrift über Zinserträge aus Finanzanlagen in Höhe von 45.000 €.
11. Bei der Inventur wird festgestellt, dass die Verkehrsbetriebe für den Betrieb ihrer Fahrzeuge aus dem eigenen Tanklager Kraftstoff im Gesamtwert von genau 375.000 € entnommen und verbraucht haben.
12. Zum Jahresende stellen die Verkehrsbetriebe fest, dass eine Forderung gegen den Lieferanten Beck nicht mehr einwandfrei ist. Die Höhe beträgt 4.570 € brutto.
13. Zum Jahresende sind Pensionsrückstellungen für Mitarbeiter in Höhe 210.000 € zu buchen.

3.1 Bilden Sie zunächst die Buchungssätze zu den oben angegebenen Geschäftsvorfällen. (Hinweis: *Ohne* Berücksichtigung der Mehrwertsteuer!)

3.2 Buchen Sie nur die Aufwendungen und Erträge und erstellen Sie direkt das Gewinn- und Verlustkonto (ohne „zwischen geschaltetes“ Betriebsergebnis- oder Neutrales Ergebniskonto)

Aufgabe 4: Materialwirtschaft, Vorratsbewertung und Endbestandsmittlung

Die Verkehrsbetriebe AG besitzt ein eigenes Dieselmotorkraftstofflager zur Betankung ihrer Fahrzeuge. Im Jahre 2010 wurden folgende Einkäufe und Entnahmen aus dem Lager getätigt:

Datum	VorAufgabe	Menge in Litern	Preis in €/je Liter
03.01.	Einkauf	80.000	1,24
04.02.	Entnahme	45.000	
19.03.	Entnahme	15.000	
23.03.	Einkauf	120.000	1,18
05.06.	Entnahme	40.000	
14.07.	Entnahme	56.000	
19.09.	Einkauf	60.000	1,34
01.11.	Einkauf	30.000	1,22

* Regierungsdirektor Hochschuldozent Michael Th. P. Sprenger-Menzel, M.A., Dipl. rer. oec. S.T.B. Dipl. sc. pol. Dipl. theol., lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen in Köln Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Controlling und Volkswirtschaftslehre.

23.11.	Entnahme	90.000	
15.12.	Einkauf	20.000	1,14

4.1 Ermitteln Sie den wertmäßigen Endbestand und den wertmäßigen Verbrauch nach dem gewogenen Durchschnittsverfahren sowie nach dem Fifo-Verfahren.

4.2 Begründen Sie nachvollziehbar, welches der beiden Verfahren für das obige Beispiel geeigneter ist.

Aufgabe 5: Bewertung des Anlagevermögens, Ermittlung kalkulatorische Kosten

Die Verkehrsbetriebe haben im Januar 2000 einen neuen Gelenkbus erworben, Anschaffungswert 310.000 €. Die Laufzeit liegt laut AfA-Tabelle bei 10 Jahren.

5.1 Berechnen Sie für die zehn Jahre Laufzeit den jährlichen Wiederbeschaffungswert, indem Sie von folgenden (teilweise geschätzten) Preisindizes ausgehen:

Jahr	(gerundeter) Preisindex
1999	101,2
2000	102,7
2001	103,3
2002	103,9
2003	105,0
2004	105,9
2005	107,1
2006	109,4
2007	111,1
2008	112,6
2009	115,0
2010	117,2

5.2 Ermitteln Sie für die Jahre 2000 bis 2005 die jährlichen Abschreibungsbeträge und kalkulatorischen Zinsen – und gehen Sie dabei davon aus, dass die Verkehrsbetriebe jeweils den für die Gebührens kalkulation maximal zulässigen Wert ansetzen wollen und der kalkulatorische Zinssatz mit 6 % festgelegt wurde.

Aufgabe 6: Beispielbuchungen unter Zuhilfenahme des NKF-Kontenrahmens

Bilden Sie die Buchungssätze zu nachfolgenden Geschäftsvorfällen mit Hilfe des NKF-Kontenrahmens. Buchen Sie dabei – soweit erforderlich – das Konto „18 Liquide Mittel“ statistisch mit.

1. Für Angestellte werden die Gehälter des laufenden Monats in Höhe von 20.000 € per Banküberweisung ausgezahlt.
2. Verbindlichkeiten aus Materiallieferungen in Höhe von 3.000 € werden vom Bankkonto beglichen.
3. Eltern überweisen die Kindergartengebühren in Höhe von 10.000 €.
4. Es werden 8 Bürostühle zu je 500 € auf Ziel gekauft.
5. Für Pensionen wird eine Rückstellung in Höhe von 30.000 € gebildet.
6. Am Jahresende sind Abschreibungen auf Gebäude in Höhe von 8.000 € vorzunehmen.

Aufgabe 7: Wirtschaftlichkeitsrechnung, Verfahren der Investitionsrechnung

Die behördeninterne Druckerei der Gemeinde D benötigt eine neue Maschine für den Offset-Druck. Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Maschine zu kaufen oder zu leasen. Es wurden entsprechende Angebote eingeholt. Das jeweils günstigste Angebot sieht wie folgt aus:

	Kauf	Leasing
Anschaffungskosten	50.000 €	
Einmalige Überlassungsgebühr		24.000 €
Jährliche Einnahmen	16.000 €	16.000 €
Jährliche Leasingraten		6.000 €
Laufzeit	4 Jahre	4 Jahre
Wartungskosten je Jahr	1.000 €	1.000 €
Anschaffungsnebenkosten	2.000 €	
Liquidationserlös	0 €	
Kalkulatorischer Zinssatz	6 %	6 %

Soll die Gemeinde die Maschine kaufen oder leasen? Begründen Sie Ihre Antwort

7.1 mit Hilfe der statischen Rentabilitätsrechnung und

7.2 mit Hilfe der Annuitätenmethode.

Lösungshinweise

Zur Aufgabe 1:

Hierzu sind viele Antworten möglich. Es erfolgt nur eine exemplarische Nennung.

„Ein **Betrieb** ist eine planvoll organisierte Wirtschaftseinheit, in der unter Beachtung des ökonomischen Prinzips durch die Kombination von Produktionsfaktoren Güter für Außenstehende hergestellt werden, wobei das finanzielle Gleichgewicht zu wahren ist.“

„**Öffentliche Betriebe** sind selbständige Leistungseinheiten zur Erfüllung staatlicher Ziele ...; sie handeln gemeinwirtschaftlich“ (Beide Beispiele zitiert nach *Gourmelon, Andreas et al. Organisation, 2. überarbeitete Auflage, Köln 2007, S. 2*).

Aspekte zur Abgrenzung der öffentlichen Betriebe zu den privaten (in Stichworten):

- Heterogene Produktpalette,
- oftmals Monopolstellung auf Angebotsseite,
- teilweise Abnahmewang für die Bürger,
- gesonderte Regelungen für den Faktor Arbeit (Angestellte, Beamte),
- Preisgestaltung folgt oft politischen Vorstellungen und
- i.d.R. keine Gewinnmaximierung, sondern möglichst Kostendeckung.

1.2 Vgl. ein beliebiges Lehrbuch öffentlichen BWL bzw. der Verwaltungsorganisation und Personalwirtschaft, z.B. *Klümper/Möllers/Zimmermann: Verwaltungsorganisation und Personalwirtschaft, 12. Aufl. 2008, S. 40f.*

Freiwillige Aufgaben: Betreiben eines Jugendheimes

Verpflichtende Aufgaben: Ausstellen eines Personalausweises

Aufgaben der Ordnungsverwaltung: Alle Maßnahmen zur Gefahrenabwehr

Aufgaben der Leistungsverwaltung: Straßen, Krankenhäuser

Unmittelbare Aufgaben: Schulwesen, Sozialwesen

Mittelbare Aufgaben: Personalwesen, Beschaffungswesen

1.3 Bei der **Aufgabenanalyse** wird der gesamte Aufgabenbestand in Aufgaben, Teilaufgaben, Arbeitsvorgänge sowie Tätigkeiten zerlegt. Bei der **Aufgabensynthese** werden diese Tätigkeiten, Teilaufgaben, Arbeitsvorgänge und Tätigkeiten (i.d.R. nach anderen Gesichtspunkten) wieder zusammengefügt.

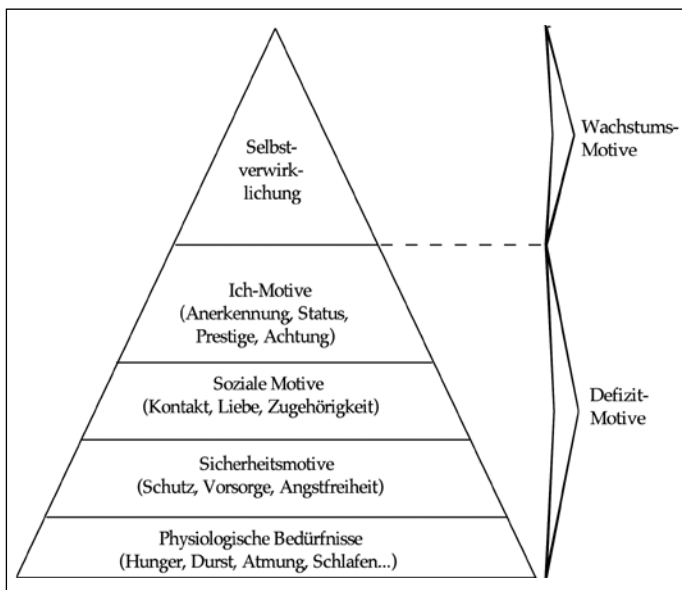
Ein Beispiel könnte beliebig anhand typischer Aufgaben eines Straßenverkehrsamtes gewählt werden.

Zur Aufgabe 2:

Maslows Bedürfnispyramide (graphische Kurzlösung)

Quelle: In Anlehnung an Schreyögg, Georg: *Organisation – Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*, 5. Auflage, Wiesbaden 2008, S. 221 und Sprenger-Menzel, M. Th. P.: *Grundlagen der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik*, Witten 2010, S. 22ff.

Die Bedeutung für die Organisationsarbeit kann durch die Nennung von freien, plausiblen und nachvollziehbaren Beispielen für jede Motivstufe erfolgen. Beispiele hierfür finden sich u. a. in Gourmelon et al., *Organisation*, 2007, S. 70 ff. oder Sprenger-Menzel, *Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik*, 2010, S. 23ff.



Zur Aufgabe 3:

3.1 Buchungssätze (sämtliche Beträge in Euro)

1. Fuhrpark an Verbindlichkeiten L+L 33.000
(aus Lieferungen + Leistungen)
2. Aufwand für Betriebsstoffe an Verbindlichkeiten L+L 15.000
3. Verbindlichkeiten L+L an Bankguthaben 15.000
4. Steuerrückstellg. 187.000 an Bankguthaben 173.000
an Neutraler Ertrag 14.000
5. Bankguthaben an Umsatzerlöse 1.350.000
(bzw. Verkaufserlöse)
6. Kasse 2.500 an Fuhrpark 2.000
an neutrale Erträge 500

7. Verbindlichk. L+L 33.000 an Bankguthaben 32.010
an Fuhrpark 990
8. Lohnaufwand an Bankguthaben 443.000
AG-Anteil zur Soz. Vers.
(= Aufwand!) an Soz.Vers.-Verbindlichkeit 40.000
9. Mietaufwand 3.000 an Bankguthaben 9.000
ARAP (akt. Rechnungsabgrenzungsposten) 6.000
10. Bankguthaben an Zinserträge 45.000
(bzw. ev. neutrale Erträge)
11. Aufwand für Betriebsstoffe an Betriebsstoffe 375.000
12. Zweifelhafte Forderungen an Forderungen L+L 4.570
13. Aufwand für Pensionen an Pensionsrückstellungen 210.000

3.2 Erstellung des G&V Kontos

Soll	Gewinn- und Verlustkonto		Haben
Aufwand für Betriebsst.	390.000	Umsatzerlöse	1.350.000
Lohnaufwand	443.000	Neutrale Erträge	14.500
AG-Anteil	40.000	Zinserträge	45.000
Mietaufwand	3.000		
Aufw. für Pensionen	210.000		
Eigenkapital	323.500		
	1.409.500		1.409.500

Zur Aufgabe 4:

4.1 Der mengenmäßige Endbestand beträgt 64.000 Liter.

Bewertung nach dem Fifo-Verfahren:

Endbestand: $20.000 * 1,14 + 30.000 * 1,22 + 14.000 * 1,34$
= **78.160 €**

Verbrauch: $80.000 * 1,24 + 120.000 * 1,18 + 46.000 * 1,34$
= **302.440 €**

Bewertung nach dem gewogenen Durchschnittsverfahren:

(Es sind leichte Rundungsdifferenzen möglich!)

