DVP

DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

64. Jahrgang
April 2013
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2013004

4/2013

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Jürgen Vahle
Gewährung von Akteneinsicht und Erteilung von Auskünften durch die öffentliche Verwaltung

Johannes Heilmann
Die Heilung von Anhörungsfehlern

Welf Sundermann
Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2012

Peter Eichhorn
ABC – Glossar – XYZ

Fallbearbeitung

Günter Haurand/Jürgen Vahle
„Die letzten ihrer Art“

Udo Kunze
Das Gourmetrestaurant

Thomas Gerlach
Fallbearbeitung in Öffentlicher Betriebswirtschaftslehre

Michael Thomas P. Sprenger-Menzel
Volkswirtschaftslehre – Wirtschafts- und Fiskalpolitik

Rechtsprechung

Untersagung von Bildaufnahmen eines Polizeieinsatzes

Polizeiliche Anordnung zur Sicherung eines Tatorts

Nutzung eines sog. Partybikes im öffentlichen Straßenraum

Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch Badesteg

Feuermelde- und Alarmeinrichtungen am Gebäude

Haftung für Verkehrssicherheit einer Grünanlage

Freiheitsstrafe wegen Untreue im Zusammenhang mit Zinsswaps

Angemessenheit des Bedarfs für Unterkunft

Schrifttum

Maximilian Verlag
Hamburg

In Partnerschaft mit

ZUKUNFTSKONGRESS STAAT & VERWALTUNG

Knappe Mittel und große Aufgaben – Ein Arbeitskompass für Politik und Administration

25./26. Juni 2013, bcc, Alexanderstr. 11, 10178 Berlin, **www.zukunftskongress.info**

Die neue Leitveranstaltung für Verwaltungsmodernisierung & E-Government ...

... mehr als **1000 Teilnehmer** aus den Führungsebenen von Politik,Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft
... über **120 exzellente Referenten** aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft
... über **80 Aussteller und Lösungsanbieter** aus dem Bereich Public Sector
... über **30 Workshops** mit best-practice Beispielen aus dem Verwaltungsalltag
... **12 Zukunftsforen** zu den strategischen Zukunftsfragen der Verwaltungsmodernisierung
... **3 Plenumsveranstaltungen** mit herausragenden Persönlichkeiten

Mit Unterstützung von (Stand 14.03.2013):

Institutionelle Partner

Beteiligte Bundesländer und Staaten

Platinpartner

Goldpartner

Silberpartner

Bronzepartner

Medienpartner

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS
64. Jahrgang 4/2013

Liebe Leserinnen und Leser

Der Hauptpersonalrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) *Einsiedler* hat in einem Brief an den Chef der BA *Weise* den „Zahlenfetischismus" der Leitung kritisiert. *Einsiedler* forderte, die „Zahlenknechte zurückzupfeifen", anderenfalls sei es nur noch eine Frage der Zeit, bis die BA „steuerungsunfähig" werde. Der Hintergrund: *Weise* hatte schon bei Amtsantritt ein umfangreiches Controlling-System eingeführt, aufgrund dessen die Mitarbeiter der BA zahlreiche Daten erheben, Kennzahlen und Zielvorgaben einhalten müssen. Controlling-Systeme erfreuen sich aber nicht nur in der BA großer Beliebtheit, „Zahlenknechte" gibt es in vielen Verwaltungsbehörden. Sie führen Listen, erstellen Berechnungen, verteilen Kennzahlen für Verwaltungsprodukte, werten umfangreiche Datensammlungen aus oder haken Anwesenheitslisten ab. Der Zahlenkult wird besonders liebevoll in betriebswirtschaftlichen Berechnungen ausgelebt. In einer ostwestfälischen Tageszeitung stand, ein Unternehmensberater habe herausgefunden, dass ein Landkreis 11.053.398 € sparen könnte, wenn die Unterhaltung einer Kreisstraße für 24,5 Jahre auf ein privates Unternehmen übertragen würde. Wenn diese Berechnung richtig wäre, würde sie an Zauberei grenzen.

Ein Autorenteam um den Kriminologen *Prof. Dr. Pfeiffer* hat in der Polizeifachzeitschrift „Kriminalistik" (2009, S. 323 ff.) einen Aufsatz zur Bedeutung von TVBZ veröffentlicht. TVBZ ist eine Abkürzung für „Tatverdächtigenbelastungszahlen". Der Leser erfährt etwa, dass die TVBZ für Raubtaten Jugendlicher für das Jahr 2007 nur bis um das 1,3-fache über der TVBZ von 1993 liegt. Bei Mädchen „mit hoher Risikosuche" liegt die Gewalttäterquote um das 7,5-fache über der Quote der Mädchen mit geringer Risikobereitschaft (22,7 zu 3,0 %). Es muss eine tolle Wissenschaft sein, mit der man auf so genaue Zahlen kommt.

Verwaltungsbeamte und Polizisten sind in der Regel nüchterne Menschen und sie glauben vermutlich selten an Magie. Um so erstaunlicher ist der verbreitete, zumindest zur Schau gestellte Glaube an die Macht der Zahlen. Wahrscheinlich entspricht er einem menschlichen Bequemlichkeitsbedürfnis. Leute, die unsicher sind oder die Wirklichkeit nicht wahrnehmen wollen, klammern sich oft an Zahlen. Ein Zahlenfundamentalist in fortgeschrittenem Stadium neigt sogar dazu, seine Entscheidungen allein an diesem Maßstab auszurichten. Vorgesetzte dieses Kalibers halten einen Mitarbeiter für gut, der Tag für Tag um 7.00 Uhr sein Büro betritt und um 21.27 Uhr mit grauem Gesicht verlässt. Die Zahl der abgesessenen Dienststunden beweist eine gewiss beeindruckende körperliche Präsenz des Mitarbeiters, sie sagt aber nichts über die Arbeitsergebnisse dieses Sitzmarathons aus. Eine ähnliche Entwicklung ist auch im Hochschulbereich zu besichtigen. Die Zahl der Studienfächer ist im Zuge des sog. Bologna-Prozesses gewaltig gewachsen, die Curricula haben sich zum Teil grotesk aufgebläht. Die Studierenden haken ein Modul nach dem anderen ab und sammeln hamstergleich „Credit Points". Es passt ins Bild, dass einige Hochschulen neuerdings nicht mehr von Rektoren geleitet werden, sondern von Vorstandsvorsitzenden.

Natürlich sind Zahlen, beispielsweise in Form von Noten, unverzichtbar, zumindest sinnvoll. Zahlenwerke, z. B. Statistiken, können wichtige Planungsgrundlagen sein. Sie können aber auch so seriös sein wie die Astro-Beratung eines privaten Fernsehsenders. Den Unterschied erkennt freilich nur derjenige, der sich die notwendige Skepsis gegenüber Zahlen bewahrt hat. Von den Juristen heißt es, dass sie eine Abneigung gegen Zahlen und Zählen haben: judex non calculat. Vielleicht erinnern wir uns noch einmal wehmütig an die (angebliche) Dominanz der Juristen in der öffentlichen Verwaltung!

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Die DVP im April 2013/Inhaltsverzeichnis

Jürgen Vahle

Gewährung von Akteneinsicht und Erteilung von Auskünften durch die öffentliche Verwaltung 135

Die öffentliche Verwaltung verfügt über Informationen, die naturgemäß auch für Private – seien es Einzelpersonen oder Unternehmen – von Interesse sind. Nicht zuletzt unter europarechtlichem Einfluss zeichnet sich eine Abkehr von dem früheren Grundsatz ab, wonach Behördenakten keine allgemein zugänglichen Informationsquellen sind. Es liegt andererseits auf der Hand, dass es eine totale (Akten-) Transparenz nicht geben kann. Denn bei einer Auskunft bzw. Akteneinsichtsgewährung können private Belange (etwa: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) und gewichtige öffentliche Interessen (z. B. der Sicherheitsbehörden) gefährdet sein. Von einer „gläsernen Verwaltung" kann deshalb in Deutschland nach wie vor nicht die Rede sein.

Der Beitrag erläutert zunächst die Grundlagen von Einsichts- und Auskunftsrechten, bevor im nächsten Abschnitt dann die Informationsrechte im Einzelnen erläutert werden. Angesprochen werden hier zunächst das Verwaltungsverfahren, das allgemeine Datenschutzrecht, Allgemeine Informationsfreiheitsgesetze, Umweltinformationsgesetze und das Verbraucherinformationsgesetz. Eingegangen wird auch auf Auskunftsansprüche im Straf- und Bußgeldverfahren, auf Regelungen für Gefahrenabwehrbehörden, etwa im Melderecht und im Straßenverkehrsrecht, sowie auf Auskunftsrechte im Rahmen der Personalverwaltung, des Presserechts, der Registereinsicht (z.B. Grundbuch und Schuldnerverzeichnis) und der Archivvorschriften. Abgeschlossen wird die Darstellung mit einem kurzen Blick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten Beteiligter und Dritter.

Johannes Heilmann

Die Heilung von Anhörungsfehlern 141

§ 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) regelt mit dem sog. Anhörungsrecht ein zentrales Recht des Bürgers im Verwaltungsverfahren. Der Bürger hat über seine Stellungnahme die Möglichkeit, auf den Ablauf des Verfahrens und die abschließende Entscheidung Einfluss zu nehmen. So kann er neue entscheidungsrelevante Tatsachen in dem Verwaltungsverfahren vorbringen (wichtig gerade bei Ermessensentscheidungen), neue Beweismittel benennen, die Erhebung weiterer Beweise anregen und seine möglicherweise abweichende Rechtsauffassung darlegen und begründen. Hieraus können sich Auswirkungen auf das weitere Verwaltungsverfahren ergeben, denen gemeinsam ist, dass sie sich ohne die Stellungnahme des betroffenen Bürgers überhaupt nicht oder jedenfalls nicht in dieser Form ergeben hätten. Der Bürger ist Verfahrens-"Subjekt", er bestimmt Ablauf und Ergebnis des Verfahrens aktiv mit, wie das für ein rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren geboten ist.

Deshalb ist ein Verstoß gegen die Anhörungspflicht ein Verfahrensfehler, der den erlassenen Verwaltungsakt formell rechtswidrig macht. § 45 Abs. 1 VwVfG sieht jedoch für einige formelle Verstöße eine Heilungsmöglichkeit vor. Der formelle Fehler ist nach der Heilung „unbeachtlich", d. h. aus dem ursprünglich formell rechtswidrigen Verwaltungsakt wird ein formell rechtmäßiger. Dies soll gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG auch für den Fall gelten, dass „die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird".

Mit der Frage, wie eine Heilung erfolgen kann, die die dargestellte Funktion der Anhörung noch gewährleisten kann, hat sich der VGH Kassel in einem Beschluss vom 23.9.2011 befasst. Der Beitrag erläutert die Anforderungen des Gerichts und gibt zugleich wichtige Hinweise auf den Umgang mit der Ausnahmevorschrift des § 28 Abs. 2 VwVfG.

Welf Sundermann

Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2012 143

Im Anschluss an den Aufsatz in DVP 2012 S. 94 ff. berichtet der Beitrag über die Änderungen im Kommunalrecht im Jahre 2012. Angesprochen werden u.a. Regelungen zur Freistellung und Entschädigung von Mandatsträgern, zur Vertretung des Bürgermeisters bei Dringlichkeitsentscheidungen, zur Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen, zu Auskunftsrechten der Ratsmitglieder sowie zur Integration.

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 147

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt. Erläutert werden die Themen „Markt und Macht", „Paradigmenwechsel" und „Reparaturbetrieb Staat".

Fallbearbeitungen

Günter Haurand/ Jürgen Vahle

„Die letzten ihrer Art" 149

Es handelt sich um die Prüfungsklausur im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht, die im Sommer 2012 im Rahmen der Staatsprüfung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst in NRW ausgegeben wurde. In der Sache geht es insbesondere um die Verantwortlichkeit und Möglichkeiten, eine ungenehmigte Sondernutzung einer Verkehrsfläche zu verhindern.

Udo Kunze

Das Gourmetrestaurant 158

Schwerpunkte dieser Klausur, die im Bauordnungsrecht angesiedelt ist, sind Maßnahmen gegen eine ungenehmigte Nutzungsänderung (vom Wohnen zur gewerblichen Nutzung). In diesem Rahmen kommt es auf die Prüfung der Voraussetzungen einer Nutzungsuntersagung einschließlich der Ermessenserwägungen an. Außerdem ist zu überlegen, wie eine Betriebsöffnung zwangsweise verhindert werden kann, und welche Kosten der Pflichtige tragen muss.

Thomas Gerlach

Fallbearbeitung in Öffentlicher Betriebswirtschaftslehre 163

Gegenstand dieser kurzen Klausur sind Überlegungen zu marketingpolitischen Aktivitäten in der Kommunalverwaltung.

Michael Th. P. Sprenger-Menzel

Volkswirtschaftslehre – Wirtschafts- und Fiskalpolitik 165

In dieser Fallbearbeitung geht es um Grundlagen der Mikroökonomik, der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie der Geld-, Stabilitäts-, Steuer- und Fiskalpolitik.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

Untersagung von Bildaufnahmen eines Polizeieinsatzes
(BVerwG, Urt. v. 28. 3. 2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, S. 2676) 173

Polizeiliche Anordnung zur Sicherung eines Tatorts
(OVG Lüneburg, Beschl. v. 11. 1. 2012 – 11 OB 408/11, NJW 2012, S. 2057) 173

Nutzung eines sog. Partybikes im öffentlichen Straßenraum
(OVG Münster, Urt. v. 23. 11. 2011 – 11 A 2511/10)..... 174

Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch Badesteg
(VGH Mannheim, Beschluss vom 16.07.2012 – 3 S 231/11) 176

Feuermelde- und Alarmeinrichtungen am Gebäude
(VG Arnsberg, Urteil vom 08.06.2012 – 7 K 3053/11) 176

Haftung für Verkehrssicherheit einer Grünanlage
(OLG Jena, Beschluss vom 11.07.2012 – 4 W 322/12) 176

Freiheitsstrafe wegen Untreue im Zusammenhang mit Zinsswaps
(LG Augsburg, Urteil vom 14.05.2012 – 10 KLS 504 Js 107196/09) 177

Angemessenheit des Bedarfs für Unterkunft
(BSG, Urteil vom 16.05.2012 – B 4 AS 109/11 R)..... 177

Schrifttum 179

Die Schriftleitung

Diese Ausgabe der Zeitschrift enthält eine Beilage der Fa. Haufe-Lexware GmbH & Co. KG. Wir bitten um freundliche Beachtung!

Jürgen Vahle*

Gewährung von Akteneinsicht und Erteilung von Auskünften durch die öffentliche Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung verfügt über Informationen, die naturgemäß auch für Private – seien es Einzelpersonen oder Unternehmen – von Interesse sind. Nicht zuletzt unter europarechtlichem Einfluss (s. z.B. Art. 41 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten) zeichnet sich eine Abkehr von dem früheren Grundsatz ab, wonach Behördenakten keine allgemein zugänglichen Informationsquellen sind. Es liegt andererseits auf der Hand, dass es eine totale (Akten-) Transparenz nicht geben kann. Denn bei einer Auskunft bzw. Akteneinsichtsgewährung können private Belange (etwa: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)und gewichtige öffentliche Interessen (z. B. der Sicherheitsbehörden) gefährdet sein. Von einer gläsernen Verwaltung kann deshalb in Deutschland nach wie vor nicht die Rede sein.

I. Grundlagen

Relativ unproblematisch liegen die Dinge, wenn ein Bürger (bzw. ein Unternehmen) sich über **bloße Sachdaten** ohne personellen Bezug informieren will. Nach **pflichtgemäßem Ermessen** wird die Behörde im Regelfall solche Auskünfte im Rahmen ihrer Möglichkeiten erteilen. Erst recht gilt dies für Anfragen hinsichtlich **rechtlicher Regelungen.** Freilich kann kein Bürger erwarten, dass die Behörde anwaltliche Service-Funktionen im Einzelfall übernimmt und „seinen Fall" löst. Auch ein Student, der Material für eine Examensarbeit erbittet, muss erwarten, dass ihn die Behörde an öffentliche Bibliotheken verweist und die Hilfestellung ablehnt. Anders ist die Situation, wenn ein Bürger um Auskunft hinsichtlich einer **Verwaltungsvorschrift** (Richtlinie, Runderlass, Verwaltungsanordnung etc.) ersucht, die ihm nicht oder nicht ohne weiteres zugänglich ist. Zumindest dann, wenn die interne Vorschrift für ein bereits laufendes Verwaltungsverfahren relevant sein kann, steht dem Bürger ein **Rechtsanspruch** auf Überlassung zu. In den Verwaltungsverfahrensgesetzen sind **behördliche Beratungs- und Informationspflichten** ausdrücklich normiert (s. § 25 VwVfG).
Restriktiver ist die Rechtslage indessen, wenn ein Bürger (personenbezogene) **Informationen über einen Dritten** einholen will. Denn in diesem Fall greift die Behörde durch die Auskunft bzw. Akteneinsicht in das verfassungsrechtlich (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG) geschützte **informationelle Selbstbestimmungsrecht** der betroffenen Person ein. Entscheidend für die Zulässigkeit der Auskunftserteilung – erst recht für die Einräumung der Akteneinsicht – ist in diesen Fällen, ob die Behörde eine entsprechende Befugnis besitzt. Nur bei einer Erlaubnisnorm kann ein korrespondierender Anspruch des Bürgers auf Informationszugang gegeben sein.
Ein **allgemeiner Anspruch** auf Auskunft oder Einsicht in Akten eines Verwaltungsträgers besteht **nicht.**[1] Ein Rechtsanspruch setzt vielmehr in der Regel eine konkrete gesetzliche **Anspruchsgrundlage** voraus. Nur **ausnahmsweise** kann sich ein Auskunftsanspruch **unmittelbar aus der Verfassung** (z.B. dem Grundrecht der Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG) ergeben. Der Anspruch setzt voraus, dass die Auskunfts- bzw. Informationserteilung zum Schutz des grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums **unerlässlich** ist. Hierbei muss es sich um Informationen handelt, über die eine Behörde **befugtermaßen** und in dem Sinne ausschließlich verfügt, dass der Anspruchsteller sie sich **nicht mit zumutbaren Anstrengungen auf andere Weise verschaffen** kann. Erfasst werden zudem nicht solche Informationen, deren Preisgabe die **berechtigten Interessen anderer** in nicht vertretbarer Weise beeinträchtigen würde.

Beispiele: 1. Eine Behörde wurde verpflichtet, bereits vor Einleitung eines Genehmigungsverfahren für den öffentlichen Linienverkehr Daten zur Verfügung zu stellen, auf die ein Interessent angewiesen war, um seinen Genehmigungsantrag sachgerecht zu stellen.[2]

2. Einem Steuerpflichtigen kann ein grundrechtlich basierter Auskunftsanspruch gegen die Steuerbehörde bezüglich der Besteuerung eines Konkurrenten zustehen, wenn substantiiert und glaubhaft dargelegt wird, durch eine unzutreffende (Nicht-)Besteuerung eines Konkurrenten Wettbewerbsnachteile zu erleiden. Das Steuergeheimnis steht diesem Anspruch nicht entgegen.[3]

II. Informationsrechte im Einzelnen

1. Verwaltungsverfahren

a) Zusammenhang mit einem laufenden Verfahren

Für „normale" **Verwaltungsverfahren** (s. § 9 VwVfG) gilt der Grundsatz, dass **Beteiligte** (§ 13 VwVfG) **Einsicht in die Akten des Verfahrens** nehmen dürfen (§ 29 VwVfG; für das **Sozialverwaltungsrecht** s. § 25 SGB X). Demgegenüber sieht die **Abgabenordnung** (AO) in Bezug auf das **Besteuerungsverfahren keinen Anspruch** auf Akteneinsicht vor; die Behörde hat vielmehr nach Ermessen über Auskunftsersuchen zu entscheiden.[4] Voraussetzung ist zum einen, dass bereits ein Verwaltungsverfahren anhängig ist, d. h. eine nach außen wirkende Tätigkeit einer Behörde, deren potenzielles Produkt ein **Verwaltungsakt** i. S. des § 35 VwVfG oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) ist. Ein Akteneinsichtsrecht steht nur einem formell am Verfahren „Beteiligten" zu. Beteiligte sind vor allem die **Antragsteller** und solche Personen, an die die Behörde einen **Verwaltungsakt richten will bzw. gerichtet hat**.
Außerhalb eines Verwaltungsverfahrens und gegenüber **Nichtbeteiligen** entscheidet die Behörde grundsätzlich nach (pflichtgemäßem) **Ermessen** über die Erteilung von Auskünften bzw. Akteneinsicht

* Prof. Dr. *J. Vahle* lehrt an einer Fachhochschule des Landes NRW.
1 S. z. B. *OVG Münster,* DVP 2000, S. 131.
2 *BVerwG,* NJW 2003, S. 2696.
3 *BFH,* DSB 2/2007, S. 20.
4 *BFH,* DSB 3/2007, S. 20; Beschl. v. 4. 6. 2003 – VII B 138/01; *FG LSA,* DSB 2/2005, S. 21; s. aber zur Akteneinsicht bei abgeschlossenem finanzgerichtlichen Verfahren: *BFH,* DSB 1/2006, S. 20.

(s. aber zu den Informationsfreiheitsgesetzen u. Ziff. II, 3). Dieses Ermessen kann sich allerdings zu einem **Rechtsanspruch verdichten**, wenn dem Ersuchenden ein berechtigtes Interesse zur Seite steht.[5] Entsprechendes gilt für **sonstige Auskünfte und Beratungen.** Je dringender der Bürger auf diese Serviceleistungen **angewiesen** ist, um so eher kann das behördliche **Ermessen auf „Null" schrumpfen** und sich zu einer Rechtspflicht verdichten.

b) Zuständige Stelle

Die Einsicht in die Behördenakten ist bei der Behörde zu nehmen, welche die Akten führt; nur ausnahmsweise dürfte der Bürger das Privileg erhalten, die Akten mit nach Hause zu nehmen (anders u. U. bei Rechtsanwälten). **„Aktenführend" – und damit ggf. anspruchsverpflichtet** – ist diejenige Behörde, die die rechtliche Verfügungsgewalt über die ihr im Rahmen ihrer behördlichen Tätigkeit zugegangenen Informationen hat. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Behörde die Akten für einen vorübergehenden Zweck weitergegeben hat, z.B. an Aufsichtsbehörden, Staatsanwaltschaften oder Gerichte.[6]

c) Fotokopien

Im Regelfall bestehen keine Bedenken, dass der Akteneinsichtnehmende sich – auf seine Kosten – **Kopien** erstellt bzw. erstellen lässt oder **fotografische Aufnahmen** fertigt.

d) Ausnahmen

Das Gesetz lässt **Ausnahmen** von der Akteneinsicht zu, die im Hinblick auf höherrangige Interessen geschaffen wurden. Manche Akten können **„ihrem Wesen nach geheim"** sein oder müssen wegen **berechtigter Interessen Dritter** ganz oder teilweise ausgenommen werden.

Beispiel: Aktenvermerk über Behördeninformanten, dessen vertrauliche Auskünfte nicht offensichtlich falsch sind[7]

Auch nach den Regelungen im **SGB X** über das **Sozialverwaltungsverfahren** werden Akteneinsicht und Auskunftserteilung nicht gewährt, wenn die gewünschten personenbezogenen Informationen (z. B. der Name eines Informanten) wegen der überwiegenden berechtigten Interessen dritter Personen geheim gehalten werden müssen.[8]
Akten des **Verfassungsschutzes** sind zumindest insoweit „gesperrt", als sie Rückschlüsse auf die Organisation und die Arbeitsweise der Behörde zulassen.[9] Desgleichen sind schutzwürdige **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig, wenn sie nur einem bestimmten Personenkreis bekannt sind und wenn dem Unternehmen durch deren Bekanntwerden erhebliche Nachteile drohen; insoweit ist freilich ein **strenger Maßstab** anzulegen.[10]

Beispiele: Unterlagen über Kreditwürdigkeit, Kalkulationen, Erträge, Kundenbeziehungen, Bezugsquellen und Marktstrategien

5 *OVG Münster,* DÖV 1979, S. 22; *VG Potsdam,* LKV 1999, S. 155.
6 *OVG Münster,* Beschl. v. 15. 8. 2003 – 21 B 1375/03.
7 *Ritgen,* in: Knack/Henneke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 29 Rdn. 31; *OVG Münster,* NWVBl. 2011, S. 110.
8 *BVerwG,* Urt. v. 4. 9. 2003 – 5 C 48/02; s. auch *OVG Lüneburg,* DSB 7+8/2003, S. 29.
9 *VGH München,* NVwZ 1990, S. 778.
10 *OVG Lüneburg,* NVwZ 2003, S. 629.

2. Allgemeiner datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch

Nach allgemeinem Datenschutzrecht (§ 19 BDSG = z. B. § 18 DSG NRW) steht der von der Datenverarbeitung „betroffenen" Person ein **Recht auf Auskunft bezüglich der zu ihr gespeicherten Daten,** des **Zwecks** und der **Rechtsgrundlage** der Speicherung sowie der **Herkunft** der Daten und der **Empfänger von Übermittlungen** zu. Die Behörden sind jedoch zur Auskunftsverweigerung berechtigt, wenn hierdurch die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gefährdet oder die öffentliche Sicherheit bedroht würde.

Beispiele:
1. Die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung kann gefährdet sein, wenn die Behörde Name und Anschrift eines Informanten offenbaren würde. Etwas anderes gilt allerdings, wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Behördeninformant wider besseres Wissen oder leichtfertig (= grob fahrlässig, „ins Blaue hinein") falsche Informationen gegeben hat.[11]

2. Entsprechendes (Beispiel Nr. 1) gilt für den Informantenschutz in der Finanzverwaltung, die bekanntlich in großem Umfange auf solche Auskünfte angewiesen ist.[12] Auch insoweit freilich verdienen Denunzianten keinen Schutz.

3. Allgemeine Informationsfreiheitsgesetze, Umweltinformationsgesetze, Verbraucherinformationsgesetz

a) Allgemeine Informationsfreiheitsgesetze

Der **Bund** und die meisten **Bundesländer** (z. B. Brandenburg, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) haben durch Informationsfreiheits-Gesetze (IFG) den freien **Zugang zu den bei Behörden**[13] **vorhandenen Informationen** eröffnet.[14] Die Gesetze räumen **Rechtsansprüche** auf den Zugang zu allen bei einer öffentlichen Stelle vorhandenen Informationen ein. Unerheblich ist, aus **welcher Quelle** die Informationen stammen.[15] Der Anspruch ist auch nicht davon abhängig, dass bereits ein Verwaltungs- oder ähnliches Verfahren anhängig ist.
Auch **privat-rechtliche Verträge,** die ein Verwaltungsträger schließt, sind nicht schon wegen ihres Rechtscharakters vom Anwendungsbereich eines Informationsfreiheitsgesetzes ausgeschlossen; die insoweit z. B. nach § 4 IFG NRW maßgebende behördliche Verwaltungstätigkeit umfasst auch das **Fiskalhandeln**.

Beispiel: Cross-Border-Leasing-Verträge einer Gemeinde[16]

Für die Zurverfügungstellung der Informationen können **Gebühren** erhoben werden (s. § 11 IFG NRW). Eine Ausnahme ist nach Ansicht des *VG Arnsberg*[17] für den Fall zu machen, dass der für die Auskunftserteilung zu leistende Verwaltungsaufwand gering ist.

11 *OVG Münster,* DVP 2003, S. 43.
12 *VerfGH Rh.-Pf.,* DuD 1999, S. 105.
13 Zur – weiten – Auslegung des Behördenbegriffs s. z. B. *OVG Münster,* DSB 1/2012, S. 19: Bundesrechnungshof u. *BVerwG,* DSB 3/2012, S. 67: Bundesministerium.
14 S. hierzu *Schmitz* u. *Jastrow,* NVwZ 2005, S. 984; *Fluck* u. *Wintterle,* GewArch 2003, S. 437; *Beckmann,* DVP 2003, S. 142; *Bischopink,* NWVBl. 2003, S. 245; *Erdelt,* DuD 2003, S. 465; zum Verhältnis der IFG zu den herkömmlichen Akteneinsichtsrechten s. *Raabe* u. *Helle-Meyer,* NVwZ 2004, S. 641.
15 *Schoch,* IFG, 2009, § 1 Rn. 26.
16 *OVG Münster,* NVwZ 2010, S. 1044.
17 DSB 1/2005, S. 19.

Die **praktische Bedeutung** dieser Gesetze sollte **nicht überschätzt** werden. Im IFG beispielsweise wird die Informationsanspruchsnorm (§ 1) durch vier – z. T. recht umfangreiche – Gegennormen eingeschränkt (§§ 3–6). **Öffentliche und private (Datenschutz-)Belange** können bzw. müssen zur **Ablehnung** des Antrages auf Zugang zu den Informationen führen. Zugang zu **„Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen"** darf sogar nur gewährt werden, wenn und soweit der Betroffene eingewilligt hat (§ 6 Satz 2). Die Befürchtung einer Behörde, der Antragsteller werde durch die Informationsgewährung in die Lage versetzt, seine gegen einen Verwaltungsträger gerichtete (Amtshaftungs-)Klage schlüssig zu machen und die von ihm aufgestellten Behauptungen zu beweisen, wurde allerdings zu Recht nicht als Ablehnungsgrund anerkannt.[18] Demgegenüber stellt die Vertraulichkeit der Beratung einen rechtlich beachtlichen Gesichtspunkt dar, der die Einsichtnahme in Behördenakten einschränken kann.[19] Eine weitere Ausnahme betrifft **Entwürfe** oder Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung. Das Gutachten eines städtischen Rechtsamts über mögliche Ersatzansprüche der Stadt fällt allerdings nicht unter diese Regelung.[20]

b) Umweltinformationsgesetz

Für den speziellen Bereich der **Informationen über die Umwelt** räumen § 3 Abs. 1 UIG und die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen (= z. B. § 2 UIG NRW) jeder Personen einen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen zu, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt.

Beispiel: Einsicht in landeseigene Datenbank zum geplanten Ausbau eines Flughafens[21]

Eine (informationspflichtige) Stelle **öffentlicher Verwaltung** (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG) kann hierbei sowohl eine Stelle sein, die öffentlichrechtlich (hoheitlich oder schlicht hoheitlich) handelt, als auch eine Stelle, die privatrechtlich (fiskalisch oder verwaltungsprivatrechtlich) handelt.[22] Allerdings sind auch hier **Ausnahmen** normiert, die dem Schutz öffentlicher und privater Belange (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) dienen.

Beispiel: Ein Information darf gem. § 4 Abs. 2 SÜG als geheimhaltungsbedürftige „Verschlusssache" („Nur für den Dienstgebrauch") eingestuft werden.[23]

Im Bereich des **Gentechnikrechts** gilt dieser Grundsatz nach Ansicht des *OVG NRW*[24]im Hinblick auf die einschlägige europarechtliche Richtlinie jedoch nur eingeschränkt.
Auch für die Erteilung einer Umweltinformation können – an der Kostendeckung ausgerichtete – **Gebühren** erhoben werden.[25]

c) Verbraucherinformationsgesetz

Nach § 2 Abs. 1 VIG hat jeder auf **Antrag** einen **Anspruch auf freien Zugang** zu den bei den informationspflichtigen Behörden gespeicherten Daten über nicht normgerechte Erzeugnisse bzw. Verbraucherprodukte, deren Gefahren, Zusammensetzung, Kennzeichnung, zugelassene Abweichungen von normativen Anforderungen, die Ausgangsstoffe sowie behördliche Überwachungsmaßnahmen. Der Anspruch ist nach Maßgabe des § 3 beschränkt oder sogar ausgeschlossen (z. B. zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen). Weitere Ablehnungsgründe regelt § 4 Abs. 2 VIG, beispielsweise in Bezug auf vertraulich gewonnene Informationen.
Die informationspflichtigen Stellen können **unabhängig von einem Antrag** Informationen auch über das **Internet** oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 VIG).

Beispiel: Internetveröffentlichung über Hygieneverstöße einer Bäckerei[26]

4. Straf- und Bußgeldverfahren

a) Strafverfahren

aa) Beschuldigte
Grundsätzlich darf nur der **Verteidiger des Beschuldigten Einsicht in die Strafakten nehmen** (§ 147 Abs. 1 StPO); einem Zeugenbeistand steht dieses Recht nicht zu.[27] Vor Abschluss der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen kann dem Verteidiger die Einsicht in die Akten oder einzelne Aktenstücke versagt werden, wenn sie den Untersuchungszweck gefährden würde. Dem **unverteidigten** Beschuldigten **können** immerhin Auskünfte und Abschriften aus den Akten erteilt werden, soweit nicht der Untersuchungszweck gefährdet werden könnte und nicht überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstehen (§ 147 Abs. 7 Satz 1 StP0). Der *EGMR*[28] hat allerdings schon 1997 dem sich selbst verteidigenden Beschuldigten ein **eigenes Recht auf Akteneinsicht** eingeräumt. Die Regelung des § 147 StP0 dürfte damit kaum vereinbar sein.[29] Insbesondere steht nach europarechtlicher Rspr. jedem inhaftierten Beschuldigen ein Anspruch darauf zu, **im Haftprüfungsverfahren** über den **genauen Inhalt der Ermittlungsakten** informiert zu werden.[30]

bb) Sonstige Beteiligte
Privatkläger können ihr Recht auf Akteneinsicht (nur) durch einen Anwalt ausüben lassen (§ 385 Abs. 3 StP0). Der (durch eine Straftat) **„Verletzte"** muss sich ebenfalls durch einen **Rechtsanwalt (nicht:** Rechtsbeistand, der nicht Mitglied der Rechtsanwaltskammer ist[31]) vertreten lassen. Das Akteneinsichtsrecht besteht, soweit der Verletzte ein **berechtigtes Interesse** geltend macht (§ 406e StPO).

Beispiel: Durch die Akteneinsicht sollen Informationen für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche (etwa auf Schadensersatz) erlangt werden.

18 *OVG Münster,* DVP 2003, S. 195, 196; ebenso die Vorinstanz *VG Gelsenkirchen,* DVP 2002, S. 438; krit. zu dieser Rspr. aber *Franßen,* NWVBl. 2003, S. 252, der sogar von einem „Ausspionieren" der zivilrechtlichen Positionen einer Behörde spricht, s. S. 256.
19 *OVG Münster,* DSB 2/2011, S. 19.
20 *VG Düsseldorf,* DSB 1/2013, S. 17.
21 *BVerwG,* DSB 3/2009, S. 19.
22 *BVerwG,* Urt. v. 18. 10. 2005 – BVerwG 7 C 5.04.
23 *BVerwG,* NVwZ 2010, S. 326.
24 DSB 12/2005, S. 21.
25 *OVG Bautzen,* NVwZ 2010, S. 397; NVwZ-RR 2003, S. 551.
26 *OVG Saarlouis,* DSB 7+8/2011, S. 36.
27 *KG,* DSB 12/2008, S. 21.
28 NStZ 1998, S. 429 mit Anm. v. Deumeland.
29 *Kühne,* Strafprozessrecht, 8. Aufl. 2010, § 9 Rn. 220, S. 146; a. A. aber *LG Mainz,* NJW 1999, S. 1271: keine Bindung deutscher Gerichte bzw. Justizbehörden an Entscheidungen europäischer Gerichte.
30 *EGMR,* NJW 2002, S. 2013, 2015 u. 2018.
31 *BVerfG,* NJW 2002, S. 2307.

Da dieses Interesse mit dem informationellen Recht des Beschuldigten kollidieren kann, bedarf es im Einzelfall einer **Abwägung der widerstreitenden Belange**.[32]

b) Bußgeldverfahren

Die Verwaltungsbehörde kann dem **Betroffenen selbst** Einsicht in die Akten unter Aufsicht gewähren, soweit nicht schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstehen (§ 49 Abs. 1 OWiG). Nach dem Gesetzestext trifft die Verwaltungsbehörde diese Entscheidung nach pflichtgemäßem **Ermessen** (str. im Hinblick auf die o. unter a, aa zitierte Entscheidung des *EGMR*).[33] Einen ausdrücklichen gesetzlichen **Anspruch** auf Akteneinsicht hat – nach Maßgabe des § 147 StP0 i. V. mit § 46 Abs. 1 OWiG – nur der **Verteidiger** des Betroffenen.
Dem durch die Ordnungswidrigkeiten **Verletzten** (z.B. einem Verkehrsunfallopfer) steht ein Akteneinsichtsrecht zu, das grundsätzlich durch einen **Rechtsanwalt** auszuüben ist (§ 406e StP0 i. V. mit § 46 Abs. 3 Satz 4 Hs. 2 OWiG).

5. Gefahrenabwehrbehörden

Für etliche (Sonder-)Ordnungsbehörden bestehen **Spezialnormen,** etwa im Melderecht und im Straßenverkehrsrecht (Voraussetzung ist durchweg ein berechtigtes Interesse). Derartige Spezialvorschriften (z. B. § 39 StVG: Übermittlung von **Fahrzeugdaten und Halterdaten**) gehen den allgemeinen Bestimmungen naturgemäß vor.

Beispiel: Daten über den Halter eines Kfz dürfen offenbart werden, wenn der Antragsteller darlegt, dass er diese Daten zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr oder zur Erhebung einer Privatklage wegen im Straßenverkehr begangener Verstöße benötigt.

Ansonsten gelten die Normen des allgemeinen (Landes-)Polizeirechts, die trotz einiger Unterschiede im Detail inhaltlich im Wesentlichen übereinstimmen (s. z. B. § 44 PolG BW, Art. 41 BayPAG, § 29 PolG NRW). Beispielhaft sei hier das Polizeigesetz NRW zugrunde gelegt, dessen Vorschriften entsprechend für die Ordnungsbehörden gelten (§ 24 Nr. 11 OBG).
Von Amts wegen darf die Behörde Daten übermitteln, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Gefahrenabwehr), zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person erforderlich ist. Ein Auskunftsantrag eines Privaten wäre insoweit nur als **Anregung** zur Informationsübermittlung aufzufassen.

Beispiele: 1. Erste Alternative („Erfüllung ihrer Aufgaben"): Suche nach einer vermissten oder suizidgefährdeten Person

2. „Erhebliche Nachteile für das Gemeinwohl" (2. Alternative) können eine Auskunft rechtfertigen, wenn es um die Suche nach einem Gewalttäter geht, von dem weitere Gefahren drohen.

Die dritte Alternative stellt stärker auf die Person des Einzelnen ab.

Beispiel: Die Polizei darf einen Bürger vor einem mutmaßlichen Angriff durch einen Dritten warnen, wenn sie Hinweise auf eine solche Gefährdungslage besitzt.

Es sind darüber hinaus zahlreiche andere Situationen denkbar, in denen die Öffentlichkeit oder einzelne Personen bzw. Firmen über bestimmte Vorgänge informiert werden.

Beispiel: Die Polizei darf eine Supermarktkette vor einem gesuchten Attentäter warnen, indem sie dessen Personenbeschreibung bzw. ein Foto des Gesuchten bekannt gibt.

Auf Antrag darf bzw. muss die Behörde Auskunft erteilen, soweit der Auskunftbegehrende ein **„rechtliches Interesse"** an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, dass das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen – dessen Daten offenbart werden – überwiegt. Rechtliche Interessen sind insbesondere dann gegeben, wenn der Auskunftsersuchende **Rechtsansprüche** durchsetzen will.

Beispiele: 1. Ein Privatdetektiv wendet sich im Auftrage einer Mutter an die Polizei und fragt an, ob ein Unterhaltsschuldner sich evtl. in einer Haftanstalt befindet.

