DVP

DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

67. Jahrgang
Mai 2016
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2016005

5/2016

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Marc Hansmann
Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Lutz C. Kaiser
Besser früher fördern als (zu) spät quotieren

Stefan Eisner/Dino Schubert
Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

Fallbearbeitungen

Holger Weidemann
Die neue Grundstückszufahrt

Holger Franke
Wohncontainerdorf für Flüchtlinge

Eva-Maria Kremer
Der umstrittene Weihnachtsmarkt

Rechtsprechung

Richterliche Willkür

Widerspruch in beamtenrechtlichen Streitigkeiten

Das Ende der unendlichen Geschichte der Straßenreinigung in Brandenburg (?)

Zu den Grundanforderungen des selbständigen wissenschaftlichen Arbeitens

„Abo-Fallen“ im Internet

Schrifttum

Maximilian Verlag
Hamburg

UNSERE ERFAHRUNG – IHR ERFOLG

Komplexe Zusammenhänge des Zivilrechts – verständlich vermittelt!

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

Pluspunkte für Sie

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

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

HAUFE.

DIE ALL-IN-ONE-LÖSUNG FÜR IHRE PERSONALARBEIT

3 Arbeitsplatz-Lizenzen inklusive!

HAUFE TVÖD OFFICE PREMIUM

Wissen, Werkzeuge, Weiterbildung – mit Haufe TVöD Office Premium erhalten Sie von allem nur das Beste. Die Online-Lösung unterstützt Sie und Ihre Kollegen in allen Bereichen der Personalarbeit.

- ✔ Kommentare und Praxisbeiträge zu Tarifrecht, allgemeinem Arbeitsrecht, Personalvertretungs- und Sozialrecht, Entgeltabrechnung und Personalmanagement
- ✔ zahlreiche praktische Arbeitshilfen und Programme
- ✔ 20 Online-Seminare und 6 e-Trainings inklusive

Jetzt 4 Wochen kostenlos testen:
www.haufe.de/tvoed-premium
Tel. 0800 72 34 248 (kostenlos)

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS
67. Jahrgang 5/2016

Meinungskampf 4.0

In der Zeitung „Neue Westfälische" (Ausgabe vom 23. Dezember 2015) habe ich einen Bericht über eine Veranstaltung der Stadt Bielefeld gelesen. Die Stadtverwaltung hat Bürger in das Rathaus eingeladen, um sie darüber zu informieren, dass eine (weitere) Sporthalle künftig als Notunterkunft für Flüchtlinge genutzt werden soll. Die Zeitung berichtet, die meisten der Anwesenden hätten viel Verständnis für das kommunale Vorhaben gezeigt. Es gebe aber aber auch „klare Gegner". Als Beispiel wird der Redebeitrag eines Mannes zitiert: „Wie viele Gebäude müssen noch beschlagnahmt werden. Muss man nicht irgendwann sagen: Wir wollen das nicht?!" Die Antwort des „Publikums" auf die Äußerung des Sprechers lautete, nach dem Presseartikel, so: „Wir wollen Euch Nazis nicht."
Der *Duden* bringt unter anderem folgende Synonyme für „Nazi": „Nationalsozialist", „Faschist", Hitlerfaschist", „Braunhemd". Natürlich kann es sein, dass der so titulierte Mann ein glühender Anhänger des Faschismus ist und NS-nahe Ansichten vertritt. Geäußert hat er sie aber nicht, anderenfalls hätte die Zeitung sie sicher als besonders schlimme Entgleisungen zitiert.

Mehrfach haben Leute gegen Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber prozessiert (siehe *Verwaltungsgerichtshof Mannheim,* Beschluss vom 6. Oktober 2015 – 3 S 1695/15; *Verwaltungsgerichtshof München,* Urteil vom 6. Februar 2015 – 15 B 14.1832; *Oberlandesgericht Dresden,* Beschluss vom 16. September 2015 – 10 W 879/15). Die Motive für die Inanspruchnahme der Gerichte stehen wahrscheinlich nicht auf der höchsten ethischen Stufe. Wer nicht will, dass Sporthallen und andere Räumlichkeiten für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden, billigt aber nicht gleichzeitig Rassenwahn und Massenmord, er ist (jedenfalls allein wegen seiner Abwehrklage) kein „Nazi".

Sachliche Auseinandersetzungen über umstrittene, die Öffentlichkeit emotional stark beschäftigende Themen sind nach meinem Eindruck selten geworden. Viele Leute wollen mit anders, also „falsch" Denkenden gar nicht ernsthaft diskutieren, sondern nur ihren „richtigen/guten" Standpunkt möglichst wirkungsvoll verteidigen. Das Strafgesetzbuch verhindert gottlob in der Regel (über Ausnahmen bei Demonstrationen und Gegendemonstrationen: *Schwabe,* Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 2016, Seite 106), dass Kontroversen gewaltsam ausgetragen werden. Persönliche Diffamierung und der Einsatz unredlicher rhetorischer Mittel sind allerdings an der Tagesordnung.

Politikerinnen und Politiker jeglicher Couleur bieten bei öffentlichen Auseinandersetzungen, vor allem in den Talkshows, nicht selten ein solches Spektakel. Die „Spielregeln" lauten: andere unterbrechen, dazwischenreden, gnadenlos vereinfachen, dem Gegner unlautere Absichten unterstellen und behaupten, was das Zeug hält, alles möglichst mit lauter, vor Erregung/Betroffenheit bebender Stimme. Taktisch ist ein solches Vorgehen nicht falsch, Unentschlossene können auch durch energisch vorgetragenen Unsinn schwankend werden. Und wer unter den Zuhörern irgendetwas glauben will, kümmert sich ohnehin nicht um den Wahrheitsgehalt, für ihn ist allein wichtig, dass eine Äußerung in das eigene Weltbild passt.

Das große „Vorbild" färbt zwangsläufig auf die Mikroebene ab: „Wenn der Abt zum Glase greift, so greifen die Mönche zum Krug" *(William Shakespeare).*

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Die DVP im Mai 2016/Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Marc Hansmann

Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite 179

Seit rund 25 Jahren haben viele Kommunen Probleme, ihren Ergebnis- bzw. Verwaltungshaushalt auszugleichen. Laut der Erhebung von Ernst und Young lag die Anzahl der Defizitkommunen in den Jahren 2014 und 2015 bei rund 50 Prozent. Die Frage nach den Ursachen, die in diesem Beitrag im Mittelpunkt steht, ist alles andere als trivial und stieß bisher in der Wissenschaft auf wenig Interesse. Der Ursachenanalyse voraus geht eine Darstellung des Ausmaßes und der Folgen der kommunalen Haushaltsdefizite. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Analyse werden im Schlusskapitel Lösungsansätze skizziert.

Lutz C. Kaiser

Besser früher fördern als (zu) spät quotieren 186

Im öffentlichen Sektor findet sich trotz einer langen Tradition der Gleichstellung eine eher geringe Besetzung von Führungspositionen durch Frauen. Der Beitrag nimmt in diesem Zusammenhang mit dem Thema Karriereeinschätzungen einen bisher völlig vernachlässigten Aspekt in Betracht. Im Ergebnis finden sich erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede in der Karriereeinschätzung, die sich zu Ungunsten von Frauen auswirken können.

Der Forschungsbeitrag beschreibt das Muster solcher Differenzen entlang verschiedener Karrierestufen und diskutiert, was die Ergebnisse für das Personalmanagement mit präventiven und reaktiven Instrumenten mit Blick auf die berufliche Gelichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst bedeuten.

Stefan Eisner/Dino Schubert

Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung 195

Für Kommunen stellt sich im Zusammenhang unterschiedlicher Leistungserstellungsprozesse immer wieder die Fragestellung nach der Wirtschaftlichkeit von Eigenfertigung bzw. Fremdbezug (sogenannte für Make-or-Buy Problematik).

In den Ratsparlamenten kommunaler Gebietskörperschaften wird z.B. oftmals über die Wirtschaftlichkeit der Arbeit eines eigenen Baubetriebshofes diskutiert. Um als Verwaltung dazu valide Aussagen treffen zu können und eine Grundlage für Vergleiche mit analogen externen Leistungen von privaten Betrieben vornehmen zu können ist zumindest eine spartenbezogene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) notwendig. So dient die Kosten- und Leistungsrechnung neben diversen anderen Zwecken der in diesem Artikel vordergründig relevanten Ermittlung der internen Verrechnungspreise, die ein Surrogat für den Preis auf dem externen Gütermarkt sind.

Dieser Beitrag verfolgt die Zielsetzung, notwendige Kostenpositionen für den spartenbezogenen Aufbau einer KLR in einem kommunalen Baubetriebshof vorzustellen um darauf aufbauend anhand einer realen Fallstudie die Konzeption der KLR für den Baubetriebshof der niedersächsischen Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf vorzustellen. Es werden zunächst theoretische Implikationen für eine KLR-Einführung vorgestellt, welche sodann im nächsten Schritt als Kriterien für die Konzeption der KLR in der konkreten Fallstudie dienen. Die Fallstudie soll somit in diesem Artikel Theorie-beschreibend verwendet werden und ist qualitativer Natur.

Fallbearbeitungen

Holger Weidemann

Die neue Grundstückszufahrt. 200

Gegenstand dieses Falles ist ein Antrag auf Genehmigung einer zweiten Zufahrt eines landwirtschaftlichen Betriebs mit Hofladen zu einer Kreisstraße.

Die Besonderheit dieser Fallbearbeitung liegt darin, dass der Lösungsvorschlag mit ergänzenden Hinweisen nicht im unmittelbaren Anschluss an die Aufgabenstellung folgt, sondern On-line unter der Adresse www.dvp-digital.de eingesehen werden kann.

Holger Franke

Wohncontainerdorf für Flüchtlinge 202

Bei dieser Fallbearbeitung aus dem Baurecht geht es in der Sache um Erleichterungen im Hinblick auf die bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit von Gemeinschaftsunterkünften, die der Gesetzgeber mit zwei Baurechts-Novellen geschaffen hat.

Im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen sollen die Neuregelungen für Gemeinschaftsunterkünfte im Außenbereich erarbeitet werden. Den Schwerpunkt der Prüfung bilden die Regelungen des § 35 BauGB i.V.m. § 246 Abs. 9 und Abs. 13 BauGB. Bauordnungsrechtliche und umweltrechtliche Fragen (insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) sollen aus zeitlichen Gründen nicht angesprochen werden.

Eva-Maria Kremer

Der umstrittene Weihnachtsmarkt. 206

Es handelt sich um eine dreistündige Klausur, die im Rahmen der Bachelorstudiengänge Kommunaler und Staatlicher Verwaltungsdienst im Modul 6.1 „Kommunalrecht" an der FHöV NRW ausgegeben wurde.

In der Sache geht es in Anlehnung an eine einschlägige Entscheidung des BVerwG (Urteil vom 27.05.2009 – 8 C 10/08) um die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde den Betrieb einer öffentlichen Einrichtung aufgeben und diese auf Private übertragen darf.

Rechtsprechung

Richterliche Willkür
(BVerfG, Beschluss vom 28.07.2014 – 1 BvR 1925/13) 211

Widerspruch in beamtenrechtlichen Streitigkeiten
(BVerwG, Urteil vom 30.10.2013 – 2 C 23/12) 212

Das Ende der unendlichen Geschichte der Straßenreinigung in Brandenburg (?)
(OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 15.10.2014 – 9 B 20 und 21/14)..... 215

Zu den Grundanforderungen des selbständigen wissenschaftlichen Arbeitens
(VGH Mannheim, Beschluss vom 09.02.2015 – 9 S 327/14) 217

„Abo-Fallen" im Internet
(BGH, Urteil vom 05.03.2014 – 2 StR 616/22)..... 218

Schrifttum

219

Die Schriftleitung

Marc Hansmann*

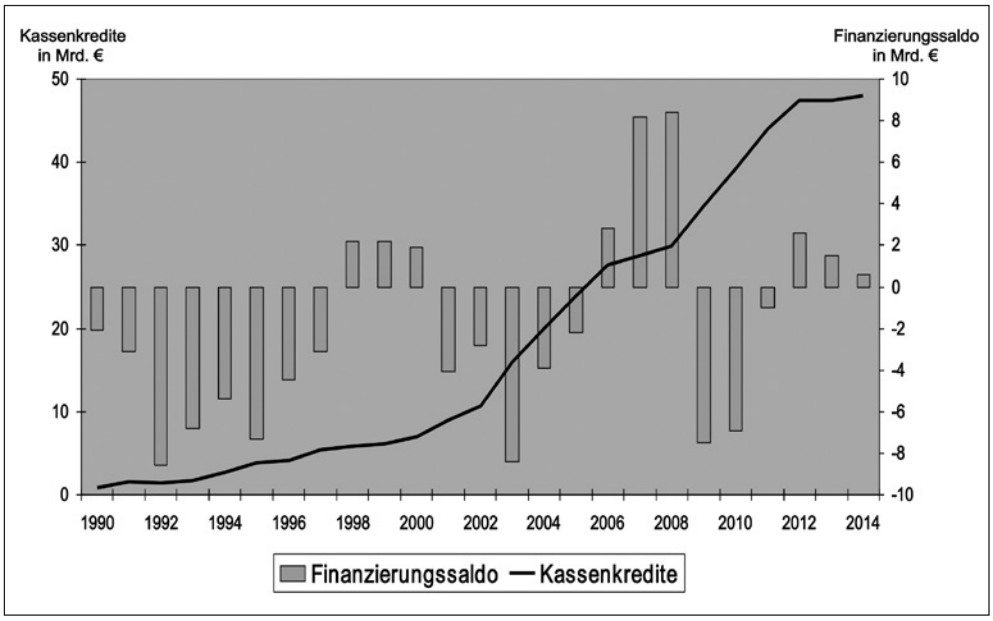
Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite**

Seit rund 25 Jahren haben viele Kommunen Probleme, ihren Ergebnis- bzw. Verwaltungshaushalt auszugleichen. Laut der Erhebung von Ernst und Young lag die Anzahl der Defizitkommunen in den Jahren 2014 und 2015 bei rund 50 Prozent.[1] Die Frage nach den Ursachen, die nachfolgend im Mittelpunkt steht, ist alles andere als trivial und stieß bisher in der Wissenschaft auf wenig Interesse[2]. Der Ursachenanalyse voraus geht eine Darstellung des Ausmaßes und der Folgen der kommunalen Haushaltsdefizite. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Analyse werden im Schlusskapitel Lösungsansätze skizziert.

1. Ausmaß und Folgen kommunaler Haushaltsdefizite

Die kommunale Haushaltslage befindet sich seit Anfang der 90er-Jahre in einer strukturellen Schieflage, wie folgende Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 1: Finanzierungssaldo[3] und Kassenkredite[4] der Kommunen seit 1990[5]



Bundesweit haben sich die Kassenkredite beinahe exponentiell auf mittlerweile 48 Milliarden Euro entwickelt. Erst in letzter Zeit ist eine Abflachung zu beobachten, was vor allem an den Entschuldungsprogrammen der Länder liegen dürfte.[6] Dass die Kassenkredite auch in guten Jahren gestiegen sind, hat vor allem mit regionalen Disparitäten zu tun.[7] Während dank guter Konjunktur allein München einen Überschuss von mehr als 800 Mio. Euro[8] erwirtschaftet und Hannover im Spitzenjahr 2012 immerhin auf 90 Mio. Euro kommt, verkleinern viele andere Städte, die schwerpunktmäßig in Nordrhein-Westfallen, Rheinland-Pfalz und Saarland liegen, allenfalls ihre jahresbezogenen Defizite.

---

* Prof. Dr. *Marc Hansmann* ist Stadtkämmerer der Landeshauptstadt Hannover.

** Der Beitrag ist die verschriftlichte und ergänzte Fassung der Antrittsvorlesung des Autors vom 29.02.2016 als Honorarprofessor am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. bzw. an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen.

1 Siehe EY Kommunenstudie 2015, Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen, o.O. 2015, S. 4 (als download unter http://www.ey.com/DE/de/Newsroom/News-releases/EY-20150929-Schere-zwischen-Arm-und-Reich-geht-weiter-auseinander ; Abruf vom 06.02.2016).

2 Eine Ausnahme stellt ein einschlägiges DFG-Forschungsprojekt dar. Vgl. zu den Forschungsergebnissen: *Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich, Uwe Wagschal,* Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahrsschrift (PVS) 55 (4/2014), S. 614–647, sowie *Florian Boettcher,* Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Diss. Kaiserslautern 2013, Münster 2013.

3 Der Finanzierungssaldo ist in Zeiten der Doppik ein problematischer Messwert, da es beispielsweise keine Abschreibungen beinhaltet. Im Grunde war er das auch schon in der Kameralistik, da die Tilgung herausgerechnet wird. Ohne Abschreibungen und Tilgung unterzeichnet das Finanzierungssaldo die kommunalen Schwierigkeiten, den Ergebnis- bzw. Verwaltungshaushalt auszugleichen. Leider wird in den Bundes- und Landesstatistiken bisher keine geeignetere Kennzahl erhoben. Vgl. *Marc Hansmann,* Kommunale Haushaltswirtschaft, in: Werner Gatzer, Tilmann Schweisfurth (Hg.), Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Berlin 2015, S. 593–609, hier S. 595.

4 Richtigerweise müsste es Liquiditätskredite heißen. Die tradierte Bezeichnung Kassenkredite ist aber nach wie vor üblich.

5 Quelle: Kassenkredite bis 2014: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalthalts 2014, Wiesbaden 2015, S. 62 (Tab. 1.5.1) und 70 (Tab. 1.5.2); Finanzierungssaldo bis 2011: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1: Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 2011, Wiesbaden 2014, S 13 (Tab. 1); Finanzierungssaldo 2012–2014: Deutscher Städtetag (Hg.), Gemeindefinanzbericht 2015. Wachsendes Gefälle zwischen den Städten – Entwicklungschancen für alle sichern, Berlin und Köln 2015, S. 7.

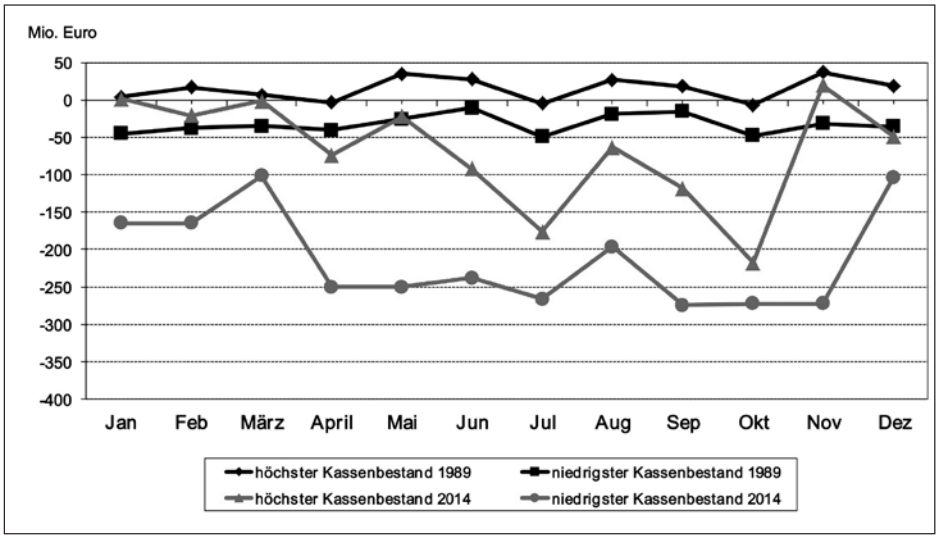
6 Vgl. Gemeindefinanzbericht 2015, a.a.O., S. 31.

7 Vgl. ebenda sowie *Hendrik Markert, Martin Junkernheinrich,* Kommunalfinanzen im Jahr 2014: Disparitäten der Haushaltsentwicklung und Investitionstätigkeit, in: Martin Junkernheinrich et al., Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015, S. 445–472, hier S. 463f.

8 Siehe Landeshauptstadt München, Der Jahresabschluss 2013, München 2014, S. 6 (als download unter http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Presse-Publikationen/Broschueren/Jahresabschluesse.html ; Abruf vom 06.02.2016).

Eigentlich dienen Kassenkredite nur zur temporären Liquiditätssicherung.[9] So lautet die rechtliche Vorgabe, und so ist es auch betriebswirtschaftlich richtig. Abhängig von den Steuereingängen und Auszahlungsterminen soll der Kassenbestand von Tag zu Tag um die Nullmarke schwanken. So war es bei der Stadt Hannover 1989 der Fall und bis dahin auch die gängige Praxis.

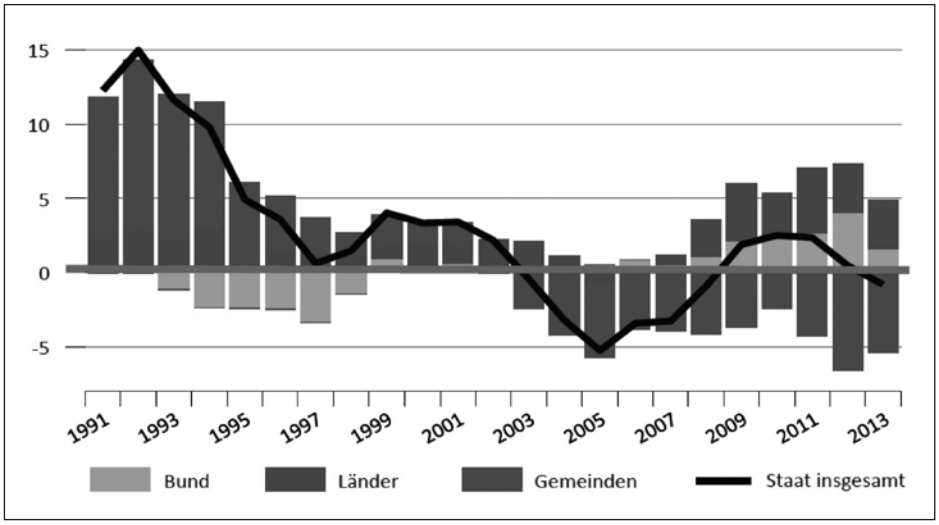
Abbildung 2: Kassenbestand in Hannover 1989 und 2014



In den 25 Jahren danach ist der Kassenkredit zum beinahe dauerhaften Finanzierungsinstrument geworden. Im Jahr 2014 war der Kassenbestand in Hannover nur selten über der Nulllinie. Mit Liquiditätskrediten von rund 22 Millionen Euro zum 31.12.2015 steht Hannover aber verglichen mit Städten aus dem Ruhrgebiet, die seit langem die Milliardengrenze überschritten haben, gut dar.

Die Haushaltsdefizite sind nicht nur ein Problem des Kämmerers, sondern haben reale Folgen. Ist der Haushalt nicht ausgeglichen, reduziert sich zwangsläufig die Investitionstätigkeit. Es fehlt dann sowohl die Eigenfinanzierung als auch die Fremdfinanzierung, die von der Kommunalaufsicht begrenzt wird. Insofern existiert schon seit eh und je eine kommunale Schuldenbremse. Hinzu kommt, dass die in guten Zeiten erzielten Haushaltsüberschüsse zum Abbau der Fehlbeträge der Vorjahre eingesetzt werden und nicht zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen. Die Stadt Hannover ist für diese Entwicklung ein gutes Beispiel. Sie hat zuletzt im Jahr 1980 eine signifikante Freie Spitze erwirtschaftet, also einen nennenswerten Teil der Investitionen eigenfinanziert. Bereits in den 80er Jahren wurde es zunehmend schwieriger, den Haushalt auszugleichen. Der Investitionsspielraum verkleinerte sich stark, da zusätzlich zur wegfallenden Eigenfinanzierung die Strategie der Netto-Neuverschuldung-Null verfolgt wurde, was nach der ausufernden Verschuldung in den 70er Jahren infolge des großzügigen Ausbaus der städtischen Infrastruktur auch dringend nötig war. Das Jahr 1990 markierte den ersten nicht ausgeglichenen Haushalt der Stadt Hannover. Bis 2015 folgten zwölf weitere. Das summierte Altdefizit konnte erst 2013 vollständig abgebaut werden. Ab 2014 hätten also Überschüsse zur Investitionsfinanzierung eingesetzt werden können, was aber ein Gewerbesteuereinbruch verhinderte.
Wie sehr die Kommunen aufgrund ihrer schlechten Haushaltslage von der Substanz leben, zeigt eine Grafik des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW).

Abbildung 3: Nettoanlageinvestitionen des Sektors Staat nach Gebietskörperschaften (in Milliarden Euro)[10]



Seit Jahren investieren die Kommunen in ihrer Gesamtheit weniger als sie abschreiben, was nicht nur ein theoretisches Problem ist, sondern die Lebenswirklichkeit vieler Städte zutiefst prägt. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau schätzt den kommunalen Sanierungsstau auf 132 Milliarden Euro.[11] Vor allem Schulen (32 Milliarden Euro) und Straßen (35 Milliarden Euro) sind betroffen, was Schüler/innen und Autofahrer/innen täglich „ausbaden" müssen. Die Betroffenheit hängt allerdings maßgeblich vom Wohnort ab. Von den zehn Städten, die 2013 pro Kopf am meisten investiert haben, befinden sich acht in Bayern, während von den zehn investitionsschwächsten Städten

9 Vgl. allgemein *Friedrich Heinemann* u.a., Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden 2009.
10 Quelle: *Martina Gornig, Claus Michelsen, Kristina van Deuverden,* Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, in: DIW Wochenbericht 43/2015, S. 1023–1030, hier S. 1028 (als download unter http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.517381.de/15-43.pdf ; Abruf vom 06.02.2016).
11 Siehe KfW (Hg.), KfW-Kommunalpanel 2015, Frankfurt 2015, S. 21 (als download unter https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2015.pdf ; Abruf vom 06.02.2016).

vier in Nordrhein-Westfalen liegen.[12] Aber nicht nur zwischen den Bundesländern herrschen große Disparitäten, sondern auch innerhalb eines Bundeslandes. Niedersachsen ist dafür ein gutes Beispiel. Das arme Wilhelmshaven hat 2013 nur 35 Euro pro Einwohner/in investiert und besaß damit bundesweit die rote Laterne. Mit dem 15fachen Wert belegte hingegen das gewerbesteuerstarke Wolfsburg einen Champions-League-Platz. Allerdings besitzt die VW-Stadt hinsichtlich des Steueraufkommens ein ausgeprägtes Klumpenrisiko.

2. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Die kommunalen Finanzen sind gefangen in der Zangenbewegung stark steigender Sozialausgaben und den volatilen Einnahmen einer ausgehöhlten Steuerbasis. Sowohl das durch die Sozialgesetzgebung und die gesellschaftlichen Megatrends bedingte Ausgabenproblem als auch das aus der verfehlten Steuerpolitik des Bundes entstandene Einnahmenproblem sind exogen verursacht. Allerdings wäre es unredlich, die kommunalen Haushaltsdefizite allein dadurch zu erklären. Die Haushaltsdefizite sind in der Regel nicht nur exogen, sondern auch endogen verursacht.[13] Die Mischung variiert von Kommune zu Kommune und von Zeit zu Zeit.

Tabelle 1: Ursachen der kommunalen Haushaltsdefizite im Überblick[14]

Ursachen der kommunalen Haushaltsdefizite	
Exogen verursacht:	**Endogen verursacht:**
2.1 Steuersenkungspolitik auf Bundesebene	2.5 Schuldenillusion
2.2 Steigende Soziallasten als Folge des ökonomischen Wandels und der Bildungsarmut	2.6 Nichtausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten
2.3 Ständige Verletzung des Konnexitätsprinzips	2.7 Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik
2.4 Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes	2.8 Gering ausgeprägtes Wirtschaftlichkeitsdenken
	2.9 Haushaltskonsolidierung keine Priorität
	2.10 Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten
	2.11 Unnütze interkommunale Konkurrenz

2.1 Steuersenkungspolitik auf Bundesebene

Das Einnahmenproblem der Kommunen hat vordergründig vor allem mit der konjunkturreagiblen Entwicklung der Gewerbesteuer zu tun. In der Tat ist die Gewerbesteuer beispielsweise im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 regelrecht abgestürzt. Dabei wird aber häufig übersehen, dass das Ausmaß der konjunkturellen Ausschläge eine unmittelbare Folge des Aushöhlungsprozesses der Gewerbesteuer ist. Mit Ausnahme der Hinzurechnungen sind die ertragsunabhängigen Elemente, insbesondere die Lohnsumme im Jahr 1979 und das Gewerbekapital 18 Jahre später, beseitigt worden.[15] Daher mutet es perfide an, wenn die Abschaffung der Gewerbesteuer mit ihrem volatilen Aufkommen begründet wird. Darüber hinaus schmälert fast jede Unternehmensteuerreform das Gewerbesteueraufkommen substantiell,[16] während der Solidarbeitrag der Kommunen, der über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage abgeführt wird, sich im Falle der Stadt Hannover bis 2019 auf mehr als eine Milliarde Euro beläuft. So beherzt der Gesetzgeber in die Steuerbasis der Gewerbesteuer eingegriffen hat, so desinteressiert zeigt er sich gegenüber der anderen Realsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, die sogenannten Einheitswerte, wurde vom Bundesgesetzgeber seit fast 50 Jahren nicht mehr angepasst, obwohl die Hauptfeststellung eigentlich alle sechs Jahre zu erfolgen hat. Die Grundsteuer ist heute nur noch ein Schatten ihrer selbst. Darüber hinaus wurde auch das Aufkommen der Einkommensteuer durch die Steuersenkungspolitik der letzten beiden Jahrzehnte massiv gemindert.

Die Auswirkungen der im vorherigen Absatz genannten steuerpolitischen Entscheidungen belaufen sich allein für den Haushalt der Stadt Hannover auf insgesamt bis zu 250 Millionen Euro pro Jahr.

Tabelle 2: Auswirkungen der Steuerpolitik des Bundes auf den Haushalt der Landeshauptstadt Hannover[17]

Steuerpolitische Maßnahmen	Strukturelle Mindereinnahmen im Haushalt der Stadt Hannover
Solidarbeitrag bei der Gewerbesteuerumlage	bis zu 41 Mio. €
Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer	bis zu 28 Mio. €
Unternehmensteuerreformen	bis zu 104 Mio. €
Einkommensteuerreformen	bis zu 31 Mio. €
Unterbliebene Grundsteuerreform	bis zu 46 Mio. €
Insgesamt	bis zu 250 Mio. €

Dieser überraschend hohe Wert scheint sogar eher vorsichtig geschätzt zu sein. So hat das Finanzministerium Schleswig-Holstein allein bezogen auf die Steuerrechtsänderungen der Jahre 2008 bis 2010 eine strukturelle Belastung der Kommunen in Höhe von 6 bis 7 Milliarden Euro berechnet.[18]

12 Vgl. hier und für den Rest des Absatzes: *Felix Arnold* u.a., Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, in: DIW Wochenbericht 43/2015, S. 1031–1040, hier S. 1035 (vollständige Tabelle als download unter http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.517473.de/20151021_tabelle_pro-kopf-investitionen.pdf; Abruf vom 06.02.2016).

13 Vgl. *Martin Junkernheinrich,* Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: Wolfgang Gernert, Norbert Konegen, Reinhard Meyers (Hg.), Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil. Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag, Münster u.a. 2010, S. 175–198, hier S. 189–191.

14 Quelle: Basierend auf *Stefan Bajohr,* Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren?, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011, S. 215–237.

15 Vgl. *Marc Hansmann,* Das mutwillig erzeugte Einnahmenproblem. Die Steuerpolitik der letzten Jahrzehnte und ihre Auswirkung auf die kommunalen Haushalte, in: Verwaltung und Management 16 (2010), S. 236–242.

16 Allein die Unternehmensteuerreform 2008 hat das Gewerbesteueraufkommen um 16,2 Prozent reduziert. Vgl. *Katharina Finke* u.a., Impact of Tax Rate Cut Cum Base Broadening Reforms on Heterogeneous Firms – Learning from the German Tax Reform 2008, Oxford 2010 (– WP 10/05), S. 21.

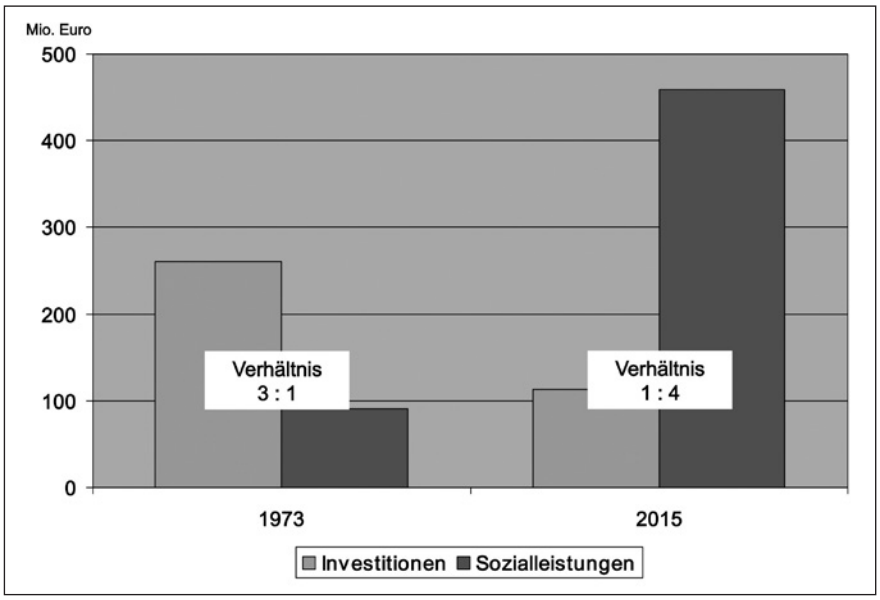
17 Quelle: Memorandum der Landeshauptstadt Hannover zu den Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf den städtischen Haushalt, Hannover 2010 (als download unter http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Finanz-und-Ordnungsdezernent/Veröffentlichungen-und-Veranstaltungen; Abruf vom 06.02.2016).

18 Siehe Schleswig-Holsteiner Landtag, Drucksache 17/573 vom 07.06.2010, Antwort der Landesregierung Schleswig-Holstein auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten *Monika Heinhold* (Bündnis 90/Die Grünen) zu den Auswirkungen Steuerrechtsänderungen auf Schleswig-Holstein, S. 15.

2.2 Steigende Soziallasten als Folge des ökonomischen Wandels und der Bildungsarmut

Die steigenden Sozialleistungen stehen im kausalen Zusammenhang mit den kommunalen Haushaltsdefiziten.[19] Sie haben sich von 1990 bis 2010 ungefähr verdoppelt[20] und dürften aktuell die Marke von 50 Milliarden Euro durchbrechen[21]. In etwas weiterer Definition betragen die Sozialausgaben sogar 78 Milliarden Euro und machen rund 40 Prozent der kommunalen Haushalte aus.[22] Der Anstieg der Sozialleistungen wäre in einem ausgebauten Sozialstaat wie Deutschland wohl akzeptabel, wenn die Kommunen nicht der „Lastesel"[23] sein müssten. Dort führen die teilweise nur über Kassenkredite zu finanzierenden Sozialausgaben zu einer Verdrängung der Investitionen.

Abbildung 4: Verhältnis von Investitionen zu Sozialleistungen in Hannover 1973 und 2015



Waren im Jahr 1973 die Investitionen der Stadt Hannover drei mal so hoch wie die Sozialausgaben, so hatte sich das Verhältnis im Jahr 2015 nicht nur gedreht, sondern sogar drastisch verschlechtert. Die Sozialleistungen sind mittlerweile vier Mal so hoch wie die Investitionen.

Bis vor einiger Zeit bestand die Hauptursache des explosiven Anstiegs der Sozialausgaben in der strukturellen Massenarbeitslosigkeit, die insbesondere die Fallzahlen bei der Sozialhilfe nach oben trieb. Die Kommunen wehrten sich in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, mit deren Hilfe die vormaligen Sozialhilfeempfänger/innen zunächst Arbeitslosengeld und später Arbeitslosenhilfe bezogen und damit von der Sozialversicherung bzw. aus dem Bundeshaushalt bezahlt wurden. Mit der Sozialreform von 2005 sollte diesem Verschiebebahnhof ein Ende bereitet und die Kommunen um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Diese Entlastung trat jedoch nie ein. Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger/innen sank zwar deutlich, dafür stiegen aber die von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft viel stärker als erwartet. Faktisch ist zudem ein Niedriglohnsektor entstanden, der zwar vergleichbar zu den angelsächsischen Ländern die Arbeitslosenquote reduziert, aber über die sogenannten Aufstocker/innen die öffentlichen Kassen stark belastet. Zusätzlich zu den Kosten der Unterkunft wachsen mit großer Dynamik weitere Sozialleistungen, insbesondere die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Hilfen zur Erziehung. Die Ursachen dieser Kostenentwicklung liegen in gesellschaftlichen Megatrends, wie der demographischen Entwicklung, dem Anstieg des Lebensalters von Behinderten, dem Zerfall traditioneller Familienstrukturen sowie einer jahrzehntelang vernachlässigten Integrationspolitik. Jeder vierte Junge gilt hierzulande als funktionaler Analphabet. Diese Jungen, die überproportional häufig einen Migrationshintergrund haben, werden auf dem Arbeitsmarkt kaum eine Chance haben und sind daher die Aufstocker von morgen. Mittlerweile ist immerhin auch in Deutschland die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und der schulischen Ganztagsbetreuung für den Bildungserfolg erkannt worden. In diesen Bereichen strengen sich gerade die Kommunen gewaltig an. Das wird sich aus langer Sicht zumindest volkswirtschaftlich bezahlt machen, belastet die kommunalen Haushalte aber erst einmal immens.

2.3 Verletzung des Konnexitätsprinzips

Die Verletzung des Konnexitätsprinzips wird bei der Kindertagesbetreuung besonders deutlich. Mitte der 90er Jahre wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt. Seit 2013 gilt der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz. Die Ausgaben der Stadt Hannover für die Kindertagesstätten haben sich von 1989 bis 2009 beinahe verfünffacht, während der Zuschussbedarf allein von 2006 bis 2015 von 71 auf 126 Mio. Euro gestiegen ist. Nicht zufällig ist die Kindertagesbetreuung das Produkt im städtischen Haushalt, dessen Aufwand in absoluten Zahlen am höchsten ist.