	Menge	Preis	Wert
	80.000	1,24	99.200
-	60.000	1,24	74.400
=	20.000	1,24	24.800
+	120.000	1,18	141.600
=	140.000	1,18857	166.400
-	96.000	1,18857	114.102,72
=	44.000	1,18857	52.297,28
+	60.000	1,34	80.400
=	104.000	1,275935	132.697,28
+	30.000	1,22	36.600
=	134.000	1,263412	169.297,28
-	90.000	1,263412	113.707,08
=	44.000	1,263412	55.590,20
+	20.000	1,14	22.800
=	64.000	1,224846	78.390,20

Der wertmäßige **Endbestand** beträgt **78.390,20 €**.

Der wertmäßige **Verbrauch** beträgt **302.209,80 €**.

4.2 Schon allein aufgrund der technisch-physikalischen Gegebenheiten (weil sich die Kraftstofflieferungen natürlich vermischen werden) sollte eher das gewogene Durchschnittsverfahren gewählt werden. Weitere Hinweise hierzu (z. B. gewogenes Durchschnittsverfahren als sinnvolles Verfahren bei schwankenden Preisen sowie als nach § 34 GemHVO zulässiges Verfahren zur Bewertungsvereinfachung bei gleichartigen Vermögensgegenständen des Vorratsvermögens) finden sich u.a. bei Klümper/Möllers/Zimmermann: *Kommunale Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnung*, 17. Aufl. 2008, S. 166. oder bei Homann (2005).

Zur Aufgabe 5 (Aufgaben 5.1. und 5.2):

Jahr	(gerundeter) Preisindex	Wiederbeschaffungswert zum 31.12. des Jahres	Abschreibungen
1999	101,2		
2000	102,7	314.594,86	31.459,48
2001	103,3	316.432,80	31.643,28
2002	103,9	318.270,74	31.827,07
2003	105	321.640,31	32.164,03
2004	105,9	324.397,23	32.439,72
2005	107,1	328.073,12	
2006	109,4	335.118,57	
2007	111,1	340.326,08	
2008	112,6	344.920,94	
2009	115	352.272,72	
2010	117,2	359.011,85	

Bei der Berechnung der Abschreibungen ist vom voraussichtlichen Wiederbeschaffungswert (linear – errechneter Wiederbeschaffungswert /. Nutzungsdauer) der jeweiligen Jahre auszugehen. Die Zinsen sollten mit der Restwertmethode auf den Anschaffungswert (jährliche lineare Abschreibungssumme = 31.000) berechnet werden (die durchschnittlichen Zinsen ergeben in den ersten Jahren einen niedrigeren Wert).

Jahr	Restwert	Zinsen
2000	279.000	16.740
2001	248.000	14.880
2002	217.000	13.020
2003	186.000	11.160
2004	155.000	9.300
2005	145.700	8.742

Zur Aufgabe 6:

Die statistische Mitbuchung des Kontos 18 wird jeweils in Klammern gesetzt.

- 1. 50 / 70 (18) 20.000
- 2. 35 / 72 (18) 3.000

- 3. 63 (18) / 17 10.000
(alternativ zu 17 ist auch 43 möglich)
- 4. 08 / 35 4.000
- 5. 50 / 25 30.000
- 6. 57 / 03 8.000

Zur Aufgabe 7:

7.1 Berechnung anhand der statischen Rentabilitätsrechnung
* Es wird hier die Auffassung vertreten, dass die Anschaffungskosten **nicht** der kalkulatorischen Verzinsung unterliegen. Andere, plausibel begründete Lösungen wären aber denkbar.

	Kauf	Leasing
Einnahmen	16.000	16.000
Abschreibung	13.000	0
Durchschnittliche Überlassungsgebühr	0	6.000
Leasingrate	0	6.000
Kalk. Zinsen *	1.500	0
Wartung	1.000	1.000
Summe des durchschnittlichen Gewinnes	500	3.000

a) **Rentabilität** = $\frac{\text{durchschnittlicher Gewinn vor Zinsen}}{\text{durchschnittlich gebundenes Kapital}} \cdot 100$

Kauf: $2.000 / 25.000 \cdot 100 = 8\%$

Da die Rentabilität höher als der Kalkulationszins liegt, ist der Kauf absolut vorteilhaft. Es ist zu diskutieren, inwieweit im Falle des Leasings überhaupt ein durchschnittlich gebundenes Kapital vorhanden ist. Da die einmalige Überlassungsgebühr nicht zum Erwerb eines Gegenstandes führt, ist auch kein Eigentum bzw. Eigenkapital im eigentlichen Sinne aufgewendet worden. Mithilfe der Rentabilitätsrechnung lässt sich folglich für das Leasing keine Berechnung anstellen.

Aufgabe 7.2 Berechnung anhand der Annuitätenmethode

Kapitalwert des Kaufs:

$C_0 = -52.000 + 15.000 \cdot \text{RBF}(n=4, i=6\%) = -23,50$

Annuität des Kaufes:

$-23,50 / \text{RBF}(n=4, i=6\%) = -6,7819$

Kapitalwert bei Leasing:

$C_0 = -24.000 + 9.000 \cdot \text{RBF}(n=4, i=6\%) = 7.185,90$

Annuität bei Leasing:

$7.185,90 / \text{RBF}(n=4, i=6\%) = 2.073,7929$

Nach der **Annuitätenmethode** ist das Leasing günstiger.

Dieser DVP-Ausgabe ist das Jahresarhaltsverzeichnis 2010 beigelegt

Missachtung des Richtervorbehalts bei Blutproben

(BVerfG, Beschl. v. 11.06.2010 – 2 BvR 1046/08)

1. Die Polizei muss zunächst regelmäßig versuchen, eine Anordnung des zuständigen Richters zu erlangen, bevor sie selbst eine Blutentnahme (gem. § 81a StPO) anordnet.

2. Nur bei Gefährdung des Untersuchungserfolgs durch die mit der Einholung einer richterlichen Entscheidung einhergehenden Verzögerung besteht auch eine Anordnungscompetenz der Staatsanwaltschaft und – nachrangig – ihrer Ermittlungspersonen.

3. Die Gefahrelage i. S. des Leitsatzes 2 muss mit auf den Einzelfall bezogenen Tatsachen begründet werden, die in den Ermittlungsakten zu dokumentieren sind, sofern die Dringlichkeit nicht evident ist; eine generalisierende Annahme der Gefährdung der Beweissicherung bei der Feststellung der Blutalkoholkonzentration ist damit nicht vereinbar.

(Nichtamtl. Leitsätze)

I. Zum Sachverhalt:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Durchsuchung einer Wohnung und die Anordnung einer Blutentnahme ohne richterliche Anordnung aufgrund von Gefahr im Verzug. Am 21.12.2007 (Freitag) gegen 17.12 Uhr verständigte der getrennt von der Beschwerdeführerin (Bf.) lebende Ehemann die Polizei, dass die Bf. mit ihrem PKW gefahren sei, obwohl sie nach Alkohol gerochen und glasige Augen gehabt habe. Er teilte mit, dass sie ein Alkoholproblem habe. Gegen 17.40 Uhr trafen Polizeibeamte bei der Wohnung der Bf. ein. Da die Bf. die Wohnungstür nicht öffnete, verschaffte sich ein Polizeibeamter bei der im Anwesen wohnenden Vermieterin einen Zweitschlüssel für die Wohnung der Bf. Die Bf. wurde nach einem Atemalkoholtest um 17.55 Uhr, bei dem ein Wert von 1,01 mg/l ermittelt wurde, zur Polizeiinspektion Feucht bei Nürnberg gebracht. Die Blutentnahme wurde von einem Polizeibeamten gegen 18.30 Uhr angeordnet und von einem Arzt um 18.40 Uhr beziehungsweise 19.04 Uhr durchgeführt. Die Proben ergaben eine Blutalkoholkonzentration von 1,69 ‰ und 1,56 ‰. Der Führerschein wurde sichergestellt. Die Bf. gab an, nach ihrer Fahrt keinen weiteren Alkohol zu sich genommen zu haben. Der Ehemann wurde an diesem Tag gegen 18.13 Uhr als Zeuge vernommen. Er sagte aus, dass er wegen der erheblichen Parfümierung der Bf. zwar keinen Alkoholgeruch wahrgenommen, allerdings auffällig glasige Augen gesehen habe. Er habe daraufhin den gemeinsamen Sohn nicht an seine Frau übergeben. Er übergab den Ermittlungsbeamten eine gerichtlich protokollierte Umgangsvereinbarung vom 10. März 2006, in der sich die Bf. verpflichtet hatte, während der Anwesenheit des Kindes keinen Alkohol zu sich zu nehmen und das Kind auch nicht im alkoholisierten Zustand abzuholen. Außerdem sagte die Bf. in der Vereinbarung zu, eine Alkoholtherapie durchzuführen. Das AG Schwabach erließ am 13.02.2008 einen Strafbefehl wegen fahrlässiger Trunkenheit im Verkehr. Hiergegen legte die Bf. Einspruch ein. Mit Schriftsatz vom 28.02.2008 beantragte der Verteidiger der Bf. beim AG Schwabach die Herausgabe des Führerscheins sowie die Feststellung, dass die Durchsuchung und