2. Anfragen nach Verkehrsunfällen zum Unfallhergang und zu den Personaldaten der Beteiligten zum Zwecke der Schadensregulierung können nach dieser Alternative beurteilt werden. Entsprechendes gilt bei Straftaten – z. B. Beschädigung von Kfz –, solange der Vorgang sich noch bei der Polizei befindet.

Darüber hinaus darf eine Auskunft auch bei Vorliegen eines **„berechtigten" Interesses** erteilt werden, wenn offensichtlich ist, dass die Maßnahme im Interesse des Betroffenen liegt und er in Kenntnis der Sachlage seine Einwilligung erteilen würde. Insoweit genügen **schutzwürdige Interessen jeder Art.**

Beispiele: 1. Suche von Angehörigen nach einem Familienmitglied, das möglicherweise in einen Massenunfall verwickelt ist

2. Eltern erkundigen sich bei der Polizei nach den Personaldaten desjenigen, der ihr Kind bei einem Unfall gerettet hat, um ihm zu danken. Auch hier dürfte eine Datenübermittlung regelmäßig zulässig sein.

Das polizeiliche Informationssystem ist allerdings kein „Ersatzregister". Es wird daher stets zu prüfen sein, ob der Antragsteller die erbetenen Informationen von einer **anderen (öffentlichen) Stelle** (z. B. Straßenverkehrsbehörde, Meldebehörde, Staatsanwaltschaft) erhalten kann.

Beispiel: Eine Halterauskunft zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen (etwa: wegen Falschparkens vor Einfahrt) kann bei der Straßenverkehrsbehörde eingeholt werden, auch wenn dies im Einzelfall mit größerem Zeitaufwand verbunden sein sollte.

Informationsrechte ergeben sich weiterhin bei besonders gravierenden **verdeckten Eingriffen**, die der Bürger zunächst nicht erkennt bzw. erkennen soll und die nur dann gerichtlich kontrollierbar sind, wenn der Betroffene zumindest nachträglich hierüber eine Mitteilung erhält. **Observierte Personen** sind z.B. nach Abschluss der

32 *BVerfG*, wistra 2002, S. 355; s. im Übrigen NJW 2003, S. 883.
33 S. hierzu *Göhler*, Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl. 2012, § 49 Rn. 1b u. Fn. 1.

Maßnahme hierüber zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks erfolgen kann (§ 16a Abs. 3 PolG NRW).

6. Personalverwaltung

Gegenüber dem Dienstherrn haben die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes grundsätzlich ein **Recht auf Akteneinsicht** (s. z.B. § 87 LBG NRW). Dies gilt auch für **Hinterbliebene**, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird. **Auskünfte an Dritte** dürfen grundsätzlich nur mit Einwilligung des Beamten erteilt werden (Vertraulichkeitsprinzip). Eine Durchbrechung ist nur dann erlaubt, wenn bedeutend wichtigere öffentliche Belange oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen eines Dritten die Auskunftserteilung zwingend erforderlich machen (s. z. B. § 88 Abs. 2 LBG NRW).
Der **Personalrat** bei einer Behörde ist nach den einschlägigen Personalvertretungsgesetzen (s. z.B. § 65 LPVG NRW) zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu informieren. Das schließt auch die Vorlage von Unterlagen ein. Insbesondere bei Einstellungen sind ihm auf Verlangen die Unterlagen der **Bewerber** vorzulegen. Personalakten oder Sammlungen von Personaldaten dürfen allerdings grundsätzlich nur mit Zustimmung des Beschäftigten und nur von dem von ihm bestimmten Mitgliedern des Personalrats eingesehen werden. Der Personalrat ist im übrigen auch bei **Entlassungen** zu beteiligen. Er hat daher einen Anspruch auf Information über die Personalien des betroffenen Bediensteten, dessen Beschäftigungsdauer, die Kündigungsart sowie die Kündigungsgründe.[34]
Im Rahmen eines **beamtenrechtlichen Auswahlverfahrens** steht dem unterlegenen Bewerber ein Anspruch auf Mitteilung zu, welcher Bewerber für die fragliche Stelle vorgesehen ist. Des Weiteren sind dem Betroffenen die Gründe für die Auswahlentscheidung durch Auskunft oder Einsichtnahme in den Besetzungsvorgang bekannt zu machen.[35]

7. Presserechtliche Auskunftsrechte

Nach den Landespressegesetzen steht den Vertretern der Presse ein **Informationsrecht gegenüber Behörden** zu; diese sind verpflichtet, die der Erfüllung der öffentlichen (Presse-)Aufgabe dienenden **Auskünfte** zu erteilen (s. z. B. § 4 Abs. 1 PresseG NRW).
Zu diesen Auskünften kann auch die Überlassung amtlicher Bekanntmachungen gehören.[36] Dieser Anspruch ist durch etliche Ausnahmen freilich **eingeschränkt**. Dies gilt insbesondere für schutzwürdige öffentliche bzw. private Geheimhaltungsinteressen, die jeweils mit dem Informationsinteresse der Presse abgewogen werden müssen.[37]

Beispiele: 1. Die verfassungsrechtliche Unschuldsvermutung und die Gefahr einer Vorverurteilung eines Beschuldigten in der Öffentlichkeit können einen Anspruch auf Nennung des Namens des Betroffenen ausschließen. Anders können die Dinge bei einem „prominenten" Beschuldigten liegen, zumal wenn der Verdacht einer gewichtigen Straftat besteht.[38] Auch in einem solchen Fall muss die Staatsanwaltschaft das Sachlichkeitsgebot einhalten und sich tendenziöser Wertungen enthalten.[39]

2. Auskunft über die Person eines Behördenbeschäftigten kann nur dann beansprucht werden, wenn an der öffentlichen Bekanntgabe des Namens ein berechtigtes Interesse besteht. In concreto wollte eine Boulevard-Zeitung den Namen desjenigen erfahren, der eine fehlerhafte Abiturklausur „freigegeben" hatte. Der *Hess. VGH*[40] hat dem Schutz der Persönlichkeitsrechte den Vorrang eingeräumt.

3. Ein Auskunftsanspruch kann entfallen, wenn aus der Offenbarung der Personalien eines Beamten, der einen sicherheitsrelevanten Einsatz veranlasst oder ihn geleitet hat, ein erhebliches Gefährdungspotential für diesen Beamten folgt.[41]

4. Demgegenüber hat das *OVG Berlin-Brandenburg*[42] ein presserechtliches Auskunftsrecht über die objektiven Umstände des Todes einer bundesweit bekannt gewordenen (Jugend-)Richterin bejaht. Etwas anderes dürfte für die Hintergründe und Motive des Suizids gelten.

Ein Recht der Presse auf **Akteneineinsicht** lässt sich aus dem Informationsanspruch nicht ableiten.[43]

8. Registereinsicht

Die Verwaltungs- und Justizbehörden führen verschiedene Register, die zahlreiche personenbezogene Daten enthalten. Das (örtliche bzw. zentrale) **Fahrzeugregister** wurde bereits – als Beispiel für eine spezielle ordnungsrechtliche Regelung – erwähnt. Zu den „klassischen" Registern gehört das **Grundbuch**, das von den Amtsgerichten als „Grundbuchämtern" geführt wird (§ 1 GBO). Die **Einsicht** in das Register ist jedem gestattet, der ein **berechtigtes Interesse** darlegt (§ 12 GBO).

Beispiele: 1. Einem Presseorgan kann aufgrund der – grundrechtlich durch Art. 5 geschützten – Wahrnehmung öffentlicher Interessen ein Recht auf Grundbucheinsicht zustehen.[44]

2. Ein berechtigtes Interesse ist bei einem Grundstücksmakler anerkannt worden, der durch Grundbucheinsicht feststellen wollte, ob die von ihm im Auftrag eines Grundstückseigentümers entfaltete Nachweis- und Vermittlungstätigkeit erfolgreich gewesen war.[45]

Des Weiteren zählt hierzu das **Schuldnerverzeichnis**, welches das zentrale Vollstreckungsgericht führt (§ 882b ZP0). Die im Detail einzutragenden Daten sind in § 1 der Schuldnerverzeichnisverordnung (SchuVVO) geregelt. Auf Antrag erteilt der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle Auskunft über Eintragungen, wenn der Antragsteller einen gesetzlich bestimmten Zweck (insbesondere Zwangsvollstreckung oder Prüfung der wirtschaftlichen Zuverlässigkeit) verfolgt (§ 882f ZPO). Neben Einzelauskünften können Inhaber einer sog. Bewilligung (§ 2 SchuVVO) Abdrucke des Verzeichnisses erhalten und am automatisierten Abrufverfahren (§§ 17 ff. SchuVVO) teilnehmen. Die Daten des Schuldnerverzeichnisses gehören damit zu den wesentlichen Informationsquellen der SCHUFA.
Zu nennen sind ferner die bei den (kommunalen) Meldebehörden geführten **Melderegister**. Hier kann jeder Auskunft über die **zu sei-**

34 *BAG,* RDV 2002, S. 82 für das Hamburger Personalvertretungsgesetz.
35 S. z. B. *OVG Koblenz,* DSB 1/2007, S. 19.
36 *VG Sigmaringen,* NJW 1998, S. 3584 u. *KG,* NJW 1998, S. 3573.
37 *VGH Bad.-Württ.,* DSB 5/2012, S. 115.
38 *OLG Hamm,* NJW 2000, S. 1279.
39 *LG Düsseldorf,* NjlW 2003, S. 2356.
40 DSB 1/2003, S. 20.
41 *OVG Münster,* DSB 11/2012, S. 252.
42 DSB 3/2011, S. 18.
43 So für das PresseG NRW: *OVG Münster,* NWVBl. 2002, S. 40.
44 *BVerfG,* DSB 11/2000, S. 23; BGH, DSB 1/2012, S. 44.
45 *LG Köln,* NJW-RR 1999, S. 455.

ner Person gespeicherten Daten erhalten (s. z.B. § 9 MG NRW). Anderen, d.h. nicht „betroffenen" Personen ist auf Antrag, aber ansonsten praktisch voraussetzungslos Auskunft über Vor- und Familiennamen, Doktorgrad und Anschrift zu erteilen (**sog. einfache** Melderegisterauskunft, z.B. gem. § 34 Abs. 1 MG NRW). Weitere Daten (z.B. Geburtstag, Familienstand, frühere Anschriften) sind freilich an die Darlegung eines berechtigten Interesses gebunden (**sog. erweiterte Auskunft**, z.B. gem. § 34 Abs. 2 MG NRW).
Die Einsicht in die **Personenstandsbücher** setzt grundsätzlich ein „rechtliches" Interesses voraus (§ 62 Abs. 2 i. Vmit Abs. 1 Satz 2 PStG). Die Kenntnis von Personenstandsdaten eines anderen muss zur Verfolgung von Rechten oder zur Abwehr von Ansprüchen erforderlich sein.[46]
Knapp und bündig heißt es in § 9 HGB, dass jedem Einsicht in das **Handelsregister** zu „Informationszwecken" gestattet ist. Und noch kürzer ist § 1563 BGB, wonach jedem die Einsicht in das **Güterrechtsregister** – in dem die vom gesetzlichen Regefall der Zugewinngemeinschaft abweichenden Güterstände registriert sind – gestattet ist.

9. Archive, Stasi-Unterlagen

Das BArchG und die die Landesarchivgesetze räumen grundsätzlich jedermann das **Recht** ein, **Archivgut des Bundes bzw. der Länder** zu nutzen. Dieses Nutzungsrecht ist allerdings zum Schutz der Persönlichkeitsrechte Betroffener und nach Maßgabe besonderer Geheimhaltungsvorschriften beschränkt.
Ein **Auskunftsrecht für jedermann** aus **Stasi-Unterlagen** sowie ein **Recht aus Einsicht für Betroffene** enthält das Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG). Die Rechte nach den §§ 3, 12 ff. StUG sind ebenfalls aus Gründen des Drittschutzes (Persönlichkeitsrechte) eingeschränkt.

III. Rechtsschutzfragen

1. Verwaltungsrecht

Es ist zu unterscheiden, ob Beteiligte eines Vewaltungsverfahrens einen Informationsanspruch geltend machen oder ob der Anspruch verfahrensunabhängig geltend gemacht wird. Ein spezielles Rechtsschutzproblem liegt vor, wenn Dritte sich gegen die Bekanntgabe sie betreffender Daten wehren.

a) Verwaltungsverfahren

Im Rahmen eines **laufenden Verwaltungsverfahrens** (§ 9 VwVfG) schließt § 44a VwGO regelmäßig einen isolierten Rechtsbehelf aus, weil die Erteilung von Auskunft bzw. Akteneinsicht eine **Verfahrenshandlung** darstellt. Der Betroffene ist darauf angewiesen, die Sachentscheidung anzugreifen und in diesem Zusammenhang die (behauptete) Verletzung seiner Informationsrechte zu rügen. Freilich sind auch insoweit Ausnahmen unter dem Gesichtspunkt des **effektiven Rechtsschutzes** (Art. 19 Abs. 4 GG) denkbar, wenn der Antragsteller auf die Informationen dringend benötigt, um einen drohenden Eingriff in Grundrechte – beispielsweise in Form einer Zwangseinweisung – abzuwehren.[47]

b) Unabhängig von einem Verwaltungsverfahren

Anders liegen die Dinge, wenn ein solcher Anspruch **außerhalb** eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht wird. § 44a VwGO greift **nicht** ein, wenn es sich um einen **selbständigen verfahrensunabhängigen materiellen Anspruch** handelt. Dies gilt insbesondere für Informationsansprüche nach den **Informationsfreiheitsgesetzen**.[48]
Dabei ist die (negative) Entscheidung über den Anspruch als **Verwaltungsakt** anzusehen. Wird der Antrag abgelehnt, so kann sich der Antragsteller hiergegen – soweit vorgesehen – mittels eines (Verpflichtungs-)**Widerspruchs** (§§ 68 ff. VwGO) zur Wehr setzen. Insbesondere § 5 Abs. 5 Satz 1 VIG schreibt zwingend ein Vorverfahren vor. Ansonsten bzw. nach erfolglosem Vorverfahren kommt eine verwaltungsgerichtliche **Verpflichtungsklage** (§§ 40, 42 Abs. 1 VwGO) in Betracht. Dies gilt auch dann, wenn bereits ein Amtshaftungsprozess vor den Zivilgerichten anhängig ist und die Auskunft dazu dient, den Schadensersatzanspruch (substantiiert) begründen zu können.

c) Rechtsschutz dritter Personen

Fraglich ist, ob Dritten zulässige förmliche Rechtsbehelfe gegen die Auskunftserteilung zustehen. Ein **Rechtsschutzinteresse** kann sich daraus ergeben, dass im Falle einer Information schutzwürdige Interessen des Dritten verletzt werden können. Wird über die Erteilung der Auskunft durch Verwaltungsakt entschieden, so kann der Dritte diesen mit **Widerspruch bzw. Klage** vor dem Verwaltungsgericht anfechten. Ist zu erwarten, dass die Behörde die gewünschte Auskunft unmittelbar erteilt, also im Wege des Realhandelns, kommt eine einstweilige Anordnung (§ 123 VwGO) in Betracht mit dem Ziel, den drohenden Eingriff abzuwehren. Im Hauptsacheverfahren wäre eine **vorbeugende Unterlassungsklage** einschlägig.

2. Justiz

a) Strafverfahren

Verweigert die **Staatsanwaltschaft** die Akteneinsicht, so steht dem **Beschuldigten** grundsätzlich nur die formlose Beschwerde zur Verfügung. In bestimmten Fällen (Versagung der Akteneinsicht auch nach Abschlussvermerk bzw. in bestimmte Niederschriften sowie bei Inhaftierung des Betroffenen) kann ein **Antrag auf gerichtliche Entscheidung** gestellt werden (§ 147 Abs. 5 Satz 2 StPO).
Ein **Antrag auf gerichtliche Entscheidung** ist ferner in den Fällen vorgesehen, in denen **andere Privatpersonen** (oder sonstige Stellen) Akteneinsicht begehren (§ 478 Abs. 3 i. V. mit § 475 StPO). Entsprechendes gilt, wenn eine Staatsanwaltschaft einem Pressevertreter Einsicht in Ermittlungsakten verweigert.

b) Bußgeldverfahren

Gegen die Verweigerung der Akteneinsicht durch die Verwaltungsbehörde kann der **Betroffene Antrag auf gerichtliche Entscheidung** stellen (§ 62 OWiG). Entsprechendes gilt für den durch die Ordnungswidrigkeit „**Verletzten**".[49]

c) Sonstige (Register-)Sachen

Rechtsschutz richtet sich nach der **ZPO** und **§ 23 EGGVG**.[50]

46 *BayObLG,* NJW-RR 1999, S. 661.
47 S. z.B. *BVerwG,* DSB 3/2001, S. 20; *OVG Koblenz,* DVP 1997, S. 478.
48 *Schmitz* u. *Jastrow,* NVwZ 2005, S. 984, 990.
49 *Göhler* (Fn. 33), § 46 Rn. 20 i.
50 S. in Bezug auf das Schuldnerverzeichnis: *Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann,* Zivilprozessordnung, 71. Aufl. 2013, § 882h Rn. 1.

Johannes Heilmann*

Die Heilung von Anhörungsfehlern

– Zum Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23.9.2011 – Az. 6 B 1701/11 –

1. Einführung

§ 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)[1] regelt nach allgemeiner Meinung mit dem sog. Anhörungsrecht ein zentrales, wenn nicht das zentrale Recht des Bürgers im Verwaltungsverfahren. Diese Auffassung ist verständlich, hat der Bürger doch über seine Stellungnahme – zu der er natürlich nicht verpflichtet ist – die Möglichkeit, auf den Ablauf des Verfahrens und die abschließende Entscheidung Einfluss zu nehmen. So kann er neue entscheidungsrelevante Tatsachen in dem Verwaltungsverfahren vorbringen (wichtig gerade bei Ermessensentscheidungen), neue Beweismittel benennen, die Erhebung weiterer Beweise anregen und natürlich seine möglicherweise abweichende Rechtsauffassung darlegen und begründen. Hieraus werden sich Auswirkungen auf das weitere Verwaltungsverfahren ergeben, denen gemeinsam ist, dass sie sich ohne die Stellungnahme des betroffenen Bürgers überhaupt nicht oder jedenfalls nicht in dieser Form ergeben hätten. Der Bürger ist Verfahrens-"Subjekt", er bestimmt Ablauf und Ergebnis des Verfahrens aktiv mit, wie das für ein rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren geboten ist.[2]

Auf diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein Verstoß gegen die Anhörungspflicht einen Verfahrensfehler darstellt, der den erlassenen Verwaltungsakt formell rechtswidrig macht.[3] Bekanntlich sieht § 45 Abs. 1 VwVfG für einige derartiger formeller Verstöße, die die Rechtswidrigkeit[4] des Verwaltungsaktes nach sich ziehen, eine Heilungsmöglichkeit vor. Der formelle Fehler ist nach der Heilung „unbeachtlich", d. h. aus dem ursprünglich formell rechtswidrigen Verwaltungsakt wird ein formell rechtmäßiger[5]. Dies soll gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG auch für den Fall gelten, dass „die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird".

Wie hat man sich das aber konkret vorzustellen? Schließlich ist der Verwaltungsakt in der Zwischenzeit ergangen und die oben aufgezeigten Möglichkeiten, durch die Äußerung im Rahmen der Anhörung auf das Verfahren und dessen Abschluss Einfluss zu nehmen, bestehen überhaupt nicht mehr. Wie soll man sich hier durch das „Nachholen der Anhörung" einen ähnlichen Effekt zugunsten des Beteiligten versprechen können wie von einer Anhörung, die vor dem Erlass des Verwaltungsaktes erfolgt? Bleibt dabei nicht die eigentliche Funktion der Anhörung, dem Bürger eine Mitgestaltungsmöglichkeit auf Ablauf und Abschluss des Verfahrens einzuräumen, zwangsläufig auf der Strecke?[6]

Mit dieser Frage hatte sich jüngst der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVGH) in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes auseinanderzusetzen[7]. Darüber hinaus finden sich in der Entscheidung auch wichtige Ausführungen zum Umgang mit der Ausnahmevorschrift des § 28 Abs. 2 VwVfG.

2. Das Verfahren vor dem HessVGH

In dem Verfahren ging es um ein Auskunftsverlangen nach dem Kreditwesengesetz (KWG), das durch Verwaltungsakt geltend gemacht wurde. Gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 KWG haben Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute u. a. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf Verlangen Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten zu erteilen und Unterlagen vorzulegen. Derartige Auskunftsverlangen sind nach der gesetzlichen Regelung sofort vollziehbar (§ 49 KWG). Gegen den Auskunftsbescheid hat der Auskunftsverpflichtete Widerspruch eingelegt und einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO begehrt mit dem Ziel, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs anzuordnen.

Der HessVGH hielt den Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO für begründet[8], da angesichts der unterbliebenen Anhörung und deren fehlender Nachholung die formelle Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verfügung in so erheblicher Weise in Frage gestellt sei, dass es die notwendige Interessenabwägung gebiete, dem Interesse des Antragstellers an der Aufhebung des Sofortvollzugs gegenüber den öffentlichen Interessen den Vorzug einzuräumen (Rn. 20).

3. Die Prüfung des § 28 VwVfG, insbes. die Ausnahmevorschrift des § 28 Abs. 2 VwVfG

Im Anschluss an diese Feststellung macht das Gericht nach einer schulmäßigen Prüfung[9] in inhaltlich überzeugender Weise deutlich, warum der Anhörungsmangel nach § 28 VwVfG hier zu der formellen Rechtswidrigkeit des Auskunftsbescheides führte. Dass zunächst nach § 28 Abs. 1 VwVfG grundsätzlich überhaupt eine Anhörung hatte erfolgen müssen, weil der Bescheid in die Rechte des Auskunftsverpflichteten eingriff, setzt das Gericht dabei zutreffend voraus, ohne hierüber viele Worte zu verlieren (Rn. 22).

Daran anschließend prüft das Gericht folgerichtig, ob möglicherweise nach § 28 Abs. 2 VwVfG von einer Anhörung hätte abgesehen werden können. Zu dieser Ausnahmevorschrift finden sich in dem Beschluss für Ausbildung und Praxis ausgesprochen wichtige

---

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

1 Ähnlich § 24 SGB-X und § 91 AO.

2 Zur verfassungsrechtlichen Ableitung des Anspruchs auf Anhörung im Verwaltungsverfahren (Rechtsstaatsprinzip, Menschenwürde) s. nur *Kopp/Ramsauer,* VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 28 Rn. 3 m.w.N.; *Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 19 Rn. 20. Zu dem Gesichtspunkt des „Grundrechtsschutzes durch Verfahren" und die hierzu oft im Widerspruch stehende Gesetzgebung der letzten Jahre s. *Pünder* in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 13 Rn. 7 f.

3 Auch die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes käme im Einzelfall in Betracht, wenn die Voraussetzungen des § 44 Abs. 1 VwVfG vorlägen.

4 Fehler, die die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes zur Folge haben, führen zu dessen Unwirksamkeit ex tunc (§ 43 Abs. 3 VwVfG).

5 Ob ex tunc oder ex nunc ist strittig, die h. M. votiert für eine Rückwirkung der Heilung; vgl. *Kopp/Ramsauer,* VwVfG, a.a.O. (Fn. 2), § 45 Rn. 14 m.w.N.

6 Ähnliche Bedenken auch bei *Hufen,* Fehler im Verwaltungsverfahren, 4. Aufl. 2002, Rn. 601.

7 Beschluss v. 23.9.2011 – Az. 6 B 1701/11, NVwZ-RR 2012, S. 163–165. Die Randnummern (Rn.) im weiteren Verlauf der Darstellung beziehen sich auf die Veröffentlichung der Entscheidung unter juris.de.

8 Anders noch die Vorinstanz (Rn. 15).

9 Allein deshalb ist die Entscheidung zu Ausbildungszwecken lesenswert.

Überlegungen. Grundsätzlich kann nach § 28 Abs. 2 VwVfG von der Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist. Dies soll „insbesondere" in den Fällen der sich anschließenden Aufzählung gegeben sein, welche demzufolge nicht abschließend ist.[10] Diese Voraussetzungen sind zunächst zu prüfen. Angesichts der weiten Formulierung des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG („öffentliches Interesse") dürfte es eher wenige Fälle geben, in denen noch zu prüfen ist, ob eine Anhörung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist.[11]

Wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 VwVfG vorliegen, darf die Anhörung nicht automatisch entfallen, vielmehr hat die Behörde anschließend eine Ermessensentscheidung zu treffen („kann"). Dies ist „ernst" zu nehmen und steht nicht nur auf dem Papier, wie der HessVGH in seiner Entscheidung deutlich macht[12]. Deshalb bedürfe diese Ermessensentscheidung einer Begründung, die erkennen lasse, auf welchen Erwägungen die Entscheidung beruhe, von der Anhörung abzusehen (Rn. 23).

Eine derartige Begründung ließ der angegriffene Bescheid allerdings nicht erkennen, und es ist zu vermuten, dass dies auch in anderen Fällen ein häufiges Manko sein dürfte. Insofern bleibt für den praktischen Umgang mit § 28 Abs. 2 VwVfG festzuhalten – und die Entscheidung bringt dies mit der wünschenswerten Klarheit zum Ausdruck: Selbst wenn tatbestandlich einer der in Absatz 2 genannten (nicht abschließenden, aber eng auszulegenden) Ausnahmegründe vorliegen sollte, muss die Begründung der Entscheidung darüber hinaus erkennen lassen, welche überwiegenden Gründe im zu entscheidenden Fall für ein Absehen von der Anhörung sprechen. Da derartige Überlegungen im Falle des HessVGH nicht zu erkennen waren (vgl. Rn. 23) und auch § 28 Abs. 3 VwVfG ersichtlich nicht einschlägig war (Rn. 24)[13], war das Auskunftsverlangen wegen eines Verstoßes gegen § 28 VwVfG formell rechtswidrig.[14]

4. Heilungsmöglichkeiten eines Verstoßes gegen § 28 VwVfG

In der Folge war deshalb zu prüfen, ob der Verstoß möglicherweise aufgrund § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG unbeachtlich war. Die Behörde müsste dann die erforderliche Anhörung des Adressaten des Auskunftsersuchens nachgeholt haben.[15] Dass hierfür – nur um der äußeren Form zu genügen – eine schlichte Aufforderung zur nunmehrigen Stellungnahme nicht ausreicht, macht das Gericht auf überzeugende Weise deutlich. Diese wichtige Passage des Beschlusses sei deshalb im Originalwortlaut wiedergegeben (Hervorhebung vom Autor):

„Eine Heilung in diesem Sinne tritt allerdings nur dann ein, wenn die Anhörung nachträglich ordnungsgemäß durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird … Das setzt voraus, dass der Beteiligte – nachträglich – eine vollwertige Gelegenheit zur Stellungnahme erhält **und** die Behörde die vorgebrachten Argumente zum Anlass nimmt, **die ohne vorherige Anhörung getroffene Entscheidung kritisch zu überdenken …**" (Rn. 26).

Entscheidend ist danach nicht der eher formale Umstand einer Möglichkeit zur Stellungnahme des Beteiligten. Vielmehr muss die Funktion der Anhörung für den Entscheidungsprozess genauso gewahrt sein wie bei einer Anhörung vor Erlass der Entscheidung[16]. Mit anderen Worten: Der Beteiligte muss die Möglichkeit haben, mit seiner Äußerung auf das weitere Verfahren und die abschließende Entscheidung Einfluss zu haben. Das ist aber nur dann der Fall, wenn die zuständige Behörde ihre Entscheidung im Lichte der Äußerung neu würdigt, also z.B. hiernach erforderliche Sachverhaltsermittlungen anstellt oder die Erwägungen des Beteiligten erkennbar in ihre Entscheidung einbezieht.[17]

Dies läuft vermutlich in der Regel auf eine neue Entscheidung in der Sache hinaus, die auch etwaige Rechtsbehelfsfristen erneut zum Laufen bringt. Es versteht sich von selbst, dass diese Entscheidung inhaltlich nicht zwingend anders ausfallen muss, aber durchaus anders ausfallen kann als die ursprüngliche Entscheidung. Insofern lässt sich die Situation durchaus mit der des § 51 VwVfG (Wiederaufgreifen des Verfahrens) vergleichen, wenn die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen vorliegen. Auch hier erfolgt eine neue Entscheidung in der Sache (positiver oder negativer „Zweitbescheid"), durch die der Rechtsweg neu eröffnet wird.[18]

Hätte im Falle des HessVGH die Behörde die Möglichkeit gehabt, den Anhörungsmangel im Laufe des Widerspruchsverfahrens zu heilen? Im Prinzip wohl ja, allerdings hatte der Adressat der Auskunftsverfügung zum Zeitpunkt des Beschlusses des HessVGH seinen Widerspruch noch nicht einmal begründet, sondern lediglich Akteneinsicht beantragt, um eine Begründung vorzubereiten (Rn. 28). Und bekanntlich setzt die Heilung eines Anhörungsfehlers im Widerspruchsverfahren (neben weiteren Erfordernissen wie einem mit Gründen versehenen Ausgangsbescheid und einer Rechtsbehelfsbelehrung) voraus, dass die Behörde ein etwaiges Vorbringen des Widerspruchsführers zur Kenntnis nimmt und sich mit der Argumentation erkennbar auseinandersetzt.[19] Insofern ergeben sich hier offensichtliche Berührungspunkte mit den Heilungsanforderungen, welche der HessVGH im vorliegenden Fall für eine Heilung außerhalb des Widerspruchsverfahrens aufstellt.

Folgerichtig lehnt das Gericht auch eine Heilung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ab, da die Argumentation in diesem Verfahren eine ordnungsgemäße Widerspruchsbegründung nicht ersetze, die der Antragsteller nach seinem ausdrücklichen Bekunden noch vornehmen wolle (Rn. 29–31).[20]

5. § 46 VwVfG

Abschließend verneint der HessVGH auch die Anwendung des § 46 VwVfG (Rn. 32). Denn bei Ermessensentscheidungen – und um eine

10 Anders § 24 Abs. 2 SGB-X, in dem das Wort „insbesondere" fehlt.

11 Dazu *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. (Fn. 2), § 28 Rn. 46.

12 Anders wohl die Vorinstanz, die offenbar meinte, von dem Anhörungsmangel absehen zu können, weil dieser „nicht ins Gewicht falle", vgl. Rn. 23 a. E.

13 Dazu *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. (Fn. 2), § 28 Rn. 75 ff.

14 So auch in vergleichbaren Fällen einer fehlenden Begründung der Ermessensentscheidung, Urteil des BVerwG v. 15.12.1983 – Az. 3 C 27/82, zitiert nach juris (Rn. 63); Beschluss des HessVGH v. 20.5.1988 – Az. 4 TH 3616/87, zitiert nach juris (Rn. 25); zu den Folgen eines Verstoßes gegen die Anhörungspflicht allgemein *Pünder* in: Erichsen/Ehlers, a.a.O. (Fn. 2), § 14 Rn. 31.

15 Der zeitliche Rahmen des § 45 Abs. 2 VwVfG wäre in jedem Fall gewahrt gewesen.

16 Dies betont auch das Urteil des BVerwG v. 24.6.2010 – Az. 3 C 14/09, zitiert nach juris (Rn. 37). Ebenso *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. (Fn. 2), § 45 Rn. 26; *Sachs* in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 45 Rn. 76 m.w.N.

17 Es müsse ein neue und im Grundsatz ergebnisoffene inhaltliche Befassung stattfinden, so *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. (Rn. 2), § 45 Rn. 26 Fn. 46.

18 Zu Einzelheiten s. *Ruffert* in: Erichsen/Ehlers. a.a.O. (Fn. 2), § 26 Rn. 10 f.

19 Grundlegende Entscheidung: Urteil des BVerwG v. 17.8.1982 – Az. 1 C 22/81, BVerwGE 66, 111 ff.; Im Einzelnen ist hier vieles umstritten, s. dazu *Hufen,* a.a.O. (Rn. 6), Rn. 603 ff.

20 Ob Ausführungen in einem Gerichtsverfahren überhaupt geeignet sein können, einen Anhörungsmangel zu heilen, ist zwischen dem BVerwG und einigen Oberverwaltungsgerichten umstritten, s. dazu die Hinweise in Rn. 30 des Beschlusses des HessVGH. Auf diese Frage kam es hier jedoch nicht an, da der Antragsteller deutlich gemacht hatte, dass er seinen Widerspruch noch eigens begründen wollte.

solche handelt es sich bei § 44 Abs. 1 S. 1 KWG[21] – ist es in der Regel nicht offensichtlich, dass die Verletzung der Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.[22] Im Ergebnis musste der HessVGH daher die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen das Auskunftsersuchen anordnen.

6. Reaktionsmöglichkeiten der Behörde

Wie geht es weiter? Eine Möglichkeit weist der HessVGH am Ende seiner Entscheidung selbst auf: Die Behörde kann die erforderliche Anhörung ordnungsgemäß nachholen und einen Abänderungsantrag nach § 80 Abs. 7 VwGO stellen (Rn. 33 a.E.). Eine andere Möglichkeit bestünde für die Behörde darin, den Anhörungsmangel im Rahmen des Widerspruchsverfahrens auf die oben beschriebene Weise zu heilen. Die vom HessVGH angeordnete aufschiebende Wirkung des Widerspruchs würde allerdings nicht bereits mit dem Erlass des Widerspruchsbescheides enden, sondern frühestens mit dessen Unanfechtbarkeit (§ 80 b Abs. 1 Satz 1, 1. Alt. VwGO).

7. Prüfungsaufbau zu § 28 VwVfG

Anhand der Entscheidung lässt sich unschwer eine korrekte Prüfungsabfolge zur Frage der ordnungsgemäßen Anhörung entwickeln. Es wird dabei davon ausgegangen, dass der zu erlassende Verwaltungsakt ergangen ist, ohne dass zuvor eine Anhörung erfolgte.

Prüfungsablauf:

1. Musste nach § 28 Abs. 1 VwVfG eine Anhörung erfolgen?
Voraussetzungen:
Verwaltungsakt, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift.

2. Konnte nach § 28 Abs. 2 VwVfG von der erforderlichen Anhörung abgesehen werden?
Voraussetzungen:
Wenn die Anhörung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbes. wenn einer der genannten Ausnahmegründe vorliegt, **und** wenn ein Absehen von der Anhörung auch ermessensgerecht ist (Begründung erforderlich).

3. Musste die erforderliche Anhörung wegen § 28 Abs. 3 VwVfG unterbleiben?
Voraussetzungen:
Zwingendes öffentliches Interesse.

Zwischenergebnis: Wenn eine Anhörung hätte erfolgen müssen, ist der Verwaltungsakt regelmäßig formell rechtswidrig.

4. Kann der Anhörungsmangel nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG geheilt werden?
Voraussetzungen:
- Verwaltungsakt nicht nichtig nach § 44 VwVfG.
- Nachholung der erforderlichen Anhörung im „Zeitfenster" des § 45 Abs. 2 VwVfG (Behörde muss Gelegenheit zur Stellungnahme geben **und** sich anschließend – sofern eine Äußerung erfolgt ist – erneut inhaltlich mit der Sache befassen). Dies kann auch im Widerspruchsverfahren geschehen.

5. Sollte eine Heilung nicht erfolgt sein: Kann die Aufhebung des formell rechtswidrigen Verwaltungsaktes wegen § 46 VwVfG nicht beansprucht werden?
Voraussetzungen:
- Verwaltungsakt nicht nichtig nach § 44 VwVfG.
- Es muss offensichtlich sein, dass der Anhörungsmangel die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (bei Ermessensentscheidung kaum anzunehmen).

21 Allein schon wegen des nicht festgelegten Umfangs des Auskunftsersuchens.
22 S. i. E. *Kopp/Ramsauer,* a.a.O. (Fn. 2), § 46 Rn. 32 m.w.N.; speziell zum Fall der unterbliebenen Anhörung im Zusammenhang mit einer Ermessensentscheidung s. a. *Maurer,* a.a.O. (Rn. 2), § 10 Rn. 41 a. E.

Welf Sundermann*

Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2012

Im Anschluss an meinen gleichnamigen Aufsatz in DVP 2012, S. 94 ff. und dem dort schon als Gesetzentwurf angekündigten **„Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften"** gilt es über dieses dann vom Landtag am 13. September 2012 beschlossene Gesetz (GV.NRW. 2012, S. 421 ff.) und andere Gesetze mit kommunalrechtlichem Inhalt zu berichten.

* Verwaltungsdirektor a.D. *Welf Sundermann* war stelv. Studienleiter eines Studieninstituts für kommunale Verwaltung in NRW.

I.

Die Landtagsfraktionen der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der FDP wollten mit ihrem Gesetzentwurf die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes verbessern. Gleichzeitig wurden „nach der Reform der Kommunalverfassung im Jahre 2007 Anregungen und Hinweise aus der kommunalen Praxis zur Fortentwicklung oder Klarstellung der novellierten Normen aufgegriffen" (LT-Drucks. 15/3398, S. 2, die als Drucks. 16/48 unverändert nach der Neuwahl des Landtages im Mai 2012 wieder eingebracht wurde).

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt", die der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform in der 14. Legislaturperiode aus Experten der kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien, der kommunalen Spitzenverbände und der Landtagsfraktionen unter beratender Beteiligung des Innenministeriums gebildet hatte, sind in den Gesetzentwurf eingeflossen.

1. § 4 Abs. 6 S. 4 GO stellt nunmehr eindeutig klar (was in der Praxis aber immer schon so gehandhabt wurde), dass die Bestimmung einer kreisangehörigen Gemeinde zur Mittleren kreisangehörigen Stadt oder einer Mittleren kreisangehörigen Stadt zur Großen kreisangehörigen Stadt in der entsprechenden Rechtsverordnung der Landesregierung zum 1. Januar des auf die Verkündung folgenden übernächsten Kalenderjahres in Kraft tritt.
Wird also eine Gemeinde zur Mittleren kreisangehörigen Stadt bestimmt und die Änderung der Rechtsverordnung („Verordnung zur Bestimmung der Großen kreisangehörigen Städte und der Mittleren kreisangehörigen Städte nach § 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen") tritt im Juli 2013 in Kraft, so hat die betreffende Gemeinde bis zum 1. Januar 2015 Zeit, sich auf die Übernahme ihrer damit verbundenen neuen Aufgaben einzustellen.
In § 4 Abs. 7 wurde mit einer rein redaktionellen Änderung nachvollzogen, dass die Aufgaben des statistischen Landesamtes seit dem 1.1.2009 vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) wahrgenommen werden.

2. Die von der kommunalen Praxis monierten Unstimmigkeiten in der Verweisung des § 27 Abs. 5 GO (passives Wahlrecht) auf den § 27 Abs. 3 (aktives Wahlrecht) haben zur Ergänzung des § 27 Abs. 5 geführt, womit klargestellt wird, dass für die Wählbarkeit zum Integrationsrat oder zum Integrationsausschuss die Vollendung des 18. Lebensjahres ebenso Voraussetzung ist wie der seit mindestens einem Jahr rechtmäßige Aufenthalt im Bundesgebiet und die Hauptwohnung in der Gemeinde seit mindestens drei Monaten.

