

DDVP

DEUTSCHE
VERWALTUNGS-
PRAXIS

63. Jahrgang
März 2012
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2012003

3/2012

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Wolfgang Mosbacher
Der Bericht aus Berlin

Peter Eichhorn
ABC – Glossar – XYZ

Welf Sundermann
Änderungen im Kommunalrecht des Landes
Nordrhein-Westfalen im Jahre 2011

Fallbearbeitungen

Michael Th. P. Sprenger-Menzel
Wirtschaftliche Staatswissenschaften

Reiner Stein
„Der fliegende Blumenhändler“

Michael Th. P. Sprenger-Menzel/Franz-Willy Odenthal
Controlling

Rechtsprechung

Umfang der Gerichtskontrolle bei
unbestimmten Rechtsbegriffen

Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-
Vorpommern (M-V) verstößt nicht gegen das in
Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV
garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung

Wasserversorgungsbeitrag für Wasseranschluss

Entfernung des Feuerwehrführers

Regenwasserkanalisation bei Starkregen

Anspruch auf Benutzung von Räumen im
gemeindeeigenen Bürgerhaus

Permanente polizeiliche Videoüberwachung
im öffentlichen Raum

Zur Strafbarkeit einer sog. Abo-Falle

Gemeinde haftet für falsche Amtsführung
des Ortsvorstehers

Häufigkeit der gebotenen Baumsicherheitskontrollen

Zugriff des Arbeitgebers auf dienstliches E-Mail-Account
eines Arbeitnehmers

Schrifttum

Die DVP im März 2012/Inhaltsverzeichnis

Wolfgang Mosbacher

Der Bericht aus Berlin 90

Im Anschluss an die letzten Darstellungen zur Gesetzgebung in der DVP 2011 S. 503 wird hier die regelmäßige Berichterstattung über die Gesetzgebung des Bundes fortgesetzt.

In den Berichtszeitraum fallen die Monate Juni bis November 2011. Die wichtigsten Gesetze betrafen die sogenannte Energiewende, also insbesondere den Ausstieg aus der Atomenergie bis zum Jahr 2022 und Regelungen zu erneuerbaren Energien. Hinzu kommen Gesetze zur Privilegierung von Kinderlärm, zum Infektionsschutz sowie zur Erhöhung der Diäten der Bundestagsabgeordneten.

Peter Eichborn

ABC-Glossar-XYZ 92

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt.

Welf Sundermann

Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2011 94

Die Gemeindeordnung hat sich in der Vergangenheit als beliebtes Objekt gesetzgeberischer Aktivitäten erwiesen. Ca. 60 Änderungsgesetze seit der Verabschiedung der ersten nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung im Jahre 1952, darunter fünf Neubekanntmachungen, legen dafür beredtes Zeugnis ab. So bleibt das Kommunalrecht stets lebendig und interessant.

Auch das Jahr 2011 stand ganz in der Tradition dieser Änderungseuphorie. Einige der Änderungen werden in diesem Beitrag vorgestellt und erläutert, im Einzelnen:

- das Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl,
- Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren,
- das Gesetz zur Änderung des § 76 der Gemeindeordnung NRW,
- das Gesetz über das Führen von Gemeinde- und Kreisbezeichnungen und
- das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung.

Fallbearbeitungen

Michael Th.P. Sprenger-Menzel

Wirtschaftliche Staatswissenschaften 97

Bei dieser Klausur geht es um Grundlagen der Volkswirtschaftslehre und der Wirtschaftspolitik, namentlich um die Themen Inflation/Geldentwertung und Kaufkraftverlust, Wirtschaftssystem der Bundesrepublik, Planwirtschaft sowie Staatliche Wettbewerbspolitik.

Reiner Stein

„Der fliegende Blumenhändler“ 103

Im Mittelpunkt dieser Fallbearbeitung steht die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer Anfechtungsklage gegen die Untersagung einer reisegewerblichen Betätigung als Blumenhändler.

Im Rahmen der Zulässigkeit geht es um ausbildungsrelevante Fragen der ordnungsgemäßen Zustellung von Verwaltungsakten sowie um die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsbehelfen mittels Telefax und E-Mail, die unter Auswertung der aktuellen Rechtsprechung ausführlich erörtert werden.

Im Rahmen der Begründetheit wird bei der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit auf die Anforderungen einer ordnungsgemäßen Anhö-

rung eingegangen. Bei der materiellen Rechtmäßigkeit werden eine Reihe gewerblicher Probleme (Rückgriff auf die im Reisegewerberecht normierten Versagungsgründe im Falle der Untersagung einer erlaubnisfreien Reisegewerbetätigkeit; Berücksichtigung strafrechtlicher Verurteilungen bei der Bewertung einer gewerblichen Unzuverlässigkeit) angesprochen. Der ausführlichen Lösung ist eine Kurz-Lösung in Tabellenform vorangestellt.

Michael Th.P. Sprenger-Menzel/Franz-Willy Odenthal

Controlling 114

Gegenstand dieser Fallbearbeitung zu den Grundlagen des Verwaltungscontrollings sind die Bereiche

- Berichtswesen und Kennzahlen,
- Kennzahlenanalyse,
- Grundlagen des Personalcontrollings,
- Break-even Analyse und
- Deckungsbeitragsrechnung.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

Umfang der Gerichtskontrolle bei unbestimmten Rechtsbegriffen
(BVerfG, Beschluss vom 31.05.2011 – 1 BvR 857/07) 120

Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) verstößt nicht gegen das in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung
(LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18.08.2011 – LVerfG 21/10 und 22/10) 123

Wasserversorgungsbeitrag für Wasseranschluss
(OVG Koblenz, Urteil vom 24.02.2010 – 6 A 10977/09) 126

Entfernung des Feuerwehrführers
(OVG Koblenz, Beschluss vom 28.10.2010 – 7 A 11089/10) 126

Regenwasserkanalisation bei Starkregen
(OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.01.2011 – 9 LA 130/10) 127

Anspruch auf Benutzung von Räumen im gemeindeeigenen Bürgerhaus
(OVG Magdeburg, Beschluss vom 05.11.2010 – 4 M 221/10) 127

Permanente polizeiliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum
(VG Hannover, Urteil vom 14.07.2011 – 10 A 5452/10) 128

Zur Strafbarkeit einer sog. Abo-Falle
(OLG Frankfurt, Beschluss vom 17.12.2010 – 1 Ws 29/09) 130

Gemeinde haftet für falsche Amtsführung des Ortsvorstehers
(OLG Karlsruhe, Urteil vom 07.12.2010 – 13 U 102/10) 131

Häufigkeit der gebotenen Baumsicherheitskontrollen
(OLG Köln, Urteil vom 29.09.2010 – 7 U 31/10) 132

Zugriff des Arbeitgebers auf dienstliches E-Mail-Account eines Arbeitnehmers
(LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.02.2011 – 4 Sa2132/10) 132

Schrifttum

III

Die Schriftleitung

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

Impressum

Redaktion:

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

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

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

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

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

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

Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 28 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 01. des Vormonats. Die Verwendung von Anzeigenausschnitten oder Inhaltsteilen für Werbezwecke ist nicht gestattet.

Auslieferung: Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 0711 / 6672-0, Fax 0711 / 6672 1974
koehler-mittler@svk.de

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

Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGS-PRAXIS 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.

Produktionsmanagement:
impress media GmbH, Mönchengladbach

Liebe Leserinnen und Leser,

im Wirtschaftsleben war es immer schon üblich, Projekte, Prozesse und Organisationseinheiten zu beschreiben, zu analysieren und zu bewerten. Diese Vorgänge werden heute als Evaluation oder Evaluierung bezeichnet (*Wikipedia*). Seitdem die Betriebswirte die öffentliche Verwaltung als Berufsfeld entdeckt haben, wird auch dort auf Teufel komm raus evaluiert. Die Evaluation an den Hochschulen hat deshalb Hochkonjunktur. Evaluationsbeauftragte ermitteln die (Un-)Zufriedenheit der Studierenden mit ihren Dozentinnen und Dozenten. Die Ergebnisse fließen in Tabellen und Leistungs-Verlaufskurven ein, die mit einer Durchschnittskurve verglichen werden. Der Vergleich zeigt, ob die beurteilte Lehrkraft besser oder schlechter ist als der Durchschnitt. Einzelne Hochschullehrer haben gegen die Evaluationen protestiert und die Gerichte bemüht. Sie sind genauso gescheitert wie jene Lehrerin, die sich gegen die Bewertung ihrer Leistung auf der Website www.spickmich.de gewandt hatte (*Bundesverfassungsgericht*, DVP 2011, S. 301; *Bundesgerichtshof*, DVP 2010, S. 348). Es gibt auch keinen Grund, ausgerechnet Hochschuldozenten vor der Kritik durch Studenten in Schutz zu nehmen. Auf Internetforen geben viele Leute ständig Bewertungen über andere, etwa Gewerbetreibende, ab. Niemand prüft, ob die Kritiker überhaupt in der Lage sind, die Qualität beispielsweise eines Kfz-Betriebes zu beurteilen. Im Hochschulbereich geht es vermutlich zivilisierter zu als in den meisten Internet-Foren. Studenten können oft recht gut einschätzen, ob eine Vorlesung oder ein Seminar Früchte trägt oder nicht. Sie können sich aber auch grob irren und auf einen Blender hereinfliegen. *Joanne K. Rowling* hat diesem Typ im zweiten Band der *Harry-Potter*-Reihe mit der Figur des Professors *Gilderoy Lockhart* ein (boshafes) Denkmal gesetzt. Vielleicht bekommen manchmal diejenigen Dozentinnen und Dozenten besonders gute Noten, die das Notenspektrum grundsätzlich nur nach oben ausschöpfen. Das ist menschlich, und niemand sollte es einem Hochschullehrer verdenken, wenn er von seinen Studenten gemocht werden will. Absolute Objektivität kann und wird es nicht geben und es wäre ungerecht, sie gerade von einer Evaluation zu fordern. Es wird aber so getan, als könnte sie das leisten. Man erwartet sogar, dass eine Evaluation die Qualität der Lehre und (an Fachhochschulen allerdings in der Regel nur in zweiter Linie) der Forschung steigert. Auf der Homepage einer Fachhochschule heißt es beispielsweise, dass die „personenbezogene Evaluation die Qualität der Lehre sichert“. Ohne Evaluationen, so muss man wohl schlussfolgern, ist die Qualität der Lehre gefährdet. Man fragt sich, wie die Studenten ohne Evaluation überhaupt durch Studium und Prüfung kommen konnten. Sie haben es aber geschafft und oft sogar eine überwiegend gute Erinnerung an ihre Lehrer.

Bei anderen fällt der Blick zurück weniger wohlwollend aus. Das ist aber in Ordnung und alles andere wäre auch sehr überraschend. Hochschullehrer sind eine Berufsgruppe, in der Intelligenz, Begabung und Fleiß genauso unterschiedlich verteilt sind wie in anderen Branchen; auch für sie gilt im Zweifel die *Gaußsche* Normalverteilung. Es wäre deshalb ein kleines Wunder, wenn mittelmäßige oder unterdurchschnittliche Dozenten wegen entsprechender Evaluationsergebnisse prämiierungswürdige Leistungen in Lehre und Forschung erbringen würden. Zwar können durchschnittliche Leute in Extremsituationen, zum Beispiel im Falle einer Schiffskatastrophe, über sich hinauswachsen und Erstaunliches zuwege bringen. Mittelprächtige Bewertungen sind aber keine solchen Ausnahmelagen. Jedoch: Warum sollte man nicht auf ein Wunder hoffen? „Wunder gibt es immer wieder“ (*Katja Ebstein*) und, wer weiß, vielleicht wird es auch im Hochschulbereich „einmal geschehn und dann werden tausend Märchen wahr“ (*Zarah Leander*). Es denkt daher niemand darüber nach, auf Evaluationen zu verzichten, am allerwenigsten – aus nahe liegenden Gründen – die Evaluationsbeauftragten selbst. Vielleicht würde sich das ändern, wenn die Evaluationen und ihre Veranstalter einer Evaluation unterzogen würden.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Wolfgang Mosbacher*

Der Bericht aus Berlin

– Gesetzgebung des Bundes 2011 und 2012 –

In den Berichtszeitraum¹ fallen die Monate November 2011 bis Januar 2012. Die wichtigsten Gesetze betrafen die Änderung des Bundeswahlgesetzes, das Gesetz zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen und das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen. Zudem haben Bundestag und Bundesrat nach einem Vermittlungsverfahren das Bundeskinderschutzgesetz verabschiedet.

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Diese Änderung des Bundeswahlgesetzes war aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008² notwendig geworden. Es hatte entschieden, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts verfassungswidrig ist. Hierunter wird eine bisher existierende Paradoxie im Verfahren der Mandatzuteilung verstanden. Sie bestand darin, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann. Anschaulich wurde dieses Phänomen bei der Nachwahl zum Deutschen Bundestag 2005 in Dresden: Hätte die CDU dort mehr Zweitstimmen erhalten, hätte sich in Sachsen die Zahl ihrer Überhangmandate von vier auf drei reduziert. In diesem Fall hätte der CDU in Sachsen nach dem Zweitstimmenergebnis ein Mandat mehr zugestanden, was in einem anderen Bundesland zu einem Verlust eines Listenmandates der CDU geführt hätte.

Der Effekt des negativen Stimmgewichts basierte auf der bisherigen Verbindung der Landeslisten im deutschen Wahlrecht. Daher hat die Änderung des Bundeswahlgesetzes (BGBl. I 2011, 2313) nunmehr die Listenverbindung aufgehoben und § 7 BWG gestrichen.³

Demnach ergeben sich folgende Schritte für das Verfahren: Zunächst werden in Abhängigkeit von der Wahlbeteiligung die Sitze auf die Länder verteilt. Daraus ergibt sich das jeweilige Sitzkontingent pro Land; dieses kann sich von Wahl zu Wahl ändern – je nach Wahlbeteiligung im Land. Sodann werden in den Ländern die Mandate auf die einzelnen Parteilisten verteilt, wobei die gültigen, jeweils auf eine Partei entfallenen Zweitstimmen maßgeblich sind. Die Direktmandate werden wie bisher vorab berücksichtigt, erst dann kommen Listenplätze zum Zuge. Wenn eine Partei mehr Direktmandate errungen hat, als ihr Mandate nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen würden, bleiben die Direktmandate erhalten (wie bisher). So kann es zu Überhangmandaten kommen. Durch die Aufhebung der Listenverbindung kann es vorkommen, dass eine Partei in sechzehn Ländern knapp jeweils unter der notwendigen Stimmenzahl bleibt, um ein Mandat zu erringen. Damit könnten bis zu mehreren hunderttausend Zweitstimmen unberücksichtigt bleiben. Um dies zu verhindern, werden nach der Neuregelung aus den einzelnen Ländern die Reststimmen für eine Partei, die nicht in die Mandatsverteilung eingeflossen sind, zusammengerechnet. Wenn die

Stimmenreste bundesweit die Schwelle für die Vergabe eines Mandats überschreiten, erhält die Partei ein „Reststimmenmandat“ (§ 6 Absatz 2a BWG – neu –). Um zu vermeiden, dass durch diese Verrechnung über die Länder hinweg erneut das Phänomen des negativen Stimmgewichts entstehen kann, wurde festgelegt, dass „Reststimmenmandate“ vorrangig in den Ländern vergeben werden, in denen die Partei Überhangmandate errungen hat.

Zu beachten war für den Gesetzgeber, dass das Bundesverfassungsgericht nicht die Überhangmandate für verfassungswidrig erklärt hat; daher bestand keine Notwendigkeit, die Möglichkeit ihrer Entstehung zu beseitigen.

Nach Verkündung des Gesetzes haben SPD und Bündnis 90/Die Grünen gemeinsam eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht beantragt, da nach ihrer Auffassung die Überhangmandate verfassungswidrig sind. Mit einer Entscheidung ist bis zum Sommer 2012 zu rechnen.

Änderung des Gräbergesetzes

Das Gräbergesetz enthält – anders als vielleicht der Titel vermuten ließe – keine allgemeine Regelung zu Gräbern und Friedhöfen. Diese sind in den Bestattungsgesetzen der Länder enthalten. Das Gräbergesetz des Bundes regelt vielmehr die Rechtsverhältnisse und die Betreuung der in Deutschland gelegenen Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft. Der Bund erstattet den Ländern unter anderem diejenigen Kosten, die dadurch entstehen, dass diese Gräber dauerndes Ruherecht genießen und deshalb nicht neu belegt werden können. Denn bei anderen Gräbern ist es üblich, dass sie nach dem Ende des Vertrages über ein Grab und dem Räumen des Grabes neu belegt werden können. Die Gesetzesänderung (BGBl. I 2011, 2507) sieht vor, dass die Kosten der Ruherechtsentschädigung stabilisiert und transparent gestaltet werden. Zudem soll das aufwändige Verwaltungsverfahren vereinfacht werden, indem man auf Pauschalen umstellt.

Die Ruherechtsentschädigung wird gezahlt, wenn durch den dauerhaften Bestand eines Grabes im Sinne des Gräbergesetzes (Ruherecht) dem Eigentümer des betroffenen Grundstücks ein Vermögensnachteil entsteht. Die Ruherechtsentschädigung in Form einer Pauschale wird formal der bewährten Praxis bei der Zahlung von Pauschalen zur Instandsetzung und Pflege angeglichen.

Anerkennungsgesetz

Hinter dem etwas sperrigen Titel („Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“, BGBl. I 2011, 2515) verbirgt sich ein wichtiges Gesetz: Es soll die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen erleichtern und damit Fachkräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erleichtern. Kernanliegen des Gesetzes ist es, dass die Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen leichter festzustellen ist. Die Bundesregierung schätzt, dass etwa 285.000 Menschen in Deutschland leben, die Interesse an einer Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation haben könnten.

* Regierungsdirektor Dr. Wolfgang Mosbacher, Berlin

1 Die Bundesgesetzblätter Nr. 58 bis 72 aus dem Jahr 2011 sowie Nr. 1 bis 5 aus dem Jahr 2012.

2 BVerfGE 121, 266.

3 Vgl. GrzeszickJZ 2011, S. 242.

Das Anerkennungsgesetz ist ein Artikelgesetz, welches als neues Bundesgesetz das sog. Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) enthält sowie rund 60 Berufsgesetze und Verordnungen des Bundes wie etwa die Handwerksordnung, die Gewerbeordnung, das Deutsche Richtergesetz, die Bundesrechtsanwaltsordnung und die Approbationsordnung für Ärzte ändert.

Das Gesetz schafft für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige einen Anspruch auf eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung (§ 4 Abs. 1 BQFG) für die rund 350 nicht reglementierten Berufe, das sind Ausbildungsberufe im dualen System nach dem Berufsbildungsgesetz und im Handwerk. Diesen Anspruch gab es bisher nur für Spätaussiedler. In die Fachgesetze für die reglementierten Berufe (z.B. Ärzte, Pflegeberufe, zulassungspflichtiges Handwerk) werden – über die bereits bestehenden, in Umsetzung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie eingeführten Möglichkeiten hinaus – neue Rechtsansprüche für Personen- und Berufsgruppen eingeführt, denen bisher keine Verfahren offenstanden.

Bisher waren die Berufsausübung und auch der Zugang zu den entsprechenden Anerkennungsverfahren in unterschiedlichen Gesundheitsberufen Deutschen oder Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedsstaates vorbehalten. Das Gesetz schafft diese Kopplung weitgehend ab. Ausschlaggebend sind in den meisten Berufen künftig nur noch Inhalt und Qualität der Berufsqualifikationen. So kann künftig auch ein türkischer Arzt bei Vorliegen der fachlichen Voraussetzungen eine Approbation erhalten nach dem neuen § 39 Abs. 3 Approbationsordnung für Ärzte. Dies war bisher – selbst wenn er in Deutschland studiert hatte – nicht möglich.

Um zusätzliche Bürokratie zu vermeiden, werden die bereits bestehenden und funktionierenden Strukturen zur Bewertung von Auslandsqualifikationen genutzt. Dies bedeutet, dass die bereits jetzt für die Anerkennungsverfahren von Unionsbürgern und Spätaussiedlern zuständigen Kammern und Behörden auch die Verfahren nach dem neuen Gesetz umsetzen werden.

Zur Beschleunigung der Verfahren muss die zuständige Stelle innerhalb von drei Monaten über den Antrag entscheiden, § 13 Abs. 3 BQFG. Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Die Gleichwertigkeit wird nach § 4 Abs. 1 BQFG bescheinigt, wenn der ausländische Nachweis die Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten wie der entsprechende inländische Ausbildungsnachweis belegt und zwischen der nachgewiesenen und der entsprechenden inländischen Qualifikation keine wesentlichen Unterschiede bestehen. Kleinere Unterschiede können durch einschlägige Berufserfahrung kompensiert werden.

Falls die Unterschiede zu groß sind, werden die Abweichungen konkret im Bescheid benannt, § 7 Abs. 2, § 10 BQFG. Der Antragsteller kann dann bei reglementierten Berufen nach § 11 BQFG entweder über eine Eignungsprüfung (z. B. eine Arbeitsprobe, Fachgespräch oder schriftliche Prüfung) seine Eignung belegen oder durch einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang seine Defizite aufarbeiten.

Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Die Finanzsituation der Kommunen hat sich in den vergangenen zehn Jahren teilweise deutlich verschlechtert. Ihr Schuldenstand ist von 98 Mrd. € im Jahr 2000 auf nunmehr 120,6 Mrd. € im Jahr 2010 gestiegen.⁴ Die Bundesregierung hatte daher im Jahr 2010 die Gemeindefinanzkommission eingesetzt. Die Gemeindefinanzkom-

mission hatte in ihrer Sitzung am 15. Juni 2011 die Zusage von Bund und Ländern begrüßt, die Kommunen bei den Aufwendungen zu entlasten, indem der Bund sich bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung schrittweise in größerem Umfang beteiligt.

Das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen (BGBl. I 2011, 2563) dient unter anderem der Umsetzung des ersten Schrittes dieser Zusage. Das Gesetz sieht vor, dass der Bund 2012 seine Beteiligung auf 45 % der Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhöht. In einem eigenständigen weiteren Gesetzgebungsverfahren soll er seinen Anteil im Jahr 2013 auf 75 % erhöhen und die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab dem Jahr 2014 vollständig erstatten. Im Gegenzug wird die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung in entsprechendem Umfang abgesenkt; die für 2012 vorgesehene Absenkung erfolgt mit diesem Gesetz.

Bundeskinderschutzgesetz

Mit dem neuen Bundeskinderschutzgesetz (BGBl. I 2011, 2975) sollen Kinder besser vor Misshandlung und Vernachlässigung geschützt werden. Enthalten sind vor allem das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) sowie Änderungen des SGB VIII. Die Regelungen sind zum 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

Ein zentraler Punkt des Gesetzes ist der Einsatz von Familienhebammen. Die Familienhebammen verfügen über eine besondere Ausbildung und sollen Risikofamilien frühzeitig, also gleich nach der Geburt des Kindes, begleiten. Sie erfüllen eine wichtige Brückenfunktion, indem sie betroffene Eltern und Kinder an die Hilfsnetzwerke heranführen.

Der Bund wird den Aus- und Aufbau der Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen zeitlich befristet mit insgesamt 126 Mio. € bis 2015 fördern. Anschließend wird der Bund jährlich 51 Mio. € in einen Fonds zur Sicherstellung bestimmter Hilfsstrukturen und der Förderung psychosozialer Unterstützung von Familien einzahlen.

Die Regelungen zur finanziellen Beteiligung des Bundes wurden erst im Vermittlungsverfahren getroffen und sie sind ein typisches Beispiel für die Kompromissfindung zwischen Bundestag und Bundesrat: Während im Gesetzentwurf der Bundesregierung in § 3 Abs. 4 KKG noch von einer bloßen zeitlich befristeten Bundesinitiative die Rede war, wurden in der abschließenden Fassung die vom Bund zu leistenden Millionenbeträge ausdrücklich und detailliert geregelt. Ohne eine solche ausdrückliche Festschreibung der Bundesfinanzierung hätten die Länder offensichtlich nicht zugestimmt.

Weiterhin soll das Gesetz verhindern, dass sich einschlägig vorbestrafte Täter ihren potenziellen Opfern nähern, indem sie eine Stelle in der Kinder- und Jugendhilfe annehmen: Von hauptamtlichen Mitarbeitern werden dort nunmehr erweiterte Führungszeugnisse verlangt. Für ehrenamtliche Helfer entscheidet das Jugendamt vor Ort, ob ein solches erweitertes Führungszeugnis notwendig ist.

Schließlich legt das Gesetz für das ganze Bundesgebiet fest, dass Berufsheimnisträger wie etwa Kinderärzte ihre Schweigepflicht brechen dürfen, wenn sie Anzeichen für eine Kindesmisshandlung sehen. Bisher regelten einzelne Länder dies unterschiedlich. Dadurch wussten Kinderärzte manchmal nicht, ob sie mit dem Jugendamt kommunizieren dürfen oder nicht. Schließlich wird die Zusammenarbeit der Jugendämter untereinander verbessert. Der Hausbesuch zur Einschätzung der Lebenssituation eines Kindes wird zur Pflicht, wenn dies aus fachlicher Sicht erforderlich ist und wenn der Schutz eines Kindes dadurch nicht in Frage gestellt wird.

⁴ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2011, S. 563.

ABC – Glossar – XYZ

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

Katastrophenmanagement

Erst nach und nach finden Bezeichnung und Bedeutung dieses Begriffs Eingang in die Praxis staatlichen und kommunalen Handelns. Im Verwaltungsrecht und in der Behördensprache ist der Ausdruck Katastrophenschutz üblich. Er beinhaltet die Befugnisse von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Zusammenarbeit der Behörden mit Hilfsorganisationen (Feuerwehren, Technisches Hilfswerk, Deutsches Rotes Kreuz, Rettungsdienste der Wohlfahrtsverbände usw.) im Frieden und bei einem gewaltsamen Angriff auf Deutschland (sog. Verteidigungsfall). Sicherstellungsgesetze für Ernährung, Wasser- und Energieversorgung, Verkehr, Arbeit und Wirtschaft und Katastrophenschutzgesetze des Bundes und der Länder regeln die Bewältigung von Naturkatastrophen, die Abwendung anderer drohender Gefahren und Schäden großen Ausmaßes (z.B. ein schwerwiegender Störfall in einer Atomanlage, eine Tankerhavarie mit Ölaustritt, ein Amoklauf, ein landesweiter Stromausfall oder Computerzusammenbruch) samt der Aufklärung und Abwehr verheerender Gewaltakte und Erpressungsversuche (wie Flugzeugentführung oder Geiselnahme). Unter anderem können Aufenthaltsbeschränkungen, die Evakuierung besonders gefährdeter Gebiete und weitere Notstandsmaßnahmen wie der Schutz der Bevölkerung, der Wohnungen und Arbeitsstätten, der Infrastruktur, der Kultur- und Naturgüter angeordnet werden.

Katastrophenmanagement befasst sich hingegen hauptsächlich mit den Zielen und Methoden von vorbereitenden und zu verwirklichenden Tätigkeiten, d.h. wie sie am besten zielorientiert (effektiv) und zweckmäßig (effizient) umzusetzen sind. Um Katastrophen schnell, umfassend und wirksam managen zu können, wird man ihren unwahrscheinlichen, aber möglichen Eintritt, Umfang und Verlauf sowie die Risiken abschätzen, also den Eventualfall eruieren und evaluieren (Notfallplanung). Hierfür empfiehlt sich ein Gremium von internen und externen Experten (Krisenstab), das Maßnahmen zur Risikovor-sorge (z.B. Frühwarnsysteme, Unterbringung und Behandlung von Schwerverletzten, Requirierung von Transportkapazitäten) entwirft und von den zuständigen Stellen (Zivil- und Polizeibehörden, Militär bzw. Streitkräfte) festlegen bzw. bestätigen lässt. Erfahrungen besitzt man im Brandschutz und Deichbau, bei der Wasserrettung, bei Erdbeben und Lawinen, beim Wintereinbruch. Weniger gut kann man sich auf kriminelle und militärische Angriffe bzw. Überfälle vorbereiten. Aber auch solchen Verhängnissen wird man eher zu begegnen

vermögen, wenn Personal gut aus- und gut fortgebildet worden ist, in Trainingslehrgängen mit Ausnahmezuständen konfrontiert wird, Ausrüstungsgegenstände bereitgestellt und Vorräte gehalten werden. Ist ein größeres Unheil eingetreten, hat je nach Katastrophenlage der schon vorsorglich gebildete oder ein rasch einzuberufender Krisenstab die Arbeit unverzüglich aufzunehmen – wohl in einem Lagezentrum im Bundeskanzleramt, im Auswärtigen Amt, im Bundesverteidigungsministerium, in einer anderen obersten Behörde oder Institution vor Ort.

Kleinstaaterei

Staaten, die durch monarchische Erbfolge oder republikanisches Verfassungsrecht in Kleinstaaten aufgeteilt werden, sehen sich seit Jahrhunderten bis heute dem Vorwurf der Kleinstaaterei ausgesetzt. Mit diesem Schlagwort wertet man ihre Leistungskraft als Staatswesen ab. Kleinstaaterei kennt zwar eine vertraute heimatliche Verankerung der Bevölkerung, die Schwächen der Kleinstaaterei sind aber unübersehbar: Aufgaben der Verteidigung, inneren Sicherheit, Besteuerung und Justiz, der Bildung, Forschung, Gesundheit und Infrastruktur werden nur halbwegs erfüllt. Hinter Kleinstaaterei verbirgt sich formal Souveränität nach außen, im Staatsinneren herrschen oft gemächliches und kleinkariertes Denken und Handeln. Wegen mangelnder Finanz- und Verwaltungskraft kommen Kleinstaaten ohne Hilfe größerer Nachbarstaaten nicht aus.

Es ist eine Frage der Größenordnung und Kompetenzverteilung, ob ein Kleinstaat und Kleinstaaterei vorliegen. Ein Staat kann föderal gegliedert sein und über starke Teilstaaten verfügen. Kleinstaaterei entsteht jedoch durch föderalistische Übertreibung. Statt die Volksnähe in kulturellen und regionalen Angelegenheiten zu nutzen und sich hier als Garant und Vorbild zu etablieren und als mächtiger Gliedstaat im Bundesstaat zu wirken, ist für Kleinstaaterei typisch, möglichst allzuständig zu sein – selbst wenn man damit überfordert ist.

Die innere Struktur Deutschlands erweist sich in vielen Bereichen nicht nur als föderal, sondern als föderalistisch. Kritiker finden x Beispiele für Kleinstaaterei. Drei mögen genügen.

Das Rundfunkrecht wurde in die Obhut der Länder gelegt. Hieraus erwachsen skurril unterschiedliche Landesrundfunkgesetze, Staatsverträge, Landesmedienanstalten für Zulassung, Aufsicht und Regulierung des privaten Hörfunks und Fernsehens (übrigens größtenteils finanziert aus öffentlich-rechtlichen Gebühren der GEZ in Köln), darüber hinaus Kommissionen für Jugendschutz, für Zulassung und Aufsicht, eine Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten und eine Direktorenkonferenz jeweils mit entsandten Vertretern der Länder. Angesichts der lukrativen Spitzenpositionen für zu versorgende Parteisolddaten, der Behördenapparate, Gremien und Verwaltungskosten nimmt es nicht Wunder, dass dieser exzessive Aufsichts- und Bürokratieföderalismus als überzogen gilt und missbilligend als Kleinstaaterei etikettiert wird. Sie zu beenden, ist überfällig. Es genügt aber nicht, auf die zentral eingerichteten Strukturen zu verweisen und den kooperativen Föderalismus zu preisen. Eine einzige Medienanstalt der Länder würde einerseits vielfältige Mehrfacharbeit ersparen, andererseits könnten private Rundfunksender und Programmangebote nach gleichen Maßstäben bundesweit und einheitlich bearbeitet werden.

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

Die Verringerung der Bürokratiendichte würde noch deutlicher erfolgen, wenn diese Landesmedienanstalt auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit beaufsichtigen dürfte (wie es in Großbritannien und der Schweiz geschieht); eine Forderung, die gut zum Rundfunkwettbewerb in einem pluralistischen System passen würde.

Im Sparkassenwesen stößt man nicht minder auf Kleinstaaterei. Hergebrachterweise zählen Kommunal- und Sparkassenrecht zum Landesrecht und damit sind die Rechtsmaterien für landesspezifische Regelungen offen. Hiervon wurde und wird reichlich Gebrauch gemacht, obwohl sich nur Paragraphen reitend kleinliche Unterschiede (von Fachbeamten und -politikern, kaum von Bürgern) feststellen lassen. Was die Sparkassen anbelangt führen die Innenministerien überall die gleiche Sparkassenaufsicht und nehmen die Sparkassen- und Giroverbände der Länder ebenfalls als Parallelorganisationen konforme Aufgaben wahr. Sie dienen jeweils der Beratung der Sparkassen in geschäftspolitischen, steuerlichen und rechtlichen Fragen, entwickeln Personal, Produkte, Projekte und EDV-Konzepte, helfen bei der Verkaufsförderung und prüfen und testieren die Jahresabschlüsse. Diese Regionalverbände an einem Dutzend Standorten in Deutschland mit Verbandsversammlungen, Verbandsvorständen, Verbandsvorsteher (Präsident) und kostspieligen Apparaten im öffentlichen Dienst mit einer Reihe gemeinsamer Kommunikations-, Koordinations- und Kooperationsstätten, teilweise zusammen mit dem DSGV-Dachverband, bilden nebeneinander bestehende regionale Regime, die man aus Gründen einer weniger aufwändigen und größeren gesamtheitlichen Schlagkraft längst hätte konzentrieren müssen.

Ein krasses Exempel für Kleinstaaterei bieten die Kassenärztlichen und die Kassenzahnärztlichen Vereinigungen (KV). Nach dem Sozialgesetzbuch V zählen zu den Aufgaben dieser entsprechend den Bundesländern gegliederten Körperschaften öffentlichen Rechts hauptsächlich die Sicherstellung der ambulanten Versorgung von Versicherten der Gesetzlichen Krankenversicherungen durch Vertragsärzte samt Psychotherapeuten, daneben die Vertretung der Rechte der Vertragsärzte gegenüber den Krankenkassen und die Überwachung der Pflichten der Vertragsärzte. Dafür wurde ein ausgeklügeltes Abrechnungssystem (Kassenliquidation) über ein Punktesystem eingeführt. Die Abrechnung der medizinischen Leistungen erfolgt weder zwischen Arzt und Patient noch zwischen Arzt und Krankenkasse, sondern die Krankenkassen schließen mit den jeweiligen Kassenärztlichen bzw. Kassenzahnärztlichen Vereinigungen Kollektivverträge ab, in denen die Gesamtvergütung für den jeweiligen KV-Bezirk festgelegt ist. Bürokratische Behördenmonster mit planwirtschaftlich gelenkter Finanzierung – und das in jedem Bundesland – sind die teure Folge. Der Kleinstaaterei könnte man entgehen, wenn man an die Stelle der provinziellen Arrangements mit tausendfach ähnlichen Dienstleistungen eine zentrale KV als Beratungs- und Abrechnungsstelle setzen würde, wobei durchaus Regionalbüros ortsnahe Aufgaben beispielsweise von Bereitschaftsdiensten übernehmen könnten. Die kleinräumliche Ministerialaufsicht über die 17 KV und diese selbst wären dann entbehrlich. Stattdessen würde die Aufsicht allein vom Bundesgesundheitsministerium ausgeübt. Eine vollständige KV-Auflösung hätte zur Voraussetzung, dass (wie partiell schon vorhanden) generell Direktverträge zwischen Krankenkassen und einzelnen Leistungserbringern abgeschlossen werden. Damit wäre man die KV-Monopole und -Kartelle los und käme der Marktwirtschaft entgegen. Um eine etwaige entstehende staatliche Qualitätssicherungsbürokratie zu vermeiden, müsste das ohnehin in naher Zukunft unbezahlbare Gesundheitssystem gerafft werden. Ein tiefgreifender Einschnitt bestünde darin, für die gesam-

te Bevölkerung eine Grundversorgung (aus medizinischer, ethischer und ökonomischer Sicht) zu beschließen, mit einer gesetzlichen Basisversicherung zu verbinden und eine für die Patienten transparente Abrechnung sicherzustellen.

Normen und Werte

Normen bilden das A und O in öffentlichen Verwaltungen. Anders ausgedrückt: Das Verwaltungshandeln ist normengesteuert. Mit den Worten des deutschen Soziologen und Gesellschaftstheoretikers Niklas Luhmann (1927–98) kommt es auf das Herstellen rechtlich bindender Entscheidungen an. Grundlage sind die UN-Charta von 1945, die Menschenrechtserklärung von 1948, das EU-Gemeinschaftsrecht, das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder, Gesetze und Verordnungen, Entscheidungen der Gerichte, auch internationale Abkommen, Staatsverträge und andere Vereinbarungen, Erlasse, Dienst-anweisungen, Richtlinien usw.; nicht zuletzt das übergesetzliche Recht, das sich aus der Weisheit der Antike, des christlichen Mittelalters und des Zeitalters der Aufklärung herleitet (um eine Wendung des Rechtsphilosophen Gustav Radbruch [1878–1949] zu gebrauchen).

Mit diesem zwar schwer fassbaren, aber den Geist vieler Gesetze prägenden Naturrecht klingen bereits Werte an. Sie sind für „gutes Verwalten“ unerlässlich. Wie für eine Wirtschaftsordnung außer einem Rechtsrahmen mit Freiheits- und Menschenrechten ethisches Verhalten von den Akteuren gefordert wird, spielen im Verwaltungssystem in Deutschland außer den Regelungen des Rechts-, Bundes-, Sozial- und Umweltstaates berufsethische Werte der Amtsinhaber eine wesentliche Rolle. Bei Ermessensentscheidungen muss pflichtgemäßes Ermessen walten. Es setzt zweierlei voraus: erstens Tugenden im Sinne von Tauglichkeit oder Tüchtigkeit (wie man früher sagte und worunter man Klugheit, Besonnenheit, Tapferkeit und Gerechtigkeit verstand), im heutigen Sprachgebrauch technokratische Werte wie Fachwissen, Sachkenntnis und Methodenkompetenz, um Alternativen zu generieren und zu evaluieren, Gewichtungen oder Berechnungen vorzunehmen und eine Auswahl bzw. Entscheidungen treffen zu können. Zweitens sollten sich die Beschäftigten im öffentlichen Dienst von sog. Sekundärtugenden leiten lassen. In einer Behörde, womöglich mit vielen Mitarbeitern, sind zuvörderst Loyalität gegenüber dem Dienstherrn, Disziplin, Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, ehrliches, verantwortliches, höfliches und rücksichtsvolles Handeln untereinander und gegenüber den Bürgern bzw. Kunden gefragt.