die Blutentnahme rechtswidrig gewesen seien. Ferner beantragte er die Vernichtung der an diesem Tag entnommenen Blutproben. Die Anträge wurden auf die Verletzung von Art. 13 GG, Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gestützt. Der Richtervorbehalt sei missachtet worden. Gefahr im Verzug habe nicht vorgelegen. Eine entsprechende Dokumentation fehle. Es habe kein ausreichender Tatverdacht für die Maßnahmen bestanden. Wegen des schwerwiegenden Verstoßes gegen die genannten Grundrechte bestehe ein Verwertungsverbot. Im Übrigen habe die Bf. nach der Fahrt und vor dem Eintreffen der Polizei eine Flasche Rotwein getrunken. Mit Beschluss vom 12.03.2008 entzog das AG Schwabach gem. § 111a Abs. 1 StPO vorläufig die Fahrerlaubnis und bestätigte die Beschlagnahme des Führerscheins nach § 111a Abs. 3 StPO. Zugleich wurde die Rechtmäßigkeit der Durchsuchung und der Blutentnahme festgestellt. Der Antrag auf Vernichtung der Blutproben wurde zurückgewiesen. Nach den bisherigen Ermittlungen bestehe ein hinreichender Tatverdacht wegen fahrlässiger Trunkenheit im Verkehr. Die Behauptung eines Nachtrunkes widerspreche den von der Bf. bei der Entnahme der Blutprobe gemachten Angaben. Gefahr im Verzug habe sowohl hinsichtlich der Durchsuchung als auch der Blutentnahme bestanden. Wegen der von der Rspr. festgelegten Grenzwerte für die absolute Fahruntüchtigkeit sei die exakte und zeitnahe Feststellung der Blutalkoholkonzentration von zentraler Bedeutung. Jede Verzögerung führe insoweit zu Ungenauigkeiten bei der Rückrechnung. Die richterliche Anordnung habe wegen dieses Zeitdrucks nicht eingeholt werden können, ohne den Zweck der Maßnahmen zu gefährden. Eine Dokumentation sei nicht erforderlich gewesen, da mit der Rspr. des BVerfG von einer solchen abgesehen werden könne, wenn die Voraussetzungen für die Eilmaßnahmen offenkundig seien. Dies sei bei Trunkenheitsfahrten der Fall. Die Beschwerde wurde vom LG als unbegründet verworfen. Ein ausreichender Tatverdacht habe nach dem Hinweis des Ehemanns der Bf. bestanden. Die Dokumentation des Sachverhalts in den polizeilichen Vermerken vom 21. und 22.12.2007 befinde sich in den Ermittlungsakten und sei zeitnah gefertigt worden. Unmittelbar nach der Anzeige des Ehegatten sei für die Polizeibeamten noch nicht absehbar gewesen, dass eine richterliche Anordnung der Durchsuchung erforderlich werden würde. Die Notwendigkeit einer Durchsuchung habe sich erst unmittelbar nach Eintreffen bei der Wohnung gegen 17.40 Uhr gestellt, als der PKW der Bf. aufgefunden worden sei und die Bf. die Wohnungstür nicht geöffnet habe. Zu diesem Zeitpunkt habe die Gefahr bestanden, dass die Bf. den Untersuchungserfolg durch einen Nachtrunk gefährden würde. Diese Gefahr sei offensichtlich gewesen und auch dokumentiert worden. Die Notwendigkeit der Blutentnahme habe sich erst gegen 18.15 Uhr ergeben. Nach dem Atemalkoholtest musste die Bf. auf die Polizeiinspektion verbracht werden, wobei aufgrund der Fahrtstrecke von einem Eintreffen in der Polizeiinspektion gegen 18.15 Uhr auszugehen sei. Zu dieser Zeit sei der Ehemann in seiner Wohnung als Zeuge vernommen worden. Erst nach Abschluss dieser Vernehmung sei die Einschätzung des polizeilichen Sachbearbeiters, dass eine Blutprobe entnommen werden müsse, zu erwarten gewesen. Zu diesem Zeitpunkt hätte die Einholung einer richterlichen Anordnung der Blutentnahme den Ermittlungserfolg gefährdet. Die zeitnahe Blutentnahme sei generell zur Beweissicherung im Interesse einer effektiven Strafverfolgung erforderlich. Schließlich weist das LG darauf hin, dass, obwohl richterliche Anordnun-

gen auch mündlich, telefonisch oder per Telefax ergehen könnten, eine eigenständige richterliche Entscheidung in der Regel nur aufgrund schriftlicher Unterlagen ergehen dürfe, auf die sich der Richter in der Prüfung stützen und berufen könne. Am 20.03.2008 wurde die Bf. wegen fahrlässiger Trunkenheit im Verkehr zu einer Geldstrafe verurteilt. Die Fahrerlaubnis wurde entzogen und eine Sperrfrist für die Wiedererlangung der Fahrerlaubnis von sechs Monaten ausgesprochen. In der Berufungsverhandlung wurde das Strafverfahren gegen die Zahlung einer Geldauflage vorläufig eingestellt. Der Beschluss, mit dem die vorläufige Einziehung der Fahrerlaubnis angeordnet worden war, wurde aufgehoben. Nach Zahlung der Geldauflage wurde das Verfahren im April 2009 endgültig eingestellt.

II. Zur Rechtslage:

Die Kammer hat die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen, weil dies zur Durchsetzung der Grundrechte der Bf. angezeigt sei (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG), und ihr teilweise stattgegeben. Dabei differenziert die Kammer zwischen der Blutentnahme, der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis bzw. der Bestätigung der Beschlagnahme des Führerscheins und dem. Durchsuchen der Wohnung der Bf.

1. Anordnung der Blutprobe

Die Kammer führt aus: „Die angegriffenen Entscheidungen der Gerichte verletzen die Bf. in ihrem Recht aus Art. 19 Abs. 4 GG, soweit sie das Bestehen der polizeilichen Eilkompetenz mit einer Begründung angenommen haben, die den einfachrechtlichen Richtervorbehalt des § 81a Abs. 2 StPO bei Blutentnahmen zur Feststellung der Blutalkoholkonzentration im Regelfall „leer laufen“ lassen würden. **Die Erledigung des Eingriffs** steht dem Rechtsschutzbedürfnis und damit der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen (vgl. BVerfGK 10, 270 <272>). Das **Recht auf effektiven Rechtsschutz** garantiert bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt den Zugang zu den Gerichten, die Prüfung des Streitbehrens in einem förmlichen Verfahren sowie die verbindliche gerichtliche Entscheidung. Art. 19 Abs. 4 GG umfasst zwar nicht das Recht auf Überprüfung der richterlichen Entscheidung; sehen die Prozessordnungen allerdings eine weitere gerichtliche Instanz vor, so sichert Art. 19 Abs. 4 GG die Effektivität des Rechtsschutzes auch insoweit (vgl. BVerfGE 107, 395 <401 ff.> m.w.N.). Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ist nur dann gegeben, wenn das zur nachträglichen Überprüfung berufene Gericht die Voraussetzungen des Exekutivakts vollständig eigenverantwortlich nachprüft. Jedenfalls soweit das Handeln der Exekutive auf der Inanspruchnahme einer originär gerichtlichen Eingriffsbefugnis beruht, erstreckt sich das Gebot effektiven Rechtsschutzes in diesen Fällen auch auf **Dokumentations- und Begründungspflichten** der anordnenden Stelle, die eine umfassende und eigenständige nachträgliche gerichtliche Überprüfung der Anordnungsvoraussetzungen ermöglichen sollen. Kommt die anordnende Stelle diesen Pflichten nicht nach oder lässt das überprüfende Gericht den gerichtlichen Rechtsschutz „leer laufen“, indem es dem Betroffenen eine eigene Sachprüfung versagt, kann dies eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG begründen (vgl. BVerfGE 103, 142 <156 ff.>; BVerfGK 2, 310 <315 f.>; 10, 270 <272 f.>; 12, 374 <376 f.>).

Diese Maßstäbe gelten grundsätzlich auch für Maßnahmen, die nicht – wie die Wohnungsdurchsuchung – einem verfassungsrechtlichen, sondern nur einem **einfachgesetzlichen Richtervorbehalt** unterliegen (vgl. BVerfGK 5, 74 <81>; 10, 270 <272 f.>; 12, 374 <376 f.>). Auch im Fall der **Blutentnahme** nach § 81a Abs. 1 und Abs. 2 StPO muss eine effektive nachträgliche Kontrolle der nichtrichterlichen Eilanordnung gewährleistet sein (vgl. BVerfGK 10, 270 <273>; 12, 374 <376 f.>). Nach § 81a Abs. 2 StPO steht die Anordnung der Blutentnahme grundsätzlich dem Richter zu (vgl. BVerfGK 10, 270 <274>). Der Richtervorbehalt zielt auf eine vorbeugende Kontrolle der konkreten strafprozessualen Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz (vgl. BVerfGE 96, 44 <51 ff.>; 103, 142 <151>; BVerfGK 10, 270 <273 f.>). Die Ermittlungsbehörden müssen zunächst regelmäßig versuchen, eine Anordnung des zuständigen Richters zu erlangen, bevor sie selbst eine Blutentnahme anordnen. Nur bei Gefährdung des Untersuchungserfolgs durch die mit der Einholung einer richterlichen Entscheidung einhergehenden Verzögerung besteht auch eine Anordnungscompetenz der Staatsanwaltschaft und – nachrangig – ihrer Ermittlungspersonen (vgl. BVerfGK 10, 270 <274>). Die Gefahrenlage muss dann mit auf den Einzelfall bezogenen Tatsachen begründet werden, die in den Ermittlungsakten zu dokumentieren sind, sofern die Dringlichkeit nicht evident ist (vgl. BVerfGK 10, 270 <274>). Die Fachgerichte haben den Prüfungsauftrag nicht in einer diesen Anforderungen gerecht werdenden Weise wahrgenommen. Insbesondere das LG erschöpft die Prüfung im Wesentlichen mit der Darlegung seiner generalisierenden Rechtsauffassung zur Gefährdung der Beweissicherung bei der Feststellung der Blutalkoholkonzentration. Die weitere Annahme des LG, dass richterliche Eilentscheidungen generell nur nach Vorlage schriftlicher Unterlagen getroffen werden könnten und dass diese wegen des zur Prüfung des Sachverhalts sowie zur Erstellung des Beschlusses notwendigen Zeitraums zwangsläufig mit der Gefährdung des Untersuchungszwecks einhergingen, würde dazu führen, dass Entscheidungen des Ermittlungsrichters zur Blutentnahme bei Verdacht auf Trunkenheit im Verkehr in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht mehr erholt werden würden. Der Richtervorbehalt in § 81a Abs. 2 StPO würde bei rein abstrakter Bestimmung der Gefährdungslage im Regelfall bedeutungslos werden. Dies wird weder der gesetzlichen Intention noch der Bedeutung des Richtervorbehalts für den Grundrechtsschutz des Einzelnen gerecht (vgl. dazu OLG Stuttgart, Beschluss vom 26. November 2007 – 1 Ss 532/07 –, NStZ 2008, S. 238; Thüringer Oberlandesgericht, Beschluss vom 25. November 2008 – 1 Ss 230/08 –, juris Rn. 18 ff.; OLG Bamberg, Beschluss vom 19. März 2009 – 2 Ss 15/09 –, NJW 2009, S. 2146 <2147 f.>; OLG Hamm, Beschluss vom 28. April 2009 – 2 Ss 117/09 –, juris Rn. 17 ff.; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 2. Juni 2009 – 1 Ss 183/08 –, StV 2009, 516 <517>; OLG Celle, Beschluss vom 6. August 2009 – 32 Ss 94/09 –, NJW 2009, S. 3524 <3525>; OLG Celle, Beschluss vom 15. September 2009 – 322 SsBs 197/09 –, juris Rn. 9 ff.; OLG Oldenburg, Beschluss vom 12. Oktober 2009 – 2 SsBs 149/09 –, NJW 2009, S. 3591 <3592>; OLG Frankfurt, Beschluss vom 14. Oktober 2009 – 1 Ss 310/09 –, juris Rn. 8; a.A.: LG Hamburg, Beschluss vom 12. November 2007 – 603 Qs 470/07 –, NZV 2008, S. 213 <214 f.>). **Die Gefährdung des Untersuchungserfolgs** durch die vorherige Einholung einer richterlichen Anordnung ist daher **in jedem Einzelfall konkret zu überprüfen und festzustellen**. Die Bf. hat ihrerseits hinreichend