3. § 44 GO hat in seinem bisherigen Absatz 2 eine Neuformulierung erfahren, mit der den Arbeitnehmern Rechnung getragen wird, die eine gleitende Arbeitszeit haben. Für sie ist jetzt die Zeit der Ausübung ihres Mandats innerhalb des für sie vorgegebenen Arbeitszeitrahmens zur Hälfte auf die regelmäßige Arbeitszeit anzurechnen. Das war zuvor nach der geltenden Rechtsprechung nicht möglich gewesen. Eine abschließende Ausgleichsregelung für alle Formen von Arbeitsverhältnissen mit „unregelmäßigen Arbeitszeiten", wie z.B. Schichtarbeit oder Arbeit auf Abruf konnte nicht gefunden werden (LT-Drucks. a.a.O, S. 29).
§ 44 Abs. 2 S. 3 stellt klar, dass zu den Tätigkeiten, die auf Veranlassung des Rates erfolgen, auch eine Tätigkeit als vom Rat entsandter Vertreter der Gemeinde in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts gehört (s.a. §§ 63 Abs. 2 und § 113 GO).
Der neue Absatz 3 in § 44 GO verschafft den gemeindlichen Mandatsträgern einen Urlaubsanspruch von acht Arbeitstagen in jeder Wahlperiode.
Der Gesetzentwurf stellt in seiner Begründung zur § 44 Abs. 3 (LT.-Drucks. a.a.O, S. 31) fest, dass Ratsmitglieder wegen der Flut der Vorlagen nicht nur ein zeitliches Problem haben, „sie haben auch oft ein qualitatives Informationsdefizit, da ihnen zu wichtigen Fragen zuverlässige und rechtzeitige Informationen fehlen oder die entsprechenden Vorkenntnisse nicht vorhanden sind" … „Den gestiegenen inhaltlichen Ansprüchen an die Tätigkeit der Ratsmitglieder muss durch eine angemessene Fort- und Weiterbildung in rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Fragestellungen Rechnung getragen werden".
Auf eine spezifische Benennung möglicher Träger der kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen im Gesetz selbst wurde verzichtet. Es dürfte allerdings kein Zweifel bestehen, dass zu den Anbietern von Bildungsveranstaltungen, die „der Ausübung ihres Mandats förderlich sind", neben den kommunalen Spitzenverbänden, den kommunalpolitischen Vereinigungen der politischen Parteien u.a. auch die Studieninstitute für kommunale Verwaltung gezählt werden müssen.
Die Zahl von acht Tagen stellt einen Mittelwert dar. So gewährt Hessen bis zu zwei Wochen jährlich, Niedersachsen bis zu fünf Arbeitstage in jeder Wahlperiode, Rheinland-Pfalz fünf Arbeitstage im Kalenderjahr.
Da für die Zeit des Urlaubs kein Anspruch auf Lohn oder Gehalt besteht, werden der Verdienstausfall und Kinderbetreuungskosten nach Maßgabe der Regelungen des § 45 Abs. 1 bis 3 ersetzt.

4. Mit Drucks. 16/870 brachten die o.a. Landtagsfraktionen nach der schon abgeschlossenen Beratung im Ausschuss für Kommunalpolitik direkt in den Landtag einen Änderungsantrag zu ihrem Gesetzentwurf ein, der eine Novellierung des § 45 GO zum Gegenstand hatte. Die zuvor erforderliche Ermittlung der „regelmäßigen" Arbeitszeit galt auch für die Hausarbeit (OVG NRW, Beschluss v. 5.10.2010 – 15 A 79/10). Und nur, wenn die Mandatswahrnehmung in diese regelmäßige Arbeitszeit der Haushaltsführenden fiel, durfte eine Entschädigung gezahlt werden.
Mit der Neuregelung wurde das Wort „regelmäßigen" gestrichen und damit auch den Verwaltungen der Arbeitsaufwand erspart, die regelmäßige Arbeitszeit individuell zu ermitteln. Nunmehr erhalten den Regelstundensatz Personen, die entweder einen Haushalt mit mindestens zwei Personen führen, von denen mindestens eine ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person nach § 14 SGB XI sein muss oder die einen Haushalt mit mindestens drei Personen führen. Unverändert gilt dieser Anspruch für Personen, die nicht oder weniger als 20 Stunden je Woche erwerbstätig sind.
– § 45 Abs. 3 GO (neu) –

5. Mit Beschluss vom 6.5.2011 -10 B 465/11- hatte der Baurechtssenat des OVG NRW entschieden, dass – entgegen der bis dahin vom Innenministerium geübten kommunalaufsichtlichen Praxis – die Vertretung des Bürgermeisters bei Dringlichkeitsentscheidungen gem. § 60 Abs. 2 GO dem stellvertretenden Bürgermeister (§ 67 GO) und nicht dem allgemeinen Vertreter (§ 68 GO) obliege, weil die Dringlichkeitsentscheidung an die Stelle einer Rats- bzw. Ausschusssitzung trete und damit der politischen Leitungsfunktion des Bürgermeisters als Ratsvorsitzenden und nicht seiner Aufgabe als Verwaltungsspitze zuzurechnen sei.
Das wird durch die Novellierung des § 60 jetzt korrigiert, indem in beiden Absätzen der Passus „im Falle seiner Verhinderung der allgemeine Vertreter" eingefügt wurde.
Auch diese Änderung wurde erst in „letzter Sekunde" beschlossen.

6. Dasselbe gilt für die Änderung des § 64 GO. Hintergrund dafür ist ein Urteil des BGH vom 27.10.2008 (NJW 2009, S. 289). Der BGH hatte die frühere Regelung in § 64 GO zur Abgabe von Verpflichtungserklärungen („Bürgermeister … und einem vertretungsberechtigten Bediensteten") als eine Gesamtvertretungsregelung

angesehen, die auch dem Schutz der Vertretenen diene und deshalb von ihnen nicht geändert werden kann. Deshalb sei es den Vertretern auch versagt, eine Einzelvollmacht zu erteilen, die soweit geht, dass sie einer Alleinvertretung gleichkommt.
Das hatte in der kommunalen Praxis zur Folge, dass der Bürgermeister und ein weiterer Vertretungsberechtigter persönlich an jedem Beurkundungsverfahren teilnahmen, weil die Notare keine generellen Vollmachten mehr akzeptierten. Diese außerordentliche Komplizierung der Außenvertretung wird durch die Streichung der Wörter „und einem vertretungsberechtigten Bediensteten" beseitigt. Mit der jetzt geltenden Alleinvertretung durch den Bürgermeister sind künftig wieder Vollmachten „alter Art" zulässig. Der Bürgermeister und sein allgemeiner Vertreter (§ 68 GO) dürfen Verpflichtungserklärungen jeweils allein unterzeichnen. Beigeordnete vertreten den Bürgermeister kraft Gesetzes in ihrem Arbeitsgebiet (§ 68 Abs. 2 GO). Sie unterzeichnen Verpflichtungserklärungen für Rechtsgeschäfte aus ihrem „Dezernat" also ebenfalls allein. Andere Bedienstete bedürfen dazu einer vom Bürgermeister oder seinem allgemeinen Vertreter erteilten schriftlichen Vollmacht (§ 64 Abs. 3 GO). Das alles gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 64 Abs. 2 GO), so dass z.B. die zahlreichen Werkverträge im Hoch- und Tiefbaubereich von entsprechend beauftragten Bediensteten (§ 68 Abs. 3 GO) schriftlich oder mündlich geschlossen werden können.
Mit der Neuregelung folgt Nordrhein-Westfalen der bereits in weiteren neun Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechtslage (anders z.B. immer noch Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, § 38 Abs. 6 S. 2 KV-MV, der zudem noch die Beidrückung des Dienstsiegels verlangt).

7. Das GO Reformgesetz vom 9.10.2007 (GV.NRW. S. 380) räumte in § 55 Abs. 1 S. 2 GO jedem einzelnen Ratsmitglied das Recht ein, vom Bürgermeister eine Stellungnahme zu einem Tagesordnungspunkt zu verlangen. Die damit korrespondierende Vorschrift in § 69 Abs. 1 S. 2 GO blieb aber unverändert. Danach war der Bürgermeister nur auf Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion verpflichtet, zu einem Punkt der Tagesordnung vor dem Rat Stellung zu nehmen. Diesen Widerspruch (auf den ich bereits in meinem Aufsatz „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO Reformgesetz NRW vom 9.10.2007, DVP 2007, S. 494 (495) hingewiesen hatte) löst die Novellierung des § 69 Abs. 1 S. 2 nun endlich auf, indem die Wörter „Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion" durch das Wort „Ratsmitgliedes" ersetzt wurde und damit beide Vorschriften harmonisiert sind (für Ausschusssitzungen gilt das entsprechend, § 58 Abs. 2 S. 1 GO).

8. Rein redaktioneller Art ist die durchgehende Ersetzung der Wörter „das Innenministerium" durch die Wörter „das für Inneres zuständige Ministerium" in der jeweiligen grammatikalisch richtigen Fassung. Mit Beginn der 15. Legislaturperiode ist das Innenministerium in „Ministerium für Inneres und Kommunales" umbenannt worden.

9. Dasselbe gilt für die Wörter „die Wahlzeit", die durch die Wörter „die Wahlperiode" ausgetauscht wurden. Das dient dem Gleichklang mit dem Sprachgebrauch des Kommunalwahlgesetzes.

II.

Das **„Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung anderer gesetzlicher Vorschriften"** vom 14.2.2012 hat u.a. zum Ziel, „die Integration fördernde Struktur auf Landes- und Kommunalebene zu sichern und weiter zu entwickeln und die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Leistungen im Rahmen der Aufnahme besonderer Zuwanderergruppen durch Integrationspauschalen zu unterstützen" (§ 1 Nr. 8 u. 9). „Subjektiv-öffentliche Rechte werden mit diesem Gesetz nicht begründet" (§ 3 Abs. 4 S. 3). Die Integrationspauschalen treten an die Stelle der bisherigen Erstattungs- bzw. Unterbringungspauschale.
Nach § 7 fördert das Land auf der Grundlage entsprechender Förderichtlinien Kommunale Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen. Diese Kommunalen Integrationszentren machen ergänzende Angebote zur Qualifizierung der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen, in Schulen und in sonstigen Bildungseinrichtungen hinsichtlich einer Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie einer Zusammenarbeit mit den zugewanderten Eltern. Ihre Errichtung liegt in der Entscheidung der Kreise und kreisfreien Städte, die dafür aber auch die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen können.

In Teil 3 des Gesetzes geht es um die Aufnahme besonderer Zuwanderergruppen. § 12 Abs. 1 erklärt die Aufgabe der Aufnahme und Betreuung der zugewanderten Personen weiterhin zur Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Das Landesaufnahmegesetz vom 28.2.2003 wird durch § 16 Abs. 1 S. 2 des o.a. Gesetzes aufgehoben. Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt wird nicht begründet, weil keine wirklich neue Aufgabe übertragen wird. Der Aufgabentyp Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wurde zwar beibehalten. „Es wird aber davon Abstand genommen, das noch im Landesaufnahmegesetz normierte Weisungsrecht beizubehalten" (LT-Drucks. 15/2944, S. 55).
§ 16 Abs. 2 verpflichtet die Landesregierung zur Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände und der an der Integration der Menschen mit Migrationshintergrund beteiligten Verbände und Organisationen. Dem Landtag ist über die Erfahrungen mit diesem Gesetz bis zum 31.12.2016 und danach alle fünf Jahre zu berichten.
In Artikel 4 wird das Erste Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes um die Nummer 8 ergänzt, derzufolge ein Vertreter des Integrationsrates oder Integrationsausschusses (§ 27 GO) dem Jugendhilfeausschuss als beratendes Mitglied angehört, das vom Integrationsrat/Integrationsausschuss gewählt wird.
Nordrhein-Westfalen ist das erste Flächenland der Bundesrepublik Deutschland, das ein solches Integrationsgesetz verabschiedet hat.

III.

Erstmals für das Haushaltsjahr 2013 gelten die Änderungen der Kreisordnung durch das **„Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – UmlGenehmG)"** vom 18.9.2012 (GV.NRW. S. 421 ff.).
Die Gemeinden werden jetzt stärker als bisher in das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage eingebunden.
Nach § 55 Abs. 1 u. 2 KrO erfolgt künftig die Festsetzung der Kreisumlage im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden. Das Benehmen ist sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung einzuleiten. Die Stellungnahmen der kreisangehörigen Gemeinden werden dem Kreistag mit der Zuleitung des Entwurfs

der Haushaltssatzung zur Kenntnis gegeben und den Gemeinden ist auf Wunsch sogar Gelegenheit zur Anhörung zu geben.
Die Festsetzung der Umlagesätze bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 56 Abs. 2 S. 2 KrO). Vor der Genehmigung gibt die Aufsichtsbehörde den kreisangehörigen Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme.
§ 56b KrO trifft Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bei den Kreisen.
§ 56c KrO ermächtigt die Kreise zur Erhebung einer Sonderumlage, sofern eine Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO eingetreten ist.
Regelungen zur Genehmigungspflicht der Umlage sowie Vorschriften über ein Haushaltssicherungskonzept gelten auch für die Landschaftsverbände und den Regionalverband Ruhr.

IV.

„Fünftes Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie des Justizministeriums“ vom 23.10.2012 (GV.NRW. S. 471 ff.).
Dieses Gesetz hebt die in den Jahren 2004 und 2005 für das gesamte Landesrecht vorgenommenen Befristungen bei einigen Gesetzen auf (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, Gesetz über den Regionalverband Ruhr, Kreisordnung, Landschaftsverbandsordnung, Gemeindeordnung, Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung).
Beim Korruptionsbekämpfungsgesetz wird die Frist bis Ende 2013 verlängert.
Dasselbe gilt für § 104 Abs. 1 S. 3 des Landesbeamtengesetzes und § 110 Abs. 1S. 1 des Justizgesetzes.
Durch das Zweite Gesetz zum Bürokratieabbau vom 9.10.2007 wurde das Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) nach § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO für Verwaltungsakte, die während des Zeitraumes vom 1.11.2007 bis zum 31.10.2012 bekannt gegeben worden waren, abgeschafft.
„Die bisherige Evaluierung der befristeten Abschaffung des Widerspruchsverfahrens hat Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Wiedereinführung von Widerspruchsverfahren möglicherweise nicht flächendeckend, aber in geeigneten Fällen sinnvoll sein könnte. Die vorliegenden Erkenntnisse reichen allerdings als Grundlage für eine gesetzgeberische Entscheidung derzeit nicht aus. Die ausreichende Analyse und die darauf basierende politische Willensbildung erfordert mehr Zeit, als bis zum Auslaufen der Regelung … zur Verfügung steht. Um die Bürgerinnen und Bürger wie auch die Verwaltungen nicht mit unnötigen Verfahrensänderungen zu belasten, soll die befristete Regelung….bis zum 31. Dezember 2013 verlängert werden. Bis dahin wird die Landesregierung überprüfen, ob und in welchen Fällen die Wiedereinführung von Widerspruchsverfahren sinnvoll ist und dem Gesetzgeber einen entsprechenden Vorschlag machen“ (LT-Drucks. 16/178, S. 12).

V.

Abschließend sei ein **Ausblick auf die für das Jahr 2013 zu erwartenden Änderungen** gestattet, soweit sie sich bereits jetzt abzeichnen.

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben einen Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Stärkung der Demokratie“ in den Landtag eingebracht (Drucks. 16/1468). Zentraler Punkt des Gesetzentwurfs ist die künftig wieder zeitgleiche Wahl von Bürgermeister, Rat, Kreistag und Landrat. Die mit der Kommunalrechtsreform 2007 eingeführte Entkoppelung der Wahl von kommunalen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten soll also rückgängig gemacht werden. Die Initiatoren des Gesetzentwurfs versprechen sich davon u.a. eine höhere Wahlbeteiligung und Kostenersparnis. Auch hatte sich die Sorge eingeschlichen, „dass die Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten quasi eine präsidiale Stellung erhalten und die Räte demgegenüber zu Reklamationsabteilungen verkommen“ (Plenarprotokoll 16/15, S. 5).
Eine zeitgleiche Wahl ist nur zu erreichen, wenn die Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten wieder auf fünf Jahre verkürzt wird. In die laufenden Amtszeiten und Wahlperioden einzugreifen, ist allerdings verfassungsrechtlich bedenklich. Deshalb sieht der Gesetzentwurf vor, die Wahlperiode für die im Jahr 2014 neu zu wählenden Vertretungskörperschaften einmalig auf sechs Jahre zu verlängern. Ab 2020 sollen dann die Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten verbunden mit den allgemeinen Kommunalwahlen regelmäßig in fünfjährigen Abständen stattfinden.
Die CDU-Fraktion hat vorgeschlagen, dem Beispiel Bayerns folgend, ab dem Jahre 2020 die gemeinsamen Wahlen nicht alle fünf Jahre, sondern alle sechs Jahre durchzuführen, weil dadurch ein Mehr an Fachkenntnissen erreicht würde und für die Umsetzung politischer Ziele ein längerer Zeitraum zur Verfügung steht, der sodann von den Bürgern in den Wahlen besser bewertet werden könne. „Damit würde auch die Wahl an sich an Bedeutung gewinnen. Daneben würde die Verlängerung der Wahlperiode mit einer gemeinsamen Wahl die finanziellen Belastungen der Kommunen für die Wahldurchführung erheblich verringern“ (Plenarprotokoll 16/15 S. 8)
Nach dem Wegfall der 5%-Sperrklausel bei den Kommunalwahlen 1999 besteht nach Meinung des CDU-Sprechers die Gefahr der Funktionsunfähigkeit. Die Anzahl der Fraktionen in den Räten erhöhte sich (nach Angaben des CDU-Sprechers) insbesondere in einigen kreisfreien Städten angeblich auf bis zu 13 Fraktionen (ein Beispiel dafür ist dem Verfasser allerdings nicht bekannt. Innenminister Jäger bestätigte diese Zahl zwar in der Plenarsitzung für seine Heimatstadt – Duisburg –. Nach der Hompage der Stadt Duisburg gibt es im Rat aber nur sechs Fraktionen) Auch die Anzahl der Einzelmandatsträger erhöhte sich um mehr als das Vierfache. „In kleineren Kommunen reichten teilweise rund 160 Stimmen für den Einzug in den Rat aus … In Nordrhein-Westfalen sind 1,2% bis 3% der Stimmen für einen Sitz in einer kommunalen Vertretung erforderlich (Plenarprotokoll 16/15, S. 8).
Nach der ersten Lesung im Landtag am 29.11.2012 wurde der Gesetzentwurf zur weiteren Beratung in den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen. Der hat am 1.2.2013 dazu eine Anhörung durchgeführt.

Über das Ergebnis der Beratungen wird nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu referieren sein.

Besuchen Sie unsere **neue Internetseite** unter:
www.dvp-digital.de

Peter Eichhorn*

ABC – Glossar – XYZ

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

Markt und Macht

Markt ist seit jeher der Ort von Angebot und Nachfrage. In den Namen Holz-, Fisch-, Gemüse-, Korn-, Tuch- oder Herrenmarkt (letzterer seinerzeit für Bankgeschäfte) lebt er fort. Auf dem Markt gründet die Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem des Wettbewerbs. Marktteilnehmer konkurrieren um Lieferanten und Kunden. Eine Ordnung bzw. Regulierung sorgt für einigermaßen faire Ausgleiche.
Man kann diesen engen Begriff erweitern und übertragen auf jedwede kollektive Veranstaltung individueller Interessen. Dann erlöscht die ökonomische Dimension oder spielt nur noch eine nachrangige Rolle. In diesem Sinn gibt es den Markt der Argumente, Meinungen, Ideen, Abstimmungen, Wahlen, Entscheidungen, Ideologien, Religionen, Weltanschauungen, Wertschätzungen usw. Sportveranstaltungen, Architekturwettbewerbe, Kulturereignisse, selbst Parteipolitik und Staatsintervention geschehen auf dem Markt bzw. bilden Marktgeschehen und vollziehen sich letzten Endes in der Öffentlichkeit.
Wesentlich ist sowohl für die Marktwirtschaft als auch für das Marktgeschehen generell, dass Akteure und Betroffene, Gewinner und Verlierer, Sieger und Unterlegene, Nutznießer und Benachteiligte weder den Markt zerstören können noch Existenzen vernichtet werden. Hier setzt die Frage nach der Macht respektive Herrschaftsausübung ein. Eine demokratische Gesellschaft beruht auf der Balance zwischen persönlicher Gestaltungsfreiheit und gemeinwohlorientierter Bindung. Der Staat hat die legitimen Regeln zu setzen und durchzusetzen. Dieses Grundverständnis zügelt Übermacht, verhindert beispielsweise, dass die Politik den Banken, der Pharmaindustrie oder Agrarlobby unterliegt. Politik und Staat müssen ihrerseits auf übermäßigen Interventionismus und Bürokratismus verzichten. Man wünscht sich eine Regulationskultur, die Alternativen eröffnet und nicht bevormundet und reglementiert.
Für Europa und speziell für Deutschland bilden die Finanzkrise in der Wirtschaft, die staatliche Überschuldung und der Vertrauensschwund in der Politik gravierende Herausforderungen. Es darf nicht sein, dass Kreditinstitute und Hedgefonds Hasardeuren die Bankgeschäfte überantworten, Gesetzgeber und Behörden öffentliche Haushalte zu Lasten künftiger Generationen plündern und überschulden, sich die politische Klasse unangemessen selbstbedient und bereichert. Es wird beklagt, dass die Machtverhältnisse in der Wirtschaft und im Staat und zwischen ihnen im Argen liegen. In aller Munde sind zwar die Worte Gleichheit und Gleichberechtigung. Doch auch grundrechtlich verankerte Prinzipien halten der Realität oft nicht stand.
Gleichstellung und Gleichbehandlung sind für viele Menschen und Institutionen zwar erstrebenswerte, kaum aber zu verwirklichende Ziele. Der Grund dafür: Gleichheit existiert nur formal und äußerlich, nicht hingegen inhaltlich. Jeder und alles unterscheiden sich und selbst die Rahmenbedingungen lassen sich nicht vollständig gleichmachen. Gern folgt man der Forderung nach gleichen Startchancen für Schule und Studium. Doch ungleiche Begabungen, Gesundheitszustände, Familienverhältnisse samt Milieus und Wohn- und Arbeitssituation, Einstellungen, Einkommen und Lebensstile sind real. Auf sie fokussieren sich Wirtschaft und Staat, erstere mit marktlichen Angeboten, letzterer durch stützende Maßnahmen bei Schwächeren. Stets aber bleiben Unterschiede im Ausgeliefertsein an Märkte und Mächte.
Marktmacht entsteht in der Marktwirtschaft durch Monopolisierung, Konzentration, Kartellbildung, unlauteren Wettbewerb, insgesamt durch wirtschaftliche Stärke. Staatsmacht, lies: Regierungsmacht, erwächst in der Demokratie durch fehlende Opposition, Rückzug der Mehrheit der Bürger aus dem Politikbetrieb, Klientelbevorzugung, gängelnde Bürokratie und übersteigerte Kontrollen. Staatsmacht kann sich auch in exzessiven legislativen Ge- und Verboten, Anreizen und Sanktionen äußern, indem Parteien sich aller Lebensbereiche bis ins Einzelne bemächtigen, Meinungen und Wahlen manipulieren, Koalitionen willkürlich eingehen und in Koalitionsausschüssen Regierungsgeschäfte vorweg nehmen. Staatsmacht zementiert eine Verfassung, wenn sie Strukturen und Gesetzgebungsverfahren vorsieht, die partikularen Interessen Vorschub leisten. Der Vermittlungsausschuss zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat erweist sich als ein solches übermächtiges Gremium, dessen 32 Mitglieder einschließlich des Vorsitzenden die Allgemeinheit trotz der Tragweite seiner Entscheidungen nicht einmal kennt.
Damit Märkte und Mächte nicht ausufern, gibt es – zumindest theoretisch – einfache Lösungen. Leitend sind Verhaltensregeln, die Konflikte friedlich bzw. konsensorientiert beilegen und überzeugen statt überstimmen. Das Verhalten sollte rechtschaffen zustande kommen sowie ehrbar und redlich bestimmt sein (alles Adjektive, die im gegenwärtigen Wortschatz ungebräuchlich sind). Praktisch heißt das, dass man richtig informiert, offen und verlässlich (ver-)handelt, Waren korrekt kennzeichnet, mit Verträgen nicht knebelt und Voraussetzungen und Wirkungen von Abschlüssen, Beschlüssen, Maßnahmen und Vorgaben verständlich anspricht.

Paradigmenwechsel

Wegen der überfälligen und grundlegenden Veränderung in der Betrachtung und Bedeutung der öffentlichen Verwaltungen und ihrer Aktivitäten greift dieser Beitrag auf den lateinischen Spruch zurück: omnia tempus habent – alles hat seine Zeit. Die Zeit ist längst abgelaufen, in der der Untertan Staats- und Stadtverwaltung als Instrumente der Obrigkeit und ihr Handeln als Ausfluss der Monopolgewalt hinnehmen musste. Übrig geblieben ist aber noch immer

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

die Vorstellung vom Verwaltungshandeln als einer geld- und weitere ressourcenverbrauchenden Tätigkeit. Man bedürfe ihrer zwar notgedrungen, müsse sie aber in die Schranken weisen, um produzierendes Gewerbe und kreative Kultur nicht zu gängeln. So gesehen seien Besoldung (von Beamten) und Vergütung (von Angestellten) im öffentlichen Dienst konsumtive Ausgaben, die im Wesentlichen von den erarbeiteten oder sonst wie erwirtschafteten Einkommen der Steuerzahler stammten.

Diese Perspektive erweist sich als überholt. Der Paradigmenwechsel besteht darin, öffentliche Verwaltungen als Produzenten öffentlicher Dienstleistungen zu erkennen. Produktion und Produkte rühren allerdings nicht vom unternehmerischen Erwerbsstreben her, wohl aber vom Dienstprinzip im Sinne einer dienenden Partnerschaft, einer Koproduktion der Behörden mit Bürgern und Betrieben. Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, Schulen, Hochschulen, Sozialversicherungen und andere öffentliche Einrichtungen kooperieren untereinander und wirken mit privaten Personen und Institutionen in der Absicht zusammen, gemeinsam individuelle und kollektive Bedürfnisse im Einklang mit dem öffentlichen Interesse zu decken oder zumindest ihm nicht zu schaden. Es sei hinzugefügt, dass eine solche Partnerschaft – ähnlich im Fall der Patientenmitwirkung bei der Heilbehandlung – nur funktioniert, wenn einem aktivierenden Staat nicht passive und kriminelle, sondern aktive und gesetzestreue Leistungsempfänger gegenüber stehen.

Der Paradigmenwechsel fordert neue Sprachregelungen. Zugegeben: sie fallen schwer, stoßen auf Widerstand oder sind chancenlos. Beispiel: Trotz der verbreiteten Einsicht, wonach Arbeitnehmer Arbeit geben und Arbeitgeber Arbeit nehmen, heißen die Arbeit nehmenden Firmen nach wie vor Arbeitgeber, verstanden als Arbeitsplatzgeber, und die Arbeit gebenden Personen Arbeitnehmer, verstanden als Arbeitsstelleinanspruchnehmer. Auch die Begriffe „Dienstherr" und „Dienstgeber" verweisen auf eine vergangene Zeit, als es noch Dienstmägde und Knechte gab.

Apropos Partnerschaft. Öffentlich-private Partnerschaften gibt es seit Jahrzehnten. Es begann mit gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der kommunalen Wirtschaft – heute bei Versorgungs- und Verkehrsunternehmen weit verbreitet. Öffentliche und private Partner gründeten inzwischen in vielen Wirtschaftszweigen gemeinsame Unternehmen oder arbeiten auf enger vertraglicher Basis zusammen. Man könnte in Anlehnung an die betriebliche Faktorkombination von öffentlich-privater Produkt- oder Projektkombination sprechen. Doch damit ist noch kein Paradigmenwechsel eingetreten. Er manifestiert sich erst in einer Art Systemkombination zwischen Staats- und Privatsektor, lies: zwischen Staat und Privat. Beide Seiten bilden Koproduzenten zur Erreichung ihrer Ziele. Sie mögen sich entsprechen oder widersprechen, Staats- oder Individualziele, Grundrechte oder Pflichten, Gebote oder Verbote, Auskünfte oder Genehmigungen, Ermittlungen und Überwachungen, Verwaltungsakte oder Gerichtsurteile beinhalten. Stets wird man davon ausgehen können, dass Normen und Werte (einschließlich Geldwerte) kombiniert werden. Die Exekutive und selbst die Judikative und sämtliche Einwohner sind in die gesellschaftlichen Prozesse und Strukturen eingebunden; die Staatsbürger nehmen im Übrigen über Wahlen indirekt auch teil an der Legislative. Bei der genannten betrieblichen Faktorkombination werden Produktionsfaktoren (Einsatz- bzw. Inputgüter wie Personal, Kapital, Material, Energie, Dienste, Rechte und Natur) so miteinander verknüpft, dass höherwertige (Sach-, Kapital-, Rechts-)Güter und Dienstleistungen entstehen. Prinzipiell ähnlich verhält es sich, wenn staatliche Instanzen rechtlich und tatsächlich tätig werden und ihr koproduzierendes Handeln die Bewältigung humaner, sozialer oder ökologischer Herausforderungen auf lokaler, regionaler, nationaler, europaweiter oder globaler Ebene gewährleistet.

Den Paradigmenwechsel kann man auch anders in Augenschein nehmen. Während früher Staat und Gesellschaft getrennt waren, sichtbar im herrschenden Staatsapparat mit seinen Funktionären als „die da oben", begegnen sich Rechts-, Sozial- und Umweltstaat und Zivilgesellschaft auf gegenseitig agierende und reagierende Weise. Die heutige Zivilgesellschaft geriert sich als emanzipierte Generation mit grundrechtlich gesicherten Ansprüchen an Politik und Verwaltung. Konkret: Minister bzw. Senatoren, Staatssekretäre, Behördenleiter, Bürgermeister, Landräte, Beigeordnete usw. empfindet man immer weniger als Staatsdiener, vielmehr fordert man von ihnen die Rolle als Treuhänder der Bürgerschaft. Will sagen: die frühere Distanz zwischen staatlichen und privaten Akteuren ist gewichen. Stattdessen arbeiten beide Seiten zusammen. Exemplarisch kann man auf Koproduktionen zwischen den Streitkräften und industriellen Auftragnehmern bzw. Betreibern oder zwischen dem Staat und privaten Entsorgungsunternehmen oder zwischen Bundesländern und Privatschulen hinweisen. Die Arbeitsteilung verläuft unterschiedlich, manchmal führt der Staat das Ruder, manchmal sind die Strategien dem State of the Art privater Wissenschaftler und Techniker bzw. deren Forschungsinstituten geschuldet. Deals kommen aus fachlichen oder interessengeleiteten Gründen selbst bei der Gesetzesvorbereitung vor; allerdings stellt sich dann die Frage nach der Legitimation verwaltungsexterner Akteure.

Reparaturbetrieb Staat

Hinter dieser Floskel verbirgt sich ein ernsthaftes Problem. Der Staat, im 19. Jahrhundert als Bollwerk der Nation gepriesen, seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Garant der Freiheits- und Menschenrechte und Wächter der Werte verstanden, scheint in die Rolle einer Institution zu geraten, die hauptsächlich Fehlentwicklungen zu korrigieren hat. Die globale Revolution der Informations- und Kommunikationstechnik (IT) und der audio-visuellen Medien mitsamt der entstandenen Netzwerke (mit guten und bösen Absichten) sowie die multinational agierenden Konzerne mit digitalem Finanzmarktkapitalismus, weltweiter Logistik und Personalfluktuation heben Zeit- und Ortsdifferenzen auf, führen zu reflexartigen Verhaltensweisen der Menschen und bieten neben unvorstellbaren individuellen Chancen erhebliche gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Risiken. Sie äußern sich u.a. in Finanzkrisen, Terrorismusgefahren, Cyberangriffen (d.h. Angriffe im virtuellen Raum aller auf Datenebene vernetzten IT-Systeme im globalen Maßstab), Drogenkriminalität, Naturkatastrophen, Kontamination und Pandemien.

Diesen Schäden Einhalt zu gebieten, wird dem Staat überantwortet. Da es den Ländern offenbar nicht gelingt, solche negativen Auswüchse vorauseilend oder mitschreitend zu verhindern, müssen sie nachträglich in die Rechts-, Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftsordnungen eingreifen und sie so reparieren, dass sie zumindest bis zur nächsten Fehlentwicklung gewappnet sind. Durch diese Systemkorrekturarbeit hinken die Staatsorgane den Umbrüchen in der Welt hinterher. Sie können immer weniger Zukunft gestalten. Ihre Instrumente wie Aufklärung, Appelle, Motivation, Vorbild, Abkommen und Rechtsprechung werden den gravierenden Grenzsituationen kaum mehr Herr. Die Politik verliert an Bedeutung. Andere Mächte wachsen: Netzwerke von und für Millionen (bald Milliarden?) Menschen, kraftvolle überstaatliche Nongovernment-Organisationen und Weltfirmen, die Staatsgrenzen und Kontinente überspringen.

Günter Haurand/Jürgen Vahle*

„Die letzten ihrer Art“

- Fallbearbeitung im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht –**

A. Sachverhalt

Az. 32/117-22-12 Beilfeld, den 14.05.2012

1. Vermerk

In der Anlage befindet sich das Bildschirmfoto einer Einladung, die nicht nur ich, sondern eine Vielzahl von Mitgliedern des Netzwerks Diplodok bekommen haben. Eine Vielzahl von Mitgliedern hat bereits ihr Kommen angekündigt.

Ich weiß mit Sicherheit, dass es sich bei dem Einladenden „Sting“ um den Anwärter des EJ 2009 Hannes Brockschnieder aus Wetmold handelt. Ich kenne ihn nicht nur aus der Zeit an der hiesigen FH, sondern auch weil ich ein Klassenkamerad seines älteren Bruders war, der hier in der Stadt ein kleines Nagelstudio betreibt.

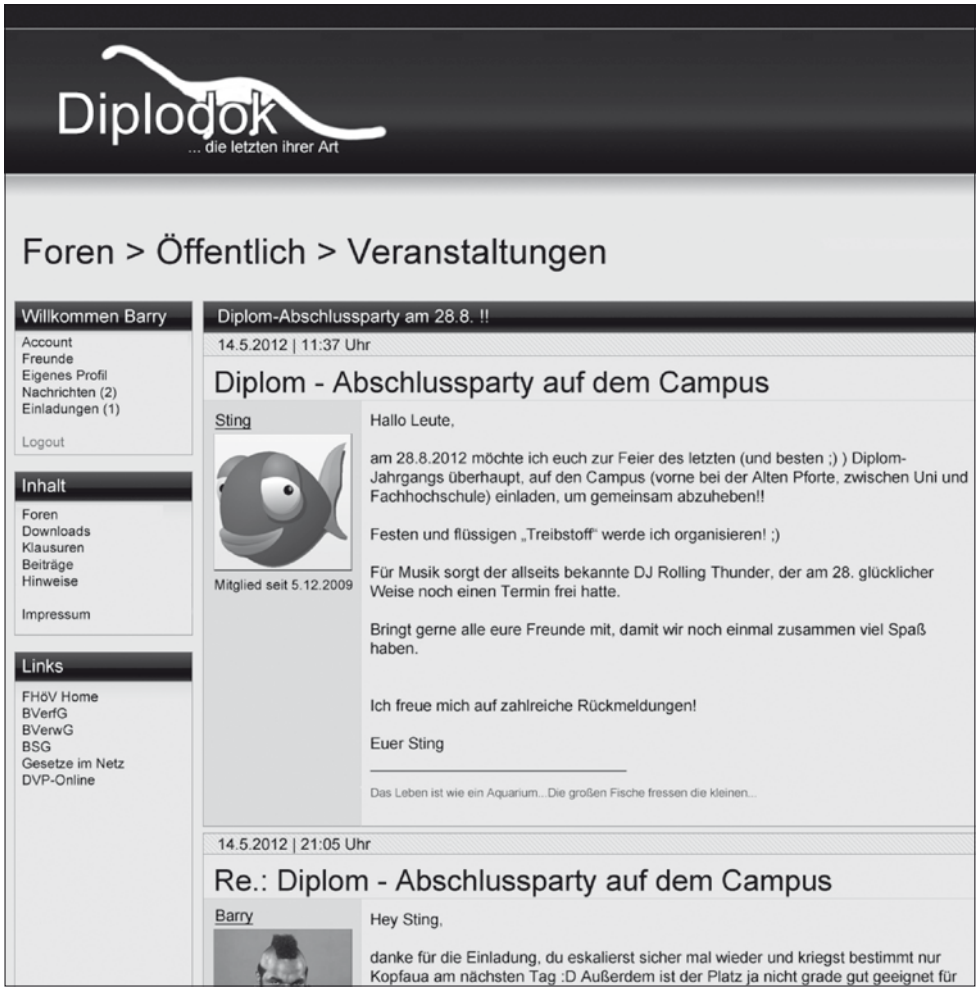
Meiner Meinung nach ist die geplante Party zwar eigentlich eine gute Idee, dürfte aber an dem vorgesehenen Ort so doch nicht stattfinden. Deshalb schlage ich vor, ihn anzuschreiben und auf die Probleme hinzuweisen, die derartige Veranstaltungen auf öffentlichen Straßen verursachen können.

gez. Dörnbach,

Stadtinspektor z.A.

2. Frau Dr. Haubner z.K.

Anlage Bildschirmfoto



* Regierungsdirektor *Günter Haurand* und Prof. Dr. *Jürgen Vahle* lehren an einer Fachhochschule in NRW.

** Es handelt sich um die Prüfungsklausur im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht, die im Sommer 2012 im Rahmen der Staatsprüfung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst in NRW ausgegeben wurde.

Az. 32/117-22-12 Beilfeld, den 18.05.2012

1. Vermerk

Eine Abschlussparty an der vorgesehenen Stelle kann nicht akzeptiert werden, weil es dort zu erheblichen Verkehrsbehinderungen kommen würde. Der Zugang zu den Gebäuden von FHöV und Universität wäre für die Dauer der Veranstaltung sehr stark eingeschränkt, zumal es sich bei dem betroffenen Gehweg um die direkte Verbindung zwischen Campusgelände und Straßenbahnhaltestelle handelt (vgl. Lageplan). Dies hat auch eine Vertreterin der Universitätsverwaltung (Frau Katrin Rose, Abteilungsleiterin Flächenmanagement) bestätigt, mit der ich heute telefoniert habe.
Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass für diese Flächen weder die Universität, noch die FHöV das Hausrecht ausüben kann. Der Weg dient zwar (auch) der Erschließung der Einrichtungen, steht aber weiter in der Verantwortung der Stadt Beilfeld.
Auch durch etwaige Auflagen und andere Einschränkungen kann dieses Problem nicht gelöst werden, da diese nicht nur permanent überwacht, sondern auch kurzfristig durchgesetzt werden müssten.
Der einladende Studierende ist daher im Rahmen einer Anhörung darauf hinzuweisen, dass diese Veranstaltung unterbleiben und die Einladung wieder zurückgenommen werden sollte.

gez.

Dr. Haubner

2. Herrn Stadtinspektor z.A. Dörnbach m.d.B. um Erstellung eines Entwurfs der Anhörung

Lageplan

STADT BEILFELD
Der Oberbürgermeister

Amtsallee 1
12345 Beilfeld
Telefon : 123456-0
Fax: 123456-10

Amt
Ordnungsamt
Auskunft erteilt
Fr. Dr. Haubner
Zimmer
12
☎ Vorwahl
00235
☎ Durchwahl
12345680

Herrn
Hannes Brockschnieder
An der Wolfskehle 38
12340 Wetmold

Az.: 32/117-22-12 Datum: 22.05.2012

Anhörung

Sehr geehrter Herr Brockschnieder,

am 14.05.2012 haben Sie auf dem Netzwerk „Diplodok“, auf dem sich aktuelle und ehemalige Absolventen der Ausbildung zum Diplom-Verwaltungswirt in NRW austauschen können, zu einer Abschlussparty des letzten Diplomjahrgangs in Beilfeld eingeladen. Diese Party soll am 28.08.2012 auf einem Gelände in der Nähe der Hauptgebäude der Universität und der FHöV in Beilfeld stattfinden.