Selbst wenn Behördenleiter und das Publikum sich weniger um Berufsethos bzw. Werte dieser Art scheren, müssen sie dennoch für das Verwaltungspersonal gelten. Die Loyalität gegenüber Vorgesetzten bis hin zu den Verwaltungschefs endet allerdings, sobald sich diese verfassungswidrig und unethisch verhalten und pflichtgemäßes Ermessen aushebeln. Mag die Bürger- bzw. Kundschaft auch einmal einem Zeitgeist folgen, der den Tugenden nicht die gebotene Aufmerksamkeit schenkt, muss man sich dennoch auf die Gewährleistung der Werte durch die Staatsdiener verlassen können.

Vielleicht ist das Wertebewusstsein durch Orientierungslosigkeit, Machtstreben und Habgier, Unzufriedenheit und Wut auf das Establishment gegenwärtig gestört. Die Werte im Verwaltungssystem und bei den Verwaltern dürfen darunter aber nicht leiden. „Gutes Verwalten“ besteht darin, sowohl die gesetzten Normen zu beachten als auch ethisch zu handeln. Es wäre zu schlicht gedacht, nur auf Normen zu bauen. Erst durch die inneren Werte, mögen sie auf religiöser oder weltanschaulicher Einstellung beruhen, wird Verwaltungshandeln gelebt, gar zum Vorbild für andere Lebensbereiche.

Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2011

Vorbemerkung:

Die Gemeindeordnung hat sich in der Vergangenheit als beliebtes Objekt gesetzgeberischer Aktivitäten erwiesen. Ca. 60 Änderungsgesetze seit der Verabschiedung der ersten nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung im Jahre 1952, darunter fünf Neubekanntmachungen, legen dafür beredtes Zeugnis ab. So bleibt das Kommunalrecht stets lebendig und interessant.

Als Dozent für dieses Unterrichtsgebiet ist es mir in vierzig Jahren nie langweilig geworden. Ich konnte bei Lebrgangseröffnungen den Teilnehmenden versprechen, dass etwas von dem, was wir im Laufe des Lebrgangs besprechen, sich noch bis zur Prüfung verändert haben wird; ich bin niemals wortbrüchig geworden.

Auch das Jahr 2011 steht ganz in der Tradition dieser Änderungseuphorie. Einige der Änderungen sollen nachfolgend vorgestellt werden.

1 Da ist zunächst das **Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl** vom 3.5.2011 (GV.NRW. S. 238).

Bei der Betrachtung der Ergebnisse der letzten Bürgermeisterwahlen im Jahre 2009 ist einigen Politikern eine Art Demokratieschock in die Glieder gefahren, wurden doch von den fast 400 Bürgermeistern einige (wenige) mit Mehrheiten um die 30% gewählt.

Zwischenbemerkung: Das hat den Landtag aber nicht daran gehindert, die Mindestmehrheit bei Bürgerentscheiden in Großstädten von mehr als 100.000 Einwohnern auf 10% abzusenken (s. dazu unter 5.4).

Also musste das Gebot der absoluten Mehrheit im ersten Wahlgang revitalisiert werden. Nun bestimmt § 46c Abs. 2 S. 2 (wie schon vor 2007), dass als Bürgermeister (oder Landrat) gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Und wenn das von mehreren Bewerbern keiner erreicht, findet am zweiten Sonntag nach der Wahl eine Stichwahl unter den beiden Bewerbern statt, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben (§ 46 c Abs. 3 S. 1). Bei Stimmgleichheit entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los darüber, wer an der Stichwahl teilnimmt. Zur Erläuterung mögen folgende Fallgestaltungen dienen:

Bei der Wahl des Bürgermeisters haben 10.000 Wahlberechtigte teilgenommen, was einer Quote von 60% der wahlberechtigten Bürger (16.660) in dieser fiktiven Stadt entsprechen soll.

Variante 1:

Kandidat A hat 4.500 Stimmen,

Kandidat B hat 4.500 Stimmen,

Kandidat C hat 1.000 Stimmen erhalten.

Ergebnis: Keiner der Bewerber ist gewählt (dazu waren 5.001 Stimmen erforderlich).

An der Stichwahl nehmen die Bewerber A und B teil.

Variante 2:

Kandidat A hat 4.500 Stimmen,

Kandidat B hat 2.500 Stimmen,

Kandidat C hat 2.500 Stimmen,

Kandidat D hat 500 Stimmen erhalten.

Ergebnis: Keiner der Bewerber hat die absolute Mehrheit erreicht. Zwischen B und C muss der Wahlleiter losen, wer von den beiden neben A an der Stichwahl teilnimmt.

Ich habe schon früher die Auffassung vertreten, dass dieses Verfahren bei der Variante 2 undemokratisch ist. Hier wird einer der beiden Kandidaten durch Lospech um seine Wahlchancen gebracht. Gerade weil eine solche Konstellation sehr theoretisch ist und wohl kaum jemals eintreten wird, könnte man die drei Kandidaten A, B und C an der Stichwahl teilnehmen lassen. Eine Formulierung, wie sie in § 50 Abs. 2 S. 4 GO z.B. für die Wahl von Beigeordneten zu finden ist, wäre m.E. die demokratischere Lösung. Dann nähmen an der Stichwahl die Personen mit den beiden höchsten Stimmenzahlen teil. Die beiden höchsten Stimmenzahlen sind bei Variante 2 4.500 und 2.500. So würden bei der Stichwahl A, B und C antreten.

Was nun die Mehrheit betrifft, mit der ein Kandidat zum Bürgermeister (Landrat) gewählt wird, kann sich bei der Stichwahl nach jetzt geltender Regelung dasselbe Bild ergeben, das Anlass für die Gesetzesänderung war. Wenn nämlich bei der Stichwahl die Wahlbeteiligung schrumpft (und das ist die Regel), werden also z.B. nur noch 7.000 Stimmen abgegeben, dann ist ein Bewerber mit 3.501 Stimmen gewählt. Gemessen an der Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang sind das dann nur noch 35%, gemessen an der der Zahl der Wahlberechtigten sind es sogar nur noch ca. 21%!

Wenn von vornherein nur ein Bewerber kandidiert hätte, wäre dieser aber nur gewählt gewesen, wenn mindestens 25% der Wahlberechtigten für ihn gestimmt hätten (§ 46c Abs. 2 S. 3).

Wie auch immer, die Wahlämter freuen sich schon jetzt über den erheblichen organisatorischen Mehraufwand bei den nächsten Bürgermeister-/Landratswahlen.

(Zu den unterschiedlichen Auffassungen zur Wiedereinführung der Stichwahl s. LandtagIntern 4/2011 S. 18).

2 Die Vorgänge um den Oberbürgermeister (OBM) von Duisburg, Adolf Sauerland, waren der Hintergrund für das „**Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren**“ vom 24.5.2011 (GV.NRW. S. 269 ff.).

Eine mögliche Abwahl des Duisburger OBM scheiterte seinerzeit daran, dass zunächst der Rat der Stadt einen Beschluss über die Einleitung des Abwahlverfahrens fassen musste. Dieser Beschluss bedurfte (und bedarf weiterhin) einer Mehrheit von zwei Dritteln der

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

gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder. Diese Mehrheit kam im Stadtrat nicht zustande; damit war der Abwahlversuch gescheitert.

Angestoßen durch einen Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Landtags-Drucks. 15/465) sieht § 66 Abs. 1 Nr. 2 jetzt vor, dass das Abwahlverfahren auch durch einen Antrag der Bürger eingeleitet werden kann. Dieser Antrag muss (s. § 66 Abs. 3)

- schriftlich beim Rat (zu Händen des Vorsitzenden, also des Bürgermeisters, § 40 Abs. 2 S. 3 GO) eingereicht werden
- das Begehren zweifelsfrei erkennen lassen (z.B. „wir beantragen die Einleitung des Verfahrens zur Abwahl des Bürgermeisters...“)
- bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten
- in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 20%, in Städten mit über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 17,5% und in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern von mindestens 15% der wahlberechtigten Bürger (gibt's auch andere Bürger?) unterzeichnet sein. Die Unterschriften dürfen bei Eingang des Antrags nicht älter als vier Monate sein. Ältere Unterschriften machen den Antrag nicht ungültig, bleiben aber bei der Ermittlung der gültigen Unterschriften unberücksichtigt (Held/Becker u.a. Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Erl. 3.5 zu § 66).

Der Rat stellt unverzüglich fest, ob der Antrag zulässig ist; bei diesem Tagesordnungspunkt darf der Bürgermeister weder beratend noch entscheidend mitwirken (§ 50 Abs. 6 i.V.m. § 31 Abs. 1 GO).

Es fragt sich, ob die Angelegenheit im öffentlichen Teil der Ratssitzung behandelt werden darf. Da der Rat hier nur über die Zulässigkeit des Antrags der Bürger entscheidet und damit jegliche „Personaldiskussion“ entfällt, muss das ein Tagesordnungspunkt der öffentlichen Sitzung sein (§ 48 Abs. 2 S. 1 GO).

Das erste Abwahlverfahren auf der Grundlage des § 66 Abs. 1 Nr. 2 läuft naturgemäß in Duisburg. Die Abstimmung ist auf den 12. Februar 2012 festgesetzt.

3 Im Juni 2011 ist das „**Gesetz zur Änderung des § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen**“ in Kraft getreten.

Der sog. Konsolidierungszeitraum, also der Zeitraum, in der eine Gemeinde wieder einen Haushaltsausgleich erreichen muss, ist erheblich ausgeweitet worden. Künftig soll die Genehmigung des Haushalts-sicherungskonzeptes nur erteilt werden, wenn aus dem Haushalts-sicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im **zehnten** auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr der Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 GO wieder erreicht wird.

Diese Neuregelung steht im Zusammenhang mit dem „**Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)**“ vom 9.12.2011 (GV.NRW. S. 661 ff.).

4 Das „**Gesetz über das Führen von Gemeinde- und Kreisbezeichnungen**“ vom 25.10.2011 (GV.NRW. S. 535 ff.) beruht auf einem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Landtags-Drucks. 15/2371). Sie sah das Problem und den Regelungsbedarf darin, dass NRW zu den Bundesländern gehörte, in denen die Kommunen keine Namenszusätze wie „Universitätsstadt“ auf ihren Ortseingangsschildern verwenden durften.

4.1 Das o.a. Gesetz hat dann zunächst einmal die Möglichkeit gestrichen, die Bezeichnung „Stadt“ auch auf Antrag von der Landes-

regierung verliehen zu bekommen. Das liegt darin begründet, dass ohnehin schon alle Gemeinden, die erstmals Aufgaben als Mittlere kreisangehörige Stadt wahrnehmen, die Bezeichnung „Stadt“ führen (§ 13 Abs. 2 S. 2 GO). Und das wiederum ist nach der Änderung des § 4 Abs. 2 GO im Jahre 2007 (GV.NRW. S. 380 ff.) bereits Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ermöglicht worden. Für Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern sah die Landesregierung die Voraussetzung eines „städtischen Gepräges“ (auf Grund von Struktur, Siedlungsform, Gebietsumfang und anderen, die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft bestimmenden Merkmalen) nicht mehr als zu erfüllen an.

4.2 Zum anderen erlaubt § 13 Abs. 3 GO den Gemeinden nunmehr, auch andere Bezeichnungen zu führen, die auf der Geschichte oder der heutigen Eigenart oder Bedeutung der Gemeinden beruhen. Dazu ist ein Beschluss des Rates erforderlich, der mit mindestens einer **Mehrheit von drei Vierteln seiner Mitglieder** gefasst werden muss; außerdem bedarf die Bestimmung und Änderung der Bezeichnung der Genehmigung des für Inneres zuständigen Ministeriums. Inzwischen liegen dem Innenministerium schon Anträge vor, u.a. „Hansestadt Attendorn“, „Klingenstadt Solingen“, „Stadt der Fernuniversität Hagen“.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Bestimmung und Änderung der Bezeichnung auch durch Bürgerbegehren/Bürgerentscheid erfolgen kann.

Die Verbandskompetenz (Aufgabenzuständigkeit) der Gemeinde und die Organkompetenz Entscheidungszuständigkeit) des Rates nach § 26 Abs. 1 S. 1 GO sind gegeben. Ein Verbotstatbestand nach § 26 Abs. 5 ist nicht ersichtlich. Die Drei-Viertel-Mehrheit für die Entscheidung durch den Rat steht einem Bürgerbegehren nicht entgegen, denn nach § 26 Abs. 1 S. 1 entscheiden die Bürger „an Stelle des Rates“, und das ist unabhängig von der Mehrheitsbildung im Rat. Eine Genehmigung des Innenministeriums ist auch dann erforderlich, da der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat (§ 26 Abs. 8). Im Falle der Versagung der Genehmigung könnten die Vertretungsberechtigten (§ 26 Abs. 2 S. 2) Verpflichtungsklage erheben.

Ebenso ist es denkbar, dass der Rat die Entscheidung einem Ratsbürgerentscheid überlässt. Dafür reicht ein Beschluss mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit aus, weil der Rat in dem Falle nicht die Bezeichnung bestimmt, sondern nur einen Vorschlag beschließt, der zum Bürgerentscheid gestellt wird.

Möglich ist auch, dass

- der Rat eine Bezeichnung bestimmt, mit der die Bürger nicht einverstanden sind und ein Bürgerbegehren gegen diese Bezeichnung initiieren
- der Rat beschließt, keine weitere Bezeichnung einzuführen, die Bürger aber eine solche wünschen
- der Rat eine Bezeichnung bestimmt, mit der die Bürger nicht einverstanden sind und die Bürger gleichzeitig eine andere Bezeichnung fordern. Das könnte ein Fall für den in § 26 Abs. 7 neu geregelten „Stichentscheid“ werden (s. unter 5.4).

Nach § 13 Abs. 2 S. 3 GO ist eine kreisangehörige Stadt, in der die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, berechtigt, die Bezeichnung „Kreisstadt“ zu führen. Für diese Entscheidung des Rates genügt Stimmenmehrheit (§ 50 Abs. 1 S. 1), also die Mehrheit der Ja-Stimmen, da die Enthaltungen zur Berechnung der Mehrheit nicht mitzählen (§ 50 Abs. 5).

Das Führen dieser Bezeichnung schließt die Bestimmung einer weiteren, identitätsstiftenden Bezeichnung nach § 13 Abs. 3 nicht aus, z.B. Kreisstadt Fuhrmannsstadt Gütersloh.

Bei einer so weitreichenden Entscheidung, wie sie die Bestimmung eines Zusatzes zur Bezeichnung Stadt darstellt, sollte der Rat in jedem Fall die Beteiligung der Bürger suchen, sei es auch nur über Bürgerbefragungen oder Einwohnerversammlungen (§ 23 GO).

5 Den Schlusspunkt für 2011 setzte das „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“ vom 13.12.2011 (GV.NRW. S. 683 ff.). Mit ihm sind gravierende Änderungen des § 26 GO in Kraft getreten.

5.1 Der bisher erforderliche nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbare Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme ist entfallen und ist damit keine Zulässigkeitsvoraussetzung beim Bürgerbegehren mehr. An dieser Forderung sind in der Vergangenheit zahlreiche Bürgerbegehren gescheitert, weil die Bürgerinitiativen oftmals nicht in der Lage waren, die Kosten einer verlangten Maßnahme auch nur solide zu ermitteln, geschweige denn, dafür auch noch einen Kostendeckungsvorschlag zu erarbeiten. Die Hilfestellung der „Verwaltung“ nach § 26 Abs. 2 bezog sich nur auf die Begutachtung, nicht auf die Erarbeitung dieser Vorschläge.

Jetzt teilen die Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, dies der Verwaltung schriftlich mit und die Verwaltung informiert im Gegenzug die Vertretungsberechtigten über ihre Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung), § 26 Abs. 2 (neu). Die Kostenschätzung ist bei der Sammlung der Unterschriften (Abs. 4) anzugeben, damit die Bürger weiterhin erkennen können, welche finanziellen Folgen die Maßnahme auslöst, die sie mit ihrer Unterschrift verlangen.

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates (§ 26 Abs. 3), ist der Ablauf der in dem Zusammenhang zu beachtenden Fristen bis zur Mitteilung der Kostenschätzung gehemmt.

5.2 Der Katalog der Verbotstatbestände in § 26 Abs. 5 wurde von 10 Punkten auf 5 Punkte reduziert, was aber nicht bedeutet, dass die im Gesetzestext gestrichenen Tatbestände nicht mehr gelten würden. So wurde die bisherige Nr. 4 mit der Nr. 3 zusammengefasst.

Die Nr. 10 findet sich als Satz 2 in Abs. 5 wieder.

Die bisherige Nr. 7 ist praktisch nicht relevant geworden (wegen der bei Rechtsbehelfen einzuhaltenden Fristen), war also überflüssig.

Die Nummern 8 und 9 gaben Selbstverständlichkeiten wieder, die also weiterhin gelten, die aber wegen ihres nur deklaratorischen Charakters (s. Landtags-Drucks. 15/2151 S. 15) im Gesetzestext entfallen konnten.

Eine substantielle Änderung hat es mit der Neufassung der bisherigen Nr. 6 (jetzt Nr. 5) gegeben. Nunmehr wird (nur) die Grundsatzentscheidung über die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll (Aufstellungsbeschluss), mit einer durch „Ja“ oder „Nein“ beantwortbaren Fragestellung der Entscheidung durch die Bürger zugänglich gemacht.

5.3 Die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 6) stellt einen Verwaltungsakt dar. Die Möglichkeit, gegen die ablehnende Entscheidung des Rates Widerspruch einzulegen, war durch § 110 des Justizgesetzes (GV. NRW. S. 2010, 29 ff.) entfallen. Jetzt kann dagegen sofort die Verpflichtungsklage erhoben werden. Mit der Ersetzung des Begriffs „Widerspruch“

durch den Begriff „Rechtsbehelf“ ist darauf reagiert worden. Sollte nach dem 31.10.2012 der Widerspruch als Rechtsbehelf wieder aufleben, braucht § 26 Abs. 6 nicht erneut geändert zu werden.

5.4 Die Neufassung des § 26 Abs. 7 enthält zwei bedeutsame Änderungen. Zum einen ist das bislang einheitlich für alle Gemeinden geltende Quorum für einen erfolgreichen Bürgerentscheid einer differenzierenden Regelung gewichen. Die ursprünglich geforderten 25% waren bereits durch das Gesetz zur weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 20.3.2000 (GV.NRW. S. 245 ff.) auf 20% gesenkt worden. Nun gelten die 20% nur noch für Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern. In Städten mit über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern genügen künftig 15%, in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern sogar nur noch 10% der Bürger. Ob da der Begriff „Bürgerentscheid“ noch gerechtfertigt ist, mag andernorts diskutiert werden. Der Landtags-Drucks. 15/2151 S. 16 ist immerhin zu entnehmen, dass der Anteil der Bürgerentscheide, die das Quorum von 20% verfehlten, in Städten der Größenordnung von 50.000 bis 100.000 Einwohner fast 60%, in Städten über 500.000 Einwohner sogar 87,5% betrug. „Danach spricht einiges dafür, dass das gegenwärtige Quorum prohibitive Wirkung hat“ (LT.Drucks. ebenda).

Diese neue Staffelung ist im Übrigen der bayerischen Gemeindeordnung entlehnt worden (Art. 18a Abs. 12 GO Bayern). In Thüringen gelten dieselben Quoren, aber mit anderen Einwohnerzahlen (§ 17 Abs. 6 Thüringer Kommunalordnung). In den anderen Bundesländern finden sich Quoren zwischen 20 und 30%.

Zum anderen ist das Instrument des „Stichentscheides“ eingeführt worden, wie ich es bereits in meinem Aufsatz „GO-Reformgesetz NRW – Teil II-“ (DVP 2008, S. 141) angeregt und beschrieben hatte. Auch diese Neuregelung orientiert sich an der bayerischen GO (Art. 18a Abs. 12), vgl. Landtags-Drucks. 15/2151 S. 17 und gilt für sog. konkurrierende Bürgerentscheide. Das sind solche, bei denen konkurrierende (inhaltlich nicht miteinander zu vereinbarende) Bürgerbegehren vorliegen oder bei denen konkurrierend ein Ratsbegehren und ein Bürgerbegehren gleichzeitig zur Entscheidung anstehen.

Beispiel:

Der Rat beschließt einen Ratsbürgerentscheid zu der Frage: Soll die Stadt X künftig die Bezeichnung „Domstadt X“ führen? (Entscheidung I)

Eine Bürgerinitiative hat ein Bürgerbegehren mit der Frage eingereicht: Soll die Stadt X künftig die Bezeichnung „Stadt des Westfälischen Friedens“ führen? (Entscheidung II)

Hier geht es dann um gleichzeitig durchzuführende, aber inhaltlich nicht miteinander zu vereinbarende Bürgerentscheide. In diesem Fall würde auf dem Stimmzettel eine von der Verwaltung zu formulierende Stichfrage stehen, z.B. „Für den Fall, dass beide Bürgerentscheide erfolgreich sind, soll dann Entscheidung I oder Entscheidung II gelten“? Erfolgreich sind nämlich beide Bürgerentscheide, wenn sie das erforderliche Quorum erreicht haben, z.B. Entscheidung I 23%, Entscheidung II 35%. Dann gilt der Bürgerentscheid, der in der Stichfrage die höhere Zahl der gültigen Stimmen erhalten hat. Für den (unwahrscheinlichen) Fall der Stimmgleichheit hat der Bürgerentscheid „gewonnen“, der die höhere Stimmenzahl erhalten hat (also Entscheidung II).

Parallel zur Änderung des § 26 GO ist die Änderung des § 23 der Kreisordnung erfolgt. Die Quoren für einen erfolgreichen Bürgerentscheid auf Kreisebene sind ebenfalls gestaffelt worden. Die 20%

haben nur noch in Kreisen mit bis zu 200.000 Einwohnern Bedeutung (das sind drei von 31 Kreisen in NRW), in Kreisen mit mehr als 200.000 bis zu 500.000 Einwohnern (25 Kreise) wurde das Quorum auf 15%, für die Kreise mit mehr als 500.000 Einwohnern (drei Kreise) auf mindestens 10% gesenkt.

Schlussbemerkung:

Das Jahr 2011 war sicher ein Höhepunkt im Blick auf Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Ein Stillstand

bei den Änderungsvorhaben wird im Jahre 2012 aber nicht eintreten. Dafür sorgt bereits der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP mit dem Titel „Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften“ vom 1.12.2011 (Landtags-Drucks. 15/3398), der wiederum einige Änderungen der Gemeindeordnung und der Kreisordnung vorsieht und der angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Landtag gute Aussichten hat, Gesetz zu werden.
Also: Fortsetzung folgt!

Fallbearbeitungen

Michael Th. P. Sprenger Menzel*

Wirtschaftliche Staatswissenschaften Grundlagen der Volkswirtschaftslehre und der Wirtschaftspolitik

Aufgabenstellung

Aufgabe 1: Geldentwertung und Kaufkraftverlust

Erkennbar beginnend schon im Frühjahr 2011, wird das Thema „Inflation“ bzw. die dadurch verursachte Geldentwertung und der daraus folgende Kaufkraftverlust in den nächsten Jahren in Deutschland und Europa wieder ein besonders wichtiges Thema der Volkswirtschaftslehre und der praktischen Wirtschaftspolitik werden. Wegen der für jeden Verbraucher, aber auch die Unternehmer und die Gebietskörperschaften, die ja u.a. auch als Konsumenten und Investoren fungieren, deutlichen Preissteigerungstendenzen (nach der Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise, der „Bankenrettung“, dem (im europäischen Vertragswerk nicht vorgesehenen) „Bailout“ Griechenlands- und anderer EU-Mitgliedsstaaten etc.) wurden in der ersten Jahreshälfte 2011 die Leitzinsen angehoben und später, wegen der zunehmenden Schwierigkeiten mit der Banken-, Finanz-, Staatsverschuldungs- und allgemeinen Wirtschaftskrise die Leitzinsen durch die Europäische Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main wieder gesenkt, um damit die Inflation einzudämmen oder wenigstens in deren Entwicklung zu „bremsen“.

- 1.1 Definieren Sie den Begriff „Inflation“!
- 1.2 Unterscheiden Sie Inflationstypen nach dem Grade ihrer Gefährlichkeit bzw. der Geschwindigkeit der Inflation!
- 1.3 In der Regel unterscheidet man mögliche Ursachen der Inflation grob zwischen „monetären“ und „nicht monetären“ Ursachen. Bei einer Differenzierung werden unter anderem „nachfrageorientierte Ursachen“ und auch „Inflation als Ergebnis eines Verteilungskampfes“ genannt. Beschreiben Sie bitte – kurz – mindestens

vier nachfrageorientierte Ursachen und erläutern Sie kurz, was mit „Inflation als Ergebnis eines Verteilungskampfes“ gemeint ist!

- 1.4 Die wohl meisten Staatsbürger eines Landes leiden unter Inflation, während einige andere von ihr profitieren. Beschreiben, wer von der Inflation profitieren könnte und wer die negative Seite der Inflation kennenlernt!

Aufgabe 2: Wirtschaftsordnungen und Wirtschaftssysteme

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges sind zwei deutsche Staaten entstanden, welche politisch und gerade auch wirtschaftspolitisch unterschiedliche Wege gegangen sind.

- 2.1 Schildern Sie in groben Zügen das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland und gehen Sie hierbei mindestens auf folgende Punkte ein: Abgrenzung von dem System der freien („reinen“) Marktwirtschaft liberaler Prägung, die besondere Situation der jungen Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des II. Weltkrieges, das „Menschenbild“ der Sozialen Marktwirtschaft, die grundgesetzliche „Unterstützung“ bzw. „Fundierung“ der Sozialen Marktwirtschaft und der – erkennbare – Erfolg in den ersten Jahrzehnten nach seiner Einführung.
- 2.2 Stellen Sie kurz – als *Pendant* zur Marktwirtschaft – die Wirtschaftsordnung der „Zentralverwaltungswirtschaft“ (Prof. Walter Eucken) bzw. das System der „Planwirtschaft“, auch „Sozialistische Planwirtschaft“ genannt, vor, indem Sie – eine stichwortartige Aufzählung reicht – wesentliche Merkmale und Grundvoraussetzungen für die Einführung und Aufrechterhaltung planwirtschaftlicher Wirtschaftsordnungen nennen!

Aufgabe 3: Markt und Preis – Staatliche Wettbewerbspolitik

Mit unterschiedlichen Maßnahmen und Programmen versuchten Regierungen die Folgen der „Finanz- und Wirtschaftskrise“ zu be-

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

kämpfen. Eine dieser Maßnahmen findet sich im Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 17/507 vom 25.01.2010) zum Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze (Sozialversicherungs- Stabilisierungsgesetz – SozVersStabG).

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Milcherzeuger eine so genannte „Kuhprämie“ erhalten können.

Die Gewährung der Kuhprämie für einen bestimmten Bereich der Landwirtschaft wird (wirtschafts-) politisch damit begründet, dass die aktuelle Krise auf dem Milchmarkt Maßnahmen zur Einkommensstützung der betroffenen Milcherzeuger, insbesondere für Erzeuger auf Grünlandstandorten erfordere. Die Europäische Union stellt hierfür aus dem sog. EU-Milchprogramm Mittel zur Verfügung. In § 7 des Gesetzentwurfes wird zur Kuhprämie Folgendes ausgeführt:

(1) „Ein Milcherzeuger erhält auf Antrag für die Jahre 2010 und 2011 (...) eine Kuhprämie bis zur Höhe der Zahl der Kühe, die seinem durchschnittlichen Kubbestand entspricht. Die Kuhprämie beträgt 21 Euro je Kuh.“

(2) „Die Kuhprämie wird als De-minimis-Beihilfe (...) gewährt (...).“

3.1 Stellen Sie in Grundzügen dar, welches die Auslöser und Ursachen der jüngsten „Finanz- und Wirtschaftskrise“ waren!

3.2 Beurteilen Sie diesen staatlichen Eingriff vor dem Hintergrund einer marktwirtschaftlichen Preisbildung. Gehen Sie auf die Wirkungen einer solchen Prämie und auf Risiken und Probleme dieser Regelung ein!

3.3 Welcher Wettbewerbsgrundsatz gilt innerhalb der EU bezüglich der Gewährung von Beihilfen und was versteht man unter einer „de-minimis-Beihilfe“?

Aufgabe 4: Grundlagen und Einzelfragen der Volkswirtschaftslehre und (staatlichen) Wirtschaftspolitik

Anmerkung: Bitte kreuzen Sie – unten im „Lösungskasten“ – die richtige Lösung an; von den sieben Lösungen pro Aufgabe ist stets mindestens eine Lösung richtig und eine Lösung falsch.

4.1 Folgende Theoriegebiete gehören eindeutig zur Makroökonomik (Makroökonomie):

- a) Geldtheorie
- b) Beschäftigungstheorie
- c) Haushaltstheorie
- d) Preistheorie
- e) Wachstumstheorie
- f) Konjunkturtheorie
- g) Unternehmenstheorie

4.2 Ein eindeutiges Kollektivbedürfnis ist z.B. der Wunsch nach:

- a) einem Rechtsanwalt
- b) ärztlicher Behandlung
- c) dem Besuch des Länderspiels
- d) Sicherheit im Straßenverkehr
- e) Kindern
- f) Landesverteidigung
- g) Förderschulen

4.3 Folgende Modelle sind eindeutig volkswirtschaftliche Modelle:

- a) Konjunkturmodelle
- b) Leidenfrost-Phänomen
- c) Arbeitsmarktmodelle
- d) Marktmodelle
- e) Models auf einer Modenschau
- f) Kreislaufmodelle (z.B. Zwei-Sektoren-Modelle)
- g) Die Phillips-Kurve

4.4 Welche der folgenden Geldarten üben – neben der Wertspeicherfunktion (Wertaufbewahrungsmittelfunktion) – auch eine Tauschmittelfunktion aus?

- a) Münzen
- b) Termineinlagen bis zu drei Monaten
- c) Banknoten
- d) Spareinlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist
- e) Termineinlagen über drei Monate
- f) Plastikgeld, hier: eine aufladbare Geldkarte
- g) Sichteinlagen

4.5 Welche der nachstehenden wirtschaftspolitischen Forderungen sind eindeutig angebotsorientierter wirtschaftspolitischer Herkunft?

- a) Erhöhung der Mobilität der Arbeitnehmer!
- b) Subventionen und Sozialhilfe erhöhen!
- c) Förderung von Produkt- und Verfahrensinnovationen!
- d) Abbau unnötiger Hemmnisse ökonomischer Aktivität durch Bürokratieabbau (Deregulation)!
- e) Große Zurückhaltung bei staatlichen Eingriffen und hohe Konstanz in der Wirtschaftspolitik, um die unternehmerische Risiko-, Investitions- und Innovationsbereitschaft zu erhöhen!
- f) Förderung von Existenzgründungen!
- g) Verringerung des unternehmerischen Risikos durch Investitions-subventionen!

In dieser Tabelle durch große Kreuze („X“) bitte die richtigen Lösungen ankreuzen!

Aufgabe 4.1	a	b	c	d	e	f	g
Aufgabe 4.2	a	b	c	d	e	f	g
Aufgabe 4.3	a	b	c	d	e	f	g
Aufgabe 4.4	a	b	c	d	e	f	g
Aufgabe 4.5	a	b	c	d	e	f	g

Bearbeitungs- und Lösungshilfe:

zu Aufgabe 1 (Geldentwertung und Kaufkraftverlust)

1.1 Grenzen Sie den Begriff „Inflation“ ab!

Wenn bei gleich bleibendem Güterangebot die (im Umlauf befindliche) Geldmenge und/oder die Geldumlaufgeschwindigkeit erhöht werden, so bezeichnet man dies in der nationalökonomischen Theorie und der volkswirtschaftlichen Praxis als „Inflation“ (Aufblähung der Geldmenge).

Als „Inflation“ (lat. „inflare = (hier: das Geldvolumen) aufblähen) bezeichnet man also einen **Prozess anhaltender Preisniveausteigerun-**

gen, aus dem stets ein Geldentwertungsprozess folgt. Der Geldtheoretiker und Nobelpreisträger für Ökonomie Professor Dr. Dr. h.c. mult. Milton Friedman spricht in seiner bekannten Definition des Begriffes „Inflation“ treffend von einem „*steady and sustained rise in prices*“.

In vielen Lehrbüchern wird gerne betont, dass „geringfügige“ Preissteigerungen, die meist mit einer Spanne von 1 bis maximal 2 oder sogar bis zu 3 Prozent pro Jahr bestimmt werden, noch nicht als („richtige“) „Inflation“ zu bezeichnen seien, doch auch eine nur geringe („schleichende“) ständige Geldentwertung ist mit großer Vorsicht zu genießen.

1.2 Unterscheiden Sie Inflationstypen nach dem Grade der Gefährlichkeit bzw. der Geschwindigkeit der Inflation!

Die tatsächliche Gefährlichkeit auch geringfügiger Geldentwertungen im Zeitablauf, und zwar mit Ihren schweren Folgen für fast alle Wirtschaftssubjekte eines Landes oder einer Staatengemeinschaft mit gemeinsamer Währung, wie z.B. der Europäischen Union bzw. den Ländern der EU, welche den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel gemeinsame eingeführt haben („Euroland“), werden in aller Regel sowohl von den Verbrauchern als auch Wirtschaftspolitikern oft nicht wahrgenommen, auf jeden Fall in der Regel unterschätzt. Wie gefährlich Inflationen werden können, zeigen gleich mehrere stets scheinbar harmlos begonnene Inflationen mit zunächst geringer, langsamer Geldentwertung bzw. geringen Geldentwertungsraten, z.B. 1–3%, die dann im Zeitablauf immer schneller wurden und dann irgendwann, oft schon nach einige Monaten, staatlicherseits bzw. seitens der Zentralbanken einfach nicht mehr gebremst werden konnten, wie gleich mehrere Hyperinflationen während der letzten etwa zweihundertdreißig Jahre beweisen.

Nach Maßgabe der Geschwindigkeit der Geldentwertung und damit auch der Gefährlichkeit unterscheidet man allgemein eine (durchaus schon gefährliche) **schleichende Inflation** (bis maximal 5% p.a.), eine (noch schneller werdende) **trabende Inflation** (5–20% p.a.), die **galoppierende Inflation** (etwa zwischen 20% und 50% p.a.) und die **rasende Inflation** (z.B. **Hyperinflationen** mit mehr als 50% p.a.). Zwar kann man für die Geldentwertungsgeschwindigkeiten keine universal geltende Abgrenzung geben, doch jeder inflationäre Prozess führt *de facto* unausweichlich stets zur Enteignung aller Geldeigentümer bzw. Geldgläubiger.

1.3 In der Regel unterscheidet man mögliche Ursachen der Inflation grob in monetäre und nicht monetäre Ursachen. Bei einer Differenzierung werden unter anderem „nachfrageorientierte Ursachen“ und auch „Inflation als Ergebnis eines Verteilungskampfes“ genannt. Beschreiben Sie bitte kurz mindestens vier nachfrageorientierte Ursachen und erläutern Sie kurz, was mit „Inflation als Ergebnis eines Verteilungskampfes gemeint ist!

Während bei den monetären Inflationsursachen vor allem Kontrollmängel bei der Primärgeldschöpfung (Münzen und Banknoten) und bei der Giralgeldschöpfung sowie eine Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes (Verkürzung der Kassenhaltungsdauer) als Ursachen zu nennen wären, wären bei den nicht monetären Inflationsursachen vor allem Faktoren wie „Kostendruck“ (z.B. Lohndruck/*wage push*, Steuerdruck/*tax push* oder Gewinndruck bzw. *profit push*), Nachfrageverschiebungen (*demand shift*) oder auch die missbräuchliche Ausnutzung von „Marktmacht“ (z.B. von Monopolmacht oder Staatsmacht (auch: staatlich administrierte Höchst- oder Mindestpreise) zu nennen.

Bei einer angebotsinduzierten Inflationen (*supply push inflation*) wird die Geldentwertung bzw. Steigerung des Preisniveaus durch steigende Kosten (*cost push inflation*) oder durch Gewinnerhöhungen (*profit push inflation*) verursacht.

Steigt in einem Währungsgebiet die monetäre Nachfrage bei konstantem Güterangebot, so können die Preise durch einen Nachfragesog nach oben „gezogen“ werden (*demand pull inflation*), soweit eine Notenbank jede gewünschte Geldmenge (bei gleich bleibender Gütermenge bzw. geringer als die Geldmenge wachsender Gütermenge!) zur Verfügung stellt bzw. falls die Zentralbank Geldschöpfung bzw. Kreditschöpfung der Geschäftsbanken in erheblichem Umfang zulässt, wie z.B. die EZB in den letzten Jahren 2009–2011.

Denn ohne Steigerungen der Geldmenge und/oder (gleichzeitige) Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes (also eine Zunahme der marktwirksamen Geldmenge) wird es keine Inflation geben.

Beispiele für nachfrageinduzierte Inflationsarten wären:

(1) Fiskalinflation (Inflation durch erhöhte Nachfrage des Staates)
Lassen die verantwortlichen Politiker ständig zu, dass die Ausgaben eines Staates seine Einnahmen übersteigen, so wird diese Haushaltslücke in der Regel durch Neuverschuldung (weitere Kreditaufnahmen) „geschlossen“ und Staatsausgaben werden mit Schulden „fremdfinanziert“ (*Deficit Spending*), welche zu einer Steigerung des Preisniveaus führen dürften.

(2) Nachfragesog-Inflation durch erhöhte Investitionsgüternachfrage (Unternehmen)

Falls bei einem hohen volkswirtschaftlichen Beschäftigungsgrad bzw. bei Vollbeschäftigung Unternehmer mehr investieren wollen, als Sparguthaben zur Verfügung stehen (ist also die Investitionsgüternachfrage größer als das Geldangebot), so führt die Kreditschöpfung der Geschäftsbanken dazu, dass die Investitionsgüternachfrage größer wird als das Investitionsgüterangebot. Durch diesen Nachfragesog entstehen Preissteigerungen im Produktionsgüterbereich (*demand pull inflation*).

(3) Inflation durch erhöhte Konsumgüternachfrage (privater Haushalte)

Nach Lohnerhöhungen (mit höherer Steigerung der Einkommen als es dem Produktivitätsfortschritt entspräche), Auflösung von Sparguthaben zu Konsumzwecken und Konsumentenkredite erhöht sich die Konsumgüternachfrage. Wird dieser Nachfragesog nicht durch eine gleichzeitig steigende Güterproduktion gedeckt, so führt dies stets zu einem steigenden Konsumgüterpreisniveau.