substantiiert vorgetragen, dass eine Gefährdung des Untersuchungserfolgs bei Erholung einer richterlichen Anordnung nicht zu befürchten gewesen wäre. Die Gerichte hätten dieses konkrete Vorbringen würdigen müssen. Die Annahme des LG, dass sich die Notwendigkeit der Blutentnahme erst nach der Zeugenaussage des Ehemannes und dem Eintreffen auf der Polizeiinspektion gegen 18.15 Uhr gezeigt habe, lässt wesentliche Tatsachen außer Acht. Das Gericht prüft nicht, ob von dem Ermittlungsrichter eine kurze schriftliche Entscheidung unter Einschaltung der Staatsanwaltschaft auch ohne schriftliche Antragsunterlagen in einem angemessenen Zeitraum hätte erwartet werden können und abgewartet werden müssen. Die Erforderlichkeit der Blutentnahme stellte sich bereits unmittelbar nach dem Atemalkoholtest gegen 17.55 Uhr heraus. Auf die Zeugenvernehmung des Ehemanns kam es zu diesem Zeitpunkt nicht mehr entscheidend an, da sich der Tatverdacht bereits aus dessen Anruf bei der Polizeiinspektion und dem Atemalkoholtest ergeben hatte. Von diesem Zeitpunkt an bis zur Anordnung der Blutentnahme gegen 18.30 Uhr und deren Durchführung gegen 18.40 Uhr hätte ausreichend Zeit für den Versuch bestanden, eine richterliche Anordnung oder zumindest eine staatsanwaltschaftliche Weisung zu erhalten, ohne den Ermittlungserfolg zu gefährden. Das Gericht prüft auch nicht, ob der Zeitraum zwischen 17.55 Uhr und 18.30 Uhr für den Ermittlungsrichter ausgereicht hätte, um eine eigenständige Prüfung des Sachverhalts durchzuführen, einen kurzen Beschluss zu verfassen und diesen zu übermitteln. Im Gegensatz zu einer Durchsuchung sind die zu prüfenden tatsächlichen und rechtlichen Fragen bei § 81a StPO beim Verdacht einer alkoholbedingten Fahruntüchtigkeit in der Regel weniger komplex. Im vorliegenden Fall gilt dies insbesondere für die Beurteilung des Tatverdachts, nachdem bereits ein Atemalkoholwert und ein klares Ermittlungsbild vorlag, aber auch für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit. In Ausnahmefällen kann die Anordnung durch den Richter auch lediglich mündlich erfolgen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 23. 7. 2007 – 2 BvR 2267/06 -, juris). Ferner dürfte davon auszugehen sein, dass an einem Werktag zur Tagzeit noch ein Ermittlungsrichter, zumindest aber noch ein richterlicher Eil- oder Notdienst im Bezirk des Landgerichts Nürnberg-Fürth zu erreichen gewesen sein wäre (vgl. BVerfGE 103, 142 <156>; BVerfGK 9, 287 <290>). Ob in diesem Einzelfall gleichwohl eine erhebliche Verzögerung durch die Einholung einer richterlichen Anordnung hätte eintreten können (z.B. wegen vorrangiger Eilentscheidungen), kann nicht beurteilt werden, da die Beamten schon keinen Versuch unternommen haben, einen richterlichen Beschluss zu erholen. In den Entscheidungen wird auch nicht thematisiert, ob die Ermittlungsbehörden sich zunächst um eine richterliche Entscheidung und nachrangig um eine staatsanwaltschaftliche Weisung bemühen mussten. In den Ermittlungsakten, insbesondere in dem Vermerk des Polizeibeamten zur Blutentnahme vom 11.01.2008, aber auch in den Vermerken vom 21. und 22.12.2007 finden sich keine Hinweise darauf, dass solche Versuche unternommen worden sind. Von der **Evidenz der Gefährdungslage** und damit der **Entbehrlichkeit der Dokumentation** kann abstrakt des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens und des ermittelten Atemalkoholwerts, der nicht in der Nähe eines „Grenzwerts“ lag, nicht ausgegangen werden. Ein Nachtrunk war zu diesem Zeitpunkt nicht behauptet und auch nicht mehr zu befürchten, da sich die Bf. bis zur Blutentnahme in der Kontrolle der Ermittlungsbehörden

befand (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 21.01.2008 – 2 BvR 2307/07 -, juris Rn. 6). Von Verfassungs wegen ist sicherzustellen, dass die Fachgerichte den ihnen vorliegenden Einzelfall prüfen und nicht aus generellen Erwägungen den Richtervorbehalt „leer laufen“ lassen. Die Gerichte haben mit der Weigerung, die Anordnungskompetenz der Ermittlungspersonen konkret zu überprüfen, der Bf. den effektiven Rechtsschutz durch eine eigene Sachprüfung versagt. Es kann wegen diesem Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG dahinstehen, ob die Fachgerichte daneben die Bedeutung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verkannt haben (vgl. BVerfGK 10, 270 <274>).“

2. Entziehung der Fahrerlaubnis/Führerscheinbeschlagnahme

Die Kammer führt aus: „Die Verfassungsbeschwerde ist **unzulässig**, soweit die gerichtlichen Entscheidungen wegen der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 111a Abs. 1 Satz 1 StPO und der Bestätigung der Beschlagnahme des Führerscheins nach § 111a Abs. 3 Satz 1 StPO angegriffen werden. Die Bf. hat nicht vorgetragen, wieso die Voraussetzungen für diese Maßnahmen nicht vorgelegen haben. Ihre tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen beschränken sich allein auf die Rechtswidrigkeit der Durchsuchung und der Blutentnahme. Die rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen der §§ 81a, 102 ff. StPO und des § 111a StPO decken sich keineswegs. Das Vorliegen eines Beweisverwertungsverbotes wird von der Bf. lediglich behauptet, ohne sich mit der Rspr. der Fachgerichte und des BVerfG (vgl. Beschl. der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 28.07.2008 – 2 BvR 784/08 -, NJW 2008, S. 3053 m.w.N.) auseinanderzusetzen.“

3. Durchsuchung der Wohnung

Die Kammer führt aus: „Die Verfassungsbeschwerde ist **unbegründet**, soweit es um die Durchsuchung der Wohnung der Bf. geht. Ein Tatverdacht i. S. von § 102 StPO hat nach Aktenlage unzweifelhaft vorgelegen. Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, wenn das LG davon ausgeht, dass sich die Notwendigkeit der Durchsuchung erst zu dem Zeitpunkt gestellt habe, als das Auto der Bf. vor dem Anwesen aufgefunden wurde und sie die Wohnung nicht freiwillig öffnete. Nach dem Anruf des Ehemanns war für die Ermittlungsbeamten noch nicht ersichtlich, ob die Bf. überhaupt in ihrer Wohnung angetroffen werden könne und inwieweit sie sich kooperativ verhalten werde. Die Annahme des Vorliegens der Gefahr im Verzug durch das LG lässt keine Willkür erkennen, denn durch die Einholung einer richterlichen Anordnung oder einer staatsanwaltschaftlichen Weisung hätte sich notwendigerweise eine zeitliche Verzögerung – sei es auch nur von wenigen Minuten – ergeben. In diesem kurzen Zeitfenster hätte die Bf. mit einem Nachtrunk, wie dies auch später durch den Verteidiger geltend gemacht wurde, den Ermittlungszweck gefährden können. Die Vorgehensweise der Ermittlungsbeamten ist auch in einer Weise dokumentiert worden, die eine umfassende gerichtliche Überprüfung ermöglicht hat.“

Ergänzender Hinweis:

Nach zahlreichen Fachgerichten (s. z. B. OLG Hamm, DVP 2010, S. 86) hat sich nun auch das BVerfG mit dem Richtervorbehalt bei der Anordnung von Blutproben gem. § 81a Abs. 2 StPO auseinandergesetzt.

Das BVerfG bestätigt im Wesentlichen die Linie der fachgerichtlichen Rspr. Nicht geklärt wird auch in dem vorliegenden Beschluss, ob der Verstoß gegen den Richtervorbehalt zu einem Beweisverwertungsverbot führt (so OLG Hamm, a. a. O.; a. A. z. B. OVG Hamburg, DVP 2009, S. 130). Die Nichteinschaltung des Richters bei Wohnungsdurchsuchungen (§ 105 Abs. 1 StPO) führt nach Ansicht des BGH (DVP 2008, S. 215) nur dann zur Annahme eines Verbots der Verwertung von Beweismitteln, wenn die Polizeibeamten den Richtervorbehalt bewusst missachtet oder die Voraussetzungen grob verkannt haben. Eine solche Feststellung konnte die Kammer in concreto nicht treffen.

J.V.

Zulassung für den Anschluß an die öffentliche Abwasseranlage

(OVG Münster, Beschl. v. 7.5.2009 – 15 B 356/09)

Die Gemeinde ist befugt, in ihrer Entwässerungssatzung zu bestimmen, dass Anschlussleitungen zum öffentlichen Entwässerungskanal nur von Unternehmen verlegt werden dürfen, die dafür ausdrücklich zugelassen worden sind.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Die Entwässerungssatzungen der Gemeinden sehen durchweg vor, dass Anschlussarbeiten an die öffentliche Abwasseranlage nur durch einen „zugelassenen“ Unternehmer durchgeführt werden dürfen. Damit war ein außenstehender Unternehmer nicht einverstanden, so dass es zu einem Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen gekommen ist. Nach der Auffassung des Gerichts hatte die Gemeinde die Befugnis, im Rahmen der ihr eingeräumten Anstaltsgewalt das Benutzungsverhältnis der Grundstückseigentümer durch Satzung zu regeln. Der Unternehmer war lediglich Benutzungsinteressent, der allerdings trotzdem von den Regelungen des Benutzungsverhältnisses erfaßt wurde, weil er in einem spezifischen Näheverhältnis zur Benutzung der öffentlichen Entwässerungsanlage stand.

Das satzungsrechtliche Erfordernis, dass Arbeiten an Anschlussleitungen der öffentlichen Entwässerungsanlage nur durch von der Gemeinde zugelassene Unternehmer vorgenommen werden dürfen, war rechtmäßig. Die Grenzen der Regelungsbefugnis ergeben sich aus dem Zweck der Ermächtigung, den ordnungsgemäßen Betrieb der Einrichtung sicherzustellen.

Anschlussleitungen haben Auswirkungen auf den Betrieb der öffentlichen Entwässerungsanlage. Sowohl durch den unsachgemäßen Anschluß selbst, etwa durch die Beschädigung des Sammlers als durch fehlerhafte Verlegung der Anschlussleitungen oder durch fehlerhaftes Gefälle oder Undichtigkeit mit der Folge der Verstopfung der Leitung, kann der ordnungsgemäße Betrieb der Entwässerungsanlage gestört werden. Es liegt daher ein berechtigtes Interesse der Gemeinde als Träger der Einrichtung vor, dass nur bewährte Unternehmen eine allgemeine, nicht auf den Einzelfall bezogene Zulassung zu solchen Arbeiten erhalten.

Das Zulassungserfordernis erwies sich auch nicht als unverhältnismäßig im Sinne einer unangemessenen, übermäßigen Belastung des Unternehmers. Er mußte sich lediglich mit zwei bis drei zufrieden stellenden Arbeiten im Laufe eines Jahres bewähren, um in

Zukunft ohne Einzelzulassung Arbeiten an den Anschlussleitungen der öffentlichen Entwässerungsanlage vornehmen zu können.

F. O.

Kommunalaufsicht verlangt dem Haushalt entsprechende Realsteuersätze

(OVG Münster, Beschl. v. 22.7.2009 – 15 A 2324/07)

Die Kommunalaufsicht kann die Reduzierung von Realsteuersätzen beanstanden, wenn der Haushalt einer Gemeinde stark defizitär ist.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Viele Gemeinden befinden sich seit Jahren im Nothaushaltsrecht. Als eine Gemeinde trotzdem die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer reduzierte, war die Kommunalaufsicht nicht einverstanden. Sie erließ eine Aufhebungsverfügung, was zu einem Klageverfahren führte.

Ermächtigungsgrundlage für die Aufsichtsbehörde war §122 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW. Danach kann die Aufsichtsbehörde Beschlüsse des Rates, die das geltende Recht verletzen, nach vorheriger Beanstandung durch den Bürgermeister und nochmaliger Beratung im Rat aufheben. Diese Voraussetzungen lagen vor, weil die Gemeinde verpflichtet war, den Haushalt in jedem Jahr auszugleichen. Gegen diese Verpflichtung hatte die Gemeinde seit Jahren verstoßen. Die Aufsichtsbehörde war der Auffassung, aus der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ergebe sich auch die haushaltsrechtliche Pflicht für die Gemeinde, alles zu unternehmen, um durch Zurückführung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen dieses Ziel so schnell wie möglich zu erreichen. Insbesondere ergab sich daraus die Pflicht, von einnahmемindernden Maßnahmen grundsätzlich abzusehen. Diese Pflicht besteht zwar nicht einschränkungslos, sondern ist auf das Zumutbare beschränkt. Der Spielraum ist jedoch umso enger, je größer und andauernder das Haushaltsdefizit und je unabsehbarer sein Ende ist.

Die Gemeinde musste sich sagen lassen, dass sie durch den aufgehobenen Ratsbeschluß die Grundsteuer B auf ein Niveau gesenkt hatte, das im Landesdurchschnitt zuletzt 1994 erreicht wurde, und die Gewerbesteuer auf ein Niveau, das im Landesdurchschnitt zuletzt 1992 erreicht wurde.