Die Liste von weiteren, allerdings nicht so spektakulären Belastungen der Kommunalhaushalte durch Beschlüsse auf Bundes- und Landesebene ließe sich beliebig fortführen. Nach dem Amoklauf von Winnenden wurden beispielsweise schärfere Waffenkontrollen beschlossen. Die Kommunen mussten ihr Personal aufstocken, ohne dafür die Kosten erstattet zu bekommen. Allein im Ordnungsbe-

19 Der Anteil der Empfänger/innen von Grundsicherungsleistungen beeinflusst die Haushaltslage einer Kommune eindeutig negativ, die Anzahl der Erwerbstätigten hingegen positiv. Vgl. *Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich, Uwe Wagschal,* Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, a.a.O, S. 629.

20 Siehe Deutscher Städtetag, Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben, Berlin und Köln 2010 (als download unter http://www.staedtetag.de/publikationen/beitraege/057711/index.html ; Abruf vom 06.02.2016).

21 Siehe Gemeindefinanzbericht 2015, a.a.O., S. 34 (Übersicht 9).

22 Siehe Bertelsmann Stiftung (Hg.), Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Gütersloh 2015, S. 7 (als download unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/KommunaleSozialausgaben_LK_150608.pdf (ohne Bindestrich bei Sozialausgaben); Abruf vom 06.02.2016)

23 Siehe *Christian Geiger,* Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Marc Hansmann (Hg.), a.a.O., S. 49–71, hier S. 58.

reich können für die jüngste Zeit zudem der neue Personalausweis, der elektronische Aufenthaltstitel für Ausländer sowie strenge EU-Vorgaben im Verbraucherschutz als weitere Beispiele aufgezählt werden.

2.4 Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes

Unabhängig davon, welche Partei regierte, wurde in Niedersachsen in den letzten Jahrzehnten die Steuerverbundquote gesenkt. Lag diese 1990 noch bei 17,5 Prozent, so beträgt ihr aktueller Wert 15,5 Prozent.[24] Damit wurde der „fiscal gap" der Kommunen deutlich vergrößert. Angesichts der problematischen Ausgabenstruktur (hohe Zins- und Pensionslasten) und der Tatsache, dass die meisten Bundesländer nur auf steigende Steuereinnahmen hoffen und keinen wirklichen Sparkurs eingeleitet haben, dürfte als Folge des Neuverschuldungsverbots der Schuldenbremse ein weiterer Zugriff der Länder auf den kommunalen Finanzausgleich oder auf die in ihrer Höhe genauso relevanten sonstigen Zuweisungen an die Kommunen erfolgen.[25]

2.5 Schuldenillusion

Da viele Politiker/innen sowohl eine Erhöhung der Realsteuern als auch Ausgabenkürzungen vermeiden wollen, bleibt nur als Ausweg übrig, die Lücke durch die Aufnahme von Kassenkrediten zu schließen. Die Lasten werden dadurch aber lediglich in die Zukunft verschoben und durch den Zinseszinseffekt vergrößert. Nur das äußerst niedrige Zinsniveau hat den Schaden dieser Strategie bisher minimiert. Die Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes haben dieses Kernproblem in ihrem Memorandum „Wege aus der Schuldenfalle" präzise umrissen: „Die mangelnde Spürbarkeit finanzpolitischer Entscheidungen stellt ein Kardinalproblem der kommunalen Haushaltspolitik dar und ist eine zentrale Ursache für die hohe Verschuldung. Solange die Politik mit der Kreditaufnahme über die Möglichkeit verfügt, öffentliche Leistungen scheinbar zum Nulltarif anbieten zu können, wird das Risiko fortdauernder Defizite bestehen bleiben."[26]

Auch Bürger/innen wollen nichts für kommunale Dienstleistungen bezahlen. Hannes Rehm schreibt zutreffend: „Niemand regt sich auf, wenn er für die Wäsche seines PKW's Euro 13 zahlen muss. Wenn aber das kommunale Schwimmbad den Eintrittspreis von 3,00 Euro auf 4,00 Euro erhöht, kocht die Gemeinde."[27] Gleichwohl steigen die Ansprüche stetig. Im Jahre 2009, also auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschafskrise, forderten z.B. hannoversche Bürger/innen, den Ententeich im Stadtwald zu sanieren. Finanzierungsvorschläge wurden selbstredend keine gemacht. Wenn der Kämmerer die Haushaltssituation darstellt, wird zwar in der Regel höflich zugehört, aber danach sofort zur Tagesordnung übergegangen. Schulden machen ist zwar generell unbeliebt, aber wenn Bürger/innen ihr spezielles Anliegen durchsetzen wollen, wird eine Kreditfinanzierung gerne in Kauf genommen – nach dem Motto „Kostet ja nichts!".[28] Hierbei handelt es sich um eine Schuldenillusion.[29]

2.6 Nichtausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten

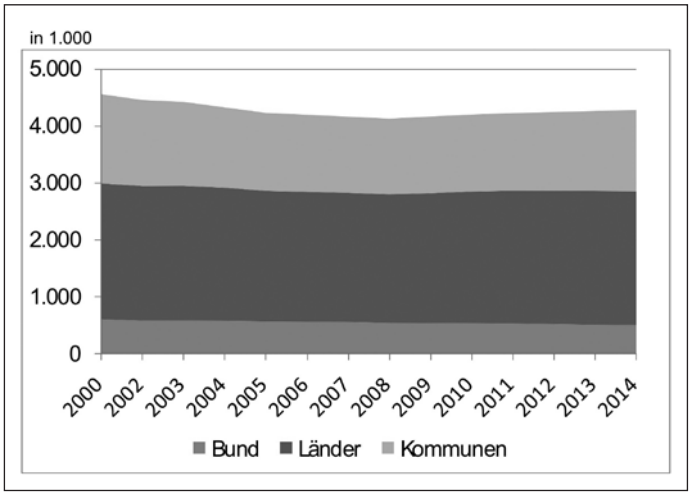
In dem Memorandum der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes wurde als Lösungsansatz vorgeschlagen, das Grundsteueraufkommen jeweils um das Defizit des Vorjahres zu erhöhen.[30] Damit wäre der bequeme Ausweg versperrt, den die Kassenkredite darstellen, um Steuererhöhungen, Gebührenanpassungen und Ausgabenkürzungen zu vermeiden. Es ließe sich lange darüber diskutieren, ob solch ein Automatismus nicht ebenfalls Fehlanreize setzte. Fakt ist aber, dass fast sämtliche Kommunen ihr Ertragspotential nicht ausschöpfen. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer, deren Belastungswirkung relativ gering ist und die breit auf sämtliche Einwohner/innen und Unternehmen einer Stadt streut. Insofern ist sie die optimale Abgabe zur Finanzierung der städtischen Infrastruktur durch deren Nutzer/innen.[31]

2.7 Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik

Die Budgetierung als ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells hat die Mittelbewirtschaftung erleichtert und die Anzahl der überplanmäßigen Ausgaben reduziert, doch die „organisierte Verantwortungslosigkeit" (Gerhard Banner) wurde im Grunde nicht beseitigt. Die Frontstellung zwischen den Spaßbremsen (den Querschnittsbereichen) und den Sparbremsen (den Fachbereichen) hat die dezentrale Ressourcenverantwortung nicht auflösen können. Die Verantwortung für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben wird nach wie vor als alleinige Aufgabe des Kämmerers betrachtet. Nur unter Druck werden Gebühren oder Eintrittspreise erhöht. Ansonsten wird wie eh und je auf die Maximierung der Budgets gesetzt, um eigene Aufstiegsmöglichkeiten und fachliche Gestaltungsspielräume zu erweitern, was William Niskanen bereits vor knapp 50 Jahren erkannte.[32]
Laut dem Parkinson'schen Gesetz vergrößern Verwaltungen sich ständig, unabhängig von der Arbeit, die sie zu leisten haben.[33] Allerdings lässt sich diese „Gesetzmäßigkeit" empirisch zumindest für die letzten 15 Jahre nicht bestätigen, wie folgende Abbildung zeigt:

24 Siehe Landesamt für Statistik Niedersachsen, Kommunaler Finanzausgleich 2014, Hannover 2015, S. 26 (Tabelle 1).
25 Vgl. *Helmut Dedy, Ann Dahlke,* Die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt 112 (2011), S. 1–3, hier S. 1.
26 Siehe Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik, hg. von der Stadt Mülheim an der Ruhr, Essen 2008, S. 27 (als download unter https://www.muelheim-ruhr.de/cms/4_memorandum_der_staedte_des_ruhrgebiets_und_des_bergischen_landes_zur_gemeindefinanzpolitik_vom_18_dezember_2008.html; Abruf vom 06.02.2016).
27 Siehe *Hannes Rehm,* Die Zukunft der Kommunalfinanzen – nehmt die Bürger mit!, in: Der Gemeindehaushalt 116 (12/2015), S. 265–269, hier S. 267.
28 In (absurden) Zeiten der Negativzinsen kosten Kassenkredite in der Tat nichts, aber sie sind und bleiben eine Zeitbombe in den kommunalen Haushalten.
29 Vgl. *Hannes Rehm, Sigrid Matern-Rehm,* Kommunalfinanzen, Wiesbaden 2010, S. 165.
30 Vgl. Wege aus der Schuldenfalle, a.a.O., S. 28.
31 Vgl. *Horst Zimmermann,* Die Grundsteuer als geborene Gemeindesteuer, in: Marc Hansmann (Hg.), a.a.O., S. 194–212.
32 Vgl. *William A. Niskanen,* Bureaucracy and Public Economics, Northampton 1968. Die These der Beamten als Budgetmaximierer mit Eigeninteressen wurde elementarer Bestandteil der public choice-Theorie.
33 Vgl. *Cyril Northcote Parkinson,* Parkinsons Gesetz und andere Studien in der Verwaltung, Düsseldorf, Stuttgart 1958, S. 14.

Abbildung 5: Stellenentwicklung im öffentlichen Dienst seit 2000[34]



Auch das Wagner'sche Gesetz, nach dem „immer mehr die öffentliche Thätigkeit des Staats, Kreises, der Gemeinde Platz greifen [wird], – was nichts anderes heisst, als Steigerung der Gemeinwirthschaft, mithin des Finanzbedarfs", leuchtet unmittelbar ein.[35] In der deutschen Geschichte, gerade auch in der jüngeren, gab es jedoch immer wieder Phasen, in denen die Staatsquote gesunken ist, so dass empirisch zumindest keine Gesetzmäßigkeit konstatiert werden kann.[36]

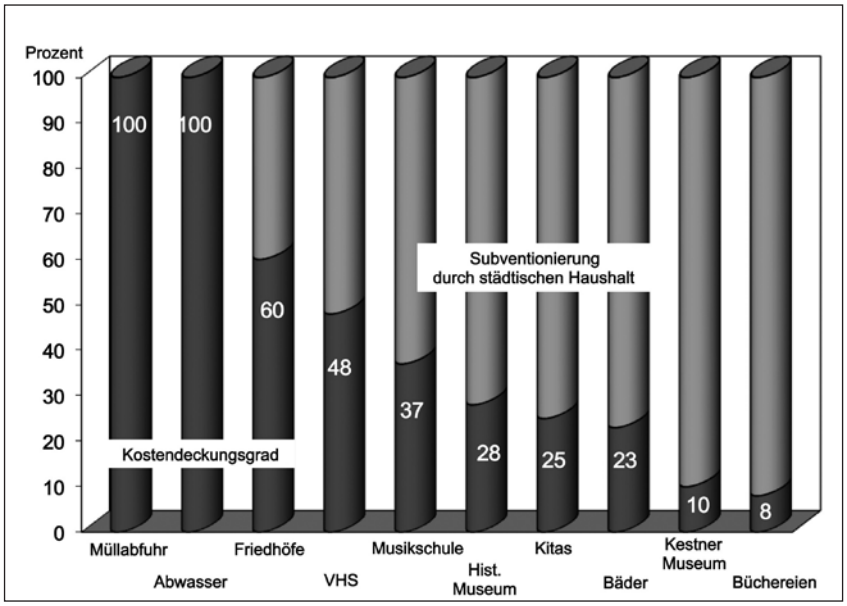
Zumindest gefühlt dürfte jedoch das Parkinson'sche „Gesetz der Trivialität" zutreffen: „Es besagt, dass die auf einen Punkt der Tagesordnung verwendete Zeit umgekehrt proportional ist der Größe der Summe, die auf der Tagesordnung steht."[37]

Hauptverwaltungsbeamtinnen bzw. Hauptverwaltungsbeamte, Fachverwaltungen und Fachpolitik lieben so genannte Leuchtturmprojekte. Wer dabei wen mehr anschiebt, ist nicht immer klar auszumachen. Auf jeden Fall geht es stets um höhere Ausgaben und nicht selten um teure Prestigeprojekte. Die Elbphilharmonie in Hamburg oder das Space Center in Bremen sind dabei nur die Spitzen des Eisbergs.

2.8 Gering ausgeprägtes Wirtschaftlichkeitsdenken

Der Ansatz des Neuen Steuerungsmodells, die Politik ausschließlich über Kennzahlen diskutieren zu lassen und damit gewissermaßen zu entpolitisieren, ist zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. „Geldausgeben ist" – wie Milton Friedman formulierte – „das Lebenselexier von Politikern und zugleich die Grundlage ihrer Macht".[38] Allerdings geht es ihnen nicht nur darum, Stimmen zu kaufen, wie die Public-choice-Theorie es unterstellt, sondern um zu gestalten.[39]
Es wäre jedoch schon viel gewonnen, wenn das verwaltungsinterne Handeln betriebswirtschaftlicher werden würde. Das war auch die Motivation für die Einführung der Doppik. Es bleibt abzuwarten, ob dies gelingt.[40] Die Umstellung des kameralen Rechnungswesens war bisher von der technischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben geprägt. „[O]b und inwieweit die von dem neuen doppischen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen bereitgestellten Informationen von den maßgebenden Akteuren auch tatsächlich genutzt werden, ist zunächst einmal völlig losgelöst von dem neu ausgestalteten Informationssystem zu sehen und nicht diesem zuzuordnen. Dies bedeutet, dass ein neues Haushalts- und Rechnungswesen kein einziges der anstehenden Steuerungsprobleme … sui generis löst."[41]
Positiv formuliert, besteht in den meisten Kommunen noch viel Potential zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit, wie die Übersicht der Kostendeckungsgrade typischer kommunaler Produkte zeigt.

Abbildung 6: Kostendeckungsgrade ausgewählter Dienstleistungen der Stadt Hannover[42]



Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung sind die Gebühren für Abwasser, Straßenreinigung und Abfall fast überall auf ein kostendeckendes Niveau angehoben worden. Die hannoverschen Friedhöfe sind – obgleich ebenfalls Gebührenhaushalt – von einer vollständigen Kostendeckung weit entfernt. Sie besitzen zumeist den

34 Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes, Wiesbaden 2015, Tabelle 8.1.1 (einschl. Ausgliederungen).
35 Siehe *Adolph Wagner,* Ueber die schwebenden deutschen Finanzfragen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 35 (1879), S. 68–114, hier S. 77f.
36 Vgl. *Marc Hansmann,* Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive, München 2. Aufl. 2012, S. 35.
37 Siehe *Cyril Northcote Parkinson,* Parkinsons Gesetz, a.a.O., S. 72.
38 Zitiert nach *Otto O. Weitz* (Hg.), Bedeutende Ökonomen, München 2008, S. 176.
39 Vgl. *Marc Hansmann,* Vor dem dritten Staatsbankrott?, a.a.O., S. 30.
40 Vgl. *Johanna Gärtner,* Mehr Wirtschaftlichkeit durch Systemwechsel? Empirische Befunde zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Diss. Lüneburg 2013, Münster 2014, sowie Deutscher Städtetag, PWC, Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Berlin 2011.
41 Siehe *Dietrich Budäus, Dennis Hilgers,* Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Marc Hansmann (Hg.), a.a.O., S. 253–273, hier 272f.
42 Erläuterung: Rechnungsergebnisse 2015; Friedhöfe ohne städtische Erstattung des Pflege-und Unterhaltungsaufwands für die Grün- bzw. Parkanteile (so genannter Grünwert).

Charakter von aufwändig zu unterhaltenden Parkanlagen und sind überdimensioniert, da sie für 700.000 Einwohner/innen konzipiert wurden. Der Versuch, den im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad durch kräftige Gebührenerhöhungen zu erhöhen, ist misslungen, da Ausweichbewegungen in die günstigeren Friedhofsangebote des Umlands stattfanden. Auch bei der Volkshochschule, der Musikschule, den Bädern und Büchereien stoßen Preiserhöhungen schnell auf Grenzen, da die Kundinnen und Kunden entweder auf private Angebote ausweichen oder auf diese Dienstleistungen ganz verzichten. Ein geringer Kostendeckungsgrad belegt nicht zwangsläufig unwirtschaftliches Handeln. Wenn aber beispielsweise eine Intendantin oder ein Museumsdirektor aufgrund eines rein künstlerischen oder wissenschaftlichen Selbstverständnisses die Diskussion um höhere Wirtschaftlichkeit als abwegig einstufen, wird der Kostendeckungsgrad sicherlich nicht steigen. Wie entscheidend Führungskräfte für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit sind, zeigt die Entwicklung des hannoverschen Kongresszentrums (HCC). Die neue Geschäftsführung hat den städtischen Zuschussbedarf innerhalb weniger Jahre von 10 auf 3 Mio. € reduziert und den Kostendeckungsgrad damit auf mehr als 80 Prozent gesteigert. Dies wurde sowohl durch stringentes Kostenmanagement als auch durch Umsatzsteigerungen in Folge gezielter Akquise und höherer Attraktivität erreicht.

2.9 Haushaltskonsolidierung keine Priorität

Die nachhaltige Finanzpolitik wird sonntags beschworen. Viele kommunalpolitische Akteure finden aber von Montag bis Freitag jedes Einzelprojekt wichtiger. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Haushaltskonsolidierung ist das Verhalten der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten.[43] Wenn er jedoch wie weiland Kanzler Schröder zu Finanzminister Eichel sagt „Lass mal gut sein, Hans“[44], kann ein Kämmerer einpacken. Genießt die Haushaltssanierung hingegen hohe Priorität und besitzt der/die Finanzdezernent/in eine starke Stellung, sinken die Defizite.[45]

Neben der Konsolidierungsaffinität und Durchsetzungsfähigkeit der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten ist die Einstellung der Politik zur Haushaltskonsolidierung von erheblicher Bedeutung.[46] Konsensgeprägte Kommunalpolitik ist dabei ein wichtiger Erfolgsfaktor und mag erklären, warum süddeutsche und kleinere Kommunen tendenziell weniger Haushaltsprobleme haben.[47] Umgekehrt lässt sich nachweisen, dass Kommunen mit unversöhnlicher Parteienkonkurrenz eine deutlich schlechtere Finanzlage haben.

2.10 Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten

Obwohl sich viele Städte ihre vor allem in den 70er Jahren stark ausgebaute Infrastruktur nicht mehr leisten können, wird dieser Tatsache eher mit Larmoyanz begegnet. Mancherorts wird der Bevölkerungsrückgang weitgehend ignoriert und die Infrastruktur allenfalls halbherzig zurückgebaut, so dass Aufwand und Schulden pro Einwohner/in steigen. Diese so genannten Remanenzkosten gibt es auch in Unternehmen, wenn die Kosten nicht parallel zum Umsatz zurückgehen („cost stickiness“).[48]

2.11 Unnütze interkommunale Konkurrenz

Wohl kein Land der Erde besitzt – pro Kopf betrachtet – so viele Flughäfen, Messen, Theater und Schwimmbäder wie Deutschland. Stets wird mit Umwegrentabilität und kulturellem Anspruch jede kritische Diskussion im Keim erstickt. Als Beispiele seien hier lediglich der hoch subventionierte Flughafen Kassel-Calden und das großzügige Kulturangebot der Ruhrgebietsstädte genannt. Letztere machen sich trotz ihrer schwierigen Finanzlage noch gegenseitig Konkurrenz.

3. Lösungsansätze

Es wäre sicherlich unbefriedigend, wenn dieser Beitrag ausschließlich die Ursachen analysieren würde. Daher werden abschließend Lösungsansätze aufgezeigt, freilich aufgrund anderer Schwerpunktsetzung nur skizzenhaft.

Tabelle 3: Lösungsansätze im Überblick

Lösungsansätze	
Exogen:	**Endogen:**
• Stärkung der kommunalen Steuerbasis im Rahmen einer Gemeindefinanzreform • Übernahme von Sozialleistungen durch den Bund • Beachtung der Konnexität • Höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs • Effektive Bildungspolitik im Sinne eines vorsorgenden Sozialstaats	• Haushaltskonsolidierung als richtungsweisende Priorität • Deutliche Erhöhung der Erträge, insbes. der Grundsteuer • Reduzierung des Aufwands, u.a. durch Aufgabenkritik, Um- und Rückbau der Infrastruktur und Interkommunale Zusammenarbeit • Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, u.a. durch Nutzung der Doppik • Höhere Gewinnabführungen der Beteiligungen • Investitionen in Bildung

43 Vgl. *Klaus-Peter Timm-Arnold,* Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Diss. Hagen 2010, Wiesbaden 2011, sowie René Geißler, Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Diss. Potsdam 2010, Wiesbaden 2011.

44 Vgl. *Marc Hansmann,* Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze im Überblick, in: Ders. (Hg.), a.a.O., S. 13–29, hier S. 24.

45 Vgl. *Florian Boettcher,* Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, a.a.O., S. 119–151 und 251.

46 Vgl. *Marc Gnädiger,* Schuldenfreie Kommunen 2010. Ein Überblick über die schuldenfreien Gemeinden und Gemeindeverbände der dreizehn deutschen Flächenländer, Taunusstein 2010, S. 69.

47 Vgl. hier und nachfolgend *Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich, Uwe Wagschal,* Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, a.a.O., S. 635–642.

48 Vgl. *Helmut Seitz,* Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden 2004 (= Dresden Discussion Paper in Economics No. 08/04, als download unter https://ideas.repec.org/p/zbw/tuddps/0804.html ; Abruf vom 05.02.2016); Martin Junkernheinrich, Gerhard Micosatt, Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen, hg. v. Regionalverband Ruhr, Essen 2005; *Ruth Rohr-Zänker, Wolfgang Müller,* Auswirkungen von Siedlungsentwicklung und demographischem Wandel auf Auslastung und Kosten von Infrastrukturen Ergebnisse einer Fallstudienuntersuchung in Städten und Gemeinden im erweiterten Wirtschaftsraum Hannover, hg. v. Forum zur Stadt- und Regionalplanung im erweiterten Wirtschaftsraum Hannover, Hannover 2010 (als download unter http://de.netzwerk-ewh.de/de/service/publikationen/index.php ; Abruf vom 05.02.2016).

Ob es jemals zu einer grundlegenden Gemeindefinanzreform, welche die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ausbaut, kann mit einiger Berechtigung bezweifelt werden.[49] Die beiden mächtigen Interessenvertretungen, nämlich die der Wirtschaft und der Kommunen, prallen bei dieser Frage antagonistisch aufeinander. Der Ausbau der Hinzurechnungen und die Einbeziehung der Freiberufler/innen würde die Gewerbesteuer um rund ein Drittel steigen lassen,[50] die Konjunkturabhängigkeit mindern und generell das deutsche Steuersubstrat besser schützen.[51] Die persönliche Steuerbelastung der Freiberufler/innen stiege bei einer Gewerbesteuerpflicht aufgrund der Verrechnungsmöglichkeit mit der Einkommensteuer allenfalls maßvoll. Im Ergebnis würde eine Umverteilung von Bund und Land an die Kommunen erfolgen, was angesichts der kommunalen Einnahmeverluste infolge der verfehlten Steuerpolitik auch gerechtfertigt wäre.

Während die Gemeindefinanzreformen im steuerlichen Bereich regelmäßig scheitern, hat der Bund mit der Übernahme der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung die Kommunen massiv entlastet. Das ist ein guter Anfang.[52] Weniger konstruktiv ist das Verhalten der meisten Bundesländer: Weder wird die Konnexität gelebt noch der kommunale Finanzausgleich angemessen ausgestattet. Momentan werden diese Dauerstreitpunkte[53] überlagert durch die akute Herausforderung der Flüchtlingsunterbringung. Aber auch hier gibt es gravierende Unterschiede. Während Bayern grundsätzlich die vollen Kosten erstattet, bleiben größeren Kommunen gerade in strukturschwächeren Ländern auf z.T. mehr als 50 Prozent der Kosten sitzen. Das vertieft die Disparitäten und lässt die Kassenkredite wieder steigen.

Der beste Ansatz, um langfristig die Zuwachsraten der sozialen Transferleistungen in den Griff zu bekommen, die Integration der Flüchtlinge zu bewältigen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten, dürfte in einer effektiven Bildungspolitik liegen. Das gilt für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen, also für Bund, Länder und Kommunen. Um gute Bildung zu organisieren, wäre es am besten, wenn es das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen zumindest auf diesem Gebiet nicht mehr gäbe.

Strukturelle sozio-ökonomische Verwerfungen mögen zwar Haushaltsdefizite zu einem guten Teil erklären, sind aber kein Grund, Haushaltskonsolidierung nur dilatorisch zu betreiben. Endogene Handlungsansätze sind reichlich vorhanden.[54] Vermutlich dürfte es keine Kommune geben, die sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite ihr Konsolidierungspotential ausgereizt hat. Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit kann dabei eine Alternative zu pauschalen Kürzungen darstellen. Vor allem die Doppik, deren Potential bisher weitgehend ungenutzt ist, bietet sich hierfür als gute Informationsgrundlage an. Es hängt aber nicht zuletzt vom Steuerungswillen und -vermögen sowie vom guten Zusammenspiel von Hauptverwaltungsbeamtin bzw. Hauptverwaltungsbeamten und Kämmerer/in ab, ob der ständige Kampf gegen das Haushaltsdefizit gelingt.

49 Vgl. *Martin Junkernheinrich,* Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), S. 423–443.

50 Vgl. *Michael Broer,* Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen zur aktuellen Gewerbesteuerreformdiskussion, in: Marc Hansmann (Hg.), a.a.O., S. 154–172.

51 Vgl. *Stefan Ronnecker,* Die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen im Kontext der Gemeindefinanzreform, in: Marc Hansmann (Hg.), a.a.O., S. 173–193.

52 Vgl. *Friederike-Sophie Niemann, René Geißler,* Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben als Ausweg aus der Krise, in: Martin Junkernheinrich et al., Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, a.a.O., S. 473–483.

53 Vgl. *Marc Hansmann,* Kommunalfinanzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover, Diss. Hannover 1999, Hannover 2000, S. 241–243.

54 Dazu ausführlicher *Gunnar Schwarting,* Der kommunale Haushalt, Berlin 4. Auflage 2010, S. 94f., sowie *Lars Holtkamp,* Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin 2010.

Lutz C. Kaiser*

Besser früher fördern als (zu) spät quotieren

– Gleichstellung und geschlechtsspezifische Karriereeinschätzungen im Öffentlichen Dienst –

Einleitung

Im öffentlichen Sektor findet sich trotz einer langen Tradition der Gleichstellung eine relativ geringe Besetzung von Führungspositionen durch Frauen. Der Beitrag nimmt in diesem Zusammenhang mit dem Thema Karriereeinschätzungen einen bisher völlig vernachlässigten Aspekt in Betracht. Im Ergebnis finden sich erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede in der Karriereeinschätzung, die sich zu Ungunsten von Frauen auswirken können. Der Forschungsbeitrag beschreibt das Muster solcher Differenzen entlang verschiedener Karrierestufen und diskutiert, was die Ergebnisse für das Personalmanagement mit präventiven und reaktiven Instrumenten mit Blick auf die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst (ÖD) bedeuten.

Als Ausgangspunkt zeigt sich Folgendes: Geschlechtsspezifisch differente Karriereprofile können zu einer dezidiert unterschiedlichen Besetzung von Frauen und Männern[1] in Führungspositionen führen (Holst & Wiemer, 2010). Solche Befunde stellen Unterschiede bei Einkommens- und Berufspositionen zu Zeitpunkten fest, an denen die Differenzen bei Frauen und Männern am Arbeitsmarkt bereits verfestigt sind. Die Umsetzung von entsprechenden Gegenmaßnahmen, wie etwa Frauenquoten, ist dann von vergleichsweise komplexer Natur; der Aufwand, diese rechtlich sauber zu formulieren und zu implementieren, ist hoch (vgl. dazu Papier, 2014 für den ÖD in NRW).

* Prof. Dr. *Lutz C. Kaiser* lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (FHöV NRW) Sozialökonomie und Public Marketing. Daneben ist er Research Fellow am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA Bonn), Mitherausgeber der Zeitschrift ‚Eurasian Economic Review' und Mitglied in verschiedenen Forschungsnetzwerken, u.a. im Forschungszentrum Personal und Management der FHöV NRW und im Gender Studies Network am DIW-Berlin.

1 Zugunsten einer sprachlichen Vereinfachung wird im Text die maskuline Personenform verwendet, außer es handelt sich dezidiert um weibliche Personen. Die sprachliche Vereinfachung bezieht somit auch feminine Personen(-gruppen) mit ein und soll keinen ausschließenden Charakter haben.

Der Beitrag wirft angesichts dessen die Frage auf, ob es nicht mitunter effektiver und effizienter ist, Ursachen für geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsmarkt zu identifizieren und zu überlegen, ob anhand dieser Erkenntnisse nicht zusätzlich präventive Instrumente erarbeitet und eingesetzt werden können, welche es erst gar nicht oder zumindest in einem geringeren Ausmaß zu geschlechtsspezifischen Unterschieden bei Einkommens- und Berufspositionen kommen lassen.

Ein Aspekt dieser präventiven Strategie besteht in der Betrachtung der Karriereeinschätzung von Frauen und Männern. Der ÖD bietet sich dabei quasi als eine Art „Härtetest" an, da anders als im privaten Wirtschaftssektor viele Bestimmungen vorzufinden sind, die Start-, Prozess- und auch Karrierechancen von Frauen und Männern anzugleichen versuchen. Geschlechtsspezifische Unterschiede in den Karriereerwartungen können über die gesamte Karriereentwicklung hinweg als eine der Begründungen für die unterschiedliche Entwicklung der Karriereprofile von Frauen und Männern gewertet werden. Der Beitrag geht dieser Hypothese nach und stellt zunächst entsprechende theoretische Hintergründe dar. Abschnitt 2 gibt einen ersten empirischen Eindruck in Bezug zur vermuteten geschlechtsspezifischen Lücke in den Karriereprofilen im öffentlichen Sektor wieder. Abschnitt 3 beschreibt die verwendete Datenbasis für die eigenen Analysen der Karriereeinschätzung von Frauen und Männern im ÖD. Darauf folgend werden mit diesen Daten sowohl die Fremd- als auch die Selbsteinschätzungen von Frauen und Männern in Bezug auf die eigenen als auch hinsichtlich der Einschätzung der gegengeschlechtlichen Karrierechancen empirisch dargestellt. Schließlich werden im letzten Abschnitt die Ergebnisse zusammengefasst und Gegenmaßnahmen in Bezug auf geschlechtsspezifische Unterschiede in den Karriereeinschätzungen diskutiert.

1. Theoretische Annahmen und Status quo der Forschung

Tabelle 1 stellt eine semantische Systematik für Selbst- und Fremdeinschätzungen der Karrierechancen von Frauen und Männern dar.

Einschätzung durch	Bezugsgeschlecht	
	Männer	Frauen
Männer	Selbsteinschätzung	Fremdeinschätzung (Männer => Frauen)
Frauen	Fremdeinschätzung (Frauen => Männer)	Selbsteinschätzung

Tab. 1: Matrix der Einschätzung von Karrierechancen durch Frauen und Männer

Als Ausgangspunkt können Karriereeinschätzungen, unabhängig, ob es sich um Selbst- oder Fremdeinschätzungen handelt, als eine Vorausschau in die Zukunft qualifiziert werden. Wie entstehen solche in die Zukunft gerichteten Prognosen? Der Begriff „reziprok" kann in dieser Hinsicht aus der Perspektive der Psychologie interpretiert werden. In Anlehnung an Bandura (1997) erklärt der sogenannte reziproke Determinismus individuelles Verhalten anhand von zwei Aspekten, die sich gegenseitig bedingen. Auf der einen Seite wird individuelles Verhalten durch die soziale Umgebung determiniert. Auf der anderen Seite beeinflusst individuelles Verhalten gleichsam die soziale Umgebung, welche wiederum in einer darauf folgenden Schleife individuelles Verhalten gestaltet etc. Abgekürzt kann angenommen werden, dass sich Karriereeinschätzungen als eine Art Self-Fulfilling Prophecy im Sinne von 'you get what you want' bzw. 'you can't get what you don't want' ergeben[2].

Freilich werden individuelle Karriereprofile durch unternehmensspezifische Routinen der Screeningprozesse (soziale Umgebung) innerhalb von Bewerbungs- und Beförderungsverfahren mitbestimmt. Gleichwohl werden solche Prozesse auch durch die von Bewerbern gesendeten Signale (individuelles Verhalten) mitgeprägt, so etwa durch das individuelle Selbstvertrauen der Bewerber, bei einem Bewerbungsprozess erfolgreich zu sein bzw. durch Zweifel, nicht erfolgreich zu sein. Die Selbsteinschätzung der Karrierechancen macht demnach einen gewissen Anteil an den später realisierten Karriereprofilen aus.

Das Konzept des reziproken Determinismus von Karrierechancen kann hier folgendermaßen beschrieben werden: Einerseits determiniert die Selbsteinschätzung der Karrierechancen als ein nach außen gerichtetes Signal einen gewissen Anteil der Fremdeinschätzung und damit auch das Bild über die Kompetenzen des jeweils eigenen bzw. in Bezug auf das andere Geschlecht. Hinzu kommt andererseits die genuine Fremdeinschätzung der Karrierechancen des geschlechtlichen Gegenübers. Beide Aspekte werden in der Praxis freilich nicht immer völlig trennscharf zueinander stehen. Gleichwohl spielen das Selbst- als auch das Fremdbild Schlüsselrollen in Bezug auf die Konfiguration von Karriereeinschätzungen und -chancen.

Solange die Fremd- und Selbsteinschätzungen der Karrierechancen von Frauen und Männern gleichverteilt über ein bestimmtes Niveau sind, beispielsweise als gleich „gut" oder „schlecht" eingeschätzt werden, wird daraus kein resultierender Einfluss auf die Entwicklung von Karriereprofilen von Frauen und Männern zu erwarten sein.

Bestehen hingegen (merkliche) Unterschiede in der Fremd- und Selbsteinschätzung zwischen den Geschlechtern, so wird ein solcher geschlechtsspezifischer Unterschied in der Karriereeinschätzung einen Einfluss auf die Start- und Prozesschancen und damit auf die Karriereresultate von Frauen und Männern induzieren. Die arbeitgeberbezogene Nachfrageseite wird demnach Signale einer Selbstunterschätzung der Karrierechancen zu Ungunsten der betreffenden Bewerber im Sinne von ‚you can't get what you don't want' interpretieren.

Empirisch gibt es Hinweise darauf, dass Karrierechancen von Frauen als weniger positiv im Vergleich zu Männern eingeschätzt werden. Allmedinger und Haarbrücker analysieren mittels Paneldaten Lebensskripte von Frauen und Männern in Deutschland. In Bezug auf Karrierechancen kommen sie zu einer eindeutigen zwischengeschlechtlichen Divergenz.

2 Ein interessantes Experiment zu geschlechtsspezifischen Mathematikkompetenzen untermauert diese Hypothese (vgl. *Spencer* et al., 1999). Frauen mögen scheinbar geringere Mathematikkompetenzen als Männer besitzen. Wurde jedoch Teilnehmern an einem experimentellen Mathematiktest zuvor angekündigt, dass Frauen zwar geringere Mathematikkompetenzen im Vergleich zu Männern nachgesagt werden, dies aber nicht für die anstehenden Tests relevant sei, so schnitten Frauen und Männer in solchen Tests gleich gut ab. Demnach wurden die normalerweise durch Voreingenommenheit induzierten antizipierten Unterschiede durch die bloße Ankündigung der Nichtgültigkeit neutralisiert.

Tab. 2: Geschlechtsspezifische Bewertung von weiblichen Karrierechancen in % (2012 vs. 2010)

Bewertung	durch Frauen	durch Männer
Verbesserung	24,0	40,8
Keine Veränderung	63,8	54,7
Verschlechterung	12,2	4,5

Quelle: Allmedinger & Haarbrücker, 2013, S. 56

Im Vergleich zur Selbsteinschätzung durch Frauen (24,0 %) bewerten Männer die Entwicklung der Karrierechancen von Frauen wesentlich besser (40,8 %). Das Gegenläufige trifft hinsichtlich der Annahme einer Verschlechterung der Karrierechancen von Frauen zu. Zu einem wesentlich höheren Anteil stimmen diesem Szenario Frauen eher im Vergleich zu Männern zu (12,2 % vs. 4,5 %).

Ähnliche Anhaltspunkte finden sich in einer Studie, welche aufzeigt, dass Frauen ihre Kompetenzen und Chancen in (experimentellen) Bewerbungssituationen schlechter einschätzen als Männer: "Compared to the actual performance in the achievement test and to external assessments of the performance in the personal interview, women showed a significant under evaluation. Males over evaluated themselves compared to the performance in the written test, but not compared to the external assessments of the personal interview" (*Sieverding,* 2003, S. 147). Hinzu kommt, dass Frauen bei Bewerbungsgesprächen eher als Männer dazu tendieren, Gefühle zu zeigen. Dies kann zu Nachteilen führen, da das Unterdrücken von Emotionen im Allgemeinen als berufliche Kompetenz gewertet wird (*Sieverding,* 2009).

Selbst für das obere Ende der Jobhierarchie im Bereich des Managements und von Führungspositionen finden sich Hinweise, dass Frauen sich in Bezug auf ihre Karrierechancen in der Selbsteinschätzung eher unterschätzen. *Bosak* und *Sczesny* (2008) beschreiben beispielsweise, dass sich Frauen eher eine geringe Passung in Bezug auf Führungspositionen zuschreiben als Männer.

Es könnte nunmehr geschlussfolgert werden, dass schlichtweg persönliche Verhaltensweisen von Frauen und Männern für die Ausbildung derer Karriereprofile prägend wären. *Fietze* et al. (2011) widmen sich mit einem empirisch aufwendigen Ansatz dieser Fragestellung und kommen zu dem Ergebnis, dass persönliche Einstellungen keinen signifikanten Einfluss auf Geschlechterunterschiede haben. Vielmehr kommt ihre Analyse zu dem Schluss, dass abgeschottete Arbeitsmarktsegmente und der Glaube an Geschlechterstereotype für eine geschlechterbezogene Diskriminierung zulasten von Frauen verantwortlich sind. Auch *Correll* (2001, S. 1691) findet, dass "(c)ultural beliefs about gender are argued to bias individuals' perceptions of their competence at various career relevant tasks, controlling for actual ability. To the extent that individuals then act on gender differentiated perceptions when making career decisions, cultural beliefs about gender channel men and women in substantially different career directions."

Auch in Bezug auf die subjektive Perspektive der Arbeitszufriedenheit finden sich interessante Anhaltspunkte hinsichtlich einer möglichen geschlechtsspezifischen Einschätzung von Karrierechancen. Es existiert nämlich nicht der einfache Zusammenhang: je zufriedener mit der Arbeit, desto optimistischer die Bewertung von Karrierechancen. Arbeitszufriedenheit von Frauen ist mitunter auch vom familiären Hintergrund bestimmt. Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern und mit mutmaßlich in dieser Lebensphase zurückgestellten Karriereaspirationen sind im Allgemeinen zufriedener mitunter auch in einem nicht so prestigehaltigen Arbeitsverhältnis im Vergleich zu erwerbstätigen Frauen, die keine Kinder haben (*Booth & Ours,* 2008). Demnach ist eine hohe Arbeitszufriedenheit von Frauen nicht unbedingt ein Indikator für hohe Karrierechancen. Vielmehr kann eine hohe Arbeitszufriedenheit von Frauen ein Anhaltspunkt für deren relativ geringen Karrierechancen sein, was sich in dem sogenannten Gender-Job Satisfaction Paradox zeigt (*Kaiser,* 2007). Bei (empirischen) Analysen von Karrierechancen sollte demnach auch immer für den Aspekt der Arbeitszufriedenheit kontrolliert werden.

Auf Basis der beschriebenen theoretischen Aspekte kann die Hypothese aufgestellt werden, dass Karrierechancen von Frauen in der Selbsteinschätzung unter- und in der Fremdeinschätzung von Männern überschätzt werden. Diese theoretischen Annahmen stehen in einem engen Zusammenhang mit der sogenannten statistischen Diskriminierung. Aufgrund von asymmetrischer Information zulasten von Arbeitgebern werden durchschnittliche Produktivitätserwartungen in Bezug auf Geschlecht, Ethnie, Alter etc. bei Bewerbungs- und Aufstiegsprozessen dazu genutzt, dieses Informationsvakuum auf Basis von geringen Informationskosten zu schließen. Die Theorie der statistischen Diskriminierung nach *Arrow* (1973) und *Phelps* (1972) hat eine lange Tradition, so zum Beispiel in Bezug auf die Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern.

Auch neueste Forschungsergebnisse zeigen den Effekt der statistischen Diskriminierung. *Belley* et al. (2012) zeigen, dass Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern von deren Mobilität und Betriebszugehörigkeit abhängen. Frauen und Männer weisen zwar zu Beginn der Berufskarriere in etwa gleiche Lohnhöhen auf. Jedoch erfahren Frauen im Laufe ihrer Karriere geringere Lohnzuwächse als Männer. Insgesamt können Karriere- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern nicht in erster Linie durch empirisch beobachtbare Unterschiede in deren arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen, wie Bildung und Ausbildung, erklärt werden. Hinter solchen unerklärbaren Differenzen steht vor allem die statistische Diskriminierung (vgl. *Busch & Holst,* 2008; *Hubler,* 2005; *Brookes* et al., 2001 oder *Black* et al., 1999).

Beide Aspekte, die beschriebene unterschätzende Selbsteinschätzung der eigenen Karrierechancen durch Frauen und das Phänomen der statistischen Diskriminierung, können zu einer Spirale der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt im Sinne einer Self-Fulfilling Prophecy führen, wenn die Unterschätzung der Karrierechancen von Frauen als Quasi-Evidenz für deren angenommene geringe Produktivität auf dem Arbeitsmarkt gewertet wird.

2. Karrierepositionen von Frauen und Männern im ÖD

Im Folgenden wird zunächst ein erster empirischer Eindruck in Bezug zur vermuteten geschlechtsspezifischen Lücke in den Karriereprofilen des öffentlichen Sektors dargestellt. Im Prinzip sind relativ geringe zwischengeschlechtliche Unterschiede zu erwarten, da es insbesondere in Deutschland vielfältige Regulierungen gibt, die Frauen eine Vereinbarung von Beruf und Familie ermöglichen sollen (vgl. *Kohler-Gehrig,* 2009).

Anstelle eines sektoralen Vergleichs zeigt der folgende internationale Vergleich für Deutschland, dass trotz ausgebauter equalisierender Vorrichtungen eine vergleichsweise hohe Diskrepanz zwischen Frauen und Männern in Bezug auf die Besetzung von Führungspositionen besteht.

Während Frauen insgesamt in der Mehrheit das Personal im ÖD stellen (52 %), sind nur 14,5 % der Führungspositionen mit Frauen besetzt. Damit liegt Deutschland auf dem Niveau von Mexiko oder China. Andere Länder zeigen eine wesentlich bessere Situation, wie beispielsweise Kanada (62% vs. 45%), Brasilien (47,6 vs. 32,1) oder Australien (57,4% vs. 37%). Gleichwohl gibt es auch Länder mit wesentlich schlechteren Zugangschancen auf Führungspositionen für Frauen im ÖD, wie beispielsweise Südkorea, Russland oder Japan (vgl. Tabelle 3).

Land	Führungs-positionen (%)	Anteil Frauen insgesamt (%)	Verhältnis*
Kanada	45,0	62,0	1,4
Brasilien	32,1	47,6	1,5
Australien	37,0	57,4	1,6
Türkei	13,6	23,0	1,7
USA	31,0	57,0	1,8
UK	35,0	66,0	1,9
Südafrika	33,0	65,2	2,0
Indonesien	8,7	20,0	2,3
Italien	27,0	64,7	2,4
Frankreich	21,4	51,7	2,4
Indien	7,7	19,0	2,5
Argentinien	19,0	56,0	2,9
Mexiko	14,0	45,5	3,3
Deutschland	*14,5*	*52,0*	*3,6*
China	11,5	42,5	3,7
Südkorea	8,6	42,0	4,9
Russland	13,0	71,0	5,5
Japan	2,5	42,0	16,8

Tab. 3: Karrierepositionen von Frauen im öffentlichen Sektor
Quelle: Schreiber (2013), Berechnungen des Autors
* = Anteil Frauen (gesamt)/Anteil Frauen in Führungspositionen

Womit können die zwischengeschlechtlichen Ungleichheiten in Deutschland erklärt werden? Der ÖD ist in Deutschland für Frauen attraktiv, um Beruf und Familie zu verbinden, da der Arbeitsmarkt in der Privatwirtschaft nach wie vor relativ konservativ hinsichtlich der Karrierechancen von Frauen ausgerichtet ist. Daraus könnte ein gewisser Selektionsprozess entstehen, wovon vermehrt Frauen mit relativ geringen Karriereaspirationen und hohem Interesse an der Verbindung von Familie und Beruf vom ÖD angezogen werden. Vorrangig von Frauen wahrgenommene Optionen der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zwecks Verbindung von Familie und Beruf bilden jedoch wiederum die Grundlage für statistische Diskriminierung, welche sich bei der Beförderung und/oder der Besetzung von Führungspositionen im ÖD negativ zulasten von Frauen auswirken kann.

Sollten die wegen der demographischen Entwicklung zu erwartenden vermehrt auftretenden beruflichen Ausfallzeiten wegen der Pflege von Angehörigen wiederum vorrangig von Frauen in Kauf genommen werden, so wird dies mutmaßlich zu einer Verschärfung der statistischen Diskriminierung am Arbeitsmarkt führen und sich wiederum zulasten von Frauen mit Blick auf Verdienstunterschiede und Karrierechancen auswirken. Gut gemeinte und im öffentlichen Sektor von Frauen häufig genutzte Möglichkeiten der Verbindung von Familie und Beruf könnten sich demnach kontraproduktiv auswirken und gerade deswegen zu einem vermehrten Nachsteuerungsbedarf, u.a. mittels Frauenquoten führen.

3. Geschlechtsspezifische Karriereerwartungen im ÖD

Daten zur geschlechtsspezifischen Karriereeinschätzungen standen bislang in Deutschland nicht zur Verfügung. Aufgrund dessen wurden vom Autor entsprechende Informationen für den ÖD auf kommunaler Ebene erhoben. Die für die Auswertung genutzten Daten stammen aus einer Mitarbeiterbefragung in einer mittelgroßen Kommune in NRW mit ca. 60.000 Einwohnern aus dem Jahr 2010 (ARZUFRI-Daten)[3]. Um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erreichen, wurden Fragebögen an alle Mitarbeiter der Kommune überreicht. Nach Auszählung der rückläufigen Fragebögen konnte insgesamt eine Rücklaufquote von 57 % erzielt werden (n = 498).

In der Grundgesamtheit von 498 beantworteten Fragebögen war ein spezieller Fragebogen für Reinigungskräfte mit einer geringeren Anzahl von Fragen enthalten. Aufgrund der beiden Fragebogenversionen, lange bzw. kurze Version für Reinigungskräfte, ergeben sich unterschiedliche Samplegrößen (498 vs. 417 Fälle). Für die folgenden Analysen wurde die Samplegröße von 417 Fällen genutzt, da die Fragen zur Karriereeinschätzung von Frauen und Männern nicht an die Reinigungskräfte gestellt wurden.

Um Informationen zu Karriereeinschätzungen von Frauen und Männern zu erlangen, wurde im Fragebogen die Bewertung der Karrierechancen von Frauen und von Männern in Bezug auf vier verschiedene Aspekte aufgenommen: Ausbildung, Weiterbildung, Aufstiegschancen, Führungspositionen. Die jeweiligen Antwortmöglichkeiten lauteten: „gut", „schlecht", „weiß nicht". Für die Erhebung einer möglicherweise geschlechterspezifisch unterschiedlichen Einschätzung der Karrierechancen von Frauen und Männern wurden die Einschätzungen der Chancen von Frauen und Männern in jeweils separaten Frageblöcken abgegeben.

Angesichts der geringen Besetzung von Frauen in Führungspositionen wurde vor der Datenauswertung der Hypothese nachgegangen, dass die Karriereerwartungen von Frauen im Vergleich zu Männern relativ gering sind.

Bei der Auswertung der Einschätzung der Karrierechancen für Männer (gemeinsam bewertet durch Frauen und Männer) fällt zunächst auf, dass die Antwortmöglichkeiten „gut" und „weiß nicht" prozentual mit jeweils relativ hohen Werten zwischen rund 38 % und 50 % besetzt sind (vgl. Tabelle 4). Demnach können viele der Befragten oftmals keine Einschätzung abgeben. Möglicherweise fehlt ihnen das Wissen um die Karrierechancen von Männern in der Kommunalverwaltung. Somit schätzt nur ein vergleichsweise geringer Anteil die Chancen für Männer als schlecht ein, wobei die Kategorien Aufstiegsmöglichkeiten mit rund 17 % und Führungspositionen mit rund 15 % hinten anstehen.

Eine Einschätzung, dass die Karrierechancen in Bezug auf die Punkte Qualifikation/Weiterbildung und Ausbildung schlecht seien, bewerten die Befragten dagegen nur zu jeweils rund 11 % bzw. 7 %. Wird die Einschätzung der Karrierechancen für Männer allerdings getrennt für das Geschlecht der Befragten analysiert, zeigt sich eindeutig, dass Mitarbeiterinnen die Chancen für Männer wesentlich besser einschätzen als Mitarbeiter ihre eigenen Chancen.

3 Aus Datenschutzgründen wird die Kommune hier nicht weiter spezifiziert.

	Bewertung durch Frauen		Bewertung durch Männer		Insgesamt	
	Ausbildungschancen					
Gut	41.9	(85)	46.1	(71)	43.7	(156)
Schlecht	1.5	(3)	13.6	(21)	6.7	(24)
Weiß nicht	56.6	(115)	40.3	(62)	49.6	(177)
Insgesamt	(203)		(154)		(357)	
Pearson chi^2 (2) = 24.3599 Pr = 0.000						
	Weiterbildungschancen					
Gut	42.7	(87)	50.3	(78)	46.1	(165)
Schlecht	2.5	(5)	21.3	(33)	10.6	(38)
Weiß nicht	54.7	(111)	28.4	(44)	43.3	(155)
Insgesamt	(203)		(155)		(358)	
Pearson chi^2 (2) = 44.4470 Pr = 0.000						
	Aufstiegschancen					
Gut	50.2	(102)	35.6	(57)	43.8	(159)
Schlecht	2.0	(4)	36.9	(59)	17.4	(63)
Weiß nicht	47.8	(97)	27.5	(44)	38.8	(141)
Insgesamt	(203)		(160)		(363)	
Pearson chi^2 (2) = 76.6557 Pr = 0.000						
	Chance auf Führungspositionen					
Gut	50.5	(102)	35.1	(53)	43.9	(155)
Schlecht	2.5	(5)	30.5	(46)	14.5	(51)
Weiß nicht	47.0	(95)	34.4	(52)	41.6	(147)
Insgesamt	(202)		(151)		(353)	
Pearson chi^2 (2) = 54.8050 Pr = 0.000						

Tab. 4: Geschlechtsspezifische Einschätzung der Karrierechancen für Männer im ÖD (in %, Anzahl der Fälle in Klammern)
Quelle: AZUFRI-Daten, Berechnungen des Autors

	Bewertung durch Frauen		Bewertung durch Männer		Insgesamt	
	Ausbildungschancen					
Gut	50.9	(112)	52.1	(74)	51.4	(186)
Schlecht	4.6	(10)	3.5	(5)	4.1	(15)
Weiß nicht	44.5	(98)	44.4	(63)	44.5	(161)
Insgesamt	(220)		(142)		(362)	
Pearson chi^2 (2) = 0.2435 Pr = 0.885						
	Weiterbildungschancen					
Gut	44.4	(96)	51.4	(71)	47.2	(167)
Schlecht	11.6	(25)	8.7	(12)	10.4	(37)
Weiß nicht	44.0	(95)	39.9	(55)	42.4	(150)
Insgesamt	(216)		(138)		(354)	
Pearson chi^2 (2) = 1.8817 Pr = 0.390						
	Aufstiegschancen					
Gut	19.9	(44)	45.7	(63)	29.8	(107)
Schlecht	34.4	(76)	13.0	(18)	26.2	(94)
Weiß nicht	45.7	(101)	41.3	(57)	44.0	(158)
Insgesamt	(221)		(138)		(359)	
Pearson chi^2 (2) = 34.0446 Pr = 0.000						
	Chancen auf Führungspositionen					
Gut	19.5	(42)	39.9	(55)	27.4	(97)
Schlecht	31.0	(67)	14.5	(20)	24.6	(87)
Weiß nicht	49.5	(107)	45.6	(63)	48.0	(170)
Insgesamt	(216)		(138)		(354)	
Pearson chi^2 (2) = 22.4235 Pr = 0.000						

Tab. 5: Geschlechtsspezifische Einschätzung der Karrierechancen für Frauen im ÖD (in %, Anzahl der Fälle in Klammern)
Quelle: AZUFRI-Daten, Berechnungen des Autors

Auch bei der allgemeinen Auswertung der Einschätzung der Karrierechancen für Frauen wird zunächst deutlich, dass zu einem hohen Anteil deren Chancen gar nicht bewertet werden können (Tabelle 5). Zudem sticht hervor, dass die Chancen für Aufstiegsmöglichkeiten und Führungspositionen für Frauen von etwa einem Viertel aller Befragten als „schlecht" eingestuft werden. Eine separate Auswertung für die Einschätzung der Chancen von Frauen für das Geschlecht der Befragten zeigt wiederum, dass Mitarbeiter der Kommunalverwaltung die Chancen für Frauen besser einschätzen als Mitarbeiterinnen ihre eigenen Chancen. Dies wird besonders für die Punkte Aufstiegsmöglichkeiten und Führungspositionen deutlich.

Die deskriptiven Analysen haben gezeigt, dass die Karrierechancen des jeweils anderen Geschlechts tendenziell besser eingeschätzt wurden als die des eigenen. In Bezug auf die Chancen von Frauen zeigt sich, gerade was die Punkte Führungspositionen und Aufstiegsmöglichkeiten angeht, dass diese Aspekte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Teil diametral entgegengesetzt eingeschätzt werden.

Die Geschlechterunterschiede für die Bewertung der Karrierechancen von Männern sind in allen der vier Kategorien statistisch signifikant. Die Ergebnisse spiegeln demnach eine Überschätzung der Karrierechancen von Männern durch Frauen und eine Selbstunterschätzung durch Männer wider. Dabei ist eine Zunahme der Fremdüberschätzung und der Selbstunterschätzung von männlichen Karrierechancen zu verzeichnen, wenn sich die Betrachtung auf Karriereaspekte wie Aufstiegschancen und Führungspositionen bezieht. Auch bei der Bewertung der Karrierechancen von Frauen zeigen sich statistisch signifikante zwischengeschlechtliche Unterschiede, hier allerdings nur in Bezug auf Aufstiegschancen und Führungspositionen.

Abbildung 1 umfasst die geschlechtsspezifischen Unterschiede der Karriereeinschätzung für Frauen durch Frauen, indem die Differenz in der Einschätzung durch Frauen im Vergleich zu Männern in absoluten Prozentpunkten für die Einschätzung der Karrierechancen für Frauen dargestellt wird. Insbesondere in Bezug auf Führungspositionen und Aufstiegschancen zeigen sich deutliche zwischengeschlechtliche Unterschiede in der Fremd- und Selbsteinschätzung. Hier lässt sich eindeutig eine geschlechtsspezifische Karriere-Einschätzungslücke (Gender-Career Estimation Gap) erkennen.

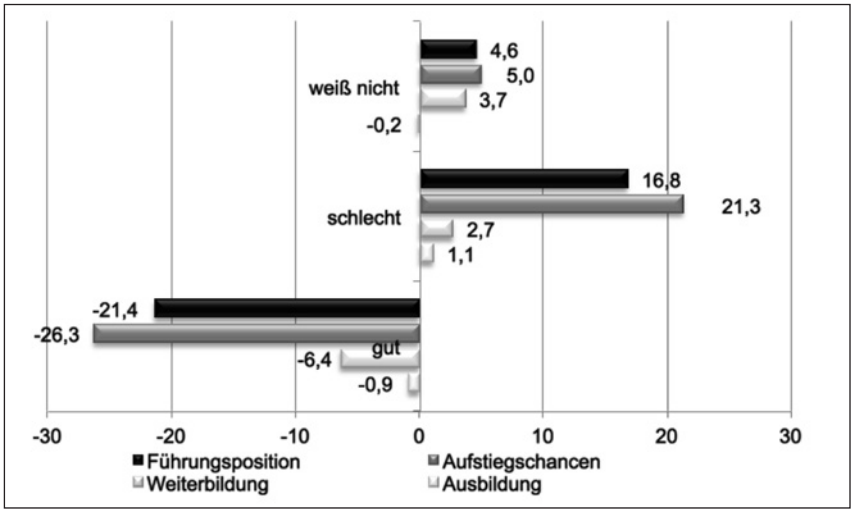


Abb. 1: Geschlechtsspezifische Unterschiede der Karriereeinschätzung für Frauen durch Frauen (Differenz in der Einschätzung durch Frauen im Vergleich zu Männern in Prozentpunkten)
Quelle: AZUFRI-Daten, Berechnungen des Autors

Die zwischengeschlechtlichen Unterschiede bei den Fremd- und Selbsteinschätzungen der Karrierechancen für Frauen versus für Männer fallen insgesamt weniger pessimistisch für die Karrierechancen für Männer aus, wenn die jeweiligen Bewertungstendenzen gegenübergestellt werden. Auf der anderen Seite werden die Karrieremöglichkeiten für Frauen pessimistischer eingeschätzt (vgl. Abbildungen 1 und 2). Dabei sind die stärksten zwischengeschlechtlichen Unterschiede bei der Fremdeinschätzung von schlechten Karrierechancen für Männer in Bezug auf Führungspositionen (– 29,0 %) und Aufstiegschancen (– 35,4 %) zu verzeichnen (vgl. Abbildung 2). Gleichwohl ist zu beachten, dass Frauen zu einem höheren Anteil die Karrierechancen für Männer nicht beurteilen können. Am geringsten ist dies allerdings für den Bereich der Führungspositionen mit 13,8 % der Fall (vgl. Abbildung 2).

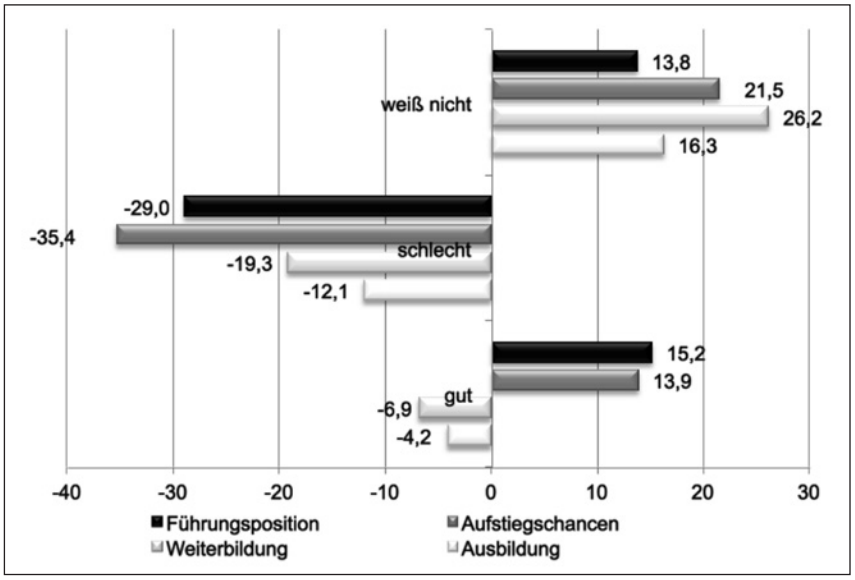


Abb. 2: Geschlechtsspezifische Unterschiede der Karriereeinschätzung für Männer durch Frauen (Differenz in der Einschätzung durch Frauen im Vergleich zu Männern in Prozentpunkten)
Quelle: AZUFRI-Daten, Berechnungen des Autors

Hinzu kommen gravierende zwischengeschlechtliche Differenzen bei der positiven Selbsteinschätzung der Karrierechancen für Frauen durch Frauen – ebenfalls wiederum hinsichtlich der beiden Posten Führungspositionen (– 21,4 %) und Aufstiegschancen (– 26,3 %, vgl. Abbildung 1). Demnach kann auch hier von einer Gender-Career Estimation Gap zulasten von Frauen gesprochen werden.

Welche Ursachen könnten hinter dem Ergebnis stehen, dass selbst in der öffentlichen Verwaltung stark ausgeprägte zwischengeschlechtliche Unterschiede in Bezug auf die Einschätzung der Karrierechancen vorliegen, obwohl gerade dort viele Regulierungen gleiche Start- und Prozesschancen zwischen Frauen und Männern unterstützen sollen?

Die im ersten Abschnitt beschriebenen theoretischen Erklärungen könnten sich auf kognitive Unterschiede zwischen den Geschlechtern in Bezug auf Bildungs- und Ausbildungsunterschiede oder aber auch auf nichtkognitive Unterschiede beziehen, beispielsweise hinsichtlich einer geschlechtsspezifischen Sozialisation.

Mit einem Blick auf die aktuelle Entwicklung bei den Bildungs- und Ausbildungsgängen von Frauen und Männern zeigt sich allerdings, dass entsprechende Nachteile von Frauen bei der Humankapitalakkumulation in entwickelten Ländern als historisch zu betrachten sind. Zwar zeigt sich immer noch bei den älteren Generationen ein geringerer Bildungs- und Ausbildungsstand bei Frauen im Vergleich zu Männern. Jedoch weisen in jüngeren Kohorten Frauen in Deutschland und in anderen zentraleuropäischen Ländern im Vergleich zu Männern einen gleichwertigen Stand oder mitunter sogar eine höhere formale Schul- und Berufsausbildung auf (*OECD,* 2012). Es scheinen demnach zumindest zunehmend gleiche Startchancen von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt vorzuliegen, was die Voraussetzungen in Sachen Bildung und Ausbildung angeht.

Gleichwohl werden immer noch ungleiche Prozesschancen in Zusammenhang mit der überwiegenden Verantwortung von Frauen für Haus- und Familienarbeit, darunter traditionell für Betreuung von Kindern und zunehmend für zu pflegende Angehörige, bestehen. *Ejrnæs* und *Kunze* (2013) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der Effekt der Geburt des ersten Kindes negativ auf die Lohnhöhe der betreffenden Frauen auswirkt. Frauen unterliegen demnach einer sogenannten Wage Penalty, wenn sie nach einer unterbrochenen Berufstätigkeit wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren. Desgleichen besteht die Möglichkeit, dass sich Berufsrückkehrerinnen selbst geringere Karrierechancen zuschreiben bzw. dementsprechend reziprok geringere Karrierechancen zugeschrieben bekommen. Da es im ÖD umfangreiche Optionen für die vor allem von Frauen genutzten Berufsunterbrechungen zwecks Engagement in der Haus- und Familienarbeit gibt, können solche Fremd- und Selbsteinschätzungen von hoher Bedeutung für zwischengeschlechtliche Unterschiede in den sich tatsächlich ausbildenden Karriereprofilen sein.

Zudem verbleiben mögliche Begründungen für unterschiedliche Karriereeinschätzungen zwischen Frauen und Männern aufgrund von nichtkognitiven Differenzen. In Bezug auf allgemeine Präferenzen, welche auch auf dem Arbeitsmarkt wirksam sein können, tendieren Frauen im Vergleich zu Männern eher dazu, sich risikoavers zu verhalten (*Croson & Gneezy,* 2009; *Charness & Gneezy,* 2011). Dies führt dementsprechend eher zu keiner oder zu einer geringeren Selbstüberschätzung (*Barber & Odean,* 2001), auch in Bezug auf Arbeitsmarktchancen. Frauen interpretieren ihre Karrierechancen demnach eher vorsichtig und weniger offensiv als Männer. Im Ergebnis tendieren Frauen eher zu einer Selbstunterschätzung bzw. zu einer Überschätzung der Karrierechancen von Männern.

Eine solche geringere Selbstüberschätzung der eigenen Karrierechancen von Frauen kann sich mitunter auch in einer tendenziell geringeren Wettbewerbsfähigkeit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt äußern, insbesondere dann, wenn es sich um direkte wettbewerbliche Situationen mit Männern bei Einstellungs- und/oder Beförderungsprozessen handelt (*Niederle & Westerlund,* 2007; *Gneezy* et al., 2003). Allerdings konnte eine direkte Verursachung einer Lohndiskriminierung zulasten von Frauen durch nichtkognitive Geschlechterunterschiede bisher nicht nachgewiesen werden (*Fortin,* 2008; *Manning & Swaffied,* 2008). Vielmehr besitzen Frauen wie Männer die gleiche Wahrscheinlichkeit, Löhne zu verhandeln, wenn der Umstand von Lohnverhandlungen bei Bewerbungsverfahren offiziell annonciert wird. Gleichwohl initiieren Männer eher Lohnverhandlungen als Frauen, wenn dieses Instrument nicht in Ausschreibungen erwähnt wird, und signalisieren damit zumindest ein relativ hohes Maß an potentieller Produktivität (*Leibbrandt & List,* 2012). Demnach könnten Geschlechterdifferentiale beim Arbeitsmarktstatus, bei Lohnhöhen und in Bezug auf eine Lohndiskriminierung durch eine unterschiedliche Affinität zu Lohnverhandlungen bedingt sein (*Babcock & Laschever,* 2003).

Dass die bislang deskriptiv beschriebenen geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Karriereeinschätzung auch unter statistischer Kontrolle anderer wichtiger Faktoren Bestand haben, wurde unter der Verwendung eines Regressionsmodells, dem sogenannten multinominalen Logit-Modell[4] (M-Logit), auf Basis der erhobenen Daten nachgewiesen.

Das M-Logit wurde für die Karriereeinschätzung von Frauen und Männern jeweils separat angewendet. Um genügend Fallzahlen zu erhalten, wurden die Daten für die jeweiligen Antworten zu den vier Karrierebezügen (Ausbildung, Weiterbildung, Aufstiegschancen, Führungspositionen) für die Bewertung der Karrierechancen von Frauen und Männern jeweils gepoolt. In den M-Logit-Regressionen wurden sodann für die gepoolten Informationen mittels der sogenannten Huber-White-Schätzmethode kontrolliert (vgl. *Huber,* 1967; *White,* 1980; *White,* 1982). Als abhängige Variablen dienten in den M-Logit-Modellen die Einschätzungen der Karrierechancen von Frauen bzw. von Männern mit der gegebenen Kodierung (gut, schlecht, weiß nicht). Als unabhängige Variablen fungierten die Informationen zum Geschlecht, um geschlechtsspezifische Effekte zu identifizieren, und weitere Kontrollvariablen, die einen potenziellen Einfluss auf die Einschätzung der Karrierepotenziale haben könnten (Innehaben einer Führungsposition, Beamtenstatus, Dauer der Dienststellenzugehörigkeit, Alter, Teilzeittätigkeit, Stellenbefristung, Arbeitszufriedenheit, Erfordernis der Modernisierung der Verwaltung, Zufriedenheit mit dem Personalrat).

Unter Kontrolle der genannten weiteren Variablen, die einen Effekt auf die Einschätzung der Karrierechancen haben könnten, bestätigt der regressionsanalytische Ansatz die jeweilige pessimistische Selbsteinschätzung der Karrierechancen von Männern und Frauen. Dagegen schätzen Männer (bzw. Frauen) die Karrierechancen von Frauen (bzw. Männern) reziprok als vergleichsweise gut ein (vgl. *Kaiser* 2016).

4. Ausblick

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass selbst im ÖD von einer eindeutigen zwischengeschlechtlichen Lücke in der Karriereeinschätzung auszugehen ist. Diese ‚Gender-Career Estimation Gap' ist deswegen als eine sich zulasten von Frauen auswirkende Lücke zu interpretieren, da sich jene dezidiert negativ auf die Karrierechancen von Frauen im öffentlichen Sektor auswirken kann. Gleichwohl sollten diese Ergebnisse für den ÖD in der Weise in der weiteren Forschung spezifiziert werden, als dass der Vergleich zur Privatwirtschaft auf Basis empirischer Analysen gezogen wird.

Objektive Karriereoptionen („wahre Karrierechancen") werden freilich in gewisser Weise zwischen den subjektiv von Frauen und Männern geäußerten jeweils fremd- und selbsteingeschätzten Karrierechancen liegen. Gleichwohl können sich neutral-objektive Karrieremöglichkeiten als solche nur dann entfalten, wenn diese verzerrungsfrei von (statistischer) Diskriminierung sind. Demnach können Karrierechancen von Frauen insbesondere unter dem Duktus einer statistischen Diskriminierung nur in einer suboptimalen Art und Weise realisiert werden, wenn eine Gender-Career Estimation Gap zu Lasten von Frauen vorliegt. Infolge werden deren Human- und Sozialkapital nur in einer Weise genutzt, die unterhalb der ausschöpfbaren Möglichkeiten liegt. Dies gilt insbesondere für Aufstiegschancen und Führungspositionen.

Auf Basis der oben dargestellten empirischen Ergebnisse ist zwar davon auszugehen, dass auch Männer in der Selbsteinschätzung ihrer Karrierechancen zu einer Selbstunterschätzung tendieren. Gleichwohl ist das Ausmaß geringer und männliche Karrierechancen unterliegen nicht bzw. zumindest in einem weitaus geringerem Ausmaß einer statistischen Diskriminierung, sprich einer im Durchschnitt relativ geringen Produktivitätserwartung aufgrund von durch Familienphasen bedingten unterbrochenen Karriereprofilen[5].

Welche Vorschläge für die Praxis ergeben sich aus den aufgezeigten Ergebnissen? Generell mag eine geschlechtsparitätische Besetzung entsprechender Gremien wichtig sein, so beispielsweise im Personalrat. Zudem haben die Ergebnisse eine Relevanz für die Bewertung, inwieweit freiwillig selbstverpflichtende oder rechtlich bindende Frauenquoten für die Chancengleichstellung zwischen Frauen und Männern im Erwerbsleben direkt effektiv sind (vgl. auch *Schmitt* 2015). So kann diskutiert werden, ob reaktive Instrumente wie eine Frauenquote an sich nachhaltig sind, denn solche Maßnahmen gegen Einkommens- und Karrierediskriminierung greifen erst bei einer

4 Eine ausführliche Beschreibung des multinominalen Logit-Modells bietet *Long* (1997, S. 148 ff.).

5 Eine exzellente qualitativ-empirische Beschreibung der Karrierethematik von Frauen in der öffentlichen Verwaltung bietet *Schilling* (2014).

bereits fortgeschrittenen beruflichen Entwicklung. Es muss dann auf den Einzelfall bezogen nachgebessert werden, was einem Kurieren an Symptomen gleichkommt. Demnach ist die Fragestellung berechtigt, ob es nicht mitunter effektiver und effizienter ist, frühzeitig Ursachen für geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsmarkt zu identifizieren und zu überlegen, ob anhand dieser Erkenntnisse nicht zusätzlich präventive Instrumente erarbeitet und eingesetzt werden können, welche es erst gar nicht oder zumindest in einem geringeren Ausmaß zu geschlechtsspezifischen Unterschieden bei Einkommens- und Berufspositionen kommen lassen.

Zu solchen Instrumenten zählen z. B. Programme zur direkten intervenierenden Förderung von weiblichen Führungskräften (Leadership-Coaching für Frauen o.Ä.), die mitunter besonders ertragreich im Rahmen von höheren Ausbildungsgängen, insbesondere Masterstudiengängen sein könnten. Zusätzliche Instrumente, um weibliche Karrierechancen on the job zu fördern, bestehen beispielsweise in Kursen zur Verbesserung von Verhandlungskompetenzen in Bezug auf Gehalt, Arbeitsplatz- und Führungskraftkonditionen (vgl. *Booth,* 2007). Das Plädoyer lautet demnach nicht, sogenannte Frauenquoten als reaktive Instrumente abzuschaffen, sondern verstärkt durch entsprechende präventive Maßnahmen zu ergänzen und langfristig vielleicht sogar zum Teil zu ersetzen.

Ein weiteres Instrument, welches direkt das Phänomen der statistischen Diskriminierung angeht, besteht in der Nutzung von anonymisierten Bewerbungsverfahren (vgl. *Goldin & Roose,* 2000 für den musisch-kulturellen Arbeitsmarkt). Anonyme Bewerbungen werden im ÖD beispielsweise in Belgien seit 2005 flächendeckend erfolgreich durchgeführt. In Deutschland könnte dieser Ansatz ebenfalls für eine Abfederung von zwischengeschlechtlich ungleichen Startchancen bei Einstellungsverfahren eingesetzt werden. Eine wissenschaftliche Begleitung von Pilotprojekten kommt auch für Deutschland insgesamt zu einem positiven Ergebnis (vgl. Krause et al., 2012).

Das effektivste Mittel, um statistischer Diskriminierung präventiv zu begegnen, liegt allerdings in Bestrebungen, die tatsächlichen und damit auch arbeitgeberseitig angenommenen Wahrscheinlichkeiten zwischen Frauen (Müttern) und Männern (Vätern) anzugleichen, bei der Übernahme von familiären Verpflichtungen (Kindererziehung, Pflege von Angehörigen) temporär den Beruf auszusetzen. Damit könnten Arbeitgeber nicht mehr anhand von Durchschnittserwartungen einem bestimmten Geschlecht eine relativ geringere Produktivität zuschreiben. Vielmehr wären die beruflichen Ausfallwahrscheinlichkeiten zwischen Frauen und Männern (annähernd) gleich verteilt und statistische Diskriminierung gar nicht mehr umsetzbar. An dieser Stelle ist eine entsprechend effektive und effiziente Familienpolitik[6] und ein Ausbau der öffentlichen und unternehmensbezogenen Kinderbetreuung gefragt, die es Vätern und Müttern ermöglicht, Familie und Beruf zu verbinden. Demnach kann ohne eine gesteigerte Attraktivität und merklich zunehmende Übernahme von familiären Verpflichtungen durch Männer kein nachhaltiger sozialer Wandel in Sachen Gleichstellung erzielt werden. Hier kann ebenso wenig auf Freiwilligkeit gebaut, geschweige denn Zwang ausgeübt werden. Es können nur maximale Anreize gesetzt werden, wie beispielsweise durch ein völlig egalitäres Elterngeld (hälftige Anzahl der Elternzeitmonate jeweils für Mütter und Väter und ein Elterngeld, was sich am Haushaltseinkommen orientiert).

Mit Blick auf den ÖD sind es derzeit jedoch gerade die „gut gemeinten" und vornehmlich von Frauen genutzten Programme zur Verbindung von Familie und Beruf, die gleichsam neue Rollenzuschreibungen und Rollenerwartungen im Sinne einer Doppelbelastung von Familie und Beruf generieren. Solche Zuschreibungen machen es im späteren Karriereverlauf Frauen wiederum schwerer, an Beförderungen u.a. Karriereentwicklungen teilzuhaben. An dieser Stelle ließen sich solche Einrichtungen nutzbringend einsetzen, wie sie bereits von Hochschulen im Rahmen von sog. Dual Career & Family Support Dienstleistungszentren betrieben werden.

6 Eine Bestandsaufnahme der Wirksamkeit von familienpolitischen Instrumenten findet sich in *BMFSFJ* (2014).

Literatur

Allmendinger, J. & Haarbrücker, J. (2013). Lebensentwürfe heute. Wie junge Frauen und Männer in Deutschland leben wollen. Kommentierte Ergebnisse der Befragung 2012. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. WZB Discussion Paper P 2013–002.

Arrow, K. J. (1973). The Theory of Discrimination. In: O. Ashenfelter & A. Rees (Eds.), Discrimination in Labor Markets, pp. 3–33. New Jersey: Princeton University Press.