(4) Vermögenspreisinflation (Kreditblasenfinanzierte Inflation/*Asset Price Inflation*)

Wenn, z.B. als Folge einer zu starken Geldmengenerhöhung, die Preise für Immobilien und Wertpapiere stärker als der Index der Verbraucherpreise steigen, so kann man von einer Vermögenspreisinflation (*Asset Price Inflation*) ausgehen, wie man z.B. während der letzten etwa zwei Jahren auf dem nordamerikanischen Immobilienmarkt mit seinen inzwischen über fünf Millionen leer stehenden Häusern und Eigentumswohnungen sehen kann, wo nach gewaltigen Preissteigerungen dann die Preise „stürzten“ und viele US-amerikanische Familien das Heim kosteten, weil Sie die zu hohen Zinsen und Tilgungsleistungen für inzwischen viel billiger zu habenden Immobilien viel zu hoch waren und v.a. die Familien überforderten.

(5) Inflation durch erhöhte Nachfrage des Auslandes oder importierte Inflation

Starke Erhöhung ausländischer Nachfrage im Inland wirkt stets „preistreibend“. Zu einer steigenden Auslandsnachfrage kommt es vor allem dann, wenn die Inflationsrate des Auslandes (noch) stärker steigt als die des Inlandes; auf diese Weise wird die ausländische Inflation in das Inland importiert (= **Importierte Inflation**).

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass inflatorische Prozesse häufig als das Ergebnis eines **Verteilungskampfes** zwischen privaten Haushalten, den Unternehmungen und dem Staat („**Anspruchsinflation**“) interpretiert werden. Auf Grund eines solchen Verteilungskampfes zwischen Arbeitgebern spricht man – je nach Sichtweise – auch von einer **Lohn-Preis-Spirale** (aus der Sicht der Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberverbände) oder von einer **Preis-Lohn-Spirale** (aus der Sicht der Arbeitnehmer bzw. der Gewerkschaften).

zu 1.4 Zu den Profiteuren der Inflation gehören:

Schuldner (alle Kreditnehmer, welcher Art auch immer), denn deren Schulden, z.B. zurückzuzahlende Darlehen, verlieren schon durch Zeitablauf ständig an Wert. Die Inflation als Prozess anhaltender Preisniveausteigerungen bewirkt auf Dauer, dass vor längerer Zeit geliehenes – damals (zum ursprünglichen Verleihungszeitpunkt) noch „gutes“ (werthaltiges) Geld dann Jahre oder gar Jahrzehnte später (z.B. Hypothekenzinsen) mit schlechter gewordenem (und andauernd schlechter werdendem) Gelde zurückgezahlt wird.

Der **Staat**, denn dessen Steuereinkommen steigt im Laufe der Zeit überproportional, auf jeden Fall bei der Einkommensteuer mit dem teilweise stark progressiven Steuersatz („*built-in-flexibility*“ mit „automatischen“ Steuererhöhung bei jeder Nominallohnsteigerung). Gleichzeitig wird der Staat bei längerfristigen Inflationen – wie jeder andere Schuldner – durch die Geldentwertung bzw. den ständigen Kaufkraftverlust des Geldes ständig entschuldet.

Zu den **weiteren Profiteuren** gehören Menschen, welche wegen unterschiedlicher Kaufkraftentwicklungen des Binnenwertes in Ländern mit unterschiedlichen Inflationsraten, die in erheblichem Umfang auch die Entwicklung des Außenwertes einer Währung (den Wechselkurs) beeinflussen und zu stärkeren Auf- und Abwertungen der Währungen führen können.

Die **negativen Seiten der Inflation** lernen vor allem folgende Menschen kennen:

- sämtliche Arbeitnehmer als **Bezieher regelmäßiger und fester Einkommen**, wie z.B. fest angestellte Arbeiter, Angestellte und Beamte, BAföG-Bezieher, denn im Laufe der Zeit entstehende Kaufkraftverluste werden erst dann ausgeglichen, wenn deren Nominaleinkommen (vor der ESt) wieder steigen.
- **alle längerfristigen Bezieher staatlicher Transferleistungen**, wie z.B. Sozialhilfeempfänger, Bezieher von Kindergeld etc.
- **alle Gläubiger**, die „gutes“ Geld verliehen haben und weniger wertvolles Geld zurückerhalten werden (teilweiser Ausgleich durch die empfangene Zinsen) und
- **alle Eigentümer von Geldvermögen** (Kontensparer!), welche sich allenfalls noch durch eine „Flucht in die Sachwerte“, wie z.B. Immobilien, Produktivvermögen, antike Möbel und Teppiche oder Edelmetalle, Anlegung von Weinkellern etc. (wenigstens zum Teil)

vor der Geldentwertung schützen bzw. größere Teile ihres Vermögens retten können.

Aufgabe 2 (Wirtschaftsordnungen und Wirtschaftssysteme)

zu 2.1 (Das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland)

Nach dem II. Weltkrieg und dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur, gelang es, in der Bundesrepublik Deutschland wesentliche Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft zu verwirklichen.

Die Idee der Sozialen Marktwirtschaft im Sinne eines sorgfältigen Gleichklanges von Wettbewerbs- und Sozialpolitik stammt von dem Nationalökonom **Professor Alfred Müller-Armack** (1901-1978). Aus der Zeit des untergegangenen Nationalsozialismus hatten er und mit ihm viele weiter zeitgenössische Wissenschaftler gelernt, wie wichtig freiheitliche Elemente einer Wirtschafts- und politischen Ordnung sind.

Gemeinsames Anliegen aller „Väter der Marktwirtschaft“ war es, einen „sozialen Ausgleich“ mit der „Freiheit auf dem Markte“ zu verbinden. Gerade Müller-Armack dachte sich Soziale Marktwirtschaft nicht nur als eine wettbewerbswirtschaftlich ausgerichtete Marktordnung, sondern als eine nach dem II. Weltkriege die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und ihren Weltanschauungen **versöhnende Idee und einer Sozialpolitik**, die vor allem der Hilfe zur Selbsthilfe des Individuums und dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet bleibt.

Der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland liegt mithin ein **dualistisches Menschenbild** zugrunde, in welchem der Mensch sowohl als zu achtendes **Individuum** als auch als **Gemeinschaftswesen** gesehen wird.

Der spätere Wirtschaftsminister und Bundeskanzler Professor Ludwig Erhard war der Verantwortliche für die wirtschaftspraktische Umsetzung als das Wirtschaftssystem der jungen Bundesrepublik Deutschland. Diese Umsetzung und deren endliche Durchsetzung geschah zunächst gegen den ausdrücklichen Willen der drei westlichen Besatzungsmächte und den erklärten Willen des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Dr. Kurt Schumacher, der zwar, wie die Befürworter der Sozialen Marktwirtschaft, ebenfalls ein erklärter Gegner des Nationalsozialismus, aber auch Freund eines „freiheitlichen Sozialismus“ war und – gemeinsam mit den Gewerkschaften, zunächst gegen die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft wandte. Erst viele Jahre später, in den Zeiten des „Wirtschaftswunders“, bekannte sich die SPD (v.a. durch das Godesberger Programm, welches von 1959 bis 1989 das Parteiprogramm der SPD war) – und mit ihr die Gewerkschaften – zu der Sozialen Marktwirtschaft als wirtschaftspolitisches „Leitmodell“ der Bundesrepublik Deutschland.

Das **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)** des Jahres 1949 enthält weder einen Artikel, der eine bestimmte Wirtschaftsordnung vorschreibt, noch eine ausdrückliche Erwähnung oder einen direkten Hinweis auf die Soziale Marktwirtschaft oder auch keine klaren Hinweise auf eine ausdrücklich wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung. Dennoch lassen sich mehrere Artikel des Grundrechtskataloges (Artikel 1-19 des Grundgesetzes) und der Artikel 20 GG als gewolltes Fundament einer sozial-marktwirtschaftlichen Ordnung interpretieren, wie z.B. Artikel 2 (Freiheit der Person), Artikel 9 (Koalitionsfreiheit), Art. 12 (Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl), Artikel 14 (Recht auf Privateigentum) und Art. 20 (Sozialstaatsprinzip/Rechtsstaatprinzip: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat“).

Mit der **Sozialen Marktwirtschaft** soll das Prinzip der Freiheit (mit einem optimal funktionierendem Wettbewerb) mit dem Grundsatz eines sozialen Ausgleiches bzw. der sozialen Gerechtigkeit verbinden. Jeder unverschuldet in Not geratene Mitbürger soll sozial aufgefangen werden („soziales Netz“), gleichzeitig soll das Subsidiaritätsprinzip gerade auch als Zeichen gegen das Gesellschaftsbild in nationalsozialistischen und kommunistischen und faschistischen Staaten gelten.

2.2 (Die Wirtschaftsordnung der „Zentralverwaltungswirtschaft“ bzw. („sozialistische“) Planwirtschaft“)

Unter „Zentralverwaltungswirtschaft“ bzw. „sozialistischer Planwirtschaft“ versteht man eine Wirtschaftsordnung, in der alle wesentliche Lenkungs- und Steuerungsentscheidungen (Allokationsentscheidungen) von einer alleinigen zentralen (staatlichen) Planungsinstanz getroffen werden.

Zur Einführung eines planwirtschaftlichen Systemes bedarf es einiger wichtiger organisatorischer, rechtlicher und politischer Grundvoraussetzungen, ohne welche eine Zentralverwaltungswirtschaft nicht funktionieren kann, wie z.B.

- Der Staat als zentrale Planungsinstanz muss die Lenkungsfunktion der volkswirtschaftlichen Abläufe wahrnehmen. Er fällt die wichtigsten Entscheidungen und bildet die zentrale Entscheidungs-, Planungs-, Steuerungs-, Kontroll- und Überwachungsinstanz
- Die Wirtschaftsbetriebe müssen hier dem Staat verwaltungswirtschaftliche untergeordnet sein.
- Kollektiveigentum statt Privateigentum an den Produktionsmitteln und den Konsumgütern (daher auch „Sozialistisches Eigentum“ genannt).
- Keine Vertragsfreiheit,
- Zuteilungssystem statt Konsumfreiheit,
- Kein freier Marktzugang
- keine freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl und
- keine Freizügigkeit von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern; hierüber entscheiden für die Planerfüllungsoptimierung zuständige Entscheidungsträger)
- Keine Produktions-, Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit.
- Bedarfsdeckungsprinzip, doch über Bestimmung und Befriedigung des Bedarfs entscheidet die politische Führung (z.B. die Parteizentrale).
- Risikouberwälzung auf das Kollektiv: Überwälzung jeglichen Planungsrisikos (der Unternehmer) und Beschäftigungsrisikos (der Arbeitnehmer) auf die Gesellschaft (das Kollektiv) bzw. die Gesamtwirtschaft.
- etc.

Aufgabe 3 (Markt und Preis – Staatliche Wettbewerbspolitik)

zu 3.1 Ausgangspunkt: hoher Konsum (auf Kredit) in USA. Befördernd war, dass die Zinsen extrem niedrig waren (von der Notenbank noch in Reaktion auf den Wirtschaftseinbruch nach dem 11.09.2001 bewusst niedrig gehalten). Die Kreditfinanzierung griff auch auf den Immobiliensektor über. Kredite für private Hauskäufe wurden in großem Umfang „an Jedermann“ – oft ohne ausreichende Prüfung von Sicherheiten und Bonität der Schuldner – gewährt. Treibend dabei war die Erwartung, die Immobilienpreise in den USA würden sich entsprechend der bisherigen Entwicklung nur stetig stark nach

oben entwickeln. Zinsvereinbarungen wurden als flexible Zinsen getroffen.

Als die ersten Schuldner ausfielen (Arbeitslosigkeit und steigende Zinsen als Gründe), mussten die Immobilien zwangsversteigert werden, neue Hauskäufer waren nicht in Sicht – die Preise verfielen.

Die „Lawine“ kam jedoch durch eine ganz bestimmte Finanzkonstruktion ins Rollen: Die Kredit vergebenden Banken hatten mittlerweile die Kreditforderungen als Wertpapiere „verbrieft“ (der Wert bestand in der Forderung gegenüber den Kreditschuldnern bzw. in dem Verwertungsrecht an einer Immobilien mit unterstellt steigendem Wert) und diese als Paket gebündelt (gemischtes Risiko: sehr gut / mittel / schlecht) an internationale Finanzinvestoren weiterverkauft. Diese Papiere waren sehr begehrt, da sie in Niedrigzinszeiten eine viel höhere Rendite versprachen. Die Nachfrage nach den „forderungsbesicherten“ Papieren verstärkte den Prozess der Kreditvergabe auch an risikoreiche Kreditschuldner, weil sich die Kreditforderungen wieder als lukrative, handelbare Wert-Papiere (an dem sich auch Provisionen verdienen ließen) strukturieren ließen.

Als dann immer mehr Kredite aufgrund des Ausfalls der Schuldner nicht mehr bedient wurden und die Häuser an Wert verloren und keine Käufer mehr fanden, „verschwanden“ die Werte der hierauf basierenden Wertpapiere (CDO's, *Collateralized Debt Obligations*). Mehrere hundert amerikanische Banken mussten Ihre Bilanzen bereinigen und riesige Abschreibungen vornehmen und z. T. Insolvenz anmelden. Anleger fürchteten um Ihre Ersparnisse und es bestand die Gefahr, dass die Einlagen massiv zurückgefordert werden könnten. (In dieser Situation wurde z. B. der deutsche Einlagensicherheitsfonds geschaffen). Auch die Finanzinvestoren verloren international Werte. Folge dieses Milliardenlochs in der – global vernetzten – Finanzwelt war eine „Misstrauenskultur“ der Finanzinstitute untereinander. Banken gaben sich im „Interbankenhandel“ keine Kredite mehr.

Die Finanzwelt und zunehmend die Realwirtschaft geriet in Liquiditätsschwierigkeiten. Kredite für Investitionen waren z. B. für Unternehmen nicht mehr zu erhalten. Das Finanzwesen ist die Grundlage einer funktionierenden Wirtschaft. Um den Geldfluss der Wirtschaft zu erhalten (Analogie: Blutkreislauf als notwendige Voraussetzung für das Überleben eines Organismus), wurden diverse Banken massiv gestützt und über die Zentralbanken (Leitzinssenkung, Ankauf von börsennotierten Papieren) wurde versucht, das Überschwappen den Finanzkrise in die Realwirtschaft zu minimieren.

zu 3.2 Aus **marktwirtschaftlicher Sicht** besteht ein bedenklicher Eingriff in die freie Preisbildung.

Durch Vereinbaren einer Prämie, die an die Zahl der Kühe gebunden ist, gibt der Staat die Marktpreisbildung verzerrende Signale. Gewollte Einkommenssicherung wäre sinnvoller ohne eine Kopplung an Produktionsmengen zu organisieren. Möglicherweise wird – bei nicht genauer Festlegung des Zeitpunkts der „Kuhzählung“ – ein Anreiz zur Bestandserhöhung gegeben. Wird dagegen die Ausgangssituation festgeschrieben, so kommt es zu einer Ungleichverteilung (Bevorzugung von Micherzeugern mit hohem Tierbestand). Aus Sicht der Verbraucher wird der Eintritt neuer Anbieter in den Markt behindert, dies führt zu hohen Endverbraucherpreisen.

Die jahrzehntelange Erfahrung mit Agrarsubventionen hat – auch wenn es sich hier um eine befristete Beihilfe handelt – stets gezeigt, dass an die Menge der erzeugten Produkte / gehaltenen Stück Vieh gebundene Subvention zu einer Produktionsmengenerhöhung führen. Mehr Kühe geben mehr Milch; je mehr Milch auf dem Markt, desto geringer der Preis je Liter Milch. Damit sinken die Einkom-

mensmöglichkeiten der Milcherzeuger und die Absicht der Einkommensverbesserung wird zunichte gemacht.

Problem Mitnahmeeffekt: es werden auch „leistungsfähige“ Milcherzeuger gefördert, die auf die Prämie nicht angewiesen wären.

Problem der Definition: zu definieren ist, wer „Milcherzeuger“ i. S. des Gesetzes ist. Die Beihilfe ist hier wettbewerbsverzerrend, da sie zwar auf Milcherzeuger abzielt, jedoch als Milchvieh nur Kühe subventioniert. Milchziegenhalter oder Produzenten von Stutenmilch werden von der Subvention ausgeschlossen.

Weiterhin ist zu definieren, was unter „Kuh“ i. S. des Gesetzes fällt. Zudem ist festzulegen, zu welchem Zeitpunkt der prämienfähige Bestand an Kühen gemessen wird.

Problem der Subventionsstreuung (über den gesamten Agrarmarkt EU): es ist fraglich, ob in einem technisierten Land wie der Bundesrepublik Deutschland der Sektor Landwirtschaft gefördert werden sollte (komparative Kostenvorteile).

zu 3.3 Beihilfen sind grundsätzlich untersagt, weil sie den Wettbewerb behindern. In Art. 87 EG-V heißt es, dass staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Die EU macht jedoch „Geringfügigkeitsausnahmen“. Die wettbewerblichen Vorbehalte der Art. 87ff. gelten unter bestimmten Gesichtspunkten nicht. Die sog. *de minimis*-Regel beruht auf der Annahme, dass sich kleine Beihilfebeträge in den meisten Fällen nicht

wesentlich auf den Handel und Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten auswirken.

Dies gilt für finanzielle Vergünstigungen, die vom Staat bzw. von staatlichen Stellen an einzelne Empfänger/Unternehmen ausgereicht werden und innerhalb von drei Jahren den Wert von 200.000 Euro nicht übersteigen.

Aufgabe 4 (Grundlagen und Einzelfragen der VWL und (staatlichen) Wirtschaftspolitik)

Angekreuzt sind nur die eindeutig richtigen Lösungen, weitere Lösungen sind teilweise möglich:

Aufgabe 4.1	<input checked="" type="checkbox"/> a	<input checked="" type="checkbox"/> b	<input type="checkbox"/> c	<input checked="" type="checkbox"/> d	<input checked="" type="checkbox"/> e	<input checked="" type="checkbox"/> f	<input type="checkbox"/> g
Aufgabe 4.2	<input type="checkbox"/> a	<input type="checkbox"/> b	<input type="checkbox"/> c	<input checked="" type="checkbox"/> d	<input type="checkbox"/> e	<input type="checkbox"/> f	<input type="checkbox"/> g
Aufgabe 4.3	<input checked="" type="checkbox"/> a	<input type="checkbox"/> b	<input checked="" type="checkbox"/> c	<input checked="" type="checkbox"/> d	<input type="checkbox"/> e	<input checked="" type="checkbox"/> f	<input checked="" type="checkbox"/> g
Aufgabe 4.4	<input checked="" type="checkbox"/> a	<input checked="" type="checkbox"/> b	<input checked="" type="checkbox"/> c	<input checked="" type="checkbox"/> d	<input type="checkbox"/> e	<input checked="" type="checkbox"/> f	<input checked="" type="checkbox"/> g
Aufgabe 4.5	<input checked="" type="checkbox"/> a	<input type="checkbox"/> b	<input checked="" type="checkbox"/> c	<input checked="" type="checkbox"/> d	<input type="checkbox"/> e	<input checked="" type="checkbox"/> f	<input type="checkbox"/> g

Literaturhinweis:

Sprenger-Menzel, Michael Th. P.: **Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik.** Grundlagen der Nationalökonomie und Wirtschaftspolitik in Bachelor- und Master-Studiengängen, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Bernhardt-Witten, Witten an der Ruhr 2011 (www.bernhardt-witten.de).



Peter Eichhorn
Management im Öffentlichen Dienst
 Maximilian Verlag Hamburg
 ISBN 978-3-7869-0835-7
 € 19,90

Im Vordergrund des Buches von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Emeritus der Universität Mannheim und Präsident der SRH Hochschule Berlin, stehen die innovativen Entwicklungen in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen. Wie in der privaten Wirtschaft stehen auch diese in dynamischen Veränderungsprozessen. Zu Methoden und Maßnahmen nimmt das Buch Stellung und unterbreitet vielfältige Vorschläge, die nach alphabetischen Stichworten geordnet sind.



Wolfgang Frings/
 Lothar Spahlholz
Das Recht der Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen
 Maximilian Verlag Hamburg
 ISBN 978-3-7869-0834-0
 € 29,90

Mit dieser aktualisierten 3. Auflage wenden sich die Autoren, die jahrzehntelange Praxis- und Lehrerfahrung vorweisen können, an alle Studierende sowie Mitarbeiter der Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Es werden alle Rechtsätze, welche die Gefahrenabwehr zum Gegenstand haben, behandelt, wobei der Schwerpunkt auf dem Ordnungsrecht liegt. Daneben finden sich auch Prüfungsschemata und Musterfälle für die Praxis.

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

„Der fliegende Blumenhändler“

Fallbearbeitung im Allgemeinen/Besonderen Verwaltungsrecht

Einführende Bemerkungen

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Fallbearbeitung steht die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer Anfechtungsklage gegen die Untersagung einer reisegewerblichen Betätigung als Blumenhändler. Im Rahmen der Zulässigkeit geht es um ausbildungsrelevante Fragen der ordnungsgemäßen Zustellung von Verwaltungsakten sowie um die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsbehelfen mittels Telefax und E-Mail, die unter Auswertung der aktuellen Rechtsprechung ausführlich erörtert werden. Im Rahmen der Begründetheit wird bei der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit auf die Anforderungen einer ordnungsgemäßen Anhörung eingegangen. Bei der materiellen Rechtmäßigkeit werden eine Reihe gewerberechtlicher Probleme (Rückgriff auf die im Reisegewerberecht normierten Versagungsgründe im Falle der Untersagung einer erlaubnisfreien Reisegewerbetätigkeit; Berücksichtigung strafrechtlicher Verurteilungen bei der Bewertung einer gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit) angesprochen. Der ausführlichen Lösung ist eine Kurz-Lösung in Tabellenform vorangestellt.

Sachverhalt:

Anfang November des Jahres 2011 zog der 45-jährige Frührentner Reginald Rolex (R) von Berlin in die in der „Mecklenburgischen Schweiz“ gelegene amtsfreie Kleinstadt Teterow im Landkreis Rostock (ca. 9.800 Einwohner). Um seine Rente aufzubessern, entschied er sich, als „fliegender Blumenhändler“ in seiner neuen Heimatstadt tätig zu werden. Mit Schreiben vom 21. 11. 2011 teilte er dem Bürgermeister der Stadt Teterow sein beabsichtigtes Vorhaben mit. Unter dem Datum des 24. 11. 2011 bescheinigte der Bürgermeister den Empfang der ordnungsgemäßen Anzeige. Aus der Empfangsbescheinigung ergab sich, dass R für den beabsichtigten Blumenverkauf in Teterow keine spezielle Reisegewerbeerlaubnis benötigte. Daraufhin machte sich R ans Werk. Mit frischen Schnittblumen, die er zuvor im Großmarkt besorgte, zog er unter Beachtung der Ladenöffnungszeiten durch die Cafes und Gaststätten der Stadt. Besonders gute Geschäfte machte er auf dem stets belebten Bahnhofsvorplatz. Bedingt durch die guten Umsätze zog R Argwohn und Neid einiger ortsansässiger Blumenhändler auf sich. Als die Blumenhändlerin Frederike Flora zufällig von einer strafrechtlichen Verurteilung des R erfuhr, teilte sie dies unverzüglich dem Bürgermeister der Stadt Teterow mit. Behördlich eingeleitete Ermittlungen ergaben daraufhin am 05. 12. 2011, dass R vom Amtsgericht Berlin am 22. 07. 2011 wegen Betruges (§ 263 StGB) rechtskräftig zu einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen verurteilt wurde. Am 04. 10. 2011 wurde er vom Amtsgericht Potsdam wegen des Inverkehrbringens von Falschgeld (§ 147 StGB) in Tateinheit mit Betrug rechtskräftig zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von acht Monaten ver-

urteilt. Die Strafe wurde zur Bewährung ausgesetzt; die Bewährungszeit auf drei Jahre festgesetzt. Aufgrund dieser Feststellungen stellte der beim Bürgermeister der Stadt Teterow beschäftigte Sachbearbeiter Emsig am 07. 12. 2011 R im Rahmen eines Telefongesprächs unter Mitteilung der bekannt geworden Verurteilungen zur Rede. R wollte sich in der Angelegenheit jedoch nicht äußern. Daraufhin kündigte der Sachbearbeiter den Erlass einer Untersagungsverfügung nach Aktenlage an. Am nächsten Tage unterrichtete Sachbearbeiter Emsig unter Mitteilung der Ermittlungsergebnisse die zuständige Industrie- und Handelskammer und räumte dieser Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Der zuständige Sachbearbeiter bei der IHK äußerte allerdings keine Bedenken gegen die beabsichtigte Maßnahme.

Mit Bescheid vom 09. 12. 2011, der am gleichen Tag als Einwurfeinschreiben bei der Post abgegeben wurde, untersagte sodann der Bürgermeister der Stadt Teterow dem R in einem formell ordnungsgemäß begründeten Bescheid ab Bekanntgabe die weitere Betätigung als Blumenhändler im Reisegewerbe im Stadtgebiet von Teterow. Dem Bescheid war folgende Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt worden:

„Gegen diesen Bescheid können Sie innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch einlegen. Der Widerspruch ist zu begründen und schriftlich oder zur Niederschrift bei der im Briefkopf genannten Behörde einzulegen. Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Falle ist der Widerspruch mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen und an folgende E-Mail-Adresse zu richten: buergermeister@stadtteterow.de“.

Entrüstet über diese Anordnung, die R bereits am 10. 12. 2011 in seinem Briefkasten vorfand, beschloss dieser Widerspruch dagegen einzulegen. Da R ein ausgewiesener „Computerfreak“ ist und in technischen Dingen höchst experimentierfreudig zu Werke geht, besorgte er sich die auf einer Internetseite detailliert beschriebene Soft- sowie Hardware, um den Widerspruch nach den Vorgaben des Signaturgesetzes per E-Mail einlegen zu können. Damit ausgestattet, wurde sein Widerspruch per E-Mail am 16. 01. 2012 an den Bürgermeister der Stadt Teterow übersandt. Ausweislich einer Empfangsbestätigung ging diese E-Mail am selben Tage beim Bürgermeister ein. Mit Widerspruchsbescheid vom 27. 01. 2012 wurde der Widerspruch des R vom Landrat des Landkreises Rostock zurückgewiesen. Dieser Widerspruchsbescheid wurde durch die Post mit Zustellungsurkunde bekanntgegeben. Da R bei einem Zustellungsversuch am 28. 01. 2012 nicht in seiner Wohnung angetroffen wurde, händigte der Postbedienstete das Schriftstück der Wohnungsnachbarin des R aus. Dabei entnahm der Postbedienstete bei der Übergabe des Dokuments die herausnehmbare (gelbe) Zustellungsurkunde, vermerkte darin die Aushändigung des Schriftstücks an die Nachbarin und leitete die mit Datum und seiner Unterschrift versehene Postzustellungsurkunde an die Behörde weiter. Die Nachbarin übergab R den Bescheid am 30. 01. 2012. Der Widerspruchsbescheid enthielt folgende Rechtsbehelfsbelehrung:

* Regierungsdirektor Reiner Stein ist Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern und Dozent für Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht am Fachbereich Allgemeine Verwaltung an selbiger Fachhochschule.

„Gegen den Bescheid des Bürgermeisters der Stadt Teterow, der am 09.12.2011 den ursprünglichen Verwaltungsakt (Aktenzeichen: 123/11-B) erlassen hat, kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Widerspruchsbescheides Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin, Wismarsche Straße 323, 19055 Schwerin erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Streitgegenstand bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden. Der Klage sollen so viele Abschriften beigefügt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können.“

Da R auf der Internetseite des Verwaltungsgerichts Schwerin neben der Telefonnummer auch eine Faxnummer dieses Gerichts entdeckte, entschloss er sich, seine Klage mittels Computerfax (*Telefax online vom PC*) an das Gericht zu übermitteln. Aus der einseitigen Klageschrift waren der Kläger R, die beklagte Behörde sowie der angefochtene Verwaltungsakt erkennbar. Die Klage, die R mit eingescannter Unterschrift auf dem Computerfax am 29. 02. 2012 an das Verwaltungsgericht um 22.10 Uhr absenden wollte, kam dort allerdings erst am Vormittag des 01. 03. 2012 an. Ursache der Verzögerung war ein technischer Defekt am Empfangsgerät der Gerichts, der erst am 01. März um 10.15 Uhr behoben werden konnte. Daraufhin ging sogleich das Fax beim Gericht ein.

Ca. 15 Minuten später erschien R beim Verwaltungsgericht und gab dort einen Umschlag ab, in dem sich neben einer Kopie seines Rechtsbehelfsschreibens und dem Sendebericht seines Faxgerätes eine von ihm unterzeichnete „Erklärung“ befand, in der er ausführt, er habe am Vortag erst um 22.20 Uhr aus dem Sendebericht von dem misslungenen Übermittlungsversuch erfahren. Zu dieser Zeit sei er wegen des Genusses einer halben Flasche Wein nicht mehr in der Lage gewesen, mit seinem Auto nach Schwerin zu fahren, um den Rechtsbehelf persönlich in den Nachtbriefkasten des Verwaltungsgerichts einzuwerfen. Nach Auskunft der Taxizentrale seien auch zu diesem Zeitpunkt – was der Wahrheit entspricht – alle Fahrzeuge wegen einer Großveranstaltung am Teterower See im Einsatz gewesen. Auch sei eine Fahrt mit der Bahn nach Schwerin zu diesem Zeitpunkt nicht mehr in Frage gekommen; der nächste erreichbare Zug von Teterow (*über Güstrow und Bützow*) nach Schwerin wäre planmäßig um 22.55 Uhr abgefahren, allerdings erst um 1.25 Uhr am Schweriner Hauptbahnhof eingetroffen, was auch der Wahrheit entspricht. Sollten dadurch irgendwelche Fristen versäumt worden sein, bittet er dies zu entschuldigen.

Aufgabe: Prüfen Sie die Erfolgsaussichten der Klage.

Bearbeitungshinweise:

1. Der Bürgermeister der Stadt Teterow hat durch öffentliche Bekanntmachung im Teterower Anzeiger im Oktober 2011 einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente im Verwaltungsverfahren eröffnet.

2. Gehen Sie davon aus, dass der per E-Mail eingelegte Widerspruch des R mit einer elektronischen Signatur versehen war, die den Anforderungen des Signaturgesetzes vom 16. 05. 2001 (BGBl. I S. 876) entsprach.

3. Straßen- und wegrechtliche Gesichtspunkte sind bei der Fallbearbeitung nicht zu berücksichtigen.

<p>A. Zulässigkeit der Klage</p> <p>I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges Mangels auf- oder abdrängender Spezialzuweisungen abstellen auf § 40 I 1 VwGO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Öffentlich-rechtliche Streitigkeit nach modifizierter Subjektstheorie: streitentscheidende Norm → § 59 S. 1 GewO • Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art, da Beteiligung des Bürgers R
<p>II. Statthaftigkeit der Klage als Anfechtungsklage (§ 42 I 1. Alt. VwGO), da Aufhebung eines belastenden VA (i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG M-V) begehrt wird</p>
<p>III. Klagebefugnis (§ 42 II 1, Alt. VwGO) Geltendmachung einer Rechtsverletzung; nach „Adressatentheorie“ (+), da R Adressat eines belastenden VA</p>
<p>IV. Vorverfahren (§ 68 I 1 VwGO)</p> <p>1. Keine Entbehrlichkeit des Vorverfahrens, da kein Fall des § 68 I 2 VwGO</p> <p>2. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens</p> <p>2.1 Form der Widerspruchserhebung (§ 70 I 1 VwGO)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Behörde hat „Zugang“ für elektronische Kommunikation durch öffentl. Bekanntmachung eröffnet • E-Mail mit qualifizierter elektronischer Signatur nach dem SigG entspricht den Formerfordernissen <p>2.2 Einhaltung der Widerspruchsfrist</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bekanntgabezeitpunkt: 12. 12. 2011 – bei Zustellung mittels Einwurfeinschreiben „3-Tages-Fiktion“ des § 41 II 1, 1. HS VwVfG M-V; unerheblich, dass Bescheid bereits am 10. 12. 2011 zugeht • Fristbeginn: 13. 12. 2011 (§§ 79, 31 I VwVfG M-V, 187 I BGB) • Fristende nach Monatsfrist: 12. 01. 2012 (§§ 79, 31 IV VwVfG M-V, 188 II BGB) aber wegen fehlerhafter Rechtsbehelfsbelehrung → Jahresfrist (§ 58 II VwGO) • Fristende nach Jahresfrist: 12. 12. 2012 (§§ 79, 31 I VwVfG M-V, 188 II BGB) Eingang des WS am 16. 01. 2012 damit fristgerecht <p>2.3 Entscheidung durch die zuständige Widerspruchsbehörde (+), da Landrat des Landkreises Rostock als nächsthöhere Behörde gem. § 73 I 2 Nr. 1 VwGO zust. WS-Behörde</p>
<p>V. Ordnungsgemäße Klageerhebung</p> <p>1. Form der Klageerhebung (§ 81 VwGO) Schriftform setzt gem. § 126 I BGB grunds. eigenhändige Unterschrift voraus – hier (-); höchstrichterliche Rechtsprechung hat mittlerweile jedoch Einscannen von Unterschriften bei Computerfax anerkannt</p>

<p>2. Inhalt der Klageschrift (§ 82 VwGO) Bezeichnung des Klägers, der beklagten Behörde sowie des angefochtene VA</p> <p>3. Einhaltung der Klagefrist</p> <p>3.1 Berechnung der Klagefrist wegen fehlerfreier RB-Belehrung → Monatsfrist</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bekanntgabzeitpunkt: 30. 01. 2012 gem. § 8 VwZG wegen Zustellungsfehler durch Übergabe der PZU an Nachbarin • Fristbeginn: 31. 01. 2012 (§§ 57 II VwGO, 222 I ZPO, 187 I BGB) • Fristende: 29. 02. 2012 (§§ 57 II VwGO, 222 I ZPO, 188 II, III BGB) Eingang der Klage am 01. 03. 2012 nicht fristgerecht <p>3.2 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 60 VwGO)</p> <p>a) Wiedereinsetzungsantrag (+), vgl. die „Erklärung“ des R vom 01. 03. 2012</p> <p>b) Antragsfrist (<i>innen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses gem. § 60 II 1, III VwGO</i>) beachtet und Nachholung der Rechtshandlung (§ 60 II 3 VwGO) (+)</p> <p>c) Mangelndes Verschulden und Glaubhaftmachen der Gründe (+) Defekt am Empfangsgerät ist Behörde zuzurechnen. R hat zur Fristwahrung alles Erforderliche getan (<i>infolge Alkoholisierung war R fahruntüchtig; Taxen/öffentl. Verkehrsmittel standen zu diesem Zeitpunkt nicht zur Verfügung</i>)</p>	<p>2.3 Beachtung der Formvorschriften und ordnungsgemäße Begründung gem. §§ 37 II, III, 39 I VwVfG M-V (+)</p> <p>III. Materielle RMK der Untersagung</p> <p>1. Tatbestandsvoraussetzungen der EGL</p> <p>1.1 Vorliegen eines Reisegewerbes i.S.d. § 55 I GewO</p> <ul style="list-style-type: none"> • „gewerbsmäßige Tätigkeit“ (+) • Vertrieb von Waren (+) • außerhalb einer gewerblichen Niederlassung (+) • ohne vorhergehende Bestellung (+) <p>1.2 Erlaubnisfreie („reisegewerbekartenfreie“) Reisegewerbetätigkeit (+) da Ausnahmefall des § 55 a Nr. 3 GewO (<i>Feilbieten von Waren in Heimatgemeinde mit weniger als 10.000 Einwohnern</i>)</p> <p>1.3 Vorliegen von Versagungsgründen i.S.d. § 57 GewO → „Unzuverlässigkeit“ (+)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tatsachen → strafbare Handlungen des R (+) • Gewerbebezogenheit bei Betrug und Inverkehrbringen von Falschgeld (+) • negative Zukunftsprognose (+), da Gesamtwürdigung des Verhaltens (<i>zeitl. Zusammenhang der Verurteilungen, etc.</i>) auf Unbelehrbarkeit und mangelnde Standfestigkeit schließen lässt <p>2. Rechtsfolgenseite der EGL (<i>Ermessen</i>) – keine Anhaltspunkte für Ermessensfehler</p> <p>3. Verhältnismäßigkeit</p> <p>3.1 Geeignetheit (+) um Allgemeinheit vor dem unzuverlässigen Reisegewerbetreibenden zu schützen</p> <p>3.2 Erforderlichkeit (+), da mildere, gleich gut geeignete Mittel (-)</p> <p>3.3 Angemessenheit nach Interessenabwägung (+)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eingriff in Art. 12 I GG (+) (<i>auf 2. Stufe</i>) → Rechtfertigung (+), da Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter • Eingriff in Art. 14 I GG (+) → Rechtfertigung (+) da „Inhalts- u. Schrankenbestimmungen“ i.S.d. Art. 14 I 2 GG • Art. 2 I GG tritt wegen allgemeiner Spezialität zurück <p>4. Allgemeine Grundsätze R ist als „Reisegewerbetreibender“ richtiger Adressat; inhaltliche Bestimmtheit (§ 37 I VwVfG M-V), tatsächliche und rechtliche Durchführbarkeit (+)</p> <p>Zwischenergebnis: Die Untersagung ist formell und materiell rechtmäßig</p> <p>Ergebnis: Anfechtungsklage ist zulässig aber unbegründet</p>
<p>VI. Richtige Auswahl des Beklagten gem. § 78 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 14 II AG GSG M-V Klage an die Ausgangsbehörde → Bürgermeister der Stadt Teterow</p>	
<p>VII. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit der Beteiligten (§§ 61, 62 VwGO) (+)</p>	
<p>Zwischenergebnis: Die Anfechtungsklage ist zulässig</p>	
<p>B. Begründetheit der Anfechtungsklage → (<i>Obersatz § 113 I 1 VwGO</i>)</p>	
<p>I. EGL nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes → § 59 S. 1 GewO</p>	
<p>II. Formelle RMK der Untersagung</p> <p>1. Zuständigkeit des Bürgermeisters der Stadt Teterow als Ausgangsbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> • sachlich (+) vgl. §§ 155 II GewO, 2 GeWRZustVO → „Ordnungsbehörde“ • örtlich (+) gem. § 61 S. 1 GewO 	
<p>2. Beachtung der Verfahrensvorschriften</p> <p>2.1 Anhörung des Beteiligten gem. § 28 I VwVfG M-V (+) vgl. Telefonat vom 07. 12. 2011</p> <p>2.2 Anhörung spez. Aufsichtsbehörden/der IHK gem. §§ 59 S. 2, 35 IV GewO (+)</p>	

A. Zulässigkeit der Klage

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges

Die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges bestimmt sich mangels auf- oder abdrängender Sonderzuweisungen nach § 40 I VwGO. Danach ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Nach der sog. modifizierten Subjektstheorie¹ handelt es sich dann um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, wenn sich die Beurteilung des Rechtsstreits nach solchen Vorschriften richtet, die ausschließlich einen Träger hoheitlicher Gewalt zum Handeln berechtigen oder verpflichten.