Die Gemeinde konnte sich für ihren Standpunkt nicht auf Artikel 106 Grundgesetz berufen, wonach den Gemeinden das Recht einzuräumen ist, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen des Gesetzes festzusetzen sowie auf § 25 Grundsteuergesetz und § 16 Gewerbesteuergesetz, die in Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bestimmung das Hebesatzfestsetzungsrecht den Gemeinden zuweist. Trotzdem muß der Haushalt ausgeglichen werden. Schließlich lag auch kein Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vor. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Es verletzt weder den Kernbereich der Finanzhoheit noch stellt es einen unverhältnismäßigen Eingriff in sie dar, wenn das kommunale Haushaltsrecht die Gemeinde auf das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zum nächstmöglichen Zeitpunkt festlegt und eine mit diesem Ziel unvereinbare Senkung der Hebesätze verbietet.

F. O.

„Glasverbot“ für Karnevalstage

(OVG Münster, Beschl. v. 10. 2. 2010 – 5 B 119/10)

1. Nach summarischer Prüfung ist die Stadt Köln berechtigt, durch Allgemeinverfügung das Mitführen und die Benutzung von Glasbehältnissen in bestimmten Stadtbereichen während der Karnevalstage zu verbieten.

2. Gegen die in der Verfügung ausgesprochene Zwangsgeldandrohung bestehen jedoch überwiegende rechtliche Bedenken schon im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Zustellung.

3. Die Ordnungsbehörde kann etwaige Zwangsmittelandrohungen den jeweils Betroffenen vor Ort unmittelbar zustellen.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Der Oberbürgermeister der Stadt Köln (Antragsgegner) erließ für die Karnevalstage 2010 eine – auf die polizeirechtliche Generalklausel des § 14 Abs. 1 OBG NRW gestützte – Allgemeinverfügung (s. § 35 Satz 2 VwVfG NRW), mit der ein Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen für genau bezeichnete Stadtbereiche verhängt wurde. Die Verfügung enthielt eine Zwangsgeldandrohung und wurde für sofort vollziehbar erklärt.

Das VG Köln hat im Eilverfahren gem. § 80 Abs. 5 VwGO dem Antragsteller Recht gegeben und die Allgemeinverfügung komplett für rechtswidrig erklärt. Demgegenüber kommt das OVG im im Beschwerdeverfahren zu einem differenzierten Ergebnis. Es unterscheidet zwischen der Hauptsacheregelung und der Zwangsgeldandrohung:

1. Die nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung fällt hinsichtlich des **Mitführungs- und Benutzungsverbots** von Glasbehältnissen zu Lasten des Antragstellers aus. Insoweit ist nach summarischer Prüfung auch unter Berücksichtigung der Erwägungen des VG die Rechtmäßigkeit der Maßnahme angesichts der Kürze der dem Senat zur Verfügung stehenden Zeit nicht hinreichend sicher zu beurteilen. Bei der danach anzustellenden von den Erfolgsaussichten der Klage losgelösten Folgenabwägung überwiegt das öffentliche Vollziehungsinteresse. Aus den vom VG angeführten Gründen wird zwar im Allgemeinen durch das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen die Gefahrenschwelle nicht überschritten. Die vom Antragsgegner umfangreich dokumentierten und in der angegriffenen Allgemeinverfügung dargestellten **besonderen Verhältnisse des Kölner Straßenkarnevals** geben hier jedoch Anlass zu einer differenzierteren Betrachtung. Dabei ist das VG zutreffend davon ausgegangen, dass ein Einschreiten auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 OBG NRW eine **konkrete Gefahr** voraussetzt und diese nur dann vorliegt, wenn in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann.

Nach den **Erfahrungen** der vergangenen Jahre gehen bei den großen Karnevalsfeiern in den vom Antragsgegner angeführten innerstädtischen Bereichen Kölns von Glasbehältnissen und Glasscherben **erhebliche Verletzungsgefahren** insbesondere für die Feiernden aus. Auf Grund der unüberschaubaren Menge der auf dem Boden liegenden Glasflaschen und Scherben („Scherbenmeer“) und angesichts der dicht gedrängten Menschenmassen sowie des umfangreichen Alkoholkonsums kommt es immer wieder zu Stürzen, Schnittverletzungen und einer Vielzahl von Reifenschäden an Fahrzeugen der Ordnungs-

und Rettungskräfte. Nicht selten werden Flaschen auch achtlos in die Menge geworfen oder gar gezielt als Waffe in körperlichen Auseinandersetzungen eingesetzt. Der so vom Antragsgegner dargestellte Zustand beschreibt – auch nach Auffassung des VG – eine alljährlich zu Karneval festzustellende Störung der öffentlichen Sicherheit.

Nach Auffassung des Senats ist fraglich, ob diese Gefahrenlage effektiv durch das in Rede stehende Glasverbot bekämpft werden kann und ob unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen nach § 19 OBG NRW gerechtfertigt ist. Fraglich und im vorliegenden Eilverfahren nicht zu beantworten ist überdies, ob ein derartiges Vorgehen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf, wie sie etwa in Hamburg durch das Glasflaschenverbotsgesetz vom 9. Juli 2009 (HmbGVBl. 222) geschaffen worden ist. Bei der danach gebotenen **allgemeinen Folgenabwägung** besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Durchsetzung des mit der streitigen Allgemeinverfügung angeordneten Glasverbots. Nach den vom Antragsgegner auf Anforderung des Senats mitgeteilten Zahlen und Hintergründen ist das die Verfügung flankierende **Kontrollkonzept nicht von vornherein untauglich** zur Bekämpfung der von Glasbruch beim Karneval ausgehenden Gefahren. Es spricht vielmehr vieles dafür, dass dieses Konzept zu einer erheblichen Reduzierung der durch Glasbruch verursachten Schäden führen wird. Diese Annahme rechtfertigen insbesondere die Erfahrungen, welche die Stadt Dortmund anlässlich der Loveparade im Jahr 2008 mit einem ähnlichen Konzept gemacht hat. Danach ist die Zahl der Schnittverletzungen gegenüber einer entsprechenden Vorjahresveranstaltung in Essen ganz erheblich zurückgegangen. Bei summarischer Prüfung besteht deshalb die berechtigte Erwartung, ähnliche Erfolge im Sinne der Gefahrenabwehr auch beim diesjährigen Karneval in Köln erzielen zu können. Gegenüber diesen Gesichtspunkten wiegt die mit dem Verbot einhergehende **Belastung für die Karnevalisten**, Glasbehältnisse in abgegrenzten Bereichen der Kölner Innenstadt zu Zeiten besonderen Besucherandrangs weder mitführen noch benutzen zu dürfen, **weniger schwer**. Dies gilt vor allem mit Blick auf die vom Antragsgegner hervorgehobenen **Alternativen**, die auf dem Markt erhältlich sind (v. a. Plastikflaschen, Dosen, Pappbecher u. a.).

2. Hinsichtlich der **Zwangsmittelandrohung** fällt die Interessenabwägung dagegen zu Gunsten des Antragstellers aus. Insoweit bestehen aus den vom VG angeführten Gründen Bedenken gegen eine **ordnungsgemäße Zustellung** (vorgeschrieben gem. § 63 Abs. 6 VwVG NRW). Insbesondere ist zweifelhaft, ob die Voraussetzungen des § 10 LZG NRW (Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung) vorliegen. Es bleibt dem Antragsgegner jedoch unbenommen, etwaige Zwangsmittelandrohungen den jeweils Betroffenen vor Ort unmittelbar zuzustellen.

J.V.

Verpflichtung zum Wasserbezug für die gesamte Hofstelle

(VGH Mannheim, Urf. v. 28.5.2009 – 1 S 1173/08)

Eine Befreiung vom Anschluß- und Benutzungszwang für eine Frischwasserleitung kann ein Landwirt für seine Hofstelle nur dann beanspruchen, wenn der Bezugspreis für die anderen Grundstückseigentümer dadurch nicht unangemessen hoch wird.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Eine Hofstelle hatte einen Anschluß an die öffentliche Wasserversorgung, die jedoch nur für das Wohnhaus in Anspruch genommen wurde. Der übrige Wasserbedarf für die Landwirtschaft wurde aus einem eigenen Brunnen gedeckt. Als der Landwirt dann zusätzliche Stallungen bauen wollte, entstand die Frage, ob es bei der vorhandenen Art der Wasserversorgung bleiben konnte. Die Gemeinde machte einen Anschlusszwang nach ihrer Satzung über den Anschluß an die öffentliche Wasserversorgungsanlage und die Versorgung der Grundstücke mit Wasser geltend (vgl. § 11 Abs. 1 GemO BW). Sie meinte, dieser Anschlusszwang würde sich auf die gesamte Wasserversorgung erstrecken. Eine Beschränkung auf einen bestimmten Verbrauchszweck war in der Satzung nicht vorgesehen, so dass das Brauchwasser nicht ausgenommen war.

Wenngleich die Satzung einen umfassenden Benutzungszwang vorsah, kam doch für Ausnahmefälle eine Befreiung in Frage. Einem solchen Befreiungsantrag konnte die Gemeinde entgegenhalten, dass sich bei der Befreiung einzelner vom Anschlusszwang die Kosten für andere erhöhen würden und es zu weiteren Befreiungsanträgen kommen würde. Tatsächlich waren solche Anträge in den vergangenen Jahren von anderen Landwirten gestellt, aber abgelehnt worden. Unter Umständen war mit einer Erhöhung des Wasserpreises um 7,2% zu rechnen, so dass die Grenze des wirtschaftlich Zumutbaren überschritten wurde. Auch musste davon ausgegangen werden, dass die Beschränkung der Benutzungspflicht zu einer Gebühr führen würde, deren Höhe das Preisniveau in der Region deutlich überstieg. Insoweit war anzunehmen, dass bei Erhöhung des Wasserpreises wegen Freistellung des einen Landwirtes der Preis um nahezu 50% höher gewesen wäre als sonst in den benachbarten Gemeinden.

Durch das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg wurde dem Landwirt eine Befreiung vom Anschlusszwang an die öffentliche Wasserversorgung versagt. Er musste sein Grundstück an die öffentliche Wasserversorgung anschließen und das zur Verfügung gestellte Wasser uneingeschränkt nutzen.

F. O.

Anbahnungsgaststätte und Prostitutionsgesetz

(VGH München, Urt. vom 9. Sept. 2008 – 22 BV 06.3313 – in: GewArch 2009, S.256 f.)

Durch den Erlass des Prostitutionsgesetzes ist ein Wandel der sozialetischen Wertvorstellungen zum Ausdruck gekommen. Die kommerzielle Ausnutzung sexueller Bedürfnisse oder Interessen ist nicht mehr grundsätzlich als sittenwidrig anzusehen. Somit kann auch die gaststättenrechtliche Erlaubnis für den Ausschank von (alkoholischen und nichtalkoholischen) Getränken in einem Bordell nicht mehr mit der Begründung verweigert werden, dass dadurch der Unsittlichkeit im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG Vorschub geleistet wird.