B*abcock, L. & Laschever, S.* (2003). Women Don't Ask: Negotiation and the Gender Divide. Princeton, NJ: Princeton University Press.

B*andura, A.* (1997). Self-Efficacy: The Exercise of Control. New York: W. H. Freeman.

Barber, B. & Odean, T. (2001). Boys Will Be Boys: Gender, Overconfidence, and Common Stock Investment. Quarterly Journal of Economics, Vol. 116, No. 2, pp. 261–292.

Belley, P., Havet, N. & Lacroix, G. (2012). Wage Growth and Job Mobility in the Early Career: Testing a Statistical Discrimination Model of the Gender Wage Gap. Bonn: Institute for the Study of Labor. IZA discussion paper 6893. http://ftp.iza.org/dp6893.pdf. Accessed November 12, 2013.

Black, B., Trainor, M. & Spencer, J. (1999). Wage Protection Systems, Segregation, and Gender Pay Inequalities: West Germany, the Netherlands and Great Britain. Cambridge Journal of Economics, Vol. 23, No. 4, pp. 449–464.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Berlin: BMFSFJ. http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-endbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Download vom 24.09.2015).

Booth, A. (2007). The Glass Ceiling in Europe: Why are Women Doing Badly in the Labour Market? Swedish Economic Policy Review, Vol. 14, No. 1, pp. 121–144.

Booth, A. & Ours, J. C. v. (2008). Job Satisfaction and Family Happiness. Economic Journal, Vol. 118, No. 526, pp. 77–99.

Bosak, J. & Sczesny, S. (2008). Am I the Right Candidate? Self-Ascribed Fit of Women and Men to a Leadership Position. Sex Roles, Vol. 58, No. 9–10, pp. 682–688.

Brookes, M., Hinks, T. & Watson, D. (2001). Comparison in Gender Wage Differentials and Discrimination between Germany and the United Kingdom. Labour, Vol. 15, No. 3, pp. 393–414.

Busch, A. & Holst, E. (2008). The Gender Pay Gap in Germany: How Large Is It? Is It Decreasing? How Much Is Due to Workplace Discrimination? In: B. Headey & E. Holst (Eds.), A Quarter Century of Change, pp. 81–86. Berlin: DIW.

Charness, G. & Gneezy, U. (2011). Strong Evidence for Gender Differences in Risk Taking. Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 83, No. 1, pp. 50–58.

Correll, S. J. (2001). Gender and the Career Choice Process: The Role of Biased Self-Assessments. American Journal of Sociology, Vol. 106, No. 6, pp. 1691–1730.

Croson, R. & Gneezy, U. (2009). Gender Differences in Preferences. Journal of Economic Literature, Vol. 47, No. 2, pp. 1–27.

Ejrnæs, M. & Kunze, A. (2013). Work and Wage Dynamics around Childbirth. Scandinavian Journal of Economics, Vol. 115, No. 3, pp. 856–887.

Fietze, S., Holst, E. & Tobsch, V. (2011). Germany's Next Top Manager: Does Personality Explain the Gender Career Gap? Management Revue – The international Review of Management Studies, Vol. 22, No. 3, pp. 240–273.

Fortin, N. (2008). The Gender Wage Gap among Young Adults in the United States: The Importance of Money vs. People. Journal of Human Resources, Vol. 43, No. 4, pp. 886–920.

Gneezy, U., Niederle, M. & Rustichini, A. (2003). Performance in Competitive Environments: Gender Differences. Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 3, pp. 1049–1074.

Goldin, C. & Rouse, C. (2000). Orchestrating Impartiality: The Impact of »Blind« Auditions on Female Musicians. American Economic Review, Vol. 90, No. 4, pp. 715–741.

Holst, E. & Wiemer, A. (2010). Frauen sind in Spitzengremien der Wirtschaft unterrepräsentiert. Eine Analyse der Ursachen und Handlungsansätze. Wirtschaftsdienst, 90. Jg., Heft 10/2010, S. 692–699.

Huber, P. J. (1967). The Behaviour of Maximum Likelihood Estimates under Non-Standard Conditions. Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability, pp. 221–233. Berkeley, CA: University of California.

Hubler, O. (2005). Is There a Varying Unexplained Gender Wage Gap in Germany? Applied Economics Quarterly, Vol. 51, No. 1, pp. 29–48.

Kaiser, L. C. (2007). Gender-Job Satisfaction Differences across Europe: An Indicator for Labour Market Modernization. International Journal of Manpower, Vol. 28, No. 1, pp. 75–94.

Kaiser, L. C. (2016). The Gender-Career Estimation Gap. In M. Connerley & J. Wu (Eds.) (2016), The Handbook on Well-Being of Working Women, New York: Springer, pp. 429–448.

Kohler-Gehrig, E. (2009). Gender Mainstreaming in der Verwaltung. Kehl: Kehl University of Applied Sciences. http://www.hs-ludwigsburg.de/dms/dateien/gender%20mainstreaming%20in%20der%20verwaltung.pdf Download vom 12.11.2013.

Krause, A., Rinne, U. & Zimmermann, K. F. (2012). Anonymous Job Applications in Europe. IZA Journal of European Labor Studies. doi:10.1186/2193-9012-1-5

Leibbrandt, A. & List, J. (2012). Do Women Avoid Salary Negotiations? Evidence from a Large Scale Natural Field Experiment. NBER Working Paper No. 18511.

Long, S. J. (1997). Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables. London: Sage.

Manning, A. & Swaffield, J. (2008). The Gender Gap in Early-Career Wage Growth. Economic Journal, Vol. 118, No. 530, pp. 983–1024.

N*iederle, M. & Vesterlund, L.* (2007). Do Women Shy Away from Competition? Do Men Compete too Much? Quarterly Journal of Economics, Vol. 122, No. 3, pp. 1067–1101.

OECD. (2012). Closing the Gender Gap. Act now. Paris: OECD Publishing.

Papier, H. J. (2014). Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung (unter Mitwirkung von Martin Heidebach). http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/presse/pressemitteilungen/Gutachten_Zielquoten.pdf (Download vom 16.02.2016)

Phelps, E. (1972). The Statistical Theory of Racism and Sexism. American Economic Review, Vol. 62, No. 4, pp. 659–661.

Schilling, E. (2014). Unterbrochene Karrieren. Wandel weiblicher Erwerbsverläufe in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS.

Schmitt, N. (2015): Zum Potential einer festen Geschlechterquote, in: DIW Wochenbericht 40, S. 887-897.

Schreiber, U. (2013). Worldwide Index of Women as Public Sector Leaders. Opening Doors for Women Working in Government. New York: Ernst & Young.

Sieverding, M. (2003). Frauen unterschätzen sich: Selbstbeurteilungs-Biases in einer simulierten Bewerbungssituation. Zeitschrift für Sozialpsychologie, 34. Jg., Heft 3/2003, S. 147–160.

Sieverding, M. (2009). 'Be Cool!': Emotional Costs of Hiding Feelings in a Job Interview. International Journal of Selection & Assessment, Vol. 17, No. 4, pp. 391–401.

Spencer, S., Steele, C. & Quinn, D. (1999). Stereotype Threat and Women's Math Performance. Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 35, No. 1, pp. 4–28.

White, H. (1980). A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity. Econometrica, Vol. 48, No. 4, pp. 817–838.

White, H. (1982). Maximum Likelihood Estimation of Misspecified Models. Econometrica, Vol. 50, No. 1, pp. 1–26.

Gesundheit – das höchste Gut

Michael Koop/Ulrike Potratz:
Betriebliches Gesundheitsmanagement
Ein Leitfaden für kommunale und öffentliche Verwaltungen
NSI-Schriftenreihe Band 14
104 Seiten, Broschur
ISBN 978-3-7869-1021-3
19,95 €

Ein von Wertschätzung, Transparenz und Kooperation geprägter Führungsstil hat unschätzbare Auswirkungen auf Motivation, Kreativität und Leistungsbereitschaft von Beschäftigten und wirkt damit mindernd auf die Zahl von Erkrankungen und Fehlzeiten. **Deshalb: Gesundheitsförderung ist eine Führungsaufgabe, die gewollt und gefördert werden muss!** Dieses Buch sensibilisiert für das Thema „Gesundheit in der Arbeitswelt" und bietet auf einer fundierten wissenschaftlichen Basis viele Anwendungshinweise und Tipps für die praktische Umsetzung.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei: **Maximilian Verlag** | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg | Tel. 040/70 70 80-323 | Fax 040/70 70 80-324 | vertrieb@dvp-digital.de

Stefan Eisner/Dino Schubert*

Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

– anhand einer Fallstudie des kommunalen Baubetriebshofes der niedersächsischen Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf –

I. Ausgangssituation und Problemstellung

Für Kommunen stellt sich im Zusammenhang unterschiedlicher Leistungserstellungsprozesse immer wieder die Fragestellung nach der Wirtschaftlichkeit von Eigenfertigung bzw. Fremdbezug (sogenannte für Make-or-Buy Problematik).[1]
Aufgrund unterschiedlicher öffentlichkeitswirksamer und verwaltungsökonomischer Kriterien sind dabei der Wirtschaftlichkeitsgrad bestimmter kommunaler Lesitungen mehr im Fokus als andere.
Spätestens in den Ratsparlamenten kommunaler Gebietskörperschaften stellt sich dabei immer wieder die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Arbeit eines eigenen Baubetriebshofes.
Um als Verwaltung dazu valide Aussagen treffen zu können und eine Grundlage für Vergleiche mit analogen externen Leistungen von privaten Betrieben vornehmen zu können ist zumindest eine spartenbezogene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) notwendig.
So dient die Kosten- und Leistungsrechnung neben diversen anderen Zwecken der in diesem Artikel vordergründig relevanten Ermittlung der internen Verrechnungspreise,[2] die ein Surrogat für den Preis auf dem externen Gütermarkt sind.

II. Zielsetzung und Methodik

Dieser Artikel verfolgt die Zielsetzung notwendige Kostenpositionen für den spartenbezogenen Aufbau einer KLR in einem kommunalen Baubetriebshof vorzustellen um darauf aufbauend anhand einer realen Fallstudie die Konzeption der KLR für den Baubetriebshof der niedersächsischen Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf vorzustellen. Es werden zunächst theoretische Implikationen für eine KLR-Einführung vorgestellt, welche sodann im nächsten Schritt als Kriterien für die Konzeption der KLR in der konkreten Fallstudie dienen.[3] Die Fallstudie soll somit in diesem Artikel Theorie beschreibend verwendet werden und ist qualitativer Natur.

III. Theoretische Implikationen zur Einführung einer kommunalen KLR

In diesem Artikel werden zunächst primär die Kostenseite anstatt die Leistungsseite im engeren Sinne beleuchtet, jedoch wird dennoch von der „KLR" gesprochen. Die KLR ist ein Teil des internen Rechnungswesens und unterliegt in seiner Ausgestaltung keinen gesetzlichen Beschränkungen, sodass Informationen über kommunale Leistungsprozesse so abgebildet werden können, wie sie lokal real verlaufen und wie die Informationsbedarfe des Managements es erfordern. Die zentrale und hiesig relevante Fragestellung lautet demnach: wieviel Kosten hat eine interne Leistungserstellung verursacht?[4]
Eine KLR wird in Kommunen häufig aufgrund verpflichtender Anwendung primär zur Gebührenkalkulation[5] oder für sogenannte Hilfsbetriebe der Gemeinde wie z.B. dem Baubetriebshof herangezogen.[6] In diesem Artikel soll eine spartenbezogene KLR für Baubetriebshöfe im Fokus stehen.
Die KLR gliedert sich grundlegend in die Stufen der Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung[7] und kann in Form einer Vollkosten- oder Teilkostenrechnung betrieben werden.[8]

1. KLR auf Vollkostenbasis

Alle Verfahren, die auf der Unterscheidung in Einzel- und Gemeinkosten aufbauen, heißen Vollkostenrechnung.[9] Auch wenn die Vollkostenrechnung bei genauer wissenschaftlicher Betrachtung nicht zu „schönende" Mängel aufweist[10], ist sie in der kommunalen Praxis ein sehr praktikables und auch das flächendeckend am meisten betriebene System[11].

---

* Prof. Dr. *Stefan Eisner* und *Dino Schubert* von der Consult Beratungs- und Servicegesellschaft des Niedersächsischen Studieninstituts, Braunschweig

1 Vgl. dazu z.B. grundlegend *Baumann, E.* (Hrsg.). Make-or-Buy-Entscheidungen bei mehrstufigen Produktionsprozessen: Diskussion von Methoden und Ansätzen, Hamburg: Igel Verlag RWS, 2014, S. 14 ff.

2 So z.B. *Schuster, F.* – Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung. Controllingorientierte Einführung mit Bezügen zum NKR und NKR. In Dorn, D. – Fischbach, R. (Hrsg.). Schriftenreihe: Managementwissen für Studium und Praxis. 3. Aufl., München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2011, S. 16.

3 Die hier gewählte Art der Fallstudie kann als beschreibende und sogenannte „eingebettete" (die Kommune als komplexe Struktur untersuchende) Fallstudie bezeichnet werden, vgl. dazu *Hussy, W./Schreier, M./Echterhoff, G.* (Hrsg.). Forschungsmethoden in Psychologie und Sozialwissenschaften. 2. Aufl., Berlin u. Heidelberg: Springer-Verlag, 2013, S. 199 f.

4 Vgl. *Isemann, R./Müller, C./Müller, S.*: Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung. Grundlagen und Umsetzung. In Müller, S./Schaefer, C. (Hrsg.). Schriftenreihe: Kommunale Verwaltungssteuerung (Band 3). Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2009, S. 22.

5 Vgl. *Isemann* et al. 2009. Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung, (FN 4), S. 22. Anmerkungen der Verfasser: alternativ werden bei Gebührenkalkulationen z.B. im Friedhofs-, Wasser-, Abwasserbereich in der Praxis gerade in kleineren Kommunen auch häufig lediglich anlassbezogen die relevanten Positionen für die Gebührenkalkulation aus dem Ergebnishaushalt „gezogen" ohne eine spartenbezogene KLR zu betreiben.

6 Vgl. *Schuster,* Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung (FN 2), S. V.

7 Vgl. *Kalenberg, F.* (Hrsg.). Kostenrechnung. Grundlagen und Anwendungen – Mit Übungen und Lösungen. 3. Aufl., München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2013, S. 12.

8 Auf weitere Unterscheidungen soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Zur kritischen Auseinandersetzung mit beiden Arten vgl. *Isemann, R./Müller-Imau, C./Müller, S.:* Kommunales Gemeinkostenmanagement. Teil-, Prozess- und Plankostenmanagement in der Praxis. In Müller, S./Schaefer, C. (Hrsg.). Schriftenreihe: Kommunale Verwaltungssteuerung (Band 7). Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2011, S. 25 ff.

9 So z.B. *Zingel, H.* (Hrsg.). Lehrbuch der Kosten- und Leistungsrechnung. KLR in Theorie und Praxis. Birmingham: Goyang Media Ldt., 2004, S. 27.

10 So werden hier in der Kostenartenrechnung z.B. Kosten nicht in variable und fixe Kosten getrennt, bevor diese verteilt werden, was bei genauer Betrachtung im einzelnen Fall zu einer nicht verursachungsgerechten Zuordnung auf die Kostenträger führt, vgl. dazu vertiefend *Isemann* et al. 2011, Kommunales Gemeinkostenmanagement, (FN 8), S. 26–29.

11 So *Reichard, C.:* Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit. In Kuhlmann, S./Bogmuil, J./Wollmann, H. (Hrsg.). Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2004, S. 347, so auch Schuster, Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung (FN 2), S. 65.

Für die Vollkostenrechnung ist ein dreistufiger Aufbau typisch, der anhand der nachfolgenden Tabelle für einen Teilbetrieb spartenbezogen dargestellt werden soll (Tabelle 1).

Tabelle 1 – Dreistufiger Aufbau der Vollkostenrechnung

Bezeichnung der Stufe	Erläuterung und Hintergrund	Beispiele am Gegenstand des Baubetriebshofes
1. Kostenartenrechnung	Erfassung und Beschreibung aller angefallenen und relevanten Kosten und Erlöse je Abrechnungsperiode	Kosten: Personalkosten, Roh-, Hilfs-, Betriebsstoffe, Abschreibungen, Büromaterial, Miete
2. Kostenstellenrechnung	Zuordnung der Kosten zu 1. auf die Organisationseinheiten in denen sie entstanden sind/ welche die Kosten verursachten	a) Nicht direkt zuordenbare Gemeinkosten (Overhead) werden über Vorkostenstellen auf Endkostenstellen (z.B. organisiert als Produkt) zugeordnet b) Kosten, die in direktem Zusammenhang mit der Erstellung von Produkten stehen und diesen verursachungsgerecht zugeordnet werden können (Einzelkosten/direkt zuordenbare Gemeinkosten), werden auf Endkostenstellen (wieder Produkte) zugeordnet
3. Kostenträgerrechnung	– Die Gesamtkosten der Endkostenstellen werden verursachungsgerecht auf die Kostenträger verrechnet. – Vorkostenstellen geben dabei Kosten auf Endkostenstellen ab.	1. Overheadkosten (Miete oder Abschreibungen) und direkt zuordenbare Gemeinkosten des Baubetriebshofes werden von den Vorkostenstellen z.B. per Schlüssel auf die Endkostenstellen verteilt. 2. Die gesamten Kosten der Endkostenstelle Friedhofs- und Bestattungswesen werden auf den selbigen Kostenträger verrechnet.

Quelle: eigene Darstellung.

a) Verfahren zum Umgang mit Gemeinkosten

Da die Einzelkosten sehr einfach direkt auf die Endkostenstellen verteilt und hier gesammelt werden können, ist ihr „Handling" wenig problematisch.

Für den Umgang mit und die Weiterverrechnung von nicht direkt zuordenbaren Gemeinkosten hingegen bestehen mehrere Möglichkeiten nebst dazugehörigen Verfahren.[12] In diesem Artikel soll lediglich das Blockumlage-, auch als sog. Anbauverfahren bekannte Verfahren vorgestellt werden, welches die Umlage der auf den Vorkostenstellen angefallenen Gemeinkosten in einem Block nach vorab festgelegten Schlüssen auf die Endkostenstellen verteilt. Es ist ein Verfahren der Zuschlagskalkulation.[13]

Da im Baubetriebshof tendenziell kaum bis gar keine Leistungsbeziehungen zwischen den Vorkostenstellen selbst oder aber zwischen den Endkostenstellen (meist Produkten je Fachamt) und den Vorkostenstellen anfallen, kann das Blockumlageverfahren sehr praktikabel und effektiv angewandt werden. Der innerbetriebliche Verrechnungssatz sieht dabei wie folgt aus[14]:

Bsp. Vorkostenstelle Abschreibungen Gebäude Bauhof 10.000,– €; 10.000 Leistungseinheiten (LE) (= abgearbeitete Aufträge des Betriebshofes pro Jahr)

Verrechnungssatz = 10.000 € / 10.000 LE = 1 €/LE

Die Verrechnungssätze werden fortlaufend für alle Vorkostenstellen gebildet, eine Umlage auf Endkostenstellen erfolgt z.B. je Inanspruchnahme von Km-Leistungen eines Fachamtes. Ist die Bezugsgröße, ergo der Divisor eine Wertgröße (z.B. Personalkosten), spricht man von einem Zuschlagssatz, ist die Bezugsgröße jedoch eine Mengen- (wie hier im Bsp.) oder Zeitgröße, spricht man wie im hiesigen Fall von einem Verrechnungssatz.[15]

b) Besonderheit der Stunden- und Kilometersätze auf dem Baubetriebshof

Die vorangegangen vorgestellte Zuschlagskalkulation als Rechenverfahren der Vollkostenrechnung kann um bestimmte differenzierende Elemente, beispielsweise Maschinenstundensätze, Personalstundensätze oder Kilometerstundensätze ergänzt werden.[16] Solche Elemente dienen vereinfacht ausgedrückt dazu, dass Gemeinkosten verursachungsgerechter zugeordnet werden können[17], indem sie in mehrere Blöcke aufgeteilt werden, für die jeweils getrennte Zuschlags- bzw. Verrechnungssätze gebildet werden[18].

Während der Betrag pro Leistungseinheit (Verrechnungssatz, s.o. a)) von der Vorkostenstelle auf die Endkostenstelle umgelegt wird, ist dies bei den im jeweiligen Fall zu bildenden Stundenverrechnungssätzen spezifischer Natur vom Grundgedanken jedoch wenig anders.

Im obigen Beispiel erfolgt die Grundsystematik wie folgt:

Einzelkosten je Auftrag (direkt auf die Endkostenstelle zuordenbar)

+ Gemeinkostenaufschlag gem. Verrechnungssatz (von Vorkostenstelle auf Endkostenstelle umgelegt)

= Selbstkosten je Auftrag

Am Beispiel der Stundensätze verhält sich die Systematik sehr ähnlich:

Leistungsverbrauch je Auftrag

x Stundensatz pro Leistungseinheit (von der Vorkostenstelle auf die Endkostenstelle umgelegt)

= Selbstkosten je Auftrag

12 Auf eine weitere Untergliederung in Primär- und Sekundärkostenverteilung im Zusammenhang mit Gemeinkosten soll hier verzichtet werden. Vgl. dazu exemplarisch *Schultz, V.* (Hrsg.) Basiswissen Rechnungswesen. Buchführung, Bilanzierung, Kostenrechnung, Controlling. 7. Aufl., München: Verlag C.H. Beck, 2014, Kap. 4.3.3 f.

13 Vgl. *Zingel,* Lehrbuch der Kosten- und Leistungsrechnung (FN 9), S. 62

14 Zu den Ausführungen zum Blockumlageverfahren vgl. *Kalenberg,* Kostenrechnung. Grundlagen und Anwendungen (FN 7), S. 87 f.

15 So *Mayr, A.* (Hrsg.). Grundlagen der finanziellen Unternehmensführung. Band II: Kosten- und Leistungsrechnung. 2. Aufl., Wien: Linde Verlag, 2012, S. 114.

16 Vgl. *Zingel,* Lehrbuch der Kosten- und Leistungsrechnung (FN 9), S. 62.

17 So *Horsch, J.* (Hrsg.). Kostenrechnung. Klassische und neue Methoden in der Unternehmenspraxis. Wiesbaden: Gabler GWV Fachverlage, 2010, S. 139.

18 So *Sprenzel, A.,* Integrierte Kostenkalkulationsverfahren für die Werkzeugmaschinenentwicklung. In Reinhart, G. (Hrsg.). Schriftenreihe: Forschungsberichte iwb, Technische Universität München (Band 141). München: Herbert Utz Verlag, 2000, S. 20.

Für kommunale Baubetriebshöfe wichtige Verrechnungssätze sind i.d.R. Maschinen-, und Personalstundensätze sowie ggf. Kilometersätze. Nach der Festlegung dieser Verrechnungssätze sind diese auf geeigneten Vorkostenstellen (Bsp. Maschinen, Fahrzeuge und Elementarfaktor Arbeitskraft (Personal)) zu sammeln und sodann bei Leistungsbeanspruchung durch die Fachämter auf die Endkostenstellen – in diesem Aufsatz aller Regel nach die kommunalen Produkte – zuzuordnen.
Zwei der drei Stundenverrechnungssätze sollen nunmehr vorgestellt werden und berechnen sich dabei wie folgt:

$$\text{Maschinenstundensatz} = \frac{\text{Maschinenabhängige Kosten}}{\text{Laufstunden}}$$

$$\text{Druchsschnittl. Personalstundensatz für alle Qualifikationsstufen} = \frac{[(\text{durchschnittl. MA} - \text{Zahl} \times \text{Bruttosozialkosten alle MA}) + \text{stundensatzbezogener Overhead}]}{\text{fakturierbare Std. (Jahressollarbeitszeit bereinigt Beschäftigte TVÖD)}}$$

Für die Berechnung eines Kilometersatzes verhält sich die Berechnung grds. analog wie beim Maschinenstundensatz, der Divisor ist hier jedoch ein Kilometer.

2. Bildung der Kostenarten und Festlegung des Kostenrechnungssystems

a) Bildung der Kostenarten
Die Kostenarten leiten sich aus dem einheitlichen Kontenplan einer Kommune ab und sind in einen einheitlichen Kostenartenplan, der für alle Produkte zu gelten hat, zu überführen. Dieser sollte in Anlehnung an die Aufwandsarten der Ergebnisrechnung erstellt werden.[19] Dabei ist für jedes Aufwandskonto, sofern es sich nicht um vollständig neutralen Aufwand handelt, ein Kostenartenkonto zu bilden (vgl. Abb. 1). Hiervon ausgehend erfolgt die weitere Zuordnung der Kostenarten auf die gebildeten Kostenstellen und Kostenträger.[20]

Abbildung 1 – Ableitung von Kosten aus der Ergebnisrechnung

Aufwand		
Aufwand, aber keine Kosten (= neutraler Aufwand) Unterteilung in betriebsfremder Aufwand[1], periodenfremder Aufwand[2] und außerordentlicher Aufwand[3]	Aufwand = Kosten (= Zweckaufwand = Grundkosten) z.B. Miete	Kosten, aber kein Aufwand (= kalkulatorische Kosten) Unterteilung in Zusatzkosten[4] und Anderskosten[5]
	Kosten	

Quelle: Praxishilfe zur Ausgestaltung einer Kosten- und Leistungsrechnung, Gemeinschaftsprojekt zur Umsetzung des NKHR-MV, verfügbar unter: http://nkhr.mvnet.de/land-mv/NKHR_prod/NKHR/Ergebnisse/Leitfaeden_und_Praxishilfen/Praxishilfen_zum_NKHR-MV/Praxishilfe_KLR_2008-03-12.pdf, 2008, S. 6. Download am: 25.05.2015.

b) Festlegung des Kostenrechnungssystems
Nach dem Zeitbezug der verrechneten Kosten können die Kostenrechnungssysteme Ist-, Normal- und Plan-Kostenrechnung unterschieden werden. Hier soll lediglich auf die Plan-Kostenrechnung eingegangen werden, welche die Ermittlung von Kosten für die zukünftige Planungsperiode auf Grundlage von Ist-Kosten der vergangenen Rechnungsperiode vornimmt.[21]
Die Plankostenrechnung ist für technische Einrichtungen wie den Baubetriebshof daher notwendig, da Planpreise kalkuliert und Jahresperioden verglichen werden müssen um nach Plan-Ist-Vergleichen Wirtschaftlichkeits-, Umweltanalysen und ggf. Prozessoptimierungen vornehmen zu können. Sie ist in der Ausgestaltung auch in anderen Organisationseinheiten gängig.[22]

IV. Fallstudiendesign

1. Definition des Untersuchungsbereichs und Forschungsfrage

Die niedersächsische Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf beabsichtigt eine spartenbezogene KLR im Baubetriebshof einzuführen.

Ziele der KLR-Einführung seitens der Samtgemeinde sind eine
- genauere Erfassung, Verteilung und Zurechnung der im und durch den Baubetriebshof erstellten Leistungen,
- Vereinfachung der Kalkulation der Stundenverrechnungssätze,
- Vereinfachung der Haushaltsplanung sowie die
- Vergleichbarkeit mit anderen Baubetriebshöfen.

Der Umsetzungszeitpunkt für die Arbeit mit der KLR soll der 01. Januar 2016 sein.

Ein passender Untersuchungs- und Konzeptansatz muss darauf abzielen, die Ziele, die die Samtgemeinde an eine KLR für ihren Baubetriebshof hat, anhand der nachfolgend dargestellten Kriterien (Kapitel 2) zu beleuchten. Diese Abhandlung hat demnach einen deskriptiven Charakter.

Forschungsfrage: Wie kann eine KLR dazu beitragen, die Ziele der Samtgemeinde zu erreichen?

2. Kriterien für die Konzeption der KLR in der Fallstudienkommune

Als Kriterien dienen nach den vorstehend theoretisch vorgestellten Parametern:
(1) Festlegung der Kosten- und Erlösarten
(2) Bestimmung der Kostenstellen
(3) Festlegung der besonderen Verrechnungs- und Zuschlagssätze
(4) Bestimmung der Kostenträger

3. Methodik der Datenerhebung

Um die notwendigen Daten zu erheben wurde zunächst gemeinsam eine Checkliste abgearbeitet, mit der (1) alle Aufwands- und Er-

19 Vgl. dazu *Klümper, B./Zimmermann, E.:* Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung. In Back, H./Hack, H./Reichard, C. (Hrsg.). Schriftenreihe: Die neue Kommunalverwaltung (Band 5). München u. Berlin: Hüthig Jehle Rehm, 2002, S. 89.
20 Vgl. *Schuster,* Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung (FN 2), S. 80.
21 Zu den Kostenrechnungssystemen vgl. vertiefend *Bachmann, P.* (Hrsg.): Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete. 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler GWV Fachverlage, 2009, S. 60.
22 So z.B. *Rose, J.* (Hrsg.): Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen. Grundriss für die Ausbildung und Fortbildung. 4. Aufl., Kiel: Deutscher Gemeindeverlag, 2009, S. 468.

tragsarten aus dem Ergebnishaushalt des Haushaltsplanes, (2) alle Ist-Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres 2015 als Plankostensätze für das Jahr 2016, (3) alle Abnehmer der Leistungen des Baubetriebshofes und (4) die Informationsnotwendigkeiten für die Kostenverursacher erfasste.
Da Samtgemeinden (sie sind eine besondere Gemeindeform in Niedersachsen) für ihre Mitgliedsgemeinden jeweils einzelne Haushaltspläne aufstellen müssen, ist es notwendig als Zwischenebene (anders als bei Einheitsgemeinden) die Kostenverursachung je Mitgliedsgemeinde abbilden zu können. Die Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf hat 13 Mitgliedsgemeinden, was den Informations- und Kostenstellenbedarf in nicht geringem Umfang erhöht.

4. Durchführung der Fallstudie anhand des Baubetriebshofes Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf

a. Festlegung von Kosten- und Erlösarten

Die Gliederung der zu erwartenden Kosten und Erlöse sollte sich zur Vereinfachung der Verwaltungspraxis so weit wie möglich an den Konten des Haushaltswesens orientieren (vgl. oben (1) Festlegung Kostenarten). Diese wurden um diejenigen Kostenarten ergänzt, die im Haushaltswesen nicht abgebildet werden.

Kosten des Baubetriebshofes

40/41 Personalkosten
42 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen
443 Geschäftsaufwendungen
44 Sonstige Betriebskosten
47 Abschreibungen
48 Interne Leistungsverrechnung
90 Kalkulatorische Verzinsungen

Erlöse

331 Öffentl.-rechtliche Leistungsentgelte (hier nur Verwaltungsgebühren)
346 Privat-rechtl. Leistungsentgelte (Konten 341–346)
348 Erstattungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden u.a.
381 Interne Leistungsverrechnung

Durch die Annäherung an die haushaltsrechtliche Systematik ist es nicht erforderlich, einen festen, abgeschlossenen Katalog an Kosten- oder Erlösarten zu definieren. Solange die Gliederung der Kontenklassen stabil bleibt, lassen sich spontan auftauchende unerwartete Kosten oder Erlöse den Gruppierungen zuordnen und zusammengefasst generieren.

b. Bestimmung von Kostenstellen

Vorkostenstellen:

Eine Aufteilung in Allgemeine und in Hilfskostenstellen kann angesichts des Umfangs der Einrichtung unterbleiben, um so den Aufwand zu vermindern.

01 Verwaltung allg. (sämtlicher administrativer und politischer Overhead)
02 Werkstatt
03 Grundstücke
04 Gebäude (Instandsetzungskosten und Abschreibungen)
06 Personal (Arbeitskolonne – durch vorab festzulegenden Personalstundensatz direkt zuordenbar)
07 Fuhrpark (durch Fuhrparkstundensatz direkt zuordenbar)
08 Maschinenpark (die wichtigsten Maschinen werden zu Vorkostenstellen – danach Festlegung jeweils eines Maschinenstundensatzes je Maschine)

Endkostenstellen:

101: Zentrale Dienste
205: Verwaltung des allgem. Grundvermögens
302: Öffentl. Sicherheit u. Ordnung
312: Märkte
401: Räuml. Planung u. Entwicklung
403: Straßen und Verkehrsflächen
404: Straßenrein. u. –Beleuchtung (ohne Winterdienst)
405: öffentl. Gewässer
407: Abwasserbeseitigung
408. Gebäude- u. Liegenschaftsmanagement23
409: Grün- u. Erholungsflächen
410: Spielplätze
411: öffentliche Bedürfnisanstalten
412: Winterdienst

Da die Struktur der Endkostenstellen eine Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Gemeinden, insbesondere Mitgliedsgemeinden zulassen muss (Bsp. Haushaltsplanungen, -beratungen, -aufstellungen, Kostenanalysen, etc.), wurden die vorstehend aufgeführten Kostenstellen jeweils mit Abkürzungen versehen um diese sodann so zu kennzeichnen, dass diese als Zuordnungskriterium dienen können. Alternativ kann man in verschiedenen Sofwareanwendungen eine Zuordnung von Kosten und Leistungen auch über Gemeindekennziffern realisieren.

Für die Gemeinden werden die folgenden Abkürzungen jeweils an die Endkostenstelle angegliedert (Tabelle 2):

Tabelle 2 – Abkürzungen der Mitgliedsgemeinden für die Endkostenstellenstruktur

(Mitglieds-)Gemeinde	Kürzel[24]
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	BE
Stadt Bad Bevensen	BB
Klosterflecken Ebstorf	EB
Gemeinde Altenmedingen	AM
Gemeinde Barum	BA
Gemeinde Emmendorf	EM
Gemeinde Hanstedt	HA
Gemeinde Himbergen	HI
Gemeinde Jelmstorf	JE
Gemeinde Natendorf	NA
Gemeinde Römstedt	RO
Gemeinde Weste	WE
Gemeinde Wriedel	WR
Gemeinde Schwienau	SC

Quelle: Eigene Darstellung.

23 Aus Zuordnungs- und Auswertungsgründen kann anstatt dieser Endkostenstelle (= Kostenträger) das „Vorschalten" weiterer Informationsträger sinnvoll sein (z.B. Schulgebäude, Feuerwehrgerätehäuser, Bushaltsstellenhäuschen, etc.). Für die reine Zurechnung von Kosten auf Kostenträger wäre eine weitere Untergliederung nicht notwendig.

24 Alternativ können Gemeindekennziffern verwendet werden (dies ist programmabhängig).

In einer Einheitsgemeinde könnten Endkostenstellen und Kostenträger grundsätzlich synchron miteinander sein um die KLR möglichst schlank und effizient zu halten. Von diesem Umsand (Kostenträger = Produkt) geht im Übrigen auch das Haushaltsrecht in Niedersachsen aus. Die spezielle Struktur einer Samtgemeinde jedoch erfordert ein probates Mittel zur Abbildung der Kostenverursachung durch die einzelnen Mitgliedsgemeinden. Aus diesem Grund wurde das hier vorgeschlagene Werkzeug der zusätzlichen Kennungen verwendet.

c. Bestimmung von Kostenträgern

Zur finalen Zuordnung der Kosten auf die kostenverursachenden Organisationseinheiten/Abnehmer (Fachbereiche und deren bewirtschaftete Produkte) wurde eine Kostenträgerstruktur nach dem kommunalen Produktportfolio gewählt:

Produkt 101: Zentrale Dienste
Produkt 205: Verwaltung des allgem. Grundvermögens
Produkt 302: Öffentl. Sicherheit u. Ordnung
Produkt 312: Märkte
Produkt 401: Räuml. Planung u. Entwicklung
Produkt 403: Straßen und Verkehrsflächen
Produkt 404: Straßenrein. u. -Beleuchtung
Produkt 405: öffentl. Gewässer
Produkt 407: Abwasserbeseitigung
Produkt 408: Gebäude- u. Liegenschaftsmanagement
Produkt 409: Grün- u. Erholungsflächen
Produkt 410: Spielplätze
Produkt 411: öffentliche Bedürfnisanstalten

Durch die Synchronizität zwischen Kostenträger und Produkt, wird gewährleistet, dass internen Verrechnungen im Haushaltsplan je Produkt direkt unter „Aufwendungen aus der ILV" abbildbar sind und hier die Schnittstelle zwischen der KLR als Teil des internem Rechnungswesens hin zum Haushaltsplan als Teil des externen Rechnungswesens transparent wird.

5. Ergebnisse der Fallstudie-Beantwortung der Forschungsfrage und Zielabgleich

Bessere Transparenz in Sachen Kostenverursachung:

Eine KLR kann unter den in dieser Abhandlung berücksichtigten Parametern berücksichtigen, dass eine genauere Erfassung, Verteilung und Zurechnung der im und durch den Baubetriebshof erstellten Leistungen erfolgen kann. Durch Vorkostenstellen werden Gemeinkosten auf Endkostenstellen verteilt. Wenn auch mit einer kleinen methodischen Brücke der hier verwendeten Kürzel je Mitgliedsgemeinde sollten Endkostenstellen weitgehend synchron mit Kostenträgern sein. Letztere sind hier als Produkt organisiert. Da Kommunen nach der Doppik in den einzelnen Organisationseinheiten (Ämter, Fachbereiche, Abteilungen) stets klar zugeteilte Produkte bewirtschaften, für die sie zuständig sind, lässt sich so klar zurechnen wer welche Kosten im Baubetriebshof verursacht hat, indem er dessen Leistungen in Anspruch nahm.

Vereinfachung der Kalkulation der Stundenverrechnungssätze:

Stundenverrechnungssätze können auf Basis der Ist-Kosten eines Jahres berechnet werden und damit als Soll für das Folgejahr eingehen. Weitere Verrechnungssätze sind an dieser Stelle nach den örtlichen Spezifika wahlweise zu bilden und als Vorkostenstelle festlegbar.

Vereinfachung der Haushaltsplanung:

Die Bewirtschaftung der einzelnen „Bestellerprodukte" und des Produktes Baubetriebshof selbst kann bei der Haushaltsaufstellung durch eine KLR passgenauer und wirklichkeitsnäher vorgenommen werden. So können beim Bestellerprodukt die voraussichtlichen Aufwendungen für ein folgendes Haushaltsjahr (abgeleitet aus den Ist-Kosten der KLR für ein abgelaufenes Haushaltsjahr) realitätsnäher kalkuliert werden. Dasselbe trifft den Baubetriebshof für seine Kostenstruktur, die letztlich die Preise ihrer Leistungen bedingt. Für den Baubetriebshof sind jedoch ebenfalls die Erlöse aus interner Leistungsverrechnung wichtig um eine Produktkostendeckung erreichen zu können. Genau an dieser Stelle knüpft der Effizienzgesichtspunkt an. Der Ist-Zustand eines Jahres sollte zugleich eine Herausforderung der Verbesserung für ein Folgejahr für den Produktverantwortlichen des Baubetriebshofes sein, wenngleich diese natürlich aufgrund aufgrund witterungsbedingter Unsicherheiten stets mit Unsicherheiten behaftet sein kann.

Vergleichbarkeit mit anderen Baubetriebshöfen:

In Bezug auf Verrechnungssätze (Maschinen-, Personal-, Fuhrpark, etc.) ist ein Benchmarking grundsätzlich möglich. Verrechnungssätze können als Kennzahlen dienen. Sind andere Baubetriebshöfe weit unter den Losgrößen des Baubetriebshofes Bevensen-Ebstorf lohnt es sich die Strukturen, Prozesse und Maschinen näher ins Vergleichskalkül einzubeziehen und ggf. vom Benchpartner zu lernen.

Einen Vergleich zu privaten Unternehmen jedoch sollte man mit Vorsicht genießen. Da kommunale Baubetriebshöfe ein ähnliches Leistungsportfolio aufweisen wie private Garten- und Landschaftsbauunternehmen, eignen sich ihre Leistungen -so zumindest die landläufige Meinung in zahlreichen politischen und administrativen Diskussionen- nahezu perfekt dazu, einen Vergleich zwischen den beiden Gegensätzen Markt oder Staat (Eigenfertigung oder Fremdbezug) vorzunehmen.

Tatsächlich jedoch muss nüchtern resümiert werden, dass der private Unternehmer im Falle einer Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben des Baubetriebshofes (Bsp. vollständiges oder partielles Outsourcing) in seinem theoretischen Effizienzvorsprung bei anderen privatwirtschaftlichen Tätigkeiten eingeschränkt wird. Faktisch wird durch die Fremdvergabe zunächst eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen, die abzusichern ist und Transaktionskosten erhöht. Darüber hinaus wird das private Unternehmen im Fall der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe automatisch zu einem regulierten Privatunternehmen. Die Effizienz beider Vergleichspaare wird somit auf die Wahrnehmung der Schnittmenge der öffentlichen Aufgabe durch Markt und Staat beschränkt. Der private Unternehmer verliert durch die Regulierungsinstanz der Kommune an Effizienz[25] und insgesamt kommen neben Gemeinwohleinbußen auch Gefahren in Form von erhöhten Preisen oder Qualitätseinschränkungen dazu. Bei der staatlichen Aufgabenwahrnehmung gilt grundsätzlich die Überwachungs- und damit Regulierungskette „Wähler-Parlament-Management", wobei im Fall der Beauftragung eines privaten Unternehmens mit öffentlichen Aufgaben des Baubetriebshofes die mehrstufige Auftraggeber-Auf-

25 Vgl. dazu *Mühlenkamp, H.* Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen-Unternehmensziele, Effizienzmaßstäbe und empirische Befunde. In Schaefer, C./Theuvsen, L. (Hrsg.): Renaissance öffentlichen Wirtschaftens, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2012, S. 24, 29 ff.

tragnehmer-Kette „Wähler-Parlament-Regulierungsinstanz (Behörde)-Management des Privaten" sowie ggf. noch deren Aufsichtsorgan fällt.[26] Interessenkonflikte und Unsicherheiten sind hier vorprogrammiert und erhöhen die Kosten. Umsatzsteuerliche Aspekte und die Gewinnspanne einmal ausgenommen.

6. Implikationen für die Kommunalpraxis und Zukunftsausblick

Eine KLR ist im sinnvoll dimensionierten Rahmen ein gutes Werkzeug um die Effizienz oder Ineffizienz einzelner Bereiche in der Verwaltung messbar zu machen. Sie sollte jedoch und damit wiederholen sich die Gelehrten ständig nicht überdimensioniert und kontrollorientiert aufgestellt werden. In einem solchen Fall wird Verwaltung zum Selbstzweck betrieben und potenziell aufzudeckende Effizienzpotenziale durch die KLR werden bereits im Vorfeld durch ihren Betrieb aufgezehrt.

Eine flächendeckende KLR muss in kleineren und mittleren Kommunen nicht zwingend vorherrschen, jedoch kann auch sie sinnvoll dimensioniert vollflächig betrieben werden. Zumindest aber in gebührenrechnenden Einrichtungen (Friedhof, Abwasser, Straßenreinigung) ist es rechtlich unumgänglich und ökonomisch sinnvoll eine KLR zu betreiben.

Eine KLR kann auch für ein produktorientiertes Berichtswesen die erforderlichen Kennzahlen liefern (z.B. Kostendeckungsgrade) und komplettiert damit das Steuerungsportfolio von rechtlich ohnehin vorgeschriebenen Instrumenten, welche spätestens nach der Einführung europäischer Rechnungslegungsstandards EPSAS noch einmal eine andere Brisanz erfahren dürften.[27]

26 Vgl. analog *Mühlenkamp*, Öffentliche Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, ZögU, Bd. 29, Ausgabe 4/2006, 407.

27 Vgl. dazu *Schubert/Slabon,* EPSAS – ein kommunales Megaprojekt à la Doppik vol. 2.0? der gemeindehaushalt 6/2015, S. 139.

Fallbearbeitungen

Holger Weidemann*

Die neue Grundstückszufahrt
– Die Online-Fallbearbeitung** –

Sachverhalt

Felix Heuer

28833 Bassum, 2. Februar 2016
Im Felde 2 a
Tel.: 04241 12345
Bio-Landwirt@Heuer.de

An den
Landkreis Diepholz
Am Marktplatz 1
33445 Diepholz

Eingang: 4.2.2016

Neue Grundstückszufahrt

Sehr geehrte Damen und Herren,

in dritter Generation wird von meiner Familie der „**Heuer-Hof**" in Bassum-Bramstedt bewirtschaftet. Die Hofstelle befindet sich an der Kreisstraße 12 und liegt ein wenig von dem eigentlichen Ortskern entfernt. Schon vor gut 10 Jahren habe ich den Betrieb auf die Öko-Produktion umgestellt. Seit ca. zwei Jahren wird auf dem Hof auch ein kleiner Hofladen betrieben. Um den Betriebsablauf zu optimieren und auch den landwirtschaftlichen Betrieb und den Geschäftsbetrieb des Hofladens zu entzerren ist es sinnvoll, eine weitere Hofzufahrt anzulegen. So wird es auch gelingen, mehr Kunden für den Hofladen zu gewinnen. So hat es doch in der Vergangenheit immer wieder Kritik von Kunden an dem Begegnungsverkehr mit landwirtschaftlichen Großgeräten auf der Hofanlage gegeben.

Ich stelle damit ausdrücklich den Antrag, mir die Anlegung einer zweiten, ca. 6,50 m breiten Hofzufahrt zur Kreisstraße zu genehmigen. Die Lage der neuen Hofzufahrt können Sie der anliegenden Skizze entnehmen (vom Abdruck der Zeichnung wurde abgesehen).

Mit freundlichen Grüßen

Felix Heuer

* Prof. *Holger Weidemann* ist Vizepräsident der kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Bildungszentrums Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts, Hannover.

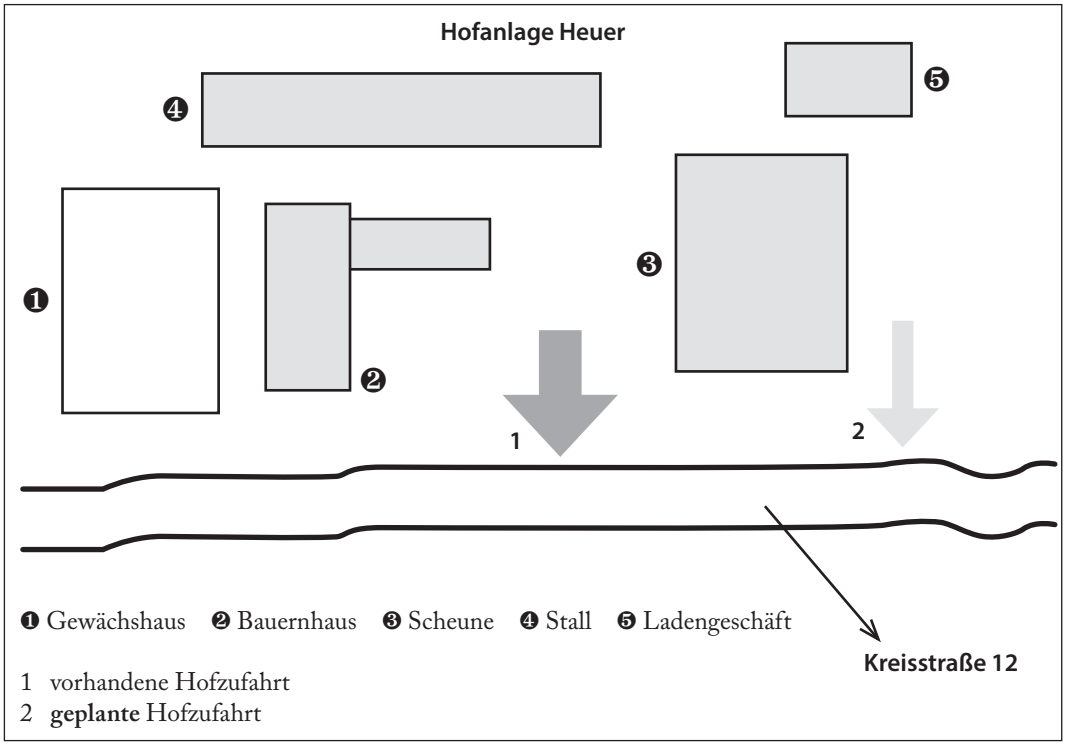
** Die Besonderheit dieser Fallbearbeitung liegt darin, dass die Lösungshinweise nicht im unmittelbaren Anschluss an die Aufgabenstellung folgen, sondern **Online** unter der Adresse **www.dvp-digital.de** eingesehen werden können. Zudem können Sie dort ergänzende Hinweise lesen.

Diepholz, den 16. Februar 2016
AZ.: 24/18NStrG/2016

1. Vermerk

Heute fand, unter Beteiligung von Vertretern der Polizeistation Bassum (POM Krause) und der Stadtverwaltung (GOI Kühne) eine Ortsbegehung statt. Anwesend war auch der Antragsteller, Herr Heuer.

Die Kreisstraße 12 verbindet die Städte Syke und Bassum und führt durch den Ortskern von Bramstedt (Ortsteil von Bassum). Die Hofstelle liegt ca. 150 m vor der eigentlichen Ortschaft. Die vorhandene Fläche zwischen der Hofstelle und dem ersten Haus der Ortschaft ist mit Laubbäumen bewaldet (ca. 1,5 ha Gesamtgröße). Zur Hofstelle (Gemarkung Geestrand, Flur 6, Flurstück 4) gehören fünf Gebäude:



Die Ländereien liegen in der Nähe der Hofstelle und umfassen ca. 72 ha. Vorwiegend werden bestimmte Getreidesorten angepflanzt. Daneben hat sich Heuer auf den Anbau von Gemüse spezialisiert. Er bietet für Kunden in der Region einen sog. Frischedienst an. So erhalten diese Kunden wöchentlich eine Gemüsekiste, bestückt mit Gemüse der Saison. Zwei Mitarbeiter kümmern sich um diesen Geschäftszweig. Heuer setzt zwei Kastenwagen ein, um seine Kunden zu beliefern. Diese werden auf der Hofstelle beladen. Zudem verfügt er über verschiedene landwirtschaftliche Großgeräte (u.a. zwei Traktoren, einem Mähdrescher). Während der Ortsbesichtigung zeigte sich schon, dass es für die Kunden des Hofladens nicht immer ganz einfach war, ihren PKW zum Ladenparkplatz zu fahren. Eine weitere Hofzufahrt würde die beiden Betriebsbereiche trennen und gewisse Gefahrenpunkte entschärfen.

Die Kreisstraße verfügt an dieser Stelle über keinen Fußweg. Eine weitere Anbindung würde damit einen unmittelbaren Zugang zur Straße ermöglichen. Auf der Kreisstraße gibt es in der Zeit zwischen 7.30 Uhr und 8.30 Uhr und zwischen 17.00 und 18.00 Uhr einen etwas erhöhten KFZ-Verkehr. Grund hierfür ist der Schulbus- und Pendlerverkehr. Insgesamt betrachtet handelt es sich aber um eine Straße mit eher mäßigem Verkehrsaufkommen. Im fraglichen Bereich gab es in den vergangenen Jahren auch keine Unfälle. Die Sicht für die übrigen Verkehrsteilnehmer ist gut, zumal in diesem Bereich der Straße keine Kurven vorhanden sind. Seitens der Polizei werden keine Bedenken gegen eine weitere Zufahrt erhoben. Der Vertreter der Stadt begrüßt ausdrücklich die weitere Zufahrt. Es ist erklärtes Ziel der Stadt, die ökologische Landwirtschaft zu unterstützen. Bei Heuer sei die Umstellung gelungen und es handelt sich um einen Vorzeigebetrieb in der Stadt.

Im Bereich der gesamten Hofanlage dürfen die Nutzer der K 12 allenfalls Tempo 70 fahren. Entsprechende Verkehrszeichen sind vor Jahren angebracht worden.

2. Herrn Köhler zur Kenntnis und weiteren Veranlassung

Aufgabenstellung
1. Bitte prüfen Sie gutachtlich, ob dem Antrag entsprochen werden kann und unterbreiten Sie einen Entscheidungsvorschlag.
2. Bitte fertigen Sie das abschließende Schreiben in dieser Angelegenheit.

Bearbeitungshinweise
1. Die Stadt Bassum(17.450 Einwohner) liegt im Landkreis Diepholz in Niedersachsen.
2. Es handelt sich um eine gewidmete Kreisstraße

Holger Franke*

Wohncontainerdorf für Flüchtlinge

– Fallbearbeitung aus dem Baurecht –

A. Einführung

Durch die steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden seit dem Jahr 2014 ist ein zunehmender, dringender Bedarf entstanden, ausreichende Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen bzw. anzubieten.[1] Oftmals stand das Bauplanungsrecht der Genehmigung von Gemeinschaftsunterkünften im Wege bzw. sorgte für eine Versagung der baurechtlichen Genehmigung.[2] Der Gesetzgeber hat auf diese unbefriedigende Situation mit zwei Baurechts-Novellen, dem Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmegesetz vom 20.11.2014[3] und dem Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015[4], reagiert. Beide BauGB-Flüchtlingsnovellen sehen mit den Regelungen des § 246 Abs. 8–17 BauGB erhebliche Erleichterungen in Hinblick auf die bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit von Gemeinschaftsunterkünften für verschiedene Fallkonstellationen vor. Im Landkreis Rostock wurden in den letzten Monaten vor allem Gemeinschaftsunterkünfte in Gewerbegebieten (z.B. Umwandelung von Bürogebäuden oder Baumärkten) und die Neuerrichtung von Wohncontainerdörfern im Außenbereich beantragt. Für die Fallbearbeitung wird ein Fall aus der Genehmigungspraxis aufgegriffen. Im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen sollen die Neuregelungen für Gemeinschaftsunterkünfte im Außenbereich erarbeitet werden. Den Schwerpunkt der Prüfung bilden die Regelungen des § 35 BauGB i.V.m. § 246 Abs. 9 und Abs. 13 BauGB Bauordnungsrechtliche und umweltrechtliche Fragen (insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) sollen aus zeitlichen Gründen nicht angesprochen werden.

B. Sachverhalt (Fall)

A beabsichtigt in der Stadt Güstrow im Landkreis Rostock, eine Gemeinschaftsunterkunft mit 70 Wohncontainermodulen (nebst Modulen für Gemeinschaftsküchen und gemeinschaftlichen Sanitärbereichen) für 300 Asylbegehrende und Flüchtlinge zu errichten. Die Modulbauten sollen für drei Jahre betrieben und vermietet werden.
Das vorgesehene Grundstück befindet sich an einer Ausfallstraße, die von einem Rad-/Fußweg begleitet wird. Zwischen dem Grundstück und der letzten gemeindlichen Bebauung liegen eine Straße sowie eine größere Streuobstwiese; der nächste Siedlungsbereich liegt 400 m entfernt (s. Lageskizze). Ein Bebauungsplan existiert für die vorgesehene Fläche nicht. Der Flächennutzungsplan der Stadt Güstrow sieht für das vorgesehene Grundstück eine landwirtschaftliche Fläche vor. Eine Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr besteht nicht; die nächste Einkaufsmöglichkeit ist 2,0 km entfernt.
A beantragt schriftlich und mit allen erforderlichen Unterlagen beim Landrat des Landkreises Rostock am 21.12. 2015 eine Baugenehmigung für die Gemeinschaftsunterkunft. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens erteilt die Stadt Güstrow ihr Einvernehmen für das Vorhaben. Am 10.2. 2016 wird der Antrag vom Landrat des LK Rostock abgelehnt. Zur Begründung wird vorgetragen, dass das Vorhaben aus bauplanungsrechtlichen Gründen nicht genehmigungsfähig sei. Das Vorhaben würde dem Flächennutzungsplan widersprechen und die Entstehung einer Splittersiedlung befürchten lassen. Auch sei das Vorhaben zu weit von der kommunalen Infrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten, ÖPNV) entfernt; die Einrichtung sei den Flüchtlingen daher nicht zuzumuten.

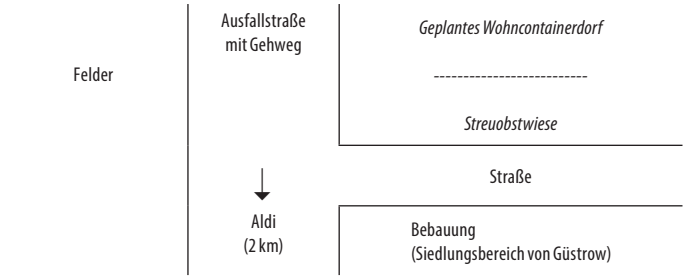
Gegen den ablehnenden Bescheid legt A fristgerecht Widerspruch ein.

Prüfen Sie bitte die Begründetheit des zulässigen Widerspruchs.

Hinweis:

Es ist davon auszugehen, dass die Erschließung des Grundstücks gesichert ist.
Bauordnungsrechtliche und umweltrechtliche Vorschriften (incl. der Beteiligungsregelungen für die Fachbehörden und der Vorschriften für eine Umweltverträglichkeitsprüfung) sind nicht zu prüfen.

Lageskizze:



C. Lösungsskizze

Begründetheit des Verpflichtungswiderspruchs

Der Verpflichtungswiderspruch ist begründet, soweit die Ablehnung des beantragten Verwaltungsaktes (VA) rechtswidrig und der Widerspruchsführer dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§§ 68 Abs. 2, 1, 113 Abs. 5 VWGO) oder soweit die Versagung eines Ermessens-VA zweckwidrigerweise erfolgt ist (§ 68 Abs. 2, 1 VWGO). Rechtswidrig

* Regierungsdirektor Dr. *Holger Franke* ist Dozent für Bau-und Umweltrecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpomern.

1 S. hierzu ausführlich *Kment/Berger,* BauR 2015, S.211.

2 S. nur die vielzitierten Urteile des *VGH BW,* DVBl 2013, S.795 ff. und des *OVG Hamburg,* NVwZ-RR 2013, S. 990 ff., welche eine Gemeinschaftunterkunft in einem Gewerbegebiet für gebietsunverträglich bewerteten.

3 BGBl 2014, I, S.1748; s. zu dieser 1. BauGB-Flüchtlingsnovelle: *Kment/Berger,* a.a.O.; *Scheidler,* UPR 2015, S. 41 ff.; *Krautzberger,* UPR 2015, S.20 ff.: *Porz/Düsterdiek,* KommP spezial 2015, S. 147 ff.; *Battis/Mitschang/Reidt,* NVwZ 2014, S.1609 ff.; *Ewer/Mutschler-Siebert,* NJW 2016, S. 11 ff.

4 BGBl 2015, I, S.1722; S. zur 2. BauGB Flüchtlingsnovelle: *Scheidler,* UPR 2015, S .479 ff.; *Battis/Mitschang/Reidt,* NVwZ 2015, S.1633 ff.; *Krautzberger/Stuer,* DVBl 2015, S. 1545 ff.; *Ewer/Mutschler-Siebert,* a.a.O..

ist die Ablehnung eines beantragten VA im Falle einer gebundenen Entscheidung und bei Ermessensreduzierung auf Null, wenn der Widerspruchsführer einen Anspruch auf den Erlass des beantragten VA hat; im Falle einer Ermessensreduzierung, wenn der Widerspruchsführer einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hat und die Versagung ermessensfehlerhaft erfolgt ist.

I. Anspruchsgrundlage nach § 72 Abs.1 Landesbauordnung (LBauO M-V)

Nach § 72 Abs.1 LBauO M-V ist die Baugenehmigung zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind.
Die Anwendung dieser Anspruchsgrundlage setzt voraus, dass andere Genehmigungsverfahren nicht vorrangig sind und eine Genehmigungsbedürftigkeit des Bauvorhabens nach § 59 LBauO M-V vorliegt.
(Es ist auch vertretbar, die Frage der Genehmigungsbedürftigkeit im Rahmen der materiellen Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen.)

1. Vorrang anderer Genehmigungsverfahren (s. § 60 LBauO M-V)

Ein Vorrang anderer Genehmigungsverfahren, insbesondere des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), kam hier nicht in Betracht (das geplante Vorhaben ist kein genehmigungsbedürftiges Vorhaben im Sinne von § 4 BImSchG i.V. mit der Anlage 1 der 4. BImSchV).

2. Genehmigungsbedürftiges Vorhaben gemäß § 59 LBauO M-V

Das Vorhaben des A müsste nach § 59 Abs. 1 LBauO M-V genehmigungsbedürftig sein. Nach dieser Vorschrift bedarf die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und der Abbruch denkmalgeschützter Anlagen grundsätzlich einer Baugenehmigung. Der Begriff der Anlage wird in § 2 Abs. 1 S. 3 LBauO M-V definiert; danach sind Anlagen in erster Linie bauliche Anlagen i. S. von § 2 Abs. 1 S. 1 LBauO M-V. Dies sind Anlagen, die aus Bauprodukten hergestellt und mit dem Erdboden verbunden sind. Dabei genügt es, wenn die Anlage aufgrund eigener Schwere auf dem Boden ruht. Danach liegt hier unproblematisch eine bauliche Anlage vor: Wohncontainer sind aus Bauprodukten hergestellt (s. die Definition für Bauprodukte in § 2 Abs. 10 LBauO M-V). Zudem ruhen sie aufgrund eigener Schwere auf dem Boden.[5]

Zu prüfen ist weiterhin, ob eine Ausnahme von der Genehmigungsbedürftigkeit gemäß §§ 61 ff. LBauO M-V in Betracht kommt:

Ein verfahrensfreies Bauvorhaben gemäß § 61 Abs. 1 LBauO M-V (hierunter fallen kleinere Bauvorhaben wie Carports oder Gartenlauben) ist hier nicht ersichtlich.

Eine Genehmigungsfreistellung nach § 62 LBauO M-V, die für Wohngebäude nur eine Anzeigepflicht an die Gemeinde vorschreibt, kommt bei Sonderbauten nicht in Betracht. Gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 11 LBauO M-V zählen Einrichtungen zur Unterbringung von Menschen sowie Wohnheime zu den Sonderbauten. Ferner fehlt es auch an einem für die Genehmigungsfreistellung notwendigen Bebauungsplan (§ 62 Abs. 2 Nr. 1 LBauO M-V).
Bei den Wohncontainern handelt es sich auch nicht um sog. fliegende Bauten gemäß § 76 LBauO M-V (hierbei handelt es sich in erster Linie um Zirkuszelte und Karussells, für die lediglich eine Ausführungsgenehmigung erforderlich ist), da sie hier für 3 Jahre dauerhaft an einem Ort verbleiben sollen.[6]

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es sich um ein genehmigungsbedürftiges Bauvorhaben handelt, mithin § 72 Abs. 1 LBauO M-V anwendbar ist.

II. Formelle Anspruchsvoraussetzungen

1. Antragstellung an die zuständige Erlassbehörde

Ein schriftlicher Antrag gemäß § 68 Abs. 1,2 LBauO M-V mit allen erforderlichen Unterlagen lag hier vor (s. Sachverhalt).

Der Bauantrag wurde beim Landrat des LK Rostock eingereicht. Nach §§ 68 Abs.1, 57 Abs. 2 S.1 LBauO M-V ist der Bauantrag bei der unteren Bauaufsichtsbehörde einzureichen; dies sind gemäß § 57 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LBauO M-V die Landräte und die Oberbürgermeister der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Bei der Stadt Güstrow handelt es nicht um eine große kreisangehörige Stadt (s. § 7 Abs. 2 S.1 Kommunalverfassung M-V), somit ist der Landrat sachlich zuständig. Da der Landrat des Kreises Rostock auch örtlich gemäß § 5 Abs. 1 Sicherheits- und Ordnungsgesetz M-V (auch vertretbar § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG M-V) zuständig ist (Bezirksprinzip) – das Grundstück liegt im Landkreis Rostock – wurde der Antrag bei der zuständigen Bauaufsichtsbehörde gestellt.

2. Verfahren

Für eine Baugenehmigung, die ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Außenbereich (§ 35 BauGB) zum Gegenstand hat – nur diese beiden Varianten kommen im vorliegenden Fall in Betracht –, ist gemäß § 69 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LBauO M-V i.V.m. § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich bzw. Voraussetzung für ihre Erteilung. Laut Sachverhalt hat die Stadt Güstrow ihr Einvernehmen erteilt.

Eine förmliche Beteiligung von Eigentümern benachbarter Grundstücke gemäß § 70 Abs. 1 S. 1 LBauO M-V kam hier nicht in Betracht. Diese ist nur dann vorgeschrieben, wenn es um die Erteilung von Abweichungen oder Befreiungen in Hinblick auf nachbarschützende Vorschriften (z.B. Abstandsvorschriften) geht.

Laut dem Klausur-Hinweis sollte nicht geprüft werden, ob eine Umwelt-verträglichkeitsprüfung oder zumindest eine UVP-Vorprüfung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durchgeführt werden musste.
(Ausdrücklich ist eine Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge in den Anlagen der Gesetze über die Umweltverträglichkeitsprüfung

5 s. speziell zu Containern, *Reichel/Schulte,* Handbuch des Bauordnungsrechts 2004, S. 157.

6 s. zum Begriff des fliegenden Baus, *Stüer,* Handbuch des Bau-und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, S.799; *Krautzberger,* in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg, Kommentar zum BauGB, Stand: 1.8.2015, § 29, Rdn.28.

nicht genannt. Daher hätte geprüft werden können, ob die Gemeinschaftunterkunft noch als eine große Einrichtung der Fremdenbeherbergung angesehen werden kann, für die gemäß Nr. 30 Anlage 1 Landes-UVPG-M-V i.V.m. Nr. 18. 1 der Anlage 1 Bundes-UVPG eine Vorprüfungspflicht in Hinblick auf eine umfängliche Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. [7])

Laut dem Hinweis sollte die Beteiligung von anderen Fachbehörden – insbesondere des Einvernehmens der unteren Naturschutzbehörde gemäß § 42 Abs. 1 S. 1 i.V.m. 12 Abs. 1 Nr.12, Abs. 6 NatSchAG M-V – nicht geprüft werden.

III. Materielle Anspruchsvoraussetzungen

1. Prüfungsumfang

Zunächst ist zu klären, welche öffentlich-rechtlichen Vorschriften dem Bauvorhaben entgegenstehen könnten bzw. welche Normen im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind. Dies ist davon abhängig, ob ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren gemäß § 63 LBauO M-V – hier entfällt grundsätzlich die Prüfung der Landesbauordnung mit Ausnahme der Abstandsvorschriften des § 6 – oder ein reguläres („volles") Genehmigungsverfahren gemäß § 64 LBauO M-V vorgeschrieben ist.
Das vereinfachte Verfahren kommt für Wohngebäude gemäß § 63 Abs. 1 S. 1 Nr.1 LBauO M-V in Frage, ausgenommen sind jedoch Sonderbauten. Gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 11 LBauO MV zählen Einrichtungen zur Unterbringung von Personen und Wohnheime zu den Sonderbauten (s.o.). Daher ist hier das reguläre Verfahren mit einer vollumfänglichen Prüfung gemäß § 64 LBauO M-V das richtige Genehmigungsverfahren.

2. Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens

Zu prüfen ist, ob die geplante Gemeinschaftsunterkunft den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht, die im regulären Verfahren gemäß § 64 LBauO M-V zu prüfen sind. Hierbei handelt es sich konkret um die Vorschriften des Bauplanungsrechts (BauGB), des Bauordnungsrechts (LBauO M-V) und den sonstigen Normen i.S. des § 64 S. 2 Nr. 3 LBauO M-V (z.B. des Naturschutzrechts).
Im vorliegenden Fall sollte nur die bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit geprüft werden; andere Prüfungspunkte sind auch aus dem Sachverhalt bzw. der Fallschilderung nicht ersichtlich.

2.1 Anwendbarkeit der §§ 30 ff. BauGB

Voraussetzung für die Anwendbarkeit der einschlägigen Vorschriften des Bauplanungsrechts, d.h. der §§ 30 ff. BauGB, ist das Vorliegen einer baulichen Anlage im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB. Der Begriff der baulichen Anlage ist nach h.M. nicht mit dem Anlagenbegriff der Landesbauordnung identisch. Während das Bauordnungsrecht vor allem auf sicherheitsrechtliche Gesichtspunkte abstellt, hängt der bauplanungsrechtliche Anlagenbegriff nach Auffassung des BVerwG von zwei Elementen ab: zum einen, ob die Anlage in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden ist – man spricht in diesem Zusammenhang auch von der „Ortsfestigkeit" einer Anlage – und zum anderen, ob ihr eine mögliche bodenrechtliche Relevanz zukommt, d.h. ob durch die Anlage die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt werden, dass ein Bedürfnis nach planungsrechtlicher Regelung besteht.[8]
Danach liegt hier eine bauliche Anlage im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB unproblematisch vor. An die „Ortsfestigkeit" einer Anlage werden keine hohen technischen Anforderungen gestellt. Es genügt, wenn die Anlage nur durch ihre Schwerkraft mit dem Grundstück verbunden ist.[9] Für das Erfordernis der „Dauer" genügt ein Zustand, der für mehrere Monate besteht.[10] Da die Container für drei Jahre auf dem Boden ruhen, ist eine dauerhafte „Ortsfestigkeit" gegeben. Die bodenrechtliche Relevanz ergibt sich zumindest aus dem neu eingeführten Belang des § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB (Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrende und ihre Unterbringung).

2.2 Planungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 BauGB

2.2.1 Außenbereich

Eine bauplanungsrechtliche Beurteilung des Vorhabens nach § 35 BauGB setzt voraus, dass das Grundstück im Außenbereich liegt. Der Außenbereich im Sinne dieser Vorschrift wird negativ definiert und liegt dann vor, wenn §§ 30 Abs. 1, 2 oder 34 BauGB nicht anwendbar sind.
Ein Bebauungsplan lag laut Sachverhalt nicht vor. Auch ist ein „im Zusammenhang bebauter Ortsteil" i. S. des § 34 BauGB zu verneinen: Ein Ortsteil ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Maßstabsbildend können dabei nur Bauwerke sein, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen und nicht nur vorübergehend genutzt werden. Ein Bebauungszusammenhang ist dann gegeben, wenn die Bebauung einen Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt. Der Bebauungszusammenhang endet in der Regel am letzten Baukörper.[11] Da hier der nächste Siedlungsbereich 400 m entfernt liegt – dazwischen liegen eine Streuobstwiese sowie eine Straße – ist ein Bebauungszusammenhang hier eindeutig zu verneinen.
Es handelt sich hier um eine Fläche im Außenbereich.

2.2.2 Privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB

Bei dem Vorhaben könnte es sich um ein privilegiertes (bevorzugtes) Vorhaben handeln, dessen Zulässigkeit sich nach § 35 Abs. 1 BauGB beurteilt.
In Betracht kommt hier lediglich der „Privilegierungs-Auffangtatbestand" des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, da eine Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge nicht unter die speziellen Vorhaben der übrigen Nummern des § 35 Abs. 1 BauGB fällt.
Eine Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist jedoch für eine Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende nicht einschlägig: Nach dieser Vorschrift werden nur diejenigen Vorhaben bevorzugt, die wegen ihrer besonderen Anforderungen an die Umgebung (z.B. Wetterstation), wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die

7 S. auch den Hinweis bei *Battis/Mitschang/Reidt,* NVwZ 2014, S. 1609 (1613), Fn 48.

8 BVerwGE 44, 59 (61).
9 *Krautzberger,* in: Ernst/Zinhahn/Bielenberg, a.a.O., § 29 Rdn. 29.
10 Ebd. § 29 Rdn.27.
11 *Mitschang/Reidt,* in: Battis/Kautzberger/Löhr, Kommentar zum BauGB, 12. Aufl. 2014, § 34 Rdn.3.

Umgebung (z.B. Schweinemastbetrieb) oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung (z.B. Ski-Hütte) nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen.[12]

2.2.3 Sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB

Es handelt sich bei einer Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge um ein sonstiges Vorhaben,[13] welches nach § 35 Abs. 2 BauGB dann zugelassen werden kann, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden. Die in Betracht kommenden Belange sind in § 35 Abs. 3 BauGB beispielhaft aufgeführt („insbesondere").

– §35 Abs. 3 S. 1 Nr.1 („Flächennutzungsplan")
Da laut Sachverhalt der Flächennutzungsplan der Stadt Güstrow eine landwirtschaftliche Fläche für das vorgesehene Grundstück ausgewiesen hat, steht der Flächennutzungsplan als öffentlicher Belang der Gemeinschaftsunterkunft entgegen.

– § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB („schädliche Umwelteinwirkungen")
Anhaltspunkte für eine Prüfung dieses Belangs bestehen im vorliegenden Fall nicht. (In der Praxis kann dieser Belang eine erhebliche Rolle spielen, da das hier verankerte Rücksichtnahmegebot häufig von Nachbarn bezüglich unzumutbarer Lärmimmissionen geltend gemacht wird. Zu berücksichtigen ist, dass die Technische Anleitung Lärm für eine soziale Anlage, wie die Gemeinschaftunterkunft für Flüchtlinge, keine Anwendung findet (s. Ziffer. 1 h TA Lärm).[14] In der Regel ist die Rechtsprechung davon ausgegangen, dass eine Gemeinschaftsunterkunft keine unzumutbaren Belästigungen mit sich bringt und somit eine Verletzung des Rücksichtnahmegebotes nicht vorliegt.[15])

– § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 („natürliche Eigenart der Landschaft")
Aufgrund der Tatsache, dass ein Wohncontainerdorf errichtet werden soll, könnte hier die natürliche Eigenart der Landschaft im Sinne von § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB beeinträchtigt werden.
Durch diese Vorschrift soll der Außenbereich mit seiner naturgebenden Nutzung für die Allgemeinheit erhalten bleiben. Die Landschaft soll in ihrer natürlichen Funktion und Eigenart bewahrt bleiben. Aus diesem Grund sollen bauliche Anlagen abgewehrt werden, die der Landschaft wesensfremd sind.[16] Diese „Wesensfremdheit" wird man bei Wohncontainern in größerer Zahl bejahen müssen.

– § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 („Entstehung einer Splittersiedlung")
Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange könnte hier gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB dem Vorhaben entgegen stehen, wenn es die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten ließe, wobei in der Regel nicht der positive Nachweis erforderlich ist, dass die gesetzlich bereits vermutete Befürchtung auch im Einzelfall tatsächlich besteht. Die Entstehung einer Splittersiedlung ist dann zu erwarten, wenn ein Vorgang der Zersiedlung eingeleitet oder verfestigt wird. Dies ist bei der Errichtung von Wohngebäuden aber auch bereits von Anlagen regelmäßig der Fall, die für den Aufenthalt von Menschen bestimmt sind.
Bei der hier geplanten Gemeinschaftsunterkunft (nebst Sanitär- und Küchenmodulen) würde dieser Vorgang der Zersiedlung eingeleitet,[17] mithin ist die Entstehung einer Splittersiedlung zu befürchten.

– sonstiger Belang i.S. des § 35 Abs. 3 S.1 BauGB („insbesondere")
Als weiterer (nicht ausdrücklich genannter) Belang könnte ein Planungsgrundsatz i.S. des § 1 Abs. 5 BauGB entgegenstehen.[18] Danach ist eine menschenwürdige Umwelt (der Begriff wird hier weit verstanden) zu beachten bzw. die Bauvorschriften sollen so angewandt werden, dass sie den Bedürfnissen der Menschen gerecht werden.[19]
Es ist zu prüfen, ob bei der hier vorliegenden Randlage der Gemeinschaftsunterkunft noch eine angemessene bzw. menschenwürdige Unterbringung und Teilhabe am öffentlichen Leben (vergl. auch § 1 Abs. 6 Nr.13 BauGB) gegeben ist, da sich die Unterkunft außerhalb des Siedlungsbereiches befindet. Es fehlt eine unmittelbare Anbindung an die kommunale Infrastruktur (öffentlicher Nahverkehr, Einkaufsmöglichkeiten).
M.E. stellen die örtlichen Gegebenheiten sicherlich keine wünschenswerte bzw. optimale Unterbringungssituation dar; ein Integrationshindernis bzw. eine unzumutbare Unterbringung ist jedoch zu verneinen. Der Gesetzgeber hat bei der 2. BauGB Flüchtlingsnovelle gemäß § 246 Abs. 13 BauGB Grundstücke im Blick gehabt, die keinen räumlichen Bezug zum Siedlungsbereich haben und wo in der Regel eine direkte Anbindung an die kommunale Infrastruktur fehlen wird. Die hier angegebenen Entfernungen stellen sich noch nicht als menschenunwürdig dar und könnten aufgrund des Vorhandenseins eines Rad/Gehweges z.B. auch mit Fahrrädern bewältigt werden (bei den Gemeinschaftsunterkünften in Güstrow, die sich in Randlagen befinden, üblich).

2.2.4 Teilprivilegiertes (begünstigtes) Vorhaben gemäß § 246 Abs. 9, Abs. 13 i.V.m. § 35 Abs. 4 S.1 BauGB

Die Besorgnis des entgegenstehenden Flächennutzungsplans, der Entstehung einer Splittersiedlung sowie der Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft könnte jedoch durch die Neuregelungen gemäß § 246 Abs. 9 oder Abs. 13 i.V.m. § 35 Abs. 4 S.1 BauGB überwunden werden (sog. teilprivilegierte Vorhaben).
Unter den speziellen Voraussetzungen von § 246 Abs. 9 oder Abs. 13 BauGB gilt für eine Flüchtlingsunterkunft bis zum 31.12.2019 die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB (Rechtsfolgenverweisung). Danach kann den Flüchtlingsunterkünften nicht mehr entgegengehalten werden, dass sie gegen den Flächennutzungsplan verstoßen, die Entstehung einer Splittersiedlung befürchten lassen und die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen.
(Die Regelung bezieht sich nur auf diese Belange; die übrigen Belange i.S. des § 35 Abs. 3 BauGB, z.B. schädliche Umwelteinwirkungen, sind weiter zu berücksichtigen.)

– § 246 Abs. 9 BauGB

12 S. im einzelnen zu den Beispielen, Krautzberger, in; Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O., § 35 Rdn.44
13 VGH München, NVwZ 1992, S.1099; Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2014, S. 1609 (1613).
14 S. ausführlich zur Nichtanwendbarkeit der TA Lärm VG Hamburg, Beschluss vom 6.11.2015, 7 E 5650/15, S.19 (http:justiz.hamburg.de)
15 S. hierzu das *VG Hamburg,* ebd., S.20 ff..; *VGH BW,* NVwZ 1993, S.279 (280); *OVG Saarlouis,* NVwZ 1992, S. 1100 (1101); anders jedoch das VG Hamburg, Beschluss vom 15.12.2015, S. 14 (http:justiz.hamburg.de), welches ein großes Wohncontainerdorf für 952 Flüchtlinge in einem reinen Wohngebiet als „störend" bewertete.
16 S.*Mitschang/Reidt,* a.a.O., § 35 Rdn. 86.
17 S. *VGH München,* NVwZ 1992, S.1099.
18 S. *Jarass/Kment,* Kommentar zum BauGB, 2013, § 35 Rdn.67.
19 Ebd. § 1 Rdn. 25.

Zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen des § 246 Abs. 9 BauGB hier vorliegen. Danach muss das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Abs. 1 oder § 34 zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen. Diese „vorsichtige" Regelung soll zum einen den Außenbereich nicht übermäßig beeinträchtigen und zum anderen eine Anbindung der Gemeinschaftsunterkunft an die kommunale Infrastruktur sicher stellen. Unter dem Begriff „innerhalb des Siedlungsbereiches" ist der „Außenbereich im Innenbereich" (sog. Außenbereichsinsel) gemeint. Dieser liegt dann vor, wenn ein Grundstück zwar von Bebauung umgeben ist, es aber selbst keinen Bestandteil des Bebauungszusammenhangs bildet, also nicht selbst an dem Eindruck der Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit teilnimmt.[20]
Aufgrund der Lage des Grundstücks – zwischen dem Grundstück und der 400 m entfernten nächsten Bebauung befindet sich eine Streuobstwiese sowie eine Straße – ist dieser unmittelbare Zusammenhang zu bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereiches nicht mehr gegeben. Die Voraussetzungen des § 246 Abs. 9 BauGB liegen somit nicht vor. Eine Teilprivilegierung nach § 246 Abs. 9 BauGB kommt somit nicht in Betracht.

– § 246 Abs. 13 Nr. 1 BauGB
Daher ist zu prüfen, ob § 246 Abs. 13 Nr.1 BauGB hier einschlägig ist, der eine räumliche Nähe zu bebauten Gebieten nicht mehr verlangt.[21] Danach gilt die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 S.1 BauGB entsprechend für die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende. Unter den „mobilen Unterkünften" (der Begriff ist vom Gesetzgeber leider nicht eindeutig gefasst worden) sind vor allem Behelfsunterkünfte wie Wohncontainer zu verstehen.[22]
Im vorliegenden Fall beantragt A eine Baugenehmigung für den Betrieb des Wohncontainerdorfes für drei Jahre. Somit liegen die Voraussetzungen des § 246 Abs. 13 Nr.1 BauGB hier vor, mithin kann die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 S.1 BauGB hier gelten. Der Gemeinschaftsunterkunft kann nicht mehr entgegen gehalten werden, dass sie gegen den Flächennutzungsplan verstößt, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt und das Entstehen einer Splittersiedlung befürchten lässt.
Laut dem Sachverhalts-Hinweis war ferner von der gesicherten Erschließung auszugehen.

Ergebnis:

Das Vorhaben ist nach Prüfung der bauplanungsrechtlichen Vorschriften genehmigungsfähig. Da es sich hier um eine gebundene Entscheidung handelt („ist zu erteilen"), hat der Widerspruchsführer einen Anspruch auf Erlass der Baugenehmigung. Der Widerspruch des A ist begründet.

20 s. hierzu ausführlich *Schneider,* UPR 2015, S. 41 (44); *Bieneck/Reidt,* BauR 2015, S. 422 (430).

21 BT Drucksache 18/6185, S.54 ff.
22 Ebd.

Eva-Maria Kremer*

Der umstrittene Weihnachtsmarkt
– Fallbearbeitung im Fach Kommunalrecht –

A. Sachverhalt[1]

O ist seit März 2004 Inhaberin eines Süßwarenstandes, mit dem sie schon auf den verschiedensten Märkten vertreten war. Die Teilnahme an dem Weihnachtsmarkt der in Nordrhein-Westfalen gelegenen mittleren kreisangehörigen Stadt H ist ihr in den vergangenen beiden Jahren (2012 und 2013) trotz ordnungsgemäßer Bewerbung jedoch stets versagt worden.

Die Stadt H hatte über Jahrzehnte den Weihnachtsmarkt in H selbst veranstaltet. Ausweislich einer Presseinformation zum Weihnachtsmarkt 2011 fand u.a. ein Rahmenprogramm auf dem Weihnachtsmarktgelände statt. So traten der Nikolaus, eine Puppenbühne mit Puppentheaterstücken, ein Posaunenchor, ein Musikverein und andere Musikanten sowie ein Zauberer und Gaukler an verschiedenen Tagen auf.

Unter dem 12. September 2011 beschloss der Stadtrat in H, diesen traditionsreichen Weihnachtsmarkt auf einen privaten Betreiber zu übertragen.

Nach Durchführung verschiedener Bewerbergespräche schloss die Stadt H mit einer privaten Weihnachtsmarktbetreiberin, der W-GmbH, am 16. Januar 2012 einen Vertrag mit Sondernutzungsvertrag, in dem der W-GmbH gegen ein jährliches Entgelt von 2.500 € das Recht eingeräumt wurde, zukünftig einmal im Jahr einen Weihnachtsmarkt auf einem näher bezeichneten Gelände der Stadt H in eigener Verantwortung, für eigene Rechnung und unabhängig von Einzelanweisungen der Stadt H auszuführen. Zum Umfang der Übertragung wurde weiterhin geregelt, dass die W-GmbH in eigener Verantwortung die Auswahl der Marktbeschicker, die Marktordnung, die Werbung und Marktdurchführung übernimmt.

Die W-GmbH lehnte die ordnungsgemäßen Bewerbungen der O für die Teilnahme an den Weihnachtsmärkten 2012 und 2013 jeweils ab. O will diese Ablehnungen für die nächsten Jahre nicht hinnehmen, da ihr dadurch jedes Mal ein äußerst lukratives Geschäft durch die Lappen geht. Sie ist der Ansicht, die Stadt H sei nicht berechtigt gewesen, verbindliche Entscheidungen über Zulassungsanträge von Bewerbern hinsichtlich der Vergabe von Standplätzen auf dem Weihnachtsmarkt durch die W-GmbH treffen zu lassen. Es sei auch nicht zulässig, über die Zulassung zu vormals öffentlichen Einrichtungen, die für bestimmte Zwecke gewidmet seien, nunmehr Privatrechtssubjekte entscheiden zu lassen und sie damit auf ein zivilgerichtliches Verfahren

* Prof. Dr. *Eva-Maria Kremer* lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen.
1 Es handelt sich um eine dreistündige Klausur, die im Rahmen der Bachelorstudiengänge Kommunaler und Staatlicher Verwaltungsdienst im Modul 6.1 „Kommunalrecht" ausgegeben wurde.

auf Zulassung gegen den privaten Betreiber zu verweisen. Darin liege ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Die Stadt sei vielmehr gehalten, diese Entscheidung selbst zu treffen. Der Weihnachtsmarkt sei nach wie vor eine öffentliche Einrichtung, da er jahrzehntelang als traditionelles bzw. traditionsbildendes Volksfest durch die Stadt ausgerichtet worden sei und immer auf gemeindlichen, eigens von der Stadt H hergerichteten Grundstücken stattgefunden habe. Mit der Bereitstellung der notwendigen Versorgungs- und Erschließungseinrichtungen durch die Stadt H werde ein wesentlicher Beitrag zur Veranstaltung des Marktes erbracht. Erfüllt würden mit der Durchführung des Marktes freie Selbstverwaltungsaufgaben und damit eine Daseinsvorsorge klassischer Prägung.

Die Stadt ist sich sicher, dass ihr kein Entscheidungsrecht bezüglich der Zulassung von Marktbeschickern oder deren Ausschluss zusteht. Infolge der Übertragung der Durchführung des Marktes sei der Weihnachtsmarkt keine öffentliche Einrichtung mehr. Es bestehe auch kein rechtliches Hindernis an einer vollen Privatisierung des ursprünglich selbst veranstalteten Weihnachtsmarktes. Die Ausrichtung eines traditionellen Volksfestes gehöre zu den freien Selbstverwaltungsangelegenheiten einer Gemeinde. Derartige Veranstaltungen könnten zwar, müssten aber nicht als öffentliche Einrichtung betrieben werden. Ebenso wie es im Ermessen der Gemeinde stehe, derartige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen, sei es ihr auch jederzeit möglich, sich dieser Aufgaben wieder zu entledigen. Daran sei sie auch rechtlich nicht gehindert gewesen. Zwar fielen die Betätigungen der Gemeinde im Rahmen der Daseinsvorsorge in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, das der Gemeinde zustehende Ermessen bei der Frage, ob eine Aufgabe der Daseinsvorsorge durch sie selbst oder durch eine andere Person wahrgenommen werden soll, werde aber nicht für alle Zukunft dadurch gebunden, dass sich die Gemeinde einmal dafür entschieden habe, die Aufgabe durch eine öffentliche Einrichtung wahrzunehmen. Bestehe bei freien Selbstverwaltungsaufgaben kein öffentliches Interesse an der eigenen Aufgabenwahrnehmung mehr, weil ein Privater die Aufgabe ebenso gut oder besser wahrnehmen könne, so sei es nicht ermessensfehlerhaft, sondern unter Umständen sogar geboten, sich zu einer Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung zu entschließen. Im Übrigen sei O durch die Privatisierung des Weihnachtsmarktes nicht rechtswidrig in ihrer Rechtsposition betroffen, denn sie habe mit der Privatisierung keine schwerwiegenden Nachteile erlitten und könne sich zivilrechtlich Rechtsschutz verschaffen.

O überlegt, Klage einzureichen und feststellen zu lassen, dass die Stadt H verpflichtet ist, Entscheidungen über Zulassungsanträge von Bewerbern um einen Standplatz auf dem Weihnachtsmarkt in der Stadt H selbst zu treffen.

Prüfen Sie gutachterlich, ob diese Klage Erfolg haben wird. Gehen Sie dabei auf alle vorgetragenen Argumente der Beteiligten ein.

Bearbeitungshinweis:

Normen der Gewerbeordnung (GewO) sind bei der Bearbeitung unberücksichtigt zu lassen.

B. Lösungshinweise

Die Klage hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges

Damit die Klage Erfolg hat, muss zunächst der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein.
Eine aufdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich.
Folglich bemisst sich die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Es muss eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegen.
Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, wenn die streitentscheidende Norm eine solche des öffentlichen Rechts ist[2]. Letzteres ist zu bejahen, wenn die Vorschrift einen Hoheitsträger als solchen berechtigt oder verpflichtet[3].
In Streit steht die Entscheidung über den Zulassungsanspruch zur Teilnahme an einer öffentlichen Einrichtung. Das Benutzungsverhältnis, was nach der sog. Zweistufentheorie[4] auch privatrechtlich ausgestaltet sein kann, ist nicht einschlägig. Streitentscheidend ist somit eine Bestimmung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), nämlich § 8 GO NRW. Diese berechtigt bzw. verpflichtet ausschließlich einen Träger hoheitlicher Gewalt. Damit handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Vorschrift und eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit i. S. d. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO liegt vor.
Schließlich ist die Streitigkeit mangels sog. doppelter Verfassungsunmittelbarkeit[5] auch nichtverfassungsrechtlicher Art. Des Weiteren sind abdrängende Sonderzuweisungen, die den Rechtsstreit einem anderen Gerichtszweig zuweisen, nicht einschlägig.
Der Verwaltungsrechtsweg für die Klage der O ist folglich gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet.

2. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich gemäß § 88 VwGO nach dem Klagebegehren. O ist der Auffassung, die Stadt H sei verpflichtet, Entscheidungen über Zulassungsanträge von Bewerbern um einen Standplatz auf dem Weihnachtsmarkt in der Stadt H selbst zu treffen. Sie möchte generell die Zulässigkeit der Privatisierung des Weihnachtsmarktes durch die Stadt H geklärt haben und begehrt nicht die Zulassung zu einem bestimmten Markt.
Dabei müsste es sich um ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis i.S.v. § 43 Abs. 1 VwGO handeln. Feststellungsfähige Rechtsverhältnisse sind die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer Rechtsnorm ergebenden rechtlichen Beziehungen einer Per-

2 *BVerwG,* Beschl. v. 17.11.2008 – 6 B 41/08 –, juris Rn. 4; *Kopp/Schenke,* VwGO, 19. Auflage 2013, § 40 Rn. 6, 6a, 6b; zu sämtlichen Abgrenzungstheorien vgl. *Schenke,* Verwaltungsprozessrecht, 14. Auflage 2014, Rn. 99 ff.; *Hufen,* Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage 2013, § 11 Rn. 14 ff.; Posser/Wolf – *Reimer,* VwGO, 2. Auflage 2014, § 40 Rn. 45.

3 *BVerwG,* Beschl. v. 17.11.2008 – 6 B 41/08 –, juris Rn. 4; GmS-OGB, Beschl. v. 10.07.1989 – GmS-OGB 1/88 – BGHZ 108, 284 (286); *BVerwG,* Beschl. v. 30.05.2006 – 3 B 78.05 – NJW 2006, 2568 ff. (2568); *BVerwG,* Beschl. v. 02.05 2007 – 6 B 10.07 – BVerwGE 129, 9 (10); *Hufen,* Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage 2013, § 11 Rn. 21, 23; *Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 3 Rn. 17f..

4 *BVerwG,* Urt. v. 18.07.1969 – VII C 56.68 –, BVerwGE 32, 333 (335); *BVerwG,* Beschl. v. 29.05.1990 – 7 B 30/90 –, juris Rn. 3 f.; *BVerwG,* Beschl. v. 21.07.1989 – 7 B 184/88 –, juris Rn. 5.

5 Posser/Wolf – *Reimer,* VwGO, 2. Auflage 2014, § 40 Rn. 97; *Kopp/Schenke,* VwGO, 19. Auflage 2013, § 40 Rn. 32 ff.; *Schenke,* Verwaltungsprozessrecht, 14. Auflage 2014, Rn. 45; *Hufen,* Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage 2013, § 11 Rn. 49.

son zu einer anderen Person oder einer Sache[6]. Gegenstand können auch einzelne, sich aus dem Rechtsverhältnis ergebende Rechte oder Pflichten sein[7].
Dadurch dass O bei möglicher Unzulässigkeit der Privatisierung des Weihnachtsmarktes die Stadt H verpflichtet wissen will, selbst über einen Zulassungsanspruch zum Weihnachtsmarkt als öffentliche Einrichtung zu entscheiden, geht es gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO um das Bestehen bzw. Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses im Sinne einer sich aus einer öffentlich-rechtlichen Norm ergebenden rechtlichen Beziehung zwischen Personen.
Somit liegt ein i. S. v. § 43 Abs. 1 VwGO feststellungsfähiges Rechtsverhältnis vor. Statthafte Klageart ist demnach eine Feststellungsklage gemäß § 43 1. Alt. VwGO[8].

3. Feststellungsinteresse

Für das in § 43 Abs. 1 VwGO geforderte Feststellungsinteresse reicht jedes nach Sachlage anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art[9].
O kann durch die verwehrte Teilnahme am Weihnachtsmarkt in der Vergangenheit und möglicherweise zukünftig, wenn der Weihnachtsmarkt privatisiert bleibt, ein wirtschaftliches Feststellungsinteresse geltend machen. Darüber hinaus liegt auch ein rechtliches Feststellungsinteresse vor, denn es besteht aufgrund des jährlichen Weihnachtsmarktes eine konkrete Wiederholungsgefahr angesichts der weiteren Zulassungsentscheidungen, die die W-GmbH treffen würde.

4. Klagebefugnis

Über das in § 43 Abs. 1 VwGO geforderte berechtigte Interesse an der begehrten Feststellung hinaus ist nach ständiger Rechtsprechung[10] § 42 Abs. 2 VwGO entsprechend anzuwenden. Eine Feststellungsklage ist damit nur zulässig, wenn der Kläger geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein, entweder weil er an dem feststellenden Rechtsverhältnis selbst beteiligt ist oder weil von dem Rechtsverhältnis eigene Rechte abhängen[11]. Im vorliegenden Fall erscheint es nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise als unmöglich, dass O bei Rechtswidrigkeit der von ihr gerügten Privatisierung ein Anspruch auf Zulassung zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde zustehen kann.
Es besteht somit auch die notwendige Klagebefugnis bei O. Insoweit kann eine Entscheidung der Streitfrage, ob eine analoge Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO auf allgemeine Feststellungsklagen überhaupt geboten ist, dahinstehen.

5. Subsidiarität

Die Subsidiarität der Feststellungsklage ist zu berücksichtigen. Gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist die Feststellungsklage nicht zulässig, wenn die Klägerin ihre Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können[12].
O möchte generell die Zulässigkeit der Privatisierung des Weihnachtsmarktes durch die Stadt H geklärt haben und begehrt nicht die Zulassung zu einem bestimmten Markt. Ihr Interesse geht damit über das Interesse einer Gestaltungs- oder Leistungsklage hinaus. Die Feststellungsklage ist geeignet, für die Folgejahre Klarheit zu schaffen. Sie ist damit rechtschutzintensiver und nicht subsidiär.

6. Richtiger Klagegegner

Die Feststellungsklage ist gegen den sachlichen Streitgegner zu richten und damit gegen den Rechtsträger, dem gegenüber das Bestehen oder Nichtbestehen des Rechtsverhältnisses festgestellt werden soll[13]. Nach dem für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage in § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsträgerprinzip ist die Klage grundsätzlich gegen die Körperschaft, der die jeweils handelnde Behörde zugehört, zu richten. Richtiger Klagegegner ist somit gemäß § 78 Abs. 1 Nr. VwGO analog[14] die Stadt H.

7. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

O ist als natürliche Person gemäß §§ 61 Nr. 1, 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO beteiligten- und prozessfähig. Die Stadt H ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Sie ist damit nach § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig und wird gemäß § 62 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 63 Abs. 1 Satz 1 GO NRW durch den Bürgermeister vertreten

8. Weitere Sachurteilsvoraussetzungen

Die allgemeine Feststellungsklage ist – vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen[15] – weder fristgebunden, noch ist ein Vorverfahren durchzuführen[16].

9. Zwischenergebnis zu I.

Die Feststellungsklage ist zulässig.

II. Begründetheit

Die Feststellungsklage ist begründet, wenn das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses oder die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes festgestellt wird (§ 43 Abs. 1 VwGO).
O möchte festgestellt wissen, dass die Stadt H selbst verpflichtet ist, über einen Zulassungsanspruch zum Weihnachtsmarkt als öffentliche Einrichtung zu entscheiden. Demnach ist die Klage begründet, wenn die Übertragung des der Stadt H von O unterstellten Entscheidungsrechts über Zulassungsanträge zum Weihnachtsmarkt durch die im Jahr 2012 mit der W-GmbH getroffene vertragliche Regelung rechtswidrig ist und damit dem Weihnachtsmarkt der bis dahin bestehende Charakter einer öffentlichen Einrichtung nicht hätte genommen werden dürfen.

6 *BVerwG,* 23.01.1992 – 3 C 50/89, BVerwGE 89, 327 (329).
7 Posser/Wolf – *Möstl,* VwGO, 2. Auflage 2014, § 43 Rn. 1; *Kopp/Schenke,* VwGO, 19. Auflage 2013, § 43 Rn. 11.
8 Zum Prüfungsaufbau einer Feststellungsklage *Schenke,* Verwaltungsprozessrecht, 14. Auflage 2014, Rn. 433; *Wienbracke,* Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage 2009, Rn. 137.
9 *BVerwG,* Urt. v. 06.02.1986 – 5 C 40/84 –, BVerwGE 74, 1 (4); OVG NRW, Urt. v. 27.08. 1996 – 5 A 3485/94 –, NJW 1997, 1176 (1177); *Kopp/Schenke,* VwGO, 19. Auflage 2013, § 43 Rn. 23.
10 *BVerfG,* Beschl. v. 05.11.1986 – 1 BvR 706/85 – BVerfGE 74, 1 (4); *BVerwG,* Urt. v. 26.01.1996 – BVerwG 8 C 19.94 – BVerwGE 100, 262 (264).
11 Sog. Möglichkeitstheorie, vgl. *BVerwG,* Urt. v. 21.01.1993 – 4 B 206/92 –, NVwZ 1993, 884; *BVerwG,* Urt. v. 22.05.1980 – 3 C 2/80 –, BVerwGE 60, 154; *BVerwG,* Urt. v. 26.07.1989 – 4 C 35/88 –, BVerwGE 82, 246.
12 BVerwG, Urt. v. 18.07.1969 – VII C 56.68 –, BVerwGE 32, 333 (335); BVerwG, Urt. v. 17.02.1971 – V C 68.69 –, BVerwGE 37, 243 (247); Kopp/Schenke, VwGO, 19. Auflage 2013, § 43 Rn. 26.
13 Posser/Wolf – *Möstl,* VwGO, 2. Auflage 2014, § 43 Rn. 9; Kopp/Schenke, VwGO, 19. Auflage 2013, § 43 Rn. 15.
14 A. A. *Gärditz-Krausnick,* Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen. Kommentar, 2013, § 78 VwGO Rn. 6..
15 So z. B. § 126 Abs. 2 BBG und § 54 Abs. 2 BeamtStG.
16 Schoch/Schneider/Bier – *Meissner,* VwGO, Stand: März 2014, § 74 Rn. 6; Posser/Wolff – *Möstl,* BeckOK VwGO, Stand: Oktober 2013, § 43 Rn. 16; *Oestreicher/Decker/Konrad,* Praxis der Kommunalverwaltung – Kommentar Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: Dezember 2013, § 43 Rn. 5.

Anmerkung: *Von den Klausurbearbeitern kann keine detaillierte Kenntnis der zu dieser Thematik ergangenen und im Folgenden zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erwartet werden. Dennoch sollte die Problematik der „Flucht ins Privatrecht" nicht nur erkannt, sondern auch eine argumentative Auseinandersetzung damit stattfinden, die die jeweils vertretene Auffassung nachvollziehbar trägt. In diesem Zusammenhang sind zwingend der Charakter des Weihnachtsmarktes als öffentliche Einrichtung sowie die diesbezügliche Bedeutung und Auswirkung der Selbstverwaltungsgarantie anzubringen.*

1. Weihnachtsmarkt als öffentliche Einrichtung

Damit die Stadt H selbst über die Zulassung der O zum Weihnachtsmarkt zu entscheiden hat, müsste es sich bei dem in der Stadt H veranstalteten Weihnachtsmarkt um eine öffentliche Einrichtung i. S. v. § 8 GO NRW handeln.
Eine Einrichtung i.S.v. § 8 GO NRW liegt vor, wenn die Gemeinde freiwillig oder als gesetzliche Vorgabe eine in ihren Wirkungskreis fallende Aufgabe erfüllt und diese Einrichtung den Einwohnern zur Verfügung stellt[17]. Der Begriff der öffentlichen Einrichtung umfasst solche Gegenstände oder Gesamtheit von Gegenständen, die von der Gemeinde für bestimmte öffentliche Zwecke gewidmet sind und deren Benutzung durch die Einwohner bzw. durch einen in der Zweckbestimmung festgelegten Personenkreis einer besonderen Zulassung bedarf[18]. Er ist weit zu verstehen und unabhängig von der Rechtsform[19]. Ausschlaggebend ist letztlich nur der gemeindliche Widmungsakt, der wiederum an eine bestimmte Rechtsform nicht gebunden ist und auch durch schlichte „Bereitstellung" der Einrichtung erfolgen kann[20].
Ursprünglich wurde der Weihnachtsmarkt von der Stadt H als öffentliche Einrichtung durchgeführt. Durch Vertragsschluss mit der W-GmbH am 16. Januar 2012 wurde dieser gegen ein jährliches Entgelt von 2.500 € das Recht eingeräumt, zukünftig einmal im Jahr einen Weihnachtsmarkt auf einem näher bezeichneten Gelände der Stadt H in eigener Verantwortung, für eigene Rechnung und unabhängig von Einzelanweisungen der Stadt H auszuführen. Auch sonstige Einflussnahmemöglichkeiten seitens der Stadt wurden aufgegeben.
Die Stadt H erfüllt, unabhängig davon, ob es sich um eine in ihren Wirkungskreis fallende Aufgabe handelt, eine solche nicht mehr eigenständig und stellt diese Einrichtung den Einwohnern nicht mehr selbst zur Verfügung.
Nach diesen Maßstäben würde der Weihnachtsmarkt somit keine öffentliche Einrichtung mehr darstellen.

2. Wirksamkeit der Privatisierung

Fraglich ist allerdings, ob diese vertragliche Übertragung wirksam ist. Sie könnte gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) verstoßen.

a. Schutzgehalt

17 *OVG NRW,* Urt. v. 23.10.1968 – III A 1522/64 –, NJW 1969, 1077 (1077).
18 Kleerbaum/Palmen – *Venherm,* Gemeindeordnung NRW, 1. Auflage 2008, § 8 Rn. I. 1..
19 Kleerbaum/Palmen – *Venherm,* Gemeindeordnung NRW, 1. Auflage 2008, § 8 Rn. I. 2..
20 Kleerbaum/Palmen – *Venherm,* Gemeindeordnung NRW, 1. Auflage 2008, § 8 Rn. I. 2..

(1) Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Aufgrund der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten Selbstverwaltungsgarantie haben Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.
Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach ständiger Rechtsprechung diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben[21]. Sie sind den Gemeindeeinwohnern gemeinsam, indem sie das Zusammenleben und das Zusammenwohnen der Menschen in der politischen Gemeinschaft betreffen[22]. Die Gemeinden sind infolge der Selbstverwaltungsgarantie nicht nur vor Eingriffen durch den Bund und die Länder in dem Kernbestand ihres Aufgabenbereichs geschützt, sondern aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt sich zudem eine Bindung der Gemeinden hinsichtlich der Aufrechterhaltung dieses Bestandes und damit die grundsätzliche Pflicht der gemeindlichen Wahrung und Sicherung ihres eigenen Aufgabenbestandes, wenn dieser in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wurzelt[23].
Bei der Ausrichtung von traditionellen und traditionsbildenden Volksfesten und Weihnachtsmärkten wird der Charakter der freien Selbstverwaltungsaufgabe und der Daseinsvorsorge hervorgehoben[24]. Die sozialen Gesichtspunkte wie Veranstaltung von Altennachmittagen, das Auftreten von Musikkapellen und das Bestehen von Kindernachmittagen spielen bei derartigen Veranstaltungen eine erhebliche Rolle[25]. Für einen traditionsbildenden und traditionellen Weihnachtsmarkt mit kommunalpolitischer Relevanz spielt das Besucherinteresse, vertraute und beliebte Darbietungen aus früheren Veranstaltungen wieder zu finden und den Kontakt mit den Bürgern untereinander sicherzustellen, eine wesentliche Rolle[26].
Somit liegt eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vor.

(2) Selbstverwaltungspflicht

Es steht allerdings nicht im freien Ermessen einer Gemeinde, „freie Selbstverwaltungsangelegenheiten" zu übernehmen oder sich auch jeder Zeit wieder dieser Aufgaben zu entledigen[27]. Die Entscheidung über die Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung ist grundsätzlich von der Gemeinde selbst zu treffen[28]. Gehören Aufgaben zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises, so darf sich die Gemeinde im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung dieses

21 *BVerfG,* Urt. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (151 f.); *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
22 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
23 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
24 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383), wonach „ … die Gerichte seit jeher bei der Ausrichtung von … Weihnachtsmärkten den Charakter der freien Selbstverwaltungsaufgabe und der Daseinsvorsorge hervorgehoben haben"; *Hessischer Verwaltungsgerichtshof,* Urt. v. 17. April 2008 – 8 UE 1263/07 –, juris Rn. 19; *VG Minden,* Urt. v. 26. 04.2007 – 3 K 660/06 –, juris Rn. 24; *Bay. VGH,* Urt. v. 23. 3. 1988 – 4 B 86.02336 – GewArch 1988, 245 (245).
25 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383); *Bay. VGH,* Urt. v. 23. 3. 1988 – 4 B 86.02336 – GewArch 1988, 245 (246) .
26 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
27 So *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383); a. A. *VG Minden,* Urt. v. 26. 04.2007 – 3 K 660/06 –, juris Rn. 24 ff.; *VG Freiburg* (Breisgau), Urt. v. 18.12.2000 – 10 K 1666/00 –, juris; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Henneke,* Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 28 Rn. 48; *Schoch,* DVBl. 2009, 1533 (1533 ff.); *Ehlers,* DVBl. 2009, 1456 (1456 ff.); *Stein,* DVBl. 2010, 563 (563 ff.); *Winkler,* JZ 2009, 1169 (1169 ff.); *Katz,* NVwZ 2010, 405 (405 ff.).
28 Kleerbaum/Palmen – *Venherm,* Gemeindeordnung NRW, 1. Auflage 2008, § 8 Rn. I. 2..

örtlichen Wirkungskreises, der ausschließlich der Gemeinde, letztlich zum Wohle der Gemeindeangehörigen, anvertraut ist, nicht ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume begeben[29]. Der Gemeinde steht es damit nicht grundsätzlich zu, sich ohne Weiteres der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu entledigen[30]. Anderenfalls hätten es die Gemeinden selbst in der Hand, den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung durch Abstoßen oder Nichtwahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben auszuhöhlen[31]. Die kommunalverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung schreibt schließlich verbindlich vor, dass Gemeinden durch die gesetzlich vorgesehenen Organe (Gemeinderat bzw. Ausschuss, Bürgermeister) verwaltet werden[32]. Die Übertragung der Zulassungsentscheidung auf einen Privaten verstößt daher gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 III GG) und gegen das Demokratieprinzip[33].

(3) Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten

Um ein Unterlaufen des ihr anvertrauten Aufgabenbereichs zu verhindern, muss sich die Gemeinde grundsätzlich zumindest Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, wenn sie die Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anderen übertragen will[34]. Sie kann sich damit nicht ihres genuinen Verantwortungsbereichs für die Wahrnehmung ihrer Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises entziehen[35].

Dem steht grundsätzlich nicht die Einschaltung privater Dritter entgegen. Eine Gemeinde hat etwa die Möglichkeit, durch die sog. „formelle Privatisierung" bei der Veranstaltung von Märkten und Messen, die unmittelbare Veranstaltungszuständigkeit der Gemeinde einer kommunalen Eigengesellschaft zu übertragen[36]. Die Verantwortlichkeit der Gemeinde für die Angelegenheit des örtlichen Wirkungskreises bleibt damit vollständig erhalten[37].

Weiterhin ist der Gemeinde die Möglichkeit einer sog. „funktionellen Privatisierung" eröffnet. Dabei kommt es zu einem Zusammenwirken von Privatrechtsträgern und der Gemeinde, so etwa in Form von Betreiber- und Betriebsführungsmodellen[38]. Die Gemeinde kann etwa einen privaten Unternehmer als Erfüllungsgehilfen im sog. Submissionsmodell mit der Durchführung der Veranstaltung in ihrem Namen betrauen, wodurch die Gemeinde aber in rechtlicher Hinsicht der Veranstalter des Marktes bleibt[39].

Ebenso kann das sog. Konzessionsmodell zugrunde gelegt werden, wonach eine öffentliche Einrichtung verpachtet und die Wahrnehmung an private Unternehmer weitergegeben werden kann, wobei es allerdings zu beachten gilt, dass die Rechtspflichten der Gemeinden gegenüber Beschickern, Besuchern und Dritten fortbestehen müssen, so dass sich die Gemeinde jedenfalls Kontroll- und Einwirkungsrechte vorbehalten muss[40].

Will die Gemeinde somit Dritte bei der Verwaltung bestimmter Bereiche ihres eigenen Aufgabenbereichs einschalten, die gerade das Zusammenleben und das Zusammenwohnen der Menschen in der politischen Gemeinschaft betreffen, so muss sie ihren Einflussbereich über die Entscheidung etwa über die Zulassung im Grundsatz behalten, so dass es der Gemeinde verwehrt ist, gewissermaßen den Inhalt der Selbstverwaltungsaufgaben selbst zu beschneiden oder an Dritte abzugeben[41].

Von der Stadt H wurde der W-GmbH das Recht eingeräumt, zukünftig einmal im Jahr einen Weihnachtsmarkt auf einem näher bezeichneten Gelände in eigener Verantwortung, für eigene Rechnung und unabhängig von Einzelanweisungen der Stadt H auszuführen. Erforderlich wäre es aber nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gewesen, dass die Stadt H zumindest Mitsprache- und Entscheidungsrechte hinsichtlich der konkreten Marktgestaltung in der Hand behält.

(4) Wirtschaftliche Betätigung

Die gewählte Übertragung auf die W-GmbH könnte nur dann zulässig sein, wenn es sich bei der Organisation und Durchführung des Weihnachtsmarktes um eine vorrangig wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde handeln würde. So sieht schließlich § 107 Abs. 1 GO NRW die Bevorzugung einer unternehmerischen Wahrnehmung wirtschaftlicher Tätigkeiten vor.

Die Durchführung des Weihnachtsmarktes der Stadt H stellt, wie dargelegt, eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und damit eine Aufgabe der Gemeinde gemäß § 107 Abs. 1 Satz 1 GO NRW dar.

Eine Würdigung allein aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten verkennt allerdings das Vorliegen der sozialen, kulturellen und traditionellen, gemeinschaftsbezogenen Gemeinwohlbelange, das örtliche Zusammengehörigkeitsgefühl unter den Gemeindebürgern, die Wahrung von Tradition sowie religiösen und historischen ortsbezogenen Gebräuchen[42]. Bei einer privaten Veranstaltung von sozial, kulturell und traditionsgeprägten Weihnachtsmärkten ist mit einer erhöhten Gewinnerzielung der privaten Veranstalter zu rechnen und deshalb werden die Standvergütungen von den Beschickern erhöht und auf die Besucher umgelegt[43]. Ein erhöhtes Preisniveau schließt aber gerade sozialschwächere Gemeindeeinwohner vom Marktgeschehen aus, erschwert die gesellschaftliche Kommunikation im örtlichen Bereich und trägt darüber hinaus zur Kommerzialisierung des gesamten kommunalen Lebens mit bei[44]. Bei einem Weihnachtsmarkt mit dem umschriebenen Charakter treten die wirtschaftlichen Belange eindeutig zurück[45]. Die Entledigung von derartigen Aufgaben, die zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises zählen, führt damit inhaltlich zu einer unzulässigen Selbstbeschränkung der kommunalen Selbstverwaltung[46].

Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG folgt somit eine Pflicht der Gemeinden zur grundsätzlichen Sicherung und Wahrung des Aufgabenbestandes,

29 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
30 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
31 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
32 *VGH München,* Urt. v. 15.03.2004 – 22 B 03.1362 –, NVwZ-RR 2004, 599 (601); *VGH München,* Urt. v. 17.02.1999 – 4 B 96.1710 –, NVwZ 1999, 1122 (1123).
33 *Donhauser,* NVwZ 2010, 931 (932).
34 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383); *Lange,* DVBl. 2014, 753 (755).
35 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
36 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1384).
37 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1384).
38 B*VerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1384).
39 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1384).
40 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1384).
41 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
42 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383).
43 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383); *Gröpl,* GewArch 1995, 367 (370 f.).
44 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383); *Gröpl,* GewArch 1995, 367 (370 f.).
45 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1383); *Schalt,* GewArch 2002, 137 (140); *Hösch,* GewArch 1996, 402; *Gröpl,* GewArch 1995, 367 (370 f.); anders die Vorinstanz (*Hess. VGH,* Urt. v. 17.04.2008 – 8 UE 1263/07 –, juris Rn. 21), die einen Weihnachtsmarkt nicht dem Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuordnet, der zwingend in der Verantwortung der Gemeinde bleiben muss; *Hahn,* GewArch 2007,1 (5) mit Bezug auf *BVerwG,* Urt. v. 11.11.2004 – 3 C 36.03 –, BVerwGE 122, 157 (162 f.).
46 *BVerwG,* Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08 –, DVBl. 2009, 1382 (1384).

der zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises gehört. Zu diesem Bestand gehört die Veranstaltung eines traditionsbildenden und traditionellen Weihnachtsmarktes mit kommunalpolitischer Relevanz, der zugleich das Besucherinteresse an vertrauten und beliebten Darbietungen aus früheren Veranstaltungen beachtet und zur Förderung der Kontakte der Gemeindebürger untereinander beiträgt, bei dem damit soziale und kulturelle Gesichtspunkte prägend sind. Einer Gemeinde ist es folglich bei einem derartigen Aufgabenbereich verwehrt, sich der Verantwortung für die Durchführung von Veranstaltungen dieser Art endgültig zu entledigen. Sie muss sich Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten zu einer dem Wohl der Gemeindeeinwohner verpflichteten Durchführung von traditionellen Weihnachtsmärkten vorbehalten.

(5) Zwischenergebnis zu a.
Die Aufgabenübertragung im Vertrag zwischen der Stadt H und der W-GmbH verstößt damit als unzulässige Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

b. Zwischenergebnis zu 2.
Die Übertragung des Entscheidungsrechts über Zulassungsanträge zum Weihnachtsmarkt durch die im Jahr 2012 mit der W-GmbH getroffene vertragliche Regelung ist rechtswidrig und folglich unwirksam.

3. Zwischenergebnis zu II.

Damit hätte dem Weihnachtsmarkt der bis dahin bestehende Charakter einer öffentlichen Einrichtung im Sinne von § 8 GO NRW nicht genommen werden dürfen. Somit ist die Stadt H selbst verpflichtet, über einen Zulassungsanspruch zum Weihnachtsmarkt als öffentliche Einrichtung zu entscheiden. Die Klage ist demnach begründet.

III. Ergebnis

Die Klage ist zulässig und begründet. Sie wird Erfolg haben.

Rechtsprechung

Richterliche Willkür

(BVerfG, Kammerbeschluss v. 28. 7. 2014 – 1 BvR 1925/13)

1. Die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) ist verletzt, wenn ein Verfahren nicht an die zuständige Abteilung eines AG abgegeben wird.

2. Eine gerichtliche Entscheidung verletzt das Willkürverbot, wenn das Gericht eine offensichtlich einschlägige Vorschrift nicht berücksichtigt hat.

3. Die zu späte Verschaffung der erforderlichen Rechtskenntnisse berechtigt ein Gericht nicht, sehenden Auges falsche Entscheidungen zu treffen.

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Verurteilung der Beschwerdeführerin (Bf.) zu Schadensersatz wegen Sachbeschädigung gem. § 823 Abs. 1 BGB, die Versagung von Prozesskostenhilfe und die Zurückweisung einer Gehörsrüge. Die Bf. und Beklagte des Ausgangsverfahrens und die Klägerin (K) sind zwei von drei Parteien einer Wohnungseigentümergemeinschaft. Jeder Wohnung ist eine Garage zugeordnet. Die Bf. besprühte im Rahmen von Streitigkeiten zwischen den Parteien ein Garagendachverblendungsstück, das sich sowohl über ihre eigene als auch über die Garagenzelle der K wölbt, mit Schriftzeichen in schwarzer Farbe. Gegenstand des Ausgangsverfahrens war eine Schadensersatzklage der K gegen die Bf., mit der diese Kosten in Höhe von 464,10 € für Malerarbeiten zur Beseitigung dieser Farbauftragungen beanspruchte. Die Bf. beantragte die Abweisung der Klage als unzulässig und unbegründet und stellte einen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe. Es werde die Aktivlegitimation der K bestritten, da Außenwände und Dach der Garage zwingend Gemeinschaftseigentum seien. Vorsorglich werde die Höhe des Kostenvoranschlags bestritten. Zudem sei die WEG-Abteilung des AG zuständig. Das AG verurteilte die Bf. auf die mündliche Verhandlung vom 30. Oktober 2012 mit angegriffenem Urteil vom 19. März 2013 zur Zahlung des eingeklagten Betrages. K habe ihre Aktivlegitimation nachgewiesen. Das betreffende Garagendachverblendungsstück stehe nach Auffassung des Gerichts im Sondereigentum der K. K sei ein materieller Schaden entstanden, für welchen die Bf. Schadensersatz zu leisten habe. Die Höhe des Kostenvoranschlags sei unstreitig. Soweit die Bf. die Unzuständigkeit der Zivilabteilung rüge, sei festzustellen, dass erst im Anschluss an die mündliche Verhandlung Entscheidungen bekannt geworden seien, wonach die tragenden Teile eines auf dem gemeinschaftlichen Grundstück errichteten Garagengebäudes zum gemeinschaftlichen Eigentum gehörten, auch wenn die Garagen dem Sondereigentum nur eines Wohneigentümers zugeordnet seien. Der streitgegenständliche Sturz stelle einen Teil der Dachkonstruktion der Garage dar. Da zu diesem Zeitpunkt aber bereits streitig verhandelt worden sei, sei eine Abgabe an die nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständige WEG-Abteilung nicht mehr möglich gewesen. Unter Hinweis auf dieses Urteil lehnte das AG den Antrag der Bf. auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe mit angegriffenem Beschluss vom 27. März 2013 ab und wies auch Gehörsrüge ab.

II. Zur Rechtslage

Die Kammer hat der Verfassungsbeschwerde (im Wesentlichen) stattgegeben. Das Urteil des AG wurde gem. § 93c Abs. 2 i. V. mit § 95 Abs. 2 BVerfGG aufgehoben. Die Sache war damit – wie geschehen – an das AG zurückzuweisen. Der Fall wirft ein bezeichnendes Licht auf die Qualität mancher Gerichtsentscheidungen der Ziviljustiz. Leider dürfte es, wie die ZAP-Rechtsprechungsreports von E. Schneider belegen, nicht um seltene Ausreißer handeln. Das BVerfG listet eine Reihe von Grundrechtsverstößen auf:

1. Das angegriffene Urteil verstößt zum Einen gegen **Art. 3 Abs. 1 GG** in seiner Ausprägung als **Willkürverbot**.

Eine Verletzung des Willkürverbots liegt vor, wenn die Rechtsanwendung oder das Verfahren unter keinem denkbaren Aspekt mehr rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass

die Entscheidung auf sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruht (vgl. BVerfGE 80, 48 <51>; 83, 82 <84>; 86, 59 <63>). Dies ist der Fall, wenn die Entscheidung auf schweren Rechtsanwendungsfehlern wie der Nichtberücksichtigung einer offensichtlich einschlägigen Norm oder der krassen Missdeutung einer Norm beruht (vgl. BVerfGE 87, 273 <279>).

Dies ist – wie die Kammer ausführt – vorliegend der Fall. Das Gericht hat bei der Feststellung der Aktivlegitimation der K § 5 Abs. 2 WEG als offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt. Diese Vorschrift regelt, dass **tragende Teile eines Gebäudes nicht Gegenstand von Sondereigentum** sein können. Darunter fällt auch die Dachkonstruktion einer Garage, die im Sondereigentum steht (vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 5. 11. 2003 – I-3 Wx 235/03 + 240/03 – DNotZ 2004, S. 630; Heinemann, in: Ring/Grziwotz/Keukenschrijver, BGB Sachenrecht, 3. Aufl. 2013, § 5 WEG Rn. 9). Der Schadensersatzanspruch hätte deshalb nur von der **Wohnungseigentümergemeinschaft** geltend gemacht werden können. Dass es sich bei dem streitgegenständlichen Dachverblendungsstück um Gemeinschaftseigentum handelt und deshalb die WEG-Abteilung des AG zuständig gewesen wäre, stellt das AG auch später in der angegriffenen Entscheidung fest. Ein sachlicher Grund, dennoch die Aktivlegitimation der K zu bejahen, ist nicht ersichtlich. Die hierfür gegebene Begründung des AG, dass es die Zuständigkeit der WEG-Abteilung erst nach der mündlichen Verhandlung erkannte und bis dahin in Unkenntnis der einschlägigen Rechtsprechung war, ist nicht nachvollziehbar. Die zu späte Verschaffung der erforderlichen Rechtskenntnisse berechtigt ein Gericht nicht, sehenden Auges falsche Entscheidungen zu treffen.

2. Es liegt weiterhin ein offensichtlicher Verstoß gegen **Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG** vor, da keine Abgabe an die nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständige WEG-Abteilung des AG erfolgte.

3. Das Urteil verstößt gegen **Art. 103 Abs. 1 GG**, indem das AG den Vortrag der Bf., mit dem diese die Kostenhöhe bestritt, offensichtlich nicht zur Kenntnis nahm und bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigte. J.V.

Widerspruch in beamtenrechtlichen Streitigkeiten

(BVerwG, Urt. v. 30. 10. 2013 – 2 C 23/12)

1. Legt ein Bürger erkennbar einen Rechtsbehelf ein, darf die Behörde der Erklärung keinen Inhalt geben, der die Rechtsverfolgung erschwert oder gar ausschließt, wenn nach den erkennbaren Umständen auch eine günstigere Auslegung möglich ist.

2. Das Erfordernis des Widerspruchsverfahrens bei Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis soll sicherstellen, dass sich der Dienstherr vor Klageerhebung mit den Anliegen der Beamten befassen kann.

3. Hat sich eine Behörde gegenüber dem Beamten endgültig auf eine für den Beamten negative Entscheidung festgelegt und erklärt, das Rechtsschutzbegehren abzulehnen, ist ein Widerspruchsverfahren entbehrlich

4. Dies gilt auch, wenn die Behörde auf das Fehlen des Widerspruchsverfahrens verweist und sich gar nicht oder nur hilfsweise zur Sache einlässt.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

A. Zum Sachverhalt

Der Kläger (K) ist Bundesbeamter im Amt eines Postbetriebsinspektors (BesGr. A 9vz – Endstufe mittlerer Dienst – BBesO). Nach der Umwandlung der Bundespost in privatrechtliche Nachfolgeunternehmen mit Wirkung vom 1. Januar 1995 war er bis Ende 2005 bei der Deutschen Post AG, danach bis Ende 2008 bei der Deutschen Postbank AG (im Folgenden: Postbank) als Sozialberater beschäftigt. Die Postbank vergab mit Wirkung vom 1. Juli 2007 sechs Amtszulagen für Beamte mit einem Amt der Besoldungsgruppe A 9vz. Sie führte ein internes Auswahlverfahren ohne Ausschreibung durch, in das sie 26 Beamte, darunter K, einbezog und verlieh sechs Beamten die Amtszulage, ohne dies den anderen mitzuteilen. Im August 2007 erfuhr K von diesen Vorgängen. Er widersprach seiner Nichtberücksichtigung und forderte die Postbank auf, ihre Auswahlentscheidungen zu begründen. Diese verwies auf die bessere Eignung der ausgewählten Beamten. Daraufhin legte K mit Schreiben vom 22. Oktober 2007 nochmals Widerspruch ein und beanstandete, die Postbank habe weder die Anzahl der zur Verfügung stehenden Amtszulagen noch die Anzahl der Bewerber und die Auswahlkriterien mitgeteilt. In einem Absatz am Ende des Schreibens machte er einen Anspruch auf Schadensersatz für den Fall geltend, dass seine Berücksichtigung wegen der anderweitigen Vergabe der Amtszulagen nicht mehr möglich sein sollte. Abschließend bat er um Stellungnahme bis 6. November 2007. Die Postbank erwiderte mit Schreiben vom 5. November 2007: Sie habe nur Beamte ausgewählt, die als „sehr gut" geeignet eingestuft worden seien. Fünf Beamte hätten einen Eignungsvorsprung gegenüber K, weil sie als Beamte des mittleren Dienstes erfolgreich in Positionen tätig seien, die auch Besoldungsgruppen des gehobenen Dienstes zugeordnet seien. Der sechste ausgewählte Beamte weise ein wesentlich höheres Dienstalter in dem Amt der Besoldungsgruppe A 9vz auf als K. Mit der im Dezember 2007 erhobenen Klage will K erreichen, im Wege des Schadensersatzes so gestellt zu werden, als wenn ihm die Amtszulage verliehen worden wäre. Die Postbank hat im Klageverfahren hauptsächlich gerügt, dass kein Widerspruchsverfahren durchgeführt worden sei. Hilfsweise hat sie sich in der Sache auf das Schadensersatzbegehren eingelassen. Die Klage ist in beiden Vorinstanzen erfolglos geblieben. In dem Berufungsurteil hat das OVG im Wesentlichen ausgeführt: Die Klage sei unzulässig, weil der Klageerhebung kein Widerspruchsverfahren vorausgegangen sei. K habe versäumt, innerhalb eines Jahres Widerspruch gegen die Ablehnung seines Schadensersatzantrags in dem Schreiben der Postbank vom 5. November 2007 einzulegen. Hiergegen hat K Revision eingelegt.

B. Zur Rechtslage

Der Senat setzt sich hauptsächlich mit der Frage auseinander, ob K es versäumt hat, das beamtenrechtlich vorgesehene Widerspruchsverfahren durchzuführen (I). In einem zweiten Schritt geht er kurz auf den geltend gemachten Schadensersatzanspruch des K ein, sieht sich aber mangels ausreichender Feststellungen an einer abschließenden Entscheidung gehindert (II). Das BVerwG führt aus:

I. Die tragende Erwägung des OVG, es fehle an einem Widerspruch des K, beruht auf einer rechtsfehlerhaften Auslegung seines Schreibens an die Postbank vom 22. Oktober 2007. Die Auslegung genügt den sich aus § 133 BGB ergebenden Anforderungen nicht.

1. Nach der **Auslegungsregel** des § 133 BGB, die auch auf **öffentlich-rechtliche Erklärungen** Anwendung findet, ist bei der Auslegung einer Willenserklärung der wirkliche Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinn des Ausdrucks zu haften. Es kommt darauf an, wie die Erklärung aus der Sicht des Empfängers bei objektiver Betrachtung zu verstehen ist. Maßgebend ist der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er sich dem Empfänger nach dem Wortlaut der Erklärung und den sonstigen Umständen darstellt, die der Empfänger bei Zugang der Erklärung erkennen kann. Dieser hat in den Blick zu nehmen, welchen Zweck der Erklärende verfolgt. § 133 BGB gibt eine Auslegung vor, die – im Rahmen des für den Erklärungsempfänger Erkennbaren – den mit der Erklärung angestrebten Erfolg herbeiführt und die Erklärung nicht sinnlos macht. Dies gilt insbesondere für die Ermittlung des Inhalts von Erklärungen Privater gegenüber Behörden. Diese dürfen bei der Auslegung die **erkennbare Interessenlage** des Erklärenden nicht außer Acht lassen. Legt der Private erkennbar einen Rechtsbehelf ein, darf die Behörde der Erklärung keinen Inhalt geben, der die Rechtsverfolgung erschwert oder gar ausschließt, wenn nach den erkennbaren Umständen auch eine günstigere Auslegung möglich ist. In Zweifelsfällen sollte beim Erklärenden nachgefragt werden.

2. Die Interessenlage des K wird durch § 126 Abs. 3 BRRG bestimmt, der nach wie vor in Kraft ist (§ 63 Abs. 3 Satz 2 BeamtStG). Nach dieser Regelung gelten für Klagen nach Absatz 1, d.h. für alle Klagen aus dem Beamtenverhältnis einschließlich der Leistungs- und Feststellungsklagen, die Vorschriften des 8. Abschnitts der VwGO über das Widerspruchsverfahren. Danach ist eine Klage aus dem Beamtenverhältnis **unabhängig von der Klageart** erst nach Durchführung eines Widerspruchsverfahrens zulässig, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 126 Abs. 3 Nr. 4 BRRG). Liegt kein Ausnahmefall (*s. z. B. § 104 Abs. 1 LBG NRW*) vor, müssen Beamte gegen jedes Tun oder Unterlassen des Dienstherrn sowie gegen jeden von ihm zu verantwortenden Zustand, in dem sie eine Beeinträchtigung ihrer Rechtsstellung aus dem Beamtenverhältnis sehen, Widerspruch einlegen. Die Klagemöglichkeit wird durch den Erlass des Widerspruchsbescheids eröffnet. Dieser ändert die Rechtsnatur der vom Beamten geforderten oder beanstandeten Maßnahme nicht. Eine verwaltungsinterne Maßnahme wird durch den Widerspruchsbescheid nicht zum Verwaltungsakt.

Ergeht nach Einlegung des Widerspruchs in angemessener Zeit kein Widerspruchsbescheid, kann der Beamte nach Maßgabe des § 75 VwGO Untätigkeitsklage erheben. Diese Vorschrift gilt auch für allgemeine Leistungs- und Feststellungsklagen aus dem Beamtenverhältnis, denen nach § 126 Abs. 3 BRRG ein Widerspruchsverfahren vorauszugehen hat.

Der Gesetzgeber hat das Erfordernis des Widerspruchsverfahrens auf alle Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis erstreckt, um sicherzustellen, dass Beamte vor der Anrufung der Verwaltungsgerichte den Dienstherrn mit ihren Anliegen befassen. Dem Dienstherrn soll stets die Möglichkeit eröffnet werden, einen gerichtlichen Rechtsstreit zu vermeiden, sei es durch Abhilfe, durch gütliche Einigung, soweit dies rechtlich möglich ist, oder durch nähere Begründung seines Rechtsstandpunktes. Neben der **Selbstkontrolle des Dienstherrn** dient das Widerspruchsverfahren auch in beamtenrechtlichen Angelegenheiten dem **Rechtsschutz der Beamten** und der **Entlastung der Verwaltungsgerichte**.

Aus der durch § 126 Abs. 3 BRRG angeordneten Konzentration auf das Widerspruchsverfahren folgt weiter, dass der Beamte einem Widerspruch, der sich **nicht** gegen einen **Verwaltungsakt** richtet (Leistungs- oder Feststellungswiderspruch), **keinen Antrag vorschalten** muss. Ein derartiges Antragserfordernis ergibt sich weder aus einer sonstigen Vorschrift des Prozessrechts noch aus der beamtenrechtlichen Treuepflicht. Es würde die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes erschweren, weil der Beamte nach der Ablehnung des Antrags nicht sogleich Klage erheben kann, sondern Widerspruch einlegen muss.

Aufgrund dieses Bedeutungsgehalts des § 126 Abs. 3 BRRG sind Rechtsbehelfe von Beamten ungeachtet ihrer Bezeichnung, etwa als Antrag oder Beschwerde, als Widerspruch zu werten, soweit diese Auslegung nach § 133 BGB vertretbar ist. Eine Ausnahme soll nur gelten, wenn der Beamte ausdrücklich einen gesonderten Antrag stellt, anstatt Widerspruch einzulegen, und auf Nachfrage daran festhält. In diesem Fall soll der Dienstherr verpflichtet sein, diesen Antrag zu bescheiden, sodass der Beamte gegen den ablehnenden Bescheid gesondert Widerspruch erheben muss.

Diese Grundsätze gelten auch für ein **Schadensersatzbegehren**, das ein Beamter mit der Behauptung geltend macht, der Dienstherr habe schuldhaft seine **Rechte aus dem Beamtenverhältnis verletzt.** Der Beamte kann die Beseitigung der behaupteten Rechtsverletzung und den daraus hergeleiteten Schadensersatzanspruch gegen den Dienstherrn mit einem einheitlichen Widerspruch verfolgen. Die **Bündelung von Beseitigungs- und Schadensersatzbegehren in einem Widerspruchsverfahren** entspricht dem Zweck des § 126 Abs. 3 Satz 1 BRRG, weil beide Anliegen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen. Zwischen ihnen besteht ein Stufenverhältnis wie zwischen Haupt- und Hilfsantrag im Klageverfahren. Die Gewährung von Schadensersatz kommt nur in Betracht, wenn es der Dienstherr ablehnt, die behauptete Rechtsverletzung zu beseitigen. Entspricht er dem Beseitigungsbegehren, wird das Schadensersatzbegehren gegenstandslos. Hält der Dienstherr das beanstandete Tun oder Unterlassen für rechtmäßig oder sieht er darin jedenfalls keine Verletzung der Rechtsstellung des Beamten, steht zugleich fest, dass er sich nicht für schadensersatzpflichtig hält. Daher ist es erforderlich, aber auch ausreichend, dass der Beamte in der Begründung des Widerspruchs deutlich macht, er verlange hilfsweise Schadensersatz. Aus dieser durch § 126 Abs. 3 BRRG vorgegebenen Rechtslage ergibt sich das Interesse des K, dass sein Schreiben vom 22. Oktober 2007 auch in Bezug auf den geltend gemachten Schadensersatzanspruch nicht als eigenständiger Antrag, sondern als Erweiterung seines Widerspruchs gegen die Nichtberücksichtigung bei der Vergabe der Amtszulagen zu verstehen ist.

Dies liegt auch deshalb nahe, weil der Widerspruch des K gegen die Nichtberücksichtigung bei der Vergabe der Amtszulagen im Jahr 2007 nach der damals einheitlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte aussichtslos war, weil die Postbank die Amtszulagen den ausgewählten Beamten bereits verliehen hatte. Bis zu dem Urteil des Senats vom 4. November 2010 – BVerwG 2 C 16.09 – (BVerwGE 138, 102 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 47; s. dazu *Rogosch/Schmidt, DVP 2011, S. 152*) war in der Rechtsprechung allgemein anerkannt, dass Ernennungen und ernennungsähnliche Verwaltungsakte wie die Verleihung von Amtszulagen auch im Falle ihrer Rechtswidrigkeit von Mitbewerbern nicht mit Erfolg angefochten werden konnten. Es wurde angenommen, diese Maßnahmen berührten die subjektive Rechtstellung der Mitbewerber nicht und seien nach dem

Grundsatz der Ämterstabilität stets rechtsbeständig. Nach der Ernennung der ausgewählten Bewerber waren Mitbewerber darauf verwiesen, Schadensersatz geltend zu machen. Erst in dem Urteil vom 4. November 2010 (a.a.O.) hat der Senat Ernennungen Drittwirkung zuerkannt und den Grundsatz der Ämterstabilität für unanwendbar erklärt, wenn der Dienstherr vor der Ernennung die Inanspruchnahme **gerichtlichen Rechtsschutzes durch Mitbewerber verhindert hat.** Dies gilt in gleicher Weise für ernennungsähnliche Verwaltungsakte.

Diese Rechtslage und die sich daraus ergebenden Interessen des K musste die Postbank schon deshalb erkennen und bei der Auslegung der Erklärungen des K einbeziehen, weil auf sie die für Behörden geltenden Maßstäbe anzuwenden sind. Nach Art. 143b Abs. 3 Satz 2 GG übt die Postbank die Dienstherrnbefugnisse gegenüber den ihr zugewiesenen Bundesbeamten aus. In Anbetracht des erkennbaren Interesses des K, seinen Widerspruch auf das Schadensersatzbegehren zu erstrecken, wäre die Auffassung des OVG, K habe in dem Schreiben vom 22. Oktober 2007 einen eigenständigen, dem Widerspruch vorgeschalteten Schadensersatzantrag gestellt, nur dann mit § 133 BGB vereinbar, wenn eine andere Auslegung ausgeschlossen wäre. Hierfür müsste der Wortlaut dieses Schreibens eindeutig für eine Antragstellung sprechen. Dies ist aber nicht der Fall: (*wird ausgeführt*).

Da K seinen Widerspruch durch das Schreiben vom 22. Oktober 2007 auf das Schadensersatzbegehren erstreckt hat, ist die allgemeine Leistungsklage auf Gewährung von Schadensersatz nach § 75 Satz 1 und 2 VwGO jedenfalls nach Ablauf von drei Monaten nach Einlegung des Widerspruchs zulässig geworden.

3. Der Senat sichert sein Ergebnis durch eine (etwas überraschende, weil die sorgfältige Auslegung überflüssig machende) Hilfserwägung ab. Im vorliegenden Fall sei nämlich das Widerspruchsverfahren entbehrlich gewesen:

Auch in beamtenrechtlichen Angelegenheiten dient das Widerspruchsverfahren der Selbstkontrolle der Verwaltung, dem individuellen Rechtsschutz und der Entlastung der Verwaltungsgerichte. Sind diese Ziele vor der Klageerhebung schon auf andere Weise erreicht worden oder können sie nicht mehr erreicht werden, ist ein Widerspruchsverfahren sinnlos. Seine Durchführung würde einen sachlich nicht zu rechtfertigenden Formalismus darstellen, der die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes unnötig verzögert. Die **Entbehrlichkeit** des Widerspruchsverfahrens in diesen Fällen stellt eine weitere, gesetzlich nicht ausdrücklich geregelte Ausnahme dar, die sich aus **Sinn und Zweck** der § 126 Abs. 3 BRRG, §§ 68 f. VwGO ergibt.

Das Widerspruchsverfahren kann seinen Zweck nicht mehr erreichen, wenn **feststeht**, dass der Widerspruch unabhängig von der Begründung **keinen Erfolg** haben würde. Daher wird es regelmäßig nicht entbehrlich sein, wenn Ausgangs- und Widerspruchsbehörde nicht identisch sind oder gar unterschiedlichen Rechtsträgern angehören (Urteil vom 21. September 2010 a.a.O. Rn. 26). Auch wird das Widerspruchsverfahren regelmäßig durchzuführen sein, wenn die Widerspruchsbehörde einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum wahrzunehmen hat. In diesen Fällen geht deren Nachprüfung inhaltlich über die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung hinaus (§ 114 Satz 1 VwGO).

Im Übrigen kommt es vor allem auf den Inhalt der **vorgerichtlichen Erklärungen** der beklagten Behörde bzw. Körperschaft an. Ergibt deren Gesamtwürdigung, dass sich die **beklagte Stelle endgültig darauf festgelegt hat, das Rechtsschutzbegehren abzulehnen,** ist ein Widerspruchsverfahren sinnlos. Eine derartige Festlegung setzt voraus, dass die Beklagte zu erkennen gegeben hat, sie habe sich ihre Auffassung gebildet und gedenke daran auf jeden Fall festzuhalten. Hat der Betroffene daraufhin Klage erhoben, kann die Beklagte im Klageverfahren nicht dadurch die Durchführung des Widerspruchsverfahrens erreichen, dass sie auf dessen Fehlen verweist und sich gar nicht oder nur hilfsweise zur Sache einlässt. Dadurch setzt sie sich in Widerspruch zu ihren vorgerichtlichen Erklärungen, aus denen der klagende Beamte zu Recht den Schluss zog, ein Widerspruchsverfahren sei sinnlos. Hat der Betroffene Klage erhoben, ohne dass ihm die Beklagte hierzu Anlass gegeben hat, kann diese das Widerspruchsverfahren entbehrlich machen, wenn sie sich im Klageverfahren vorbehaltlos zur Sache einlässt. Dagegen bringt sie in diesen Fällen durch eine nur hilfsweise Einlassung regelmäßig zum Ausdruck, dass sie an der Durchführung des Widerspruchsverfahrens festhalten will.

Nach diesen Grundsätzen hat sich das Widerspruchsverfahren im vorliegenden Fall bereits zum Zeitpunkt der Klageerhebung als entbehrlich erwiesen: Die als Ausgangs- und Widerspruchsbehörde zuständige Postbank hatte sich gegenüber K vorgerichtlich darauf festgelegt, dieser habe zu Recht keine Amtszulage erhalten. In dem Schreiben vom 5. November 2007 ließ sie keinen Zweifel daran, dass sie die dargelegten Auswahlkriterien und die darauf gestützte Bewerberauswahl für rechtmäßig halte. Nach Ansicht der Postbank wiesen die ausgewählten Beamten einen erheblichen Eignungsvorsprung gegenüber K auf. Diese Erklärungen ließen aus der Sicht des K nur den Schluss zu, die Postbank sei auf keinen Fall bereit, wegen dessen Nichtberücksichtigung Schadensersatz zu leisten.

II. Die tatsächlichen Feststellungen des OVG ermöglichen es nach Ansicht des Senats nicht, abschließend zu beurteilen, ob der geltend gemachte ***Schadensersatzanspruch*** *besteht. Er weist jedoch u. a. auf Folgendes hin:*

Die Erläuterungen der Postbank in dem Schreiben vom 5. November 2007 lassen es zumindest als ernsthaft möglich erscheinen, dass sie die Rechte des K aus Art. 33 Abs. 2 GG verletzt hat, weil sie die Bewerberauswahl auf **nicht unmittelbar leistungsbezogene Auswahlkriterien**, nämlich auf die Einstufung (Wertigkeit) der Tätigkeitsbereiche der Bewerber und das Dienstalter gestützt hat. In diesem Fall wäre der Postbank angesichts der bereits 2007 vorliegenden Rechtsprechung zu diesen Kriterien ein **Verschulden** anzulasten (Urteile vom 28. Oktober 2004 – BVerwG 2 C 23.03 – BVerwGE 122, 147 <151> = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 30 S. 17 f. und vom 17. August 2005 a.a.O. S. 103 bzw. Rn. 20).

Die **Kausalität** der Rechtsverletzung für den Eintritt des Schadens setzt voraus, dass der Beamte ohne den schuldhaften Verstoß gegen Art. 33 Abs. 2 GG, d.h. bei rechtmäßiger Bewerberauswahl, zumindest reelle Aussichten gehabt hätte, das angestrebte Amt zu erhalten. Seine Berücksichtigung muss nach Lage der Dinge ernsthaft möglich gewesen sein. Hierfür muss festgestellt werden, welcher hypothetische Kausalverlauf bei rechtmäßigem Vorgehen des Dienstherrn voraussichtlich an die Stelle des tatsächlichen Verlaufs getreten wäre. Hierfür muss aufgrund der 2007 vorhandenen Erkenntnisse nachgezeichnet werden, welches Ergebnis die Bewerberauswahl bei rechtsfehlerfreiem Verfahrensablauf voraussichtlich gehabt hätte. Beurteilungen der Bewerber, die spätere Erkenntnisse aufnehmen, dürfen nicht einbezogen werden.

Schließlich kann K nicht angelastet werden, dass er nicht versucht hat, die Vergabe der Amtszulagen durch einen Antrag auf Erlass einer einstweiliger Anordnung nach § 123 VwGO zu verhindern oder deren Aufhebung im Klageweg zu erreichen. Rechtsschutz nach § 123 VwGO war nicht möglich, weil ihm die Postbank ihre Auswahlentscheidungen vor der Verleihung der Amtszulagen nicht mitgeteilt hat. Aus diesem Grund hätten die Verleihungen zwar nach der neuen Rechtsprechung des BVerwG keine Ämterstabilität genossen (Urteil vom 4. November 2010 – BVerwG 2 C 16.09 – BVerwGE 138, 102 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 47 <jeweils Rn. 33 f.>). Im hier maßgebenden Jahr 2007 wären **Klagen** gegen die Verleihungen nach der damals einhelligen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte aber **aussichtslos** gewesen. J.V.

Das Ende der unendlichen Geschichte der Straßenreinigung in Brandenburg (?)

(OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 15. 10. 2014 – 9 B 20 und 21/14)

1. Die Entscheidung des VG Potsdam vom 26. Sept. 2013 zum Az. 10 K 2786/12 wird aufgehoben. Die Klage wird abgewiesen.[1]

2. § 49a Abs. 4 S. 1 Ziff. 2 BbgStrG ist ausreichende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Straßenreingungssatzungen und die Übertragung der Straßenreinigung auf die Anlieger.

3. Insbesondere verstoßen gemeindliche Satzungen, die den Anliegern zum Zwecke der Reingung das Betreten der Fahrbahn erlauben/notwendig machen, nicht gegen § 25 Abs. 1 S. 1 StVO, wonach derjenige, der zu Fuß geht, die Gehwege benutzen muss.

Sachverhalt

Die Klägerin ist Eigentümerin eines in der Gemeinde S-G in Bbg gelegenen Grundstücks. Das Grundstück liegt an der Westseite des G-Wegs. Der G-Weg ist nur einseitig an dieser West-Seite bebaut. Er hat eine 4 m breite geteerte Fahrbahn. Ein 1 m breiter Streifen davon ist ist rot eingefärbt. Dieser Streifen verläuft auf der westlichen Seite der Fahrbahn – also auf der Seite, an der das Grundstück der A liegt. Zwischen dem Grundstück der Klägerin und der Fahrbahn befindet sich entlang des G-Wegs ein nicht befahrbarer und nicht begehbarer Sandstreifen. Einen gesonderten Gehweg gibt es am G-Weg nicht. Im täglichen Leben wird der rote Streifen der Fahrbahn daher (auch) als Gehweg benutzt. Die Ostseite des G-Wegs ist nicht bebaut. Östlich des G-Wegs beginnt der Außenbereich.
Die Straßenreinigungssatzung der Gemeinde S-G (SRS) enthält folgende Bestimmungen:

„§ 1 Gegenstand der Reinigung
(1) Die Gemeinde … reinigt die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage, soweit die Reinigung nicht nach § 2 übertragen wird.
…

§ 2 Übertragung der Reinigungspflicht
(1) Die Reinigung der im anliegenden Straßenverzeichnis aufgeführten Fahrbahnen und Gehwege wird den Eigentümern der angrenzenden bzw. erschlossenen Grundstücke auferlegt. Sind die Grundstückseigentümer beider Straßenseiten reinigungspflichtig, so erstreckt sich die Reinigung nur bis zur Straßenmitte.
…

§ 3 Art und Umfang der übertragenen Reinigungspflicht
(1) Die Reinigungspflicht umfasst das Säubern der Straßen, die Schneeberäumung von Geh- und Radwegen, Gehwegsverbindungen und der zum Gehen geeigneten Randstreifen …, die Streuung und Enteisung von Geh- und Radwegen, Gehwegsverbindungen und der zum Gehen geeigneten Randstreifen bei Glätte …
…

(3) Die Geh- und Radwege sind in einer für den Fußgängerverkehr erforderlichen Breite (i.d.R. in einer Breite von 1,50 m) vom Schnee freizuhalten. Das gilt auch für begehbare Seitenstreifen zwischen Fahrbahn und Grundstücksgrenze, wenn auf keiner Seite ein Gehweg vorhanden ist. Soweit auf unausgebauten Straßen (Sand, Schotter, Receycling) keine Gehwege vorhanden sind, ist beidseitig ein 1,50 m breiter Streifen der öffentlichen Verkehrsfläche entlang der Grundstücksgrenze für den Fußgängerverkehr zu beräumen.“
…

(5) Werktags (außer samstags) in der Zeit von 7.00 Uhr bis 20.00 Uhr sowie samstags von 8.00 Uhr bis 20.00 Uhr und sonntags von 9.00 Uhr bis 20.00 Uhr sind Geh- und Radwege … unverzüglich nach Beendigung des Schneefalls bzw. nach dem Entstehen der Glätte zu räumen bzw. zu streuen, so dass deren Benutzung nicht erschwert wird
…

Mit Schreiben vom 11. Dez. 2012 verwarnte die Gemeinde die Klägerin A, weil festgestellt wurde, dass A vor ihrem Grundstück nicht gem. § 3 der SRS den Schnee geräumt bzw. die Glätte abgestumpft habe. A hat darauf am 19. Dez. 2012 Klage erhoben mit dem Antrag, festzustellen, dass sie nicht verpflichtet sei, die Straße zu reinigen bzw. den Winterdienst zu leisten. Die Reinigungspflicht auf der Fahrbahn verstoße u.a. gegen § 25 StVO.

Die Gemeinde vertritt demgegenüber u.a. den Standpunkt, § 25 StVO stehe nicht entgegen. § 35 Abs. 6 StVO rechtfertige es auch für die Anlieger, zum Zwecke der Reinigung die Fahrbahn zu betreten. Im Übrigen erlaube § 49a Abs. 4 S. 1 Ziff. 2 BbgStrG eine Übertragung der Reinigung auf die Anlieger.

Entscheidungsgründe

Der Senat hat die Klage im Ergebnis abgewiesen.

(1) Vorliegend wird über den Umfang zur Straßenreinigung gestritten. Damit stehen öffentlich-rechtliche Normen einer gemeindlichen Satzung auf der Basis des BbgStrG im Streit.

(2) Die Klägerin hat zu Recht eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO erhoben. Gem. § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO ist zwar eine solche Feststellungsklage den anderen Klagearten subisidar. Im Streitfalle erhielt die Klägerin von der Gemeinde jedoch einen Hinweis/eine Aufforderung auf die ihr – nach der SRS – obliegende Reinigungs-/Streupflicht. Dieses Schreiben stellt mangels eines konkreten Regelungswillens der Behörde keinen Verwaltungsakt (VA) dar.

1 Siehe VG Potsdam-Urteil vom 26. Sept. 2013 in DVP 2014 S. 126 f.; vgl. auch *Beckmann/Matschke,* „Das Betreten der Fahrbahn zum Zwecke der Straßenreinigung, in DVP 2016 S. 151 ff.

Es ist der Klägerin nicht zuzumuten, bis zum Eintritt eines Schadensfalles zuzuwarten, so dass die Feststellungsklage zulässigerweise erhoben werden kann.[2]

(3) Die Klägerin kann geltend machen, ein berechtigtes Interesse an der *„alsbaldigen Feststellung"* iSd § 43 Abs. 1 VwGO zu haben, ob sie nach der SRS zur Reinigung/zum Winterdienst verpflichtet ist.

(4) Die zulässige Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO ist jedoch nicht begründet.

(a) Dem Sachverhalt nach handelt es sich – ohne Zweifel – um eine öffentliche Straße iS einer Gemeindestraße nach § 3 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 4 BbgStrG. Damit ist die Verbandskompetenz der Gemeinde gegeben (=örtliche Angelegenheit iSv Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 97 Abs. 2 BbgLVerf).

Für den Erlass von Satzungen – und damit auch der SRS – ist die Gemeindevertretung nach § 28 Abs. 2 S. 1 Ziff. 9 BbgKVerf. zuständig, Form und Verfahren sind eingehalten.

(b) Nach § 3 Abs. 1 und 3 SRS ist die Klägerin verpflichtet, die *„Fahrbahn bis zur Mitte"* zu säubern bzw. *„in einer für den Fußgängerverkehr erforderlichen Breite von Schnee freizuhalten."*

Ermächtigungsgrundlage dazu ist § 49a Abs. 4 S. 1 Ziff. 2 BbgStrG. Danach können die Gemeinden *„die Reinigung der Gehwege durch Satzung den Eigentümern der an die Gehwege angrenzenden und durch sie erschlossenen Grundstücke auftragen, soweit dies unter Beachtung der Verkehrsverhältnisse möglich ist."*

Die Klägerin ist – ohne Zweifel – Angrenzer des innerhalb der geschlossenen Ortslage liegenden G-Wegs iSd SRS und des § 49a Abs. 4 S. 1 Ziff. 2 BbgStrG. Die Klägerin wohnt am und hat eine Zugangsmöglichkeit zum G-Weg. Dies gilt auch dann, wenn man bedenkt, dass zwischen der Fahrbahn/dem Geweg ein nicht begehbarer Sandstreifen liegt.

Zudem hat die Klägerin nur die Hälfte der Straße bis zur Fahrbahnmitte zu reinigen. Sollte die Gemeinde sich auf den Standpunkt stellen, dass die Klägerin – mangels einer gegenüberliegenden Bebauung – für die gesamte Breite der Straße zuständig sei, so würde der Satzungsgeber von der Klägerin mehr verlangen, als die Rechtsordnung erlaubt. Dies würde den Rahmen des § 49a Abs. 4 S. 1 Ziff. 2 BbgStrG sprengen.

(c) Die SRS verstößt nicht gegen (höherrangiges) Recht;

– insbesondere nicht gegen § 25 StVO.[3]

Nach § 25 Abs. 1 S. 1 StVO muss, wer zu Fuß geht, die Gehwege benutzen. Auf der Fahrbahn darf nur gegangen werden, wenn die Straße weder einen Gehweg noch einen Seitenstreifen hat (§ 25 Abs. 1 S. 2 StVO). So liegt es hier. Der G-Weg verfügt weder über einen gesonderten Gehweg (1) noch über einen begehbaren (gesonderten) Seitenstreifen (2). Dürfen Fußgänger somit die Fahrbahn benutzen, so ist nichts dafür ersichtlich, dass gerade in diesem Bereich die Straße nicht auch betreten werden darf, um sie zum Schutze der Fußgänger zu reinigen.

Im Übrigen lässt § 35 Abs. 6 S. 4 StVO erkennen, dass bestimmte Personen bestimmte Arbeiten auf der Straße außerhalb von Gehwegen und Absperrungen und damit auch auf der Fahrbahn ausführen dürfen. Dies gilt folglich auch für die in Rede stehenden Arbeiten der Straßenreinigung durch die Anlieger. § 35 Abs. 6 StVO regelt, dass Fahrzeuge, die dem Bau, der Unterhaltung oder der Reinigung der Straßen und Anlagen im Straßenraum oder der Müllabfuhr dienen und durch weiß-rot-weiße Warneinrichtungen gekennzeichnet sind, auf der gesamten Straße mit allen Straßenteilen in jeder Richtung zu allen Zeiten fahren und halten dürfen; soweit dies ihr Einsatz erfordert. … Personen, die hierbei eingesetzt werden oder diese Arbeiten zu beaufsichtigen haben, müssen bei ihrer Arbeit auffällige Kleidung tragen. Daraus folgt, dass bestimmte Personen sich für bestimmte Tätigkeiten – wie etwa der Straßenreinigung – auch auf der Fahrbahn aufhalten dürfen; unter Beachtung der erforderlichen Voraussetzungen wie Warnkleidung, etc..

Dies wiederum betrifft nicht nur Begleitpersonen, sondern alle Personen, die für die in § 35 Abs. 6 StVO genannten Tätikeiten eingesetzt werden; also für Bau, Unterhaltung, Reinigung der Straßen und/oder Müllabfuhr.

Dies wird durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift des § 35 Abs. 6 StVO bestätigt (wird vom OVG weiter ausgeführt).

Diese von § 35 Abs. 6 S. 4 StVO als selbstverständlich angesehene Befugnis zum Betreten der Fahrbahn gilt nicht etwa nur für berufsmäßige Straßenkehrer, sondern gilt für alle Personen, die bei den genannten Tätigkeiten – wie der Reinigung – eingesetzt werden. Dies gilt auch dann, wenn – wie hier – dabei ein Gebot besteht, die Fahrbahn oder Teile davon zu betreten. Bisher hat niemand daran Anstoß genommen.

Der hier vertretenen Auslegung kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass der Einsatz von Anliegern per se gefährlicher sei als der Einsatz berufsmäßiger Straßenreiniger. Alle diese Pflichten stehen stets unter dem geschriebenen oder ungeschriebenen Grundsatz der Zumutbarkeit. So lassen die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften die Übertragung nur zu, soweit dies unter Berücksichtung der Verkehrsverhältnisse zumutbar ist. Sie kann daher nur gelten für Fahrbahnen und Radwege mit ohnehin geringem Verkehrsaufkommen mit niedrigen Fahrgeschwindigkeiten; außerdem nur in verkehrsarmen Zeiten. So liegt es hier.

Auch versicherungstechnische Fragen stehen dem Einsatz der Anlieger in dem aufgezeigten Umfange nicht entgegen; zumal die Anlieger die Straßenreinigung nicht höchstpersönlich erbringen müssen, sondern ein Unternehmen beauftragen können.

Damit ist die Übertragung der Reinigungspflicht in der SRS dem Grunde nach nicht zu beanstanden; vor allem verstößt sie nicht gegen § 25 StVO.

(d) Sonstige Gründe, die etwa zur Gesamtnichtigkeit der SRS führen, sind nicht ersichtlich. Eine Unzumutbarkeit der Reinigung

2 So im Ergebnis auch das OVG Berlin-Brandenburg – Urteil vom 15. Okt. 2014 zu den Azen OVG 9 B 20 und 21/14 S. 7 der Entscheidungsgründe; allerdings ohne nähere Ausführungen dazu.

3 Die nun folgenden Ausführungen folgen dem OVG Berlin -Brandenburg in seiner Entscheidung vom 15. Okt. 2014 zu den Azen OVG 9 B 20 und 21/14 S. 7 ff..

für die Klägerin ergibt sich vorliegend nicht. Dies gilt zunächst hinsichtlich der Verkehrsverhältnisse. Diese Verkehrsverhältnisse stehen einer Übertragung nicht entgegen; insbesondere handelt es sich nur um eine selten befahrene Straße mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h. Wegen § 25 Abs. 1 S. 2 und 3 StVO müssen Fahrer von Kraftfahrzeugen ohnehin Fußgänger auf der Fahrbahn erwarten.

(e) Auch hinsichtlich der Festlegung von Art und Umfang der Säuberung der Fahrbahn bestehen keine Bedenken. Die Klägerin ist nur verpflichtet, die Fahrbahn bis zu einer Breite von 1,5 m von Schnee und Glatteis zu beseitigen (sog. Mischverkehrsfläche); dies auch nur im Rahmen der Zumutbarkeit; wobei das OVG noch einmal darauf verweist, dass diese Verpflichtung nicht höchstpersönlich erbracht werden muss.

(f) Ob die Gemeinde von ihrer gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch macht, liegt grundsätzlich in ihrem Satzungsermessen. Dabei darf sie sich von dem Gedanken leiten lassen, dass eine dezentralisierte auf den Schultern der Bürger lastende Reinigungspflicht schneller verwirklicht werden kann.

Dies gilt um so mehr, als von den Anliegern nicht erwartet wird, zu jeder Zeit zu reinigen. Es besteht nur die Verpflichtung, tagsüber unverzüglich nach Beendigung des Schneefalls bzw. dem Eintreten der Glätte tätig zu werden.

(5) Damit bestehen – nach Ansicht des OVG – keine materiellrechtliche Bedenken gegen die Übertragung der Reinigungspflichten auf die Anlieger nach der streitbefangenen SRS.

Anmerkungen:

Damit scheint die unendliche Geschichte der Zulässigkeit und des Umfangs der Straßenreinigung in Bbg nun zu einem gewissen Abschluss gelangt zu sein. Nach Ansicht der Verfasser differenziert das OVG Berlin-Brandenburg jedoch zu wenig zwischen der Straßenreinigung einerseits und der Schnee- und Glatteisbeseitigung auf den Gehwegen andererseits. Dass dem Bürger aufgegeben werden kann /soll, den Gehweg von Schnee und Glatteis zu räumen/zu befreien (auch dann, wenn es sich um eine sog. Mischverkehrsfläche handelt), stößt sicherlich auf keinerlei Bedenken und ist zutreffend auch von § 25 StVO abgedeckt. Dies hervorgehoben zu haben, ist das Verdienst des OVG Berlin-Brandenburg. Erhebliche Zweifel bleiben jedoch, ob der Anlieger darüber hinaus auch verpflichtet sein kann, bis zur „Straßenmitte" die Reingung durchzuführen – d.h. damit für die Sicherheit und Leichtigkeit der Verkehrs auf der Fahrbahn ieS verantwortlich zu sein. Dies darf weiterhin zu Recht bezweifelt werden. Dazu wird ergänzend auf die Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Bbg vom 26. Aug. 2014 verwiesen. Darin wird zutreffend Folgendes festgestellt: *„Die Übertragungsmöglichkeit gilt aber nicht uneeingeschränkt, sondern steht unter den scharfen Voraussetzungen der Zumutbarkeit. Die Gemeinden haben deshalb bei der Ausübung ihres Satzungsrechts für jede einzelne Straße, für welche sie die Reinigung und/ oder den Winterdienst der Fahrbahn oder Teile der Fahrbahn übertragen wollen, zu prüfen, ob eine Übertragung zumutbar ist. … Ein Kriterium hierbei ist der Verkehr. … Berücksichtigt man dies, so zeigen die Ausführungen, dass die Zahl der Straßen, welche für eine Übertragung in Betracht kommen, … erheblich eingeschränkt ist."*

E.B./P.M.

Zu den Grundanforderungen des selbständigen wissenschaftlichen Arbeitens

(VGH Mannheim, Beschl. v. 9. 2. 2015 – 9 S 327/14)

1. Es gehört zu den Grundanforderungen des selbständigen wissenschaftlichen Arbeitens, dass alle verwendeten Quellen und Hilfsmittel der Arbeit offen gelegt werden.

2. Diese Anforderungen gelten auch für Diplomarbeiten.

3. Die wörtliche oder sinngemäße Übernahme von zusammenhängenden Textpassagen aus fremden Werken ohne (ausreichendes) Zitat verstößt gegen grundlegende Maßstäbe des wissenschaftlichen Arbeitens und beinhaltet eine Täuschung über die Selbständigkeit der erbrachten wissenschaftlichen Leistung, insbesondere wenn die Übernahme fremden Gedankengutes nicht nur vereinzelt, sondern systematisch und planmäßig erfolgt, etwa wenn sich solche Plagiate an mehreren Stellen der Arbeit finden und Passagen von verschiedenen Fremdautoren betreffen.

(Nichtamtl. Leitsätze)

A. Anmerkung:

Die Klägerin (K) bestand ihre Diplomprüfung nicht. Sie hat das Ergebnis angefochten und insbesondere einen Anspruch auf Neubewertung ihrer Diplomarbeit geltend gemacht. Das VG hat die Klage abgewiesen. Auch der Antrag der K auf Zulassung der Berufung wurde abgelehnt. Der VGH hat sich der Argumentation des VG angeschlossen.

Nach den gerichtlichen Feststellungen hat K an zahlreichen Stellen Texte aus anderen Quellen im Wortlaut bzw. nur mit geringfügigen Änderungen und Auslassungen in ihre Diplomarbeit übernommen und dies teilweise gar nicht, teilweise nur unzureichend als Zitat gekennzeichnet. Darüber hinaus hat sie in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass sie verschiedene Textpassagen als authentische Patientenberichte aus Therapiedokumentationen aus ihrer täglichen Arbeit auf der Akutstation im Zentrum für Psychiatrie Südwürttemberg dargestellt hat, obwohl sie diese Texte tatsächlich aus dem Internet übernommen hat. Daraus hat das VG gefolgert, die Quellenangaben in den Fußnoten stellten sich als falsch und als Täuschung über die Herkunft der Patientenberichte dar. Denn K führe in der Einleitung zu ihrer Diplomarbeit auf S. 2 oben explizit aus, dass „die des Öfteren in dieser Arbeit aufgeführten Exkurse, welche aus der Therapiedokumentation meiner beruflichen Tätigkeit auf der Akutstation mit dem Schwerpunkt Persönlichkeitsstörungen und Krisen stammen, […] als eine Veranschaulichung für den Leser dienen [sollen]." Damit nehme K für sich in Anspruch, dass es sich um Schilderungen von echten Patienten aus ihrer beruflichen Praxis handle. Wenn sie dann aber stattdessen Fallbeispiele aus Internet-Foren übernehme, deren Echtheit gar nicht gesichert sei, und diese als solche aus ihrer beruflichen Praxis ausgebe, liege darin sogar eine doppelte Täuschung: sowohl über die Herkunft der Patientenangaben aus dem ZfP als auch darüber, dass die Angaben aus ihrer beruflichen Praxis stammten. Die Täuschung sei auch nicht ohne **Täuschungsvorsatz** erfolgt. K lasse außer Betracht, dass bei der Abgabe der Diplomarbeit zu versichern sei, dass die Arbeit *selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt wurden*. Dass sie dagegen – objektiv und subjektiv vorwerfbar – verstoßen habe, liege auf der Hand. Auch die detailliert begründeten Feststellungen des VG, dass

sie an zahlreichen Stellen ihrer Arbeit Texte aus anderen Quellen im Wortlaut bzw. nur mit geringfügigen Änderungen und Auslassungen übernommen und dies nicht (hinreichend) kenntlich gemacht habe, vermöge die Klägerin nicht in Zweifel zu ziehen.

Das VG hat nach Ansicht des VGH in Bezug auf die wissenschaftlichen Anforderungen der Diplomarbeit auch keinen überhöhten Maßstab angelegt.Nach der einschlägigen Prüfungsordnung solle die Diplomarbeit zeigen, dass innerhalb einer vorgegebenen Frist ein Problem aus dem Fach **selbständig nach wissenschaftlichen Methoden** bearbeitet werden kann. Wie das VG zutreffend entschieden habe, gehöre zu den damit auch für die Diplomarbeit geltenden **Grundanforderungen** des selbständigen wissenschaftlichen Arbeitens, dass alle verwendeten **Quellen und Hilfsmittel der Arbeit offen gelegt** werden müssen. Die wörtliche oder sinngemäße Übernahme von zusammenhängenden Textpassagen aus fremden Werken ohne (ausreichendes) Zitat verstoße gegen grundlegende Maßstäbe des wissenschaftlichen Arbeitens und beinhalte eine Täuschung über die Selbständigkeit der erbrachten wissenschaftlichen Leistung, insbesondere wenn die Übernahme fremden Gedankengutes nicht nur vereinzelt, sondern systematisch und planmäßig erfolgt, etwa wenn sich solche Plagiate an mehreren Stellen der Arbeit finden und Passagen von verschiedenen Fremdautoren betreffen. Dabei lasse die wörtliche Wiederholung von Vorlagentexten einschließlich ihrer sprachlichen Eigentümlichkeiten jedenfalls den Schluss zu, dass diese Passagen unmittelbar abgeschrieben worden seien. Das gelte auch dann, wenn kleinere Änderungen – etwa in Form von Umgruppierungen wiederum fast wörtlich übernommener Passagen – vorgenommen worden seien. Denn auch insoweit sei die Gedankenführung nicht eigenständig entwickelt und es werde darüber getäuscht, dass die wissenschaftliche Leistung tatsächlich von einem Anderen und nicht vom Autor selbst stamme. Diese Grundanforderungen seien auch bei der hier streitigen Diplomarbeit zu erfüllen, weil sie die Befähigung zum selbständigen wissenschaftlichen Arbeiten beträfen. Dass die Anforderungen an eine Dissertation noch darüber hinausgehen, ändere daran ebenso wenig etwas wie der Umstand, dass die Prüfer im Rahmen ihrer Bewertung die Diplomarbeit mehrfach als Bachelor-Arbeit bezeichnet hätten.

B. Ergänzender Hinweis:

*Die in dem Beschluss niedergelegten Regeln für das wissenschaftliche Arbeiten dürften auch für die **Abschlussarbeiten („Thesis") in den Bachelor (BA)-Studiengängen** gelten. Die Anforderungen sind ähnlich formuliert. So heißt es beispielsweise in der Studienordnung der Bachelorstudiengänge an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, der oder die Studierende solle durch die Bachelorarbeit nachweisen, dass sie oder er ein vorgegebenes Thema und die damit verbundenen relevanten Problemstellungen [in der vorgesehenen Frist] mit wissenschaftlichen Methoden selbstständig bearbeiten kann. Dabei ist unerheblich, ob die BA- Arbeiten dem Niveau einer Diplomarbeit entsprechen. Das Fehlgreifen im Ausdruck durch die bewertenden Prüfer ist deshalb vom VGH zu recht als irrelevant bezeichneten worden.* J.V.

„Abo-Fallen" im Internet

(BGH, Urt. v. 5. 3. 2014 – 2 StR 616/22)

1. Eine auf Täuschung abzielende Gestaltung einer Internetseite, die die Kostenpflichtigkeit der angebotenen Leistung gezielt verschleiert, stellt eine tatbestandsmäßige Handlung i. S. des Betrugstatbestandes (§ 263 StGB) dar.

2. Die Erkennbarkeit der Täuschung bei sorgfältiger Lektüre schließt die Strafbarkeit nicht aus, wenn die Handlung das Ziel verfolgt, die bei einem Teil der Benutzer vorhandene Unaufmerksamkeit oder Unerfahrenheit auszunutzen.

(Nichtamtl. Leitsätze)

A. Anmerkung:

Der Angeklagte (A) betrieb verschiedene kostenpflichtige Internetseiten, die jeweils ein nahezu identisches Erscheinungsbild aufwiesen, u. a. einen so genannten Routenplaner. Die Nutzung des Routenplaners setzte voraus, dass der Nutzer zuvor seinen Namen, die Anschrift, die E-Mail-Adresse und das Geburtsdatum eingab. Für einen flüchtigen Leser war nur schwer erkennbar, dass das Angebot des A kostenpflichtig war. Die Betätigung der Schaltfläche „Route berechnen" führte nach einem am unteren Seitenrand eines mehrzeiligen Textes klein abgedruckten Hinweis zum Abschluss eines kostenpflichtigen Abonnements. Das Abonnement gewährte dem Nutzer zum Preis von 59,95 Euro eine dreimonatige Zugangsmöglichkeit zu dem Routenplaner. Dieser Fußnotentext konnte in Abhängigkeit von der Größe des Monitors und der verwendeten Bildschirmauflösung erst nach vorherigem „Scrollen" wahrgenommen werden. Nach Ablauf der Widerrufsfrist erhielten die Nutzer eine Zahlungsaufforderung. An diejenigen, die nicht gezahlt hatten, versandte der Angeklagte Zahlungserinnerungen. Einige Nutzer erhielten Schreiben von Rechtsanwälten, in denen mit einem SCHUFA-Eintrag gedroht wurde, falls sie nicht zahlten. Das LG hat A wegen **versuchten Betruges** (§§ 263, 22, 23 StGB) verurteilt. Die Richter nahmen lediglich Versuch an, weil nicht nachgewiesen sei, dass die Täuschungshandlung tatsächlich zu einem konkreten Irrtum eines Kunden bzw. zu der jeweiligen Vermögensverfügung geführt hatte. Hiergegen hat A Revision eingelegt.

Der BGH hat die Revision verworfen und das Urteil des LG bestätigt. A habe die Betroffenen i. S. des Betrugstatbestandes (§ 263 Abs. 1 StGB) getäuscht. Die **Erkennbarkeit der Täuschung** bei sorgfältiger Lektüre schließe die Strafbarkeit nicht aus, denn den Handlung ziele darauf ab, die bei einem – wenn auch nur geringeren – Teil der Benutzer vorhandene Unaufmerksamkeit oder Unerfahrenheit auszunutzen. Dies gelte auch unter Berücksichtigung der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 5. 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern. Die Richtlinie schränke den strafrechtlichen Rechtsgüterschutz nicht ein. Auch ein betrugsrelevanter **Vermögensschaden** sei gegeben. Dieser liege in der Belastung mit einer bestehenden oder auch nur scheinbaren Verbindlichkeit. Die Gegenleistung in Form einer dreimonatigen Nutzungsmöglichkeit sei für den Nutzer praktisch wertlos.

B. Ergänzender Hinweis:

Das Urteil reiht sich in diejenigen Entscheidungen ein, die das Ziel verfolgen, den Verbraucherschutz auch mittels des Strafrechts zu stärken (siehe in diesem Zusammenhang das Urteil v. 27. 3. 2014 – 3 StR 342/13 – zur Strafbarkeit sog. Ping-Anrufe aufs Handy; dabei geht es um das Anklingeln-Lassen mit dem Ziel, dass der Angerufene über eine teure Mehrwertdienstnummer zu-

rückruft). Das Argument, ein sorgfältiger Internet-Nutzer könne die Kostenpflicht erkennen, hat ersichtlich „ausgedient". Der Senat stellt in lebensnaher Wertung auf einen „oberflächlichen" Konsumenten ab.

J.V.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

E.B.	=	Prof. Dr. Edmund Beckmann
P.M.	=	Peter Matschke
J.V.	=	Prof. Dr. Jürgen Vahle

Schrifttum

Marie G. Kretzer (2015) „Betriebliches Gesundheitsmanagement trifft öffentliche Verwaltungskultur"

Die öffentliche Diskussion um gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen wird intensiv geführt. Namhafte Initiativen und Kampagnen machen auf Belastungssituationen in Betrieben aufmerksam und unterstützen eine aktive Suche nach Lösungsansätzen. In mittleren und großen Unternehmen der Privatwirtschaft wurde in den vergangenen Jahren vielerorts ein Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) mit guten Strukturen und personellen und finanziellen Ressourcen etabliert. Diesbezüglich ist für die öffentlichen Verwaltung noch eine Entwicklungsverzögerung festzustellen,[1] wobei auch hier ambitionierte Entwicklungen zu konstatieren sind: angefangen mit dem Kabinettsbeschluss „Gesundheit als Leitbild einer modernen Behörde"[2] gibt es mittlerweile viele Rahmenkonzepte und Strategien zur Implementierung und Weiterentwicklung des BGM im öffentlichen Dienst auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. In Zeiten fortschreitender Modernisierungen und steigender Arbeitsverdichtung bei gleichzeitig immer weniger Personal sind motivierte, gut ausgebildete und gesunde Beschäftigte die unbedingte Voraussetzung für eine effektiv und erfolgreich arbeitende öffentliche Verwaltung. In ihrer Funktion als Arbeitgeber können Bund, Länder und Kommunen mithilfe des BGM dazu beitragen, gesundheitliche Risiken im Arbeitsumfeld zu reduzieren und die Gesundheitspotenziale der Beschäftigten zu stärken.

Marie G. Kretzer widmet sich in ihrer Veröffentlichung[3] anschaulich dem Einfluss, den Betriebliches Gesundheitsmanagement auf die jeweilige Verwaltungskultur nimmt bzw. nehmen könnte. Hierzu nähert sie sich dem Konstrukt „Verwaltungsorganisationskultur" zunächst, indem sie eine Abgrenzung der Aufgaben und Ziele der Privatwirtschaft von denen der öffentlichen Verwaltung vornimmt. Sie stellt jene Faktoren heraus, die intern auf die Entwicklung von Verwaltungskultur wirken -Strategie, Struktur und Potential- und verortet den Einfluss, den die Aktivitäten und Erfolge des Betrieblichen Gesundheitsmanagements auf die Organisationskultur nehmen können schwerpunktmäßig, aber nicht einzig in den dem Potential zugeordneten Personalmanagement. Sie stellt das enge gegenseitige Bedingungsgefüge von Arbeit, Arbeitsbedingungen, Mitarbeitergesundheit und Organisationserfolg heraus und bringt an dieser Stelle folgerichtig das Betriebliche Gesundheitsmanagement ins Spiel. Neben einem kurzen Abriss der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des BGM nennt sie mögliche Ziele, die mit der Einführung und Umsetzung eines BGMs verbunden sein könnten, wie die Verringerung motivations- und krankheitsbedingter Fehlzeiten, die Steigerung von Arbeitsfähigkeit und die Erhaltung der psychischen und physischen Gesundheit der Beschäftigten.

Die Einführung eines BGM wird in den Phasen, die üblicherweise Managementsystemen zugrunde liegen, dargestellt: Bestandsaufnahme, Zielsetzung und Interventionsplanung, Umsetzung der Maßnahmen und die anschließende Evaluation für die Prozess- und Ergebnisbewertung. Dabei erhält der Leser hilfreiche Praxistipps, auf welchem Weg beispielsweise Zustimmung für die Veränderungen, die ein BGM immer auch bedeutet, bei den Beschäftigten zu wecken ist oder hinsichtlich der Planung und Organisation von BGM-Aktivitäten. Darüber hinaus werden verschiedene Umsetzungsbeispiele für Betriebliche Gesundheitsförderung in Zielsetzung und Ablauf erläutert. Die BGM-Aktivitäten der Niedersächsischen Landeschulbehörde dienen als anschauliches Praxisbeispiel, anhand dessen skizziert wird, wie eine Verwaltungsbehörde ein Betriebliches Gesundheitsmanagement einsetzt und ihre Beschäftigten in die Prozesse einbindet. Die hier angewendeten Methoden wie Leitsatzformulierung, Dienstvereinbarungen und Mitarbeiterbeteiligungen können bereits erläuterten Faktoren Strategie, Potential und Struktur zugeordnet werden. Aus ihnen werden zudem die konkreten Auswirkungen, die BGM auf die Kultur von Verwaltung haben kann, abgeleitet: Gesundheitsförderliche BGM-Angebote können demnach eine Steigerung der Zufriedenheit und des Wohlbefindens mit sich bringen und zudem externe Wirkung auf z.B. die Bürgerfreundlichkeit einer Verwaltung entwickeln. BGM muss darüber hinaus eine Einbettung in die gesamte Organisation erfahren, um förderliche Strukturen und Rahmenbedingungen nutzen zu können und kann unterstützend auf Ziele wie gesteigerte Bürgerorientierung und Marktfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wirken.

Eine Auseinandersetzung mit Angeboten zum Themenbereich „Gesunde Führung" findet in den Ausführungen an unterschiedlichen Stellen Berücksichtigung. Dies ist zu begrüßen, denn insbesondere für die Organisationskultur ist die Frage, welcher Stellenwert der Gesundheit zugeschrieben wird, von grundlegender Bedeutung. Es wird erläutert, dass es nicht reicht, technische Belastungen zu beseitigen und organisatorische Prozesse zu optimieren. Betriebliches Gesundheitsmanagement setzt bei der zwischenmenschlichen Kommunikation und dem Führungsstil innerhalb der Organisation an – also an wesentlichen Faktoren für Gesundheit und Effizienz. Führung im BGM ist eine anspruchsvolle Aufgabe, für die Führungskräfte sensibilisiert werden müssen, sollen sie sich als Vorbilder, Initiatoren, Durchsetzer und Unterstützer einbringen.

In ihrer abschließenden Betrachtung hebt die Verfasserin ab auf die in der öffentlichen Verwaltung knappen finanziellen Mittel, die für BGM- Aktivitäten zur Verfügung gestellt werden (können). Die Bereitschaft, in ein BGM zu investieren wird vermutlich steigen, wenn öffentliche Verwaltungen auf Erfahrungswerte anderer Verwaltungen zurückgreifen und diese für sich kritisch prüfen können.[4] In Abhängigkeit des Umfangs und der Systematik der jeweiligen BGM- Aktivitäten wird zu Recht eine eigene BGM-Budgetierung und Haushaltsplanung gefordert, in denen sich auch die notwendigen Ressourcen für Fort- und Weiterbildungen wiederfinden. An dieser Stelle kann auch das Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz – PrävG, 2015) Unterstützung bergen.

Im Fazit wird die Bedeutung vom eigenen Rollen- und Verantwortungsverständnis der Führungskräfte auf allen Ebenen der Verwaltungshierarchie ebenso wie die Notwendigkeit einer zentral verantwortlichen Planungs- und Steuerungsfunktion, die die Belange und Bedürfnisse der Beschäftigten ermittelt und in BGM- Maßnahmen gezielt und fachkundig umsetzt, betont.

Es handelt sich um eine strukturierte, nachvollziehbar aufgebaute erste Einführung in die Thematik „Betriebliches Gesundheitsmanagement und öffentliche Verwaltung". Neben dem Aspekt der Verwaltungskultur und ihrer möglichen Beeinflussung durch BGM-Maßnahmen erfährt der interessierte Leser vom grundlegenden Aufbau und Ablauf des Betrieblichen Gesundheitsmanagements. Die Argumentation ist hierbei nicht durchgehend präzise, an wesentlichen Punkten sind zentrale Aussagen der Verfasserin unscharf formuliert. Darüber hinaus wird der eingangs angenommene Unterschied, den öffentliche Verwaltung und Privatwirtschaft in Hinblick auf die jeweilige Unternehmenskultur unter dem Einfluss eines Betrieblichen Gesundheitsmanagements aufweisen, letztlich nicht herausgearbeitet.

Ulrike Potratz

1 Vgl. *Koop, M.* (2014): Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, DVP, Bd. 65, Nr. 7, S. 267–271.

2 Bundesregierung, „Gesundheit als Leitbild einer modernen Behörde, 2007.

3 „Betriebliches Gesundheitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung als Einflussfaktor auf die Verwaltungskultur", eingereicht 2014 an der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Studiengang Öffentliche Verwaltung an der Hochschule Osnabrück.

4 *Koop, M* und *Weidemann, H.* (Hrsg.) in: Koop, M. und Potratz, Ulrike (2015): Betriebliches Gesundheitsmanagement: Ein Leitfaden für kommunale und öffentliche Verwaltungen, Maximilian Verlag, Hamburg.

Breckwoldt (Hrsg.), Melderechtskommentar, 2015, 558 Seiten, 68,00 €, Walhalla Verlag, ISBN 9 783802 918971

Das Melderecht ist seit dem 1. November 2015 einheitliches Bundesrecht. Das Herzstück ist das Bundesmeldegesetz (BMG), ergänzt durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV). Das Melderechtsrahmengesetz wurde aufgehoben.

Der vorliegende neue Kommentar, bearbeitet vom Herausgeber sowie Anika Dorthe Luch, Sönke Ernst Schulz, Achim de Vivie und Hans-Georg Wilken, trägt dieser Rechtslage Rechnung. Den Schwerpunkt des Werkes bildet die Kommentierung des BMG (rd. 320 Seiten). Auf den ersten Blick erstaunt es, dass auch das MRRG abgedruckt und erläutert wurde. Die Aufnahme der Kommentierung wird allerdings durch die Synopse MRRG zu BMG verständlich. Insbesondere bei inhaltlicher Übereinstimmung kann auf die Auslegung der entsprechenden Normen des MRRG und die dazu ergangene Judikatur zurückgegriffen werden.

Der Kommentar bietet eine übersichtliche und gut verständliche Einführung in das neue Recht. Sehr nützlich sind die ständigen Verweise auf die BMGVwV und die Gesetzesmaterialien. Durch die Angabe der bisherigen Landesregelungen bei jeder Vorschrift wird die ältere Rechtsprechung und Literatur erschlossen. Der praktische Nutzen des Werkes könnte allerdings dadurch erhöht werden, dass Leitbegriffe optisch – z. B. durch Fettdruck – hervorgehoben werden.

Fazit: Ein hochaktueller Kommentar, der eine erste Orientierung im neuen Melderecht wesentlich erleichtert.

Reg.-Dir. G. Haurand

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

Herausgeber:

Dr. ***Yvonne Dorf,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Fachbereichsleiterin Allgemeine Innere Verwaltung an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl • Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. ***Peter Eichhorn,*** Ehrenpräsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M. • Staatssekretär ***Hans-Georg Engelke,*** Bundesministerium des Innern, Berlin • ***Bärbel Feldmann-Beuß,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin des Instituts für öffentliche Verwaltung und des Landesprüfungsamts für Verwaltungslaufbahnen des Landes NRW, Hilden • ***Patricia Florack,*** Ltd. Kreisrechtsdirektorin, Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln • Dr. ***Holger Franke,*** Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • ***Ernst Halle,*** Ltd.Verwaltungsdirektor, Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm • Prof. Dr. ***Ulrike Hermann,*** Hochschule Osnabrück • Dr. ***Marita Heydecke,*** Leiterin des Fachbereichs Weiterbildung bei der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg • Prof. Dr. ***Michael Jesser,*** Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Bildungszentrums Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover • ***Horst Knechtel,*** Schulleiter und Verbandsgeschäftsführer des Hessischen Verwaltungsschulverbandes, Darmstadt und Bürgermeister der Stadt Darmstadt a.D. • Dr. ***Margrit Kölbach,*** Studienleiterin der Verwaltungsseminare Darmstadt und Frankfurt a. M. • ***Julia Kolkmann,*** Institutsleiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg • Prof. Dr. ***Michael Koop,*** Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover • ***Reinhard Mokros,*** Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen • Prof. Dr. ***Josef Konrad Rogosch,*** Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz • Prof. Dr. ***Utz Schliesky,*** Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel • ***Christiane Schoppmeier-Pauli,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin der Abteilung Münster der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW • Dr. ***Sabine Seidel,*** Direktorin des Studieninstituts Ruhr für kommunale Verwaltung, Dortmund • ***Jörg Siekmeier,*** Ltd. Verbandsverwaltungsdirektor, Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald • ***Reiner Stein,*** Regierungsdirektor, Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • Prof. Dr. ***Udo Steiner,*** Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D. • Prof. Dr. ***Jürgen Stember,*** Dekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt • Studienleiter ***Michael Tasch,*** Kommunales Studieninstitut, Mainz • ***Christiane Wallnig,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder • Prof. ***Holger Weidemann,*** Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Bildungszentrums Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts, Hannover • ***Klaus Weisbrod,*** Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, Mayen • ***Ralf Uwe Wenzel,*** Senatsrat, Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen • Prof. Dr. ***Iris Wiesner,*** Vizepräsidentin der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

Impressum

Redaktion:

Chefredakteur
Verwaltungsdirektor a.D. Werner Finke
Alsweder Str. 16, 32312 Lübbecke,
Tel. und Fax (0 57 41) 52 68
E-Mail: FINKE.LK@t-online.de

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

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

Prof. Holger Weidemann
Südstraße 16, 28857 Syke
Tel. (05 11) 16 09 24 09
E-Mail: holger.weidemann@nds-hsvn.de

Verlag: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Ballindamm 17, 20095 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-3 23, Telefax (0 40) 70 70 80-3 24
E-Mail: vertrieb@dvp-digital.de
www.dvp-digital.de
ISSN 0945-1196

Anzeigen: L.A.CH. SCHULZ
Gesellschaft für Anzeigen, Werbung und Verlag mbH
Mattentwiete 5, 20457 Hamburg
Michael Witte Tel.: (0 40) 36 98 04-0
info@lachschulz.de
www.lachschulz.de
Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 29 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 15. des Vormonats.

Auslieferung: Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 07 11/66 72-0, Fax 07 11/66 72 19 74
dvp@svk.de

Druck und Bindung:
DZA Druckerei zu Altenburg, Altenburg

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

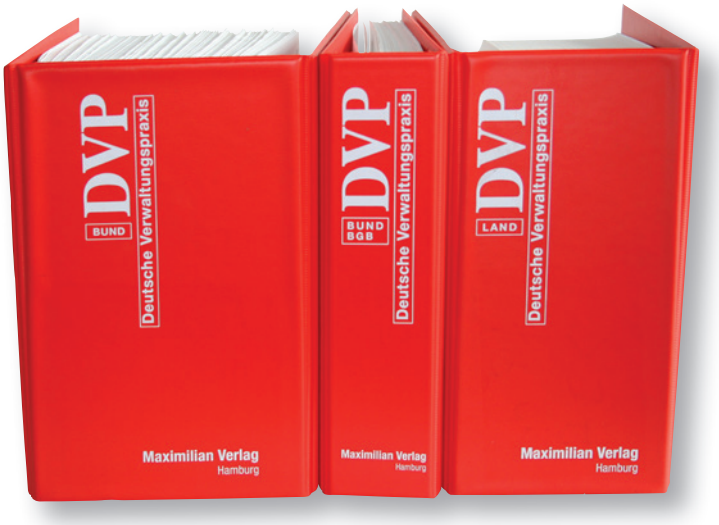
Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGSPRAXIS enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,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

Unsere Erfahrung – Ihr Erfolg!

Deutsche Verwaltungspraxis

Zwölf Mal im Jahr gut verständliche und praxisbezogene Abhandlungen und Fallbearbeitungen sowie Rechtsprechungsbeiträge.

- **Jahresabonnement** Print **oder** ePaper **89,90 €***
- **Jahresabonnement** Print **und** ePaper **99,90 €***
- **Einzelbezug Print** **8,90 €***
- **Probeabonnement** **15,00 €***
  für drei aufeinander folgende Ausgaben



Alles, was Sie für Ihre Arbeit brauchen.

KOMPAKT–SYSTEMATISCH–AKTUELL

Deutsche Verwaltungspraxis Vorschriftensammlung

in zwei auf Wunsch auch einzeln erhältlichen Teilen: **Bundesrecht** (2 Ordner, nur komplett erhältlich) und/ oder **Landesrecht Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein**

- **beide Teile** **85,90 €***
  (bei Aboverpflichtung für ein Jahr**)
- **beide Teile** **117,90 €***
  (ohne Aboverpflichtung)

* Preisänderungen vorbehalten.
** Es erscheinen jährlich ca. 6 Ergänzungslieferungen (4 x Bund, 2 x Land)

UNSER VOLLABONNEMENT

Einfach ein oder zwei Mal jährlich eine Rechnung zahlen, alle Ergänzungen automatisch erhalten, und obendrein die DVP-Zeitschrift monatlich geliefert bekommen – das geht mit unserem Vollabonnement zum Jahresfestpreis von **149,90 €*** bzw. **159,90 €*** (mit ePaper). Sie sparen damit ca. **40,00 €** gegenüber dem Einzelbezug.

www.dvp-digital.de

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei:
Maximilian Verlag | Ballindamm 17 | 20095 Hamburg
Tel. 040/ 70 70 80-323 | Fax 040/70 70 80-324
vertrieb@dvp-digital.de

Maximilian

MEHR WISSEN. NEUE REIHE

DIE SCHRIFTENREIHE HESSISCHER VERWALTUNGSSCHULVERBAND • HVSV

Ein komplexes Rechtsgebiet praxisnah aufbereitet –
inklusive neuem Laufbahnrecht und dem modifizierten Besoldungsrecht!

Ihre Pluspunkte:

- Geeignet für Auszubildende und Studierende, für Beamte, Personalleiter und Dozenten, aber auch für Personalratsmitglieder, Frauenbeauftragte und am Thema interessierte Laien.
- Strukturierte Aufbereitung des Beamtenrechts von der Stellenausschreibung bis zum Eintritt in den Ruhestand.
- Darstellung in Grundzügen von zusätzlichen Bereichen wie z. B. dem Mitbestimmungs- und Beteiligungsverfahren nach HPVG bzw. HGLG.
- Zwanzig klausurrelevante Praxisfälle mit Lösungen.

Schriftenreihe HVSV:
Band 1, 192 Seiten,
Rechtsstand 2015,
Broschur,
ISBN 978-3-7869-0939-2,
€ 24,90

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