Im vorliegenden Fall kommt als streitentscheidende Norm für die vom Bürgermeister ausgesprochene Untersagungsverfügung § 59 S. 1 GewO in Betracht. Diese Vorschrift spricht jedoch keine Handlungsbefugnis zu Gunsten eines Hoheitsträgers aus. Aus § 155 II GewO folgt allerdings, dass durch Rechtsverordnung die zur Ausführung der GewO zuständigen Behörden zu bestimmen sind. Damit wird hinreichend deutlich, dass zur Entscheidung über die Untersagung einer reisegewerblichen Tätigkeit i.S.d. § 59 GewO allein eine Behörde zum Handeln bestimmt ist. Behörden nehmen öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit für den (*jeweiligen*) Hoheitsträger wahr. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt damit vor.

Da bei der Streitigkeit auch keine Verfassungsorgane² beteiligt sind, ist die Streitigkeit auch nichtverfassungsrechtlicher Art. Der Verwaltungsrechtsweg ist somit nach § 40 I VwGO eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Die richtige Klageart bestimmt sich nach dem Klagebegehren. Der Kläger R wendet sich mit seiner Klage gegen die Zurückweisung seines Widerspruchs. Insoweit begehrt er – nach wie vor – die Aufhebung der mit Bescheid vom 09. 12. 2011 ausgesprochenen Untersagung der weiteren reisegewerblichen Betätigung als Blumenhändler im Stadtgebiet von Teterow. Dieses Klagebegehren des R kann im Rahmen einer Anfechtungsklage nach § 42 I, 1. Alt. VwGO in statthafter Weise verfolgt werden, wenn es sich bei der Untersagung um einen (*aufhebbaren*) Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG M-V (*entsprechend § 106 I LVwG S-H*)³ handelt.

Die Untersagung ist eine **Maßnahme** der **Behörde** Bürgermeister auf der Grundlage des § 59 S. 1 GewO – mithin auf dem Gebiet des **öffentlichen Rechts**. Die Untersagung verpflichtet R zu einem Unterlassen und ist damit auf die unmittelbare Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet, d. h. es enthält eine (*befehlende*) **Regelung**. Da diese Rechtsfolgen bei einer außerhalb der Verwaltung stehenden Person, nämlich bei R eintreten sollen, enthält die Maßnahme auch

1 Vgl. zur modifizierten Subjektstheorie statt vieler Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 3, Rdn. 17 ff.; *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung (Kommentar), 17. Aufl., 2011, § 40, Rdn. 11 m.w.N.

2 Zu den Anforderungen an das Vorliegen einer „Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art“ insbes. zur Frage der Erforderlichkeit einer doppelten Verfassungsunmittelbarkeit siehe bei *Schmidt*, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl. 2011, Rdn. 97 ff. m.w.N.

3 Anmerkung zum Umgang mit den gesetzlichen Vorschriften
Aus Praktikabilitätsgründen wird nachfolgend bei der Nennung der Verwaltungsverfahrensvorschriften auf das VwVfG des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfG M-V) abgestellt. Dies erscheint auch unproblematisch, da die Regelungen in den Landes-VwVfG der verschiedenen Bundesländer ohnehin nahezu identisch sind. Allein das Verfahrensrecht des Landes Schleswig-Holstein im Allgemeinen Verwaltungsgesetz des Landes S-H (LVwG S-H) ist anders aufgebaut. Deshalb werden die jeweils relevanten Rechtsgrundlagen des LVwG S-H durch in angegeben.

Außenwirkung. Die Anordnung des Bürgermeisters bezieht sich auf einen konkreten Sachverhalt und richtet sich gegen einen Adressaten; sie regelt somit auch einen **Einzelfall**. Die Untersagungsverfügung stellt damit einen (*befehlenden und belastenden*) Verwaltungsakt dar.

Prozessual handelt es sich bei der Anfechtung der Untersagung um einen Fall des § 79 I Nr. 1 VwGO, d.h. Klagegegenstand ist der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat. Damit ist die Klage des R als Anfechtungsklage statthaft.

III. Klagebefugnis (§ 42 II VwGO)

Der Kläger R müsste weiterhin klagebefugt sein. Das ist nach § 42 II VwGO derjenige, der geltend machen kann, durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Nach der Adressatentheorie⁴ ist bei Adressaten belastender Verwaltungsakte regelmäßig von einer Klagebefugnis auszugehen, da sich der Adressat eines belastenden Verwaltungsakts zumindest immer auf eine Beeinträchtigung seiner allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG berufen kann. Als spezielleres Grundrecht kommt im Fall zudem Art. 12 I GG in Betracht. R ist Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes und damit klagebefugt.

IV. Vorverfahren (§ 68 I 1 VwGO)

1. Keine Entbehrlichkeit des Vorverfahrens

Grundsätzlich muss vor Erhebung einer Anfechtungsklage ein erfolgloses Vorverfahren durchgeführt worden sein, es sei denn, das Vorverfahren ist ausnahmsweise entbehrlich. Bei dieser Prüfung ist auf die in § 68 I 2 VwGO aufgezählten Ausschlussfälle abzustellen. In Betracht kommt allein der Fall des § 68 I 2 Alt. 1 VwGO. Danach ist ein Widerspruchsverfahren unstatthaft (*und damit in der Folge unzulässig*), wenn das Vorverfahren kraft besonderer gesetzlicher Vorschrift ausgeschlossen ist. Dabei sind auch spezialgesetzliche Landesregelungen zu beachten, nach denen das Widerspruchsverfahren ganz bzw. teilweise abgeschafft wurde.

In Mecklenburg-Vorpommern ist auf die landesrechtlichen Regelungen in §§ 13 a, 13 b AGGStrG M-V abzustellen. Mit dem (*auf Grundlage des Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes vom 05. 07. 2005*) neu in das AGGStrG M-V (*vom 02. 06. 1992, GVBl. S. 314*) eingefügten § 13 a wurde ein befristetes Optionsmodell geschaffen, wonach der Betroffene nunmehr in den dort genannten Fällen (*insbesondere im Immissionsschutzrecht, im Bauplanungsrecht und im Baugenehmigungsverfahren*) selbst entscheiden kann, ob er anstelle des Widerspruchs sogleich Klage erheben will. Daneben wurde (*auf der Grundlage des 3. DeregG vom 01. 08. 2006, GVOBl. S. 634*) mit § 13 b AGGStrG M-V das Widerspruchsverfahren ganz abgeschafft bei Entscheidungen nach §§ 25 II StAG, 8 II FTG M-V, 3 AG BtG, 13 BfG M-V und 41 WaffG⁵.

Da die streitgegenständliche Untersagungsverfügung von den Ausnahmeregelungen der §§ 13 a, 13 b AGGStrG M-V nicht erfasst wird, liegt im Fall kein gesetzlicher Ausschluss vor. Das Widerspruchsverfahren war damit nicht entbehrlich.

4 Zur Adressatentheorie vgl. statt vieler *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 42, Rdn. 69 m.w.N.; ausführlich zur Klagebefugnis vgl. *Achterberg*, DVBl 1981, 278 ff.

5 Ausführlich dazu *Biermann*, Das Widerspruchsverfahren unter Reformdruck, DÖV 2008, 395 ff.

2. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens

Zu prüfen ist, ob das mit Widerspruchsbescheid des Landrats des Landkreises Rostock vom 27. 01. 2012 abgeschlossene Vorverfahren auch ordnungsgemäß – insbesondere form- und fristgerecht – durchgeführt wurde⁶.

2.1 Form der Widerspruchseinlegung

Nach § 70 I Satz 1 VwGO ist der Widerspruch **schriftlich** oder zur **Niederschrift** bei der Ausgangsbehörde zu erheben. Sinn und Zweck der erforderlichen Schriftform ist die Feststellung der Urheberschaft des Widerspruchsführers.

Bei einer Widerspruchserhebung in **elektronischer Form** (*via Internet durch E-Mail oder Dateianhang*) ist über § 79 VwVfG M-V auf § 3 a VwVfG M-V (*entsprechend § 52 a LVwG S-H*) abzustellen, der auch den Fall der elektronischen Übermittlung von Dokumenten gegenüber der Behörde erfasst (*vgl. § 3 a III VwVfG M-V*). Gem. §§ 79, 3 a II 1 VwVfG M-V kann eine durch Gesetz angeordnete Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall muss das elektronische Dokument (*der Widerspruch*) mit einer **qualifizierten elektronischen Signatur** nach dem Signaturgesetz versehen werden⁷. Diese Voraussetzungen erfüllte der von R am 16. 01. 2012 versandte Widerspruch mittels E-Mail⁸. Weiterhin wird gem. § 3 a I 1 VwVfG M-V verlangt, dass die Behörde hierfür einen **Zugang eröffnet** hat. In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt die Zugangseröffnung durch öffentliche Bekanntmachung, in der auch die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen der elektronischen Kommunikation anzugeben sind. Bei Landesbehörden hat die Bekanntmachung über das Amtsblatt zu erfolgen (*vgl. § 3 a I 2 und 3 VwVfG M-V*). Eine solche amtliche Bekanntmachung erfolgte durch den Bürgermeister der Stadt Teterow durch öffentliche Bekanntmachung im Teterower Anzeiger im Oktober 2011.

Der per E-Mail eingelegte Widerspruch des R entspricht mithin den Formvorschriften.

2.2 Einhaltung der Widerspruchsfrist

Zu prüfen ist, ob die Widerspruchsfrist eingehalten wurde. Der Widerspruch ist gem. § 70 I VwGO grundsätzlich innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes einzulegen.

Zunächst ist der **Bekanntgabezeitpunkt** zu ermitteln. Für die Bekanntgabe mittels Einwurfschreiben gilt § 41 II 1, 1. HS. VwVfG

M-V (*vgl. entspr. § 110 II 1, 1. HS. LVwG S-H*). Danach wird hinsichtlich des Bekanntgabezeitpunktes auf die „3-Tages-Fiktion“ abgestellt, d. h., das Einwurfschreiben⁹ gilt mit dem dritten Tag nach der Aufgabe bei der Post als bekanntgegeben, auch wenn es beim Adressaten – wie im Fall – früher eingeht. Danach wurde der am 09. 12. 2011 bei der Post abgegebene Bescheid am 12. 12. 2011 bekannt gegeben. **Fristbeginn** war gem. §§ 79, 31 I VwVfG M-V¹⁰ i. V. m. § 187 I BGB der 13. 12. 2011. Das **Fristende** fiel unter Zugrundelegung der Monatsfrist des § 70 I VwGO auf den 12. 01. 2012 (§§ 79, 31 I VwVfG M-V i. V. m. § 188 II BGB). Der am 16. 01. 2012 beim Bürgermeister der Stadt Teterow per E-Mail eingegangenen Widerspruch wäre demzufolge verfristet.

Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn infolge einer unrichtigen bzw. unvollständigen Rechtsbehelfsbelehrung anstelle der Monatsfrist auf die Jahresfrist des § 58 II VwGO abzustellen ist. Gemessen an den in § 58 I VwGO gesetzlich geregelten Anforderungen ist zunächst festzustellen, dass die Rechtsbehelfsbelehrung zutreffende Hinweise zur Art und Frist des Rechtsbehelfs enthält. Hinsichtlich der Einlegestelle und deren Sitz ist die Formulierung „*bei der im Briefkopfe bezeichneten Behörde*“ dann unschädlich, wenn aus dem Briefkopf hinreichend deutlich wird, welche Behörde gehandelt hat und wo ihr Sitz ist¹¹.

Über die Form der Widerspruchserhebung muss der Bürger nach § 58 I VwGO nicht informiert werden. Macht die Behörde hierzu allerdings Angaben, so müssen diese richtig und vollständig i. S. d. § 70 I VwGO sein und dürfen keine irreführenden Angaben enthalten. Zutreffend hat die Behörde zunächst auf alle zulässigen Formen der Widerspruchseinlegung hingewiesen¹². Zu beanstanden ist allerdings der Hinweis, der Widerspruch sei zu begründen. Eine Begründungspflicht bei einem Widerspruch ergibt sich nicht aus den gesetzlichen Vorgaben der §§ 68 ff. VwGO. Eine solche Forderung erscheint überdies durchaus geeignet, für den unerfahrenen Bürger

6 Da im Fall ein Widerspruchsverfahren nicht entbehrlich war, muss es ordnungsgemäß durchgeführt worden sein, sonst ist in der Folge die Anfechtungsklage unzulässig.

7 Vgl. Satz 2 des § 3 a II VwVfG M-V, der explizit auf das Signaturgesetz vom 16. 05. 2001 (BGBl. I S. 876) hinweist.

8 Das Verfahren mit einer qualifizierten Signatur nach dem SigG lässt sich vereinfacht so darstellen: Der Absender signiert sein Dokument mit seinem privaten Schlüssel. Dazu benötigt er eine zertifizierte Signaturkarte (sog. Smatcard), die von einem Signaturanbieter vergeben wird und zum Signieren ein spezielles Chipkartenlesegerät. Die Signaturkarte wird zum Signieren in das Kartenlesegerät eingesteckt und mittels Eingabe einer PIN aktiviert. Beim Signieren wird das elektronische Dokument automatisch verschlüsselt und mit einem qualifizierten Signaturzertifikat (der elektronischen Unterschrift) versehen, so dass der Empfänger mit einem öffentlichen Schlüssel überprüfen kann, ob das Dokument von dem angegebenen Absender stammt und ob es unverändert angekommen ist; vgl. *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 55 a Rdn. 20; *Pietzner/Ronellenfisch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 12. Aufl., 2010, § 13, Rdn. 5 m.w.N. Nähere Einzelheiten zu diesem Verfahren und zum Gebrauch der erforderlichen Software und Hardware finden etwa sich auf der Internetseite www.egvp.de (dort findet sich auch eine Videodarstellung; für auftauchende Fragen ist überdies eine Hotline eingerichtet).

9 Beim „Einwurfschreiben“ wird das Dokument vom Postbediensteten in den Hausbriefkasten oder in das Postfach des Adressaten geworfen. Damit liegt – mangels persönlicher Übergabe – keine schriftliche Bestätigung des Empfangsberechtigten vor. Der Einwurf in den Briefkasten (oder Postfach) wird vom Postboten lediglich intern vermerkt. Insoweit genügt das Einwurfschreiben nicht den Voraussetzungen einer formellen Zustellung, da hier keine Übergabe beurkundet wird. Vgl. zum Einwurfschreiben (in Abgrenzung zum Übergabeeinschreiben) die Abhandlung von *Stein*, Bekanntgabeformen von Verwaltungsakten in DVP 2006, 441 ff. sowie das Urteil des BVerwG (vom 19. 09. 2000), NJW 2001, 458.

10 Hinsichtlich der Berechnung der Widerspruchsfrist sind zwei unterschiedliche Wege anerkannt. Nach einer Meinung kann die Berechnung ausgehend von § 57 II VwGO über § 222 ZPO geführt werden, der wiederum auf die Vorschriften des BGB (§§ 187 ff.) verweist (sog. „verwaltungsprozessuale Lösung“). So etwa bei *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 70, Rdn. 8; *Pietzner/Ronellenfisch* (Fn. 8), § 33, Rdn. 7. Nach der Gegenansicht kann die Berechnung ausgehend von § 79 VwVfG M-V über § 31 I VwVfG M-V nach §§ 187 ff. BGB (sog. „verwaltungsverfahrenrechtliche Lösung“) erfolgen; vgl. bei *Linhart, Schreiben*, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung, (Loseblatt), 3. Aufl., Stand: April 2011, § 20, Rdn. 87; *Redeker/v. Oertzen*, Verwaltungsgerichtsordnung (Kommentar), 15. Aufl., 2010, § 70, Rdn. 2). In einer Klausur sollten beide Berechnungswege vertretbar sein, zumal beide (nur über unterschiedliche „Brückennormen“) zur Anwendung der §§ 187 ff. BGB führen. Jedenfalls spricht für eine Anwendung der §§ 79, 31 I VwVfG M-V, dass der Umweg über die ZPO damit erspart bleibt. Da die Streiffrage auf das Ergebnis keinerlei Auswirkung hat, sollte in einer Klausur darauf nicht näher eingegangen werden. Vgl. die entspr. Vorschriften zu §§ 79, 31 I VwVfG M-V in §§ 119 I, 89 I LVwG S-H.

11 Vgl. *Stein*, Bescheidtechnik, 1. Aufl., 2007, Rdn. 252 m.w.N.

12 Soweit der elektronische Rechtsverkehr bei der Behörde eingeführt worden ist, muss diese in ihrer Rechtsbehelfsbelehrung auch auf die Möglichkeit einer elektronischen Widerspruchserhebung hinweisen; ansonsten ist die Belehrung mit der entspr. Folge des § 58 II VwGO unrichtig; vgl. dazu nur *Starke*, Auswirkungen des elektronischen Rechtsverkehrs auf Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelbelehrungen, LKV 2010, 358 (360).

eine Hemmschwelle darzustellen und ihn infolgedessen von der Widerspruchserhebung abzuhalten¹³. Die Rechtsbehelfsbelehrung war damit unrichtig i.S.d. § 58 II VwGO. Der Widerspruch konnte daher noch in Jahresfrist eingelegt werden. Die nach §§ 79, 31 I VwVfG M-V, 187 I, 188 II BGB zu berechnende Jahresfrist begann am 13. 12. 2011 und endete am 12. 12. 2012.

Der Widerspruch des R vom 16. 01. 2012 ist beim Bürgermeister der Stadt Teterow innerhalb dieser Jahresfrist eingegangen und war damit fristgerecht.

2.3 Entscheidung durch die zuständige Widerspruchsbehörde

Fraglich ist, ob der Landrat des Landkreises Rostock als zuständige Widerspruchsbehörde den Widerspruchsbescheid erlassen durfte¹⁴. Gem. § 73 I 2 Nr. 1 VwGO ist Widerspruchsbehörde die im Verwaltungsaufbau „nächst höhere“ Behörde, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist, oder die in § 73 I 2 Nr. 2 oder Nr. 3 VwGO genannten Fälle einschlägig sind. Im vorliegenden Fall wurde die Untersagungsverfügung als Maßnahme im übertragenen Wirkungskreis vom Bürgermeister der kreisangehörigen Stadt Teterow erlassen. Die nächsthöhere (*Fachaufsichts-*)Behörde ist gem. § 86 I KV M-V der Landrat des Landkreises Rostock. Spezialgesetzliche Regelungen sowie die Fälle der §§ 73 I 2 Nr. 2, Nr. 3 VwGO sind nicht einschlägig. Damit ist der Landrat des Landkreises Rostock in diesem Fall zuständige Widerspruchsbehörde.

V. Ordnungsgemäße Klageerhebung

1. Form der Klageeinlegung (§ 81 VwGO)

Zu prüfen ist, ob im Fall die Klageerhebung mittels Computerfax¹⁵ den gesetzlichen Formerfordernissen entspricht. Nach § 81 I 1 VwGO ist die Klage beim Verwaltungsgericht schriftlich oder mündlich zur Niederschrift des Urkundsbeamten bei der Geschäftsstelle zu erheben. Wird die Klage schriftlich erhoben, so setzt die nach § 80 I 1 VwGO verlangte Schriftform gem. § 126 I BGB zwecks Feststellung der Urheberschaft des Klägers grundsätzlich eine eigenhändige Unterschrift voraus, an der es bei der von R eingescannten Unterschrift mangels Vorhandenseins eines körperlichen Originalschriftstücks gerade fehlt. Trotz der nicht von der Hand zu weisenden Manipulationsmöglichkeiten werden im Hinblick auf die Fortentwicklung moderner Kommunikationstechniken mittlerweile allerdings in der Rechtsprechung durch großzügige Interpretation des Schriftformerfordernisses Ausnahmen von der strengen Forderung nach einer eigenhändigen Originalunterschrift zugelassen¹⁶. So wird etwa in

13 Vgl. nur BVerwGE 57, 188 (191).

14 Entscheidet eine unzuständige Behörde als WS-Behörde, so führt dies nicht zur Unzulässigkeit der Klage; allerdings führen solche Fehler zur Rechtswidrigkeit des Widerspruchsbescheides und berechtigen zu dessen isolierter Anfechtung und Aufhebung gem. § 79 II 2 VwGO; vgl. *Kopp/Schenke* (Fn. 1), Vorb. § 68, Rdn. 8 m.w.N.

15 Bei einem Computerfax handelt es sich um ein Schreiben, das unmittelbar aus einer Computerdatei heraus mittels eines speziellen Programms zum Empfängergerät des Empfängers gesandt wird. Im Gegensatz zum herkömmlichen Telefax bedarf es beim Computerfax keines körperlichen Originaldokuments.

16 Allerdings war die Rechtsprechung in dieser Hinsicht lange Zeit nicht einheitlich; während Bundesverwaltungsgericht und Bundessozialgericht die Einlegung fristgebundener Rechtsbehelfe mittels Computerfax als zulässig ansahen, hielt der BGH dagegen in diesen Fällen die Schriftform für nicht gewahrt (vgl. BVerwG NJW 1995, 2121; BSG NJW 1997, 1254; BGH NJW 1998, 3649). Diese divergierenden Auffassungen der obersten Bundesgerichte führten dann zu einer Grundsatzentscheidung des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe vom 05. 04. 2000 (NJW 2000, 2340).

der höchstrichterlichen Rechtsprechung seit dem Jahre 2000 das Einscannen von Unterschriften bei einem Computerfax anerkannt und unter diesen Voraussetzungen die Einlegung fristgebundener Rechtsbehelfe mittels Computerfax als formgerecht und mithin als zulässig erachtet¹⁷. Noch technikfreundlicher hat das BVerwG in einem jüngeren Judikat ausgeführt, dass bei einem Computerfax eine formgerechte Klageerhebung auch ohne eingescannte Unterschrift möglich sei¹⁸.

R hat somit jedenfalls mit der eingescannten Unterschrift auf dem Computerfax die Formvorschriften für eine ordnungsgemäße Klageerhebung erfüllt.

2. Inhalt der Klageschrift (§ 82 VwGO)

§ 82 I 1 VwGO verlangt drei Mindestangaben in der Klageschrift¹⁹. Zunächst müssen darin Kläger und Beklagte²⁰ bezeichnet werden. Weiterhin muss die Klage den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Hierbei werden allerdings keine hohen Anforderungen gestellt, denn mit „Gegenstand des Klagebegehrens“ ist nicht der Streitgegenstand im juristisch-technischen Sinne gemeint. Der Kläger muss nur die Angelegenheit beschreiben, um die es im Verfahren geht²¹ (*etwa Angabe des angefochtenen Verwaltungsakts bei einer Anfechtungsklage*). Aus dem Sachverhalt folgt, dass die Klage des R diese Angaben enthielt.

3. Einhaltung der Klagefrist (§ 74 I 1 VwGO)

Die Klage ist gem. § 74 I 1 VwGO grundsätzlich innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheides zu erheben. Da die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsbescheid keine er-

17 Vgl. die Entscheidung des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe vom 05. 04. 2000, NJW 2000, 2340. Der Gemeinsame Senat misst in dieser Entscheidung einer potentiellen Manipulationsgefahr geringere Bedeutung zu als dem Umstand, dass die eingescannte Unterschrift die Unsicherheit ausschließe, dass es sich bei dem Schriftstück nicht lediglich um einen Entwurf handele. Näher dazu *Weidemann*, Der formgerecht eingelegte Widerspruch, DVP 2001, 498 (499); *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 70, Rdn. 2. Eine mit einfacher E-Mail eingegangene Klage dagegen genügt nicht den Formerfordernissen und ist damit unzulässig; vgl. VGH Kassel, DVP 2006, 522 f. (= DÖV 2006, 438 f.). Dies muss auch für diejenigen Fälle gelten, in denen die E-Mail mit einer eingescannten Unterschrift versehen wird, denn im Unterschied zu einem Computerfax handelt es sich bei einer E-Mail nicht um ein schriftliches, sondern um ein elektronisches Dokument, das zur wirksamen (Widerspruchs- bzw.) Klageerhebung zwingend einer elektronischen Signatur nach dem SigG bedarf (vgl. § 55 a VwGO sowie §§ 79, 3 a VwVfG M-V für das Widerspruchsverfahren).

18 BVerwG NJW 2006, 1989 (1990). Mit dieser Entscheidung hat das BVerwG zum Ausdruck gebracht, dass es zur Wahrung der Schriftform nicht erforderlich sei, dass im Dokument selbst eine eingescannte Unterschrift enthalten ist, denn maßgeblich komme es darauf an, dass das Dokument, das ursprünglich auf dem PC des Absenders lediglich als Datei ohne Unterschrift gespeichert war, nach der Absendung vom Empfängergerät in Papierform ausgedruckt wird; krit. dazu die Urteilsbesprechung von *Wolff*; JA 2006, 751 (752); zur Vertiefung vgl. *Schmidt* (Fn. 2), Rdn. 250.

19 Fehlt es an einer dieser erforderlichen Mindestangaben, so kann das Gericht den Kläger zu der erforderlichen Ergänzung auffordern und dafür sogar eine sog. „Ausschlussfrist“ setzen (§ 82 II 2 VwGO). Kommt der Kläger der gerichtlichen Aufforderung nicht fristgemäß nach, so kann die Klage in der Folge als unzulässig abgewiesen werden. Ein bestimmter Klageantrag ist für die verwaltungsgerichtliche Klageschrift (im Gegensatz zu den Erfordernissen im Zivilprozess – vgl. § 253 II Nr. 2 ZPO) nicht zwingend vorgeschrieben. § 82 I 2 VwGO normiert dies ausdrücklich als „Soll-Vorschrift“. Gleiches gilt auch für die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln. Eine Verletzung dieser Erfordernisse macht die Klage nicht unzulässig, zumal eine Ausschlussfrist wie bei den Mindestanforderungen in § 82 I 1 VwGO in diesem Fall nicht vorgesehen ist; vgl. *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 82, Rdn. 10.

20 Hinsichtlich der Bezeichnung des Beklagten lässt § 78 I Nr. 1, 2. HS VwGO zur Erleichterung für den Kläger die Angabe der Ausgangsbehörde genügen.

21 Vgl. nur *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 82, Rdn. 7.

kennbaren Mängel aufweist, insoweit bleibt es bei der Monatsfrist des § 74 I 1 VwGO.

3.1 Berechnung der Klagefrist

Zunächst ist der **Bekanntgabezeitpunkt** zu ermitteln. Die Bekanntgabe des Widerspruchsbescheides erfolgte mit Postzustellungsurkunde gem. §§ 73 III 1, 2 VwGO, 3 I VwZG. Fraglich ist nur, ob das Zustellungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde, da der Postbedienstete das Schriftstück der Nachbarin des R übergab.

Ist eine „normale“ Zustellung an den Adressaten nicht möglich, so kann ein zuzustellendes Schriftstück im Wege der Ersatzzustellung gem. § 3 II 1 VwZG i.V.m. 178 I ZPO an Familienangehörige, Hausangestellte, Mitbewohner, Gewerbegehilfen etc. zugestellt werden, sofern diese Personen zur Annahme bereit sind. Eine „Ersatz“-Zustellung an Nachbarn des Zustellungsadressaten ist allerdings in diesen Vorschriften nicht vorgesehen und ist damit unzulässig²². Eine formgerechte Zustellung ist damit nicht erfolgt. Allerdings gilt nach § 8 VwZG das Schriftstück in dem Zeitpunkt als zugestellt, in dem es den Empfangsberechtigten tatsächlich zugegangen ist²³. Das ist im Fall der 30. 01. 2012, da an diesem Tag die Nachbarin das Schriftstück dem R übergab. Als Bekanntgabezeitpunkt ist somit der 30. 01. 2012 zugrunde zu legen.

Fristbeginn war der 31. 01. 2012 (*gem. §§ 57 II VwGO, 222 I ZPO, 187 I BGB*). Das **Fristende** fällt rechnerisch auf den 30. 02. 2012 (*§§ 57 II VwGO, 222 I ZPO, 188 II BGB*). Einen Februar mit 30 Tagen gibt es allerdings nicht, so dass in diesem Fall auf die Regelung des § 188 III BGB abzustellen ist. Danach endet die Frist mit dem Ablauf des letzten Tages dieses Monats, also dem 29. 02. 2012. Die am Vormittag des 01. 03. 2012 beim Verwaltungsgericht Schwerin mittels Computerfax eingegangene Klage des R war damit verfristet.

3.2 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 60 VwGO)

Zu prüfen ist, ob im Fall eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO in Betracht kommt. Dann müsste R an der Verfristung seiner Klage kein Verschulden treffen. Desweiteren müsste R einen Antrag gestellt, die versäumte Handlung nachgeholt sowie die Gründe für sein mangelndes Verschulden glaubhaft gemacht haben.

a) Wiedereinsetzungsantrag

Der Wiedereinsetzungsantrag muss nicht ausdrücklich gestellt werden. Es genügt, wenn das Wiedereinsetzungsbegehren aus einer schriftlichen Erklärung erkennbar wird²⁴. Aus der schriftlich verfassten „Erklärung“ des R vom 01. 03. 2012 wird deutlich, dass er eine evt. Verfristung entschuldigen will. Dies ist als Antrag auf Wiedereinsetzung anzusehen.

b) Antragsfrist (§ 60 II 1 VwGO) und Nachholung der Rechtshandlung (§ 60 II 3 VwGO)

Der Antrag auf Wiedereinsetzung muss binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses (*grundsätzlich längstens binnen Jahresfrist – vgl. § 60 III VwGO*) gestellt, die versäumte Rechtshand-

lung (*also die Einlegung der Klage*) innerhalb dieser Frist nachgeholt werden (*vgl. § 60 II VwGO*). Das maßgebliche Hindernis (*der technische Defekt am Empfangsgerät*) entfiel mit der Reparatur des Gerätes am 01. 03. 2012 um 10.15 Uhr. Unmittelbar darauf ging die Klage beim Verwaltungsgericht ein.

c) Mangelndes Verschulden und Glaubhaftmachen der Gründe

Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand setzt nach § 60 I VwGO allerdings voraus, dass den Kläger an der Versäumung der Klagefrist kein Verschulden trifft.

Grundsätzlich ist bei einer Faxübermittlung ein fehlgeschlagener Übermittlungsversuch dem Gericht zuzurechnen, sofern das Gericht die Möglichkeit der Faxübermittlung anbietet und der fehlgeschlagene Versuch in der Sphäre des Gerichts liegt, was insbesondere in denjenigen Fällen anzunehmen ist, in denen der fehlgeschlagene Versuch auf einen technischen Defekt am Empfangsgerät des Gerichts zurückzuführen ist²⁵. Überdies muss mit dem Übermittlungsvorgang so rechtzeitig begonnen werden, dass mit dem erfolgreichen Abschluss vor Fristende zu rechnen ist²⁶.

Im Fall hat das Verwaltungsgericht Schwerin durch die Nennung der Faxnummer auf der Internetseite des Gerichts den Übermittlungsweg durch Telefax bzw. Comuterfax eröffnet. Mit der zulässigen Wahl der Faxübermittlung und der ordnungsgemäßen Nutzung seines funktionsfähigen Sendegeräts hat R das Erforderliche zur Fristwahrung getan. Unter normalen Umständen war mit dem Abschluss der Faxesendung bis 24.00 Uhr zu rechnen, zumal der Text der um 22.10 Uhr abgesandten einseitigen Klageschrift kurz war und insoweit in wenigen Minuten übermittelt werden konnte. Fraglich ist allein, ob R angelastet werden kann, die verbleibende Zeit nach Feststellung des gescheiterten Übermittlungsversuchs (*also von 22.20–24.00 Uhr*) nicht genutzt zu haben, um den Rechtsbehelf auf andere Weise noch rechtzeitig an das Verwaltungsgericht zu übermitteln. In Betracht kommt hier der Einwurf der Klageschrift in den Nachtbriefkasten des Verwaltungsgerichts (*dann wäre die Frist durch Leerung um 00.00 Uhr und Abstempelung mit dem Datum des abgelaufenen Tages gewahrt gewesen*).

Entscheidend ist bei dieser Überlegung, ob dies dem R nach Abwägung aller Umstände in der Nacht des 29. 02. 2012 möglich und auch zumutbar war²⁷. R war jedoch infolge Alkoholisierung selbst nicht mehr fahrtüchtig. Taxen standen zu diesem Zeitpunkt wegen der Großveranstaltung am Teterower See nachweislich nicht zur Verfügung. Auch ein Ausweichen auf öffentliche Verkehrsmittel

25 Sofern Gerichtsbehörden die Möglichkeit einer Faxübermittlung anbieten haben sie auch dafür Sorge zu tragen, dass ihre Telefaxgeräte auch nach Dienstschluss funktionsfähig sind; vgl. *Pietzner/Ronellenfisch* (Fn. 8), § 13, Rdn. 4 mit zahlreichen Rechtsprechungshinweisen.

26 Vgl. *Kopp/Schenke* (Fn. 1), § 60, Rdn. 22 m.w.N.; siehe zu den einzelnen Anforderungen auch die neuere Rechtsprechung, insbes. die Entscheidung des OVG Magdeburg, NJW 2010, 3321 f. sowie die Entscheidung des BVerfG (in NJW 2000, 574), in der eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand verwehrt wurde, weil der Kläger mit der fehlgeschlagenen Übermittlung einer 11-seitigen Verfassungsbeschwerde am letzten Tag der Einlegungsfrist so spät begann, dass allenfalls eine Zeitreserve von zwei Minuten verblieb.

27 Siehe dazu auch die Entscheidung des OVG Hamburg, NJW 2000, 1667 (1668), in der eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand deshalb verwehrt wurde, weil es nach Ansicht des Gerichts dem bevollmächtigten Anwalt durchaus zuzumuten war, nach Erhalt des Telefax-Fehlerberichtes das Rechtsmittel in den Nachtbriefkasten des 1 km entfernten Gerichts einzuwerfen. Zur Vertiefung siehe die Ausführungen von *Schmidt* (Fn. 2), Rdn. 295. Vgl. zu dieser Problematik ferner auch die Fallbearbeitung von *Vable*, Ein Auto zuviel in DVP 2004, 282 ff., in der es um eine ähnliche Fristproblematik im Rahmen eines Widerspruchs gegen einen Leistungsbescheid wegen Abschleppkosten geht.

22 Der Zusteller hätte im Fall eine Ersatzzustellung durch Einlegung des Schriftstücks in den Briefkasten vornehmen können und dies auch tun sollen (vgl. § 180 ZPO).

23 Zur Vertiefung der verschiedenen Zustellungsvarianten und -Modalitäten sei hier der Aufsatz von *Weidemann*, Die Zustellung eines Verwaltungsakts – Ein Überblick in DVP 2011, 406 ff. empfohlen.

24 Nach § 60 II 4 VwGO kommt sogar eine Wiedereinsetzung von Amts wegen in Betracht.

tel war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich um fristwährend das Verwaltungsgericht in Schwerin zu erreichen. R mit seiner schriftlich abgegebenen Erklärung sein mangelndes Verschulden auch hinreichend glaubhaft gemacht. Nach alledem hat R die Fristversäumnis nicht zu vertreten:

Damit ist eine Wiedereinsetzung zu gewähren. Die Klage des R ist damit nicht wegen Fristversäumnis unzulässig.

VI. Richtige Auswahl des Beklagten

Gem. § 78 I Nr. 2 VwGO i. V. m. § 14 II AGGSG M-V²⁸ ist die Klage gegen die Behörde zu richten, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat. Hinsichtlich der ausgesprochenen Untersagung ist damit richtiger Beklagter der Bürgermeister der Stadt Teterow, der diesen – immer noch streitigen – Ausgangsverwaltungsakt erlassen hat.

VII. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit von Kläger und Beklagtem

Nach §§ 61 Nr. 1, 62 I Nr. 1 VwGO ist der Kläger R als natürliche und geschäftsfähige Person beteiligungs- und prozessfähig. Die Beteiligungsfähigkeit des Bürgermeisters der Stadt Teterow folgt aus § 61 Nr. 3 VwGO i. V. m. § 14 I AGGSG M-V²⁹; die Prozessfähigkeit der Behörde ergibt sich aus § 62 III VwGO.

Zwischenergebnis: Die Anfechtungsklage des R ist zulässig.

B. Begründetheit der Anfechtungsklage

Die Anfechtungsklage ist begründet, soweit der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt (§ 113 I 1 VwGO).

I. In Betracht kommende Ermächtigungsgrundlage

Wegen des Gesetzesvorbehalts bedarf der Erlass eines belastenden Verwaltungsakts einer formell gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Als solche Ermächtigungsgrundlage für die ausgesprochene Untersagung der weiteren reisegewerblichen Betätigung als Blumenhändler kommt § 59 S. 1 GewO in Betracht.

II. Formelle Rechtmäßigkeit der Untersagung

1. Zuständigkeit des Bürgermeisters der Stadt Teterow

Aus § 155 II GewO ergibt sich, dass die sachliche Zuständigkeit für die Ausführung der GewO durch landesrechtliche Vorschriften bestimmt wird. In Mecklenburg-Vorpommern ist hierbei auf die Anlage zu § 2 der Landesverordnung über die Regelung von Zuständigkeiten im allgemeinen Gewerbebereich (*GeWRZustVO*) abzustellen. Danach sind für die Untersagung reisegewerblicher Tätigkeiten i. S. d. § 59 GewO die „Ordnungsbehörden“ zuständig. Dies sind in den amtsfreien, kreisangehörigen Gemeinden die Bürgermeister. Die örtliche Zuständigkeit folgt aus § 61 S. 1 GewO. Danach ist u. a. für die in § 59 GewO genannten Aufgaben der Bürgermeister der Stadt Teterow zuständig, da R in dieser Stadt seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

28 In Mecklenburg-Vorpommern gilt über die Ausnahmeregelung in § 14 II AGGSG M-V das „Behördenprinzip“. Falls eine solche landesrechtliche Sonderregelung i. S. d. § 78 I Nr. 2 VwGO nicht existiert, ist auf den Rechtsträger der jeweiligen Behörde abzustellen.