§§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG

Anmerkung**Aus dem Sachverhalt:**

Seit 1987 betreibt die Klägerin in einem gepachteten Anwesen als Geschäftsführerin ein Bordell. Im Eingangsbereich des Bordells

befindet sich eine Art Bar. Dieser Raum ist mit einer Theke, Hockern, Tischen und Stühlen ausgestattet. Es werden ausschließlich alkoholische und nichtalkoholische Getränke verabreicht. Dieser Bereich dient auch der Anbahnung der Kontakte zwischen Freiern und Prostituierten. Die beantragte gaststättenrechtliche Erlaubnis für den Barbetrieb war mit der Begründung abgelehnt worden, dass die Klägerin unzuverlässig sei, weil sie dadurch, dass sie in ihren Betriebsräumen Anbahnungshandlungen von Prostituierten dulde bzw. sogar aktiv fördere, der Unsittlichkeit Vorschub leiste. Die Verpflichtungsklage der Klägerin hatte Erfolg. Die von der beteiligten Landesadvokatschaft als Vertreterin des öffentlichen Interesses eingelegte Berufung blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Die Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Verpflichtungsklage der Klägerin zu Recht stattgegeben. Zwischen den Prozessbeteiligten ist allein die Frage streitig, ob die Erteilung der von der Klägerin beantragten gaststättenrechtlichen Erlaubnis (§ 2 Abs. 1 GastG)¹ aus dem Versagungsgrund des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GastG abgelehnt werden darf. Nach dieser Vorschrift ist eine Erlaubnis zu versagen, wenn ein Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, insbesondere befürchten lässt, dass er der Unsittlichkeit Vorschub leisten wird. Der Klägerin kann vorliegend nicht entgegengehalten werden, dass sie mit ihrem Barbetrieb in dem Bordell der Unsittlichkeit im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GastG Vorschub leisten wird.

Die kommerzielle Ausnutzung sexueller Bedürfnisse oder Interessen wird (heute) nicht (mehr) grundsätzlich als sittenwidrig angesehen. Dies folgt schon daraus, dass sich der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostitution (ProstG vom 20.12.2001 BGBl. I S. 3983²) von der Erwägung leiten ließ, dass nach überwiegender Auffassung die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig angesehen werde. Namentlich hat er auch die Schaffung guter Arbeitsbedingungen für Prostituierte, z.B. in Luxusbordellen und Saunaclubs durch Streichung des § 180 a Abs. 1 Nr. 2 StGB a.F. aus dem Tatbestand des § 180 a StGB im Blick gehabt (vgl. Art. 1 § 1, Art. 2 Nr. 2 b cc ProstG). Daher kann allein die Erzielung von Einkünften aus geschlechtsbezogenem Verhalten nicht als sittenwidrig angesehen werden.³ Die Sittenwidrigkeit entfällt in derartigen Fällen aber generell nicht, sondern nur dann, wenn ein dem Menschenbild des Grundgesetzes widersprechendes und mit Strafe bedrohtes sexuelles Verhalten Erwachsener in einem durch den Gastwirt bereitgestellten abgeschirmten Bereich stattfindet, der eine ungewollte Einsichtnahme des Publikums ausschließt.

Die bisherige Rechtsprechung, die vorwiegend zu sog. „Swingerclubs“ ergangen ist, kann durchaus auf die Ausübung der Prostitution bzw. auf im Vorfeld stattfindende Anbahnungshandlungen in Gaststätten übertragen werden. Denn die neue Rechtsprechung stützt sich gerade auf die Wertungen des ProstG, wonach bei der Ausübung der Prostitution nicht mehr automatisch von der Unsittlichkeit

1 Das Gaststättenrecht zählt nach der Föderalismusreform zum Kompetenzbereich der Länder (vgl. Art. 74 Abs. 11 GG; dazu grundlegend zum Gaststättenrecht siehe Weidemann, in: Weidemann/Rotaug/Barthel, Besonderes Verwaltungsrecht 2009, S.). Neben Übergangsvorschriften sieht das Grundgesetz zudem in Artikel 125 a GG vor, dass, sofern die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben, das Bundesrecht als Länderrecht fortgilt.

2 Vgl. auch BT-Drs. 14/5958

3 Grundlegend BVerwG NVwZ 2003, S. 603; VGH München GewArch 2004, S. 49e

ausgegangen werden kann. Auch wenn der Gesetzgeber von Folgeänderungen im GastG abgesehen hat, ist auch im Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GastG auf solche dem geschichtlichen Wandel unterworfenen sozialetische Wertvorstellungen, die in der Rechtsgemeinschaft als Ordnungsvoraussetzungen anerkannt sind, abzustellen. Der im Prostitutionsgesetz zum Ausdruck kommende Wandel der sozialetischen Wertvorstellungen hat zur Folge, dass das ordnungsrechtliche Ziel des § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG nicht der Schutz vor dem sexuellen Geschehen als solchem oder der Verhinderung der Erzielung von Einkünften daraus ist, sondern – neben der Wahrung der Menschenwürde der Prostituierten – vornehmlich der Schutz vor der ungewollten Konfrontation Dritter oder jugendlicher Personen mit derartigen Vorgängen. Die frühere Rechtsprechung, wonach ein Gastwirt immer schon dann der Unsittlichkeit Vorschub leistete, wenn in den Gaststättenräumen die Verabredung zum entgeltlichen Geschlechtsverkehr angebahnt wurde, ist daher aufgegeben worden. Maßgeblich für die Beurteilung der Frage, ob der Vorwurf der Unsittlichkeit entfallen kann oder nicht, ist, ob durch den konkreten Gaststättenbetrieb die Ziele des Prostitutionsgesetzes (auch unter Wahrung der schutzwürdigen Belange Dritter) erreicht werden können oder nicht.

H.W.

Flashmobaktionen im Arbeitskampf

(*Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 22.09.2009 – 1 AZR 972/08*)

Flashmobaktionen, mit der eine Gewerkschaft überraschend eine Störung betrieblicher Abläufe hervorrufen will, sind nicht generell unzulässig. Der damit verbundene Eingriff in die Rechte des betroffenen Arbeitgebers kann aus Gründen des Arbeitskampfrechts gerechtfertigt sein.

(nichtamtlicher Leitsatz)

Zum Sachverhalt:

Flashmobs (flash = Blitz, mob = Pöbel) sind scheinbar spontane Aktionen, zu denen sich Menschen via Internet oder Handy verabreden. Sie werden blitzartig durchgeführt und sind durch ein identisches Handeln der Teilnehmer geprägt. Dank des Überraschungsmoments kann das unfreiwillige Publikum irritiert und damit eine erhebliche Aufmerksamkeit erzielt werden. Anziehungskraft üben Flashmobs insbesondere dadurch aus, dass sich die Aktivisten nicht persönlich kennen, durch das gemeinsame Handeln aber das soziale Erlebnis einer virtuellen Gemeinschaft entsteht.

Bei einer Tarifaussensatzung im Einzelhandel hat die Gewerkschaft ver.di diese Aktionsform genutzt, um Druck auf die Arbeitgeberseite auszuüben. Sie hat die Teilnehmer via sms zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einem Ladengeschäft bestellt. Etwa 40 Personen suchten daraufhin die Filiale auf und kauften in großem Umfang Centartikel, um für lange Schlangen an den Kassen zu sorgen. Darüber hinaus füllten sie Einkaufswagen randvoll mit Waren, ließen diese stehen oder die zahlreichen Artikel durch die Kassiererin berechnen, ohne anschließend zu bezahlen.

Zu den Entscheidungsgründen:

Das BAG sah darin einen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des Arbeitgebers. Der Eingriff sei aber aus

Gründen des Arbeitskampfes gerechtfertigt. Gewerkschaftliche Maßnahmen, die zur Durchsetzung tariflicher Ziele auf eine Störung betrieblicher Abläufe gerichtet sind, unterfallen nach Auffassung der obersten Arbeitsrichter der durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Betätigungsfreiheit. Diese umfasse auch die Wahl der Arbeitskampfmittel. Dem Arbeitgeber stünden ausreichende Verteidigungsmöglichkeiten zur Verfügung, so dass der Grundsatz der arbeitskampfrechtlichen Parität gewahrt bleibe. Er könne sich durch die Ausübung seines Hausrechts oder eine kurzfristige Betriebsschließung zur Wehr setzen.

Bedeutung:

Mit dieser Entscheidung setzt der 1. Senat des BAG seine auf Ausweitung der Gewerkschaftsrechte bedachte Rechtsprechung fort. Besonders bedeutsam ist dabei, dass die Erfurter Richter nunmehr auch die Einbindung unbeteiligter Dritter in Arbeitskampfmaßnahmen als zulässig ansehen. Sollte sie Bestand haben, ist davon auszugehen, dass künftig auch die Tarifaussensatzungen im öffentlichen Dienst durch Flashmobaktionen begleitet werden. Auch hier können solche Arbeitskampfformen erhebliche Wirkungen entfalten, etwa durch Blockaden von Arbeitsräumen oder die unberechtigte Inanspruchnahme von Diensten. Die rechtlichen Erwägungen der obersten Arbeitsrichter lassen sich im Wesentlichen auf diese Situationen übertragen. Der Handelsverband Deutschland (HDE) hat mittlerweile allerdings gegen die Entscheidung des BAG Verfassungsbeschwerde eingelegt. Damit wird das BVerfG zu entscheiden haben, ob die Ausführungen der obersten Arbeitsrichter das gefundene Ergebnis tatsächlich begründen können. Dabei muss es auch beurteilen, ob die mit Flashmobaktionen erfüllten Straftatbestände, im vorliegenden Fall zumindest Hausfriedensbruch (§ 123 StGB), Nötigung (§ 240 StGB) und Betrug (§ 263 StGB), im Rahmen von Arbeitskampfmaßnahmen gerechtfertigt sind. Diese Frage hat das BAG unberücksichtigt gelassen.

A.D.

Keine Begrenzung auf die vor einem Umzug in ein anderes Bundesland übernommen Unterkunfts-kosten

(*BSG, Urteil vom 01.06.2010 – Az. B 4 AS 60P/09 R*)

Bei einem nicht erforderlichen Wohnortwechsel über den Zuständigkeitsbereich einer SGB II-Behörde hinaus sind die anfallenden Unterkunfts-kosten am neuen Wohnort nicht auf die angemessene Warmmiete am früheren Wohnort begrenzt. Die entsprechende Vorschrift des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II gilt insofern nur für Umzüge im Vergleichsraum. Die gebietet auch der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG und das durch Art. 11 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf Freizügigkeit.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Kontext der Entscheidung

§ 22 Abs. 1 Satz 2 wurde durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.07.2006 (BGBl I S. 1706) neu gefasst und ist seit 01.08.2006 in Kraft: „Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die angemessenen Auf-

wendungen für Unterkunft und Heizung, werden die Leistungen weiterhin nur in Höhe der bis dahin zu tragenden Aufwendungen erbracht“. Der Gesetzgeber wollte damit die Unterkunfts-kosten in den Fällen auf die bisher angemessenen begrenzen, in denen Leistungsberechtigte in eine Wohnung mit zwar höheren, aber gerade noch angemessenen Kosten ziehen. Auf diese Weise sollten staatliche Mittel eingespart werden. Gestiegene Kosten für die Unterkunft und Heizung muss der Leistungsempfänger dann aus der Regelleistung aufbringen. Diese „Bestrafung“ tritt freilich nur ein, wenn der Umzug nicht erforderlich im Sinne des § 22 SGB II ist. Es war bisher in Literatur und Rechtsprechung streitig, ob dies auch gilt, wenn der Leistungsberechtigte seine Wohnstatt in eine andere Vergleichskommune verlagert.

Zum Sachverhalt:

Der 1952 geborene und zunächst von 1973 an in Berlin lebende Kläger ist Pianist, Cellist, Musikpädagoge und Psychologe. Er bezog bereits längere Zeit SGB II-Leistungen als er Ende 2006 von Berlin nach Bayern und Anfang 2008 aus unbekanntem Gründen wieder zurück nach Berlin zog. Die von der in Bayern zuständigen Arge übernommene Warmmiete betrug rund 193 € monatlich. In Berlin nahm der Kläger sich eine möbliertes Zimmer mit Bad und Küchennutzung zu einer Monatsmiete von ca. 300 € warm. Die beklagte Berliner Arbeitsverwaltung kürzte die SGB II-Leistungen für die KdU um ca. 100 € auf den in Bayern festgelegten Zahlbetrag.