Vorgesehen ist, dass bei dieser Veranstaltung Musik abgespielt wird; auch die Verpflegung „in fester und flüssiger Form“ wollen Sie organisieren.
Diese Veranstaltung kann auf dieser Fläche so nicht stattfinden. Die Fläche ist für den Fußgängerverkehr von und zu Universität und FHöV unverzichtbar und kann nicht für längere Zeit nahezu komplett durch eine Feier mit voraussichtlich einer größeren Teilnehmerzahl, eine Musikanlage sowie Tische, Stühle und Zapfanlagen blockiert werden. Bereits bei der Errichtung des Campus hatte die Stadt Beilfeld die ehemalige Querverbindung zum nördliche gelegenen Industriegebiet für den Fahrzeugverkehr gesperrt und nur noch als Fußgängerbereich gewidmet, um so die Nutzer des ÖPNV möglichst leicht auf das Gelände zu führen. Dies wird auch sch ein Verkehrsschild verdeutlicht, wonach der Weg zwar für Rettungsfahrzeuge und Zulieferer frei ist, Fahrzeugverkehr aber ansonsten verboten ist.
An dieser Zweckbestimmung hat sich nichts geändert; die Fläche steht zwar im Eigentum der Stadt, ist aber ausschließlich für die Verkehrszwecke vorgesehen. Eine private Feier ist damit nicht vereinbar.
Ich weise Sie daher darauf hin, dass ich die Veranstaltung notfalls untersagen und Sie auffordern werde, sie abzusagen. Zuvor gebe ich Ihnen aber Gelegenheit, sich **bis zum 15.06.2012** zu der Angelegenheit zu äußern.

Hochachtungsvoll

Im Auftrag
gez. Dr. Haubner

Hannes Brockschnieder
An der Wolfskehle 38
12340 Wetmold

An den
Oberbürgermeister der Stadt Beilfeld
Amtsallee 1

12345 Beilfeld 11.06.2012

Betr.: Abschlussparty
Bez.: Anhörungsschreiben vom 22.05.2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst einmal frage ich mich, woher sie überhaupt wissen, dass ich diese Einladung ausgesprochen habe. Diese ist schließlich unter meinem Pseudonym, nicht unter meinem richtigen Namen erfolgt. Ihre Behörde ist jedenfalls nicht Mitglied in unserer Community, so dass Sie wohl durch rechtswidrige Ermittlungen im Internet meinen Namen und meine Adresse herausbekommen haben. Schon deshalb sind alle weiteren Aktionen rechtswidrig, die Informationen über meine personenbezogenen Daten unterliegen einem Verwertungsverbot.
Außerdem halte ich es für fraglich, ob Sie überhaupt für diese Angelegenheit zuständig sind. Ich erinnere mich daran, im Studium das Verhältnis zwischen Polizei und Ordnungsbehörde kennengelernt zu haben. Dabei hieß es, dass die Polizei ausschließlich zuständig für Versammlungen ist. In § 1 der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz heißt es, die Kreispolizeibehörde sei zuständige Behörde nach den §§ 14, 15 Versammlungsgesetz. Wenn wir uns also Ende August versammeln, dann kann allenfalls die Polizei hierzu Regelungen treffen.
Auch die örtliche Zuständigkeit ist mir nicht so klar, denn ich wohne schließlich nicht in Beilfeld; § 3 VwVfG NRW sollte beachtet werden. Für das Internet gibt es eigentlich gar keine örtliche Zuständigkeit, es ist überall zugleich.
Verkehrsprobleme sind an der geplanten Stelle doch eigentlich gar nicht möglich, schließlich dürfen Autos dort gar nicht herfahren. Die Fahrbahn liegt doch an einer völlig anderen Stelle. Fußgänger und Gedränge sind auf dem Platz eigentlich ganz alltäglich; jetzt bleiben wir halt etwas länger stehen, unterhalten uns (aber auf keinen Fall über Ausbildung oder Fachhochschule) und trinken und essen dabei ein wenig. Wir wollen nur etwas chillen.
Selbst wenn es Probleme geben sollte, ist das doch nicht meine Angelegenheit. Ich kann doch nicht als Hilfspolizist die Leute zum Weitergehen auffordern, ich hatte doch nur die Idee zu der Party. Wollen sie etwa den Zweckveranlasser „ausgraben“, den ich schon im Studium nie nachvollziehen konnte? Ich bin jedenfalls nicht verantwortlich.
So eine Party ist doch nicht genehmigungspflichtig; jedenfalls das Gewerberecht passt nicht, weil niemand Gewinn erzielen will oder wird. Auch das Baurecht passt nicht, weil ich keine baulichen Anlagen installieren werde. So hat der Vertiefungsbereich doch noch wenigstens etwas Sinn gehabt. Eine eventuell kostenpflichtige Erlaubnis würde ich auch nie beantragen.
Es haben sich jedenfalls schon mehr als 300 Leute positiv geäußert und ihr Kommen angekündigt. Das kann man doch nicht mehr verbieten! Wenn sie das doch wollen, wenden Sie sich doch direkt an die Teilnehmer.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hannes Brockschnieder

Az. 32/117-22-12 Beilfeld, den 18.06.2012

1. Vermerk
In der Verfügung sollte Herrn Brockschnieder verdeutlicht werden, wieso „seine“ Veranstaltung nicht unter das Versammlungsrecht fällt und die Polizei daher nicht zuständig ist, auch wenn er die einschlägige Zuständigkeitsverordnung richtig wiedergegeben hat. Die Polizei lehnt in dieser Sache zu Recht ein Tätigwerden ab; sie ist nicht für sämtliche Veranstaltungen bereits im Vorfeld zuständig. Sollte es allerdings zu einer rechtswidrigen Veranstaltung kommen, so ist sie natürlich gleichwohl zur Hilfe bereit.
Auch die örtliche Zuständigkeit ist sicherlich nicht korrekt geprüft, wobei wohl so mancher auch den falschen Weg über § 4 OBG gegangen wäre. Dabei liegt der richtige Ansatz doch auf der Hand bzw. auf der Straße. Mit den Kollegen von der Straßenverkehrsbehörde ist jedenfalls geklärt, dass die StVO nicht einschlägig ist, auch nicht § 32. Es geht daher nur um das Straßenrecht.
Dafür ist er mit seiner Einladung verantwortlich und muss daher jetzt auch dazu gebracht werden, die rechtswidrige Nutzung zu unterlassen und seine Einladung „offiziell“ zurückzunehmen, am Besten unter Verweis auf das Verbot.

gez.

Dr. Haubner

2. Herrn Stadtinspektor z.A. Dörnbach m.d.B. um Erstellung eines Entwurfs der Verfügung an Herrn Brockschnieder.

Bitte überlegen Sie auch, welche weitere rechtliche Maßnahme zur Verhinderung der Veranstaltung getroffen werden kann. Hierzu genügt ein kurzer Vermerk mit der Angabe der möglichen Maßnahme. Die Ausformulierung eines Entwurfs oder eine ausführliche rechtliche Prüfung sind nicht erforderlich.

Aufgabe

1. Entwerfen sie eine vollständige Ordnungsverfügung an Herrn Brockschnieder unter Beachtung des Vermerks vom 18.06. Eine ausformulierte Rechtsbehelfsbelehrung ist nicht erforderlich; es genügt die Angabe der Art des Rechtsbehelfs. *(Der Bewertungsanteil am Gesamtergebnis beträgt 90 %)* Sollten Sie eine Ordnungsverfügung für unzulässig halten, so ist die Rechtslage in einem Vermerk darzustellen.
2. Stellen Sie ein einem kurzen Vermerk dar, welche weitere Maßnahme ergriffen werden kann, um die Veranstaltung zu verhindern. Ein Formulierungsvorschlag ist hier nicht erforderlich. *(Der Bewertungsanteil am Gesamtergebnis beträgt 10 %)*

Entscheidungszeitpunkt und Zeitpunkt für den Vermerk zu Aufgabe 2 ist der 22. Juni 2012.

Hinweise

1. Die kreisfreie Stadt Beilfeld liegt in Nordrhein-Westfalen.
2. Beilfeld liegt im Zuständigkeitsbereich des VG Münden.
3. Normen der StVO sind nicht zu prüfen.

B. Lösungshinweise

I) Ordnungsverfügung

STADT BEILFELD
Der Oberbürgermeister

Amtsallee 1
12345 Beilfeld
Telefon : 123456-0
Fax: 123456-10

Amt
Ordnungsamt
Auskunft erteilt
Fr. Dr. Haubner
Zimmer
12
☎ Vorwahl
00235
☎ Durchwahl
12345680

Herrn
Hannes Brockschnieder
An der Wolfskehle 38
12340 Wetmold
Mit Zustellungsurkunde

Az.: 32/117-22-12 Datum: 22.06.2012

Untersagungsverfügung mit Zwangsmittelandrohung

Sehr geehrter Herr Brockschnieder,

hiermit treffe ich folgende Regelungen:

1. Die Abschlussparty am 28.08.2012 auf der Fläche an der alten Pforte auf dem Campus der Universität Beilfeld wird Ihnen untersagt.

2. Sie werden verpflichtet, die im Forum des Internet-Netzwerks „Diplodok“ am 14.05.2012 ausgesprochene Einladung zu einer Abschlussparty am 28.08.2012 auf der genannten Fläche zurückzunehmen und die Veranstaltung abzusagen. Hierbei ist auf das unter Nr. 1 ausgesprochene Verbot hinzuweisen.

3. Die sofortige Vollziehung zu Nrn. 1 und 2 dieser Verfügung wird angeordnet.

4. Sollte entgegen der Anordnung zu Nr. 1 am 28.08.2012 eine Abschlussparty auf der genannten Fläche stattfinden, so werde ich die Untersagung mit unmittelbarem Zwang durchsetzen.

5. Sollten sie nicht bis zum 02.07.2012 die Verpflichtung aus Nr. 2 erfüllt haben, so werde ich ein Zwangsgeld in Höhe von 500 € gegen Sie festsetzen.

Hinweise
zu Nr. 1
Nur für den 28.08. besteht eine konkrete Gefahr; ein Ausweichen auf andere Tage ist nicht angekündigt. Somit erscheint eine pauschale Untersagung ohne zeitliche Konkretisierung nicht gerechtfertigt. Zur hinreichenden Bestimmtheit des Verbots ist zu bedenken, dass der Adressat weiß, welche Fläche gemeint ist; daher sollten die Anforderungen an die Formulierung insoweit nicht übertrieben werden.

zu Nr. 2
Da die Behörde nicht Mitglied des Netzwerks ist, kann sie sich dort nicht selbst äußern. Eine Äußerung des Mitglieds Dörnbach hätte keinen offiziellen Charakter (er könnte allerdings auch vom Verbot der Stadt an B berichten). Auf die Möglichkeit einer Allgemeinverfügung wird noch in II. eingegangen. Die Rücknahme der Einladung macht potenziellen Teilnehmern zumindest klar, dass B nicht für Verpflegung und Musik sorgen wird. Auch dies ist zwar ein Schritt in Richtung Gefahrenabwehr, nicht jedoch eine Maßnahme, die die Gefahr mit Sicherheit abwehrt. Dies ist aber auch nicht erforderlich; es genügt eine Maßnahme, mit deren Hilfe der gewünschte Erfolg näherrückt.

zu Nr. 4
Die Androhung bezieht sich nur auf das Verhalten des Adressaten; gegen die anderen Teilnehmer könnte entweder durch eine Allgemeinverfügung, oder durch eine Platzverweisung vor Ort vorgegangen werden, die dann ggf. im Wege des Sofortvollzugs vollstreckt würde. Insoweit ist aber eine Androhung an B nutzlos.

zu Nr. 5
Denkbar wäre auch eine Fristsetzung in Tagen nach der Zustellung (=Vollziehbarkeit wg. Nr. 3) der Verfügung.

Begründung:

I.

Am 14.05.2012 haben Sie auf dem Netzwerk „Diplodok“, auf dem sich aktuelle und ehemalige Absolventen der Ausbildung zum Diplom-Verwaltungswirt in NRW austauschen können, zu einer Abschlussparty des letzten Diplomjahrgangs in Beilfeld eingeladen. Diese Party soll am 28.08.2012 auf einem Gelände in der Nähe der Universität und der FHöV in Beilfeld stattfinden. Konkret vorgesehen ist eine Fläche zwischen den Gebäuden der Universität und der FHöV in der Nähe der sog. „Alten Pforte“.
Bei der Veranstaltung soll ein DJ für Musik sorgen; Verpflegung „in fester und flüssiger Form“ wollen Sie organisieren.

Mit Schreiben vom 22.05.2012 gab ich Ihnen Gelegenheit, sich zu einem Verbot dieser Veranstaltung zu äußern. In Ihrer Antwort vom 11.06.2012 trugen sie vor, dass Sie die Polizei für allein zuständig halten, diese Angelegenheit zu regeln, da es sich um eine Versammlung i.S.d. Versammlungsgesetzes handele. Außerdem sei meine örtliche Zuständigkeit nicht gegeben. Sie sind außerdem der Ansicht, dass Verkehrsprobleme an der geplanten Stelle gar nicht möglich seien, da Fahrzeugen dort nicht fahren dürften. Ihre Veranstaltung unterscheide sich außerdem nicht wesentlich von der dort üblichen Nutzung durch Fußgänger, die die dort gelegenen Gebäude der Universität und der Fachhochschule aufsuchten.
Weiterhin halten sie sich nicht für verantwortlich für etwaige Problem aus der Veranstaltung; jedenfalls seien Sie nicht in der Lage, auf die Besucher einzuwirken. Die Veranstaltung bedürfe auch keiner Genehmigung, da sich dies weder aus dem Baurecht, noch aus dem Gewerberecht ergebe.

II.

Zu Nr. 1

Rechtsgrundlage für die Anordnung ist § 22 Satz 1 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW)[1].

Hinweis
Nach der ständigen Rechtsprechung des OVG Münster verdrängt diese Norm § 14 OBG[2] als Ermächtigungsgrundlage, vgl. z.B. DVP 2011 S. 392. Es ist jedoch auch vertretbar, § 14 OBG gleichwohl anzuwenden, weil es im konkreten Fall nicht um die Beseitigung einer bereits laufenden Benutzung der Straße ohne erforderliche Erlaubnis geht, sondern um deren Verbot im Vorfeld (s.u. zu § 22 StrWG NRW). Denkbar erscheint es auch, hier dem OVG Münster nicht zu folgen und § 22 StrWG NRW nur als Spezialvorschrift anzusehen, die der Gesetzgeber für Fälle vorgesehen hat, in denen der Träger der Straßenbaulast (hier die Gemeinde) nicht zugleich auch die Aufgaben einer Ordnungsbehörde wahrnimmt und daher § 14 OBG nicht zur Verfügung hat.
Der Charakter der Maßnahme als solche der Gefahrenabwehr kann auch bei Anwendung des § 22 StrWG NRW erhalten bleiben, wenn man die Norm als Spezialgesetz zur Gefahrenabwehr einordnet (so Möller/Warg, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. Rn. 72). Man kann jedoch auch die Auffassung vertreten, dass diese Verfügung nicht den Charakter einer Ordnungsverfügung hat, sondern als Maßnahme der Straßenbaubehörde zur Regelung der Straßennutzung einzustufen ist (vgl. Haurand, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. S. 31). Insoweit ergäbe sich eine Parallele zu Regelungen bei der Nutzung öffentlicher Einrichtungen, die ebenfalls nicht zum Recht der Gefahrenabwehr (und damit zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) gehören, sondern Maßnahmen im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden sind (vgl. Haurand, a.a.O. S. 21). Diese Differenzierung ist allerdings vorrangig im Bereich der Aufsicht von Bedeutung. Die Regelungen zur Verantwortlichkeit (§§ 17 ff. OBG) wird man zumindest analog auch auf die (illegale) Nutzung von Straßen übertragen können, vergleichbar zu den Maßnahmen zum Schutz kommunaler Einrichtungen.
Eine Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 Satz 1 PolG) kommt hier nicht in Betracht, weil B nicht das Betreten der Flächen verboten werden soll, sondern nur die Veranstaltung der Party.

Für diese Anordnung bin ich auch sachlich und örtlich zuständig. Es handelt sich bei Ihrer geplanten Abschlussparty nicht um eine Versammlung i.S.d. Versammlungsrechts. Dies sind nur Veranstaltungen, die durch eine gemeinschaftliche, auf Kommunikation angelegte Entfaltung mehrerer Personen gekennzeichnet sind. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit erhält seine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes wegen des Bezugs auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Freiheit kollektiver Meinungskundgabe die Bedeutung eines grundlegenden Funktionselements. Das Grundrecht gewährleistet insbesondere Minderheitenschutz und verschafft auch denen Möglichkeiten zur Äußerung in einer größeren Öffentlichkeit, denen der direkte Zugang zu den Medien versperrt ist. Dementsprechend sind Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die darauf bezogene Versammlungsfreiheit genießt einen gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG gesteigerten Schutz. Insbesondere unterliegt die Versammlungsfreiheit wegen der konstitutiven Bedeutung des Grundrechts für die Demokratie nur den in Art. 8 Abs. 2 GG vorgesehenen Schranken. Für die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 8 GG reicht es nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind.
Angesichts der die Versammlung begünstigenden rechtlichen Regelungen ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der Begriff nicht weiter ausgedehnt wird, als zur Schutzgewährung nach Art. 8 GG erforderlich ist. Dabei wird berücksichtigt, dass Rechte anderer (zum Beispiel von Anwohnern, Verkehrsteilnehmern und Gewerbetreibenden) häufig wegen des hohen Rangs der Versammlungsfreiheit zurücktreten. Dies ist jedenfalls dann hinzunehmen, wenn der Versammlungsbegriff eng gefasst wird. Volksfeste und Vergnügungsveranstaltungen fallen unter ihn ebenso wenig wie Veranstaltungen, die der bloßen Zurschaustellung eines Lebensgefühls dienen oder die als eine auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche Massenparty gedacht sind.
Dass bei der geplanten Party Elemente der Meinungsäußerung im Vordergrund stünden, ist weder der Einladung, noch sonstigen Umständen zu entnehmen. Im Übrigen hätte eine Einordnung als Versammlung auch zur Folge gehabt, dass Sie gem. § 2 Versammlungsgesetz Ihren Namen in der Einladung hätten nennen müssen.

1 Parallelnormen in anderen Bundesländern: § 22 NStrG, § 41 VIII LStrG RLP, § 17a I HStrG, § 25 I StrWG MV, § 21 VII StrWG S-H.
2 Parallelnormen in anderen Bundesländern: § 11 Nds. SOG, § 9 POG RLP, § 11 HSOG, § 12 SOG MV, § 174 LVwG S-H

Hinweis
Das BVerfG hat sich in einigen Entscheidungen (NJW 2001, 2459 – Loveparade; BVerfGE 104,92 – Sitzblockade) für den sog. engen Versammlungsbegriff ausgesprochen. Vertretbar ist aber auch der sog. weite Versammlungsbegriff, der einen gemeinsamen Zweck der Teilnehmer ausreichen lässt, der nicht zwingend mit Meinungsäußerung und politischer Teilhabe verbunden sein muss (zum Meinungsstand vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. § 1 Rn. 5 ff m.w.N.). Die Gemeinsamkeit einer geplanten Abschlussparty des letzten Diplomjahrgangs könnte insofern genügen, auch wenn sie nicht als Demonstration gegen Sparmaßnahmen und bürokratische Veränderungen geplant ist. Nicht ausreichend ist auch bei Vertretern des weiten Versammlungsbegriffs ein bloßes Nebeneinander der Teilnehmer, z.B. als Zuhörer eines Konzerts. Insoweit könnte hier die angestrebte Gemeinsamkeit mit den anderen Absolventen bereits genügen, um nach dieser Auffassung eine Versammlung anzunehmen.
Meine Zuständigkeit für Maßnahmen nach dem StrWG NRW ergibt sich aus § 56 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 47 Abs. 1 des Gesetzes. Bei der Fläche, auf der die Veranstaltung stattfinden soll, handelt es sich um eine dem Straßenverkehr gewidmete Fläche. Zwar findet dort kein Fahrzeugverkehr statt. Jedoch gehören auch Fußgängerzonen, Bürgersteige und Fußwege zu den Straßen i.S.d. des Straßenrechts (vgl. § 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 StrWG NRW).
Zur örtlichen Zuständigkeit ist nicht auf Ihren Wohnsitz in Wetmold, sondern auf die Lage der Straße im Gemeindegebiet von Beilfeld abzustellen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG NRW).

Hinweis
Soweit Verf. § 14 OBG als Grundlage anwenden, ist § 4 OBG[3] anwendbar, der aber ebenfalls nicht an den Wohnort des Störers, sondern an den Ort der Gefahr anknüpft.
Diese Verfügung beruht auch nicht auf rechtswidrigen Ermittlungen zu Ihren personenbezogenen Daten. Ihre Identität im Netzwerk „Diplodok“ ist mir bekannt, weil ein Mitarbeiter meiner Behörde, der auch Mitglied dieses Netzwerks ist, Sie kennt. Darin liegt kein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung. Sonstige Tatsachen, die ich berücksichtigt habe, ergeben sich aus der dortigen Veröffentlichung der Einladung sowie aus Ihren Aussagen im Rahmen der Anhörung.

Hinweis
Bei umfangreichen Ermittlungen im Internet zu den Teilnehmern einer Veranstaltung und ähnlichen Angaben wird man einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung annehmen können (vgl. z.B. Levin/Schwarz, DVBl. 2012 S. 10 (12). Die reine Identifikation einer Person, die sich im Internet äußert, durch einen Behördenmitarbeiter sollte aber letztlich nicht anders gesehen werden als das Erkennen dieser Person auf der Straße. Auch andere Informationen, die ein Mitarbeiter im privaten Raum erlangt, kann er in die amtliche Tätigkeit einbeziehen und muss sich nicht „dumm stellen“.
Selbst wenn man einen Eingriff erkennen würde, könnte dieser auf eine Ermächtigungsgrundlage gestützt werden (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 PolG i.V.m. § 24 OBG). Da kein Verstoß gegen Vorschriften zur Datenerhebung vorliegt, greift ein Verwertungsverbot (§ 24 Abs. 1 PolG) nicht ein.
Von den Verf. sollten hier nicht zu weitreichende Ausführungen erwartet werden, da das Thema auch in Literatur und Rechtsprechung noch nicht erschöpfend geklärt ist. Jedenfalls der Kernbereich der privaten Lebensgestaltung ist nicht betroffen, da B – wenn auch unter Pseudonym – mit der Umgebung interagiert und daher das Risiko eingeht, identifiziert und mit seinen Äußerungen in Verbindung gebracht zu werden (vgl. Haurand, a.a.O., S. 123 ff.).
§ 22 StrWG NRW Satz 1 gibt mir die Befugnis, die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung einer ungenehmigten Benutzung der Straße zu treffen.
Die geplante Abschlussparty ist eine Sondernutzung i.S.v. § 18 StrWG NRW[4]. Sondernutzung ist gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus. Nach der Legaldefinition des Gemeingebrauchs in § 14 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW[5] ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen bzw. verkehrsbehördlichen Vorschriften gestattet. Nach § 14 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW liegt kein Gemeingebrauch vor, wenn die Straße nicht vorwiegend zu dem Verkehr benutzt wird, dem sie zu dienen bestimmt ist.
Die Nutzung der betroffenen Flächen ist zwar auf den Fußgängerverkehr beschränkt. Das Verhalten der Fußgänger muss nicht immer ausschließlich eine verkehrliche Nutzung der Fläche erkenn lassen. Auch insoweit steht aber grundsätzlich die Ortsveränderung im Mittelpunkt des Verkehrsbegriffs. Ein Stehenbleiben und Sprechen mit anderen Passanten ist mit diesem Zweck zwar vereinbar (sog. kommunikativer Verkehr), nicht jedoch eine Party, bei der das Feiern, Essen und Trinken im Vordergrund stehen. Insbesondere aufgebaute Tische und eine Musik-Verstärkeranlage überschreiten den Gemeingebrauch, selbst wenn diese Gegenstände relativ leicht wieder abgebaut werden können.
Für diese Sondernutzung liegt keine nach § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW erforderliche Genehmigung vor. Diese würde auch im Falle eines Antrages von mir nicht erteilt werden, weil die Störungen des Fußgängerverkehrs im vorgesehenen Bereich nicht hingenommen werden kann. Anders als bei Versammlungen i.S.d. Versammlungsgesetzes müssen es auch die Menschen, die die Fläche zum Betreten und Verlassen der Hochschulgebäude nutzen, nicht hinnehmen, dass dieses für einige Stunden am 28.08.2012 gar nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten möglich sein sollte. Eine Sondernutzung ist vielmehr davon abhängig, dass der eigentliche Zweck der Flächen zumindest in ausreichendem Maße noch gewährleistet ist. Man könnte zwar die Sondernutzungserlaubnis mit der Auflage verbinden, einen Durchgang in einer Breite von 5 Metern freizuhalten. Dies müsste aber permanent kontrolliert und ggf. zwangsweise durchgesetzt werden, weil gerade bei alkoholisierten Teilnehmern schnell die Grenzen überschritten werden. Letztlich haben Sie auch geäußert, dass eine kostenpflichtige Erlaubnis für Sie nicht in Betracht kommt, was aber auf die Sondernutzungserlaubnis zuträfe.

3 Parallelnormen in anderen Bundesländern: § 100 I Nds. SOG, § 91 I POG RLP, § 100 I HSOG, § 5 I SOG MV, § 166 I LVwG S-H
4 Parallelnormen in anderen Bundesländern: § 18 NStrG, § 41 I LStrG RLP, § 16 HStrG, § 22 StrWG MV, § 21 I StrWG S-H.
5 Parallelnormen in anderen Bundesländern: § 14 NStrG, § 34 LStrG RLP, § 14 HStrG, § 21 StrWG MV, § 20 StrWG S-H

Nach dem Wortlaut des § 22 Satz 1 StrWG NRW scheint sich die Norm zwar auf Fälle zu beschränken, in denen eine unerlaubte Nutzung bereits begonnen hat. Der Sinn und Zweck der Vorschrift führt aber zu einer anderen Auslegung. Die Straßenbaubehörde soll die Möglichkeit haben, illegale Nutzungen der Straße schnell und effektiv zu unterbinden. Damit wäre eine Auslegung nicht zu vereinbaren, nach der sie erst abwarten müsste, bis die Störung tatsächlich begonnen hat. Auch die angekündigte und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwartende verbotene Nutzung muss rechtzeitig verhindert werden können, damit eine Störung des Verkehrszwecks gar nicht erst eintritt (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.10.1996 – 23 B 2966/95, m.w.N.).

Hinweis
Sofern man dieser Ansicht nicht folgt und eine auf die Beseitigung laufender Störungen beschränkte, enge Auslegung bevorzugt, kommt § 14 OBG als Ermächtigungsgrundlage in Betracht. Die angekündigte Sondernutzung ohne Erlaubnis ist eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, da gegen § 18 StrWG NRW verstoßen wird. Ansonsten unterscheidet sich die Argumentation nicht wesentlich von der zu § 22 StrWG NRW.
Es ist auch rechtlich nicht zu beanstanden, wenn Sie zumindest auch für diese Maßnahme in Anspruch genommen werden. Man könnte zwar anführen, dass die illegale Nutzung nicht durch Sie allein, sondern durch alle Gäste der Veranstaltung gemeinsam erfolgen wird. Insoweit käme eventuell eine Allgemeinverfügung an alle potentiellen Teilnehmer in Betracht. Sie haben aber durch Ihre Ankündigung und zeitliche Fixierung der Party, durch die Bereitschaft zur Organisation und Versorgung der Veranstaltung mit „flüssigen und festen Stoffen“ einen wesentlichen Einfluss darauf, ob und wann die Party tatsächlich stattfindet. Auch wenn zuzugestehen ist, dass Sie niemanden daran hindern können, zum vorgesehenen Termin dort zur Party zu erscheinen, so kann ich dies jedoch jedermann verbieten, der dies ernsthaft ankündigt, also auch Ihnen. Die Möglichkeit einer Allgemeinverfügung schließt es nicht aus, durch (ergänzende) Einzelfallregelung die rechtswidrige Nutzung zu untersagen. Es ist daher auch folgerichtig, Sie als (Mit-)Verursacher der Sondernutzung für deren Verhinderung in Anspruch zu nehmen. § 22 StrWG NRW gibt insoweit den möglichen Kreis der Adressaten vor, als er die Verhinderung der Nutzung ermöglicht, eine Maßnahme, die sich vorrangig gegen die Nutzer richtet.

Hinweis
Bei Rückgriff auf § 14 OBG käme § 17 Abs. 1 OBG als Grundlage der Störereigenschaft in Betracht, weil B durch sein Verhalten die Gefahr (mit) verursacht.
Die Untersagung der Veranstaltung Ihnen gegenüber vermag zwar die anderen möglichen Teilnehmer nicht mit Sicherheit daran zu hindern, gleichwohl zum angegebenen Termin am Veranstaltungsort zu erscheinen. Da Sie jedoch die Veranstaltung organisieren wollen, ist diese Untersagung zumindest ein wichtiger Schritt in Richtung Gefahrenabwehr und somit auch geeignet. Sie ist auch erforderlich, weil eine Genehmigung unter Auflagen als weniger schwerer Eingriff nicht in Betracht kommt. Sie müsste permanent überwacht werden, um den öffentlichen Weg für Passanten, Lieferverkehr und Rettungsdienste zuverlässig frei zu halten. Außerdem haben Sie auch ausdrücklich mitgeteilt, dass Sie einen Antrag auf eine Sondernutzungserlaubnis nicht stellen werden. Daher ist das Verbot der Veranstaltung das mildeste Mittel zur Abwehr der rechtswidrigen Nutzung. Es ist letztlich auch angemessen, Sie in Anspruch zu nehmen, weil das Verbot Sie nicht besonders schwer belastet. Eine vergleichbare Veranstaltung könnte auch legal stattfinden, wenn sie einen geeigneten Ort suchen und die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen.

Zu Nr. 2
Aus der Verpflichtung, als Urheber der (drohenden) Störung auch alle Ihnen möglichen Maßnahmen zu treffen, die diese möglichst vermeiden, folgt auch die in Nr. 2 ausgesprochene Verpflichtung zur Absage der Veranstaltung. Auch diese stützt sich auf § 22 Satz 1 StrWG NRW.

Hinweis
Auch insoweit ist ein Rückgriff auf § 14 OBG vertretbar.
Sie mögen zwar nach Absenden der Einladung nicht mehr in der Lage sein, dies rückgängig zu machen. Sie sind auch nicht in der Lage, potentielle Teilnehmer daran zu hindern, dort zu erscheinen. Sie können jedoch durch eine offizielle Absage der Veranstaltung und den damit verbundenen Hinweis, dass weder Essen und Trinken, noch die angekündigte Musikdarbietung stattfinden wird, den Schaden möglichst gering halten. Dies ist nicht zu verwechseln mit der in der Literatur umstrittenen Frage, ob der Einladende für etwaige behördliche Maßnahmen gegen trotz Absage erscheinende Teilnehmer finanziell einstehen muss. Die Ihnen hier aufgegebene Maßnahme ist ohne großen Aufwand möglich und auch geeignet, die drohende Störung zumindest zu verringern. Durch den Hinweis auf das Verbot aus Nr. 1 kann zumindest versucht werden, potentielle Teilnehmer abzuschrecken und ihnen deutlich zu machen, dass mit behördlichen Maßnahmen gegen eine illegale Party zu rechnen ist.

Hinweis
Im Gegensatz zur aktuellen Diskussion in der Literatur über die Frage, ob der versehentlich oder gezielt zu einer sog. Facebook-Party Einladende für die Kosten eines Polizei-Einsatzes gegen die der Einladung folgenden Personen haftet oder nicht, ist hier die Position des B als Verursacher der Gefahr eindeutig zu begründen. Die angekündigten Maßnahmen zur Organisation der Veranstaltung gehen über den bloßen Vorschlag, „man könne sich vielleicht mal am 28.08. vor der Mensa treffen“ hinaus. Durch das Verbot an B wird zumindest eine Grundlage der Party entzogen, ohne dass dies aber zuverlässig dazu führen müsste, dass niemand kommt. Die geforderte Mitteilung macht aber den „abschreckenden“ Effekt so groß wie möglich.

Zu Nr. 3
Grundlage der Anordnung der sofortigen Vollziehung ist § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO. Nach dieser Vorschrift kann die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, besonders angeordnet werden. Dies ist hier erforderlich,

weil eine kurzfristig vollziehbare Regelung nötig ist, um rechtzeitig die illegale Nutzung zu verhindern. Ohne diese Anordnung hätte ein Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung, so dass Sie bis zum eventuellen Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens in der Hauptsache die ausgesprochenen Verpflichtungen in Nrn. 1 und 2 nicht beachten müssten. Dies würde dazu führen, dass die unerlaubte Sondernutzung nicht rechtzeitig verhindert würde und damit am bestimmten Termin erhebliche Störungen des Gemeingebrauchs für eine Vielzahl von Besuchern der dortigen Hochschulen zu befürchten wären. Es liegt daher im öffentlichen Interesse, die getroffenen Regelungen notfalls auch rechtzeitig erzwingen zu können.

Zu Nr. 4
Für diese Androhung eines Zwangsmittels bin ich gem. § 56 Abs. 1 VwVG zuständig. Die §§ 55 Abs. 1, 62, 63 und 69 wurden beachtet. Es handelt sich bei der Verpflichtung aus Nr. 1 um eine Unterlassung, so dass als Zwangsmittel nur ein Zwangsgeld oder unmittelbarer Zwang in Betracht kommen. Sollten sich tatsächlich am 28.08.2012 Personen auf der Fläche einfinden, obwohl die Party untersagt worden ist, so kommt zur kurzfristigen Wiederherstellung eines reibungslosen Gemeingebrauchs vorrangig der unmittelbare Zwang – ggf. mit Vollzugshilfe der Polizei – in Betracht. Die Androhung eines Zwangsgeldes erscheint im Vergleich weniger effektiv, weil im Falle einer Weigerung der Betroffenen auch eine spätere Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes nicht zur Räumung der Fläche führen würde. Nur unmittelbarer Zwang kann mit der nötigen Sicherheit und kurzfristig den Verstoß beenden.
Diese Androhung richtet sich nur an Sie persönlich und betrifft nur Ihr Verhalten. Für das Verhalten anderer Personen werden Sie hiermit nicht verantwortlich gemacht. Insoweit bleibt mir die Möglichkeit, entweder per Allgemeinverfügung vorab eine Regelung mit Zwangsandrohung zu treffen, oder vor Ort im Wege einer Platzverweisung Sofortmaßnahmen zu treffen.

Zu Nr. 5
Auch insoweit ergibt sich meine Zuständigkeit aus § 56 Abs. 1 VwVG; §§ 55 Abs. 1, 60 und 63 VwVG wurden beachtet. Die gesetzte Frist ist angemessen, um Ihnen Gelegenheit zu geben, Ihre Verpflichtung zu erfüllen, gibt mir aber auch Gelegenheit, bei Missachtung noch rechtzeitig weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Rechtsbehelfsbelehrung

Klage beim Verwaltungsgericht Münden.

II) Vermerk
Ein Verbot der geplanten Veranstaltung könnte mittels einer **Allgemeinverfügung** ausgesprochen werden.

Hinweis
Fehlerhaft wäre es, eine ordnungsbehördliche Verordnung zu erlassen, weil es nicht um die Abwehr einer abstrakten Gefahr, sondern um die konkrete Gefahr aus der Veranstaltung am 28.08.2012 auf dem konkret bezeichneten Gelände geht. Für eine ordnungsbehördliche Verordnung besteht kein Anlass, da nicht eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geregelt werden soll, in denen regelmäßig mit konkreten Gefahren zu rechnen ist (vgl. zur Abgrenzung Haurand, a.a.O., S. 152 f.).
Die Allgemeinverfügung wäre an eine unbestimmte Zahl von Adressaten gerichtet, die aber bestimmbar wären, sobald sie das Gelände zum Zwecke der Feier aufsuchen. Man könnte auch auf die Alternative des § 35 Satz 2 VwVfG NRW abstellen, nach der eine Allgemeinverfügung die Nutzung einer Sache durch die Allgemeinheit betrifft. Das Verbot betrifft die Nutzung der Straßen-/Wegefläche zu einem über den Gemeingebrauch hinausgehenden Zweck. Eine Bekanntmachung der Allgemeinverfügung in der üblichen Form amtlicher Bekanntmachungen wäre jedenfalls ausreichend; insoweit muss nicht das Internet verendet werden, auch wenn die Adressaten dieses nutzen. Von den Verf. werden aber insoweit keine besonderen Ausführungen verlangt.
Maßnahmen gegen sonstige Personen, z.B. Ermittlung der Namen der Teilnehmer, die sich angemeldet haben, um diese individuell anzusprechen, oder ein Verbot der Teilnahme an den DJ, sind zwar theoretisch denkbar, erscheinen aber nicht effektiv. Trotzdem sollte dies den Verf. bei der offenen Aufgabenstellung zumindest nicht negativ angerechnet werden, da eine Prüfung der Maßnahmen ja nicht verlangt wird. Auch Überlegungen zu den möglichen Maßnahmen am Veranstaltungstag sind hier nicht verlangt, sollten aber bei nachvollziehbaren Überlegungen positiv gewertet werden. Es ist auch in der Praxis grundsätzlich hilfreich, wenn man überhaupt eine Idee hat, was man in einer Gefahrensituation unternehmen könnte. Eine Prüfung setzt letztlich eine derartige Idee voraus.

„Verwaltungs“-Master für engagierte Nachwuchskräfte im gehobenen Dienst

Die Westfälische Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie (Studienzweig Verwaltung) in Münster bietet neuerdings in Kooperation mit der Fachhochschule Bielefeld einen speziellen Studiengang **„Master of Public Administration (MPA)“** für Führungsnachwuchskräfte in der öffentlichen Verwaltung an. Das Studium findet berufsbegleitend statt; Es umfasst insgesamt 5 Semester und schließt ab mit dem akademischen Grad „Master of Arts (MA)“. Schwerpunkte sind sowohl rechtliche als auch betriebswirtschaftliche Inhalte.
Zulassungsvoraussetzung ist ein mit mindestens befriedigendem Erfolg abgeschlossenes Diplom- oder Bachelorstudium an einer deutschen Hochschule (z.B. an der FHöV) in einem verwaltungswissenschaftlich ausgerichteten Studiengang. Ferner muss eine mindestens einjährige Berufstätigkeit in der öffentlichen Verwaltung oder einer Non-Profit-Organisation (ohne Ausbildungszeiten) nach Abschluss des ersten Studiums nachgewiesen werden. Der neue Masterstudiengang beginnt mit dem nächsten Wintersemester im Oktober 2013. Die Zahl der Plätze ist begrenzt; Anmeldungen sind bereits möglich. Anmeldeschluss ist der 31. August 2013. Weitere Informationen finden Sie unter **www.vwa-ms.de**.