29 In Mecklenburg-Vorpommern sind Behörden auf Grund der landesrechtlichen Bestimmung in § 14 I AGGSG M-V gem. § 61 Nr. 3 VwGO beteiligungsfähig.

2. Beachtung der Verfahrensvorschriften

2.1 Anhörung des Beteiligten gem. § 28 I VwVfG M-V

Da es sich bei der Untersagungsverfügung um einen Verwaltungsakt handelt, der in die Rechte des R als Beteiligtem i. S. v. § 13 I Nr. 2 VwVfG M-V³⁰ eingreift, müsste dieser gem. § 28 I VwVfG M-V³¹ vor Erlass der Untersagung angehört worden sein. Fraglich ist, ob das Telefongespräch zwischen Sachbearbeiter Emsig und R am 07. 12. 2011 als Anhörung i. S. d. Vorschrift anzusehen ist. § 28 I VwVfG M-V schreibt keine bestimmte Form für die Durchführung der Anhörung vor, insbesondere auch kein irgendwie geartetes förmliches Verfahren³². Es steht also im Ermessen der Behörde, wie sie dem Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung geben will und es gilt der „Grundsatz der Formfreiheit“. Insoweit ist auch eine fernmündliche (*telefonische*) Anhörung zulässig, wenn dies nach den konkreten Umständen des Falles ausreichend erscheint und der Betroffene mit dem Sachverhalt hinreichend vertraut ist³³. Nach § 28 I VwVfG M-V ist die Behörde allerdings verpflichtet, dem Beteiligten die „für die Entscheidung erheblichen Tatsachen“ mitzuteilen. Dazu gehören insbesondere die von der Behörde zusammengetragenen Ermittlungsergebnisse. Diesbezüglich muss die Behörde dem Beteiligten den festgestellten Sachverhalt wenigstens in groben Zügen mitteilen. Außerdem muss die Behörde den Betroffenen darauf hinweisen, dass sie nunmehr beabsichtigt, aufgrund des festgestellten Sachverhalts einen bestimmten belastenden Verwaltungsakt gegen ihn zu erlassen³⁴.

Aus dem Sachverhalt ergibt sich, dass Sachbearbeiter Emsig während des Telefonats mit R diesem die bekannt gewordenen Verurteilungen mitteilte und überdies auch den Erlass einer Untersagungsverfügung ankündigte.

Damit erhielt R ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme hinsichtlich der von der Behörde festgestellten Tatsachen und auch hinsichtlich der angekündigten Maßnahme. Dass er diese Gelegenheit nicht nutzte, führt nicht zu einer Verletzung der Anhörungspflicht i. S. d. § 28 I VwVfG M-V.

2.2 Anhörung spezieller Aufsichtsbehörden und der Industrie- und Handelskammer

Durch die Verweisung in § 59 S. 2 GewO auf § 35 IV GewO wird deutlich, dass auch im Falle der Untersagung einer erlaubnisfreien Reisegewerbebetätigung gem. § 59 S. 1 GewO besondere staatliche Aufsichtsbehörden (*soweit vorhanden*) sowie die zuständige Industrie- und Handelskammer von der Ausgangsbehörde vor Erlass des Untersagungsbescheides angehört werden sollen³⁵. Ausweislich der

30 Vgl. entsprechend § 78 I Nr. 2 LVwG S-H.

31 Vgl. entsprechend § 87 I LVwG S-H.

32 Allerdings sehen einige Vorschriften in speziellen Gesetzen eine förmliche Anhörung vor, beispielsweise § 24 I 3 AsylVfG, wonach eine persönliche Anhörung verlangt wird. Ausführlich hierzu *Stein*, Die Anhörung im Verwaltungsverfahren nach § 28 VwVfG, VR 1997, 238 (239).

33 Vgl. *Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz (Kommentar), 10. Aufl., 2010, § 28, Rdn. 39.

34 § 28 I VwVfG M-V spricht insoweit richtigerweise von den „für die Entscheidung“ erheblichen Tatsachen. Wenn für den Betroffenen nicht feststeht, welche Entscheidung getroffen werden kann, erkennt er möglicherweise nicht den Sinn der Anhörung oder versäumt es, wichtige Tatsachen vorzutragen.

35 Dieses spezielle Anhörungserfordernis soll einer sachgerechten Entscheidung der Untersagungsbehörde dienen, wenngleich diese Form der Beteiligung für die die zu treffende Entscheidung im Ergebnis nicht mehr als eine unverbindliche Stellungnahme sein kann; vgl. *Marcks* in *Landmann/Rohmer* Gewerbeordnung, Band I, (Kommentar, Loseblatt), Stand Juli 2010, § 35 Rdn. 167.

Schilderungen im Sachverhalt hat eine Anhörung der IHK stattgefunden. Es ist davon auszugehen, dass im Fall über dieses Erfordernis hinaus besondere staatliche Aufsichtsbehörden³⁶ nicht einzuschalten waren.

3. Beachtung der Formvorschriften und ordnungsgemäße Begründung

Aus dem Sachverhalt folgt, dass der schriftlich erlassene Verwaltungsakt die Ausgangsbehörde erkennen ließ und formell ordnungsgemäß begründet wurde. Von einer Namenswiedergabe und Unterschrift des Sachbearbeiters ist auszugehen. Damit wurden die Formvorschriften der §§ 37 II / III, 39 I VwVfG-MV³⁷ erfüllt.

III. Materielle Rechtmäßigkeit der Untersagung

1. Tatbestandseite der Ermächtigungsgrundlage

Es müssten zunächst die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt sein. In § 59 S. 1 GewO selbst ist nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen eine Untersagung ausgesprochen werden kann³⁸. Indem § 59 S. 1 GewO aber davon spricht, dass eine Untersagung unter den Voraussetzungen des § 57 GewO erfolgen kann, ergibt sich im Fall eine Verweisung auf den in § 57 I GewO normierten Versagungsgrund der mangelnden Zuverlässigkeit. Zunächst allerdings muss (*als Grundvoraussetzung*) geprüft werden, ob die Tätigkeit des R überhaupt – wie in § 59 S. 1 GewO vorausgesetzt – ein erlaubnisfreies Reisegewerbe darstellt.

1.1 Vorliegen eines Reisegewerbes i.S.d. § 55 I GewO

Der Begriff des Reisegewerbes wird in § 55 I GewO definiert. Danach betreibt ein Reisegewerbe, „wer gewerbsmäßig, ohne vorhergehende Bestellung außerhalb seiner gewerblichen Niederlassung (§ 4 Abs. 3) oder ohne eine solche zu haben, Waren feilbietet oder Bestellungen aufsucht (*vertreibt*) oder ankauft, Leistungen anbietet oder Bestellungen auf Leistungen aufsucht (*Nr. 1 des § 55 I*) oder selbstständig unterhaltende Tätigkeiten als Schausteller oder nach Schaustellerart ausübt“ (*Nr. 2 des § 55 I*).

Zunächst muss die zu beurteilende Tätigkeit überhaupt gewerbsmäßig vorgenommen werden. „Gewerbsmäßig“ in diesem Sinne ist jede erlaubte, nicht sozial unwerte, auf Gewinnerzielung gerichtete, dauerhaft ausgeübte, selbstständige Tätigkeit³⁹. Selbstverständlich muss auch die „Gewerbsfähigkeit“ vorliegen, das heißt, es darf sich bei der Tätigkeit nicht um Urproduktion, Verwaltung eigenen Vermögens oder um einen freien Beruf handeln⁴⁰.

36 Besondere staatliche Aufsichtsbehörden für spezielle Gewerbebezüge sind z.B. die Gewerbeaufsichtsbehörden auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, die Gesundheits- und Veterinärämter auf dem Gebiet des Gesundheitswesens sowie die Umweltschutzbehörden und die Eichämter.

37 Vgl. entsprechend §§108 II / III, 109 I LVwG S-H.

38 Es handelt sich insoweit bei § 59 S. 1 GewO um eine Ermächtigungsgrundlage mit unvollständiger Tatbestandseite, so dass weitere Ergänzungsnormen hilfsweise herangezogen werden müssen.

39 Vgl. BVerwG NVwZ 1997, 287 (289) unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des BVerwG sowie Schönleiter in Landmann/Rohmer (Fn. 35), § 55 Rdn. 19 ff.

40 Der Gewerbebegriff des § 55 GewO stimmt dabei grundsätzlich mit dem allgemeinen Gewerbebegriff der GewO überein; siehe nur bei Schönleiter in Landmann/Rohmer (Fn. 35), § 55 Rdn. 22 ff.

Die Tätigkeit als Blumenhändler verstößt weder gegen geltendes Verfassungsrecht oder Strafgesetze⁴¹ und ist auch nicht als „sozial unwert“ anzusehen. R will auf gewisse Dauer im eigenen Namen und auf eigene Rechnung – also selbstständig – tätig werden und dabei Gewinn erzielen. Urproduktion, Verwaltung eigenen Vermögens oder eine freiberufliche Tätigkeit sind im Fall auszuschließen. R will damit „gewerbsmäßig“ tätig werden. Nach § 55 I Nr. 1 GewO muss Gegenstand der gewerbsmäßigen Tätigkeit der Vertrieb von Waren, Leistungen oder das Aufsuchen von Bestellungen sein. Bei dem Verkauf der Blumen handelt es sich um den Vertrieb von Waren. Diese Tätigkeit soll von R auch – wie in § 55 I GewO verlangt – außerhalb einer gewerblichen Niederlassung“ (*bzw. ohne eine solche zu haben*) ausgeübt werden.

Schließlich muss die beabsichtigte Tätigkeit „ohne vorhergehende Bestellung“ erfolgen⁴². Auch diese Voraussetzung ist bei einem mobilen Straßenverkauf zu bejahen.

Es handelt sich damit um ein Reisegewerbe i.S.d. § 55 I Nr. 1 GewO.

1.2 Erlaubnisfreie („reisegewerbekartenfreie“) Reisegewerbetätigkeit

Wer ein Reisegewerbe betreiben will, bedarf grundsätzlich der Erlaubnis in Form einer Reisegewerbekarte (*vgl. § 55 II GewO*)⁴³. Dies gilt im Reisegewerbe allerdings nicht ausnahmslos. Reisegewerbekartenfrei und damit nicht erlaubnispflichtig sind die in §§ 55 a, 55 b GewO aufgelisteten Tätigkeiten.

Im Fall kommt § 55 a Nr. 3 GewO in Betracht (*Feilbieten von Waren in der Heimatgemeinde, die weniger als 10.000 Einwohner zählt*). Diese Ausnahmeregelung beruht auf der Überlegung, dass der Gewerbetreibende in seiner Heimatgemeinde bekannt ist, eine Überrumpelungsgefahr und damit eine Situation, die das Gesetz durch eine Erlaubnispflicht vermeiden will, unter diesen Umständen generell nicht anzunehmen ist. Der Verkauf von Blumen in Cafés und Gaststätten der Kleinstadt Teterow fällt unter den Privilegierungstatbestand des § 55 a Nr. 3 GewO, da die Stadt Teterow nur 9.800 Einwohner zählt und überdies die Heimatgemeinde des R darstellt. Insoweit ist R's Tätigkeit im Reisegewerbe erlaubnisfrei.

1.3 Vorliegen von Versagungsgründen i.S.d. § 57 GewO

§ 59 S. 1 GewO verweist (*als Voraussetzung für die Untersagung*) auf die Versagungsgründe des § 57 GewO. Nach § 57 I GewO ist die Reisegewerbekarte zu versagen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für die beabsichtigte Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt“. Der gerichtlich voll überprüfbare unbestimmte Rechtsbegriff der (*Un-*)Zuverlässigkeit in § 57 I GewO deckt sich mit dem des § 35 I GewO⁴⁴. Danach

41 Die „Erlaubtheit“ des Gewerbes in diesem Sinne setzt voraus, dass die Tätigkeit ihrer Art nach nicht generell gegen geltendes Verfassungsrecht oder materielles Strafrecht verstößt. Nicht erlaubte Tätigkeiten i.d.S. stellen folglich kein Gewerbe dar. Abzugrenzen ist dieses Merkmal vom Begriff der „verbotenen Tätigkeiten“ i.S.d. § 56 GewO. Bei den „verbotenen Tätigkeiten“ nach § 56 GewO handelt es sich um generell erlaubte Tätigkeiten (die also ein Gewerbe darstellen und damit der GewO unterliegen), die allerdings im Einzelfall in der Erwerbsart des Reisegewerbes nicht in zulässiger Weise ausgeübt werden dürfen. Ausführliche Nachweise zum Merkmal der Erlaubtheit bei Kabl in Landmann/Rohmer (Fn. 35), Einleitung, Rdn. 38 f.

42 Erforderlich ist hierbei, dass die Initiative vom Gewerbetreibenden und nicht vom Kunden ausgeht.

43 Diese Regelung entspricht der des stehenden, genehmigungspflichtigen Gewerbes; insoweit handelt es sich bei der in § 55 II GewO normierten Erlaubnispflicht um ein sog. präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

44 Siehe nur bei Schönleiter in Landmann/Rohmer (Fn. 35), § 57, Rdn. 5.

ist gewerberechtlich „unzuverlässig“, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass er in Zukunft sein Gewerbe ordnungsgemäß ausüben wird⁴⁵. Zunächst müssen hierfür konkrete Tatsachen ersichtlich sein, auf die die Unzuverlässigkeit gestützt werden kann. Da das Gewerberecht keinen absoluten Unzuverlässigkeitsbegriff kennt, müssen diese Tatsachen weiterhin auch gewerbebezogen sein, d.h. die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden gerade im Hinblick auf das konkret ausgeübte Gewerbe in Frage stellen⁴⁶. Schließlich muss auch eine ungünstige Zukunftsprognose zu treffen sein.

Zu bewertende Tatsachen sind die strafbaren Handlungen des R, die zu den beiden Verurteilungen geführt haben. Eine Gewerbebezogenheit von Betrugstaten bei der Beurteilung eines Warenverkaufs im Reisegewerbe ist zu bejahen. Gleiches ist auch anzunehmen beim Inverkehrbringen von Falschgeld. Gerade bei einem Blumenhändler, der in Bars und Gaststätten Wechselgeld herausgeben muss, ist die Echtheit des Wechselgeldes in hohem Maße bedeutsam.

Hinsichtlich der zu treffenden Zukunftsprognose ist zu beachten, dass es grundsätzlich bei der Berücksichtigung von Straftaten keine festen Zeiträume gibt, die eine Verwertbarkeitsgrenze aufzeigen können. Sofern der Gesetzgeber im speziellen Einzelfall keine besonderen Verwertbarkeitsgrenzen nennt – wie etwa in § 33 c II 2 GewO (3 Jahre) und § 34 c II Nr. 1 GewO (5 Jahre) – ist äußerste Grenze das Verwertungsverbot des § 51 I BZRG⁴⁷. Im Falle berücksichtigungsfähiger Straftaten ist bei der Beurteilung einer gewerberechtlichen Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit im Rahmen der zu treffenden Prognoseentscheidung regelmäßig eine Gesamtwürdigung erforderlich, in der Art und Umstände der Straftat und die Entwicklung der Persönlichkeit des Gewerbetreibenden einzubeziehen sind. Dabei sind insbesondere Zeitablauf, Intensität der Rechtsverletzung einschließlich ihrer Begehungsform, etw. Häufung mehrerer Taten, Intensität des Gewerbebezugs, sowie das spätere Verhalten des Gewerbetreibenden zentrale Beurteilungskriterien⁴⁸.

Im Fall des R lässt bereits das verhängte Strafmaß darauf schließen, dass es sich bei den geahndeten Straftaten nicht um Bagatelverstöße gehandelt haben kann. Zudem ist der enge zeitliche Zusammenhang der Verurteilungen zu berücksichtigen. R hat sich auch die Verurteilung wegen Betruges am 22. 07. 2011 nicht zur Warnung dienen lassen. Nur zweieinhalb Monate später wurde er wegen Inverkehrbringens von Falschgeld in Tateinheit mit Betrug zu einer Bewährungsstrafe verurteilt. Die Gesamtwürdigung seines Verhaltens lässt auf Unbelehrbarkeit und mangelnde Standfestigkeit und damit auf eine ungünstige Zukunftsprognose schließen. R ist damit unzuverlässig i.S.d. § 57 I GewO.

2. Rechtsfolgenseite der EGL

Nach § 59 S. 1 GewO kann die reisegewerbliche Tätigkeit untersagt werden; die Behörde hat also Ermessen. Anhaltspunkte für Ermes-

sensfehler im engeren Sinne (*Ermessensnichtgebrauch, -überschreitung oder -fehlgebrauch*) sind nicht ersichtlich.

3. Verhältnismäßigkeit

Das im Ermessen der Behörde stehende Verbot müsste auch verhältnismäßig, d. h. geeignet, erforderlich und schließlich auch angemessen sein⁴⁹.

3.1 Geeignetheit

Die ausgesprochene Untersagung ist geeignet, wenn damit der bezweckte Erfolg zumindest gefördert werden kann. Die Untersagungsverfügung dient dem legitimen Zweck, die Allgemeinheit vor unzuverlässigen Reisegewerbetreibenden zu schützen. Mittel hierzu ist die ausgesprochene Untersagung des Blumenverkaufs in Teterow. Dieses Mittel fördert den Zweck; mithin ist die Untersagung geeignet.

3.2 Erforderlichkeit

Die Erforderlichkeit der Untersagung ist dann zu bejahen, wenn kein gleich geeignetes, milderes Mittel ersichtlich ist. Im Fall des als unzuverlässig anzusehenden Reisegewerbetreibenden R kommen mildere und gleich gut geeignete Mittel nicht in Betracht. Damit ist die vom Bürgermeister ausgesprochene Untersagung im Fall auch erforderlich.

3.3 Angemessenheit

Im Rahmen der Angemessenheit ist zu prüfen, ob die auf § 59 S. 1 GewO gestützte Untersagung mit den Grundrechten des R vereinbar ist. Die Untersagung darf bei R nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht, d. h., der verfolgte Zweck der Maßnahme muss mindestens so wichtig sein, dass er gerade diesen konkreten Grundrechtseingriff rechtfertigt.

a) Im Fall kommt zunächst Art. 12 I GG in Betracht.

Eingriff in den Schutzbereich

Zunächst müsste der persönliche und sachliche Schutzbereich des Art. 12 I GG eröffnet sein. R ist als Deutscher (Art. 116 I GG) Träger des Grundrechts aus Art. 12 GG. Der persönliche Schutzbereich ist also eröffnet. Auch der sachliche Schutzbereich ist im Fall eröffnet, denn die Tätigkeit als Blumenhändler im Reisegewerbebetreibender ist eine grundsätzlich erlaubte, auf gewisse Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit und mithin als Beruf i.S.d. Art. 12 I GG⁵⁰ anzusehen. In diesen Schutzbereich müsste durch die auf § 59 S. 1 GewO gestützte Untersagung eingegriffen worden sein. Gewerberechtliche Untersagungsverfügungen stellen einen Eingriff in die Berufswahlfreiheit dar. Da sie in den meisten Fällen auf personenbezogene Versagungsgründe aufbauen, liegen die Eingriffe

45 BVerwGE 65, 1 f. = NVwZ 1982, 503.

46 Vgl. Marcks in Landmann/Rohmer (Fn. 35), § 35 Rdn. 34; Ennuschat in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung (Kommentar), 8. Aufl., 2011, § 35, Rdn. 38.

47 Aus dem Verwertungsverbot des § 51 I BZRG folgt, dass bei einer rechtskräftigen Verurteilung Tat und Verurteilung nach Tilgung der Eintragung im Bundeszentralregister nicht mehr zum Nachteil des Betroffenen verwertet werden dürfen. Die Tilgungsfrist beträgt nach § 46 BZRG mindestens 5 und höchstens 20 Jahre, beginnend vom Tag des ersten Urteils (§§ 47 I, 36 I BZRG). Sind im Register mehrere Verurteilungen eingetragen, so ist die Tilgung einer Eintragung erst zulässig, wenn für alle Verurteilungen die Voraussetzungen der Tilgung vorliegen (vgl. § 47 III 1 BZRG).

48 Vgl. Marcks in Landmann/Rohmer (Fn. 35), § 35 Rdn. 41 m.w.N.

49 Der Einbau der Prüfung, ob ein Verwaltungsakt verhältnismäßig ist, wird in der Ausbildungsliteratur im Fallaufbau in verschiedener Weise vorgenommen. Teilweise wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als spezielle Ermessensgrenze auf der Rechtsfolgenseite (unter „Ermessensüberschreitung“) geprüft. Hier erfolgt die Verhältnismäßigkeitsprüfung unter einem gesonderten Prüfungspunkt. Damit soll deutlich werden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als allgemeiner Grundsatz bei allen nicht ausschließlich begünstigenden Maßnahmen anzuwenden ist, die der Verwaltung einen Handlungsspielraum eröffnen.

50 Zum Begriff des „Berufs“ i.S.d. Art. 12 I GG vgl. BVerwGE, 286 (289).

(als subjektive Zulassungsregelungen) dabei auf der zweiten Stufe nach der vom BVerfG entwickelten 3-Stufen-Theorie⁵¹.

Rechtfertigung des Eingriffs

Ein Eingriff in die Berufswahlfreiheit auf der 2. Stufe ist nur gerechtfertigt, wenn der Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter dies zwingend erfordert. Wie oben bereits ausgeführt, dient die nach § 59 S. 1 GewO ausgesprochene Untersagung dem Schutz der Allgemeinheit vor unzulässigen Reisegewerbetreibenden. Dabei handelt es sich zweifellos um den Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter. Demgegenüber sind die wirtschaftlichen Interessen des R (*entgangener Gewinn*) geringer zu bewerten und müssen insoweit im Rahmen einer Abwägung zurücktreten. Eine Verletzung von Art. 12 I GG liegt also nicht vor, da der Eingriff angemessen und somit gerechtfertigt ist.

b) Weiterhin kommt Art. 14 I GG in Betracht.

Eingriff in den Schutzbereich

Im Fall kommt ein Eingriff in das „Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ als eigentumsfähige Position i.S.d. Art. 14 I GG in Betracht⁵². Ein Eingriff in diese Rechtsposition setzt unmittelbare bzw. betriebsbezogene Beeinträchtigungen, die zielgerichtet den Betrieb zum Erliegen bringen oder den Betrieb in seiner Substanz erheblich beeinträchtigen, voraus, was bei Gewerbeuntersagungen und Betriebsschließungen stets der Fall ist. Der Schutzbereich ist damit eröffnet und der Eingriff besteht in der Untersagungsverfügung, die einem Fortführungsverbot gleichkommt.

Rechtfertigung des Eingriffs

Es ist festzustellen, dass es sich bei der Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung, § 59 S. 1 GewO, als auch bei dem Verwaltungsakt selbst um eine zulässige „Inhalts- und Schrankenbestimmung“⁵³ i.S.d. Art. 14 I 2 GG handelt. Der Eingriff in die Eigentumsfreiheit ist aus den bereits oben zu Art. 12 I GG ausgeführten Gründen (*Schutz der Allgemeinheit vor unzuverlässigen Gewerbetreibenden*) auch hier gerechtfertigt.

c) Art. 2 I GG

Art. 2 I GG ist ein „Auffanggrundrecht“ und tritt im Fall wegen allgemeiner Spezialität zurück⁵⁴.

Die Untersagung des weiteren Blumenverkaufs im Reisegewerbe verstößt auch nicht gegen das Übermaßverbot und ist somit insgesamt verhältnismäßig.

4. Allgemeine Grundsätze

R ist als Reisegewerbetreibender richtiger Adressat der Untersagung. Die Untersagung ist inhaltlich hinreichend bestimmt (§ 37 I VwVfG M-V⁵⁵). Bedenken an einer rechtlichen/tatsächlichen Durchführbarkeit bestehen nicht.

Zwischenergebnis: Die Untersagung ist formell und materiell rechtmäßig.

Ergebnis: Die Anfechtungsklage des R ist zulässig aber unbegründet.

51 Vgl. das sog. „Apothekenurteil“, BVerfGE 7, 377 (401 ff.).

52 Zur Vertiefung siehe bei *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 17. Aufl., 2011, § 22 II 1 c).

53 Nach BVerfG ist „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ jede Beeinträchtigung von Art. 14 GG, die nicht Enteignung ist; vgl. BVerfGE 58, 300 (330) „Nassauskiesung“.

54 Zur Vertiefung: *Ipsen*, Staatsrecht II, Grundrechte, 13. Aufl., 2010, Rdn. 789.

55 Vgl. entsprechend § 108 I LVwG S-H.



Holger Truckenbrodt / Kerstin Zähle
Der kommunale Haushalt in Aufstellung, Ausführung und Abschluss
 Maximilian Verlag Hamburg

ISBN 978-3-7869-0832-6 | € 29,90

Der vorliegende Band aus der neu konzipierten Schriftenreihe „Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen“ (Hrsg. Michael Koop und Holger Weidemann) unterstützt Lernende beim Erwerb systematischer Kenntnisse im kommunalen Planungs- und Rechnungswesen für niedersächsische Kommunen.

Weitere Bände sind in Planung.

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

Controlling

Grundlagen und Instrumente des Verwaltungscontrollings

Aufgabenstellung

Aufgabe 1: Berichtswesen und Kennzahlen

Zu den wichtigsten Dauerleistungen des Controllings bzw. des Controllers gehören der Aufbau und die ständige Pflege und Aktualisierung des Berichtswesens. Das Berichtswesen, als betrieblicher Kommunikationsprozess, der nach betriebsinternen Regeln verläuft, um die Controller bzw. die durch sie unterstützten Führungskräfte mit strukturierten Führungsinformationen zur besseren Unternehmensführung zu versorgen (*Reporting*). Im Berichtswesen werden laufend, aber auch *ad hoc* oder in Ausnahmesituationen Berichte erstellt, während bestimmte Berichte auch von der obersten Führungsebene eigens angefordert werden.

Aufgabe 1.1

Nennen und beschreiben Sie kurz die wichtigsten vier Berichtsarten, um die sich ein Controlling bzw. der Controller kümmern müssen.

Aufgabe 1.2

In allen Berichten kommen Kennzahlen vor. Erläutern Sie, was Kennzahlen sind, wozu sie – grundsätzlich – dienen und was das Ziel einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen im Controlling ist.

Erläutern Sie dabei auch, welche betriebswirtschaftlichen Vergleiche sich mit ihnen durchführen lassen und erläutern Sie abschließend, unter Nennung je mindestens eines Beispiels, in welche Gruppen sich Kennzahlen einteilen lassen.

Aufgabe 2: Kennzahlenanalyse am Praxisbeispiel

Zu Zwecken des Controllings und des Branchenvergleiches sind auch Kennzahlen aus der Jahresabschlussanalyse sowie aus der Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich. Für interne Zwecke soll in der folgenden Aufgabe ein kleiner Jahresabschluss (nur die Bilanz) auf Basis der zur Verfügung gestellten Angaben durchgeführt werden, und nach der Bilanzerstellung eine Kennzahlenanalyse durchgeführt werden sowie mögliche Verbesserungsvorschläge aus Sicht des Controllings unterbreitet werden.

Die kürzlich errichtete **BG (Bleib gesund!) Bio-Catering GmbH** (Hauptgesellschafter: die ostwestfälische Großstadt B. mit 90 Prozent der Stammanteile), die alle Speisen und Gerichte sowie Backwaren und Confitserie/Pâtisserie in teilweise aufwendigen und maschinenintensiven Verfahren, z.B. für die Teigherstellung und Verwurzung von Bio-Frischfleisch, ausschließlich durch Weiterverarbeitung absolut frischer Bio-Zutaten selbst herstellt, hat nach Durchführung der Inventur und Erstellung eines Inventars mit der Aufstellung der

Bilanz begonnen. Angeboten werden die Produkte auf dem freien Markt, aber auch für Empfänge des Oberbürgermeisters, Schul-, Pfarr- und Vereinsfeste, Unternehmen der Region sowie für private Feiern (z.B. für Hochzeiten, Taufen, Geburtstags- und Jubiläumsfeiern). Die Produkte werden u.a. von Klein- und Nebenerwerbslandwirten der Umgebung geliefert und in diesen Fällen stets bar beglichen. Die Abschreibungen auf Anlagen betragen 500.000 Euro und den Pensionsrückstellungen wurden zwei Millionen Euro zugeführt. Es wurden keine Rückstellungen aufgelöst oder irgendwie benötigt. **Finanziert** wurde das Anlage- und Umlaufvermögen mit einem **Hypothekendarlehen** in Höhe von 8.000.000,00, mit **Pensionsrückstellungen** (4.000.000,00), mit **Stammanteilen der Eigentümer** zu einem Nominalwert von insgesamt 24 Mio. Euro, mit **Leistungsverbindlichkeiten** i.H.v. 2.000.000,00, mit **Rücklagen** in Höhe von 5.980.000,00. Im abgelaufenen Jahr wurden 80.000,00 € **Fremdkapitalzinsen** (Hypothekendarlehen) gezahlt.

Alle Zahlen in dem unten zu findenden Bilanzentwurf (die Bilanz ist noch abzuschließen) werden in tausend Euro (*TEuro*) angegeben. Mit einem **Jahresumsatz** von 220 Millionen Euro wurde ein **Jahreserfolg** von 20.000 Euro Gewinn erwirtschaftet.

Aktiva		Passiva	
I. Anlagevermögen		I. Eigenkapital	
1. Grundst. u. Gebäude	40.000	1. gezeichnetes Kapital	
2. Fuhrpark	3.000	2. Rücklagen	5.980
		3. Jahresüberschuss	
		II. Pensionsrückstellungen	
II. Umlaufvermögen		III. Fremdkapital	
1. Roh-, Hilfs- u. Betriebsstoffe	200	1. Hypothekendarlehen	
2. Forderungen aus L + L	300	2. Verbindlichkeiten aus L + L	2.000
3. Dubiose Forderungen	400		
4. Kassenbestand	20		
5. Bankguthaben	80		
	.000		.000

Aufgabe 2.1

Führen Sie die bereits begonnene Bilanzerstellung der BG Bio-Catering GmbH zu Ende (unterschriftsfähig bzw. publikationsreif) und gehen Sie dabei davon aus, dass alle Angaben zu den Bilanzpositionen absolut stimmig und vollständig sind. Bilanzstichtag sei der 31.12.2011.

Aufgabe 2.2

Berechnen Sie – unter Verwendung der Bestände der von Ihnen aufgestellten Bilanz der BG Bio-Catering GmbH – grundlegende Kennziffern einer controlling-orientierten Bilanzanalyse, etwa einer lang- und kurzfristigen Liquiditätsanalyse, einer Kapitalstruktur- und einer Rentabilitätsanalyse, am Beispiel der Anlagendeckungs- und Liquiditätsgrade, die EK- und FK-Quote sowie eine EK- und eine Umsatzrentabilität. Berechnen Sie auch einen einfachen Cash-flow mittels der vorhandenen Daten.

* Regierungsdirektor Hochschuldozent Michael Th. P. Sprenger-Menzel, M.A., Dipl. rer. oec. S.T.B. Dipl. sc. pol. Dipl. theol., und Dipl.-Volksw. Professor Dr. rer. pol. Franz-Willy Odenthal lehren an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen in Köln und Hagen Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Rechnungswesen, Controlling und Volkswirtschaftslehre.

Aufgabe 2.3

Geben Sie – aufbauend auf der Bilanzanalyse bzw. Ihrer Interpretation der Kennzahlen – mögliche Lösungsvorschläge zur Sicherung der Existenz des Unternehmens!

Aufgabe 2.4

Was fällt Ihnen allgemein an der Bilanz auf (z.B. Plausibilitäten, mögliche Fehlbestände oder Inkonsistenzen)?

Aufgabe 3: Personalcontrolling – Grundlagen

Im Rahmen der Unterstützung der Verwaltungsführung bei der Steuerung und Kontrolle von Planungs-, Realisations- und Kontrollprozessen der Personalwirtschaft ist es die Hauptaufgabe des Personalcontrollings, eine jederzeitige Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Unternehmensleitung sicherstellen zu helfen, um damit die Effizienz und Effektivität der Managemententscheidungen in der Personalwirtschaft zu klären und zu sichern.

Aufgabe 3.1

Nennen sie wichtige Ziele des Personalcontrollings.

Aufgabe 3.2

Nennen Sie wichtige Instrumente des Personalcontrollings.

Personalkennzahlen bzw. Personalkennzahlenberichte in strukturierter Form.

Die in der Praxis des Personalcontrollings wichtigsten Personalkennzahlen umfassen zum Beispiel Kennzahlen im Rahmen der Personalbeschaffung, Kennzahlen zur qualifizierten Beurteilung der Personalkosten, Kennzahlen zu der Mitarbeiterstruktur, Kennzahlen zur Mitarbeitermotivation und auch Kennzahlen zur Beurteilung des betrieblichen Vorschlagswesens.

Aufgabe 3.3

Bitte nennen und strukturieren sie die wichtigsten Kennzahlenbereiche eines ausgebauten Personalcontrollings und nennen Sie zu jedem Kennzahlenbereich wenigstens drei geeignete Beispiele.

Aufgabe 4: Break-even Analyse

Die Stadt bestellt bei einer Druckerei für den Monat April 800 Flugblätter (*Flyer*), die über Veranstaltungen für Senioren im Monat Mai informieren. Die Druckerei hat für den Druck Fixkosten (Layout, Umstellung der Maschinen) in Höhe von 4.200 € aufgewandt.

Die variablen Kosten je *Flyer* betragen 1,50 €. Mit diesem Auftrag sind die Druckkapazitäten der Druckerei ausgelastet. Mit der Stadt ist ein Erlös in Höhe von 6.000 € vereinbart.

Da die Veranstaltungen sich großer Beliebtheit erfreuen, möchte die Stadt für den Folgemonat Mai 1.000 *Flyer* drucken lassen. Sie bietet an, dafür insgesamt 6.400 € zu zahlen (ohne Berücksichtigung von Ausschreibungsvorschriften!). Da die Druckkapazität der Druckerei bereits vollständig erschöpft ist, müsste für die zusätzliche Menge eine Druckmöglichkeit angemietet werden, was der Druckerei Kosten in Höhe von 300 € verursacht, die leistungsmengenunabhängig sind. Alle anderen Angaben aus dem April Auftrag gelten weiterhin.

Die Alternative zum erweiterten Auftrag ist eine erneute Durchführung des Auftrags wie im April.

Aufgabe 4.1

Berechnen Sie den Break-even Point des April-Auftrags.

Aufgabe 4.2

Ermitteln Sie das Betriebsergebnis des April-Auftrags.

Aufgabe 4.3

Soll die Druckerei im Mai die erhöhte Menge anfertigen oder nur 800 Stück? Begründen Sie Ihre Entscheidung.

Aufgabe 4.4

Welchen Gesamterlös müsste die Druckerei für den Mai-Auftrag mit der erhöhten Menge verlangen, damit das Mai-Ergebnis der Druckerei gleich hoch ist wie das April-Ergebnis?

Aufgabe 5: Deckungsbeitragsrechnung

In einem Kraftwerk der Stadtwerke GmbH werden unterschiedliche Produkte hergestellt: zum Einen Strom für Haushalte, weiterhin Strom für die Industrie, ferner Strom für das Verbundnetz sowie Fernwärme für den lokalen Verbrauch.

Die variablen Stückkosten zur Erzeugung einer Einheit Strom betragen 0,06 €. Das Verfahren für die Fernwärme ist aufwändiger. Die variablen Kosten für eine Einheit Fernwärme betragen 0,12 €.

Über die Verkaufspreise und abgesetzte Mengen gibt folgende Übersicht Auskunft.

	Strom HH	Strom Industrie	Strom Verbundnetz	Fern- wärme
Menge in Einheiten	25.000.000	28.000.000	5.000.000	6.000.000
Preis in €/Einheit	0,15	0,14	0,08	0,2

Die fixen Kosten für das „HH-Stromnetz“ betragen 1.500.000 €. Für die Industrie sind andere Kabel, Verteiler und Transformatoren notwendig, die fixe Kosten in Höhe von 1.680.000 € verursachen. Für den Anschluss an das Verbundnetz sind nur kurze Hochspannungsleitungen nötig, aber die erzeugte elektrische Spannung muss mit Transformatoren auf die geforderte Spannung gebracht werden. Die Transformatoren, die kurzen Leitungen und die notwendigen Steuerungselemente bedingen fixe Kosten in Höhe von 200.000 €. Davon getrennt sind die fixen Kosten der Fernwärmeerzeugung und Verteilung in Höhe von 480.000 € zu berücksichtigen. Die gesamte Stromerzeugung benötigt Basis-Einrichtungen, mit denen Kosten in Höhe von 600.000 € verknüpft sind. Letztlich verbleiben noch 480.000 € Fixkosten, welche nicht exakt zugeordnet werden können.

Aufgabe 5.1

Ermitteln Sie das Betriebsergebnis als mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung!

Aufgabe 5.2

Die vorhandenen Kapazitäten erlauben es, etwas mehr Strom zu erzeugen. Von Seiten des Verbundnetzes liegt eine Anfrage vor, bei dem gegebenen Abnahmepreis weitere Mengen Strom abzunehmen. Ermitteln Sie die noch fehlende Menge, damit das Kraftwerk im Produktbereich „Strom für das Verbundnetz“ den Break-Even-Punkt (die Gewinnschwelle) erreicht.

Bearbeitungs- und Lösungshilfe:**Zur 1. Aufgabe (Berichtswesen und Kennzahlenverwendung)****Aufgabe 1.1**

Nennen und beschreiben Sie kurz die wichtigsten vier Berichtsarten, um die sich ein Controlling bzw. der Controller kümmern müssen.

Standardberichte

Hier handelt es sich routinemäßig verfasste Kostenstellenberichte, Produkt- und Projektberichte (z.B. gegliedert nach Kostenarten) und Kennzahlenberichte (mit monetären, aber auch mit nicht-monetären Kennzahlen, welche ohne eigene Aufforderung periodisch an feste Adressatenkreise verschiedener Hierarchiestufen einer Unternehmung gesandt werden). Das **Standardberichtswesen ist hierarchisch gegliedert**, und wird von unten nach oben hin immer weiter verdichtet. Bei allen Standardberichten besteht stets die Gefahr, mit der Zeit zu bloßen „Zahlenfriedhöfen“ zu verkommen.

Individual- bzw. Bedarfsberichte

werden nur für *ad hoc* entstehenden Informationsbedarf erstellt; ihre Erstellung ist also nicht langfristig planbar. Bedarfsberichte kann man auch als „Holschuld“, wie z.B. für ergänzende Analysen, die von der Unternehmensleitung eigens angefordert werden, einordnen. Bedarfsberichte können sehr kostspielig sein, dafür aber befriedigen sie einen bestimmten, in der Regel dringenden und wichtigen Informationsbedarf unmittelbar.