Zu den Entscheidungsgründen:

Das BSG sprach dem Kläger einen Anspruch auf Übernahme der tatsächlichen angemessenen Berliner Mietkosten zu und hob insoweit das noch anders lautende Urteil des Landessozialgerichts auf. § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II sei bei über die Grenzen des sog. Vergleichsraumes hinausgehenden Umzügen nicht anzuwenden. Beim sog. Vergleichsraum handelt es sich nach der ständigen Rechtsprechung des 4. Senates des BSG um einen ausreichend großen Raum der Wohnbebauung, der auf Grund seiner räumlichen Nähe, seiner Infrastruktur und insbesondere seiner verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt betrachtet einheitlichen Lebens- und Wohnbereich bildet (nach anderer Ansicht ist die Vorschrift insofern auf die jeweilige Wohnortgemeinde, also das soziale Umfeld zu beschränken).

Die Auslegung entspräche zunächst dem gesetzgeberischen Willen. Die Vorschrift stehe ferner im Zusammenhang mit § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II, wonach die Höhe der angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten ebenfalls nur im Rahmen der sog. abstrakten Angemessenheitsprüfung im Vergleichsraum, also im „kommunalen Bereich“ ermittelt werde. Eine Obliegenheit, ungemessen hohe Unterkunfts-kosten zu senken, bestehe nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II überdies nur innerhalb dieses Vergleichsraumes. Sinn und Zweck der Vorschrift sei es allein, dem Missbrauch der Leistungsanspruchnahme eine Grenze zu setzen und einer kommunalen Mietpreistreiberi vorzubeugen. Schließlich sei die Einengung der Anwendung verfassungsrechtlich durch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der durch Art. 11 GG gewährleisteten Freizügigkeit geboten. Ansonsten wären Leistungsberechtigte mit niedrigen Mieten im Vergleich eher gehindert, sich ortsmäßig zu verändern, als diejenigen, deren Miete zwar angemessen, aber teurer ist.

Anmerkung:

Das BSG hat sämtliche juristischen „Geschütze“ für die Auslegung der maßgeblichen Vorschrift auffahren müssen, um sein Urteil zu untermauern: Von der allerdings wenig helfenden Wortlautinterpretation bis zur zwingenden, den Grundrechten entsprechenden Auslegung einer Vorschrift. Die Entscheidung ist damit wasserdicht. Sie ist auch überzeugend: Sie fügt sich stimmig in das Gesamtkonzept des Vergleichsraumes ein. § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II ist zudem, wie das BSG zu Recht betont, keine Schutzvorschrift der Kommune gegen den Zuzug arbeitssuchender Hilfebedürftiger – auch wenn verständlich ist, dass der „urbane Schmelztiegel“ Berlin sich der Ansammlung entsprechender Klienten zu erwehren versucht.

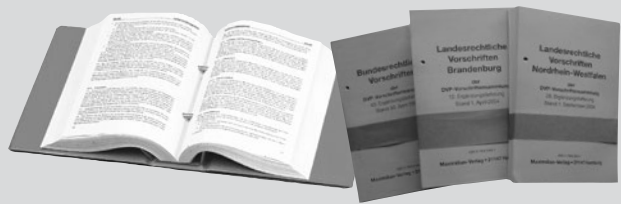
Im entschiedenen Fall hat das BSG dahin stehen lassen, ob der Umzug im Sinne des § 22 SGB II „erforderlich“ war. Es kam darauf auch nicht an. Haltbare Begründungen wären etwa die Geburt eines eigenen Kindes oder die notwendige Pflege von Angehörigen. Dennoch erscheint es angesichts der beruflichen Qualifikationen des Klägers nicht ausgeschlossen, dass er in einer Großstadt wie Berlin, wo er lange seinen Lebensmittelpunkt hatte, eher Angebote zur Berufsausübung findet. Es entspricht schließlich insofern auch dem Geist des Forderns und Förderns des SGB II, dem Hilfebedürftigen eine freie Wohnortwahl außerhalb seiner Stadt oder Kommune zuzubilligen (Mieten in einer größeren Stadt sind regelmäßig auch höher als in ländlicheren Gebieten). Das SGB II soll die Eigenverantwortung stärken und fordert, aktiv alle Chancen zu ergreifen, in Arbeit zu kommen oder die Hilfebedürftigkeit wenigstens zu verringern. Der sog. flexible Kapitalismus verlangt Anpassungsfähigkeit, Eigeninitiative und Mobilität. Um den Einzelnen hier positiv zu stärken, sollte das Recht hier keine lähmenden Hürden aufbauen.

F.D.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

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

DVP – Unsere Erfahrung – Ihr Erfolg!



Was halten Sie davon, künftig die Ergänzungslieferungen zum Bundesteil und zu Ihrem Landesteil unserer DVP-Vorschriftensammlung ohne gesonderte Berechnung zu erhalten?

Einfach einmal jährlich eine Rechnung zahlen, alle Ergänzungen dieses Jahres automatisch erhalten, und obendrein die DVP-Zeitschrift monatlich geliefert bekommen – das geht mit unserem Vollabonnement zum Festpreis von € 139,90 jährlich. Sie sparen damit jährlich bis zu € 50,- gegenüber dem Einzelbezug.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian-Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@koehler-mittler.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

Schrifttum

Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Zivilprozessordnung, 69. Aufl. 2011, 3041 Seiten, geb. € 148,00, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-60900-8

Trotz des Umfangs von mehr als 3000 Seiten wird das Erläuterungsbuch in der Gruppe der „Beck'schen Kurzkommentare“ gelistet. Das ist eine gelinde Untertreibung! Hinzu kommt, dass mittlerweile nur noch ein einziger Autor – Dr. Dr. Hartmann – für das traditionsreiche Werk verantwortlich zeichnet. Die hohe Zahl der Auflagen belegt eindrucksvoll, dass der „Baumbach“ zu den führenden Kommentaren zur ZPO gehört. Hohe Aktualität, präzise Aussagen und eine starke Verankerung in der Rechtsprechung sind seine Markenzeichen. Die erst vor kurzem in Kraft getretenen Änderungen durch die Reform des Kontopfändungsschutzes sind zum Beispiel bereits eingearbeitet worden. Zum Lesekomfort tragen insbesondere zahlreiche (rd. 130) sog. ABC-Reihen bei, in denen Beispiele zu bestimmten Problemen enthalten sind (s. z. B. zur Frage einer Beschwer des Klägers oder Beklagten: Grundz. § 511 Rn. 17 ff.). Erfreulicherweise nimmt Hartmann vielfach zu (Neu-)Regelungen kritisch Stellung. Selbstverständlich muss man dem Autor nicht in allen Punkten folgen (etwa zur Problematik der Anhörungsrüge wegen greifbarer Gesetzwidrigkeit im Zusammenhang mit der nicht ganz geglätteten Vorschrift des § 321a; s. dort Rn. 14). Unabhängig davon liefert der Autor stets gedankliche Anregungen und bietet mindestens gut vertretbare Lösungen. Nicht nur für zivilistisch tätige Anwälte und Richter ist das Werk eine vorzügliche Informationsquelle. Der Öffentlichrechter kann und darf die ZPO ebenfalls nicht ignorieren, bestimmt doch § 173 VwGO die entsprechende Anwendung von Bestimmungen der ZPO, soweit nicht Besonderheiten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entgegenstehen. Darüber hinaus wird vereinzelt auf die ZPO verwiesen.

Fazit: Ein „Klassiker“ auf dem Gebiet des Zivilprozessrechts, der auch in Behördenbibliotheken nicht fehlen darf. Für Rechtsanwälte ist er ein „Muss“!

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Wolfgang Schreiber, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. Köln 2009, 1125 S., geb., € 148,00, Carl Heymanns Verlag, ISBN: 978-3-452-26948-5

Seitdem vor fast 35 Jahren die erste Auflage von Schreibers „Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz“ erschien, haben sich die Folgeauflagen – regelmäßig dem Turnus der Bundestagswahlen zuvorkommend – zu dem Standardwerk des bundesdeutschen Wahlrechts entwickelt, quasi zum Solitär der Wahlrechtskommentierung. Die vorgezogenen Neuwahlen im Jahre 2005 haben diesen Rhythmus außer Tritt gebracht, so daß seit der letzten Auflage sieben Jahre vergangen sind. Weniger das bloß größere Zeitintervall als die zahlreichen und grundlegenden Wahlrechts- und sonstigen diese Materie berührenden Gesetze sowie bedeutende Wahlrechtsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes haben zu einer umfassenden Neubearbeitung der nunmehr vorliegenden Auflage geführt. Dagegen stellt die Reduktion des Buchtitels eher eine Petitesse dar.

Ohnehin erweist sich der Titel bei genauerem Hinsehen als ein Diminutivum oder auch als Ausdruck der Bescheidenheit des Autors. Denn in Wirklichkeit reicht der Inhalt des Buches nicht selten über den Bereich der Bundestagswahlen hinaus, wenn sich für den Verfasser ein Anknüpfungspunkt dazu bietet. So finden sich bei ihm etwa Ausführungen oder zumindest Hinweise zum kommunalen Ausländerwahlrecht, zu Ausgleichsmandaten zur Kompensation von Überhangmandaten nach Landeswahlrecht oder zahlreiche Urteile von Landesgerichten zu landesrechtlichen Bestimmungen, die dem Bundesrecht entsprechen. Das ist insbesondere deshalb besonders verdienstvoll und hilfreich, weil es keine „dem Schreiber“ vergleichbaren Bücher zu den Landtags- oder Kommunalwahlen gibt.

Im übrigen gilt zur Substanz wie zu den Voraussetzungen: Schreiber besticht durch wissenschaftliche Akribie und Vollständigkeit. Er bietet eine wahre Fundgrube für alle, die – wie auch immer – mit Wahlrecht befaßt sind: für die Wissenschaft ebenso wie für die Praxis, für Organisatoren von Wahlen wie für Wahlbewerber, für Beamte wie Politiker, was noch komplettiert wird durch ein voluminöses Literaturverzeichnis, dem kaum ein einschlägiger Titel entgeht. Dass die Kommentierung auf den letzten gesetzgeberischen und Rechtsprechungs-Stand gebracht wurde, versteht sich bei diesem Autor von selbst. Aber auch weiterreichende Diskussionen finden Beachtung, etwa die zu Online-Wahlen per Internet bzw. per Handy oder die Verwendung von Photo-Handys in der Wahlkabine, wengleich für solchen Fall der Hinweis auf die Ordnungsbefugnisse des Wahlvorstandes recht hilflos klingt. Aber auch die (zu?) großzügige Neuregelung zur Erteilung des Wahlscheines läßt der Autor, wenn auch kritisch, letztlich aber doch in einem milden Licht erscheinen.

Prof. Dr. Hans-Jörg Bücking, M.A., Bielefeld

Kloepfer, Verfassungsrecht Band II, 2010, 685 Seiten, in Leinen, € 86,00, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-59527-1

Das vorliegende Werk ist Teil eines zweibändigen Lehrbuchs zum Staats- und Verfassungsrecht. Band I umfasst die Grundlagen, das Staatsorganisationsrecht und die verfassungsrechtlichen Bezüge zum Völker- und Europarecht. Band II stellt die

Grundrechte dar. Mehr als 100 Seiten sind hierbei den sog. allgemeinen Grundrechtslehren vorbehalten; behandelt werden hier u. a. die Funktionen der Grundrechte, die Grundrechtsträger und – verpflichteten, die Lehre vom Schutzbereich und die Eingriffsproblematik. Damit wird der Boden bereitet für das Verständnis des Folgekapitels, in dem die einzelnen Grundrechte erläutert werden. Die Kommentierung folgt im Wesentlichen einem einheitlichen inhaltlichen Schema: Zunächst wird unter „Allgemeines“ eine Standortbestimmung vorgenommen, es folgen Ausführungen zum Schutzbereich einschließlich der Grundrechtsträger, sodann wird die Frage der Einschränkungsmöglichkeiten (Eingriffe) behandelt. Damit orientiert sich die gedankliche Abfolge an den allgemeinen Grundrechtslehren. Eine weitere Vertiefung ermöglichen die umfangreichen Literaturhinweise, die den einzelnen Abschnitten vorangestellt sind. Das Ziel des Verfassers, das geltende Staatsrecht mit wissenschaftlicher Vertiefung zu behandeln und zugleich die verfassungsvergleichenden sowie die historischen Aspekte zu berücksichtigen, ist voll erreicht worden. So wird z. B. die Rechtsprechung des BVerfG nicht nur referiert, sondern auch einer kritischen Würdigung unterzogen. Entsprechendes gilt für die Verwaltungs- und Verfassungspraxis. Natürlich ist hier nicht der Raum, umfassend auf Details einzugehen. Es können daher nur einige wenige punktuelle Fragen angesprochen werden. Sie belegen gleichzeitig die große praktische Relevanz der Grundrechte für die Verwaltung. Zu Recht kritisiert Kloepfer etwa das Dogma des BVerfG, wonach ein Eingriff in die Menschenwürde auch dann vorliegt, wenn der Betroffene in die entsprechende Handlung explizit eingewilligt oder sogar selbst veranlasst hat. Folgerichtig lehnt er die Bewertung von sog. Peep-Shows als einen Verstoß gegen die Menschenwürde ab (§ 55 Rn. 64, S. 130). Deutliche Worte findet der Autor für die Parteiprotektion bei der Verteilung öffentlicher Ämter: „großflächiger und alle Parteien betreffender Verfassungsskandal“, § 59 Rn. 160, S. 230. Bei dem unerfreulichen Dauerstreit zwischen dem OVG Münster und dem BVerfG über die Frage, ob es eine „antinationalsozialistische Grundordnung als verfassungsimmanente Schranke“ gibt, ergreift der Verfasser mit guten Gründen Partei für das (eine solche Schranke ablehnende) Verfassungsgericht (§ 63 Rn. 59 ff., S. 335 f.).

Fazit: Ein in jeder Hinsicht großes Lehrbuch, dessen Lektüre allen empfohlen sei, die sich fundierte Kenntnisse über die Grundrechte aneignen wollen. Es bei einschlägigen Themenarbeiten zu vernachlässigen, wäre grob fahrlässig!

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Detterbeck, Öffentliches Recht im Nebenfach, 2. Aufl. 2010, 354 Seiten, kart., € 22,00, Verlag Franz Vahlen, ISBN 978-3-8006-3777-5

Das Erscheinen der zweiten Auflage nach nur rd. einem Jahr ist Beweis dafür, dass das Buch den Zuspruch der Zielgruppe gefunden hat: Studierende in den Fächern Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Politologie und Geographie (Verlagswerbung), die sich mit dem öffentlichen Recht nur im Rahmen eines Nebenfachs beschäftigen müssen. Auf rd. 280 Seiten stellt der Autor (Hochschullehrer in Marburg und Richter am Hess. Staatsgerichtshof) die Grundstrukturen des Staatsrechts, des allgemeinen Verwaltungsrechts – einschließlich des Verwaltungsprozessrechts und Staatshaftungsrechts – sowie des Europarechts dar. 10 Klausurfälle mit Lösungen nehmen weitere knapp 70 Seiten des Buches ein. Die Darstellung wird aufgelockert durch Prüfschemata und graphische Übersichten. Zentrale Aussagen („Merksätze“) sind farblich unterlegt und damit auch optisch hervorgehoben. Trotz der sehr komprimierten Darstellung bietet das Buch fundierte Informationen und vermittelt den Leserinnen und Lesern die notwendigen Kenntnisse für die klausurmäßige Bearbeitung einfacher Fälle. Für Jura-Studenten und für die Studenten an Fachhochschulen, in denen das öffentliche Recht einen Schwerpunkt bildet, ist das Werk naturgemäß nur begrenzt geeignet. Für eine schnelle Repetition kann es gute Dienste leisten.

Fazit: Eine sehr gelungene Einführung in die Grundlagen des öffentlichen Rechts, die Studierenden mit diesem Nebenfach ohne Einschränkungen empfohlen werden kann.

Reg.- Dir. G. Haurand, Bielefeld

Niehues/Fischer, Prüfungsrecht, 5. Aufl. 2010, 360 Seiten, kart., € 42,00, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-59542-4

Die Vorgänger- Auflage war noch als „Band 2“ des „Schul- und Prüfungsrechts“ konzipiert. Diese Verbindung ist jetzt offenbar gelöst worden. Eine weitere Neuerung besteht darin, dass ein Co-Autor mitverantwortlich zeichnet. Fischer ist sowohl als Praktiker – Richter am Verwaltungsgericht Berlin – und als Prüfer in den juristischen Staatsprüfungen mit der Materie vertraut. Rein äußerlich hat sich das Format des Buches verändert/vergrößert, das Schriftbild wirkt frischer und lesefreundlicher. Stichproben haben gezeigt, dass die Inhalte des Buches den neuen Entwicklungen gründlich Rechnung tragen. Die neuen Studiengänge „Bachelor“ und „Master“ werfen aufgrund ihrer modularen Strukturen auch neue Probleme im Zusammenhang mit den (zahlreichen) Zwischenprüfungen auf (s. Rn. 115 ff. mit Verweisungen auf Einzelprobleme). Auch ansonsten haben die Autoren einige

Schwerpunkte neu justiert. Dies gilt beispielsweise für die Problematik der Rügeobligationen von Prüflingen bei Mängeln des Verfahrens und für prozessuale Fragen.

Fazit: Ein hervorragender Ratgeber für alle, die sich über Probleme des Prüfungsrechts informieren wollen bzw. müssen.

Reg.- Dir. G. Haurand, Bielefeld

Lübking/Zilkens, Datenschutz in der Kommunalverwaltung, 2. Aufl. 2008, 616 Seiten, geb., € 89, 80, Erich-Schmidt-Verlag, ISBN 978-3-503-08311-4

Rd. 17 Jahre liegen zwischen der Erstauflage des Buches und der aktuellen Ausgabe. Das Datenschutzrecht hat in diesem Zeitraum eine rasante Entwicklung durchgemacht. Es ist komplexer geworden und damit schwieriger zu handhaben. Das allgemeine Datenschutzrecht wird längst mehrschichtig überlagert durch bereichsspezifische Regelungen.

Die Fallstricke für Behörden sind aufgrund dessen zahlreicher geworden.

Die Autoren des vorliegenden Werkes sind als Praktiker der Kommunalverwaltung mit diesen Problemen wohl vertraut. Zilkens hat als Datenschutzbeauftragter von Düsseldorf sogar einen besonders engen beruflichen Kontakt zur Materie des Datenschutzes. Diese berufliche Ausrichtung prägt das Buch: es wahrt nahezu perfekt die Balance zwischen der Vermittlung der notwendigen allgemeinen theoretischen Grundlagen und den Bedürfnissen der Praxis, die an klaren Antworten interessiert ist.

Nach einer knappen, aber informativen Einführung in die verfassungsrechtliche Ausgangslage (Stichwort: informationelles Selbstbestimmungsrecht) werden im Anschlusskapitel die Rechtsgrundlagen des (allgemeinen) Datenschutzes dargestellt. Hierbei wird der große und wachsende Einfluss des Europarechts sichtbar. Grundbegriffe des Datenschutzes (z. B. „speichernde Stelle“, „Dritter“,

„Datenverarbeitung“) sind Gegenstand der Kapitel 3 und 4. Kapitel 5 befasst sich sodann mit den allgemeinen Schutzbestimmungen, z. B. den „Amtsgeheimnissen im kommunalen Bereich“. Streiten ließe sich (nur) über den systematischen Standort des Anschlusskapitels, das Rechtsprinzipien und Instrumente des Datenschutzes aufgreift, beispielsweise das Gebot der Zweckbindung. Die Rechte der betroffenen Personen und die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Datenverarbeitung werden anschließend thematisiert (Kapitel 7 und 8). Einen Schwerpunkt des Buches bildet – seiner Bedeutung gemäß – der bereichsspezifische Datenschutz (Kapitel 9). Der Themenbogen spannt sich hier vom Sozialdatenschutz über den ausländerrechtlichen Datenschutz bis zum Datenschutz im Schulwesen. Der Beschäftigtendatenschutz ist einem eigenen Kapitel (10) vorbehalten. Die besonderen kommunalrechtlichen Spezifika finden ihren Niederschlag in Kapitel 11; besonderes Interesse dürfte hierbei der Abschnitt über das kommunale e-Government und seine Anwendungsmöglichkeiten finden. Die Themen Datenschutzkontrolle und die Regelungsmöglichkeiten in Dienstweisungen und Geschäftsordnungen werden in den Kapitel 12 und 13 behandelt. Datenschutzbeauftragte der Kommunen werden sorgfältig auch das Kapitel 14 lesen, das sich mit der technischen Datenschutz-Sicherheit befasst. Knappe Darstellungen des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich und im europäischen Bereich finden sich in den Kapiteln 15 und 16. Den Abschluss bildet das Kapitel 17 zum Thema „Informationszugangsrecht“. Der Parforceritt durch das umfangreiche Werk macht die Themenvielfalt deutlich, die aber nicht auf Kosten der Gründlichkeit und Tiefe geht.

Fazit: Den Autoren des Buches kommt das große Verdienst zu, einen gut verständlichen und verlässlichen Ratgeber durch den Dschungel des Datenschutzrechts vorgelegt zu haben. Dem Buch ist eine weite Verbreitung in den Kommunen zu wünschen!

Reg.- Dir. G. Haurand, Bielefeld

Herausgeber:

Staatssekretär Dr. *Hans Bernhard Beus*
Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. *Peter Eichhorn*
Präsident der SRH Hochschule Berlin und Präsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M.

Ltd. Kreisrechtsdirektorin *Patricia Florack*
Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln

Dr. *Holger Franke*
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow

Verwaltungsdirektor *Ernst Halle*
Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm

Verwaltungsdirektor Dr. *Wolfgang Harmgardt*
Fachbereichsleiter Allgemeine Innere Verwaltung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl

Ltd. Verwaltungsdirektor *Herbert Heidler*
Studienleiter und Geschäftsführer des Südwestfälischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hagen

Ltd. Regierungsdirektor *Johannes Heinrichs*
Leiter des Instituts für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Hilden

Prof. Dr. *Ulrike Hermann*
Fachhochschule Osnabrück, Studiengangsbeauftragte BA-Studiengang „Öffentl. Verwaltung“

Dr. *Marita Heydecke*
Leiterin der Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg, Königs Wusterhausen

Prof. Dr. *Michael Jesser*
Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Braunschweig

Bürgermeister a.D. *Horst Knechtel*
Schulleiter des Hessischen Verwaltungsschulverbandes, Darmstadt

Prof. Dr. *Michael Koop*
Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover

Ltd. Direktor *Klaus-Jochen Lehmann*
Leiter und Hauptgeschäftsführer des Westfälisch-Märkischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Dortmund
Vorstandsvorsitzender der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Westfalen-Mitte

Prof. Dr. *Rainer O. Neugebauer*
Gründungsdekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt

Udo Post

Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Oldenburg

Studienleiterin *Gabriele Reichel*
Leiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Staatssekretärin *Cornelia Rogall-Grothe*
Bundesministerium des Innern, Berlin
Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik

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

Dr. *Ludger Schrapper*
Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

Verbandsverwaltungsleiter *Jörg Siekmeier*
Leiter des kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Regierungsdirektor *Reiner Stein*
Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Güstrow

Prof. Dr. *Udo Steiner*
Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Karl Wagner
Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz

Ltd. Regierungsdirektorin *Christiane Wallnig*
Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder

Verwaltungsstudiendirektor Dipl. Volkswirt *Reinhard Wegener*
Studienleiter der Verwaltungsseminare Frankfurt a. M. und Darmstadt

Prof. *Holger Weidemann*
ist auf der Leitungsebene des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung tätig, Hannover

Direktor *Klaus Weisbrod*
Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, Mayen

Senatsrat *Ralf Uwe Wenzel*
Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Dr. *Göttrik Wewer*, Geschäftsführer der Nationalen Anti-Doping-Agentur