Udo Kunze*

Das Gourmetrestaurant**

I. Sachverhalt

Der bundesweit bekannte Michelin-3-Sterne-Koch E. Rauch kauft sich ein in einem von wohlhabenden Bürgerinnen und Bürgern bevorzugten Wohngebiet der Stadt Osnabrück gelegenes Wohnhaus mit einer Wohnfläche von 220 m².
Nachdem er nichttragende Wände herausreißen ließ und eine Großküche einrichtete, soll nun am 1. April mit einem großen Event Eröffnung sein. Auch die Nachbarn erhielten eine extravagant aufgemachte Einladung zur Einweihungsparty mit Leckereien aus der Küche.
Der unmittelbar an das neue Restaurant angrenzende Nachbar, Herr K. Klein, ist erbost über das ihm bis dahin nicht bekannte Vorhaben und wendet sich sofort an den Leiter des Fachbereiches Städtebau der Stadt Osnabrück, um diesen zu bitten, alles rechtlich Mögliche zu unternehmen, um die Aufnahme des Restaurantbetriebes zu verhindern.
Fachbereichsleiter F. Schuring stellt nach Rücksprache mit seinem Fachdienstleiter Bauordnung Folgendes fest:

- Das von Herrn Rauch gekaufte Wohnhaus liegt im Geltungsbereich des rechtsgültigen Bebauungsplanes „Westberg mit Rathausblick", der für das Grundstück und die Umgebung ein reines Wohngebiet festsetzt.
- Eine Baugenehmigung wurde für das Vorhaben nicht beantragt.
- Die Bauaufsicht hat bei einer sofort durchgeführten Ortsbesichtigung festgestellt, dass für den Betrieb des Restaurants maximal 100 Plätze vorgehalten werden sollen und fünf Parkplätze auf dem Grundstück für Gäste gekennzeichnet sind.
  Die noch auf dem Grundstück zur Verfügung stehende Freifläche wird für vier Parkplätze des Inhabers und der acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt.
  Weitere Parkplätze können nicht eingerichtet werden, weder auf dem Grundstück des Herrn Rauch noch in unmittelbarer Nähe.
  Nach den Ausführungsbestimmungen zu § 47 NBauO durch Runderlass des Sozialministers wird für Gaststätten von überörtlicher Bedeutung eine Richtzahl von 12,5 bis 25 genannt. Auf Grund des hochwertigen Angebotes des Restaurantinhabers wird davon auszugehen sein, dass nahezu ausschließlich auswärtige Gäste und dann mit Pkw anreisen. Von daher ist von einem Bedarf von 25 Einstellplätzen auszugehen.
- Herr Rauch hat für den Umbau zum Restaurant ca. 250.000,00 € investiert.
- Gegenüber der Bauaufsicht hat er verkündet, pünktlich am 1. April zu eröffnen und alle nur möglichen Rechtsmittel einzulegen, um sein Vorhaben umzusetzen.

II. Aufgaben

1. Fertigen Sie ein Rechtsgutachten!
2. Prüfen Sie anschließend, ob und unter welchen Voraussetzungen die Stadt die Aufnahme des Restaurantbetriebes verhindern kann oder gegebenenfalls muss!
3. Nehmen Sie des Weiteren gutachtlich Stellung zu Zwangs- und Schließungsmaßnahmen!
4. Gehen Sie schließlich auch auf eine zu treffende Kostenentscheidung ein!

III. Lösungen

1. Aufgabe: Rechtsgutachten

1.1 Wenn das Vorhaben des E. Rauch rechtswidrig ist, kann die Bauaufsichtsbehörde die Inbetriebnahme des Restaurants verhindern?

1.2 Ein Eingriff in das Eigentum (Artikel 14 I GG) ist nur dann gemäß Art. 20 III GG rechtmäßig, wenn die Voraussetzungen einer Ermächtigungsnorm vorliegen (Vorbehalt des Gesetzes) und die beabsichtigte Maßnahme mit der geltenden Rechtsordnung in Übereinstimmung steht (Vorrang der Gesetze).

Auswahl der Ermächtigungsgrundlage

1.3 Es könnte sich um eine Baumaßnahme handeln (§ 2 XIII NBauO)[1] und von daher § 79 NBauO Rechtsgrundlage für das Einschreiten sein.
Das NGastG[2] kommt nicht zur Anwendung (§ 5 I 2), weil behördliche Befugnisse auf Grund anderer Rechtsvorschriften unberührt bleiben.

Formelle Rechtmäßigkeit

2.1 Sachlich zuständige Behörde ist gemäß § 57 I i.V.m. § 58 II NBauO die kreisfreie Stadt Osnabrück als untere Bauaufsichtsbehörde.
Örtlich zuständig ist gemäß § 3 I Nr. 1 bzw. 2 VwVfG i.V.m. § 1 NVwVfG ebenfalls die Stadt Osnabrück (oder gemäß § 100 I 2 Nds. SOG).

2.2 Auf Grund des Antrages des Nachbarn ist die Stadt verpflichtet, ein Verwaltungsverfahren durchzuführen (§ 22 S. 2 Nr. 1 VwVfG).[3]
Der Nachbar ist Antragsteller (§ 13 I Nr. 1 VwVfG), weil er ein subjektiv-öffentliches Recht geltend macht, nämlich für ihn unzumutbare Belästigungen (§ 3 I S. 3 NBauO) zu verhindern.
Die Verfahrensrechte des Nachbarn werden durch § 68 NBauO spezialgesetzlich geregelt. Der Nachbar soll danach Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, wenn möglicherweise seine Belange durch eine Baumaßnahme berührt werden, die durch Vorschriften

---

* Städtischer Direktor *Udo Kunze* ist Leiter des Fachbereiches Soziales und Gesundheit der Stadt Osnabrück und nebenamtlicher Fachlehrer beim Nds. Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V.

** Schwerpunkte sind Rechtsanwendung und Ermessenslehre (verwendet im AII AND in Osnabrück)

1 Niedersächsisches Bauordnung vom 3. April 2012 (Nds. GVBl. Nr. 5/2012, S. 46)

2 Niedersächsisches Gaststättengesetz vom 10. November 2011 (Nds. GVBl. Nr. 27/2011, S. 415)

3 hier und nachfolgend stets i.V.m. § 1 NVwVfG

des öffentlichen Baurechts geschützt werden. Damit wird dem Nachbarn eine Rechtsposition zuerkannt, die dann greift, wenn zu den allgemeinen öffentlichen Interessen individuelle Rechte der Nachbarn hinzutreten.
Die Nutzung als Restaurant kann auch nachbarschützende Wirkung haben, denn es können für das Wohngebiet unzumutbare (Verkehrs-)Belästigungen entstehen (§ 3 I S. 3 NBauO).
Es reicht die Möglichkeit einer Rechtsverletzung, die hier gegeben ist. Eine Antragsbefugnis des K. Klein besteht demnach.
E. Rauch ist damit Antragsgegner (§ 13 I Nr. 1 VwVfG).

2.3 Die Nutzungsänderung (vom Wohnen zur gewerblichen Nutzung) bedarf gemäß § 2 XIII i.V.m. § 59 I NBauO der Baugenehmigung.
Zwar gehören die im Anhang zu § 60 I NBauO genannten nichttragenden Wände zu genehmigungsfreien baulichen Anlagen (s. Ziff. 12.2 des Anhangs), nicht jedoch die Nutzungsänderung, denn das öffentliche Baurecht stellt an Gewerbebetriebe andere Anforderungen als an Wohngebäude (§ 60 II Nr. 1 NBauO i.V.m. BauNVO).
Zum öffentlichen Baurecht gehören gemäß § 2 XVI NBauO u.a. das städtebauliche Planungsrecht. Die Nutzungsänderung darf demnach nicht den Festsetzungen des Bebauungsplanes widersprechen.
Die gemäß § 9 a Nr. 1 a) BauGB erlassene BauNVO sieht für reine Wohngebiete eine nur eingeschränkte gewerbliche Nutzung vor (§ 3 BauNVO).
Die Zulässigkeit von baulichen Anlagen beurteilt sich nach § 15 BauNVO, und danach sind die in den §§ 2 bis 14 BauNVO aufgeführten baulichen Anlagen im Einzelfall unzulässig.
Um dies zu prüfen, hätte es demnach einer bauaufsichtlichen Nutzungsänderungsgenehmigung bedurft.
Aus den §§ 60 bis 62 sowie §§ 74 und 75 NBauO ergeben sich für die Nutzungsänderung keine Ausnahmeregelung, die zur Anwendung kommt.
Eine demnach erforderliche Baugenehmigung wurde nicht beantragt.

Materielle Rechtmäßigkeit

3.1 Voraussetzung für eine bauaufsichtliche Maßnahme gemäß § 79 I NBauO ist, dass eine bauliche Anlage (das ist das Gebäude gemäß § 2 I NBauO) bzw. eine Baumaßnahme (das ist die Nutzungsänderung gemäß § 2 XIII NBauO) dem öffentlichen Baurecht widerspricht.

3.1.1 Formelle Illegalität
Da die erforderliche Baugenehmigung nicht beantragt und somit auch nicht erteilt wurde, widerspricht die beabsichtigte Nutzungsänderung dem öffentlichen Baurecht (formelle Baurechtswidrigkeit).
Weil die behördliche Eingriffsintensität davon abhängt, ob die Nutzung auch materiell baurechtswidrig ist, bedarf es ebenfalls dieser Prüfung.

3.1.2 Materielle Illegalität
Der Bebauungsplan, der gemäß § 10 I BauGB als Satzung beschlossen wird, regelt u.a. Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 9 I Nr. 1 BauGB).
Für Nutzungsänderungen ist § 29 I BauGB beachtlich, und zwar i.V.m. § 30 I BauGB, nach dem das Vorhaben nicht den Festsetzungen des jeweiligen Bebauungsplanes widersprechen darf.
Im reinen Wohngebiet, wie hier durch Bebauungsplan festgesetzt, ist ein Restaurant mit einem überregionalen Kundenkreis nicht zulässig, weil ein solcher Gewerbebetrieb nicht unter die Ausnahmetatbestände des § 3 III BauNVO fällt.
Eine Befreiung von den Festsetzungen des B-Planes gemäß § 31 II BauGB ist nicht möglich, weil dadurch die Grundzüge der städtebaulichen Planung, nämlich die Festsetzung als reines Wohngebiet, berührt würden.
Die beabsichtigte Nutzungsänderung widerspricht folglich auch materiell-rechtlich dem öffentlichen Baurecht.

3.2 Als Rechtsfolge kommt die Nutzungsuntersagung gemäß § 79 I Nr. 5 NBauO infrage.

3.3 Sowohl das Entschließungs- als auch das Auswahlermessen sind hier auf Null reduziert, weil sich jede andere Entscheidung als eine Nutzungsuntersagung als rechtswidrig erweisen würde.
Die Nutzungsänderung ist formell und materiell rechtswidrig und würde den Nachbarn erheblich beeinträchtigen (Zu- und Abgangsverkehr und fehlende notwendige Einstellplätze gemäß § 47 NBauO, und zwar in einem erheblichen Umfang, nämlich 16 Parkplätze).
Die Besucher, die auf dem Restaurantgrundstück keinen Parkplatz finden, würden ihre Pkw in der Nachbarschaft parken.
Außerdem hat jeder Planbetroffene, also die Grundstückeigentümer eines Bebauungsplanes, einen (Gebietserhaltungs-)Anspruch darauf, dass Eindringen einer gebietsfremden Nutzung und damit einer schleichenden Umwandlung des Baugebietes zu verhindern [4].

Für den Restaurantbetreiber sprechen zwar die Grundrechte auf Gewerbefreiheit (Artikel 12 GG) und der Eigentumsschutz (Artikel 14 I GG), jedoch kann sich darauf nur berufen, wer nicht gegen Inhalt und Schranken der Gesetze verstößt. Eben dies ist hier festzustellen, weil die Pflicht, einen Nutzungsänderungsantrag zu stellen, missachtet worden ist.
Die Investition hatte Herr Rauch vermeiden können, wenn er zuvor einen Bauantrag gestellt hätte, wie es Vorschrift ist. Er hätte dann von seinem Vorhaben Abstand genommen, wenn die Nutzungsänderung abgelehnt worden wäre.
Die Stadt ist daher verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um einen rechtswidrigen Zustand zu vermeiden (Vollzugspflicht). Sachgerechte Gründe sind nicht erkennbar, ausnahmsweise vom Einschreiten abzusehen [5].

4 OVG Koblenz, Urteil vom 28. Juli 2011, Az. 1 A 10058/11 in NVwZ-RR 24/211, Seite 969

5 s. BVerwG, Urteil vom 15. März 1988 (Az. 1 C 25/84) aus www.juris.de: Rdnr. 37 „Die Behörde kann von der Durchsetzung eines gesetzlichen Verbots in Wahrnehmung eines ihr eingeräumten Ermessens nicht aus Gründen absehen, die nach der gesetzlichen Regelung Verbotsgründe und daher als Gründe für die Zulassung oder Duldung der verbotenen Handlung kraft Gesetzes ausgeschlossen sind. Sie kann eine verbotene Handlung auf Grund eines ihr eingeräumten Ermessens nur aus Gründen hinnehmen, die keine Verbotsgründe sind, diesen vielmehr als sachgerechte Gründe für die Zulassung oder Duldung der verbotenen Handlung entgegengesetzt werden können".
Nach *Schmalz* in Große-Suchsdorf u.a., NBauO, 8. Auflage 2006, Beck-Online, § 89 RdNr. 51 gebietet das „öffentliche Interesse ebenso wie die Breitenwirkung etwaiger Verstöße grundsätzlich auch das Einschreiten, so dass nur besondere Umstände Anlass zu einer besonderen Abwägung des Für und Wider geben" (m.w.N.).

Ein Nichteinschreiten der Stadt würde gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit verstoßen.

3.4 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird nicht verletzt, weil die Nutzungsuntersagung geeignet ist, baurechtswidrige Zustände zu vermeiden, sie den geringstmöglichen Eingriff darstellt soweit er sich auf den gewerblichen Bereich beschränkt und das Verbot der Nutzung des Gebäudes als Restaurant nicht außer Verhältnis steht zum erstreben Ziel, die Wohnnutzung des Baugebietes zu erhalten (§ 4 Nds. SOG).

Entscheidungsvorschlag und verwaltungspraktische Umsetzung

4.1 Die Nutzungsuntersagung ist vor Erlass des Bescheides mit Herrn Rauch zu erörtern (§ 79 IV NBauO). Dies ist mehr als eine Anhörung gemäß § 28 VwVfG.

4.2 Adressat der Nutzungsuntersagung ist gemäß § 79 I 3 i.V.m. § 56 NBauO der Grundstücks- und Gebäudeeigentümer E. Rauch.

4.3 Die inhaltlich hinreichende Bestimmtheit (§ 37 I VwVfG) ist zu beachten. Der insoweit eindeutig zu formulierende Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes darf dabei nicht über das Maß hinausgehen, dass die bauaufsichtliche Verfügung rechtfertigt.
Rechtswidrig wäre demnach, die bauliche Nutzung des Gebäudes insgesamt zu verbieten, denn eine Nutzung zu Wohnzwecken ist und bleibt zulässig.
Das Nutzungsverbot darf sich folglich nur auf die beabsichtigte Nutzungsänderung zum Betrieb eines Restaurants erstrecken.

4.4 Der Bescheid ist unter Beachtung des § 39 I VwVfG zu begründen, und zwar besonders hinsichtlich der Ermessensentscheidung (Vollzugspflicht).

4.5 In der Rechtsbehelfsbelehrung ist auf das Vorverfahren durch mögliche Einlegung eines Widerspruchs hinzuweisen (§ 8 a III Nr. 3 a) Nds. AG VwGO).

4.6 Da der Nachbar Betroffener i.S.d. § 41 I VwVfG ist, bedarf der Bescheid auch der Bekanntgabe an ihn.

4.7 Die bauaufsichtliche Nutzungsuntersagung sollte aus Beweisgründen mit Zustellungsurkunde oder gegen Empfangsbekenntnis zugestellt werden (§§ 41 V VwVfG, § 1 I NVwZG i.V.m. §§ 3 oder 5 VwZG).

2. Aufgabe: Verhinderung der Betriebsöffnung

1.1 Gegen die Nutzungsuntersagung wird E. Rauch – wie im Sachverhalt angekündigt – (Anfechtungs-)Widerspruch einlegen, der gemäß § 80 I VwGO zur aufschiebenden Wirkung führt, d.h. Vollstreckungsmaßnahmen wären dann unzulässig.
Eine Ausnahme nach § 80 II Nr. 1 bis 3 VwGO liegt nicht vor.
§ 212 a I BauGB findet hier keine Anwendung, weil es sich nicht um einen Nachbarwiderspruch gegen eine bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens handelt.

1.2 Die Stadt muss prüfen, ob gemäß § 80 II S. 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung anzuordnen ist.
Voraussetzung dafür ist ein besonderes (siehe § 80 III 1 VwGO) öffentliches Interesse am sofortigen Vollzug, das über das öffentliche Interesse am Regelungsgehalt des VA hinausgeht.
Das besondere (öffentliche) Vollzugsinteresse muss in Abwägung mit (privaten) Interessen des Bescheidadressaten (Suspensivinteresse)[6] überwiegen und dies insbesondere in zeitlicher Hinsicht, weil ein VA vollstreckt werden soll, dessen Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit erst nach Abschluss der noch laufenden Rechtsbehelfs- bzw. folgenden Rechtsmittelverfahren bestands- bzw. rechtskräftig festgestellt werden wird.
Die Stadt verfolgt das Ziel, mit der Nutzungsuntersagung einen Verstoß gegen öffentliches Baurecht zu verhindern und dies sofort, um nicht durch Verzicht auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung die Nachbarschaft den zu erwartenden Belästigungen über längere Zeit auszusetzen und nicht gegebenenfalls erst nach Jahren baurechtmäßige Zustände wiederherstellen zu müssen.
Die Stadt möchte also verhindern, dass baurechtswidrige Zustände über einen längeren Zeitraum hingenommen werden müssen. Dies ist aber gerade das Interesse des E. Rauch, der noch auf die endgültige Feststellung der Rechtmäßigkeit seines Handelns hofft.
Ein sofortiger Eingriff in sein Eigentum (Artikel 14 I GG) und in seine Gewerbefreiheit (Artikel 12 I GG) wäre die Folge einer solchen Anordnung und in der Abwägungsgewichtung besonders schwerwiegend.
Andererseits hat das besondere öffentliche Interesse am Sofortvollzug auch eine Grundrechtsrelevanz, indem das Eigentum der Nachbarn vor nicht zulässigen Einschränkungen geschützt wird und sogar das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 II GG) durch zusätzliche Verkehrsbelästigungen beeinträchtigt würde, was ein Abwehrrecht gegenüber der Behörde entfaltet.
An dieser Stelle trifft sich die behördliche Interessenlage mit dem überwiegenden Interesse des Nachbarn, der als Drittbetroffener Beteiligter i.S.d. § 80 II Nr. 4 VwGO ist. Der Gesetzgeber hat dem Nachbarn, der als Dritter Begünstigter der Nutzungsuntersagung ist, durch § 80 a II VwGO das Recht zugesprochen, den Antrag zu stellen, die sofortige Vollziehung gemäß § 80 II S. 2 Nr. 4 VwGO durch das Gericht anzuordnen. Damit wird (prozess-)verfahrensrechtlich verdeutlicht, dass die Rechtsposition des Nachbarn, die es zu wahren gilt, in die Abwägung einfließen muss.
Die Schwere der Eingriffe in die Grundrechte der Beteiligten kann hier gleichgewichtig gewertet werden.
Dann hätten nämlich die Nachbarn über den gesamten Zeitraum Grundrechtseinschränkungen hinnehmen müssen, die nicht zulässig waren.
Die Beeinträchtigungen könnten nicht rückgängig gemacht werden[7].
Dem gegenüber hätte der E. Rauch bei Anordnung der sofortigen Vollziehung die Nutzungsuntersagung bis zum gerichtlichen Abschluss zu dulden und bei Aufhebung des Bescheides wegen Rechtswidrigkeit das Restaurant nicht hätte betreiben dürfen, obwohl er dazu berechtigt gewesen wäre. Auch hier könnte der Nichtbetrieb des Restaurants nicht rückgängig gemacht werden.
Diese Situation hätte sich jedoch nicht ergeben, wenn E. Rauch, was seine Pflicht gewesen wäre, vor dem Ankauf des Wohnhauses und der getätigten sonstigen Investitionen eine Nutzungsänderungsgenehmigung beantragt hätte.

6 so *F. Kopp*, VwGO 18. Auflage C.H.Beck 2012, Rdnr. 92, 114
7 ebenda, Rdnr. 114, wenn dort von „Unabänderlichkeit" gesprochen wird

Dieser Gesichtspunkt stützt deutlich das öffentliche Interesse an dem Sofortvollzug.

1.3 Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist die Entscheidung über die Anordnung der sofortigen Vollziehung angemessen, wenn der damit verbundene Nachteil nicht in einem erkennbaren Missverhältnis zum beabsichtigten Erfolg steht.
Das zu beachtende sofortige Nutzungsverbot – als Nachteil für Herrn Rauch – dient der Vermeidung eines baurechtswidrigen Zustandes und damit der sofortigen Wahrung der Rechte des Nachbarn als beabsichtigter Erfolg.
Die Dringlichkeit und damit die Unaufschiebbarkeit der Vollziehung steht also im unmittelbaren Zusammenhang mit der Pflicht der Stadt, dem Nutzungsverbot Geltung zu verschaffen, weil dies keine unverhältnismäßige Entscheidung gegen E. Rauch wäre.
Andere, gegebenenfalls Herrn Rauch gegenüber geringfügigere Eingriffe sind hier nicht denkbar.

1.4 Fehlende Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs begründen zwar nicht das besondere öffentliche Interesse, dennoch ist dieser Gesichtspunkt auch im einstweiligen Rechtsschutzverfahren (s. § 80 IV VwGO: „ernstliche Zweifel" sowie § 123 I VwGO: glaubhafter Anordnungsanspruch, also summarische Prüfung der hinreichenden Wahrscheinlichkeit, im Hauptsacheverfahren zu obsiegen) durchaus beachtlich und sollte zur Stützung der Anordnung mit in die Begründung vorsorglich aufgenommen werden (praktisch-argumentativer Aspekt)[8].
Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist demzufolge zulässig.

2. Die Entscheidung steht im Ermessen der Behörde.
Eine Rechtsnorm, die auf der Tatbestandsseite unbestimmte Rechtsbegriffe enthält und zugleich Ermessen einräumt (Koppelungsvorschrift)[9], führt stets dann zu einem Ermessensschwund, wenn alle Sachverhaltselemente bereits bei der Subsumtion der unbestimmten Rechtsbegriffe „verbraucht" wurden, so dass für die Ermessensentscheidung keine Gesichtspunkte gegen die im Gesetz vorgesehene Rechtsfolge übrig bleiben (zugleich intendiertes Ermessen[10], bei dem das Gesetz für den Regelfall eine bestimmte Entscheidung vorsieht, hier: die Anordnung der sofortigen Vollziehung).
So verhält es sich in diesem Fall, denn nach Prüfung des besonderen öffentlichen Vollzugsinteresses sowie des überwiegenden Interesses des Nachbarn, in die alle maßgeblichen Gesichtspunkte eingegangen sind, wäre die nachfolgende Entscheidung, die sofortige Vollziehung nicht anzuordnen, ermessensfehlerhaft, da kein sachlicher Grund erkennbar ist, das besondere Vollzugsinteresse nicht durch Anordnung der sofortigen Vollziehung umzusetzen.

3. Die sofortige Vollziehung ist schriftlich anzuordnen, und zwar zweckmäßig zugleich mit dem Bescheid über die Nutzungsuntersagung.
Es bedarf einer besonderen Begründung (§ 80 III VwGO), die die Dringlichkeit des Vollzuges ebenso darlegt, wie die Abwägung und Gewichtung der öffentlichen und nachbarschaftlichen Interessen am Sofortvollzug mit den privaten Interessen des E. Rauch am Suspensiveffekt.

3. Aufgabe: Zwangsmaßnahmen

1.1 Die Anwendung von Zwangsmittel stützt sich auf § 79 I NBauO i.V.m. §§ 64 ff. Nds. SOG.
Der Bescheid ist auf eine Unterlassung gerichtet, und durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung kommt dem Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung zu, so dass die Grundvoraussetzungen des § 64 I Nds. SOG gegeben sind.

1.2 Da es hier um eine nicht vertretbare Handlung geht (siehe § 66 I 1 Nds. SOG), kommen nur Zwangsgeld und/oder unmittelbarer Zwang in Betracht (§ 65 I Nr. 2 und 3 Nds. SOG).
Zwangsmittel sind vorher anzudrohen (§ 65 II Nds. SOG).

2.1 Ein Zwangsgeld ist in bestimmter Höhe anzudrohen (§ 70 V Nds. SOG), also zwischen 5,00 € und höchstens 50.000,00 €).
Die wirtschaftlichen Interessen des Bescheidadressaten sind zu berücksichtigen (§ 67 I Nds. SOG).
Ausgehend von der Exklusivität des geplanten Restaurants und der damit verbundenen möglichen Gewinnmarge bei 100 Plätzen sollte zum Erreichen der Beugefunktion, also dem erfolgreichen Einwirken auf das beabsichtigte Verhalten des Herrn Rauch, ein Zwangsgeld von 10.000,00 € angedroht werden.
Eine Fristsetzung ist nicht erforderlich (§ 70 I 2 HS 2 Nds. SOG).
Die Zwangsgeldandrohung soll zugleich mit dem Bescheid über die Nutzungsuntersagung und der Anordnung der sofortigen Vollziehung verbunden werden (§ 70 II Nds. SOG).
Damit wird die Schriftform gewahrt (§ 70 I Nds. SOG).
Vor einer (rechtswidrigen) Betriebseröffnung ist die Zwangsgeldfestsetzung nicht möglich, weil Voraussetzung dafür die Zuwiderhandlung gegen ein Verbot ist und eine präventive Beugewirkung zur Vermeidung künftiger Rechtsverletzungen zwar durch die Zwangsmittelandrohung bezweckt wird, das Zwangsgeld aber nicht schon vor der Zuwiderhandlung festgesetzt werden darf, ohne die motivierende Wirkung der Androhung abzuwarten[11].
Erst wenn E. Rauch durch Nutzung der Räume für die Eröffnungsparty die Nutzungsänderung einleitet, kann das Zwangsgeld festgesetzt werden, weil dann der Betrieb des Restaurants entgegen der Nutzungsuntersagung beginnt.

2.2 Um die Eröffnung des Restaurantbetriebes auf jeden Fall zu verhindern, kann es zweckmäßig sein, zugleich unmittelbaren Zwang gegen Personen (§ 69 I Nds. SOG) anzudrohen, was zulässig ist, wenn die Reihenfolge der Anwendung angegeben wird (§ 70 III 2 Nds. SOG).
Nach der Androhung des Zwangsgeldes ist im selben Bescheid deshalb der unmittelbare Zwang gegen Personen anzudrohen (§ 74 I S 1 Nds. SOG), und zwar für den Fall, dass die Zwangsgeldandrohung erfolglos bleibt[12].

8 Die hier vertretene Auffassung wird gestützt durch den Beschluss des VGH Mannheim vom 30. Juni 2011 – 10 S 785/10/NJW 44/2011, 3257. So auch *F. Kopp,* a.a.O. Rdnr. 100: bei offensichtlicher Erfolgslosigkeit könne dieser Gesichtspunkt mit berücksichtigt werden, um einer missbräuchlichen Ausnutzung entgegenzuwirken.

9 so *Maurer, Hartmut,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage C.H. Beck, § 7 Rdnr. 48,49

10 so BVerwG, Urteil vom 16. Januar 1997 (NJW 1998, S. 2233 ff.)

11 s. OVG Magdeburg, Beschluss vom 4. August 2011 – 2 L 50/10 – NVwZ-RR 23/211 S. 942

12 In der Praxis wird ein weiteres und diesmal wesentlich höheres Zwangsgeld angedroht. Hier wird die rechtlich mögliche Alternative aus Gründen des Lerneffektes dargestellt.

Der unmittelbare Zwang ist auf Unterlassung des Restaurantbetriebes gerichtet und bedeutet gegebenenfalls die Anwendung körperlicher Gewalt gegen den E. Rauch, um ihn daran zu hindern, seine Gäste zu bewirten.

2.3 Sollte das Personal durch E. Rauch nicht angewiesen werden, alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Bewirtung der Gäste einzustellen und E. Rauch auch die Gäste nicht bitten, sein Restaurant zu verlassen, wird sich die Zwangsvollstreckung auch auf diese Personen beziehen müssen, die jedoch bislang nicht Adressaten eines sie betreffenden Bescheides waren, der der Vollstreckung fähig ist.
Ermächtigungsnorm ist dann § 64 II Nr. 1 Nds. SOG, durch die der Sofortvollzug ohne vorausgehenden VA von einer gegenwärtigen Gefahr abhängig gemacht wird.
Diese liegt hier gemäß § 2 Nr. 1 b) Nds. SOG vor, weil mit der Betriebsaufnahme das schädigende Ereignis, also der Verstoß gegen die geltende Baurechtsordnung, eingetreten ist.
Eine schriftliche Zwangsmittelandrohung kann ebenfalls entfallen (§ 70 I 3 Nds. SOG), allerdings ist eine mündliche Androhung der Anwendung körperlicher Gewalt erforderlich (§ 70 III Nds. SOG), um Gelegenheit zu geben, sich aus dem Restaurant zu entfernen.

2.4 Unmittelbaren Zwang dürfen gemäß § 69 VIII Nds. SOG nur die mit polizeilichen Befugnissen betrauten Personen anwenden, wenn sie hierzu nach der Verordnung über Verwaltungsvollzugsbeamtinnen und -beamte vom 13. März 1995 (Nds. GVBl. S 60) ermächtigt sind.

3. Sollte E. Rauch sein Verhalten dennoch nicht ändern, also danach erneut das Restaurant betreiben, so kommt die Versiegelung und/oder die Sicherstellung von Teilen der Restaurantküche in Betracht (§ 79 II NBauO), ebenfalls unter Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Personen und dann auch gegen Sachen.

4. Aufgabe: Kostenentscheidung

1.1 Rechtsgrundlage könnte das Nds. Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) [13] sein.
Die Nutzungsuntersagung ist eine Amtshandlung im Bereich des übertragenen Wirkungskreises (§ 1 I Nr. 2 NVwKostG), weil die Stadt als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird (§ 63 I NBauO) und dies gemäß § 65 II NBauO eine Tätigkeit im übertragenen Wirkungskreis ist.
Es handelt sich nicht um eine gebührenfreie Amtshandlung i.S.v. § 2 I NVwKostG.
Ein öffentliches Interesse, von der Erhebung der Gebühr abzusehen, ist nicht zu erkennen (§ 2 II NVwKostG).
Kostenschuldner ist gemäß § 5 I NVwKostG E. Rauch.
Die Verjährung gemäß § 8 NVwKostG ist noch nicht eingetreten.

1.2 Zu den Kosten zählen gemäß § 1 I NVwKostG zum einen die Gebühren.
Für Baugebühren hat gemäß § 3 V 2 NVwKostG das zuständige Nds. Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Bauaufsicht (BauGO) erlassen [14].

Nach § 1 I der BauGO ergibt sich die Höhe der Gebühren aus dem Gebührenverzeichnis der Anlage 1.
Nach Ziffer 11.6 dieser Anlage wird für eine Anordnung von Maßnahmen nach § 79 I NBauO ein Gebührenrahmen von 120,00 € bis 2.690,00 € bestimmt.

1.3 Nach § 1 III BauGO ist bei der Festsetzung der Gebühr, wenn, wie hier ein Gebührenrahmen bestimmt ist, lediglich das Maß des Verwaltungsaufwandes für die einzelne Amtshandlung zu berücksichtigen, wenn die Richtlinie in 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt[15] zur Anwendung kommt.
Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie gilt diese für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.
Eine Dienstleistung ist jede selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird (Artikel 4 Nr. 1 der Richtlinie).
Bei dem Betrieb eines Restaurants handelt es sich um eine Dienstleistung, die gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie vom Anwendungsbereich nicht ausgeschlossen ist.
Gemäß Artikel 9 I der Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten für die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit Genehmigungsregelungen unterwerfen. Genehmigungsregelungen sind gemäß Artikel 4 Nr. 6 der Richtlinie jedes Verfahren, das ein Dienstleistungserbringer verpflichtet, bei der zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken.

Die Anzeigepflichten nach § 2 NGastG könnten unter diese Genehmigungsregelung fallen, was jedoch dahingestellt bleiben kann, denn es geht hier um eine baurechtlich zu genehmigende Nutzungsänderung. Insoweit handelt es sich beim Verfahren nach der NBauO um Genehmigungsregelungen im Sinne der Richtlinie.
Die Richtlinie findet aber gemäß Ziffer 9 der Erwägungen nur Anwendung auf die Anforderungen für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit.
Sie findet nach Satz 2 dieser Vorschrift u.a. keine Anwendung auf Anforderungen nach Baunormen sowie verwaltungsrechtliche Sanktionen, die wegen der Nichteinhaltung solcher Vorschriften verhängt werden, die nicht die Dienstleistungstätigkeit als solche regelt oder betreffen, sondern genauso beachtet werden müssen, wie von Privatpersonen.
Demzufolge findet § 1 III BauGO keine Anwendung.

1.4 Somit gelten die Bemessungsgrundsätze gemäß § 9 NVwKostG, wonach bei der Festsetzung der Gebühr das Maß des Verwaltungsaufwandes für die Amtshandlung sowie der Wert des Gegenstandes der Amtshandlung zu berücksichtigen sind.

13 i.d.F. vom 25. April 2007 (Nds. GVBl. S 173)

14 BauGO vom 13. Januar 1998 (Nds. GVBl. 1998, S. 3), geändert durch VO vom 23. November 2010 (Nds. GVBl. 2010, S. 537) sowie durch die VO vom 29. Oktober 2012 (Nds. GVBl. 2012, S. 408)

15 Amtsblatt der Europäischen Union L 376/36 vom 27. Dezember 2006

1.4.1 Der Verwaltungsaufwand besteht darin, auf Grund des Hinweises des Nachbarn die Sach- und Rechtslage zu klären.
Es fand eine Ortsbesichtigung und ein Gespräch mit Herrn Rauch statt. Anschließend musste ein Bescheid gefertigt werden.
Der dafür erforderliche Zeitaufwand kann mit insgesamt acht Stunden geschätzt werden.
Würde nach Zeitaufwand abgerechnet (siehe § 6 der BauGO) und würde ein Mittelwert nach Absatz 2 Ziffer 2 von 38,00 € je 30 Minuten berechnet, ergibt dies eine Gebühr von 608,00 €.

1.4.2 Als Wert des Gegenstandes der Amtshandlung könnte Ziffer 1.5 des Gebührenverzeichnisses berücksichtigt werden, wonach für eine Genehmigung von Nutzungsänderungen eine Gebühr zwischen 60,00 € und 1.620,00 € anfällt.
Nach den Anmerkungen zu Nr. 1.5 ist Nr. 1.1 entsprechend anzuwenden und nach b) können je 500,00 € des Herstellungswertes 3,20 € Gebühr in Ansatz gebracht werden. Die Umbaumaßnahmen zur Herrichtung des Restaurants belaufen sich auf 250.000,00 €, so dass dies eine Gebühr von 1.600,00 € ergäbe (250.000,00 € : 500,00 € x 3,20 €). Dies entspricht annähernd der maximalen Gebühr nach dem vorgenannten Gebührenrahmen bis 1.620,00 €.

1.4.3 Da ein Gebührenrahmen Ermessen einräumt, sind alle ermessensrelevanten Sachverhaltselemente zu berücksichtigen. Nach Zeitaufwand könnte die Gebühr auf 608,00 € festgesetzt werden und nach dem Wert des Gegenstandes auf 1.600,00 €.
Ermessenssachgerecht wäre es, einen Mittelwert als Gebühr festzusetzen, da Gesichtspunkte, die für eine geringere oder höhere Gebühr sprechen, nicht erkennbar sind.
Demzufolge wird eine Gebühr in Höhe von 1.100,00 € für angemessen erachtet.

1.5 Zu den Kosten gehören gemäß § 1 I NVwKostG auch die Auslagen, die sich insbesondere aus § 13 III NVwKostG ergeben.
Hierzu zählen gemäß Ziffer 3 die Kosten der Zustellung des Bescheides und gemäß Ziffer 4 die Fahrtkosten zur Ortsbesichtigung.

1.6 Es ist zu empfehlen, in der bauaufsichtlichen Verfügung lediglich einen Hinweis aufzunehmen, dass hinsichtlich der mit dieser Bescheiderteilung verbundenen Amtshandlungen ein gesonderter Kostenfestsetzungsbescheid ergeht.
Dieser ist besonders hinsichtlich der Ermessensgesichtspunkte zu begründen, mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen (ebenfalls ist ein Widerspruch gemäß § 8 a III S. 3 Nds. AG VwGO möglich) und zuzustellen.

Thomas Gerlach*

Fallbearbeitung in Öffentlicher Betriebswirtschaftslehre

I. Vorbemerkung

Marketingpolitische Aktivitäten haben bereits vor längerer Zeit in der Kommunalverwaltung Einzug erhalten. Im Hinblick auf die Erreichung kommunalpolitischer Zielsetzungen kann ein adäquater Einsatz marketingpolitischer Instrumente hilfreich sein. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen Ziel, Zielerreichungsgrad und Ausprägung der entsprechenden marketingpolitischen Aktionsparameter.

II. Sachverhalt

In einer Kommunalverwaltung sind marketingpolitische Instrumente auf das entsprechende Produktspektrum auszurichten. Hierzu ist ein allgemein gehaltener Produktkatalog zu spezifizieren und für jede Leistungskategorie die entsprechende Ausprägungscharakteristik ausgewählter Marketinginstrumente zu beschreiben.

III. Aufgaben

a) Beschreiben Sie kurz den Gegenstand des Verwaltungsmarketings und formulieren Sie ein geeignetes Produktspektrum der Kommunalverwaltung!

b) Explizieren Sie die Ausgestaltungsformen der Marketinginstrumente Produktpolitik, Distributionspolitik und Kontrahierungspolitik auf das in a) formulierte Produktspektrum unter entsprechender Berücksichtigung kommunaler Ziele!

c) Formulieren Sie einen Ansatz für die Ermittlung eines optimalen kommunikationspolitischen Budgets bei Annahme des Zieles Erfolgsmaximierung und ermitteln Sie eine entsprechende Optimalitätsbedingung!

IV. Lösung

a) Verwaltungsmarketing impliziert die Planung, Kontrolle und Koordination aller bürgerbezogenen Verwaltungsaktivitäten unter Berücksichtigung verwaltungsbetrieblicher Ziele. Mögliche Ziele sind z.B. Maximierung des Bürgernutzens, Verbesserung der interkommunalen Konkurrenzsituation sowie optimale Kapazitätsausnutzung. Das Produktspektrum setzt sich in aggregierter Form zusammen aus Gewährleistungen, Bereitstellung von Sachnutzungen sowie persönlichen Dienstleistungen.

b) Die produktpolitischen Aktionsvariablen bei Gewährleistungen implizieren das Spektrum der Gewährleistungstatbestände, die jeweiligen tatbestandsspezifischen zeitlichen Gewährleistungsintervalle sowie Gewährleistungsintensitäten. Letztere manifestieren sich in dem Gegensteuerungspotenzial bei entsprechender Tatbestandsverletzung. Bei der Sachnutzungsbereitstellung stellen Quan-

* Prof. Dr. *Thomas Gerlach* lehrt an der Hochschule für Kommunale Verwaltung in Niedersachsen.

tität, Qualität, Lokalisation sowie Bereitstellungszeitintervall der sachnutzungsrelevanten Güter den produktpolitischen Aktionenraum dar. Das produktpolitische Optimum ist erreicht, wenn die relevanten Sachnutzungsgüter quantitativ, qualitativ, chronologisch und räumlich in teleologischer Sicht derart dimensioniert sind, dass eine maximale Kongruenz mit dem aggregierten Bürgerpräferenzprofil ϕ existiert. Beschreibe $\int_\phi m_i$ das Spektrum der Istmerkmalsausprägungen der bürgerpräferenzrelevanten Sachnutzungsgütermerkmale und $\int_\phi m_s$ das Spektrum der Sollmerkmalsausprägungen der entsprechenden Merkmale im Hinblick auf vollständige Kongruenz mit dem aggregierten Bürgerpräferenzprofil, so ist im Rahmen optimaler Produktpolitik bei Sachnutzungen die Funktion

$$Z = \int_\phi m_s - \int_\phi m_i$$

zu minimieren.

Das Wesen persönlicher Dienstleistungen besteht im weiteren Sinn darin, an Bürgern oder Ihnen gehörenden Objekten (allgemein Leistungsobjekte) spezifische Statusänderungen (z.B. Personentransport, Krankenhausbehandlung, Genehmigungserteilung) zu bewirken. In der Dienstleistungsproduktionstheorie spricht man bei den Leistungsobjekten von Externen Faktoren. Zur Produktion einer persönlichen Dienstleistung ist ein Produktionspotenzial vorzuhalten, das sich aus Potenzialfaktoren $R = (R_1, \ldots, R_n)$ und Repetierfaktoren $r = (r_1, \ldots, r_m)$ zusammensetzt. Die qualitative und quantitative Dimension des Produktionspotenzials determiniert das Leistungsobjektspektrum

$$X := \{x_1 (m_{11}, \ldots, m_{n(1)}), \ldots, x_k (m_{k1}, \ldots, m_{n(k)})\},$$

das Merkmalsänderungsspektrum,

$$M_j := (m_{j1}, \ldots, m_{n(j)}), j \in \{1, \ldots, k\},$$

und das Merkmalsausprägungsänderungsspektrum

$$\Delta M_j := \{\Delta m_{j1}, \ldots, \Delta m_{n(j)}\}, j \in \{1, \ldots, k\}.$$

Produktpolitische Entscheidungen reflektieren auf eine Dimensionierung der Produktionsfaktoren R, r derart, dass ein bürgerpräferenzadäquates Dienstleistungsspektrum $(X, M, \Delta M)$ bedient werden kann.
Aktionsvariable der Distributionspolitik konkretisieren sich in der Gestaltung des Möglichkeitenspektrums für potenzielle Nachfrager, Dienstleistungen zu verwerten. Distributionspolitische Variable bei Gewährleistungen manifestieren sich in der Lokalisation der Gewährleistungspotenziale sowie in der Extension des Gewährleistungswirkungsbereichs. Für die Produktart „Bereitstellung von Sachnutzungen" sind alle Variablen relevant, die die unmittelbare Nutzungsmöglichkeit der Bürger beeinflussen. Bei den persönlichen Dienstleistungen fallen unter die Distributionspolitik die Variablen, die die Möglichkeiten der Inanspruchnahme determinieren.
Da öffentliche Produkte häufig auf einem angebotsmonopolistischen Markt bei polypolistischer Nachfrage angeboten werden, können die zieladäquaten Preise aus einem Monopolpreismodell generiert werden. Für die Zielsetzung der Kollektivnutzenmaximierung ist die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente zu maximieren gemäß

$$\max W(x) = {}^{x}\!\int_0 p(u)du - {}^{x}\!\int_0 K'(u)du$$

Differenziation und Nullsetzung ergibt:

$$\frac{dW}{dx} = p(x) - K'(x) = 0 \rightarrow p(x) = K'(x),$$

d.h. eine Preisfixierung in Höhe der Grenzkosten ist zieladäquat. Das Ziel Gewinnmaximierung führt zu der Zielfunktion:

$$\max G(x) = p(x)x - K(x).$$

Differenziation und Nullsetzung führt zu

$$\frac{dG}{dx} = p(x) + \frac{dp}{dx}x - K'(x) = 0 \rightarrow p(x) + \frac{dp}{dx}x = K'(x) \rightarrow p(x)\left(1 + \frac{1}{\epsilon_{xp}}\right) = K'(x).$$

Die linke Seite des letzten Ausdrucks beschreibt die aus der Volkswirtschaftslehre bekannte Amoroso-Robinson-Relation. Absatzmaximierung erfolgt über ein unentgeltliches Angebot, Kostendeckung über den Ansatz $p(x)x = K(x)$ und Erlösmaximierung über die Lösung des Maximierungsproblems $\max E(x) = p(x)x$.

c) Die Absatzfunktion wird um das kommunikationspolitische Budget Ω gemäß $x = f(p, \Omega)$ erweitert. Bei Annahme des Zieles Erfolgsmaximierung ergibt sich als Zielfunktion
$\max G(x, \Omega) = p\, x(p, \Omega) - K[x(p, \Omega)] - \Omega.$

Der optimale Preis ergibt sich durch Nullsetzen der ersten partiellen Differenziationen gemäß

$$\frac{\delta G}{\delta p} = x + p\frac{\delta x}{\delta p} - \frac{dK}{dx}\frac{\delta x}{\delta p} = 0$$

$$\frac{\delta G}{\delta \Omega} = p\frac{\delta x}{\delta \Omega} - \frac{dK}{dx}\frac{\delta x}{\delta \Omega} - 1 = 0.$$

Äquivalenzumformungen des letzten Ausdrucks führen zu

$$K'(x) = p - \frac{\Omega}{\epsilon_{x\Omega} x}.$$

Da im Optimum das Äquimarginalprinzip ($E'(x) = K'(x)$) gilt, ergibt sich unter Berücksichtigung der Amoroso-Robinson-Relation im Optimum in Anlehnung an das Dorfman-Steiner-Theorem die Optimalitätseigenschaft

$$\left|\frac{\epsilon_{x\Omega}}{\epsilon_{xp}}\right| = \frac{\Omega}{px}.$$

Beim optimalen kommunikationspolitischen Budget ist der Betrag des Verhältnisses aus Kommunikationsbudgetelastizität der Nachfrage und Preiselastizität der Nachfrage gleich dem Verhältnis aus Kommunikationsbudget und Erlös.

Michael Thomas P. Sprenger-Menzel*

Volkswirtschaftslehre – Wirtschafts- und Fiskalpolitik

– Grundlagen der Mikroökonomik, der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie der Geld-, Stabilitäts-, Steuer- und Fiskalpolitik –

Aufgabenstellung

Aufgabe 1 (Grundlagen und Grundbegriffe der Mikroökonomik)

Erläutern Sie kurz folgende Begriffe und Sachverhalte der mikroökonomischen Theorie und nennen Sie jeweils Beispiele:

1.1 Verfügbares Einkommen und Qualitätsvermutungseffekt
1.2 Preiselastizität der Nachfrage
1.3 Bestimmungsfaktoren (Determinanten) des Angebotes

Aufgabe 2 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Stabilität, Wachstum)

Kennzahl	2011	2012
Erwerbstätige	34,2	33,9
Erwerbslose	1,7	1,9
Empfangene Primäreinkommen aus dem Ausland	110	100
Geleistete Primäreinkommen ans Ausland	70	50
Privater Konsum	1512	1510
Staatlicher Konsum	847	1012
Bruttoinvestitionen	423	398
Exporte	680	672
Importe	662	692
Preisindex Bruttoinlandsprodukt	115,4	117,1
Preisindex Verbraucherpreise	107,3	109,2

***ad* Aufgabe 2: Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kommt der volkswirtschaftlichen Größe bzw. Kennzahl „Bruttoinlandsprodukt" eine zentrale Stellung zu.**

2.1 Erläutern Sie, was man unter dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) versteht und berechnen Sie es für das Jahr 2012.

2.2 Bestimmen Sie den Wert des Bruttonationaleinkommens für das Jahr 2012 und erläutern Sie die Aussagekraft dieser Kennzahl im Vergleich zum BIP.

2.3 Nennen Sie mögliche Gebiete für Sozialindikatoren und passende Beispiele aus der Praxis.

2.4 Im deutschen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) wird das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in vier Einzelzielen konkretisiert. Nennen und erläutern Sie die vier Ziele des StabG und gehen Sie zudem darauf ein, warum in diesem Zusammenhang auch von einem magischen Viereck gesprochen wird.

2.5 Berechnen und beurteilen Sie anhand der vorliegenden Daten, inwieweit die Ziele in dieser Volkswirtschaft für die Jahre 2011 und 2012 erfüllt worden sind.

Aufgabe 3 (Deutsche Bundesbank und Europäische Zentralbank)

3.1 In welchen Städten haben die beiden Zentralbanken ihren Sitz? Wie heißen der aktuelle Präsident der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank (EZB)?

3.2 Nennen und beschreiben Sie die Organe (Zusammensetzung, Aufgaben und Wirkungsweise) der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank.

3.3 Erklären Sie das geldpolitische Instrumentarium der „Fazilitäten" und nennen Sie dabei Beispiele.

3.4 Der Präsident der deutschen Bundesbank a.D. Prof. Dr. oec. publ. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger, der Präsident des ifo-Institutes, München, Prof. Dr. Hans-Werner Sinn – und mit ihnen andere Hochschullehrer der Volkswirtschaftslehre – weisen auf die Gefährlichkeit von *Target*-Salden bzw. *Target 2*-Krediten hin. Worum handelt es sich, und worin sieht man allgemein die Gefahr dieser Salden. Wer dürfte – am Ende – tatsächlich dafür haften und warum?

Aufgabe 4 (Staatliche Einnahmen, Steuerpolitik des Staates)

4.1 Was versteht man unter dem Begriff „Abgabenquote" und wo liegt diese – ungefähr – für Deutschland und andere Industrieländer?

4.2 Welchen Zusammenhang zwischen Abgabenquote und Steuereinnahmen wollte der Ökonom *Laffer* darstellen? Bitte arbeiten Sie mit Erläuterungen und einer einfachen Zeichnung zum Zusammenhang.

Aufgabe 5 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Stabilität, Wachstum)

5.1 Definieren Sie, was man in der Volkswirtschaftslehre bzw. in der Geldtheorie unter dem Begriff „Geld" versteht. Nennen Sie konkrete Beispiele für die Ausprägungen von Geld.

5.2 Beschreiben Sie die wichtigsten Geldeigenschaften und erläutern Sie kurz exemplarisch fünf wichtige Geldfunktionen.

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

5.3 Grenzen Sie die Geldmengen ab (übliche Geldmengenabgrenzungen der Zentralbanken) und beschreiben Sie, mit welcher Geldmenge die meisten Zentralbanken der Erde in der geldpolitischen Praxis (Geldmengensteuerung zur Inflationsprävention bzw. Erhaltung der Preisniveaustabilität) arbeiten.

5.4 Erläutern Sie, was man unter dem Begriff „Inflation" versteht und warum – auch aus einer verteilungspolitischen Sicht – Inflation „selektiv" wirkt.

5.5 Ist die aktuelle EZB-Politik der Kapitalmarktflutung („Weihnachtsflutung" am 21./22. Dezember 2011 und „Frühjahrsflutung" Ende Februar/Anfang März 2012 mit insgesamt über eine Billion Euro) eventuell inflationsgefährdend?

Falls ja, so begründen Sie bitte, warum.

Bearbeitungs- und Lösungshilfe

Zur Aufgabe 1 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Stabilität, Wachstum)

Aufgabe 1 (Grundlagen und Grundbegriffe der Mikroökonomik)

Erläutern Sie kurz folgende Begriffe und Sachverhalte der mikroökonomischen Theorie und nennen Sie Beispiele

1.1 Verfügbares Einkommen und Qualitätsvermutungseffekt
Das **verfügbare Einkommen (Budget)** ist jenes Nettoeinkommen, welches einem Haushalt bzw. den Erwerbstätigen eines Haushaltes nach Abzug von Steuern, Sozialabgaben, Ergänzungsabgaben etc. und Hinzurechnung von Transferleistungen, wie z.B. Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, tatsächlich noch verbleibt.
Kurzfristig kann das verfügbare Einkommen nur durch Kreditaufnahme oder durch Auflösung von Sparguthaben oder den Verkauf von Vermögen (bei Unternehmen hieße dies: Umwandlung von Anlage- in Umlagevermögen bzw. in Bargeld oder Bankguthaben) erhöht werden.
Da erfahrenere Verbraucher hinter einem höheren Preis auch eine entsprechend höhere Qualität vermuten, wie z.B. bei Textilien oder Lebensmitteln aus dem Hochpreis- bzw. Luxussegment, werden Güter mit diesen höheren Preis, wenn es das Budget bzw. das verfügbare Einkommen zulässt, im Zweifel häufiger oder lieber gekauft als billigere Güter, weil mit dem hohen oder einem besonders hohen Preis eine ebenso hohe oder sogar eine besonders hohe Qualität erworben werden soll (Qualitätsvermutungseffekt).

1.2 Preiselastizität der Nachfrage; preiselastische und preisunelastische Nachfrage
Die (direkte) Preiselastizität der Nachfrage misst, wie sehr sich eine bestimmte Preisänderung auf die nachgefragte Menge auswirkt. Sie zeigt, ob eine Preissenkung oder ob eine Preiserhöhung sich in der Nachfragemenge niederschlägt bzw. ob sie die Gesamtausgaben der Haushalte und damit den Umsatz der Unternehmen ansteigen oder fallen lässt, z.B. wie stark sich eine Benzinpreiserhöhung auf die Nachfragemenge an den Tankstellen auswirkt.

$$\textbf{Preiselastizität der Nachfrage} = \frac{\textbf{prozentuale Mengenänderung}}{\textbf{prozentuale Preisänderung}}$$

Ist die Nachfrage „**preiselastisch**", so verkleinert eine Preiserhöhung die Gesamteinnahmen der Unternehmen, während eine Preissenkung den Umsatz der Unternehmen (der Anbieter) vergrößert, z.B. auf dem Markt für Lebensmittel.

Ist eine Nachfrage „**preisunelastisch**", so vergrößert eine Preiserhöhung die Gesamteinnahmen, während eine Preissenkung den Umsatz verkleinert, z.B. auf dem Markt für Medikamente für Patienten einer Krankenkasse, die ein lebenswichtiges Medikament bezahlt bekommen, wie etwa Insulin.

1.3 Bestimmungsfaktoren (Determinanten) des Angebotes
Zu den Bestimmungsfaktoren des Angebotes gehören z.B.
- der erwartete (erhoffte) Verkaufspreis eines Gutes,
- die Produktionskosten
- die Kosten der Produktionsfaktoren (auch unter Berücksichtigung der *Economies of Scale*)
- die Produktionskosten anderer Güter (Substitutions- oder Komplementärgüter)
- Stand des technischen Wissens, der technische Fortschritt
- die Gewinnsituation
- zukünftig erwartete Gewinne
- Konjunkturerwartungen
- Inflationserwägungen
- steuerliche Aspekte (Steuersystem, Verbrauchssteuererhöhungen etc.)
- aktuelle wirtschaftspolitische und gesamtpolitische Situation, Zukunftseinschätzungen

Bearbeitungs- und Lösungshilfe

Zur Aufgabe 2 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Stabilität, Wachstum)

2.1 Erläutern Sie, was man unter dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) versteht und berechnen Sie es für das Jahr 2012.
- Unter dem **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) versteht man den Wert aller Waren und Dienstleistungen, die in einer Periode in einem Wirtschaftsraum produziert worden sind.

- BIP_{nom} 2012 = $C_{pr} + C_{St} + I_{br} + EX - IM$ = 1.510 + 1.012 + 398 + 672 – 692 = **2.900**

2.2 Bestimmen Sie den Wert des Bruttonationaleinkommens im Jahr 2012 und erläutern Sie die Aussagekraft dieser Kennzahl im Vergleich zum BIP.
- Während das BIP den Wert der Waren und Dienstleistungen misst, die innerhalb der Landesgrenzen produziert worden sind (Inlandskonzept), zeigt das Bruttonationaleinkommen (BNE), das aus der Produktion resultierende Einkommen für alle im Inland wohnenden Personen (Inländerkonzept).
- Um vom BIP zum BNE zu gelangen, müssen die aus dem Ausland empfangenen Primäreinkommen hinzugezogen und die ans Ausland geleisteten Primäreinkommen abgezogen werden.
- BIP + empf. Primäreinkommen – geleistete Primäreinkommen = **BNE**
- Im Beispiel:
  BNE = 2.900 + 100 – 50 = **2.950**

2.3 Nennen Sie mögliche Gebiete für Sozialindikatoren und passende Beispiele aus der Praxis. Vgl. hierzu folgende Übersichtstabelle mit Beispielen aus der Praxis:

Indikatoren der Gesundheit und Ernährung	• Durchschnittliche Lebenserwartung eines Menschen bei seiner Geburt • Kindersterblichkeit • Einwohnerzahl pro Arzt/Zahnarzt • tägliches Kalorienangebot • Einweißverbrauch pro Tag und Kopf	
Bevölkerungsindikatoren	**Eindeutige** • Bevölkerungsdichte • durchschnttl. Kinderzahl/Familie • Bevölkerungswachstum • Einwanderungszahlen • statistische Altersverteilung (Tannenbaum oder Atompilz?)	**Inverse und andere** • Auswanderungszahlen • Ausländerquote • Scheidungsquote • Abtreibungszahlen
Bildungsindikatoren	• Schüler-Lehrer-Relationen • Anteil der Oberschulabsolventen mit Hochschulzugangsberechtigung, z. B. Matura, (Fach-)Abitur • Anzahl, Qualität und Strukturtiefe der Hochschulen	
Arbeitsmarkt und Beschäftigungsindikatoren	• Arbeitlosenquote • Zahl der offenen Stellen • Zahl der Kurzarbeiter • durchschnittliche Wochenarbeitszeit • durchschnittlicher Jahresurlaub • Zahl der gesetzlichen Feiertage (**mit** Lohnfortzahlung) • Arbeitsunfallhäufigkeit • Zahl der befristeten Arbeitsverträge	
Indikatoren der sozialen Absicherung	• Alter bei Renten-/Pensionseintritt • Rentenhöhe/Pensionshöhe • Mindestzeiten für Rentebezug/Pensionsberechtigung • Dauer der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall	
Indikatoren der persönlichen Sicherheit und Rechtsicherheit	• Zahl der Morde und Kapitalverbrechen • Aufklärungsquote bei Verbrechen • Instanzweg vor Gericht	

Datenkomponenten für Sozialindikatoren

2.4 Nennen und erläutern Sie die vier Ziele des StabG und gehen Sie zudem darauf ein, warum in diesem Zusammenhang auch von einem magischen Viereck gesprochen wird.

- **Ziel 1 – Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum:** Die Jahresveränderungsrate des realen BIP sollte zwischen etwa 2% und 5% liegen (angemessen), zudem sollten die Schwankungen der Wachstumsrate nicht zu stark sein (stetig).
- **Ziel 2 – Preisniveaustabilität:** Die Jahresveränderungsrate der Verbraucherpreise (Inflationsrate) sollte 2 % nicht übersteigen.
- **Ziel 3 – Hoher Beschäftigungsstand:** Die Arbeitslosenquote sollte nach heutigen Maßstäben für eine entwickelte Industrienation etwa zwischen 2 % und max. 5 % liegen.
- **Ziel 4 – Außenwirtschaftliches Gleichgewicht:** Der Saldo von Exporten und Importen sollte langfristig gesehen ausgeglichen sein.
- Als „magisch" werden die vier Ziele bezeichnet, da sie teilweise in Konkurrenz zueinander stehen und es so zu Zielkonflikten kommt. So ist z.B. ein starkes Wirtschaftswachstum häufig mit steigenden Inflationsraten verbunden.

2.5 Berechnen und beurteilen Sie anhand der vorliegenden Daten, inwieweit die Ziele in dieser Volkswirtschaft erfüllt sind.

- **Ziel 1:**

$$\mathbf{BIP}_{nominal}\ 2011 = 1.512 + 847 + 423 + 680 - 662 = \underline{\underline{\mathbf{2.800}}}$$

$$\mathbf{Wachstum}_{real} = \frac{\frac{2.900}{117,1} \times 100}{\frac{2.900}{117,1} \times 100} - 1 = \frac{2.476,5}{2.426,3} - 1 = 0,0207 = \mathbf{2,07\,\%}$$

Das Wirtschaftswachstum kann knapp bzw. mit gutem Willen (wegen der weltweit schlechten konjunkturellen Lage) als „angemessen" bezeichnet werden, eine Aussage über die Stetigkeit ist aufgrund des kurzen Zeitraums noch nicht möglich.

- **Ziel 2:**

$$\mathbf{Inflationsrate}\ (P) = \frac{2.476,5}{2.426,3} - 1 = 0,0117 = \mathbf{1,77\,\%}$$

Die Inflationsrate liegt noch in einem **noch hinnehmbaren,** akzeptablen Bereich.

- **Ziel 3:**

$$\mathbf{Arbeitslosen\text{-}Quote\ 2011} = \frac{1,7}{1,7 + 34,2} = \mathbf{4,74\,\%}$$

$$\mathbf{Arbeitslosen\text{-}Quote\ 2012} = \frac{1,9}{1,9 + 33,9} = \mathbf{5,31\,\%}$$

Die Arbeitslosen-Quote ist – verglichen mit dem Durchschnitt wichtiger Industriestaaten – zwar noch nicht dramatisch, doch liegt sie 2012 über dem Zielbereich und hat sich außerdem während des Jahresverlaufes stetig erhöht.

- **Ziel 4:**

Außenbeitrag (AB = Ex-Im) **2011** = 680 – 662 = 18
Außenbeitrag (AB = Ex-Im) **2012** = 672 – 692 = –20

Zwar ist der Zeitraum für eine endgültige Beurteilung viel zu kurz, jedoch kann man für diese zwei Perioden insgesamt ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht attestieren, zumal auch in den einzelnen Jahren die Relation von AB zu BIP (Außenbeitragsquote) kleiner als 1 % ist.

Bearbeitungs- und Lösungshilfe

Zur Aufgabe 3 (Deutsche Bundesbank und EZB)

3.1 In welchen Städten haben die beiden Zentralbanken ihren Sitz? Wie heißen der aktuelle Präsident der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank?

Beide Zentralbanken unterhalten Ihren (rechtlichen) Sitz zu Frankfurt am Main in der Bundesrepublik Deutschland.
Die aktuell amtierenden Präsidenten der Deutschen Bundesbank und der EZB sind die Herren **Professor Dr. Jens Weidman** (Deutschland) und **Professor Dr. Mario Draghi** (Italien).

3.2 Nennen und beschreiben Sie die Organe (Zusammensetzung, Aufgaben und Wirkungsweise) der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank.

Organe der Bundesbank

Als **heute oberstes Organ** der Deutschen Bundesbank fungiert der **Vorstand (§ 7 BBankG)**, der sich aus dem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und zwei weiteren Mitgliedern des Vorstandes, die von der Bundesregierung vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten auf mindestens fünf und in der Regel acht Jahre ernannt werden. Vier weitere Mitglieder des Vorstandes werden vom Bundesrat vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt. In Zukunft soll die Zahl der Mitglieder des Vorstandes (im Moment noch sieben) auf sechs verkleinert werden, um die föderale Balance zwischen Bund und Ländern (wie früher, *vor* 2002) wieder herzustellen.
Neben dem Sitz des Vorstandes unterhält die Bundesbank noch **neun Hauptverwaltungen** (die früheren Landeszentralbanken/LZB) sowie noch rund 50 Filialen.

Organe der EZB

Das Direktorium der EZB
Die Mitglieder des **EZB-Direktoriums** ***(Executive Board)***, nämlich Präsident, Vizepräsident und vier weitere Direktoren mit achtjähriger Amtszeit) werden von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer des Euroraums einvernehmlich ernannt. Dem Direktorium obliegen vor allem folgende Aufgaben: Führung der laufenden Geschäfte der EZB, Vorbereitung der Sitzungen des EZB-Rats und die Durchführung der Geldpolitik des Euroraums gemäß den Leitlinien und Entscheidungen des EZB-Rats. Hierzu werden den nationalen Zentralbanken des Euroraumes Weisungen erteilt.

Der Erweiterte Rat
Zum **Erweiterten Rat** ***(General Council)*** gehören der Präsident und der Vizepräsident der EZB sowie die 27 Präsidenten der nationalen Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten (auch der elf Länder, die den Euro noch nicht als Währung eingeführt haben). Die anderen Mitglieder des Direktoriums der EZB, der Präsident des EU-Rats und auch ein Mitglied der Europäischen Kommission können an den Sitzungen des Erweiterten Rats teilnehmen; sie sind jedoch nicht stimmberechtig

De facto ist der Erweiterte Rat als bloßes „Übergangsgremium" zu betrachten. Denn er nimmt jene Aufgaben wahr, mit denen ursprünglich das frühere **Europäische Währungsinstitut** (die Vorgängereinrichtung der EZB) betraut war und die auf Grund des Umstandes, dass der Euro (anders als geplant) nicht von allen, inzwischen 27 Mitgliedstaaten eingeführt wurde, in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) von der EZB weiterzuführen sind.
So wirkt der **Erweiterte Rat** u.a. mit bei der Erfüllung der Beratungsfunktionen der EZB, der Erhebung von statistischen Daten, der Erstellung der Jahresberichte der EZB, dem Erlass notwendiger Vorschriften für die Standardisierung der buchmäßigen Erfassung und bei der Meldung der Geschäfte der (nationalen) Zentralbanken, der Festlegung der Beschäftigungsbedingungen für die Mitarbeiter der EZB und den Vorarbeiten, die erforderlich sind, um für die Währungen der Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt, die Wechselkurse gegenüber dem Euro unwiderruflich festzulegen. Gemäß der Satzung wird der Erweiterte Rat aufgelöst, sobald alle EU-Mitgliedsstaaten die gemeinsame Währung eingeführt haben.
Die aktuell amtierenden Präsidenten der Deutschen Bundesbank und der EZB sind die Herren **Professor Dr. Jens Weidman** (Deutschland) und **Professor Dr. Mario Draghi** (Italien).

3.3 Erklären Sie das geldpolitische Instrumentarium der Fazilitäten und nennen Sie dabei Beispiele.
Fazilitäten gehören zum gelpolitischen Instrumentarium aller Zentralbanken. Bei der EZB kann man die geldpolitischen Instrumente grundsätzlich in zinspolitische Instrumente (Offenmarktgeschäfte *[Open market operations]*, d.h. haupt- und längerfristige Refinanzierungsgeschäfte sowie strukturelle und Feinsteuerungsoptionen) und in eher liquiditätspolitische Instrumente (auch Offenmarktgeschäfte [mindestreservepolitische Instrumente *(reserve re-quirements]*, z.B. Variationen des Mindestreservesatzes) und **ständige Fazilitäten** (*standing facilities*, d.h. Haupt-, Einlage- und Spitzenrefinanzierungsfazilitäten) gegen refinanzierungsfähige Sicherheiten unterteilen. Mit „**Fazilitäten**" werden den privaten Geschäftsbanken kurzfristige Anlagemöglichkeiten (Einlagefazilitäten zur Anlage überschüssiger Liquidität der Zentralnotenbanken) oder Sofort-(„Übernacht-)Liquidität (= **Spitzenrefinanzierungsfazilität**) angeboten, sie bilden **eine Art Girokonto** bzw. Kontokorrent der privaten Geschäftsbanken bei der EZB. Die Höhe der Zinssätze der Fazilitäten, z.B. rund 0,25 Prozent für **Einlagefazilitäten**, oder rund 1,75 Prozent für **Spitzenrefinanzierungsfazilitäten**) fungieren *de facto* als „**Leitzinsen**", die man dann z.B. mit der Entwicklung des US-Diskontsatzes vergleichen kann. Das wichtigste Instrument für den europäischen **Leitzins** ist die **Hauptrefinanzierungsfazilität**, welche den **Zinssatz für Wertpapiergeschäfte zwischen Geschäftsbanken und der EZB** festlegt. Die Hauptrefinanzierungsfazilität bestimmt den Zinssatz, zu welchem sich die Geschäftsbanken bei der EZB Geld leihen können, was natürlich auch auf die Zinsen für die privaten Bankkunden durchschlägt. Mittels einer gezielten Festlegung der Leitzinsen (bzw. deren gezielter Variation) kann die EZB das Preisniveau beeinflussen, so führt eine Senkung der Leitzinssätze tendenziell stets zu einer Erhöhung der Geldmenge (z.B. M 3), weil es für die privaten Geschäftsbanken billiger wird, sich mit Liquidität zu versorgen und damit günstiger, Kredite zu vergeben, während eine Erhöhung der Leitzinssätze zu einer Verringerung der Geldmenge führt. Durch eine Erhöhung der Geldmenge steigt aber auch zwingend das Preisniveau, dieser Zusammenhang kann durch die Quantitätsgleichung erklärt bzw. begründet werden.
Nach dem Übergang der Zuständigkeit für die Geld- und Währungspolitik auf die EZB, gilt seit 1999 der **Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilitäten** (SRF) als Höchstsatz für kurzfristige Kreditgeschäfte, wie z.B. Lombardkredite. Die **Spitzenrefinanzierungsfazilität** (**SRF**), ein sehr wichtiges geldpolitisches Instrument der EZB, mit dem sich private Geschäftsbanken im Euroraum kurzfristig (= „Übernachtliquidität") Geld beschaffen können (Preis = **Spitzenrefinanzerungssatz**, der die Obergrenze des „Zinskorridors" bildet.), hat den Lombardkredit also *de facto* abgelöst. Im Rahmen der **Einlagefazilität** können die Geschäftsbanken bei den nationalen Zentralbanken bis zum nächsten Tage (nach oben hin unbegrenzt) Geld anlegen und erhalten hierfür einen Zinssatz, welcher die Untergrenze des Tagesgeldsatzes bestimmt.

3.4 Der Präsident der deutschen Bundesbank a.D. Prof. Dr. oec. publ. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger und mit ihm andere Hochschullehrer

der Volkswirtschaftslehre weisen auf die Gefährlichkeit von Target-Salden bzw. Target-2-Krediten hin. Worum handelt es sich und worin sieht man allgemein die Gefahr dieser Salden. Wer dürfte am Ende dafür haften und warum?

EZB-*Target-2*-Kredite werden, hauptsächlich über die Deutsche Bundesbank – an die Zentralbanken der PIGS-Staaten (Portugal, Italien, Griechenland und Spanien) vergeben. ***Target*-Kredite (*Target-2*-Anleihen) haben sich, an den nationalen Parlamenten (und am EU-Parlament) vorbei zu einer politisch gewollten, aber ökonomisch gefährlichen billigen Kreditgewährungsmaschine der EZB entwickelt.**

Ursprünglich, d.h. von der Idee her gesehen, ging es bei *Target*-2-Salden (natürlich) nicht um eine Kreditvergabe, sondern ursprünglich nur um Sonderkonten zur Abwicklung des länderübergreifenden Zahlungsverkehres, deren *Saldi* täglich ausgeglichen wurden, d.h. ausgeglichen werden sollten! Genau deshalb, weil für dieses in aller Stille (an den Parlamenten und Bilanzen der EZB vorbei) neu erfundene Kreditinstrument keine Obergrenzen vereinbart worden waren, ergibt sich für den deutschen Steuerzahler (im Jahre 2012) ein nochmaliges zusätzliches Haftungsrisiko von etwa einer halben Billionen Euro.

Target-Kredite (***Target Loans***) waren zwischen 1999 und Ende 2007 nur wenig in Anspruch genommen worden, um dann, zwischen 2008 und der ersten Hälfte 2012, gewaltig (auf rund 550 Milliarden Euro) anzusteigen. Dies heißt, das im Grunde – neben schon über 220 Milliarden Staatsanleihen[1], die sonst niemand kaufen möchte, von den „EU-Sorgenkinder-Ländern" Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien im Frühjahr 2012 – sich die Kredite innerhalb des Euro-System auf rund 800 Milliarden Euro (allein die Bundesbank hat 500 Milliarden Euro an die Peripherieländer Europas verliehen) summieren.[2]

Schon im Frühjahr 2012 wiesen sogar internationale „Finanzjongleure" und Vorstände von Anleiheninvestoren, wie der *Managing Director* des größten Anleiheinvestors der Welt, PIMCO, ***Andrew Bosomworth,*** mit Fachaufsätzen, wie z.B. in der FAZ oder der *Financial Times* darauf hin, dass die Deutsche Bundesbank mittlerweile rund eine halbe Billion Forderungen gegen das Euro-System angesammelt und damit mit dafür gesorgt hat, dass die EZB eine **Transferunion durch die Hintertür** einführt, weil das im Übermaße von der EZB „geschaffene" (geschöpfte) Geld vor allem von Griechenland, Italien, Portugal und Spanien Staaten aus dem Euro-System abgezogen wurde, um ihre Staatsausgaben decken zu können, während gleichzeitig, durch Kapitalflucht, hunderte Milliarden aus diesen Ländern in Deutschland ankommen.[3]

Immer wieder haben auch amtierende oder Mitglieder außer Dienst des Direktoriums bzw. Vorstandes der Deutschen Bundesbank und deutsche Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (EZB) das im Mai 2010 initiierte Programm zum Kauf von Staatsanleihen finanzschwacher Länder offen, z.B. in Fachaufsätzen in großen Tages- oder Wochenzeitungen Deutschlands, angegriffen. So hat Bundesbankvorstandmitglied ***Thiele*** hat im Januar 2012 öffentlich erklärt, dass die deutschen Ratsmitglieder gegen den Beschluss des Programms gestimmt hatten, was bislang ohnehin als „offenes Geheimnis"[4] galt.

Die Lage sehr nüchtern und klar einschätzend formulierte der Münchener Nationalökonom Prof. Dr. Hans-Werner Sinn im Frühjahr 2012, dass die Südländer einer Lösung ihrer Probleme bislang „kein bisschen näher gekommen", dass die Bundesrepublik Deutschland „einen erheblichen Teil" des Auslandsvermögens verlieren wird, und dass Deutschland (bzw. dessen fleißigen Steuerzahler!) inzwischen „in der Falle sitzen", weil der „Zug in Richtung Transferunion abgefahren" sei und im Endeffekt Euro-Staatsschulden der Südländer in Höhe von dreieinhalb Billionen Euro „vergemeinschaftet" würden.[5]

Genauso lakonisch wies ***Prof. Sinn***, hierauf aufmerksam gemacht von Bundesbankpräsident a.D. ***Prof. Helmut Schlesinger***[6], dass die bis März 2012 schon auf rund 550 Milliarden angehäuften ***Target 2*-Kreditforderungen** (*Target*-Salden) der Deutschen Bundesbank an das System der europäischen Notenbanken (ESZB)[7] drei Mal so hoch sind, wie das haftende Grundkapitel der Deutschen Bundesbank[8]. Für den Laien kaum durchschaubar ist, dass das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) in Wirklichkeit ein *Quasi*-Schuldner ist, welcher am Tage eines stattfindenden Euro-Zusammenbruches von der Deutschen Bundesbank und vom Deutschen Steuerzahler haftungsrechtlich und haftungstechnisch gar nicht mehr belangt werden kann, weil er dann zu existieren aufgehört hat.

In diesem Extremfalle bliebe die Deutsche Bundesbank und am Ende der deutsche Steuerzahler buchstäblich auf den ***Target-2*-Kreditforderungen** (*Target*-Salden) sitzen. Wohl deshalb hat im März letzten Jahres der Präsident der Deutschen Bundesbank einen höflichen, aber bestimmten Brief an den EZB-Präsidenten gesandt, in welchem er im Namen der Deutschen Bundesbank auch auf die (für Deutschland bzw. die Bundesbank) zu hohen *Target-2*-Salden hinwies[9], die in der Bilanz der Deutschen Bundesbank – etwas verschämt – unter dem Begriff „Sonstige Forderungen" ausgewiesen werden[10] und wenige Tage später in einem Fachaufsatz in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung versucht, die Wogen etwas zu glätten.[11]

Die Gesamtverschuldung aus deutscher, europäischer und aus weltweiter Sicht wird in folgender Abbildung durch die erschreckend hohen Zahlen und durch die schiere Größe der graphischen Darstellungen in Form von „Haftungspotentialblasen" dargestellt.

1 Stand Mitte März 2012 – nach Angaben der EZB.

2 Vgl. den Artikel „Radikaler Kurswechsel" in der Süddeutschen Zeitung vom 31. Januar 2012.

3 Vgl. hierzu ausführlich *Bosomworth, Andrew:* Die EZB führt eine Transferunion durch die Hintertür ein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 2012, S. 10.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 2012: „Thiele greift EZB-Käufe an".

5 Vgl. hierzu und die wörtlichen Zitate ausführlich: *Sinn, Hans-Werner:* „Wir sitzen in der Falle", FAZ-Interview mit *Heike Göbel* und *Holger Steltzner,* in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Februar 2012, Seite 12.

6 Vgl. auch „Das erinnert an die Kriegsschuldfinanzierung". Die Sorge um den Euro lässt dem früheren Bundesbank-Präsidenten Helmut Schlesinger keine Ruhe. Er kritisiert die leichtfertige Politik der EZB. Interview mit der Welt am Sonntag vom 11. März 2011, S. 34–35. Übrigens rechnet Prof. Schlesinger bei größeren Summen selbst noch vom Euro auf DM um, und er sei dann „erstaunt, wie teuer manches geworden ist." (Vgl. ebenda).

7 Und – im Juni 2012 schon über 770 Milliarden Euro!

8 Vgl. ebenda und *Siedenbiedel, Christian:* Der Dickschädel (Im Porträt: Hans-Werner Sinn), in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 4. März, S. 40.

9 Vgl. „Macher und Märkte. Zu viel Geld", in: die Zeit vom 8.03.2012.

10 Vgl. auch „Der Streit um die Milliarden-Schulden", in: Welt am Sonntag vom 11. März 2012.

11 *Weidmann, Jens:* Was steckt hinter den Target-2-Salden? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.03. 2012. Auch der Wirtschaftsminister bereitete sich – Zeitungsmeldungen zufolge – deshalb Sorgen; vgl. z.B. „Rösler will System der Zentralbanken stabilisieren", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 2012.

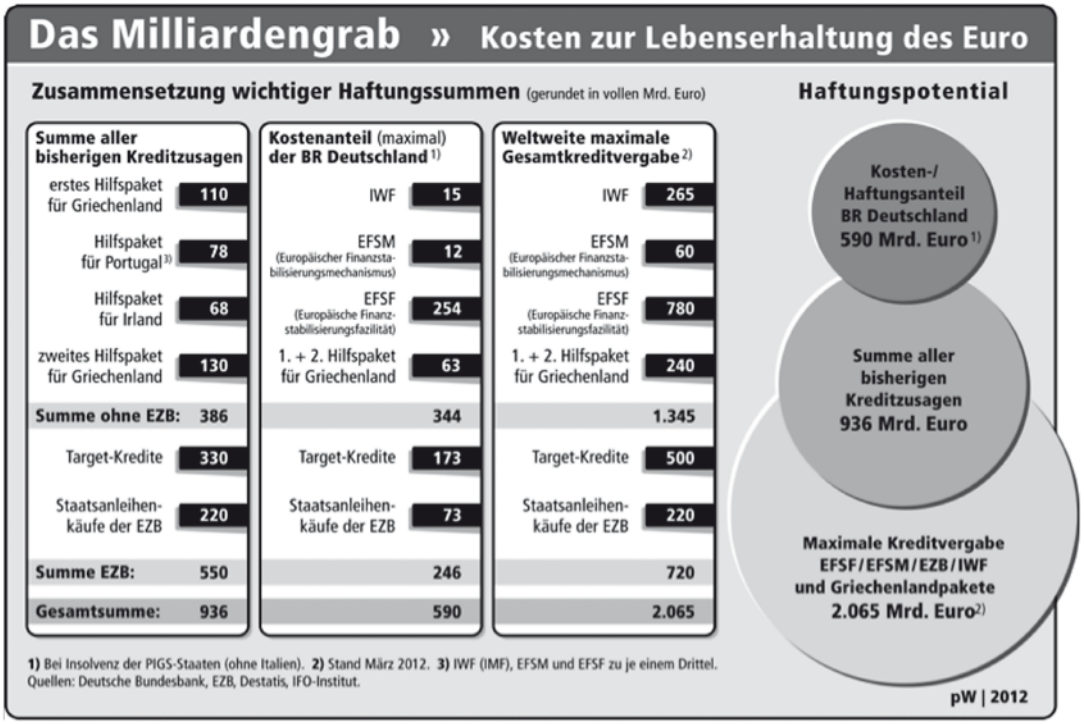


Abb. 1: Mögliche Kosten zur Lebenserhaltung des Euros

Bearbeitungs- und Lösungshilfe

Zur Aufgabe 4 (Staatliche Einnahmen, Steuerpolitik des Staates)

4.1 Was versteht man unter dem Begriff „Abgabenquote" und wo liegt diese – ungefähr – für Deutschland und andere Industrieländer?

Für Deutschland und viele andere („westliche", d.h. nordamerikanische oder europäische) Industrieländer liegt die Abgabenquote inzwischen um die 50 % des Bruttoinlandsproduktes. Je größer der Sozialstaat ausgebaut ist und je höher die Staatsverschuldung liegt, desto eher liegt die Staatsquote über 50 % des Bruttoinlandsproduktes.

4.2 Welchen Zusammenhang zwischen Abgaben- bzw. Steuerquote und Steuereinnahmen wollte der Ökonom Laffer darstellen? Bitte arbeiten Sie mit Erläuterungen und einer einfachen Zeichnung zum Zusammenhang.

Generell für alle Steuern bzw. für das gesamtes Steuersystem eines Staates gilt: Wird die Gesamtbelastung, z.B. gemessen an einer Abgabenquote, durch staatliche Abgaben zu hoch, so wird es ab einem bestimmten Punkt bzw. bei Überschreitung einer bestimmten Abgabenquote sogar zu einem Rückgang der **Gesamt**-Steuereinahmen kommen. Dies geschieht wegen eines zunehmenden Steuerwiderstandes, z.B. indem der Steuerzahler nach Energie- oder Tabaksteuererhöhungen weniger tankt oder raucht oder Konsumgewohnheiten ändert, oder sich durch Steuerhinterziehungen oder Schwarzarbeit „wehrt". Denn: Wird der Steuersatz/die Steuerquote bzw. die Abgabenquote insgesamt, ausgehend von einem Grenzsteuersatz von Null, zunehmend weiter erhöht, so steigen zunächst auch die Steuereinnahmen eines Landes, jedoch nur bis zu einem bestimmten Punkt (bis zum Maximum der unten zu sehenden Abbildungen[12] der Laffer-Kurve bzw. der *Laffer Curve*).

Wird ein Steuersatz über dieses Maximum hinaus immer weiter in Richtung 100% erhöht, so sinken die Steuereinnahmen sogar insgesamt, und zwar zunehmend. Wann genau dieser Maximalpunkt erreicht wird, hängt von der wirtschaftlichen und politischen Verfassung eines Landes, dem Steuersystem und natürlich den Konsumenten und deren Einstellungen und Gewohnheiten selbst ab, so dass noch keine genaue Aussage über die exakte Lage des Maximums (Höhe des Spitzensteuersatzes) für ein bestimmtes Land getroffen werden kann.[13]

Der Nationalökonom ***Arthur B. Laffer*** (*1940) hätte es – kurz und bündig – etwa wie folgt formuliert: „Man macht die Armen nicht reich, indem man die Reichen soweit besteuert, dass am Ende sogar sie (und am Ende alle Steuerpflichtigen, d. Verf.) zu Armen werden!" Hierbei ist also ganz und gar nicht daran gedacht, „Reiche" von einer gerechten Besteuerung im Sinne des Gemeinwohls (völlig) auszunehmen, sondern, im Gegenteil, dafür zu sorgen, dass – wegen zunehmender Höhe der Steuersätze bzw. gleichzeitig abnehmender Steuergerechtigkeit – Reiche sich nicht zunehmend der Besteuerung entziehen, weil sie die Besteuerung als „ungerecht", „zu hoch" oder gar als „konfiskatorisch" empfinden, wie z.B. in dem Fall des bekannten französischen Schauspielers ***Gérard Depardieu***. Kurz nach dem Dienstantritt des sozialistischen Staatspräsidenten Frankreichs, ***François Hollande***, der Ende 2012 für 2013 drastische Steuererhöhungen, z.B. bei der Einkommensteuer mit einem neuen Spitzensteuersatz von 75 (fünfundsiebzig) Prozent angekündigt hatte, gab ***Depardieu*** für 2013 seinen Umzug in ein grenznahes Dorf in Belgien bekannt, was der der neue französische ***Jean-Marc Ayrault*** öffentlich im französischen Fernsehen als „erbärmlich" („*minable*") und die Kulturministerin ***Aurélie Filipetti*** als „skandalös" bezeichneten. Der so gescholtene Schauspieler und Unternehmer geriet außer sich und schrieb in einem offenen Brief an die Sonntagszeitung „*Dimanche du Martin*" („Aus Liebe zu Frankreich"), dass er seit seinem 14. Lebensjahre arbeite, seither in 45 Jahren insgesamt 145 Millionen Euro Steuern gezahlt hätte, niemals einen *Centime* aus französischen Sozialkassen kassiert hätte, in seinen Unternehmen 80 Arbeitsplätze (mit

12 In enger Anlehnung an: *Laffer, Arthur B.:* The Laffer Curve. Past, Present and Future (http://www.heritage.org/Research/Taxes/-bg1765.cfm).

13 Es existiert aber eine neue Studie über Laffer-Kurven aus vierzehn EU-Mitgliedsländern und den USA im Vergleich, allerdings werden darin z.B. nur Durchschnittssteuersätze, aber z.B. keine Eingangs- und vor allem keine Spitzensteuersätze untersucht. Immerhin aber wird konstatiert, dass es z.B. bei der Einkommenssteuer in Deutschland nicht mehr viel „Erhöhungsspielraum" nach oben gibt, bei der Mehrwertsteuer aber schon, und auch die Empfehlung, (Einkommen-)Steuersenkungen zu wagen, zumal da sich eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer sogar zur Hälfte selbst finanzieren dürfte und sich der größte Teil des Selbstfinanzierungseffektes innerhalb eines Jahres ergäbe; vgl. *Trabandt, Mathias/Uhlig, Harald:* How Far Are We From The Slippery Slope? The Laffer Curve revisited, NBER Working Paper No. 15353, September 2009, Cambridge/Massachusetts, New York and Stanford 2009, passim.

steuerzahlenden Arbeitnehmern) geschaffen habe, im vergangenen Jahre etwa 85 Prozent seiner Einnahmen an den Staat abgeführt habe und nun überlege, auch noch seinen französischen Pass an den Staat zurückzugeben.[14] Der als „Reichensteuer" gedachte exorbitant hohe neue Spitzensteuersatz, ein Wahlkampfversprechen des Sozialisten ***François Hollande***, die – je nach Quelle – maximal ein- bis dreitausend Personen hätten abführen müssen und die ganze 210 Millionen Euro in den Staatssäckel gespült hätte („Landflüchtige" bzw. „Steuerflüchtige" wie ***Depardieu*** und andere prominente Franzosen, die auch offen über Auswanderungspläne sprachen, nicht eingerechnet!), wurde einen Tag vor dem Jahreswechsel vom französischen Verfassungsrat aber (zunächst) gestoppt, weil es unter anderem zu einer ungerechten Besteuerung gegenüber Familien gekommen wäre.[15]

Legendär, aber nicht erfunden, ist die von Laffer auf eine Serviette gemalte „Laffer-Kurve" („***Laffer Curve***"), mit welcher er während eines festlichen Abendessens den damaligen US-Präsidenten von Steuererhöhungen abzuhalten versuchte. Tatsächlich senkte die damalige Reagan-Administration in zwei Steuerreformen drastisch den Spitzensteuersatz auf 33 Prozent, der – natürlich – zunächst zu sinkenden Steuereinnahmen führte, doch wenige Jahre später nahm der US-Finanzminister nach einem durch die Steuersenkungen angestoßenen kräftigen Wirtschaftswachstum so viel Steuern ein wie niemals zuvor.

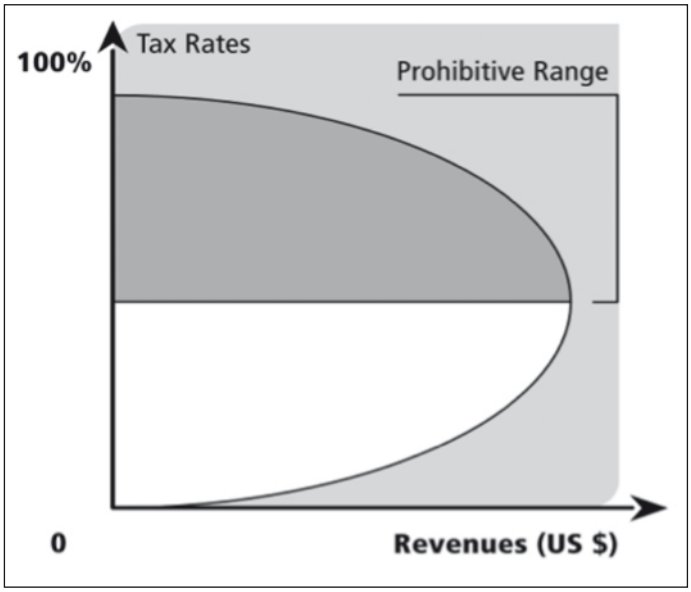


Abb. 2: Laffer Curve (in Anlehnung nach dem Original)

Mit der Laffer-Kurve wird also ein Zusammenhang zwischen Steuersatz und Steueraufkommen (Steuereinnahmen des Staates in Abhängigkeit vom Steuersatz) in Form einer fast glockenförmigen Kurve dargestellt. Bei näherer Betrachtung und Interpretation erkennt man, dass von einem Steuersatz von Null ausgehend, das Steueraufkommen zunächst ansteigt, dann aber mit – steigendem Steuersatz – allgemein die Leistungsbereitschaft und Eigeninitiative erlahmen und der **Steuerwiderstand** allmählich ansteigt, und zwar bis zu einer Grenze, ab welcher bei jeder (weiteren) Erhöhung der Steuer das Steueraufkommen des Staates (wieder) sinkt. Zunächst kann man davon ausgehen, dass auf Seiten der Steuerpflichtigen Steuersenkungen zu Nettolohnzuwächsen und damit zur Erhöhung der Konsumausgaben und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen.

Zusammenfassend lässt sich auf jeden Fall formulieren, dass niedrige Steuersätze zu höheren Leistungsanreizen und auf Basis des folgenden Wirtschaftwachstums mittel- und langfristig zu höheren Steuereinnahmen und hohe Steuersätze zu einer Schwächung der Leistungsbereitschaft und damit zu schwächerem Wachstum und zu sinkenden Steuereinnahmen führen.

Natürlich lassen sich die Überlegungen und Schlussfolgerungen bei der Betrachtung der *Laffer*-Kurve auch auf andere wirtschafts- und auch sozialpolitisch relevante Gebiete, wie z.B. die Sozialpolitik eines beliebigen Wohlfahrtsstaates in Europa und Übersee, übertragen. Zum Beispiel zu einer kritischen Beurteilung von Sozialabgabenlasten in Ländern mit besonders gut ausgebauten Sozialsystemen und Sozialversicherungssystemen, deren Lasten in Form von immer höher werdenden Abgaben aller Art (Steuern, Gebühren und Beiträge) ab einem bestimmten „kritischen Punkt" genauso wie bei „zu hohen" Steuern zu Ausweichreaktionen der Beitrags- und Steuerzahler führen dürften.

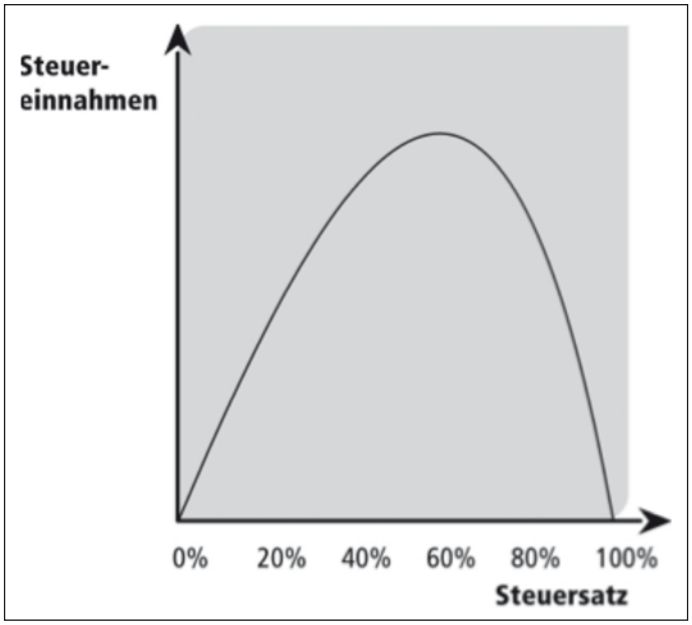


Abb. 3: Laffer-Kurve – alternative Darstellung

Bearbeitungs- und Lösungshilfe

Zur Aufgabe 5 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Stabilität, Wachstum)

5.1 Definieren Sie, was man in der Volkswirtschaftslehre bzw. in der Geldtheorie unter dem Begriff „Geld" versteht. Nennen Sie konkrete Beispiele für Ausprägungen von Geld.

Geld ist ein knappes, im Idealfalle nicht leicht zu vermehrendes Medium, welches Geldfunktionen wahrnimmt und als solches allgemein akzeptiert wird. Es existiert vor allem in Form von Münzen, Geldscheinen und Depositenguthaben.

5.2 Beschreiben Sie die wichtigsten Geldeigenschaften und erläutern Sie exemplarisch kurz fünf wichtige Geldfunktionen.

Zu den wichtigsten Geldeigenschaften gehört natürlich die oben schon erwähnte allgemeine Akzeptanz als „Geld", die Möglichkeit der Teil-

14 Vgl. Dimanche Matin vom 16. Dezember 2012: „Gérard Depardieu rend son passeport français et veut devenir Belge".

15 Vgl. „Französischer Verfassungsrat stoppt Hollandes Reichensteuer" in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 31. Dezember 2012.

barkeit in kleinere und kleinste Einheiten, die Möglichkeit, es leicht transportieren zu können und die Wertbeständigkeit im Zeitablauf.
Nur auf der Basis der Erfüllung der Geldeigenschaften können auch die wichtigsten fünf Funktionen des Geldes in der Praxis erfüllt werden:

1) Tauschmittelfunktion
Im Idealfalle fungiert Geld als immer und überall anerkanntes direktes Zahlungsmittel, als allgemein anerkanntes Universaltauschmittel, welches man gegen (fast) jedes andere Gut direkt, d.h. ohne unnötige Tauschumwege oder sogar „Tauschketten" tauschen kann. Hierdurch werden auch Transaktions- und frühere Tauschkosten gespart.

2) Wertspeicherfunktion/Wertaufbewahrungsmittel
Da zwischen dem Verdienen bzw. dem Erhalt des Geldes und dessen Ausgabe bzw. Verwendung des Geldes immer eine gewisse Zeit vergeht, darf es in dieser Zeitspanne nicht an Wert verlieren, um so Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft miteinander verbinden zu können.
Seine volle **Wertspeicherfunktion** erfüllt Geld als **Wertaufbewahrungsmittel** bzw. **wirtschaftliches Handlungspotential**, solange es keine Geldentwertung durch Inflation bzw. eine politisch oder tatsächlich noch als „hinnehmbar" betrachtete („erträgliche") Inflationsrate von z.B. 1 bis – maximal – unter 2 Prozent gibt. Doch auch eine übermäßige Aufbewahrung bzw. Hortung von Geld kann einer Volkswirtschaft große Probleme bereiten, so z.B. die der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen ihrer Geldmengensteuerung.

3) Zahlungsmittelfunktion/Schuldentilgungsmittelfunktion
Wer mit Geld zahlt, muss sicher sein, mit von Schulden befreiender Wirkung sein Schulden tilgen zu können.
Gemeint ist hier die volkswirtschaftlich und auch wirtschaftspolitisch wichtige **Funktion des gesetzlichen Zahlungsmittels** (mit sicherer, von Schulden befreiender Wirkung bei Geldübergabe) in entwickelten Volkswirtschaften.

4) Allgemeine Recheneinheit und Wertmaßstab (Wertmeßfunktion)
Geld wir gerne als Wertmaßstab und als allgemeine, Vergleiche ermöglichende Recheneinheit verwendet, denn durch eine Geld- bzw. Währungseinheit als allgemeine Recheneinheit werden auch sehr unterschiedliche Güter wertmäßig gesehen vergleichbar. Außerdem arbeiteten auch die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder nur mit Geldeinheiten, wie z.B. Euro.

5) Geld als Instrument behördlicher Kontrolle
Vor allem in sozialistischen Planwirtschaften spielt Geld eine große Rolle, weil die zentralverwaltungswirtschaftlichen Planungssysteme mit Geld- und anderen Einheiten, z.B. in Gewichten (Tonnenideologie) planen. Dennoch wird auch von marktwirtschaftlich orientierten Demokratien Geld als Instrument staatlicher Kontrolle bzw. Steuerung verwende, z.B. Bußgelder für Verkehrsordnungswidrigkeiten, um zu schnelles Fahren oder falsches Parken verhindern zu helfen.
Neben diese fünf wichtigsten Funktionen werden in der Literatur noch **andere Funktionen** genannt, z.B. die Funktion als „soziales Geltungsmittel".

5.3 Grenzen Sie die Geldmengen ab (übliche Geldmengenabgrenzungen der Zentralbanken) und beschreiben Sie, mit welcher Geldmenge die meisten Zentralbanken der Erde in der geldpolitischen Praxis (Geldmengensteuerung zur Inflationsprävention bzw. Erhaltung der Preisniveauspezialität) arbeiten.

Internationalen Gepflogenheiten folgend, haben die Europäische Zentralbank (EZB) wie die Deutsche Bundesbank verschiedene engere und weitere **Geldmengenbegriffe** (von M 1 bis M 3, selten auch von M 0 bis M 4) voneinander abgegrenzt:

M 1 = Bargeld + **Sichteinlagen** inländischer Nichtbanken bei inländischen Kreditinstituten (auch „**Geldvolumen**" genannt),

M 2 = M 1 + **Termineinlagen** inländischer Anleger bzw. Nichtbanken unter 4 Jahren Laufzeit bei inländischen Kreditinstituten (auch „*Quasigeld*" genannt),

M 3 = M 2 + **Spareinlagen** inländischer Nichtbanken **mit „gesetzlicher" Kündigungsfrist** bei inländischen Kreditinstituten (alle kurz- und mittelfristigen Geldeinlagen)

Für das jeweils geplante Geldmengenwachstum des kommenden Jahres, d.h. die **Geldmengensteuerung zu Inflationsprävention**, legt die EZB einen „Zielkorridor für die Geldmengenentwicklung" (der **Geldmenge M 3**) fest, innerhalb dessen Grenzen sich die Geldmengenzunahme bewegen soll, z.B. „Zielmengenkorridor" von 5 Prozent (etwa mit dem unteren Wert „1,75 Prozent" und dem oberen Wert „8,25 Prozent" mit einer Amplitude von 3,25 Prozent nach oben und nach unten). Auch während der ersten Jahre nach Einführung des Euros diente stets die Geldmenge M 3 als „**Referenzwert der Geldmengenentwicklung**".

5.4 Erläutern Sie, was man unter dem Begriff „Inflation" versteht und warum – aus einer verteilungspolitischen Sicht – Inflation „selektiv" wirkt.
Als „**Inflation**" bezeichnet man einen **Prozess anhaltender Preisniveausteigerungen** (*Prof. Milton Friedman*: *„a steady and sustained growth in prices"*), der oft von einer Aufblähung der Geldmenge herrührt.
(Sozial) selektiv wirkt Inflation fast überall, denn das Geld ärmerer Leute oder ärmerer sozialer Schichten „schwindet" in Zeiten hoher Geldentwertung schneller, d.h. es betrifft sie viel härter, weil der Lebensstandard aller eben *nicht* nur „gefühlt", sondern tatsächlich nachweisbar und sogar gleichsam automatisch sinkt. Ende April/Anfang Mai 2012 stand in deutschen Tages- und Wochenzeitungen z.B. zu lesen, dass wegen der stark gestiegenen Strompreise in Deutschland rund 600.000 (arme) Haushalte sich keinen Strombezug mehr leisten können; hier wird die selektive Wirkung der Inflation mit ihren Konsequenzen besonders deutlich.

5.5 Ist die aktuelle EZB-Politik der Kapitalmarktflutung (Weihnachtsflutung am 21./22. Dezember 2011 und Frühlingsflutung Ende Februar/Anfang März 2012 mit insgesamt über eine Billion Euro) eventuell inflationsfördernd? Wenn ja, begründen Sie bitte warum.
Die Kapitalmarktflutung Ende 2011 und im Frühjahr 2012 ist auf jeden Fall inflationsfördernd, weil die Geldmengenerhöhung in Wirklichkeit künstlich geschaffenes „fiat money" ohne eine gleichzeitige Deckung, z.B. durch Gold oder wenigstens durch starke Steigerungen des Bruttoinlandsproduktes der Europäischen Union darstellen. Dies birgt für die nächsten Jahre ein gewaltiges Inflationspotential, falls es nicht gelingt, neben der Geldmenge endlich auch die Gütermenge der EU (qualitativ wie quantitativ) zu steigern.

Untersagung von Bildaufnahmen eines Polizeieinsatzes

(BVerwG, Urt. v. 28. 3. 2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, S. 2676)

1. Eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung kann die Untersagung von Bildaufnahmen durch Angehörige der Presse rechtfertigen; das Landespressegesetz schließt die Anwendbarkeit der Polizei- und Ordnungsbehördengesetze nicht aus; die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) ist nicht generell „polizeifest".

2. Die Sicherung eines Polizeieinsatzes, die Funktionsfähigkeit einer Sondereinheit (hier: SEK) und das Recht eines Polizeibeamten am eigenen Bild gehören zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.

3. Eine solche Gefahr kann insbesondere in der unbefugten Verbreitung von Bildern liegen, auf denen Polizeibeamte identifizierbar sind.

4. Die mit einer Bildaufnahme verbundene Möglichkeit eines rechtsverletzenden Gebrauchs – insbesondere einer gegen Rechte von Dritten verstoßenden Veröffentlichung – muss nicht notwendig immer auf der ersten Stufe abgewehrt werden; dies kann in vielen Fällen vielmehr auch auf der zweiten Stufe des Gebrauchs des entstandenen Bildes geschehen.

5. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass die Polizei ihren Rechtsstandpunkt dem Journalisten oder dem ihn beschäftigenden Presseunternehmen mitteilt und auf eine Verständigung über „ob" und „wie" der Veröffentlichung drängt.

6. Dabei wird sich aus dem Zusammenspiel von Landespolizei- und Landespresserecht ergeben, ob ein etwaiger daran anschließender Konflikt durch den Erlass einer Polizeiverfügung mit der Möglichkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch den Journalisten oder das Presseunternehmen ausgetragen wird oder durch die Inanspruchnahme des Rechtsschutzes vor den ordentlichen Gerichten durch die Polizei.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Die Klägerin, die einen Zeitungsverlag betreibt, begehrt die Feststellung, dass das Verbot von Bildaufnahmen eines SEK-Einsatzes unter Androhung der Beschlagnahme von Kamera und Speichermedium im Fall des Zuwiderhandelns rechtswidrig war. Ein Pressefotograf hatte die Bilder fertigen wollen, als das SEK einen inhaftierten mutmaßlich hochrangigen Angehörigen der russischen Mafia bei einer Arztpraxis vorführte.
Anders als die Vorinstanz (VG Stuttgart) hat der VGH Mannheim der (zulässigen) Klage stattgegeben (s. DVP, 2011, S. 521). Die hiergegen gerichtete Revision war erfolglos. Zwar sei ein Fotografierverbot aufgrund der **polizeilichen Generalklausel** (hier: §§ 1, 3 PolG BW= z. B. § 8 Abs. 1 PolG NRW) grundsätzlich auch gegenüber Pressevertretern möglich; das Landespressegesetz als spezielle Regelung erfasse diese Konstellation nicht. Voraussetzung für die generelle Untersagung sei eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass es im Einzelfall zu einem Schaden für die polizeilichen Schutzgüter kommen werde. Die in Leitsatz 2 genannten möglichen Beeinträchtigungen betreffen die öffentliche Sicherheit. Auf solche Gefahren könne das Fotografierverbot indessen nicht gestützt werden. Dabei komme es nicht maßgeblich auf die von der Vorinstanz angenommene grundsätzliche „Rechtstreue" von Journalisten an, bei denen zu vermuten sei, dass sie im Umgang mit Bildmaterial rechtmäßig handeln. Entscheidend sei, dass die Polizeiverfügung nicht in ausreichendem Maße das **Grundrecht auf Pressefreiheit** (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) berücksichtige. Hindere die Polizei einen Journalisten, eine Fotoaufnahme zu erstellen, so greife sie insoweit irreversibel in sein Recht auf Pressefreiheit ein; das aber könne in der Regel nicht hingenommen werden. Der Senat fordert deshalb ein polizeiliches Vorgehen anhand des Maßstabes der **Verhältnismäßigkeit**.

(a) Die Polizei hat zunächst zu untersuchen, ob eine **Kooperation** mit den Pressvertretern möglich ist. Dieser Weg des „konsensualen" Vorgehens bietet sich an, wenn sich die Journalisten ihrerseits kooperationsbereit zeigen.

(b) Von dieser Regel lässt der Senat zwei **Ausnahmen** zu; ggf. ist der polizeiliche Einsatzleiter berechtigt, bereits die Bildaufnahme zu unterbinden:

1. Aus **zeitlichen** oder **anderen Gründen** verspricht ein solches Vorgehen (Kooperation mit der Presse) keinen Erfolg.

2. Auf Grund **außergewöhnlicher Umstände des Einzelfalls** ist bereits die Anfertigung eines Fotos mit dem wirksamen Schutz eines polizeilichen Schutzguts unvereinbar (z. B. bei akuter Gefahr eines kriminellen Zugriffs auf das Bildmaterial).

Derartige Ausnahmesituationen lagen nach Ansicht des BVerwG in concreto nicht vor.

J.V.

Polizeiliche Anordnung zur Sicherung eines Tatorts

(OVG Lüneburg, Beschl. v. 11. 1. 2012 – 11 OB 408/11, NJW 2012, S. 2057)

1. Eine polizeiliche Anordnung im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zur Sicherung eines Tatorts (hier: Unfallort bei mutmaßlich fahrlässiger Tötung) auf der Grundlage des § 164 StPO ist eine Maßnahme der Strafverfolgung; für die gerichtliche Kontrolle sind daher die ordentlichen (Straf-) Gerichte zuständig.

2. An dieser Einordnung (s. Leitsatz 1) ändert sich nichts dadurch, dass die Polizei zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit (auch) eine polizeirechtliche Anordnung – insbesondere einen Platzverweis – hätte erlassen dürfen.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Die Klägerin (K), eine Nachrichtenagentur, ist der Auffassung, dass einem Mitarbeiter von der Polizei zu Unrecht untersagt worden ist, eine Absperrung an einer Unfallstelle zu überschreiten. Das deswegen angerufene VG hat den Rechtsweg für unzulässig erklärt und

den Rechtsstreit an das OLG Oldenburg verwiesen. Hiergegen hat K erfolglos Beschwerde eingelegt.
Der Fall zeigt ein „klassisches" Problem des Rechtsschutzes gegen polizeiliche Maßnahmen. Die Polizei kann Anordnungen in vielen Fällen sowohl auf der Grundlage des **Strafverfahrensrechts** zwecks Strafverfolgung als auch nach dem **Polizeirecht** zur Gefahrenabwehr treffen. Je nachdem ist der Rechtsweg zu den ordentlichen oder den Verwaltungsgerichten eröffnet.
Die Entscheidung ist einfach zu treffen, wenn der handelnde Beamte vor Ort eindeutig erklärt, er treffe seine Anordnung auf der Grundlage einer **bestimmten Vorschrift** der StPO oder des Polizeigesetzes. Ansonsten kommt es entscheidend darauf an, welchem **Zweck** die polizeiliche Maßnahme **schwerpunktmäßig** gedient hat (s. hierzu Haurand, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2010, S. 16 f.). In concreto hatte sich ein Verkehrsunfall mit Todesfolge ereignet. Hierbei war der Unfallort als möglicher Tatort einer fahrlässigen Tötung angesehen und abgesperrt worden. Polizei und StA hatten deshalb ein Ermittlungsverfahren eingeleitet (§§ 163, 160 StPO). Für Anordnungen, die der ungestörten Tatortarbeit in einem solchen Zusammenhang dienen, steht mit § 164 StPO eine passende Rechtsgrundlage zur Verfügung. Die Vorschrift enthält die Befugnis zur Platzverweisung und sogar zur Festnahme von Störern, wenn dies für die Durchführung einer bestimmten Amtshandlung der Polizei erforderlich ist. Nach den vorliegenden Berichten hat die Polizei auf dieser Grundlage gehandelt. Dass die Polizei auch zu einem Handeln nach dem Polizeirecht – hier in Form eines **Platzverweises** nach § 17 Abs. 1 Nds.SOG (=z. B. § 34 Abs. 1 PolG NRW) berechtigt gewesen wäre, ändert daran nichts. Konkrete Anhaltspunkte für einen Platzverweis nach § 17 Nds. SOG lagen nicht vor. Aufgrund der Zuordnung der Maßnahme zum Strafverfahrensrecht (sog. **Justizverwaltungsakt** i. S. des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG) war mithin der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet.

J.V.

Nutzung eines sog. Partybikes im öffentlichen Straßenraum

(OVG Münster, Urt. v. 23. 11. 2011 – 11 A 2511/10)

Die Nutzung eines sog. Partybikes im öffentlichen Straßenraum ist kein erlaubnisfreier Gemeingebrauch.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Der Kläger (K) ist Betreiber sog. Partybikes. Bei einem Partybike handelt es sich um ein vierräderiges Gefährt. Es weist eine Länge von ca. 5,30 m, eine Breite von etwa 2,30 m sowie eine Höhe von ca. 2,70 m auf, wiegt ca. 1.000 kg und bietet Sitzgelegenheiten für bis zu 16 Personen. Von diesen sitzen bis zu zwölf auf Hockern quer zur Fahrrichtung, jeweils sechs an beiden Längsseiten eines in der Mitte befindlichen und überdachten Tisches. Angetrieben wird das Partybike durch Pedale mit Freiläufen, die von den bis zu zehn, an den Längsseiten sitzenden Benutzern getreten werden. Bis zu drei weitere Sitzplätze bietet eine Bank am Heck des Bikes. Der Fahrer sitzt mit Blick in Fahrtrichtung auf einem Sitzplatz im Frontbereich des Gefährts, lenkt und bremst es. Selbst antreiben kann er das Gefährt nicht. Die Fahrtgeschwindigkeit beträgt ca. 6 km/h und kann nach Angaben des K bis zu 10 km/h betragen. Auf dem Partybike befindet sich ein Metallbehältnis für Getränke und eine Soundanlage mit CD-Player. K bietet im Internet über seine Homepage Fahrten mit dem Partybike an. Dort heißt es, das Partybike sei für „Firmenevents, Stadtbesichtigungen, -rundfahrten, feste, Karnevals- und Schützenfestumzüge, Teambuildingevents, Afterwork Partys oder Jung(g)esellen/Innen Abschiede" der große Spaßbringer. Bei der Buchung des Partybikes ist anzukreuzen, ob auf der Fahrt Bier, Softdrinks oder Sekt getrunken werden soll, oder ob die Nutzer Selbstversorger sind. Durch Ordnungsverfügung vom 28.9.2009 untersagte der Oberbürgermeister der Stadt E. dem K ab sofort die Benutzung des Partybikes auf den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen der Stadt E. Zur Begründung führte die Behörde aus, K betreibe eine „rollende Partytheke", die er als Fahrrad deklariere. Bis auf den Pedalantrieb und den selbst gewählten Namensteil „bike" habe das Gefährt nichts mit einem Fahrrad gemein. Es sei außerdem etwa genau so lang wie ein Mercedes Sprinter Kombi. Der Einsatz des Partybikes überschreite die Grenzen des Gemeingebrauchs. K besitze keine Sondernutzungserlaubnis und habe auch keine beantragt. Die gegen die Ordnungsverfügung gerichtete Klage hatte keinen Erfolg.

II. Zur Rechtslage

Die zulässige Anfechtungsklage ist nach Ansicht des OVG NRW unbegründet, weil die angefochtene Ordnungsverfügung rechtmäßig ist und K nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Senat sieht die Ermächtigungsgrundlage für das Verbot in straßenrechtlichen Vorschriften (insbesondere § 22 StrWG NRW). Möglich ist aber auch ein Rückgriff auf die ordnungsrechtliche Generalklausel (§ 14 Abs. 1 OBG NRW), weil das Straßen- und Wegerecht und das Ordnungsrecht sich nicht gegenseitig ausschließen. In der Sache kam es darauf an, ob die Verwendung eines sog. Partybike als (erlaubnisfreier) Gemeingebrauch (s. § 14 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW) oder als (erlaubnispflichtige) Sondernutzung (§ 18 Abs. 1 StrWG NRW) einzustufen ist. Das OVG stellt insoweit entscheidend auf den Wortlaut der einschlägigen Vorschriften ab und stellt damit die Weichen für die anschließende Subsumtion. Der Senat führt aus:

1. **Rechtsgrundlage** ist § 22 Satz 1 StrWG NRW und, soweit Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen betroffen sind, § 8 Abs. 7a Satz 1 FStrG. Unschädlich ist, dass die Ordnungsverfügung lediglich auf das § 22 StrWG NRW und nicht auch auf § 8 FStrG gestützt ist. Die genannten Vorschriften sind nahezu wortgleich. Nach § 22 Satz 1 StrWG NRW oder § 8 Abs. 7a Satz 1 FStrG kann die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung anordnen, wenn eine Straße bzw. Bundesfernstraße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt wird.
Sondernutzung ist gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW und nach § 8 Abs. 1 Satz 1 FStrG die Benutzung der Straßen bzw. Bundesfernstraßen über den Gemeingebrauch hinaus. Nach der jeweiligen Legaldefinition des Gemeingebrauchs in § 14 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW und § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen bzw. verkehrsbehördlichen Vorschriften gestattet. Nach § 14 Abs. 3 Satz 1 StrWG liegt kein Gemeingebrauch vor, wenn die Straße **nicht vorwiegend zu dem Verkehr** benutzt wird, dem sie zu dienen bestimmt ist. Nach § 7 Abs. 1 Satz 3 FStrG liegt kein Ge-

meingebrauch vor, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken nutzt. (…)
Für die Beantwortung der Frage, ob ein Fortbewegungsmittel verkehrsfremd oder verkehrsüblich am Verkehr teilnimmt, kommt es vor allem darauf an, ob die Teilnahme am Verkehr im Rahmen dessen liegt, was mit ihm **bezweckt** wird. Dieser Zweck besteht darin, eine **Ortsveränderung** zum Personen- oder Güterverkehr durchzuführen. Bei der Beurteilung dieser Frage kann es nur auf objektive Merkmale ankommen. Aus welchen Motiven heraus diese Ortsveränderung erfolgt, ist im Allgemeinen gleichgültig. Auch derjenige, der spazieren fährt oder abends planlos seinen Wagen durch die Straßen der Stadt lenkt, strebt diese Ortsveränderung zum Zwecke des Personentransports an. Bei einem äußerlich am Verkehr teilnehmenden Verkehrs- oder Fortbewegungsmittel, das aus Sicht eines objektiven Beobachters nach seinem Erscheinungsbild aber eine andere oder überwiegend andere Funktion als die eines Verkehrsmittels erfüllt, handelt es sich um eine verkehrsfremde Sache (vgl. OVG NRW, Urteil v. 12. 7. 2005 – 11 A 4433/02 –, a.a.O., Beschlüsse v. 30. 6. 2009 – 11 A 2393/06 –, a.a.O., und v. 13. 5. 2009 – 11 A 4656/06 –, a. a. O.). Objektive Anhaltspunkte für die Beurteilung, ob ein Fahrzeug oder Fortbewegungsmittel in einer anderen Funktion als in der eines Verkehrsmittels auf die Straße aufgebracht wird, kann etwa die technisch-konstruktive Bauart desselben sein (vgl. OVG NRW, Urteil v. 12. 7. 2005 – 11 A 4433/02 –, a. a. O.). Für die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit und damit für den Gemeingebrauch ist es allerdings ohne Bedeutung, ob die Straße aus privaten oder geschäftlichen Gründen benutzt wird. Entscheidend ist allein, dass sie zum Zwecke des (fließenden oder vorübergehend ruhenden) Verkehrs benutzt wird (vgl. BVerwG, Urteil v. 3. 6. 1982 –7 C 73.79, NJW 1982, 2332 f., zum Aufstellen von Mietfahrzeugen einer Kraftfahrzeugvermietungsfirma auf öffentlichen Straßen. Es liegt aber kein Gemeingebrauch mehr vor, wenn jemand die Straße (objektiv) nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt. Vgl. hierzu BVerwG, Urteil v. 22. 1. 1971 – VII C 61.70 –, a. a. O.).

2. Die Nutzung des Partybikes im öffentlichen Straßenraum ist – gemessen an diesen Maßstäben – nach Ansicht des OVG NRW nicht als Gemeingebrauch zu qualifizieren:

Bei einer Gesamtschau besteht sein **Hauptzweck** darin, **Partys, Feiern oder ähnliche Veranstaltungen auf der Straße durchzuführen** und nicht in einer Ortsveränderung zum Personentransport. Die Verkehrsteilnahme findet lediglich äußerlich statt oder wird jedenfalls durch den mit der Nutzung verfolgten Hauptzweck so sehr zurück gedrängt, dass nicht mehr von einer Nutzung zum Verkehr gesprochen werden kann. Denn das Partybike erfüllt aus Sicht eines objektiven Beobachters schon nach seinem Erscheinungsbild nicht die Funktion eines Verkehrsmittels. Es handelt sich vielmehr um eine **rollende Veranstaltungsfläche**. Nach seiner konstruktiven Bauweise und Konzeption ist es eine mit Rädern versehene Theke. Die Nutzer sitzen an einem Tisch. Bei den Fahrten werden entweder Bier vom Fass, andere alkoholische oder nicht alkoholische Getränke gereicht oder von den Nutzern mitgebracht. Dabei wird außerdem Musik abgespielt. Würden die vier Räder und die Pedale hinweggedacht, handelte es sich um eine Theke mit Soundanlage, die offensichtlich keinerlei Verkehrsbezug aufwiese. Allein durch die Räder und den Pedalantrieb sowie die damit verbundene Fortbewegungsmöglichkeit wird diese Theke nicht zu einem Verkehrsmittel, das zum Zwecke der Ortsveränderung auf die Straße aufgebracht wird. Das Partybike unterscheidet sich vielmehr nur unwesentlich von einer außengastronomischen Stätte oder sonstigen Veranstaltungsplattform im öffentlichen Verkehrsraum, deren Benutzung regelmäßig über den Gemeingebrauch hinausgeht. Darüber hinaus bietet K das Partybike im Internet über seine Homepage selbst ausdrücklich als Veranstaltungsfläche für „Firmenevents, Stadtbesichtigungen, -rundfahrten, -feste, Karnevals- und Schützenfestumzüge, Teambuildingevents, Afterwork Partys oder Jung(g)esellen/Innen Abschiede“ an. Der Eventcharakter überwiegt ersichtlich gegenüber den mit Verkehrsbezug angebotenen Stadtbesichtigungen oder -rundfahrten und unterstreicht den mit der Nutzung des Partybikes verfolgten verkehrsfremden Zweck.

3. Eine andere Beurteilung ergibt sich nach Ansicht des Senats auch nicht aus einem Vergleich mit oder durch eine Abgrenzung zu anderen dem Vergnügen dienenden Fahrten:

Die Benutzung der Straße durch nicht mit Motorkraft betriebene **Kutschfahrzeuge** bewegt sich in der Regel im Rahmen des Gemeingebrauchs. Wird der Straßenraum über die bloße Verkehrsteilnahme hinaus dazu genutzt, Fahrten mit Kutschfahrzeugen auf der Straße anzubieten, mag etwas anderes gelten (vgl. zur rechtlichen Einordnung von Kutschfahrten und dem Anbieten solcher Fahrten auf dem Parkstreifen: Nds. OVG, Beschluss v. 3. 9. 1997 – 12 M 3916/97 –, juris, Rn. 7 f.). Kutschfahrzeuge sind aber bereits in ihrem äußeren Erscheinungsbild nicht vergleichbar mit dem Partybike. Ihre Nutzung ist mit Blick auf ihre bauliche Konstruktion nicht wie die des Partybikes von vornherein auf verkehrsfremde Zwecke ausgerichtet. Bei der Nutzung solcher Fahrzeuge steht in der Regel, wenn heutzutage auch nur zum Vergnügen, der Transport von Personen im Vordergrund. Ob die Nutzung eines Planwagens mit eingebauter Theke, gezogen durch ein oder mehrere Pferde, einen Traktor oder ein anderes Zugfahrzeug, anders zu beurteilen ist, lässt der Senat offen. Dazu verhalten sich weder die zitierte Entscheidung des Nds. OVG noch andere ober- oder höchstrichterliche Rechtsprechung. Angesichts des erheblichen konstruktiven Unterschieds zwischen einem Partybike und einem Planwagen sieht der Senat aber keine Veranlassung, eine weiter vertiefende Abgrenzung durchzuführen oder gar präjudizielle Feststellungen hinsichtlich eines anderen, nicht streitgegenständlichen Sachverhalts zu treffen. (…)
Auch die Heranziehung anderer in der Rechtsprechung anerkannter Sondernutzungsfälle, wie etwa der Fall des **Verkaufswagens**, vgl. hierzu BVerwG, Urteil v. 15.7.1988 – 7 C 5.87 –, BVerwGE 80, 36 (39), wonach Fahrten mit dem Verkaufswagen Gemeingebrauch sind und die Sondernutzung jeweils erst mit dem Aufstellen des Verkaufswagens einsetzt, führt mangels Vergleichbarkeit nicht weiter. Der Verkaufswagen nutzt die Straßen entweder zum Gütertransport und währenddessen im Rahmen des Gemeingebrauchs oder zum Verkauf von Waren und verwirklicht dann den Tatbestand der Sondernutzung. Die Nutzung des Partybikes erfolgt aber weder zum Gütertransport (die Getränke werden vielmehr lediglich gelegentlich der erlaubnispflichtigen Fahrt mittransportiert) noch bietet K der Allgemeinheit Waren oder Dienstleistungen auf der Straße an.

4. Die Ermächtigungsgrundlagen räumen der Behörde Ermessen ein („Kann-Vorschriften“). Die Untersagungsverfügung weist nach Ansicht des OVG keine Ermessensfehler i. S. des § 114 Satz 1 VwGO auf:

Allein das Fehlen einer erforderlichen Sondernutzungserlaubnis (**formelle Illegalität**) berechtigt die Straßenbaubehörde **im Regelfall**

zu Maßnahmen nach § 22 Satz 1 StrWG NRW (vgl. OVG NRW, Beschlüsse v. 30. 10. 1996 – 23 B 2398/96 –, NWVBl. 1997, 269, und v. 21. 10. 1996 – 23 B 2966/95 –, juris, Rn. 27. Die Nutzung des Partybikes im öffentlichen Straßenraum ist derzeit formell illegal. K verfügt nicht über eine Sondernutzungserlaubnis und es ist auch nicht erkennbar, dass er einen unbedingten Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis aus § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW bzw. § 8 Abs. 1 Satz 2 FStrG haben könnte.

J.V.

Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch Badesteg

(VGH Mannheim, Beschl. v. 16.7.2012 – 3 S 231/11)

Nach dem Wasserhaushaltsgesetz ist für den Bau eines Badestegs eine Erlaubnis einzuholen, wenn das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt werden kann.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Wenn ein Badesteg durch den Schilfbestand eines Gewässers gebaut wird, wird das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt (vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Zu diesem Ergebnis ist der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gekommen.
Ursprünglich war vorgesehen gewesen, dass der Badesteg nur von dem Grundstückseigentümer und einem Nachbarn hätte benutzt werden können. Dabei blieb es aber nicht. Das Landratsamt lehnte die Erteilung einer Genehmigung für den Steg ab und ordnete die Beseitigung an. Aus der Sicht des Gerichts hätte die eingeschränkte Nutzung des Stegs zum Baden nichts daran geändert, dass er nach dem Wasserhaushaltsgesetz erlaubnispflichtig, aber jedenfalls typischerweise nicht erlaubnisfähig war. Die Baumaßnahme war geeignet dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen.
Der Steg war nicht erlaubnisfähig, weil er Veränderungen von Gewässereigenschaften erwarten ließ, die das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigten und nicht durch Nebenbestimmungen vermieden oder ausgeglichen werden konnten. Nach der Auffassung des Gerichts ist die Errichtung von Stegen mit der Schutzfähigkeit und Schutzbedürftigkeit des Gewässers nicht vereinbar. Denn bereits die Existenz eines Steges wirkt auch grundsätzlich nachteilig auf das lokale Sediment- und Strömungsgeschen so wie auf die Beschattung auf die Vegetation im Gewässer ein.
Die Beseitigungsanordnung war nicht zweifelhaft.

F. O.

Feuermelde- und Alarmeinrichtungen am Gebäude

(VG Arnsberg, Urt. v. 8.6.2012 – 7 K 3053/11)

Die Anbringung und der Betrieb von Feuermeldanlagen und Alarmeinrichtungen muss vom Gebäudeeigentümer entschädigungslos hingenommen werden.

(Nichtamtl.Leitsatz)

Anmerkung:

Nach dem Feuerwehrrecht (§ 28 FSHG NRW) sind Eigentümer und Besitzer von Gebäuden oder Grundstücken verpflichtet, die Anbringung von Feuermelde- und Alarmeinrichtungen ohne Entschädigung zu dulden. Diese Duldungspflicht bezieht sich nicht nur auf die erstmalige Anbringung, sondern auch auf eine an einem Gebäude bereits vorhandene Sirene.
Die Nutzung einer auf dem Dach des Hauses einer Privatperson befindlichen Sirene ist ein Eingriff in deren Eigentum, der jedoch durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gedeckt ist. Allerdings kann die Überprüfung der gesetzlichen Duldungspflicht verlangt werden. Dabei hat die zuständige Behörde ein Ermessen, das reduziert ist, wenn die Entfernung der Sirene als einzig richtige Entscheidung in Betracht kommt. Die Behörde darf in ihrer Entscheidung eine Nutzungsänderung des Gebäudes sehen, aber ebenso den Umstand, dass die Sirene dem Allgemeinwohl dient, nämlich der effektiven Sicherung der Einsatzfähigkeit der Feuerwehr, des Katastrophenschutzes und anderer Rettungskräfte sowie der Rettung von Menschenleben im Katastrophen- und Unglücksfall. Sachgerecht ist es auch, dass die Behörde in ihre Entscheidung die Überlegung eingestellt hat, dass im Vorjahr die Sirene zu den üblichen Betriebszeiten nur viermal ausgelöst wurde und dass dies zumutbar ist.
Diese Auffassung hat das Verwaltungsgericht Arnsberg vertreten. Der geltend gemachte Anspruch auf Entfernung der Sirene vom Dachgebäude wurde angelehnt.

F. O.

Haftung für Verkehrssicherheit einer Grünanlage

(OLG Jena, Beschl. v. 11.7.2012 – 4 W 322/12)

Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, die Benutzung der Grünflächen in Parkanlagen gänzlich gefahrlos zu gestalten.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Als ein Passant in einem Park über eine Grünfläche lief, stürzte er infolge eines aus dem Boden herausragenden Metallteils. Er erlitt dadurch eine empfindliche Verletzung und meinte, es hätte sich um eine unvorhersehbare Gefahrenquelle gehandelt und dafür wäre die Gemeinde verkehrssicherungspflichtig. Er verlangte dafür Schadensersatz.
Die aus der Grünfläche herausragende Bodenhülse stellte eine Gefahrenquelle dar. Sie war jedoch so deutlich sichtbar, dass die Stolperfalle auch bei nur geringer Sorgfalt deutlich erkennbar war, mithin die Gefahrenstelle für die jeweiligen Benutzer der Grünfläche durchweg leicht beherrschbar war.
Die Gemeinde war als Träger der Straßenbaulast nicht verpflichtet, Straßen und Wege in einen völlig gefahrlosen Zustand zu versetzen. Gleiches gilt auch für frei begehbare Grünflächen. Eine völlige Gefahrlosigkeit solcher Flächen ist mit zumutbaren Mitteln nicht zu erreichen und kann deshalb von einer verkehrssicherungspflichtigen Gemeinde nicht verlangt werden. Grundsätzlich muss sich der Straßenbenutzer den gegebenen Verhältnissen anpassen und die

Wege und die Grünflächen so hinnehmen, wie sie sich ihm erkennbar darbieten. Der Verkehrssicherungspflichtige muss in geeigneter und objektiv zumutbarer Weise alle, aber auch nur diejenigen Gefahren ausräumen und erforderlichenfalls vor ihnen warnen, die für den die erforderliche Eigensorgfalt waltenden Benutzer nicht erkennbar sind und auf die er sich nicht einzurichten vermag.
Auch wenn der Passant durch die Enten auf dem Teich in seiner Aufmerksamkeit abgelenkt war, entschuldigte dies seine fehlende Aufmerksamkeit nicht. Eigentlich war die Benutzung der Grünfläche nicht gefährlich, so war die Gemeinde nicht zu einer Haftung für einen Schaden verpflichtet, den ein Passant auf der Grünfläche erlebt hatte.
Eine darüber hinausgehende Verkehrssicherungspflicht ohne Kenntnis des gefahrerhöhenden Umstandes besteht nicht. Dies würde den Grundsatz einer Anknüpfung der Haftung an ein Verschulden des Sicherungspflichtigen aufheben. Eine gesteigerte Verkehrssicherungspflicht besteht grundsätzlich nur dort, wo der Gefahrenverantwortliche mit der Möglichkeit rechnen muss, dass Kinder eine von anderen Nutzern im allgemeinen beachtete Gefahrenquelle ignorieren. Das erfordert jedoch Kenntnis von einer solchen Gefahrenquelle. Dass die Gemeinde von der Bodenhülse Kenntnis hatte, konnte vom Geschädigten nicht bewiesen werden. Nicht das Hinzutreten von Passanten muss für den Gefahrenverantwortlichen vorhersehbar sein, sondern dass sich auf der Grünanlage eine Gefahrenquelle befand, die eine Gefahr darstellte.

F. O.

Freiheitsstrafe wegen Untreue im Zusammenhang mit Zinsswaps

(LG Augsburg, Urteil v. 14.05.2012 – 10 KLS 504 Js 107196/09)

Der eigenmächtige Abschluss von Zinsswapgeschäften mit Vermögensnachteilen für die Kommune kann wegen strafbarer Untreue mit einer Freiheitsstrafe belegt werden.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Das Landgericht hatte über die Frage der Erfüllung des Straftatbestands der Untreue durch einen stv. Werkleiter eines Abfallwirtschaftsbetriebes (AWB – Eigenbetrieb nach Art. 76 BayLKrO) zu befinden. Dem Urteil ging eine Verständigung nach § 257c StPO voraus, der Angeklagte hatte ein umfängliches Geständnis abgelegt.
Der AWB hatte 2003 mehrere, dem Grundsatz der Konnexität entsprechende, Zinsderivate abgeschlossen. An den Geschäftsabschlüssen waren neben dem Werkleiter auch der Landrat und der Geschäftsleiter des Landratsamtes eingebunden. Man verständigte sich damals darauf, lediglich Geschäfte zu tätigen, die das Zinsänderungsrisiko bestehender Darlehensverträge absichern sollten. Über das Spekulationsverbot bestand Klarheit. Der stv. Werkleiter, er war einzelvertretungsberechtigt und nach der Dienstanweisung oblag ihm in Abstimmung mit dem Werkleiter die wirtschaftliche Führung des AWB, hatte in der Folge dann selbstständig weitere, als nicht konnex und spekulativ einzustufende Geschäfte abgeschlossen bzw. umgeändert. Darunter waren dann sog. Spread-Ladder- und Zinssammler-Swaps. Die Spread-Ladder-Swaps wiesen dabei unbegrenzte Verlustrisiken auf, der Zinssammler-Swap ein Verlustrisiko von rd. 700.000 €. Alle Derivate wiesen bei Abschluss negative Marktwerte, also Marktwerte zulasten des AWB auf. Der stv. Werkleiter sei auch von der Bank über die Verlustrisiken aufgeklärt worden, wobei ihm versichert wurde, dass die Geschäfte für kommunale Eigenbetriebe unbedenklich seien. Bei Feststellung der Handlungen des stv. Werkleiters wurden die Zinsderivate aufgelöst. Der Schaden aus der Auflösung belief sich insgesamt auf rd. 3,6 Mio. €.
Das Gericht sah den Treuebruchtatbestand aus § 266 Abs. 1 Alt. 2 StGB als verwirklicht an. Der stv. Werkleiter habe außerhalb seiner Vertretungsmacht gehandelt und die fraglichen Zinsderivate wären wegen des Spekulationsverbotes auch nicht genehmigungsfähig gewesen. Weiterhin sei das Konnexitätsprinzip nicht gewahrt worden und die Zinsderivate so hoch spekulativ, dass sie als Zinssicherungsinstrumente völlig untauglich gewesen seien. Der stv. Werkleiter habe daher gegen seine Treuepflicht gegenüber den Vermögensinteressen des AWB verstoßen. Zusätzlich hätten die fraglichen Geschäfte bei Abschluss bereits einen negativen Marktwert beinhaltet. Durch diesen sei dokumentiert, dass eine asymmetrische Risikoverteilung zulasten des AWB vorlag. Im Marktwert drücke sich aus, welcher Betrag absehbar abgezinst und saldiert vom AWB an die Bank über die Laufzeit zu zahlen gewesen wäre.
Im Hinblick auf die Spread-Ladder-Swaps ging das Gericht von einem Strafrahmen von 6 Monaten bis 10 Jahren Freiheitsstrafe aus, das es begründet durch die vorliegenden Gesamtumstände auf einen besonders schweren Fall der Untreue erkannte, §§ 266 Abs. 1 und 2, 263 Abs. 3 Nr. 2 StGB. Bezüglich des Zinssammler-Swaps war der Strafrahmen aus § 266 Abs. 1 StGB zu entnehmen – Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren. Verurteilt wurde der angeklagt schließlich zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 2 Jahren. Die Vollstreckung wurde zur Bewährung ausgesetzt.

R.S.

Angemessenheit des Bedarfs für Unterkunft

(BSG, Urteil vom 16.05.2012 – B 4 AS 109/11 R)

Bei der Bestimmung einer angemessenen Wohnfläche i. S. des § 22 I 1 SGB II sind in Nordrhein-Westfalen ab dem 01.01.2010 die Werte der Nr. 8.2 der Wohnraumnutzungsbestimmungen NRW (Runderlasses des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW – IV.5-619-1665/09 vom 12.12.2009, MBl NRW 2010, 1ff) anzuerkennen. Daher beträgt die Wohnflächengrenze für Einpersonenhaushalte für streitige Zeiträume ab 1.1.2010 nicht mehr 45 qm, sondern 50 qm.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Zur Festlegung einer angemessenen Wohnfläche ist auf die Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte im sozialen Mietwohnungsbau abzustellen. Damit richtet sich die Angemessenheit der Wohnungsgröße grundsätzlich nach den Werten, die die Länder aufgrund von § 10 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) vom 13.09.2001 bzw. zu der vorherigen Vorschrift des § 5 II Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) festgelegt hatten. Maßgeblich in Nordrhein-Westfalen war damit Nr. 5.7.1 der Verwaltungsvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen zum Wohnungsbindungsgesetz (VV-WoBindG

NRW) vom 08.03.2002 in der geänderten Fassung vom 21.09.2006 (Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport, MBl NRW 2002, 396, 400). Zum 01.01.2010 ist im Zuge der Föderalismusreform mit dem Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) das WoFG in Nordrhein-Westfalen abgelöst worden (Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen vom 08.12.2009). Gleichzeitig sind mit dem Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 12.12.2009 Wohnraumnutzungsbestimmungen (WNB NRW, MBl NRW 2010, 1 ff.) zum Vollzug der Teile 4 bis 6 des WFNG NRW erlassen worden und in Kraft getreten. Diese ersetzen die bisherigen VV-WoBindG NRW. Nach Nr. 19 Satz 2 der WNB NRW treten die VV-WoBindG NRW mit Ausnahme der Nr. 8 bis 8b.3 und 22 sowie der Anlage 4 mit Ablauf des 31.12.2009 außer Kraft. Daher sind für die Belegung von gefördertem Wohnraum ab dem 01.01.2010 die in Nr. 8.2 der WNB NRW angesetzten Werte für Wohnflächen maßgeblich.

Eine Heranziehung anderweitiger Verwaltungsregelungen zur Bestimmung der Wohnfläche ist nur dann vertretbar, wenn aktuelle Verwaltungsvorschriften zu § 10 WoFG nicht vorhanden sind. Das WFNG NRW ist aber zum 01.01.2010 an die Stelle des WoFG und damit auch des § 10 WoFG getreten. Mit § 18 WFNG NRW liegt für den Wohnungsberechtigungsschein eine Nachfolgevorschrift zu § 27 IV WoFG vor, der auf die Bestimmungen der Länder zu maßgeblichen Wohnungsgröße verwies. Welche Wohnungsgröße i. S. des § 18 II WFNG NRW in der Regel angemessen ist, bestimmt nunmehr Nr. 8.2 der WNB NRW. Damit ist eine aktuelle Vorschrift zur Wohnungsfläche im sozialen Wohnungsbau vorhanden, die auch anzuwenden ist.

Auch ist zu berücksichtigen, dass Leistungsberechtigte nach dem SGB II zumindest Teil der Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind. Aus § 1 II WoFG folgt, dass Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung Haushalte sind, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen. Hierzu gehören auch Haushalte, deren Mitglieder Leistungen nach dem SGB II beziehen. Nicht anders ergibt sich aus der im Wesentlichen inhaltsgleichen Vorschrift des § 2 WFNG NRW.

Außerdem liegt der Schluss nahe, dass – soweit in Nordrhein-Westfalen die Vorschriften über die Wohnflächen gegenüber der bisherigen Regelung erhöht werden – eine entsprechende Anzahl kleinerer Wohnungen für Mieterhaushalte im sozialen Wohnungsbau tatsächlich nicht vorhanden ist. Daraus folgt aber erst recht, dass solche Wohnungen dann aber auch nicht für Leistungsberechtigte nach dem SGB II zur Verfügung stehen.

Auch die Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 26.10.2010 (BT-Drucksache 17/3404, S. 101) geht grundsätzlich von der Maßgeblichkeit der aktuellen Vorschriften zum sozialen Wohnungsbau aus. Durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 23.03.2011 (BGBl I, S. 453) ist zum 01.04.2011 die Möglichkeit des Verordnungsgebers auf Grundlage des § 27 SGB II (in der Fassung des Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.07.2006, BGBl I, S. 1706), eine bundeseinheitliche Bestimmung angemessener Wohnungsgrößen durch Verordnung zu erlassen, weggefallen. Stattdessen können die Länder nach § 22 a SGB II die Kreise und kreisfreien Städte jetzt durch Gesetz ermächtigt oder verpflichtet werden, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. In der Satzung ist nach § 22 b I 1 Nr. 1 SGB II auch zu bestimmen, welche Wohnfläche entsprechend der Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes als angemessen anerkannt wird. Nach der Gesetzesbegründung soll sich die Festlegung angemessener Wohnflächen an den Wohnflächen orientieren, die auf dem örtlichen Markt für Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ohne Transferleistungen üblich sind. In Ballungsräumen kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass die von Personen im Niedrigeinkommensbereich bewohnten Wohnungen durchschnittlich kleiner als die Werte der aktuellen Wohnungsbauförderung sind. Wenn aber belastbare Daten hierzu nicht zur Verfügung stehen, dann kann bei der Festsetzung angemessener Wohnflächen hilfsweise die landesrechtlichen Wohnraumförderbestimmungen zugrunde gelegt werden.

Somit findet Nr. 8.2 der WNB NRW für die Bestimmung angemessener Wohnflächen nach § 22 I 1 SGB II ab dem 01.01.2010 in Nordrhein-Westfalen Anwendung.

Nach Nr. 8.2 der WNB NRW ist für eine alleinstehende Person eine Wohnungsgröße von 50 qm als angemessen anzusehen. Für einen Haushalt mit zwei haushaltsangehörigen Personen gilt eine Wohnfläche von 65 qm und für jede weitere haushaltsangehörige Person eine Wohnfläche von 15 qm als angemessen. Als geringfügig kann in der Regel eine Überschreitung der angemessenen Wohnfläche um bis zu 5 qm angesehen werden.

Eine zusätzliche Wohnfläche von 15 qm ist wegen besonderer persönlicher oder beruflicher Bedürfnisse einer haushaltsangehörigen Person anzuerkennen.

Die angemessene Wohnungsgröße kann sich um einen zusätzlichen Raum erhöhen.

Ein zusätzlicher Raum oder eine zusätzliche Wohnfläche von 15 qm ist wegen besonderer persönlicher oder beruflicher Bedürfnisse einer haushaltsangehörigen Person oder eines nach der Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartenden zusätzlichen Raumbedarfs zuzubilligen: z. B. jungen Ehepaaren oder eingetragenen Lebenspartnerschaften, Blinden, rollstuhlfahrenden Schwerbehinderten, Alleinerziehenden mit einem oder mehreren Kindern, wenn das 6. Lebensjahr mindestens eines der Kinder innerhalb des nächsten Jahres vollendet wird, ferner Eltern für den besuchsweisen Aufenthalt von einem oder mehreren außerhalb des Haushalt lebenden nicht volljährigen Kindern.

Das Urteil des Bundessozialgerichts ist nicht nur im Rahmen des SGB II zu berücksichtigen, sondern wegen der grundsätzlichen Bedeutung auch für angemessene Wohnflächen in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des SGB XII.

Somit findet Nr. 8.2 der WNB NRW für die Bestimmung angemessener Wohnflächen auch nach § 35 I 1 SGB XII ab dem 01.01.2010 in Nordrhein-Westfalen Anwendung.

T.K.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

T.K.	=	Thomas Kulle
F.O.	=	Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
R.S.	=	Rouven L. Schnurpfeil
J.V.	=	Prof. Dr. Jürgen Vahle

Wolmerath, Mobbing, 4. Aufl. 2013, 242 Seiten, kart., € 39,00, ISBN 978-3-8329-7763-4, Nomos

Rund fünf Jahre liegen zwischen der aktuellen und der Vorgängerversion. Umfang und Preis sind (erfreulicherweise) stabil geblieben. Der Autor hat die Zeit genutzt, um Rechtsprechung und Literatur einzuarbeiten sowie die verwendeten Statistiken zu aktualisieren. Das Buch ist auf den Stand August 2012 gebracht worden. In den Fußnoten dominieren allerdings nach wie vor die Literaturnachweise; Entscheidungen zum Thema sind – trotz der Verbreitung des Phänomens Mobbing eher selten. Über die Gründe kann nur spekuliert werden. Vermutlich scheuen viele Betroffene den Weg zum (Arbeits-)Gericht, um den Arbeitsplatz nicht zu gefährden (das scheint ausweislich des Vorworts auch die Meinung des Autors zu sein).
Bei dem vorliegenden Werk handelt es sich um ein Handbuch für die Praxis. Das Thema Mobbing wird unter verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkten umfassend abgehandelt. Nach einem instruktiven Kapitel über das Phänomen Mobbing und seine (verheerenden) Folgen für den Einzelnen, die Betriebe und letztlich die Gesellschaft allgemein behandelt der Autor die einschlägigen strafrechtlichen Fragen. Schadensersatzrechtliche Aspekte bilden den Inhalt des Kapitels 3. Arbeitsrechtliche Probleme werden im vierten Kapitel dargestellt. Hier hätte es sich angeboten, im Anschluss auf das Dienstrecht einzugehen, das erst im übernächsten Kapitel behandelt wird. „Dazwischen geschoben" wurden sozialrechtliche Aspekte. Die Abschlusskapitel befassen sich schwerpunktmäßig mit betriebs- und personalvertretungsrechtlichen Gesichtspunkten sowie Handlungsmöglichkeiten des Arbeitgebers, der Personalvertretungen und des Betroffenen selbst.
Das Buch ist flüssig geschrieben und enthält zahlreiche Beispiele, die sehr zur Veranschaulichung beitragen und optisch hinreichend hervorgehoben sind. Einschlägige Entscheidungen sind vielfach in Form eines Leitsatzes wiedergegeben.

Fazit: Das Handbuch bietet zahlreiche – nicht nur rechtliche – Informationen zum Thema Mobbing und ist aufgrund seiner guten Verständlichkeit nicht nur für Juristen interessant.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Kindhäuser, Strafgesetzbuch, Lehr- und Praxiskommentar, 5. Aufl. 2013, 1.354 Seiten, brosch., 39,00 €, Nomos, ISBN 978-3-8329-7459-6

Die rd. drei Jahre nach der Vorgängerauflage vorliegende Neubearbeitung des gut eingeführten Kommentars bringt das Werk auf den Stand Herbst 2012. Ein Schwerpunkt ist die Reform des Umweltstrafrechts. Berücksichtigt wurde aber auch die komplexe Diskussion um die Neuregelung der Sicherungsverwahrung. Des Weiteren ist die Rechtsprechung der letzten Jahre – insbesondere zu § 266 StGB – sorgfältig eingearbeitet worden.
Ziel des Kommentars ist es ausweislich des Vorwortes zur ersten Auflage, die Vorschriften des StGB im Sinne eines Kurzlehrbuches zu erläutern. Dieses erfolgreiche Konzept wird auch in der aktuellen Auflage konsequent umgesetzt. In der Ausbildung – insbesondere im Jurastudium und im Rahmen der Fachhochschulausbildung der Polizei – , aber auch in der Praxis spielen bestimmte Delikte kaum eine Rolle. Diesem Aspekt trägt die Schwerpunktsetzung vollauf Rechnung. In der Sache überzeugt die Erläuterung durch eine klare Sprache und zahlreiche Beispiele. Optische Hervorhebungen – z. B. Leitbegriffe in Fettdruck – erleichtern den Zugriff auf das gesuchte „Problem". Ein weiterer Pluspunkt liegt in der geschickten Verknüpfung von Kommentar und (Methodik-)Lehrbuch.

Fazit: Insbesondere für Studierende an den Universitäten, aber auch an den (Fach-)Hochschulen der Polizei bietet der „Kindhäuser" eine gelungene und an den Bedürfnissen von Theorie und Praxis orientierte Kommentierung des Strafgesetzbuches. Angesichts des attraktiven – stabil gehaltenen – Preises sollten auch Studenten mit schmalem Bücherbudget die Anschaffung ernsthaft in Erwägung ziehen.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Sodan/Kuhla, Landesrecht Berlin 8. Aufl. 2013, 871 Seiten, € 22,00, Nomos, ISBN 978-3-8487-0254-1; Hoffmann-Riem/Schwemer Landesrecht Hamburg, 23. Aufl. 2013, 700 Seiten, € 19,90, Nomos, ISBN 978-3-8487-0136-0; Erbguth/Kronisch/Darsow, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 15. Aufl. 2013, 895 Seiten, € 22,00, Nomos, ISBN 978-8487-0256-5

Die vorliegenden Textsammlungen erscheinen in der Reihe „NomosGesetze". Die Auswahl der Gesetze und Verordnungen orientiert sich an den Bedürfnissen von Jurastudenten, Rechtsreferendaren und (in Grenzen) den Absolventen von Fachhochschulen mit juristischen Fächern.Die gut eingeführten Bände erschließen jedoch in handlicher und übersichtlicher Form den Zugriff auf ausbildungs- und praxisrelevanten Rechtsvorschriften. Umfangreiche Stichwortverzeichnisse erleichtern den Umgang mit den Texten. Für Aktualität sorgt die alljährliche Neubearbeitung. Die angezeigten Textsammlungen befinden sich auf dem Stand 1. Januar 2013.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 1. Aufl. 2013, 267 Seiten, kart. € 22,00, Nomos, ISBN 978-3-8329-5819-0

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ist in den einschlägigen Landesgesetzen normiert, in Nordrhein-Westfalen im PolG NRW und im OBG. Hinzu kommen Polizeigesetze des Bundes, insbesondere das Gesetz über die Bundespolizei. Diese zersplitterte Rechtslage stellt den Verfasser eines Lehrbuchs über das Sicherheitsrecht vor kaum lösbare Probleme. Denn trotz gemeinsamer Wurzeln (s. insbesondere die Musterentwürfe eines einheitlichen Polizeigesetzes) weichen die Landesgesetze im Detail nicht unerheblich voneinander ab. Dieses Dilemma hat auch der Autor des vorliegenden Buches erkannt (s. Vorwort: „Rechtsgebiet ist weit überwiegend landesrechtlich geprägt") und sich vorrangig auf die Rechtslage in zwei Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) beschränkt. Auf andere Landesgesetze wird nur punktuell verwiesen. Ob dieses Konzept glücklich ist, erscheint zweifelhaft, lässt sich aber sicher unterschiedlich beurteilen. Studierende in Bayern dürften z. B. nicht auf ihre Kosten kommen.
In der Sache stellt der Autor zum Einen die wesentlichen Regelungen und Problemkreise des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts dar (Schutzgüter, Adressaten, allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen, Standardbefugnisse, „Polizeiverordnungen"). Darüber hinaus sind etliche Seiten der zwangsweisen Durchsetzung gewidmet – eine durchaus sinnvolle Ergänzung. Stichproben haben ergeben, dass der Leser gründlich über die Rechtsgrundlagen des Sicherheitsrechts, ihre Auslegung und über Anwendungsprobleme – auch mit aktuellen Bezügen – informiert wird. Insoweit hat der Rezensent nur wenige kritische Anregungen. Die Auffassung, sog. Peepshows seien im Regefall nicht mehr als Gefahr für die öffentliche Ordnung einzustufen (Rn. 188) kann man z. B. durchaus teilen; es wäre aber besser klargestellt worden, dass sie (bis heute) der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts widerspricht (wie sich u. a. aus der vom Autor zitierten Entscheidung in NVwZ 1990, S. 668 ergibt). Derartige Monita ändern aber nichts an dem grundsätzlich positiven Befund. Nützlich sind im Hinblick auf Falllösungen die eingestreuten Aufbauschemata. Verzichtbar dürften allerdings die sog. Kurzschemata zum Schutz privater Rechte und zur formellen Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrmaßnahme (S. 54, 73) sein; insoweit genügt ein „Voll-Schema", in dem die Kurzschemata ohnehin „aufgehen" müssen. Gut gemeint sind weiterhin die „Wiederholungs- und Verständnisfragen" (s. z. B. S. 56). Für die Leserinnen und Leser wäre es indessen hilfreich, wenn zumindest auf die Randnummern verwiesen würde, unter denen die jeweilige Frage behandelt wird. Verzichtbar ist aus meiner Sicht das Kapitel zum Versammlungsrecht. Das Gebiet ist mittlerweile Landesangelegenheit, so dass mit Versammlungsgesetzen in den Ländern gerechnet werden kann, die das Bundesrecht ablösen. Wer sich über versammlungsrechtliche Fragen gründlich informieren will, greift besser zu einem speziellen Lehrbuch oder Kommentar.
Demgegenüber rundet das (ausbaufähige) Glossar am Schluss das Werk vorteilhaft ab.

Fazit: Ein solides Lehr- und Übungsbuch zum allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, das sowohl von Jurastudenten als auch von Studierenden an den Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung genutzt werden kann.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 3. Aufl. 2012, 628 Seiten, in Leinen, € 95,00, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-63775-9

Seit dem 1. Juni 2012 gilt ein neues Abfallrecht, das das bisherige Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz ablöst. Damit ist die europäische Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt worden.
Vor allem Praktiker in Verwaltung, Justiz und Anwaltschaft sind auf solide und gut verständliche Erläuterungen des neuen Rechts angewiesen. Die Neuauflage des in der sog. Gelben Reihe erschienenen Kommentars erfüllt diese Funktion in reichem Maße. Der Leser wird zum Einen mit den Inhalten und Begriffen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vertraut gemacht. Darüber hinaus wird die Rechtsprechung zum bisherigen Recht berücksichtigt, soweit sie für die Novelle von Bedeutung ist. Der – für die Kommentarreihe übliche – einheitliche Aufbau der Kommentierung ermöglicht die schnelle Einarbeitung in den komplexen Stoff. Bei künftigen Neuauflagen sollte allerdings überlegt werden, die (reichhaltigen) Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur in Fußnoten zu verlagern; dies würde den Lesefluss merklich erleichtern.

Fazit: Ein gut eingeführter und renommierter Kommentar, den zu vernachlässigen sich niemand leisten sollte, der Probleme aus dem neuen Abfallrecht zu lösen hat.

Reg.- Dir. G. Haurand, Bielefeld

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

Herausgeber:

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

Impressum

Redaktion:

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

Regierungsdirektor Günter Haurand
Gadderbaumer Straße 15 a, 33602 Bielefeld
E-Mail: haurand@web.de

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

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

Verlag: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Georgsplatz 1, 20099 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-3 06, Telefax (0 40) 70 70 80-3 24
E-Mail: vertrieb@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,
E-Mail: maxibonn@t-online.de
Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 28 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 01. des Vormonats. Die Verwendung von Anzeigenausschnitten oder Inhaltsteilen für Werbezwecke ist nicht gestattet.

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

Produktionsmanagement:
impress media GmbH, Mönchengladbach

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint in 12 Ausgaben. Bezugsgebühr jährlich 79,90 € einschl. 7 % Mehrwertsteuer. Preis je Heft einzeln 7,80 €. Bestellungen in Buchhandlungen oder beim Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 104504, 20031 Hamburg. Kündigung des Abonnements schriftlich 6 Wochen vor Bezugsjahresende. Kein Anspruch bei Behinderung der Lieferung durch höhere Gewalt. Gerichtsstand und Erfüllungsort ist Hamburg.

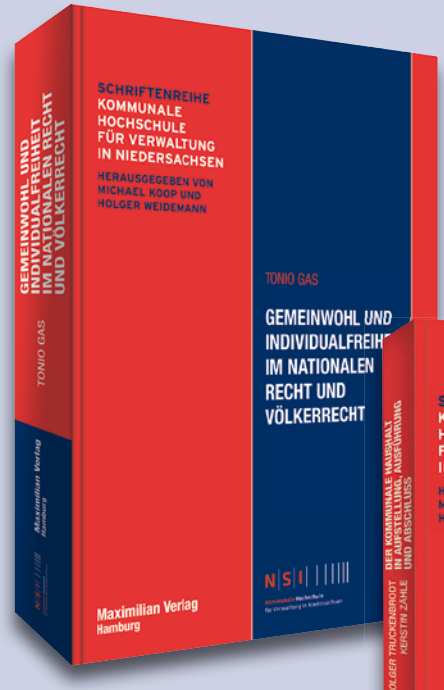
Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGSPRAXIS enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,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

MEHR WISSEN.

DIE SCHRIFTENREIHE KOMMUNALE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNG IN NIEDERSACHSEN

Tonio Gas:
Gemeinwohl und Individualfreiheit im nationalen Recht und Völkerrecht

Die Habilitation (Band 5 der NSI-Schriftenreihe) von Tonio Gas befasst sich mit Gemeinwohl und Freiheit im nationalen Verfassungsrecht sowie im Völkerrecht zwischen Staaten- und Menschheitsbezug.



Band 5, 608 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-0838-8, 69,90 €

Holger Truckenbrodt/Kerstin Zähle:
Der Kommunale Haushalt in Aufstellung, Ausführung und Abschluss

Dieser Band führt den Auszubildenden/Studierenden umfassend in den kommunalen Haushalt ein.
Band 2, 2. Auflage, 308 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-0864-7, 29,90 €

Jan Seybold/Wolfgang Neumann/Frank Weidner:
Niedersächsisches Kommunalrecht

Das Lehrbuch richtet sich vorwiegend an Studierende der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Teilnehmer der Lehrgänge des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung.
Band 3, 2. Auflage, 248 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-0868-5, 29,90 €

Peter Eichhorn:
Management im öffentlichen Dienst
Der Königsweg für eine moderne Verwaltung

Im Vordergrund stehen die innovativen Managemententwicklungen in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen.
Band 4, 152 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-0836-4, 19,90 €

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei: **Maximilian Verlag** | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg
Tel. 040/70 70 80 -306 | Fax 040/70 70 80 -324 | vertrieb@dvp-digital.de.

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. Alle genannten Preise verstehen sich inklusive MwSt. und Versandkosten (Inland frei). Irrtum und Preisänderung vorbehalten.

KOCHEN UND GENIESSEN

Originalrezepte vom Küchenchef der Queen Mary 2, Klaus Kremer, höchstpersönlich, verständlich und praxisnah erklärt und ohne teure Profi-Küchengeräte nachzukochen.
Eine kulinarische Reise durch die Food-Klassiker des bekanntesten Luxusliners unserer Zeit für Zuhause. Darüber hinaus bereichern spannende Anekdoten von Bord dieses appetitanregende Kochbuch.

2. Aufl. | 24,5 x 26 cm | 156 Seiten | zahlr. Farb-Abb.
Hardcover | ISBN 978-3-7822-1037-9 | € 24,90

Nun mal Butter bei die Fische: Warum wird das Gericht »Rübenmalheur« als Malheur bezeichnet? Dieser und ähnlicher Fragen nähert sich der Autor mit viel Herzblut. Von Buchweizengrütze bis Rundstück warm enthält das Kochbuch 50 Rezepte norddeutscher Speisen, die zum »in den Pott kieken« verführen.
Das ganz Besondere an diesem Kochbuch sind aber die Geschichten, die hinter den Rezepten stehen. Ein Kochbuch, das nicht nur den Gaumen, sondern auch den Geist anregt. Der Hobbykoch wird Labskaus und Schwarzsauer plötzlich mit anderen Augen sehen.

116 Seiten | 21 x 27 cm | zahlr. Farb-Abb.
Hardcover | ISBN 978-3-7822-1079-9 | € 19,95

Koehler
www.koehler-books.de
Georgsplatz 1 Tel.: 040/70 70 80-323
20099 Hamburg Fax: 040/70 70 80-324
vertrieb@koehler-books.de