Abweichungsberichte

In der Regel werden Abweichungsberichte oder Ausnahmeberichte (*exception reports*) durch unvorhergesehene Ereignisse oder besondere Datenkonstellationen ausgelöst, und in der Hauptsache nach Kostenstellen oder nach Produkten bzw. Leistungen (bei Überschreitung vorgegebener Toleranzmargen) gegliedert. Sie stellen eine Art „Bringschuld“ der berichtenden Stelle an die vorgesetzten Stellen dar.

Sonderberichte

werden vor allem seitens der „obersten Führungsetage“ eigens angefordert. Man untergliedert sie – je nach Bedarf bzw. individueller Vereinbarung mit dem Berichtsempfänger – z.B. nach Kostenstellen und nach Produkten.

Aufgabe 1.2

(Kennzahlenerläuterung, Kennzahlenverwendung, Kennzahlen-einteilung)

In den Berichten kommen ständig Kennzahlen vor, also **numerische Informationen**, welche die Struktur einer Unternehmung sowie die sich darin vollziehenden betriebswirtschaftlichen Prozesse und Veränderungen beschreiben und bewerten helfen sollen.

Das wichtigste Ziel des Einsatzes von Kennzahlen bzw. von Kennzahlensysteme im Berichtswesen ist es, einen leicht und schnell fassbaren Zahlenausdruck (**Scheinwerferfunktion**) verschiedener Größen in ein sinnvolles Verhältnis zueinander zu setzen und mögliche **Frühwarnindikatoren** für die Unternehmenssteuerung zu entwickeln.

Daneben bilden Kennzahlen **Maßstabwerte** für den inner- und zwischenbetrieblichen Vergleich. Andererseits dienen **betriebsindividuelle Kennziffern** als Maßstab für den innerbetrieblichen Leis-

tungsvergleich, während **Branchenkennziffern** den Maßstab für einen zwischenbetrieblichen Vergleich darstellen.

Einteilen lassen sich Kennzahlen in folgende **fünf Hauptgruppen** (eine andere sinnvolle Einteilung ist selbstverständlich auch möglich):

1. **Einzelzahlen**, z.B. Besucherzahl in der Einwohnermeldestelle im Monat Mai),
2. **Summenzahlen**, z.B. Lohnsumme oder Bilanzsumme des Jahres 2011,
3. **Differenzzahlen**, z.B. Fremdkapitel des Bilanzjahres 2011 und
4. **Mittelwerte**, so z.B. durchschnittliche Pension pro Ruhestandsbeamter
5. **Verhältniszahlen**, welche Beziehungen, Quoten oder auch Entwicklungen zum Ausdruck bringen. Hier unterscheidet man noch Beziehungszahlen (z.B. Umsatz pro Mitarbeiter), Gliederungszahlen (z.B. Personalkostenanteil der Verwaltungskosten) und auch Indexzahlen, wie z.B. ein Preisindex oder ein Miet- oder Pachteinnahmenindex, z.B. Mieteinnahmenindex einer westdeutschen Großstadt.

Aufgabe 2 (Kennzahlenanalyse am Praxisbeispiel)**Aufgabe 2.1**

Führen Sie die bereits begonnene Bilanzerstellung der BG Bio-Catering GmbH zu Ende (unterschriftsfähig bzw. publikationsreif) und geben Sie dabei davon aus, dass alle Angaben zu den Bilanzpositionen absolut stimmig und vollständig sind. Bilanzstichtag sei der 31.12.2011.

Bilanz				
Aktiva	der BG Bio-Catering GmbH zum 31.12.2011 zu B. (in TEuro)		Passiva	
I. Anlagevermögen			I. Eigenkapital	
1. Grundst. u. Gebäude	40.000		1. gezeichnetes Kapital	24.000
2. Fuhrpark	3.000		2. Rücklagen	5.980
			3. Jahresüberschuss	20
			II. Pensionsrückstellungen	4.000
II. Umlaufvermögen			III. Fremdkapital	
1. Roh-, Hilfs- u. Betriebsstoffe	200		1. Hypothekendarlehen	8.000
2. Forderungen aus L + L	300		2. Verbindlichkeiten aus L + L	2.000
3. Dubiose Forderungen	400			
4. Kassenbestand	1			
5. Bankguthaben	99			
	44.000			44.000

Aufgabe 2.2

Berechnen Sie – unter Verwendung der Bestände der der von Ihnen aufgestellten Bilanz der BG Bio-Catering GmbH – grundlegende Kennziffern einer controllingorientierten Bilanzanalyse, etwa einer lang- und kurzfristigen Liquiditätsanalyse, einer Kapitalstruktur- und einer Rentabilitätsanalyse, und zwar am Beispiel der Anlagendeckungs- und Liquiditätsgrade, die EK- und FK-Quote sowie eine EK- und eine Umsatzrentabilität.

Berechnen Sie auch einen einfachen Cash-flow mittels der vorhandenen Daten.

Anmerkung: Die berechneten Werte sind teilweise leicht gerundet.

Anlagendeckungsgrad I: $30.000 : 43.000 \times 100 = \underline{\underline{69,77 \text{ Prozent}}}$

Anlagendeckungsgrad II: $(30.000 + 4.000 + 8.000) : 43.000 \times 100 = \underline{\underline{97,67 \text{ Prozent}}}$

Anmerkung: Statt „Anlagendeckungsgrad I und II“ findet man in der Literatur auch die – ebenso verwendbaren – Bezeichnungen „Anlagendeckungsgrad A und B“.

Liquiditätsgrad I: $100 \times 100 : 2.000 = \underline{\underline{5 \text{ Prozent}}}$

Liquiditätsgrad II: $(100 + 300) \times 100 : 2.000 = \underline{\underline{20 \text{ Prozent}}}$

Anmerkung: Die zweifelhaften Forderungen, die ja offenbar schon längere Zeit nicht bezahlt wurden, sollten nicht mit in die Berechnung des Liquiditätsgrades II mit eingehen, bei dem es um kurzfristige („sichere“) Forderungen mit dem Ziel einer sicheren Deckung der Verbindlichkeiten gehen muss.

Liquiditätsgrad III: $(100 + 300 + 200) \times 100 : 2.000 = \underline{\underline{30 \text{ Prozent}}}$

Anmerkung: Siehe oben (Anmerkung zu Liquiditätsgrad II); doch selbst unter Berücksichtigung aller Zweifelhaften Forderungen bessert sich das sehr schlechte Bild der Liquidität nicht wesentlich, denn nicht einmal die Hälfte der kurzfristigen Verbindlichkeiten können mit dem gesamten Umlaufvermögen gedeckt werden.

Liquiditätsgrad III: $(100 + 300 + 500) \times 100 : 2.000 = \underline{\underline{45 \text{ Prozent}}}$
(incl. dubiose Ford.)

Außerdem benötigt der Betrieb die Roh- Hilfs- und Betriebsstoffe dringend und ständig für seine tägliche Produktion; er kann sie nicht so einfach zur Deckung offenstehender Rechnungen hingeben bzw. verkaufen, um damit zwar (kurzfristig) liquide zu bleiben, aber daraufhin nicht mehr produzieren zu können.

EK-Quote: $30.000 \times 100 : 44.000 = \underline{\underline{68,18 \text{ Prozent}}}$

FK-Quote: $14.000 \times 100 : 44.000 = \underline{\underline{31,82 \text{ Prozent}}}$

EK-Rentabilität: $20 \times 100 : 30.000 = \underline{\underline{0,067 \text{ Prozent}}}$

Umsatzrentabilität: $20 \times 100 : 220.000 = \underline{\underline{0,0091 \text{ Prozent}}}$

(einfacher) Cash-flow: $20 \text{ (Gewinn)} + 500 \text{ (Abschreibungen)} + 2.000 \text{ (Zuführung zu den Pensionsrückstellungen)} = \underline{\underline{2.520 \text{ TEuro}}}$

Aufgabe 2.3

Geben Sie – aufbauend auf der Bilanzanalyse bzw. Ihrer Interpretation der Kennzahlen – erste mögliche Lösungsvorschläge zur Sicherung der langfristigen Existenz des Unternehmens!

Das Unternehmen weist eine besondere schlechte Liquiditätssituation und keine gute Anlagendeckung auf und steht erkennbar kurz vor einer Insolvenz.

Daher sollten die Anteilseigner im Verhältnis ihrer Stammanteile um „Nachschuss“ bzw. Kapitalaufstockung gebeten werden.

Falls dies nicht möglich oder gewollt sein sollte, so sollte sofort, falls noch möglich, eine Umschuldung eingeleitet werden und langfristige

Kredite, z.B. durch Hypotheken gesicherte Darlehen, aufgenommen werden.

Seitens des Controllings muss das Liquiditätsmanagement (Mahnwesen etc.) erheblich verbessert werden.

Aufgabe 2.4

Was fällt Ihnen allgemein an der Bilanz auf (z.B. Plausibilitäten, mögliche Fehlbestände oder Inkonsistenzen)?

Es kann nicht sein, dass ein Produktionsunternehmen, das zur Fertigung seiner Produkte auch Teigmaschinen, Knetmaschinen, Rührmaschinen etc. benötigt, außerdem Kühlräume oder sogar Kühlhäuser für Fleisch, Frischgemüse, angesetzter Sauerteig, Milchprodukte etc. sowie Edelstahlbleche, Spülen, Spezialbesteck, Tranchierbesteck und Dekorationsgeräte für die Patisserie, in seiner Bilanz weder Maschinen noch eine Betriebs- und Geschäftsausstattung aufweist.

Daher scheinen mindestens zwei Aktive Bestandspositionen („Maschinen/maschinelle Anlagen“ und „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ auf der Aktivseite der Bilanz völlig zu fehlen.

Ungewöhnlich ist auch, dass es im Rahmen des Jahresabschlusses überhaupt keine „Sonstigen Forderungen“ und „Sonstigen Verbindlichkeiten“ bzw. weder „Aktive Rechnungsabgrenzungsposten“ noch „Passive Rechnungsabgrenzungsposten“ gegeben haben soll. Das ist – jedenfalls bei Einhaltung des Stichtagsprinzips im Jahresabschluss – fast unmöglich.

Auffällig ist auch, dass der Anteil der Zweifelhaften Forderungen ausweislich der Bilanz höher ist, als der Anteil der regulären Forderungen aus Lieferungen und Leistungen. und viermal so hoch wie der Gesamtbestand der liquiden Mittel (100.000 Euro).

Es wären einige weitere, **hinreichend zu begründende** Beispiele für Auffälligkeiten zu nennen, so z.B. zu dem sehr geringen Kassenbestand (trotz ständiger Barzahlungen von Rechnungen an Kleinbauern und Nebenerwerbslandwirte etc.) und Bankguthaben möglich. Auch die gezahlten Zinsen für Hypothekendarlehen (nur 80.000 Euro bei einer Darlehenssumme von 8 Millionen Euro, als eine Fremdkapitalverzinsung in Höhe von 1 Prozent erscheint viel zu niedrig; vielleicht wurden hier Zinszahlungen vergessen oder sie sind anderswo „verschwunden“?). Abgesehen davon werden die Zinsen für Hypothekendarlehen in der Regel gar nicht eigens bezahlt bzw. eigens ausgewiesen, sondern in der Praxis fast ausnahmslos in regelmäßig zu zahlende Annuitäten (bestehend aus Tilgung und Zinsen) mit eingerechnet.

Aufgabe 3 (Personalcontrolling – Grundlagen)

3.1 Nennen sie wichtige Ziele des Personalcontrollings

- Optimierung und Verbesserung der generellen Informationsversorgung über personalwirtschaftliche Tatbestände
- Verbesserung der Übersicht über Struktur und Entwicklung der Personalkosten – als Kern des Personalkostencontrollings –
- Sicherstellung und Verbesserung der Koordination innerhalb der Personalwirtschaft
- Unterstützung der mittel- und langfristigen Personalplanung
- Aufrechterhaltung der jederzeitigen Produktionsbereitschaft durch Erhöhung der personalwirtschaftlichen Flexibilität des Gesamtbetriebes

3.2 Nennen Sie wichtige Instrumente des Personalcontrollings

Beispiele (weitere geeignete Beispiele aus der Verwaltungspraxis sind möglich)

- Assessment-Center-Verfahren,
- Beurteilungs- und Zielerreichungsgespräche,
- Personalkennzahlen und Personalkennzahlensysteme,
 - Plan-/Ist-Vergleiche,
 - Personal-, Leistungs- und Persönlichkeitsbeurteilungen,
 - Erhebungstechniken,
 - Gemeinkostenwertanalyse,
 - Mitarbeitergespräche und Mitarbeiterbefragungen sowie
 - Prozesskostenrechnung.

Personalkennzahlen bzw. Personalkennzahlenberichte in strukturierter Form

Die in der Praxis des Personalcontrollings wichtigsten Personalkennzahlen umfassen zum Beispiel Kennzahlen im Rahmen der Personalbeschaffung, Kennzahlen zur qualifizierten Beurteilung der Personalkosten, Kennzahlen zu der Mitarbeiterstruktur, Kennzahlen zur Mitarbeitermotivation und auch Kennzahlen zur Beurteilung des betrieblichen Vorschlagswesens. Geben Sie einen Überblick zu den wichtigsten Kennzahlenbereichen eines ausgebauten Personalcontrollings in strukturierter Form und nennen Sie jeweils drei Beispiele pro Kennzahlenbereich.

Aufgabenstellung 3.3:

Bitte nennen und strukturieren sie die wichtigsten Kennzahlenbereiche eines ausgebauten Personalcontrollings und nennen Sie zu jedem Kennzahlenbereich wenigstens drei geeignete Beispiele.

1. Personalkennzahlen im Rahmen der Personalbeschaffung

- Bewerbungsquote (Zahl der Bewerber pro offerierter/inserierter Stelle)
- Anzahl weiblicher oder männlicher Bewerber
- Vorstellungsquote
- Einstellungsquote
- Absagequote (solcher Bewerber, denen man eine Einstellungszusage gegeben hat)
- Personalbeschaffungskosten pro Einstellung
- Quote der Frühfluktuationen (vor Ende der Probezeit)

2. Personalkennzahlen zu den Personalkosten

- durchschnittliche Ausbildungsvergütung nach Lehrjahren gestaffelt
- Entwicklungsrate der Ausbildungsvergütungen
- Quote der Ausbildungsvergütungen an den gesamten Lohnkosten
- Kosten einer gesamten Ausbildung bis zur Abschlussprüfung
- Quote der Personalkosten an den Gesamtkosten des Betriebes
- Anteil der Personalkosten an anderen Größen (in Dienstleistungsunternehmen, z.B. Krankenhäusern und in der öffentlichen Verwaltung, oft 70–90%)

3. Personalkennzahlen zur Mitarbeiterstruktur

- Durchschnittsalter der Mitarbeiter (z.B. nach strukturiert nach Mitarbeitergruppen)
- Struktur der Qualifikationen und Berufserfahrung
- Frauenanteil
- Anteil der Mitarbeiter mit flexiblen Arbeitszeiten

- Anzahl der Teilzeitbeschäftigten
- Anteil schwerbehinderter Mitarbeiter

4. Personalkennzahlen zur Motivation der Mitarbeiter

- Fehlzeitquoten
- Überstundenquote
- Entgeltstruktur
- durchschnittliche Fluktuationsquoten (im Vergleich)
- durchschnittlicher Krankenstand und dessen Entwicklung
- Mitarbeiterzufriedenheit (Mitarbeiterbefragung)

5. Personalkennzahlen zur Personalentwicklung

- Quote der Personalentwicklungskosten an den Personalkosten
- Personalentwicklungskosten pro Mitarbeiter
- Ausbildungsquote und Übernahmequote der Auszubildenden
- Qualifizierungszeit pro Mitarbeiter
- jährliche Weiterbildungszeit pro Mitarbeiter

6. Personalkennzahlen zum betrieblichen Vorschlagswesen

- absolute Zahl der Verbesserungsvorschläge und Beteiligungsquote
- Realisierungsquote
- Umsetzungszeit pro (brauchbarem) Verbesserungsvorschlag
- Einsparquote und Durchschnittsprämie

Aufgabe 4 (Break-even Analyse)

4.1 Berechnen Sie den Break-even Point des April-Auftrags.

„Break-even“ bedeutet: 100 % Kostendeckung; daher gilt:

$$E(x) = K(x)$$

Dafür muss aber der Preis pro Flyer bekannt sein. Dieser ergibt sich als:

$$p = \frac{\text{Erlös}}{\text{Menge}} = \frac{6.000}{800} = 7,50 \text{ €/Stück}$$

Jetzt:

$$7,50x = 4.200 \text{ €} + 1,50x$$

$$7,50x - 1,50x = 4.200 \text{ €}$$

$$\underline{\underline{x = 700 \text{ Stück}}}$$

Somit liegt der Auftrag mit 800 Stück über dem Break-even Punkt/der Gewinnschwelle.

4.2. Ermitteln Sie das Betriebsergebnis des April-Auftrags.

Das Ergebnis ergibt sich als Differenz zwischen Erlös und Kosten bei der Menge von 800 Stück.

$$\text{Ergebnis} = 6.000 \text{ €} - 4.200 \text{ €} - 1,50 \text{ €} \times 800$$

$$\underline{\underline{= 600 \text{ €}}}$$

4.3 Soll die Druckerei den Zusatzauftrag annehmen?

Der Zusatzauftrag verursacht (zusätzliche) Kosten in Höhe von:

$$K_{\text{Zusatzauftrag}} = 300 \text{ €} + 1,50 \text{ €} \times 200 = \underline{600 \text{ €}}$$

Der Zusatzauftrag erbringt aber gegenüber vorher nur insgesamt 400 € Mehrerlös. Von daher lohnt sich der Zusatzauftrag nicht.

4.4 Welchen Gesamterlös müsste die Druckerei für den Mai-Auftrag verlangen, damit das Mai-Ergebnis der Druckerei gleich hoch ist wie das April-Ergebnis?

Die Druckerei müsste die gesamten Kosten plus das April Ergebnis erhalten, damit sie nicht schlechter steht als im April:

$$4.200 \text{ €} + 300 \text{ €} + 1,50 \text{ €} \times 1.000 + 600 \text{ €} = \underline{6.600 \text{ €} = \text{Zielerlös!}}$$

Aufgabe 5 (Deckungsbeitragsrechnung)

5.1 Ermitteln Sie das Betriebsergebnis als mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung! Interpretieren Sie die ermittelten Werte.

	Strom HH	Strom Industrie	Strom Verbundnetz	Fernwärme	total
Menge in Einheiten	25.000.000	28.000.000	5.000.000	6.000.000	
Preis in €/Einheit	0,15	0,14	0,08	0,20	
k_v	0,06	0,06	0,06	0,12	
Erlös	3.750.000	3.920.000	400.000	1.200.000	9.270.000
- K_{var}	1.500.000	1.680.000	300.000	720.000	4.200.000
= DB 1 produktfixe Kosten	2.250.000	2.240.000	100.000	480.000	5.070.000
= DB 2 produktgruppenfixe Kosten	750.000	560.000	- 100.000	0	1.210.000
= DB 3 sonstige Fixkosten		610.000		0	610.000
= Betriebs-Ergebnis					<u>130.000</u>

Bis auf DB2 bei Strom Verbundnetz sind alle Werte im positiven Bereich. Das Schwergewicht liegt auf dem HH-Strom. Strom für das Verbundnetz zeigt teilweise ungedeckte produktfixe Kosten. Die Fernwärme liefert keinen Beitrag zur Deckung der sonstigen Fixkosten.

5.2 Die vorhandenen Kapazitäten erlauben es, etwas mehr Strom zu erzeugen. Von Seiten des Verbundnetzes liegt eine Anfrage vor, bei dem gegebenen Abnahmepreis weitere Mengen Strom abzunehmen.

Ermitteln Sie die noch fehlende Menge, damit das Kraftwerk im Produktbereich „Strom für das Verbundnetz“ ein „break-even“ (volle Kostendeckung) erreicht.

Der Produktbereich „Strom für das Verbundnetz“ weist einen negativen DB2 in Höhe von 100.000 € auf. Dieses negative Ergebnis gilt es, bis auf null zu drücken.

Jede Einheit dieses Produkts liefert einen positiven Stückdeckungsbeitrag von $(0,08 - 0,06) = 0,02 \text{ €}$.

Dieser Stückdeckungsbeitrag müsste so oft verdient werden, dass die noch ungedeckten produktfixen Kosten von 100.000 € ausgeglichen werden können. Erst bei weiteren 5.000.000 Einheiten wäre dies der Fall.

Literaturhinweis:

Sprenger-Menzel, Michael Th. P.: Grundlagen des Controllings in Verwaltungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungsbetrieben. Einführung für Bachelor- und Master-Studiengänge der Verwaltungs-, Betriebs- und Finanzwirte, für Wirtschafts-Ingenieure, Wirtschafts-Informatiker, Wirtschafts-Mathematiker und interessante Praktiker, Verlag Bernhardt-Witten, Witten an der Ruhr 2011 (www.bernhardt-witten.de).



Finke/Haurand/Sundermann/Vahle
Allgemeines Verwaltungsrecht
 Lehrbuch | 10., überarb. Aufl. | 420 Seiten | DIN A5 | Broschur | € 22,50
 ISBN 978-3-7869-0635-3

Die Verfasser des seit Jahren eingeführten Standardwerks stellen Aufbau und Aufgaben sowie Verfahren der öffentlichen Verwaltung, den Verwaltungsrechtsschutz, Verwaltungszwang und die anderen Bereiche des Allgemeinen Verwaltungsrechts auf dem neuesten Stand dar. Die neue, 10. Auflage berücksichtigt auch die jüngsten Entwicklungen im Bereich Gesetzgebung und Rechtsprechung – einschließlich der europäischen Ebene. Besonderes Augenmerk gilt nach wie vor der Methodik und Technik der Fallbearbeitung.

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

Umfang der Gerichtskontrolle bei unbestimmten Rechtsbegriffen

(BVerfG, Beschl. v. 31. Mai 2011 – 1 BvR 857/07)

1. *Es beeinträchtigt weder die Gesetzesbindung der Gerichte noch den Anspruch des Einzelnen auf wirksame gerichtliche Kontrolle nach Art. 19 Abs. 4 GG, wenn die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe durch gesetzliche Verweisung auf bestimmte Verwaltungsvorschriften oder sonstige untergesetzliche Regelwerke erfolgt oder wenn die konkretisierende Heranziehung solcher Vorschriften oder Regelwerke in vergleichbarer Weise auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht.*

2. *Von Gerichten nicht oder nur eingeschränkt überprüfbare Letztentscheidungsbefugnisse über Rechte des Einzelnen dürfen der vollziehenden Gewalt nur aufgrund eines Gesetzes übertragen werden.*

3. *Die in Art. 19 Abs. 4 GG garantierte Wirksamkeit gerichtlichen Rechtsschutzes darf der Gesetzgeber nicht durch die Gewährung behördlicher Letztentscheidungsbefugnisse für ganze Rechtsgebiete oder Sachbereiche aufgeben.*

4. *Die Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle bedarf stets eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrundes.*

5. *Bejahen die Gerichte eine gesetzlich nicht vorgesehene Bindung an behördliche Entscheidungen, so verletzen sie Art. 19 Abs. 4 GG.*

Vorbemerkung:

Unbestimmte Rechtsbegriffe sind solche Begriffe, die aufgrund ihrer Weite und der daraus folgenden geringen Eindeutigkeit nicht leicht auszulegen und auf den konkreten Fall anzuwenden sind. Der Sinngehalt solcher Begriffe erschließt sich vielfach erst durch eine Wertung. Auch bei solchen Begriffen liegt jedoch eine sog. gebundene Verwaltung vor, so dass im Grundsatz nur eine Entscheidung richtig ist. Beispielsweise verstößt ein Verhalten gegen die öffentliche Ordnung i. S. des Polizeirechts oder nicht; die Gefahrenabwehrbehörde kann nicht nach Ermessen das eine oder andere annehmen. Bei einigen Sachbereichen, in denen unbestimmten Rechtsbegriffe anzuwenden sind, gehen Literatur und Rechtsprechung einen Schritt weiter: Sie billigen der Verwaltung einen sog. **Beurteilungsspielraum** zu. Die Folge ist, dass die Rechtsanwendung in diesen Fallgruppen nur eingeschränkt gerichtlich überprüft wird, z. B. lediglich in Bezug auf die Tatsachenfeststellung oder die Einhaltung von Verfahrensvorschriften. Damit wird die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG berührt.

Ein Beurteilungsspielraum wird deshalb üblicherweise nur in folgenden Fällen anerkannt: Prüfungsentscheidungen, prüfungähnliche (pädagogische) Beurteilungen, dienstliche Beurteilungen von Beamten, wertende Entscheidungen pluralistisch zusammengesetzter Gremien und planerisch-gestaltende Entscheidungen bzw. Prognoseentscheidungen mit politischem Einschlag (zu Einzelheiten s. *Finke/Hauand/Sundermann/Vable*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2006 Kap. E Rn. 26 ff., S. 131–133). Hierfür lassen sich in der Regel sachliche Gründe anführen. So ist ohne Weiteres nachvollziehbar, dass beispielsweise eine mündliche Prüfung durch das

später eingeschaltete Verwaltungsgericht allenfalls teilweise rekonstruierbar ist und eine richterliche Kontrolle keine größere Gewähr für eine sachgerechte Beurteilung bietet als das Prüfergremium. Im Zentrum der vorliegenden Entscheidung des BVerfG steht das Spannungsverhältnis, das aus dem Interesse der Verwaltung an möglichst großen Gestaltungsspielräumen einerseits, dem Interesse des Bürgers an möglichst umfassender Gerichtskontrolle entsteht. Das Gericht betont hierbei, dass die Annahme eines Beurteilungsspielraums nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie auf einer – ausdrücklichen oder zumindest schlüssigen – Entscheidung des zuständigen **Gesetzgebers** beruht. Gemessen an diesem Maßstab könnte es das „Aus“ für den einen oder anderen Sachbereich geben, in dem bisher – wie im vorliegenden Fall – die Gerichte ein behördliches Letztentscheidungsrecht akzeptieren. Eine pauschale Einräumung von Beurteilungsspielräumen für „ganze Rechtsgebiete oder Sachbereiche“ (s. Leitsatz 3) dürfte schon deshalb ausgeschlossen sein, weil es hierfür keine **gewichtigen Sachgründe** (s. Leitsatz 4) gibt. Andererseits hat das BVerfG keine Bedenken, dass unbestimmte Rechtsbegriffe durch Rückgriff auf Verwaltungsvorschriften und amtliche Statistiken konkretisiert werden.

Zum Sachverhalt:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob es verfassungsgemäß ist, die für die Gewährung der Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz 1999 (InvZulG 1999) entscheidende Zuordnung eines Betriebs zum verarbeitenden Gewerbe auf die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamts zu stützen und eine durch diese Behörde vorgenommene Zuordnung nur einer eingeschränkten finanzgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Der BFH hat die Frage bejaht: Zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des verarbeitenden Gewerbes seien mangels gesetzlicher Begriffsbestimmung die vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Verzeichnisse der Wirtschaftszweige, in denen die Einschätzung der Wirtschaft über die Zuordnung von Tätigkeiten zu Wirtschaftsbereichen und Wirtschaftszweigen dokumentiert sei, heranzuziehen. Auch wenn die Verzeichnisse überwiegend statistischen Zwecken dienen, stellen sie eine Grundsystematik aller Wirtschaftszweige dar, bei der die Erkenntnisse fachlich kompetenter Gremien über die Gruppierungen wirtschaftlicher Institutionen verwendet worden seien. Halte das Statistische Landes- oder Bundesamt die Einordnung eines Betriebs entsprechend dem jeweils gültigen Verzeichnis der Wirtschaftszweige nach dem Schwerpunkt seiner unternehmerischen Tätigkeit in einen bestimmten Wirtschaftszweig für zutreffend, so sei diese Einordnung von den Finanzämtern in aller Regel bei der Entscheidung über die Gewährung der Investitionszulage zu übernehmen, soweit sie nicht zu einem offensichtlich falschen Ergebnis führe.

Die Beschwerdeführerin (Bf.) rügt mit ihrer Verfassungsbeschwerde die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Die Beschwerde war im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG erfolgreich.

Zur Rechtslage (aus den Gründen):

Der Senat erachtet die Verfassungsbeschwerde für begründet. Das Urteil des BFH verletze die Bf. dadurch in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, dass es die Versagung der begehrten Investitionszulage durch das Finanzamt nur eingeschränkt auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft habe

(I.) Da das Urteil des BFH auf dem festgestellten Verfassungsverstoß beruhe (II.), sei es, ohne dass es noch einer Entscheidung bedürfe, ob es mit Art. 3 Abs. 1 GG und mit Art. 2 Abs. 1 i. V mit Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar sei – aufzulegen und die Sache an den BFH zurückzuverweisen.

Zunächst wird dargelegt, inwieweit sich der BFH bei der Kontrolle der angegriffenen Entscheidung selbst Zurückhaltung auferlegt hat (1.). Im Anschluss daran werden die Grundsätze dargestellt, die nach Ansicht des BVerfG für die gerichtliche Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe maßgebend sind (2. u. 3.). Diesen Maßstäben wird das Urteil des BFH nicht gerecht, wie unter 4. näher begründet wird.

I. Verletzung eines Grundrechts

1. Der BFH greift für die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des Finanzamts, ob der Betrieb der Bf. zum verarbeitenden Gewerbe gehört und damit nach § 1 i. V mit § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 InvZulG 1999 Anspruch auf eine Investitionszulage hat, seiner gefestigten Rechtsprechung folgend in zweifacher Hinsicht auf Entscheidungen der Verwaltung zurück, die er nur begrenzt überprüft: Zum einen sieht er sich grundsätzlich an ein vom Statistischen Bundesamt herausgegebenes Verzeichnis der Wirtschaftszweige gebunden, zum anderen hält er ggf. eingeholte Stellungnahmen der Statistikbehörden zur Klassifizierung des Betriebs für grundsätzlich verbindlich und prüft sie nur auf offensichtliche Fehler.

a) Der BFH verweist in dem angegriffenen Urteil zunächst darauf, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung zur **Auslegung** des unbestimmten Rechtsbegriffs des verarbeitenden Gewerbes die vom **Statistischen Bundesamt herausgegebenen Verzeichnisse** der Wirtschaftszweige – für den hier maßgeblichen Zeitpunkt damit die Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 – heranzuziehen sind. In seiner im vorliegenden Verfahren abgegebenen Stellungnahme charakterisiert der III. Senat des BFH diese Verfahrensweise selbst dahingehend, dass die Klassifikation der Wirtschaftszweige mit ihren Erläuterungen „**praktisch wie eine Rechtsnorm**“ verwendet werde. Bei einer solchen Handhabung der Klassifikation der Wirtschaftszweige entscheiden Finanzbehörden und Finanzgerichte über die Vergabe einer Investitionszulage, soweit es um die Zuordnung zum verarbeitenden Gewerbe geht, nicht allein nach Maßgabe des Gesetzes, sondern **subsumieren unter das Statistikverzeichnis**. Maßgeblich für die Gewährung von Rechtsschutz ist damit nicht unmittelbar die Auslegung des Gesetzes durch die Gerichte, sondern die Klassifikation der Wirtschaftszweige, die weder Gesetz noch Verordnung ist und auch nicht zur Auslegung des Investitionszulagengesetzes, sondern für statistische Zwecke durch eine Verwaltungsbehörde geschaffen wurde.

b) Wurde wie im Ausgangsverfahren eine Stellungnahme des Statistischen Bundesamts oder eines Statistischen Landesamts über die Einordnung des Betriebs in die Klassifikation der Wirtschaftszweige eingeholt, ist, wie der BFH auch in dem angegriffenen Urteil betont, diese Einordnung nach seiner ständigen Rechtsprechung bei der Entscheidung über die Gewährung der Investitionszulage „in aller Regel ... zu übernehmen, soweit sie nicht zu einem offensichtlich falschen Ergebnis führt“. Steuerverwaltung und Finanzgerichte können nach Auffassung des BFH danach zwar überprüfen, ob die statistische Eingruppierung aufgrund eines **zutreffenden Sachverhalts** ergangen ist, ob der **Betrieb richtig abgegrenzt** und ob bei **Mischbetrieben richtig zugeordnet** wurde; im **Hinblick auf die „Auslegung“**

der **Klassifikation**, d. h. auf die Zuordnung bestimmter betrieblicher Tätigkeiten zu einem Abschnitt, einer Abteilung, einer Gruppe, einer Klasse und einer Unterklasse sowie hinsichtlich des **konkreten Ergebnisses** bindet die Stellungnahme jedoch, soweit sie **nicht offenkundig falsch** ist (...). Auf eine solche **Offensichtlichkeitskontrolle** hat der BFH in dem angegriffenen Urteil die Überprüfung der vom Finanzamt übernommenen Einordnungsentscheidung des Statistischen Bundesamts ausdrücklich beschränkt.

2. a) Das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert jedem den Rechtsweg, der geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Damit wird sowohl der Zugang zu den Gerichten als auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes gewährleistet. Aus der **Garantie effektiven Rechtsschutzes** folgt grundsätzlich die **Pflicht der Gerichte**, die angefochtenen Verwaltungsakte in **rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig** nachzuprüfen. Die **materiell geschützte Rechtsposition** ergibt sich allerdings nicht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG selbst, sondern wird darin vorausgesetzt (vgl. BVerfGE 61, 82 <110>; 78, 214 <226>; 83, 182 <194 f.>; 84, 34 <49>; stRspr). Neben den verfassungsmäßigen Rechten bestimmt das **einfache Recht, welche Rechte der Einzelne** geltend machen kann. Beruht die angefochtene Entscheidung auf der Anwendung **unbestimmter Rechtsbegriffe**, so ist deren **Konkretisierung grundsätzlich Sache der Gerichte**, die die Rechtsanwendung der Verwaltungsbehörden uneingeschränkt nachzuprüfen haben. Dies schließt nicht aus, dass bei der Kontrolle der Verwaltung deren Eigenverantwortung Rechnung getragen und die gerichtliche Kontrolle – wie etwa im Planungsrecht – als eine nachvollziehende Kontrolle ausgestaltet wird.

b) Soweit **allgemeine Verwaltungsvorschriften** die einheitliche Rechtsanwendung durch die Behörden für diese verbindlich regeln, ändert auch dies nichts an Umfang und Intensität der durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebotenen gerichtlichen Kontrolle. Verwaltungsvorschriften, mit denen die Verwaltung einen einheitlichen Verwaltungsvollzug bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder bei der Ausübung des Verwaltungsermessens sicherstellen will, sind grundsätzlich Gegenstand, **nicht jedoch Maßstab richterlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns** (vgl. BVerfGE 78, 214 <227>). Denn die Gerichte sind bei der Überprüfung des Verwaltungshandelns an das Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3, Art. 97 Abs. 1 GG). Es beeinträchtigt indes weder die Gesetzesbindung der Gerichte noch den Anspruch des Einzelnen auf wirksame gerichtliche Kontrolle nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, wenn die **Konkretisierung** unbestimmter Rechtsbegriffe durch gesetzliche Verweisung auf bestimmte Verwaltungsvorschriften oder sonstige untergesetzliche Regelwerke erfolgt oder wenn die konkretisierende Heranziehung solcher Vorschriften oder Regelwerke in vergleichbarer Weise auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht.

c) Das Gebot effektiven Rechtsschutzes schließt nicht aus, dass durch den **Gesetzgeber eröffnete Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume** sowie die Tatbestandswirkung von Exekutivakten die Durchführung der Rechtskontrolle durch die Gerichte einschränken (vgl. BVerfGE 15, 275 <282>; 61, 82 <111>; 84, 34 <50 ff.>; 88, 40 <56>; 103, 142 <157>; 113, 273 <310>). Ob dies der Fall ist, muss sich **ausdrücklich aus dem Gesetz** ergeben oder **durch Auslegung hinreichend deutlich** zu ermitteln sein. Demgegenüber kann es weder der Verwaltung noch den Gerichten überlassen werden, ohne gesetzliche

Grundlage durch die Annahme behördlicher Letztentscheidungsrechte die Grenzen zwischen Gesetzesbindung und grundsätzlich umfassender Rechtskontrolle der Verwaltung zu verschieben. Andernfalls könnten diese „in eigener Sache“ die grundgesetzliche Rollenverteilung zwischen Exekutive und Judikative verändern. Nimmt ein Gericht ein behördliches Letztentscheidungsrecht an, das mangels gesetzlicher Grundlage nicht besteht, und unterlässt es deshalb die vollständige Prüfung der Behördenentscheidung auf ihre Gesetzmäßigkeit, steht dies nicht nur in Widerspruch zur Gesetzesbindung der Gerichte (Art. 20 Abs. 3, Art. 97 Abs. 1 GG), sondern verletzt vor allem auch das Versprechen wirksamen Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

Auch der Gesetzgeber ist im Übrigen nicht frei in der Einräumung behördlicher Letztentscheidungsbefugnisse. Zwar liegt es grundsätzlich in seiner Hand, den Umfang und Gehalt der subjektiven Rechte der Bürger zu definieren und so mit entsprechenden Folgen für den Umfang der gerichtlichen Kontrolle auch deren Rechtsstellung gegenüber der Verwaltung differenziert auszugestalten. Allerdings ist er hierbei durch die Grundrechte sowie durch das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip und die hieraus folgenden Grundsätze der Bestimmtheit und Normenklarheit gebunden. Will er im Übrigen gegenüber von ihm anerkannten subjektiven Rechten die gerichtliche Kontrolle zurücknehmen, hat er zu berücksichtigen, dass im gewaltenteilenden Staat grundgesetzlicher Prägung die letztverbindliche Normauslegung und auch die Kontrolle der Rechtsanwendung im Einzelfall grundsätzlich den Gerichten vorbehalten ist. Deren durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantierte Effektivität darf auch der Gesetzgeber nicht durch zu zahlreiche oder weitgreifende Beurteilungsspielräume für ganze Sachbereiche oder gar Rechtsgebiete aushebeln. Die Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle bedarf stets eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrunds.

Offen bleiben kann, ob gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar Entscheidungsspielräume der Verwaltung ausnahmsweise auch ohne gesetzliche Grundlage von Verfassungen wegen dann zulässig sind, wenn eine weitergehende gerichtliche Kontrolle zweifelsfrei an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stieße (so offenbar in den Prüfungsfällen vgl. BVerfGE 84, 34 <50>; 84, 59 <77 f.>). Eine solche Konstellation liegt hier offensichtlich nicht vor.

3. a) Der BFH entscheidet die Frage, ob die Investitionen der Bf. in einem Betrieb des verarbeitenden Gewerbes getätigt worden sind, nicht unmittelbar durch eine eigene Bestimmung des Begriffs „verarbeitendes Gewerbe“ in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 InvZulG 1999. Vielmehr zieht er für diese Auslegung die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Klassifikation der Wirtschaftszweige in der für den Ausgangsfall maßgeblichen Fassung heran.

b) Die Klassifikation der Wirtschaftszweige ist weder Gesetz noch Verordnung, die als solche Geltung für den Bereich der Investitionszulage beanspruchen könnten. Es handelt sich um eine statistische Klassifikation (wird näher ausgeführt).

Der Senat legt weiterhin dar, dass der Gesetzgeber, auch wenn dies in dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Gesetzestext selbst keinen ausdrücklichen Niederschlag gefunden habe, seit Jahrzehnten davon ausgegangen sei, dass die Zuordnung eines Betriebs zum verarbeitenden Gewerbe im Investitionszulagenrecht nach Maßgabe der statistischen No-

menklatur zunächst im Systematischen Verzeichnis, später in der Klassifikation der Wirtschaftszweige erfolgen solle.

c) Die Auslegung des BFH, nach der die Zuordnung eines Betriebs zum verarbeitenden Gewerbe im Investitionszulagenrecht nach Maßgabe der statistischen Nomenklatur zunächst im Systematischen Verzeichnis, später in der Klassifikation der Wirtschaftszweige erfolgen solle, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dass die Anknüpfung an das Statistikrecht grundsätzlich sachwidrig und damit mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist, ist nicht ersichtlich. Die Klassifikationen des Statistikrechts gewährleisten allen am Investitionszulageverfahren Beteiligten, Behörden wie Antragstellern, ein weitaus höheres Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit (hierauf weisen ausdrücklich hin BFHE 118, 516 <519 f.>; 209, 186 <189>) als es ein vom Statistikrecht abgelöstes, eigenes Verständnis des Gesetzesbegriffs „verarbeitendes Gewerbe“ in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 InvZulG 1999 vermöchte.

4. Das Urteil des BFH verletzt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, soweit es die Zuordnungsentscheidung des Statistischen Bundesamts einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterzieht (a). Die unzureichende gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung wird nicht durch anderweitige Rechtsschutzmöglichkeiten kompensiert (b).

a) aa) Indem der BFH im Ausgangsverfahren die Stellungnahme des Statistischen Bundesamts, derzufolge die vom Betrieb der Bf. ausgeübte Tätigkeit nicht zum verarbeitenden Gewerbe zählt, für die Entscheidungen des Finanzamts und nachfolgend des Finanzgerichts über die Gewährung der Investitionszulage als grundsätzlich verbindlich erklärt und nur darauf überprüft, ob sie zu einem offensichtlich falschen Ergebnis führt (vgl. auch BFHE 209, 186 <189>), bleibt er hinter der nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG im Regelfall gebotenen vollständigen Prüfung des angegriffenen Hoheitsakts zurück und beschränkt sich stattdessen auf eine bloße Offensichtlichkeitskontrolle. Anders als bei der Einbindung der Klassifikation der Wirtschaftszweige in die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „verarbeitendes Gewerbe“ als ersten konkretisierenden Schritt der Rechtsanwendung auf den Einzelfall geht es hier um den zweiten Schritt, die konkrete Subsumtion unter den so präzisierten Gesetzesbegriff.

Mit dieser Rechtsprechung räumt der BFH dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern im Ergebnis ein partielles behördliches Letztentscheidungsrecht ein. Dieses schmälert den individuellen Rechtsschutz, weil es die bei Ablehnung der begehrten Investitionszulage zu verklagenden Finanzbehörden nach der Rechtsprechung des BFH in gleicher Weise wie die Finanzgerichte gegenüber den Statistikbehörden auf die Prüfung beschränkt, ob deren Einstufungsentscheidung zu einem offensichtlich falschen Ergebnis führt oder von einem falschen Sachverhalt ausgeht (neben dem angegriffenen Urteil vgl. nur BFHE 209, 186 <189>; 229, 562 <565> m.w.N.).

bb) Die mit dem Rückzug auf eine Offensichtlichkeitskontrolle verbundene Einschränkung des Rechtsschutzes ist nicht mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar.

Für eine solche Beschränkung der richterlichen Kontrolle fehlt es bereits an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Weder § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 InvZulG 1999 noch sonst eine Bestimmung des Investitionszulagengesetzes enthalten ausdrücklich oder sinngemäß einen Anhaltspunkt dafür, dass die Zuordnungsentscheidung der Fi-

nanzbehörde – von der Statistikbehörde ist im Investitionszulagen-gesetz ohnehin nicht die Rede – über den eine Zulage begehrenden Betrieb zum verarbeitenden Gewerbe einer nur eingeschränkten gerichtlichen Prüfung zugänglich sein soll.

Es **fehlt im Übrigen auch**, ohne dass es darauf mangels der erforderlichen gesetzlichen Regelung noch entscheidend ankäme, an einem **tragfähigen Sachgrund** für das hier beanspruchte **behördliche Letztentscheidungsrecht**. Jedenfalls gelangt die Rechtsprechung bei der Überprüfung einer behördlichen Zuordnungsentscheidung zur Klassifikation der Wirtschaftszweige nicht an die Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit (zu diesem Kriterium vgl. BVerfGE 54, 173 <197>; 83, 130 <148>; 84, 34 <50>; 88, 40 <56>; 103, 142 <156 f.> sowie BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. Dezember 2009 – 1 BvR 3151/07 –, juris, Rn. 52 ff. m.w.N.).

b) Die unzureichende Prüfung der Zuordnungsentscheidung des Statistischen Bundesamts und nachfolgend des Finanzamts durch den BFH ist auch **nicht mit Rücksicht auf anderweitige ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten** gegen die Stellungnahme des Statistischen Bundesamts mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar. Verfahrensstufungen mit gespaltener Rechtsschutzgewährung werden durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zwar nicht ausgeschlossen. Die Stellungnahme des Statistischen Bundesamts ist jedoch weder ein selbständig angreifbarer Grundlagenbescheid in einem gestuften Verfahren, noch musste sich die Bf. auf einen möglicherweise dagegen eröffneten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz verweisen lassen.

Die Garantie effektiven Rechtsschutzes steht der **Aufspaltung behördlicher Entscheidungsfindung in mehrere Verfahrensstufen** mit einer Abschichtung des Entscheidungsstoffs in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und einer entsprechenden Bindung der nachfolgenden Entscheidungsebene an die Ergebnisse der vorangegangenen nicht grundsätzlich entgegen (vgl. BVerfGE 61, 82 <111>; 83, 182 <198>). Eine solche Verfahrensstufung kann den individuellen Rechtsschutz mit Rücksicht auf seine Frühzeitigkeit sowie die Reduktion komplexer Streitstoffe fördern. Mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar sind Verfahrensstufungen in Form bindender Vorentscheidungen, die durch den Angriff gegen die Endentscheidung nicht mehr oder nur eingeschränkt einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden können, allerdings nur, sofern – erstens – die Bindung einer Behörde an vorangehende Feststellungen oder Entscheidungen einer anderen Behörde sich hinreichend klar aus einer **gesetzlichen Bestimmung** ergibt, – zweitens – gegen die mit Bindungswirkung ausgestattete Teil- oder Vorentscheidung ihrerseits **effektiver Rechtsschutz** zur Verfügung steht (vgl. BVerfGE 73, 339 <373>) und – drittens – die Aufspaltung des Rechtsschutzes mit einer etwaigen Anfechtungslast gegenüber der Vorentscheidung **für den Bürger klar erkennbar** (vgl. BVerfGE 49, 148 <164>; 87, 48 <65>; 107, 395 <416>) und **nicht mit unzumutbaren Risiken und Lasten** verbunden ist (vgl. BVerfGE 93, 99 <108>; 107, 395 <416 f.>). Eine diesen Anforderungen genügende Verfahrensstufung zwischen der Einordnungsentscheidung des Statistischen Bundesamts und der Entscheidung des Finanzamts über die Investitionszulagen-gewährung besteht nicht.

II. Mögliche Kausalität des Verfassungsverstößes

Das angefochtene Urteil des BFH beruht auf seiner gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verstoßenden Beschränkung auf eine Offensichtlichkeitskontrolle der vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Einordnung der betrieblichen Tätigkeit der Bf. in die Klassifi-

kation der Wirtschaftszweige. Es erscheint **zumindest möglich**, dass der BFH, oder ggf. nach einer Zurückverweisung das Finanzgericht, den Betrieb der Bf. dem verarbeitenden Gewerbe zuordnet, wenn die verfassungsrechtlich gebotene vollständige Kontrolle erfolgt. Für diese Möglichkeit eines anderen Prüfungsergebnisses spricht bereits, dass das erstinstanzlich tätig gewordene Finanzgericht zugunsten der Bf. entschieden hat. Der BFH hat das Zwischenurteil des Finanzgerichts nicht in allen tragenden Teilen der Begründung vollständig überprüft, sondern sich – vor dem Hintergrund seiner bisherigen Rechtsauffassung konsequent – mit der Feststellung begnügt, dass die Zuordnung durch das Statistische Bundesamt nicht offenkundig unzutreffend und damit von Finanzamt und Finanzgericht zu übernehmen sei.

J.V.

Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) verstößt nicht gegen das in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

(LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteile vom 18.08.2011 – LVerfG 21/10 und 22/10)

Sachverhalt

Fünf Landkreise in M-V wenden sich gegen das Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes M-V (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 366). Nach diesem Gesetz werden die bisherigen zwölf Landkreise aufgelöst; und zwar mit Ablauf des 3. Sept. 2011. Ab dem 4. Nov. 2011 werden daraus sechs neue Landkreise gebildet. In diese neuen Landkreise werden von den bestehenden sechs kreisfreien Städten die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg eingegliedert. Die Hansestadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin blieben kreisfrei (sog. 6 + 2 Modell).

Neben den Landkreisen wendet sich die Hansestadt Greifswald ebenfalls gegen dieses Gesetz, weil sie danach ihre Kreisfreiheit verliert.

Die historische Entwicklung der Verwaltungsstrukturen im Lande M-V stellt sich nach Ansicht des LVerf M-V in Kürze wie folgt dar: Nach der Wiedervereinigung im Jahre 1990 blieb es zunächst bei den Kreisstrukturen der Deutschen Demokratischen Republik. Das Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 reduzierte die Anzahl der Landkreise auf 12. Die sechs kreisfreien Städte blieben in ihrer Existenz weiterhin unangetastet. Mit dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vom 23. Mai 2006 sollte die Anzahl der Landkreise sodann von 12 auf 5 verringert werden. Alle sechs kreisfreien Städte sollten in die neu zu bildenden Landkreise eingegliedert werden.

Mit Urteil vom 26. Juli 2007 erklärte das LVerfG dieses Gesetz für unvereinbar mit Art. 72 Abs. 1 S. 2 der Landesverfassung M-V¹.

Die Landesregierung nahm danach die Vorarbeiten für eine neue Reform auf. Die angestrebte Kreisgebietsreform war dabei Teil einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung; auch unter den Aspekten des abzusehenden demographischen Wandels sowie der erforderlichen Konsolidierung der kommunalen Haushalte und des Landeshaushalts.

¹ LVerfGE 18 S. 342 ff.

Mit der am 1. Dez. 2010 erhobenen kommunalen Verfassungsbeschwerde wenden sich die Beschwerdeführer gegen einzelne Vorschriften des o.g. neuen Kreisstrukturgesetzes. Die angegriffenen Vorschriften verletzen sie in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV M-V.

Rechtliche Würdigung des LVerfG M-V

1.

Das LVerfG M-V erachtet die Verfassungsbeschwerden in ihren Hauptanträgen für zulässig.

Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Zwar wird für die kommunale Verfassungsbeschwerde in Art. 53 Nr. 8 LV und § 52 Abs. 2 LVerfGG das Erfordernis einer eigenen Rechtsverletzung – anders als bei der Individualverfassungsbeschwerde nach § 52 Abs. 1 LVerfGG – nicht ausdrücklich genannt. Dennoch sind die Beschwerdeführer nicht von dem Erfordernis der Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung suspendiert. Hiervon geht u.a. § 54 LVerfGG aus, wenn den Beschwerdeführern aufgegeben wird, das – nach ihrer Ansicht – verletzte Recht und die einschlägige gesetzliche Bestimmung zu benennen.

Die Beschwerdeführer sind sowohl als Landkreise als auch als bisher kreisfreie Stadt selbst und unmittelbar vom Kreisstrukturgesetz betroffen. Auch dann, wenn das Institut der „kreisfreien Stadt“ als solches keinen institutionellen Bestandsschutz genießt, muss eine Verfassungsbeschwerde solange zulässig sein, wie dieses Institut der „kreisfreien Stadt“ selbst nicht beseitigt ist.

Es liegt auch eine gegenwärtige Betroffenheit vor. Dem steht nicht entgegen, dass die mit dem Hauptantrag angegriffenen Vorschriften erst zum 3. bzw. 4. Sept. 2011 in Kraft treten. Es ist klar abzusehen, dass sämtliche Beschwerdeführer von der zukünftigen Neustruktur betroffen sein werden. Dies gilt für die beschwerdeführende Hansestadt Greifswald auch dann, wenn sie – im Gegensatz zu den beschwerdeführenden Landkreisen – als Gemeinde nicht untergeht.

Liegt somit eine gegenwärtige Beschwer vor, können die Beschwerdeführer nicht darauf verwiesen werden, Rechtsschutz erst dann zu suchen, wenn sie nicht mehr existieren.

Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Jahresfrist nach § 53 LVerfGG und der Begründung nach § 54 LVerfGG sind – nach Ansicht des Gerichts – gegeben.

2.

Die kommunalen Verfassungsbeschwerden sind in ihrem Hauptanliegen jedoch unbegründet.

a.

Der Landtag des Landes M-V ist befugt, in Ausübung seiner gesetzlichen Gewalt aus Art. 20 Abs. 1 S. 3 LV M-V die Strukturen nicht nur auf Gemeinde-, sondern auch auf Kreisebene – unter Einbeziehung der kreisfreien Städte – neu zu regeln. Zwar wird für die Auflösung und Neubildung von Kreisen eine gesetzliche Regelung nicht ausdrücklich von der Verfassung gefordert, wohl aber von § 97 Abs. 2 KV M-V. Jedoch folgt die Notwendigkeit eines formellen Gesetzes daraus, dass es sich um eine grundlegende Entscheidung über die Ausgestaltung rechtlich selbständiger und von der Verfassung mit eigener Rechtsstellung ausgestatteter Verwaltungsträger handelt. Diese Regelung muss daher dem Parlament vorbehalten bleiben. Als institutionelle Garantie bedarf die kommunale Verwaltungsstruktur der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber.

Wenn auch die Kreise im Vergleich zu den Gemeinden mit „schwächerer Selbstverwaltungsgarantie“ versehen sind und auch für sie gilt, dass Gebietsänderungen sie in ihrem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich im Grundsatz nicht beeinträchtigen, so ist dennoch festzustellen, dass es zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich zählt, dass Veränderungen des Gebietszuschnitts von Landkreisen nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind. Für die kreisfreien Städte sind mit einer derart umfassenden Kreisgebietsreform, die zudem auch den Status als bisher kreisfreie Stadt verändert, Aufgabenverlagerungen verbunden sind, die die kommunale Selbstverwaltung nicht nur geringfügig berühren.

b.

Die angegriffene Kreisgebietsreform wird allerdings nach Ansicht des LVerfG M-V den gesetzlichen Anforderungen gerecht.

(1) Zunächst einmal können sich die beschwerdeführenden Landkreise wegen der Neugliederung im Jahre 1993/94 nicht auf einen Bestands- und Vertrauensschutz berufen. Die Änderung der Gebietsstruktur erfolgte damals in einer Zeit des Umbruchs. Es war in keiner Weise vorhersehbar, ob die Erwartungen über die Entwicklung des Landes M-V erfüllt würden. Ein Zurückstellen der damaligen Strukturreform bis zum Vorliegen gesicherter Erkenntnisse sei nicht möglich gewesen. Es bestand nach der Wiedervereinigung das dringende Bedürfnis zur Anpassung der Kreisgebiete an zeitgemäße Strukturen von der bisherigen kleinteiligen Kreisstruktur zu DDR-Zeit.

(2) Dabei ist es nicht Aufgabe des LVerfG zu prüfen, ob der Gesetzgeber die beste und zweckmäßigste Neugliederungsentscheidung getroffen hat. Die Bewältigung so komplexer Probleme wie die einer Kreisgebietsreform muss vorrangig den Parlamenten vorbehalten bleiben.

(3) Der Gesetzgeber hat zunächst einmal die von den Gebietsänderungen betroffenen Trägern der kommunalen Selbstverwaltung anzuhören, um ihnen zu ermöglichen, ihre Sicht der Dinge darzulegen. Dies ist geschehen. Es fehlte auch nicht an einer Offenheit des Gesetzgebers an einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit in Betracht kommenden alternativen Kreismodellen sowie den damit verbundenen Nachteilen und Vorteilen. Die sodann am Gesetzentwurf vorgenommenen Änderungen bedurften auch keiner erneuten Anhörung. ... (wird weiter ausgeführt)

(4) Die in den angegriffenen Vorschriften des Kreisstrukturgesetzes vorgesehenen Gebietsänderungen erfüllen zudem die materiellen Anforderungen, die an eine derartige Reform zu stellen sind; insbesondere dienen sie dem Wohl der Allgemeinheit. Diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren und mit Inhalt zu füllen, ist vorrangig Sache des Gesetzgebers.

Mit der Kreisgebietsreform werden verfassungsrechtlich legitime Reformziele verfolgt; auch im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. U.a. ist es das legitime Ziel, die Wirtschaftlichkeit, die Leistungskraft und die Effizienz der kreiskommunalen Selbstverwaltung nachhaltig zu erhöhen, um vor allem dem demographischen Wandel und der absehbaren Verschlechterung der finanziellen Situation des Landes M-V Rechnung zu tragen. Das Land M-V ist bereits jetzt das Bundesland mit der geringsten Einwohnerdichte in Deutschland. ... (wird weiter ausgeführt)

Das Land M-V hat als Grundlage der Neugliederung Leitbild und Leitlinien als Ordnungsrahmen der Entscheidungsfindung zugrunde gelegt. Die zugrunde liegenden Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung etc. sind nicht zu beanstanden.

Auch die Synergie- und Skalierungseffekte sowie die Einsparpotentiale auf ca. 40 bis 100 Mio. Euro jährlich sprechen für sich. ... (wird weiter ausgeführt)

Die nach Leitbild und Leitlinien vorgesehene Vergrößerung der Landkreise auf eine Regelmindestgröße von 175.000 Einwohner bei einer Fläche von idR bis zu 4.000 km² überschreitet die von Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV M-V gezogenen Grenzen nicht.

Zudem bedurfte es keiner auf Kreisebene bezogenen sog. Defizitanalyse, ob und inwieweit sich bei der bestehenden Kreisgebietsstruktur Mängel in der Verwaltung und/oder bei der Versorgung der Bevölkerung ergeben hätten. ... (wird weiter ausgeführt)

Dies gilt um so mehr, als die Kreisgebietsreform nicht etwa darauf ausgelegt ist, das Land M-V auf Kosten der Kommunen zu sanieren. Auch der strukturelle Aspekt der Überschaubarkeit eines Kreises ist eingehalten. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben nach Schaffung nachhaltig tragfähiger und effektiver Verwaltungsstrukturen einerseits und der Notwendigkeit der Erhaltung ehrenamtlich ausgeübter kommunaler Selbstverwaltung ist sachgerecht abgewogen worden.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, auch in den neu geschaffenen Kreisen werde kommunale Selbstverwaltung möglich sein, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch wenn zwei Landkreise geschaffen werden, die den angestrebten Flächenrichtwert von 4.000m² überschreiten. Kommunale Selbstverwaltung zielt darauf ab, die Bürger für die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten zu aktivieren; geprägt durch die bürgerschaftlich-demokratische Komponente der ehrenamtlichen Mitwirkung im Kreistag. Allerdings können angesichts der Vielfalt der kommunalen Ausgestaltung kreiskommunaler Mandatsausübung hinsichtlich der Größe kaum absolute Grenzen gezogen werden. Im vorliegenden Fall genügt es, festzustellen, dass gewichtige Beeinträchtigungen der kommunalen bürgerschaftlichen Mitwirkung verneint werden können. Es gibt keine verlässlichen Grundlagen darüber, dass die Bereitschaft, für den Kreistag zu kandidieren, mit zunehmender Fläche des Kreisgebietes abnimmt. Für die Bürgernähe wird es vielmehr auf die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Kreis und Einwohnern ankommen. ... (wird weiter ausgeführt)

Auch die bloße Anzahl der nun zusammengefassten Gemeinden lässt durchgreifende Bedenken nicht aufkommen.

Das LVerfG kann nicht feststellen, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Abwägung das Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben, nachhaltig tragfähige und effiziente Verwaltungsstrukturen zu schaffen, und der Notwendigkeit, die ehrenamtlich ausgeübte kommunale Selbstverwaltung zu erhalten, nicht hinreichend beachtet hätte.

Dies gilt um so mehr, als auch die Kriterien der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung selbst angelegt sind und damit einen verfassungsrechtlich beachtlichen Stellenwert haben.²

Das 6-+-2-Modell erweist sich im Ergebnis als nachvollziehbar und vertretbar.

Dieses System hat der Gesetzgeber umgesetzt. Daran vermag auch der Hinweis nichts zu ändern, eine Summe der Abweichungen vom

Leitbild und von den Leitlinien lasse eine Systemwidrigkeit erkennen. ... (wird weiter ausgeführt)

Die getroffenen einzelnen Abwägungsentscheidungen sind hinreichend begründet und in den Gesetzesmaterialien – insbesondere in der Gesetzesbegründung – nachvollziehbar festgehalten.

Dagegen, dass (nur) den Städten Rostock und Schwerin der Status einer kreisfreien Stadt belassen wurde, ist ebenfalls nichts zu erinnern. Der Gesetzgeber hat der zentralen Bedeutung der nunmehr eingekreisten Städte nicht zuletzt durch die Verleihung des neu geschaffenen Status einer großen kreisangehörigen Stadt Rechnung getragen. Im Übrigen steht der beschwerdeführenden Stadt kein Anspruch auf Rücknahme dieser Eingemeindung „zu Lasten Dritter“ zu. ... (wird weiter ausgeführt)

Der Hinweis auf das dem Planungsrecht entnommene „Gebot einer umfassenden Konfliktbewältigung“ geht fehl. Auf ein Gesetzgebungsverfahren ist dieser Grundsatz deswegen nicht anwendbar, weil die gesetzliche Regelung eine Vielzahl unterschiedlicher Lebenssachverhalte erfassen muss. Die hier streitige Kreisstrukturreform lässt den Beteiligten zur Umsetzung bewusst Freiraum für eine individuelle, den jeweiligen Gegebenheiten angepasste Lösung von Folgefragen.

c.

Das LVerfG sieht allerdings den Gesetzgeber angehalten, die tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes – vor allem auf das Ehrenamt – intensiv zu beobachten und gegebenenfalls dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf; etwa um dessen tatsächliche Ausführbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade und auch in besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen (Beobachtungs-iVm einer evtl. Nachbesserungspflicht). Der Staat hat die Rahmenbedingungen sicherzustellen, die vom Grundsatz her geeignet sind, allen passiv Wahlberechtigten eine Mandatsausübung in gleicher Weise tatsächlich zu ermöglichen.

3.

Unzulässig bzw. tlw. unbegründet wurden darüber hinaus die Verfassungsbeschwerden insoweit angesehen, als die Landkreise rügen, dass bei gleicher Ausgangssituation im Wesentlichen gleiche Sachverhalte ungleich behandelt worden seien; mit Blick auf die vom Kreisstrukturgesetz betroffenen Beamten und Arbeitnehmer, den Wertausgleich bei der Übertragung von Vermögensgegenständen, den zukünftigen Finanzausgleich, etc.

Zum Grundsatz der Periodizität der Wahlen stellt das LVerfG fest, dass eine Verkürzung von Wahlperioden – sei es mit Blick auf ein Gremium, sei es mit Blick auf eine Einzelperson – nicht grundsätzlich im Widerspruch zum Verfassungsrecht steht. Die Organe der beschwerdeführenden Gebietskörperschaften teilen dessen rechtliches Schicksal. Ihre im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantierten Rechte reichen nicht weiter als die Rechte der Gebietskörperschaften selbst. Mangels Identität des Wahlvolkes der alten Landkreise einerseits und der neu gebildeten Landkreise andererseits bedarf es zwingend einer neuen Wahlentscheidung auf der Grundlage der neuen Kreisstrukturen. ... (wird weiter ausgeführt)

Anmerkung:

Die kommunale Selbstverwaltung und seine grundgesetzliche Garantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG – einerseits ein hohes Gut. Dies

² Vgl. dazu auch Entscheidung des VerfG Bbg vom 21. März 2002 zum Az. 19/01.

bedeutet andererseits jedoch nicht – wie die vorliegenden Entscheidungen belegen –, dass es im kommunalen Bereich keine Veränderungen geben kann und darf.

Das LVerfG M-V kommt zu dem zutreffenden Ergebnis, dass das Wohl der Allgemeinheit eine Gebiets- und damit Verwaltungsreform rechtfertigt. Die demographische Entwicklung, das Ziel, nachhaltig tragfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen, das Kriterium der Effizienz und Wirtschaftlichkeit, das in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie selbst angelegt ist, etc. waren/sind begründeter Anlass, über die Struktur in M-V nachzudenken. Diese Überlegungen könnten darüber hinaus Ausgangspunkt sein, insgesamt über die Effizienz und Wirtschaftlichkeit unserer kommunalen Verwaltungsstrukturen in – einem von der EU en detail mit VOen und Richtlinien vorbestimmten – Gemeinwesen nachzudenken. Die demographische Entwicklung und das Gebot der nachhaltig tragfähigen und darüber hinaus finanzierbaren Verwaltung betreffen nicht nur M-V. Im Flächenstaat „Ruhrgebiet“ ist es keine Seltenheit, dass Kommunen rückläufige Einwohnerzahlen ausweisen. Ist es dann weiterhin gerechtfertigt, bei einer Einwohnerzahl von nun z.B. 380.000 Einwohnern (ehemals 410.000) zukünftig über sechs Bezirksvertretungen mit jeweils 19 Bezirksvertretern und jeweils einer Bezirksverwaltung sowie über 82 Stadtverordnete mit einer Verwaltungsspitze neben dem Hauptverwaltungsbeamten von 8 Beigeordneten auszuweisen? Der vielfach anzutreffende Lösungsvorschlag der Stellenbesetzungssperre und/oder der KW-Vermerke kann dies nicht auffangen. Auch dann, „wenn man die bürgerschaftlich-demokratische Dimension kommunaler Selbstverwaltung zu Recht als gewichtig ansieht, können auch ineffiziente – sich selbst verwaltende – kommunale Strukturen ebenso eine Gefahr darstellen.“³

E.B.

Wasserversorgungsbeitrag für Wasseranschluss

(OVG Koblenz, Urt. v. 24.2.2010 – 6 A 10977/09)

Die Gemeinde kann einen Wasserversorgungsbeitrag beanspruchen, wenn ein vorhandenes Versorgungssystem technisch vollständig umgestellt und erneuert wird.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Als eine im Jahre 1959 in einer Straße verlegte Wasserleitung erneuert werden musste, war die Veränderung so erheblich, dass die ursprüngliche Anlage nicht mehr mit der neuen Anlage identisch war. Hiervon ist auszugehen, wenn aufgrund einer Neuplanung ein neues System geschaffen wird, das nach Lage und räumlicher Ausdehnung sowie seiner Leistungskapazität der bisherigen Anlage nicht mehr vergleichbar ist. Anders ist es, wenn die vorhandenen Anlagenteile nur durch moderne, dem neuesten Stand der Technik entsprechende, in ihrem Umfang und ihrer Funktion gleichartige Teile ausgetauscht werden. Eine solche Maßnahme ist lediglich ein Ausbau, der dadurch charakterisiert ist, dass eine Anlage unter Beibehaltung ihrer Identität auf den neuesten Stand gebracht wird.

³ Vgl. S. 53 der Entscheidungsgründe zum Az. LVerfG 21/10.

Die grundlegende Veränderung ist die erstmalige Herstellung einer Einrichtung im Sinne des Kommunalabgabenrechts, so dass die Gemeinde berechtigt ist, von den Eigentümern der durch die neue Einrichtung mit Frischwasser versorgten Grundstücke einen Wasserversorgungsbeitrag zu fordern (vgl. § 7 Abs. 2 KAG RP).

Zu diesem Ergebnis ist das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz gekommen.

F. O.

Entfernung des Feuerwehrführers

(OVG Koblenz, Beschl. v. 28.10.2010 – 7 A 11089/10)

Der Feuerwehrführer, der nachgeordneter Ehrenbeamter des Bürgermeisters ist, hat diesem gegenüber eine allgemeine Dienst- und Treuepflicht sowie die Pflicht seinen Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Nachdem der Bürgermeister den Wehrführer von seiner Funktion bei der freiwilligen Feuerwehr entbunden und ihn darüber hinaus als ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen entpflichtet hatte, kam es zu einem Prozeß beim Verwaltungsgericht. Der Bürgermeister hatte darauf abgestellt, der Betroffene hätte anknüpfend an sein Verhalten im Zusammenhang mit der von ihm selbst vorgenommenen Abmeldung des Festnetzanschlusses des Feuerwehrgerätehauses, ein Jahr später teils unwahre Presseerklärungen nach einer Feuerwehrübung abgegeben, sowie Reaktionen auf die vom Bürgermeister gesuchte persönliche Aussprache zur Entstehung und Fortdauer von Spannungen beigetragen.

Mit diesem Sachverhalt hat sich das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz befasst. Es ging darum, ob für die Entscheidung ein rechtfertigender „wichtiger Grund“ vorlag.

Ein wichtiger Grund in diesem Sinne ist gegeben, wenn Tatsachen vorliegen, aufgrund derer unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und Abwägung der widerstreitenden Interessen die Zugehörigkeit des Betroffenen zur Feuerwehr untragbar und unzumutbar ist. Das ist insbesondere der Fall, sofern die ehrenamtlichen Dienstpflichten schwerwiegend verletzt werden und damit die Erfüllung der Aufgaben der Feuerwehr ernstlich gefährdet ist. Hierzu zählt ein erheblicher Verstoß gegen den allgemeine Dienst- und Treuepflicht sowie die Pflicht, seinen Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen. Auch kann eine derartige Gefährdung u. a. dann angenommen werden, wenn ein Feuerwehrangehöriger die Dienstbereitschaft und die Disziplin systematisch untergräbt, etwa durch schwerwiegende Beleidigung der Führung bzw. des Vorgesetzten oder permanentes Unruhestiften.

Nach der Auffassung des Gerichts lag in einem bestimmten Verhalten des Wehrführers eine bewusste Herabwürdigung der Person des Bürgermeisters im Ansehen seiner eigenen Bediensteten. Der Betroffene hatte jeden Respekt vor seinem Dienstvorgesetzten vermissen lassen. Insbesondere hätte er mit dem Vorwurf der Führungsschwäche und der Behauptung, der Bürgermeister liege normalerweise um 8.30 Uhr morgens noch im Bett, dessen Autorität sogar bei den Mitarbeitern der Verwaltung beschädigt und ihn angesichts der weiteren Äußerung, dies könne dem Bürgermeister so weitergegeben

werden, darüber hinaus in provozierender Weise verletzt. Unerheblich war demgegenüber die Auffassung des Betroffenen, die telefonischen Erklärungen wären nicht öffentlich vorgenommen worden, sondern nur innerhalb der Verwaltung. Jedenfalls war es darum gegangen, den Bürgermeister zu diskreditieren.

Der Betroffene war mit bestimmten Streitpunkten auch an die Öffentlichkeit gegangen und die Machtprobe mit fortgesetzter, gegen den Bürgermeister gerichteter Polemik auf die Spitze getrieben. Er hatte der Presse gegenüber auch erklärt, nach seiner Ansicht wäre der Bürgermeister nicht mehr tragbar, da er den Brandschutz nicht gewährleisten könne. Mit solchen mutwilligen Beschuldigungen war einer vertrauensvollen Beziehung zwischen dem Bürgermeister und dem Wehrführer jegliche weitere Grundlage entzogen.

Der Wehrführer hatte außer Acht gelassen, dass er nachgeordneter Ehrenbeamter des Bürgermeisters war.

F. O.

Regenwasserkanalisation bei Starkregen

(OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.1.2011 – 9 LA 130/10)

Eine Regenwasserkanalisation muss so beschaffen sein, dass sie eine große Menge Niederschlagswasser aufnimmt. Es kann nicht verlangt werden, dass die Kanalisation einen Starkregen aufnimmt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Nachdem ein Starkregen zu der Überflutung eines Grundstücks geführt hatte, verlangte dessen Eigentümer die Durchführung bestimmter Maßnahmen, um einen erneuten Schadeneintritt zu vermeiden. Von der Gemeinde konnte verlangt werden, dass die Grundstücksverhältnisse so berücksichtigt wurden, wie sie sich im Zeitpunkt der Planung ihrer Regenwasserkanalisation wahrscheinlich auf Dauer darstellte. Jedoch können die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit einer Regenwasserkanalisation nicht schematisch festgelegt werden. Allgemein ist davon auszugehen, dass es nicht jährlich zu Überflutungen und zum Rückstau an Grundstücken kommt. Eine gemeindliche Regenwasserkanalisation ist unzureichend und bietet nicht den erforderlichen Schutz der Anlieger, wenn mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit angenommen werden muss, jährlich einmal einer Überschwemmung ausgesetzt zu werden. Die Leistungsfähigkeit der Kanalisation muss aufgrund einer umfassenden Würdigung aller maßgeblichen abwasserwirtschaftlichen, technischen und topographischen Gelegenheiten ernstlich ermittelt werden und kann sich nicht auf den sogenannten Berechnungsregen beschränken. Er ist zwar ein wesentliches Kriterium für die Dimensionierung der Kanalisation, kann jedoch nicht das Einzige sein. Vielmehr sind zusätzlich auch die Geländeverhältnisse und der mögliche Fließweg bei Austritt aus den Einläufen zu beachten. Aus der Sicht des betroffenen Grundstückseigentümers, auf dessen Schutz die Anlage auch ausgelegt sein muss, ist die „Überstauungshäufigkeit“, also der Anstieg des Wasserspiegels bis auf Geländehöhe, als Maßstab für die Auslegung und die Leistungsfähigkeit der Kanalisation geeigneter als die Regenhäufigkeit. Eine allein auf den Berechnungsregen abgestellte Beurteilung ist insbesondere dann nicht ausreichend, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine darauf zuge-

schnittene Anlage außer Stande ist, das anfallende Regenwasser nicht nur in seinen Ausnahmefällen, sondern darüber hinaus auch bei häufigen, auch im Rahmen einer generalisierten Betrachtungsweise zu berücksichtigenden Anlässen zu bewältigen. Das kann etwa der Fall sein, wenn es in dem betroffenen Straßenzug trotz einer Auslegung der Kanalisation auf den Berechnungsregen immer wieder zu Überschwemmungen kommt. Ein Abwehranspruch gegen Überschwemmungen kann aber bei ungünstigen topographischen Gegebenheiten des Anliegergrundstücks ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Ein uneingeschränktes Höhenniveau des Anliegergrundstücks muss von der Gemeinde bei der Anlegung der Kanalisation nur eingeschränkt berücksichtigt werden.

Weiter vertritt das Gericht die Auffassung, das Abwasserkanäle nicht so ausgelegt sein müssen, dass es auch bei einem ganz ungewöhnlichen und seltenen Starkregen, also in Extremfällen, nicht zu einem Rückstau kommt. Eine Amtspflichtverletzung entfällt bei einem Jahrhundertregen.

Die Kanäle müssen aber so beschaffen sein, dass die Anlieger und Nutzer im Rahmen des Zumutbaren vor Überschwemmungsschäden geschützt sind. Der Schutz ist nicht hinreichend gewährleistet, wenn die Anlieger es hinnehmen müssen, einmal jährlich einer Überschwemmung ausgesetzt zu sein.

F. O.

Anspruch auf Benutzung von Räumen im gemeindeeigenen Bürgerhaus

(OVG Magdeburg, Beschl. v. 5.11.2010 – 4 M 221/10)

Eine Gemeinde ist verpflichtet, Räume in ihrem Bürgerhaus auch einer politischen Partei zur Verfügung zu stellen, die nicht ortsansässig ist.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Die Gemeinden sind nicht unbedingt begeistert, wenn irgendwelche Gruppen Räumlichkeiten für eine Veranstaltung benutzen wollen. Dies gilt insbesondere für politische Parteien. Es kommt darauf an, ob sich die beabsichtigte Nutzung im Rahmen der Zweckbestimmung der Einrichtung hält.

In dem konkreten Fall stand fest, dass die Räumlichkeiten insgesamt in 13 Fällen für parteipolitische Veranstaltungen zur Verfügung gestellt worden waren. Darauf konnte sich jetzt auch die Partei berufen, die in dem Bürgerhaus einen Bundesparteitag durchführen wollte (vgl. § 5 PartG). Demgegenüber konnte die Gemeinde nicht mit Erfolg geltend machen, die Räume würden ausschließlich für regional bestimmte Veranstaltungen zur Verfügung stehen, denn bei den vorangegangenen Benutzungen der Gemeinderäume hatte es sich nicht um Veranstaltungen mit regionaler Ausrichtung gehandelt. Mit der Entscheidung, nur im Gemeindegebiet ortsansässigen Parteien die Räume zu überlassen, würden Parteien, die im Gemeindegebiet noch keinen Ortsverband begründet hatten, benachteiligt. Es ging um Räumlichkeiten mit 400 Sitzplätzen, so dass auch nicht mit Erfolg geltend gemacht werden konnte, die Veranstaltung hätte ein beträchtliches Verkehrsaufkommen und damit Verkehrsprobleme zur Folge.

F. O.

Permanente polizeiliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum

(VG Hannover, Urt. v. 14. 7. 2011 –10 A 5452/10)

1. Eine dauerhafte Videoüberwachung, die aufgrund der technischen Möglichkeiten der eingesetzten Kameras die Erhebung personenbezogener Daten zu jeder Tages- und Nachtzeit ermöglicht, stellt auch dann einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, wenn die Daten nicht gespeichert werden.

2. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob § 32 Abs. 3 Nds. SOG, der eine Überwachung öffentlich zugänglicher Räume mittels technischer Mittel erlaubt, mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar ist.

3. Die von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG (= z. B. § 15a Abs. 1 Satz 2 PolG NRW) geforderte Offenheit der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel ist nur dann gewährleistet, wenn der von der Videoüberwachung im öffentlichen Raum erfasste Überwachungsbereich am Ort der Überwachung für die Betroffenen erkennbar ist.

4. Die Bekanntgabe der Standorte von Überwachungskameras im Internet genügt nicht, um die Offenheit der Videoüberwachung sicherzustellen.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung (aus den Gründen):

I. Zum Sachverhalt:

Der Kläger (K) wendet sich mit seiner Klage gegen die Videoüberwachung des öffentlichen Raums in F., soweit sie nicht zum Zwecke der reinen Verkehrsüberwachung erfolgt.

Die Polizeidirektion F. überwacht auf der Grundlage des § 32 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) mit insgesamt 78 Kameras den öffentlichen Raum an verschiedenen Orten in der Innenstadt G., auf dem Messegelände und entlang der Hauptverkehrsrueten. Die Kameras sind alle mit einer Aufzeichnungstechnik ausgestattet, schwenkbar und verfügen über eine Zoomfunktion. Die Bildsignale der Kameras werden in die Lage- und Führungszentrale der Polizeidirektion übertragen. Soweit die übertragenen Bilder auch aufgezeichnet werden, was bei weniger als der Hälfte der Kameras der Fall ist, erfolgt die Aufzeichnung auf einem Ringspeicher, so dass sie aus technischen Gründen nach fünf Tagen und fünf Stunden überschrieben wird. Die Polizei hat die Standorte aller Kameras im Internet bekanntgegeben. Seit dem Jahr 2007 überprüft die Polizeidirektion die Kamerastandorte hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung in Bezug auf Straftaten von erheblicher Bedeutung und auf gefährliche Körperverletzungsdelikte sowie auf die mögliche Begehung terroristischer Straftaten an oder in besonders gefährdeten Objekten und entscheidet auf der Grundlage des Überprüfungsergebnisses, ob die Aufzeichnungstechnik der jeweiligen Kamera aktiviert wird. K macht im Wesentlichen geltend, er halte sich aus privaten Gründen häufig an verschiedenen Orten in F. auf und sei durch die Videoüberwachung, insbesondere durch die Bildaufzeichnung, in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt. Die Videoüberwachung sei rechtswidrig, weil sie nicht „offen“ i.S.d. § 32

Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG erfolge. Die Kameras seien nicht alle erkennbar; an einigen Standorten seien die Kameras an oder auf hohen Häusern angebracht und dem Blick entzogen. An zahlreichen anderen Standorten seien sie auf hohen Pfeilern angebracht und damit ebenfalls außerhalb des Blickfeldes von Passanten.

II. Zur Rechtslage:

Das Gericht erörtert zunächst die Zulässigkeit der Klage. Behandelt werden nur einige – von den Parteien (vermutlich) thematisierte – Sachverhaltsvoraussetzungen, insbesondere die Klagebefugnis. Die Kammer geht von einer allgemeinen Leistungsklage aus, nicht von einer Anfechtungsklage. Zutreffend wird der Betrieb bzw. die Einstellung der Anlage als Realakt eingestuft; es fehlt an der für einen Verwaltungsakt erforderlichen „Regelung“ (s. § 35 VwVfG). Zur Vermeidung von sog. Popularklagen wird § 42 Abs. 2 VwGO analog angewendet, d.h. es muss die Möglichkeit einer Rechtsverletzung vorliegen. In concreto war eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit 1 Abs. 1 GG) nicht ausgeschlossen.

Eine Leistungsklage ist begründet, wenn dem Kläger ein Anspruch auf das gewünschte Verhalten der Behörde zusteht. Das kann ein Handeln oder – wie hier – ein Unterlassen sein. Wenn der – abzuwehrende – Realakt einen Eingriff in (Grund-)Rechte darstellt, muss das Handeln der Behörde auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen. Insofern kam hier § 32 Abs. 3 Nds. SOG in Frage, wonach die Polizei öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung für Zwecke der Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge (§ 1 Abs. 1) offen beobachten darf. Eine Aufzeichnung der Bilder ist unter bestimmten weiteren Voraussetzungen – etwa bei Gefahr der Begehung erheblicher Straftaten – zulässig. Das Gericht äußert insofern erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift. Es lässt offen, ob die Norm einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist – und damit „gerettet“ werden kann –, weil bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen nicht erfüllt seien.

1. Zulässigkeit der Klage

a) Statthaftigkeit

Die mit dem Hauptantrag verfolgte Klage ist als **Leistungsklage** in Form der Unterlassungsklage statthaft, weil sie sich gegen die Bildbeobachtung und -aufzeichnung und damit gegen **schlicht-hoheitliches Handeln** wendet.

b) Klagebefugnis

K ist entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO auch **klagebefugt**. Er macht mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, das die Befugnis des Einzelnen gewährleistet, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfGE 65, 1, 42 f. – „Volkszählung“), ein subjektiv-öffentliches Recht geltend. K kann sich nicht nur auf eine **mögliche Verletzung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung** durch die Aufzeichnung der übermittelten Bilder berufen, sondern bereits durch die bloße Beobachtung mittels Bildübermittlung.

Aufgrund der technischen Möglichkeiten, erhobene Daten zu speichern, auszuwerten und mit anderen Datenbeständen abzugleichen, sind durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur nach ihrer Art sensible Daten geschützt, sondern auch solche

mit einem nur geringen Informationsgehalt (vgl. BVerfGE 65, 1, 45; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03 –, NJW 2007, 2464, 2466; BVerfGE 120, 378, 398). Auch entfällt der grundrechtliche Schutz nicht schon deshalb, weil der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 –, NVwZ 2007, 688, 690 f.). Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist durch Datenerfassungen lediglich dann nicht begründet, soweit die Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden (vgl. BVerfGE 100, 313, 366; 107, 299, 328; 115, 320, 343; 120, 378, 399). Nach dieser Maßgabe greift die Bildaufzeichnung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, weil personenbezogene Daten gespeichert und für die weitere Verwertung bereit gehalten werden (vgl. nur BVerfGE 120, 378, 400 f.; BVerfG, NVwZ 2007, 688; VGH Ba.-Wü., Urt. v. 21.07.2003, a.a.O., S. 500; OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2010 – 4 Bf 276/07 –, NordÖR 2010, 498, 499 f.). Unter den Bedingungen der von dem Beklagten (Bekl.) eingesetzten Kamertechnik ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Überzeugung der Kammer darüber hinaus bereits durch die **bloße Beobachtung mittels Bildübertragung** in die Leitzentrale der Polizeidirektion F. beeinträchtigt (so auch VGH Ba.-Wü., a.a.O., S. 500, m.w.N.; OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2010, a.a.O., S. 500; a. A. Saija, Kommentar zum Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Stand: Juli 2010, Nds. SOG § 32 Rz. 4; Ipsen, Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. 2010, Rz. 496.). Die Überwachungskameras gestatten nicht nur durch ihre um mehrere Meter erhöhte Installation einen Übersichtsblick, sie sind überdies schwenkbar und mit einer Zoomfunktion ausgestattet. Dies ermöglicht eine gegenüber dem menschlichen Auge großflächigere und intensivere Beobachtung. Die Beobachtung kann darüber hinaus zu jeder Tages- und Nachtzeit stattfinden. Die Bildübertragung in die Lage- und Führungszentrale der Polizeidirektion F. bietet überdies die Möglichkeit der zeitgleichen Auswertung der Bilder. Die Auswertungsmöglichkeiten in Echtzeit begründen nach Auffassung der Kammer die Eingriffsqualität der Beobachtung; um einen bloßen „Wahrnehmungsschutz“ (so Ipsen, a.a.O.) geht es hier also nicht (mehr). Bei dieser Wertung hat die Kammer auch in Rechnung gestellt, dass die anlasslose, großflächige Bildbeobachtung der Bevölkerung nicht nur ein Gefühl der Sicherheit geben soll (s. LT-Drs. 14/2788, S. 8) und vermutlich auch gibt, sondern dass sie als Kehrseite des Sicherheitsgefühls auch **Einschüchterungseffekte** haben kann, die zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen können (vgl. BVerfGE 65, 1, 42; 113, 29, 46). Denn die Unbefangenheit des Verhaltens wird gefährdet, wenn die Streubreite von Ermittlungsmaßnahmen dazu beiträgt, dass Risiken des Missbrauchs und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen (vgl. BVerfGE 107, 299, 328; 115, 320, 354 f.). Da K schlüssig vorträgt, dass sich wichtige Bereiche seines Privatlebens in F. abspielen, ist es nicht ausgeschlossen, dass er durch den Betrieb der Videoüberwachung des öffentlichen Raums in seinem Grundrecht nachteilig betroffen sein kann.

2. Begründetheit

Die Klage ist mit dem Hauptantrag begründet.

a) (Verfassungsgemäße) Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage des Unterlassungsanspruchs ist § 32 Abs. 3 Nds. SOG.

Zweck der Vorschrift ist es (auch), den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch eine unzulässige Datenerhebung im öffentlichen Raum in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird. Diese Schutzrichtung ergibt sich aus der datenschutzrechtlichen Zielrichtung, die den Regelungen des 2. Abschnitts des Nds. SOG zugrunde liegt und die sich insbesondere in den Grundsätzen der Datenerhebung nach § 30 niedergeschlagen hat. Diese Zielrichtung verbietet eine Auslegung der Vorschrift i. S. einer objektivrechtlichen Befugnisnorm ohne Anspruchscharakter.

Wollte man § 32 Abs. 3 Nds. SOG keinen derartigen Inhalt beimessen, könnte sich K jedenfalls auf einen Unterlassungsanspruch aus seinem **allgemeinen Persönlichkeitsrecht** aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung berufen (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2010, a.a.O., S. 499). Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist zwar nicht schrankenlos gewährleistet; der Einzelne muss jedoch nur solche Beschränkungen dieses Rechts hinnehmen, die auf einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage beruhen und die den Vorgaben dieser gesetzlichen Grundlage entsprechen.

Ob § 32 Abs. 3 Nds. SOG eine derartige **verfassungsmäßige gesetzliche Grundlage** darstellt – und damit K nicht nur einen Unterlassungsanspruch gegen gesetzwidrige Maßnahmen des Bekl. vermittelt, sondern von letzterem als Rechtsgrundlage für die Maßnahmen der Videoüberwachung herangezogen werden kann – hält die Kammer für fraglich. Sie hegt Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit insbesondere von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG. Selbst unter Berücksichtigung der geringen Eingriffstiefe einer offenen Beobachtung im öffentlichen Straßenraum genügt die Vorschrift jedenfalls nach ihrem Wortlaut nicht den Anforderungen, die das BVerfG an die Bestimmtheit und Normenklarheit einer Rechtsgrundlage stellt, die Behörden zu Eingriffen in Grundrechte der Bürger ermächtigt.

aa) Das **Bestimmtheitsgebot** soll sicherstellen, dass der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen über Grundrechtseingriffe und deren Reichweite selbst trifft, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Ferner erlauben die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann. Der Gesetzgeber hat deshalb Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs **hinreichend bereicherspezifisch, präzise und normenklar** festzulegen (vgl. bereits BVerfGE 65, 1, 44 ff., 54; ausführlich BVerfGE 100, 313, 359 f., 372; 110, 33, 53; 113, 348, 375; BVerfG, NJW 2007, 2464, 2466). Da die Vorschrift auch der **Gefahrenverhütung** dienen soll und damit eine Anknüpfung an eine konkrete Gefahrenlage, wie sie die Maßnahmen der Gefahrenabwehr nach dem Nds. SOG kennzeichnen, entfällt, müssen die Bestimmtheitsanforderungen an dieser **Vorfeldsituation** ausgerichtet werden. Das bedeutet, die Norm muss handlungsbegrenzende Tatbestandselemente enthalten, die einen Standard an Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit vergleichbar dem schaffen, der für die überkommenen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung rechtsstaatlich geboten ist (vgl. BVerfGE 113, 348, 377).

Die Anknüpfung an die Aufgaben der Polizei nach § 1 Abs. 1 Nds. SOG genügt nicht, den Tatbestand des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG hinsichtlich des Anlasses der Datenerhebung und hinsichtlich des Verwendungszwecks der Daten hinreichend einzugrenzen. Die Bildbeobachtung dient in erster Linie dem Zweck der Gefahrenverhütung (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG; vgl. auch LT-Drs. 15/4212,

S. 5). Da der **Begriff der Gefahr denkbar weit** ist und jede Sachlage erfasst, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung – Begriffe, die ihrerseits weit sind (vgl. BVerfGE 69, 315, 352) – einzutreten droht (vgl. § 2 Nr. 1a Nds. SOG), ist eine tatbestandliche Begrenzung über die Zielrichtung der Bildbeobachtung kaum möglich. Dies wird schon illustriert durch das Verständnis des Bekl., auch die permanente Beobachtung des fließenden Verkehrs mit Kameras auf Grundlage des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG zu betreiben. Begrenzt wird der Tatbestand auch nicht durch das **Merkmal der Erforderlichkeit**. Die Bildbeobachtung muss danach zur Gefahrenverhütung besser geeignet sein als andere Maßnahmen der Gefahrenverhütung, wie etwa die Präsenz von Polizeibeamten auf Streifenfahrten, Kontrollgängen u.ä. Unter der Annahme, die Bildbeobachtung ist zur Gefahrenverhütung geeignet (vgl. VGH Ba.-Wü., Urt. v. 21.07.2003, a.a.O., S. 502; OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2010, a.a.O., S. 504; Fetzer/Zöller, NVwZ 2007, 775, 778, m.w.N.), steht nach Auffassung der Kammer außer Frage, dass eine permanente anlasslose Beobachtung unter den Bedingungen beschränkter personeller Mittel der Polizeibehörden effektiver ist als eine stichprobenhaft erfolgende anlasslose Überwachung durch Polizeibeamte. Schließlich bietet auch der **räumliche Anwendungsbereich** des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG, der auf öffentlich zugängliche Orte beschränkt ist, kaum Anhaltspunkte für eine dem Bestimmtheitsgebot genügende Einschränkung des Tatbestandes. Letztlich erlaubt die Vorschrift jedenfalls nach ihrem Wortlaut (in den Grenzen von Art. 13 GG) die flächendeckende Beobachtung öffentlich zugänglicher Orte in Niedersachsen.

bb) Aufgrund der Weite ihres Anwendungsbereichs dürfte die Vorschrift auch gegen das **Übermaßverbot** verstoßen. Die anlasslose Beobachtung dient nämlich nicht ausschließlich dem Schutz eines besonders hohen Schutzguts der Verfassung und ist auch **nicht** in irgendeiner Weise **verfahrensrechtlich** – etwa durch einen Behördenleitervorbehalt – **abgesichert** (vgl. zu diesen Kriterien BVerfG, Urt. v. 14.07.1999 – 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95 – NJW 2000, 55, 63; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2007, Rz. 340).

b) Voraussetzungen

Ob § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG einer Auslegung zugänglich ist, die den Tatbestand in verfassungsgemäßer Weise einengt, hat die Kammer indes nicht zu entscheiden. Denn der Unterlassungsanspruch des K besteht schon deshalb, weil hier die Voraussetzungen von § 32 Abs. 3 Nds. SOG nicht vorliegen. Die Videoüberwachung, der K in F. ausgesetzt ist, ist rechtswidrig. Die Bildbeobachtung (und folglich auch die Aufzeichnung der übermittelten Bilder) in der von dem Bekl. praktizierten Art ist schon deshalb rechtswidrig, weil sie nicht offen erfolgt. Der Begriff der **offenen Datenerhebung** bedeutet nicht, dass die Datenerhebung nicht verdeckt erfolgt. Das Nds. SOG kennt neben dem Begriff der offenen Datenerhebung auch den Begriff der verdeckten Datenerhebung, etwa in § 30 Abs. 2 Satz 2. Hiermit gemeint ist indes nicht die Datenerhebung, die nicht als solche erkennbar ist (so Saipa, a.a.O., § 30 Rz. 6), sondern die nicht erkennbar sein **soll**. Zur mangelnden Erkennbarkeit hinzukommen muss also als subjektives Element ein zielgerichtetes Verdecken.

Hinweis: Die Rechtslage in den anderen Bundesländern ist vergleichbar. § 9 Abs. 4 PolG NRW beispielsweise sieht als Grundsatz die offene

Datenerhebung vor. Maßnahmen der verdeckten Datenerhebung dürfen (nur) getroffen werden, wenn sie durch Gesetz zugelassen sind (s. z. B. die §§ 17 ff. PolG NRW).

Im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Zielsetzung des § 32 Abs. 3 Nds. SOG ist vielmehr zu fordern, dass die Videoüberwachung für den Betroffenen als Datenerhebung erkennbar ist. Erst die offene Datenerhebung bewirkt nämlich, dass der Betroffene von der Datenerhebung Kenntnis erhält und sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die hieraus abgeleiteten Rechte wahrnehmen kann (Böhrenz/Unger/Siefken, Nds. SOG, 8. Aufl. 2005, § 30 Rz. 8). Hieraus folgt auch, dass die **Datenerhebung an ihrem Ort selbst erkennbar** sein muss (so auch VGH Ba.-Wü., Urt. v. 21.07.2003, a.a.O., S. 505). Die Erkennbarkeit der Überwachung rechtfertigt im Übrigen auch ihren Einsatz als Maßnahme der Gefahrenverhütung. Denn nur wenn sie erkennbar ist, kann sie ihre abschreckende Wirkung vollumfänglich entfalten.

Gefordert ist im Hinblick auf den Schutzzweck des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG nach Überzeugung der Kammer darüber hinaus, die Reichweite der Beobachtung kenntlich zu machen. Auf welchem Wege dies geschieht, bleibt dem Bekl. überlassen, wobei Hinweisschilder, die am äußersten Rand des Aufnahmeraums angebracht sind, wohl praktikabler sind als andere Maßnahmen wie etwa eine Kennzeichnung der Reichweite der Kameras auf der Straße selbst. Dagegen kommt es nicht darauf an, ob die Kameras selbst zu erkennen sind. Der Hinweis des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung, im Falle einer Beschilderung der Reichweite könne der Standort der Kameras weiterhin tatsächlich verborgen sein, ist damit unerheblich.

Nach Auffassung der Kammer ist der Umstand der Datenerhebung durch Bildbeobachtung und -aufzeichnung in F. durch die von dem Bekl. eingesetzten Kameras nicht erkennbar, sei es, dass die Kameras mit bloßem Auge nicht erkennbar sind, weil sie zu hoch angebracht sind, sei es, dass sie nicht als der Datenerhebung dienende Kameras erkennbar sind, weil sie bei der Vielzahl technischer Einrichtungen im öffentlichen Raum bei unbefangener Betrachtung allen möglichen Zwecken dienen könnten. Die von der Polizeidirektion F. eingerichtete **Internetseite** stellt die Offenheit der Datenerhebung nicht her, weil sich auf der Seite nur diejenigen informieren können, die dies recherchieren, nicht aber unbefangene Bürger, die nicht mit einer Datenerhebung rechnen. Im Übrigen ergibt sich aus der Darstellung im Internet auch nicht die Reichweite der Kameras, so dass es den Betroffenen selbst dann, wenn sie eine Kamera als solche erkannt haben oder sich im Internet auf der Seite der Polizeidirektion F. über die Standorte informiert haben, verwehrt ist, ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung wirksam auszuüben und sich ggf. der Datenerhebung zu entziehen.

J.V.

Zur Strafbarkeit einer sog. Abo-Falle

(OLG Frankfurt, Beschl. v. 17. 12. 2010 – 1 Ws 29/09)

1. Ein Webseitenbetreiber, der durch die Gesamtgestaltung seiner Seite beabsichtigt, den Nutzer über die Entgeltlichkeit seines Angebots zu täuschen, kann sich aufgrund dieser (konkludenten) Täuschung wegen Betrugs (§ 263 StGB) strafbar machen.

2. Eine Täuschung kann grundsätzlich auch dann gegeben sein, wenn der Erklärungsempfänger bei sorgfältiger Prüfung den wahren Charakter der Erklärung hätte erkennen können

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Die Angeschuldigten waren in der Geschäftsleitung eines britischen Unternehmens mit Sitz in Deutschland tätig. Das Unternehmen betrieb diverse Websites. Gegenstand der Websites waren Routenplaner, Gedichte-Archive, Vorlagen-Archive, Grafik-Archive, Grußkarten-Archive, Spieledatenbanken, Rezepte-Archive, Tattoo-Archive, Rätsel-Angebote, Hausaufgaben-Angebote, ein Gehaltsrechner und Informationsangebote. Für die Inanspruchnahme der Websites wurden nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Unternehmens Preise zwischen circa 30 und 60 € berechnet. Der Hinweis auf die Kostenpflichtigkeit war nur über die Beachtung eines „Sternchenhinweises“ oder durch Lektüre der Geschäftsbedingungen erkennbar. Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen haben bei einem Papierausdruck im Microsoft-Word-Schriftbild „Times New Roman“ bei einer Typengröße von 12 und einzeiligem Zeilenabstand – unter Beachtung eines Seiteneinzuges von vier Zentimetern und entsprechenden Textlücken bei den Überschriften – einen Umfang von neun Seiten. Nach Auffassung des Gerichts besteht bei dieser Website-Gestaltung der **Verdacht des Betruges** (§ 263 StGB). Die Betreiber der Seite **täuschten schlüssig Kostenfreiheit vor**, obwohl ein durchschnittlicher Internetkunde davon ausgehen durfte, einen kostenlosen Service in Anspruch zu nehmen. Das Unternehmen habe gegen § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 der **Preisangabenverordnung** verstoßen. Danach sind Preisangaben leicht erkennbar und deutlich lesbar zu gestalten. Diese Voraussetzungen sind nach Ansicht des Gerichts nicht erfüllt. Die Website sei so gestaltet, dass zwischen dem Aufruf der Seite und dem Erlangen der Information über die Kostenpflicht unnötige Zwischenschritte in Form des Aufrufs der Allgemeinen Geschäftsbedingungen und der Lektüre des längeren Textes lägen. Aufgrund des nicht den normativen Anforderungen genügenden, unzureichenden Hinweises auf die Entgeltlichkeit der Leistung sei daher ein schlüssiges Miterklären der Unentgeltlichkeit zu bejahen. Etwas anderes ergebe sich auch nicht daraus, dass den Benutzern bei sorgfältiger Prüfung ohne weiteres erkennbar gewesen sei, dass sich auch im nicht bei Aufruf sichtbaren Teil der Website noch erhebliche Informationen befinden. Denn Leichtgläubigkeit oder Erkennbarkeit der Täuschung bei hinreichend sorgfältiger Prüfung schließe die Schutzbedürftigkeit des potentiellen Opfers und damit eine Täuschung nicht aus. Vorliegend sei eine planvolle Vorgehensweise der Angeschuldigten zu bejahen, weil die gesamten von ihnen betriebenen Websites ihrer Gestaltung nach darauf angelegt seien, die Kostenpflicht und die vertragliche Bindung zu verschleiern. Die damit zu bejahende Täuschung habe auch einen **Irrtum** bei den Nutzern der jeweiligen Websites zur Folge gehabt. Die Nutzer der Websites hätten fehlerhaft angenommen, sie würden ein kostenloses Internetangebot nutzen. Hierauf beruhe eine irrumsbedingte **Vermögensverfügung**. Dass die Nutzer hierbei täuschungsbedingt kein Bewusstsein einer Vermögensverschiebung hatten, sei unerheblich. Schließlich sei den Betroffenen auch ein **Vermögensschaden** entstanden. Vorliegend werde die täuschungsbedingte Entstehung der Verbindlichkeit durch den wirtschaftlichen Wert der Gegenleistung nicht aus-

geglichen, weil die entgeltliche, abonnementsweise Beziehung der angebotenen Leistungen für die Nutzer wirtschaftlich sinnlos sei. Es gebe insbesondere genügend kostenlose Alternativangebote im Internet. Der Betrug sei auch in den Fällen, in denen im Ergebnis keine Zahlungen geleistet wurden, bereits vollendet. Die schädigende Verfügung sei bereits in dem Vertragsschluss zu sehen, wobei der Schaden darin bestehe, dass der schuldrechtlichen Verpflichtung des Getäuschten ein wirtschaftlich nicht gleichwertiger Anspruch gegenüberrete.

Die Angeschuldigten seien schließlich hinreichend verdächtig, die qualifizierenden Regelbeispiele des § 263 Abs. 3 Nr. 1 StGB (Gewerbsmäßigkeit) und § 263 Abs. 3 Nr. 2, 2. Alternative StGB (Gefahr des Verlustes von Vermögenswerten für große Anzahl von Personen) erfüllt zu haben.

J.V.

Gemeinde haftet für falsche Amtsführung des Ortsvorstehers

(OLG Karlsruhe, Urt. v. 7.12.2010 – 13 U 102/10)

Ein Ortsvorsteher verletzt seine Amtspflichten, wenn er durch ein missverständliches Verhalten den Eindruck über die Rechtswirksamkeit eines Testaments erweckt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Nach dem Urteil des Oberlandesgerichts Karlsruhe ist die Gemeinde zum Schadensersatz verpflichtet, wenn ihr Ortsvorsteher eine Amtspflichtverletzung begangen hat. In dem konkreten Fall hatte der Ortsvorsteher bei der Bestätigung der Echtheit einer Unterschrift nämlich nicht nur die Echtheit der Unterschrift eines Erblassers unter dem Testament bestätigt, sondern weitere umfassende Tätigkeiten entwickelt und hierbei seine Amtspflichten verletzt, indem er durch missverständliches Verhalten bei den Beteiligten eine falsche Vorstellung über die Rechtswirksamkeit des Testaments erweckt hatte.

Der Ortsvorsteher hatte durch der Mitwirkung bei der Bestätigung der Echtheit der Unterschrift bei dem Erblasser und anderen Beteiligten den Irrtum erregt oder hervorgerufen, als ob mit dem Testament alles in Ordnung sei. Bei einem Außenstehenden musste der Eindruck entstehen, es sei nunmehr mit amtlicher Hilfe ein formgültiges Testament errichtet worden. Zwar hatte der Ortsvorsteher verständlich und eindeutig darauf hingewiesen, dass er nicht in der Lage ist, ein notarielles Testament zu protokollieren und er auch nicht befugt ist, das Dienstsiegel auf das Testament zu setzen. Dabei blieb es aber nicht. Der Ortsvorsteher war nämlich den Wortlaut des Testaments mit den Beteiligten „durchgegangen“. Nach dem Durchlesen hatte er auch noch gefragt, ob der so zum Ausdruck gekommene Wille in Ordnung sei.

Der Ortsvorsteher hatte das Testament schließlich auch noch in einen Briefumschlag gelegt und mit dem Dienstsiegel verschlossen. Er wusste nicht, ob es Vorschriften über die Anbringung des Dienstsiegels gibt und erklärt, das Dienstsiegel bei hoheitlichen Tätigkeiten zu verwenden. Mit der Versiegelung des Umschlags hatte sein Verhalten einen dienstlichen Charakter. Dieses amtliche Verhalten war geeignet, bei den Anwesenden den Anschein hervorzurufen, dass nunmehr in dieser Angelegenheit alles Notwendige geregelt sei.

F. O.

Häufigkeit der gebotenen Baumsicherheitskontrollen

(OLG Köln, Urt. v. 29.09.2010 – 7 U 31/10)

Die Häufigkeit der Baumkontrollen zur Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht sollte sich nach den Baumkontrollrichtlinien der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e. V. richten.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Wenn Straßenbäume umfallen oder Äste abwerfen und dadurch Personenschäden oder Sachschäden an Fahrzeugen und Grundstücken verursacht werden, wird die Gemeinde auf Schadensersatz in Anspruch genommen. Sie kommt davon nur dann frei, wenn sie nachweist, die Bäume in angemessenen Zeitabständen kontrolliert zu haben. Dafür gibt es keine verbindlichen Regelungen, weil von Bäumen unterschiedliche Gefahren ausgehen; sie sind von deren Alter und der Baumbeschaffenheit abhängig.

Die maßgeblichen Oberlandesgerichte haben in den vergangenen Jahrzehnten die Auffassung vertreten, für die Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht wäre es notwendig, die Bäume zweimal im Laufe eines Jahres, und zwar in belaubtem und unbelaubtem Zustand, zu kontrollieren. Demgegenüber waren die Baumfachleute einheitlich der Meinung, dass Baum frühestens ein Jahre nach einer durchgeführten Kontrolle gefährlich wird; möglicherweise kommt sogar ein Kontrollabstand von zwei Jahren in Frage. Die Einzelheiten sind in der Baumkontrollrichtlinie der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e. V. festgelegt.

Zur Häufigkeit der gebotenen Baumsicherheitskontrollen vertritt nunmehr das Oberlandesgericht Köln die Auffassung, dass eine starre Kontrolle zweimal im Jahr baumpflegerisch nicht sinnvoll und angezeigt ist, weil sie den Umständen des Einzelfalls nicht gerecht wird.

Es bleibt abzuwarten, ob andere Gerichte an der früheren entgegengesetzten Rechtsprechung festhalten, obgleich es keine wissenschaftliche Grundlage dafür gibt.

Das neue Urteil des Oberlandesgerichts Köln kann die Städte und Gemeinden veranlassen, die erwähnten Baumkontrollrichtlinien der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e. V. anzuwenden, die ohnehin in Fachkreisen allgemeine Anerkennung gefunden haben. Soweit die Städte und Gemeinden bisher häufigere Kontrollen durchgeführt haben, als sie in der Baumkontrollrichtlinie für nötig gehalten wird, können die Verkehrssicherungspflichtigen in Zukunft erhebliche Kosten sparen, wenn sie der neuen Entwicklung Rechnung tragen.

F.O.

Zugriff des Arbeitgebers auf dienstliches E-Mail-Account eines Arbeitnehmers

(LAG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16. 2. 2011 – 4 Sa 2132/10 – DB 2011, S. 1281)

1. Ein Arbeitgeber, der seinen Arbeitnehmern auch die private Nutzung des dienstlichen E-Mail-Accounts gestattet, ist kein Diensteanbieter i. S. des Telekommunikationsgesetzes (TKG).

2. Der Zugriff des Arbeitgebers auf E-Mails, die Arbeitnehmer im Posteingang oder -ausgang belassen oder in anderen lokalen Rechnern oder zentral gesicherten Verzeichnissen des Systems abspeichern, unterliegt nicht den Beschränkungen des Fernmeldegeheimnisses.

3. Die Öffnung des dienstlichen E-Mail-Accounts eines krankheitsbedingt abwesenden Arbeitnehmers – bei der ein Zugriff auf private E-Mails zumindest potentiell möglich war – ist jedenfalls dann gerechtfertigt, wenn der Arbeitgeber auf die Informationen angewiesen ist und zuvor mehrfach vergeblich versucht hat, den Arbeitnehmer zu kontaktieren.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Die Klägerin (K) ist im Betrieb der beklagten Arbeitgeberin (Bekl.) angestellt. Sie nutzte mit Zustimmung der Bekl. ihr dienstliches E-Mail-Account auch für private E-Mails, die entsprechend gekennzeichnet wurden. Nach einer Richtlinie der Bekl. muss jeder Mitarbeiter gewährleisten, dass die Erfüllung seiner Aufgaben bei Abwesenheit (Krankheit, Urlaub) nicht gefährdet ist. K war seit dem 28. November 2008 arbeitsunfähig erkrankt. Ihr Stellvertreter hatte keinen Zugriff auf das der E-Mail-Anschrift zugeordnete Postfach der K. Er versuchte mehrmals erfolglos, K telefonisch zu erreichen. Auch der Kontaktversuch mittels E-Mails hatte keinen Erfolg. Daraufhin öffnete die IT-Abteilung der Bekl. am 21.1.2009 die elektronische Postfach der K. ArbG und LAG haben die daraufhin erhobene Klage abgewiesen. Da die Bekl. weder geschäftsmäßig Telekommunikationsleistungen erbringe oder an der Erbringung solcher Dienste mitwirke, sei sie **keine Diensteanbieterin** gem. § 3 Nr. 6 TKG. Die Vorschrift des § 88 TKG (Fernmeldegeheimnis) sei im Übrigen auch deshalb nicht anwendbar, weil der **Schutz des Fernmeldegeheimnisses** in dem Moment **ende**, in dem eine E-Mail beim Empfänger angekommen und der **Übertragungsvorgang beendet** sei. Das entspricht der zutreffenden h. M. Ist eine Mail in den Empfangsbereich des Adressaten gelangt, so kann sich dieser selbst hinreichend gegen Zugriffe Dritter schützen; er bedarf insbesondere nicht des gesteigerten Schutzes gem. Art. 10 Abs. 1 GG. Zwar kann ein solcher Zugriff das **allgemeine Persönlichkeitsrecht** des Postfachinhabers beeinträchtigen. Die Persönlichkeitsrechte der Arbeitnehmer unterliegen jedoch Beschränkungen. Eingriffe des Arbeitgebers können durch **Wahrnehmung überwiegender schutzwürdiger Interessen** gerechtfertigt sein. Im vorliegenden Fall überwiegt nach Ansicht des Gerichts das Interesse der Bekl. an dem ungestörten Arbeitsablauf das Interesse der K, dass ein Zugriff auf ihren Account gänzlich unterblieb.

J.V.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

E.B. = Prof. Dr. Edmund Beckmann
 F.O. = Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
 J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle

Schrifttum

Model/Creifelds, Staatsbürger-Taschenbuch, 33. Aufl. 2012, 1.205 Seiten, geb., € 22,90, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-62769-9

Ca. vier Jahre sind seit der Voraufgabe verstrichen. Mit der aktuellen Auflage wird das Nachschlagewerk auf den Stand November 2011 gebracht. Die Fülle der neu eingearbeiteten Gesetze auf europäischer und nationaler Ebene ist kaum zu übersehen; es können hier nur schlagwortartig einige bedeutende Regelwerke genannt werden: Vertrag von Lissabon, Europäischer Haftbefehl, Föderalismusreform II, Reform der Sicherungsverwahrung. Darüber hinaus haben sich politische und wirtschaftliche Entwicklungen vollzogen, die zu weitreichenden Veränderungen in Europa und Deutschland geführt haben. Stichworte sind beispielhaft die Finanzmarkt- und Eurokrise, die Aussetzung der Wehrpflicht und die sog. Hartz IV- Reform. Das Themenspektrum des „Model/Creifelds“ ist weit gespannt. Der erste Teil ist dem Staatsrecht, der EU, dem Völkerrecht und den internationalen Beziehungen gewidmet. Der zweite Teil enthält eine komprimierte Darstellung des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts. Deutlich umfangreicher ist der dritte Teil ausgefallen; die Rechtspflege, das Bürgerliche Recht und das Strafrecht bilden die Schwerpunkte. Die „Wirtschaft“ steht im Mittelpunkt des vierten Teils. Im Einzelnen geht es hier um Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, das Handelsrecht sowie um besondere Felder wirtschaftlicher Betätigung. Einen Überblick über das Steuerrecht einschließlich Berufsrecht der steuerberatenden Berufe gibt Teil 5. Im folgenden Teil 6 geht es um das Arbeits- und Sozialrecht. Den Abschluss bildet der siebte Teil, der die Grundlagen des Kirchenrechts und der Religionsgemeinschaften darstellt. Die Darstellung ist gut verständlich. Zahlreiche Abbildungen und Schemata sowie Landkarten lockern den Text auf. Dass der Fachmann gelegentlich Details und Differenzierungen vermisst, ist selbstverständlich,

kann den Autoren jedoch nicht zum Vorwurf gemacht werden. Denn nicht für den spezialisierten Verwaltungsjuristen, den Arbeitsrichter oder Steuerberater ist das Buch hauptsächlich geschrieben, sondern für „interessierte Staatsbürger“ (Verlagswerbung), insbesondere Schüler, Lehrer, Auszubildende, Studenten und Erwachsene im Rahmen der Aus- und Fortbildung.

Fazit: Es gibt kaum etwas Besseres, wenn man sich schnell und zuverlässig über das deutsche Staatswesen und seine Rechts- und Wirtschaftsordnung sowie seine vielfältigen Verflechtungen mit dem europäischen Wirtschafts- und Rechtsraum informieren will.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Moersch, ABC der Mietnebenkosten, 2011, 263 Seiten, kart., € 12,95, Walhalla Fachverlag, ISBN 978-3-8029-3457-5

Das Buch aus der Feder eines Fachanwalts für Miet- und Wohnungseigentumsrecht wird im Untertitel zutreffend als „Lexikon für Mieter und Vermieter“ bezeichnet. Der Bogen der behandelten Stichworte erstreckt sich von „Abfluss“ bis „Zwischenabrechnung“. Die Begriffe werden knapp, aber anschaulich – zuweilen auch anhand von Beispielen – erläutert. Hinweise auf einschlägige Rechtsprechung und die jeweils anwendbaren Rechtsvorschriften (insbesondere des BGB und der Betriebskostenverordnung) runden die Erläuterungen ab. Zum besseren Verständnis wird der Wortlaut etlicher Normen zitiert.

Fazit: Ein sehr nützlicher, dazu preislich attraktiver Ratgeber, der zumindest eine erste Einführung in die angesprochenen Probleme bietet.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Herausgeber:

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

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

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

Dr. *Holger Franke*
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow
Verwaltungsdirektor *Ernst Halle*
Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm

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

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

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

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

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

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

Bürgermeister der Stadt Darmstadt a.D. *Horst Knechtel*
Schulleiter und Verbandsgeschäftsführer des Hessischen Verwaltungsschulverbandes, Darmstadt

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

Ltd. Direktor a. D. *Klaus-Jochen Lehmann*
Vorstandsvorsitzender der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Westfalen-Mitte

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

Udo Post

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

Studienleiterin Gabriele Reichel

Leiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Staatssekretärin Cornelia Rogall-Grothe

Bundesministerium des Innern, Berlin
Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik

Prof. Dr. Utz Schliesky

Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Dr. Ludger Schrapper

Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

Ltd. Verbandsverwaltungsleiter Jörg Siekmeier

Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Regierungsdirektor Reiner Stein

Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Güstrow

Prof. Dr. Udo Steiner

Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Ltd. Regierungsdirektorin Christiane Wallnig

Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder

Prof. Holger Weidemann

ist auf der Leitungsebene des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung tätig, Hannover

Direktor Klaus Weisbrod

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

Senatsrat Ralf Uwe Wenzel

Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen