



Bericht

über die überörtliche Querschnittsprüfung
„Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes in
Verwaltungsgemeinschaften von 2015 bis 2019“

Rudolstadt, 17. März 2021
3. Senat
Aktenzeichen: 1011-3.3-0784/103

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
0	Zusammenfassung	9
1	Vorbemerkungen	11
2	Gegenstand der Prüfung	11
3	Ablauf und Umfang der Prüfung	11
4	Ergebnisse der Prüfung	13
4.1	Ergebnisse der Orientierungserhebung	13
4.2	Ergebnisse der weiteren Erhebungen	16
4.2.1	Telefonische Interviews	16
4.2.2	Akteneinsicht	16
4.3	Ausgewählte Einzelfeststellungen	17
4.3.1	Dienstausweise der Vollzugs-Dienstkräfte	17
4.3.2	Bestellung der Vollzugs-Dienstkräfte	18
4.3.3	Berufsabschlüsse der Beschäftigten	18
4.3.4	Gültigkeit der Ordnungsbehördlichen Verordnungen	19
4.3.5	Inkrafttreten der Ordnungsbehördlichen Verordnung	19
4.3.6	Inhalt der ordnungsbehördlichen Verordnungen	19
4.3.7	Verschiedene Regelungen der Mitgliedsgemeinden innerhalb von VG'en	20
4.3.8	Form ordnungsbehördlicher Verordnungen	21
4.3.9	Gebühren und Auslagen	21
4.3.10	Konsequentes Handeln	22
4.3.11	Sachliche Zuständigkeit	22
4.3.12	Verfolgung offener Forderungen	22
5	Fazit	24

Abkürzungsverzeichnis

Az.	Aktenzeichen
KoBB	Kontaktbereichsbeamter
OBG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz)
OBVO	Ordnungsbehördliche Verordnung
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
Rn.	Randnummer
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLaufbG	Thüringer Gesetz über die Laufbahnen der Beamten (Thüringer Laufbahngesetz)
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz)
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
ThürVwZVG	Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
VerwG	Verwaltungsgericht
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VollzDKrV TH	Thüringer Verordnung über die Aufgaben und Befugnisse sowie die allgemeinen Voraussetzungen und das Verfahren für die Bestellung von ordnungsbehördlichen Vollzugs-Dienstkräften (Thüringer Vollzugs-Dienstkräfte-Verordnung)
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1	Gegenüberstellung der anteiligen Personalkosten und Einnahmen aus Buß- und Verwargeldern 2019 je 1.000 Einwohner	14
Abbildung 2	Höhe der gezahlten Buß- und Verwargelder sowie der offenen Forderungen 2015 bis 2019	15
Abbildung 3	Muster eines Dienstausweises nach § 5 VollzDKrV TH	17
Tabelle 1	Anzahl OBVO'en und deren Gültigkeit in VG	20

0 Zusammenfassung

Der Thüringer Rechnungshof hat die Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes bei Verwaltungsgemeinschaften der Haushaltsjahre 2015 bis 2019 querschnittlich nach Maßgabe der §§ 3 Abs. 1 und 4a Abs. 1 ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO geprüft. Hierzu bezog er alle 43 Verwaltungsgemeinschaften in Thüringen in eine Orientierungserhebung ein. Bei 15 dieser Verwaltungsgemeinschaften führte er weitere vertiefende Erhebungen durch.

Im Wesentlichen hat die Prüfung Folgendes ergeben:

- 0.1** Die Verwaltungsgemeinschaften beschäftigten zwischen einem und vier Mitarbeitern, um die Aufgaben nach dem OBG zu erfüllen. Von den Beschäftigten waren lediglich 10 % verbeamtet. (Tn. 4.1)
- 0.2** Die anteiligen Personalkosten für die Durchführung des OBG betragen in den 43 geprüften Kommunen insgesamt zwischen 1,37 Mio. EUR und 1,63 Mio. EUR pro Jahr. Demgegenüber standen Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern von insgesamt 92.000 EUR bis 112.000 EUR pro Jahr. Zehn Verwaltungsgemeinschaften erzielten im geprüften Zeitraum gar keine Einnahmen in diesem Bereich. (Tn. 4.1)
- 0.3** Etwa die Hälfte der Verwaltungsgemeinschaften hatten offene Forderungen. In Einzelfällen betragen diese über 50 % der erhobenen Buß- und Verwarngelder. Teilweise hatten die Verwaltungsgemeinschaften die Forderungen nicht konsequent verfolgt und deren Verjährung riskiert. (Tn. 4.1 und 4.3.12)
- 0.4** Jede siebte Verwaltungsgemeinschaft wies Mängel in der Ausstattung ihrer Mitarbeiter mit Dienstkleidung oder besonderen Ausrüstungsgegenständen auf. Lediglich eine Verwaltungsgemeinschaft besaß ein tragbares Lesegerät für Tierchips. Drei Verwaltungsgemeinschaften setzten jeweils einen Mitarbeiter im Ordnungsbereich ein. Diese hatten keine Vertretung. Kontaktbereichsbeamte unterstützten oftmals die Ordnungskräfte, insbesondere im Außendienst. (Tn. 4.2)
- 0.5** Zwei von 43 Verwaltungsgemeinschaften haben ihren Mitarbeitern keine Dienstausweise ausgestellt. Außendienste reduzierten sie auf ein Minimum. (Tn. 4.3.1)
- 0.6** Sechs von 15 befragten Verwaltungsgemeinschaften wiesen Mängel bei der Bestellung ihrer Vollzugsdienstkräfte und der damit verbundenen Meldung bei der Rechtsaufsichtsbehörde auf. Eine Verwaltungsgemeinschaft holte nach einem Telefongespräch mit dem Rechnungshof die Bestellung nach. (Tn. 4.3.2)
- 0.7** In vier der 43 Verwaltungsgemeinschaften besaßen Beschäftigte nicht die geforderte verwaltungsspezifische Ausbildung zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie verrichteten als Versicherungskaufmann, Bürokauffrau oder Ingenieure für Brandschutz oder technischen Ingenieurbau ihre Tätigkeiten im Ordnungsamt. (Tn. 4.3.3)
- 0.8** Ordnungsbehörden vernachlässigten die Gültigkeitsdauer ihrer Ordnungsbehördlichen Verordnung. Ohne die hierfür nötige Ermächtigungsgrundlage führt dieses Versäumnis zu rechtswidrigen Verwaltungsakten. In einer Verwaltungsgemeinschaft trat die alte Ordnungsbehördliche Verordnung am 31. Dezember 2016 außer Kraft. Um die Lücke zu schließen, setzte sie die neue Verordnung vom 20. August 2017 unrechtmäßig rückwirkend ab 1. Januar 2017 in Kraft. (Tn. 4.3.4 und 4.3.5)

- 0.9** Inhaltlich entsprachen die stichprobenhaft ausgewerteten Ordnungsbehördlichen Verordnungen den Mustern des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen mit einzelnen Anpassungen an die örtlichen Gegebenheiten. Allerdings enthielten sowohl das Muster als auch fast alle Ordnungsbehördlichen Verordnungen einzelne Ge- und Verbotstatbestände, die jedoch nicht als Ordnungswidrigkeit deklariert waren. (Tn. 4.3.6)
- 0.10** Einige Verwaltungsgemeinschaften besaßen für jede ihrer Mitgliedsgemeinden eine eigene Regelung. Dabei kam es auch vor, dass in einzelnen Gemeinden keine Ordnungsbehördliche Verordnung existierte oder sie bei anderen Gemeinden ersatzlos außer Kraft getreten war. Lediglich 16 von 40 Mitgliedsgemeinden hatten eine rechtskräftige Ordnungsbehördliche Verordnung. (Tn. 4.3.7)
- 0.11** Einzelne Kommunen nahmen die Rechtswidrigkeit ihrer Verwaltungsakte insofern in Kauf, als aus der Ordnungsbehördlichen Verordnung nicht hervorging, ob die Verwaltungsgemeinschaft die Mitgliedsgemeinden vor dem Verordnungserlass angehört hatte. Dieser Formfehler machte die Rechtsgrundlage des behördlichen Handelns gerichtlich angreifbar. (Tn. 4.3.8)
- 0.12** Durch die Festsetzung zu geringer Gebühren und Auslagen entgingen einer Verwaltungsgemeinschaft Einnahmen und führten zu einem unwirtschaftlichen Verwaltungshandeln. (Tn. 4.3.9)
- 0.13** Ordnungswidrigkeiten durch wiederholt vorkommende Sachverhalte, wie z. B. im öffentlichen Verkehrsraum abgestellte Fahrzeuge, verfolgte ein Ordnungsamt nicht in der angemessenen Art und Weise. Durch die inkonsequente Umsetzung Ordnungsbehördlicher Verordnungen kann bei den Einwohnern ein mangelhaftes Rechtsbewusstsein entstehen und die Verwaltungen in ihrer Durchsetzungskraft bei der Gefahrenabwehr angreifbar machen. (Tn. 4.3.10)
- 0.14** Eine Verwaltungsgemeinschaft erließ einen Bußgeldbescheid wegen falscher Namensangaben, obwohl der Landkreis für die Ahndung dieser Ordnungswidrigkeit zuständig gewesen wäre. Der Bescheid war somit rechtswidrig ergangen. (Tn. 4.3.11)

1 Vorbemerkungen

Der Thüringer Landtag beschloss am 18. Juni 1993 das OBG. Mit diesem Gesetz sollten die Ordnungsbehörden Rechte und Instrumente erhalten, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten zu können.¹

Das OBG regelt u. a. die Aufgaben, Befugnisse und die Zuständigkeiten der Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, erfüllenden Gemeinden und Landkreise als Ordnungsbehörden. Insbesondere ermächtigt es die Kommunen, Ordnungsbehördliche Verordnungen zu erlassen und Zuwiderhandeln mit Geldbußen zu ahnden.

§ 8 Abs. 2 OBG ermächtigte das für öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständige Ministerium, die „Thüringer Verordnung über die Aufgaben und Befugnisse sowie die allgemeinen Voraussetzungen und das Verfahren für die Bestellung von ordnungsbehördlichen Vollzugs-Dienstkräften“ vom 20. August 1996 zu erlassen. Die in ihr enthaltenen Regelungen, z. B. zur fachlichen Eignung und Bestellung der Vollzugs-Dienstkräfte, haben die Ordnungsbehörden entsprechend zu beachten und umzusetzen.

Die Arbeit der Ordnungsbehörden dient dazu, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu bewahren und betrifft zudem die Einwohner der VG'en unmittelbar. Somit hat sie eine hohe Bedeutung und sollte unbedingt recht- und gesetzmäßig ausgeübt werden. Die Einnahmen aus Buß- und Verwarngeldern machten in den VG'en 2018 einen Anteil von weniger als 0,25 % an den Gesamteinnahmen der Verwaltungshaushalte aus.²

Bei dem Vollzug des OBG handelt es sich nach dessen § 1 um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches. Dementsprechend erfüllen die VG'en diese Aufgabe in eigener Verantwortung für ihre Mitgliedsgemeinden und sind auch für den Erlass einer OBVO zuständig. Den Landkreisen als RAB obliegt die Rechtsaufsicht und dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales die Fachaufsicht.³

2 Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof prüfte überörtlich die Umsetzung des OBG in VG'en nach Maßgabe der §§ 3 Abs. 1 und 4a Abs. 1 ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO.

Gegenstand der Prüfung war es zu untersuchen, wie die VG'en das OBG anwenden und die eigenen OBVO'en vollziehen. Insbesondere prüfte der Rechnungshof, ob sie das dafür erforderliche Personal bereithielten und wie sie mit Ordnungswidrigkeiten und deren Ahndung umgingen.

3 Ablauf und Umfang der Prüfung

Die Querschnittsprüfung erfolgte in zwei Schritten. Sie begann im Mai 2020 mit einer Orientierungserhebung anhand eines elektronischen Fragebogens bei allen 43 VG'en in Thüringen. Damit erhoben die Prüfer Daten zur Anzahl und Ausbildung der Mitarbeiter, zur Geltungsdauer der ordnungsbehördlichen Verordnungen sowie zu den Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit ordnungsbehördlichen Maßnahmen. Die von den VG'en ausgefüllten Fragebögen gingen bis zum 12. November 2020 beim Rechnungshof ein.

¹ Protokoll der 76. Sitzung des Thüringer Landtages am 18. März 1993, S. 5644.

² TLS, Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen 2018, Tabelle 3, Anteil der Buß- und Verwarngelder = Weitere Finanzeinnahmen (enthalten u. a. Buß- und Verwarngelder) / Bruttoeinnahmen des Verwaltungshaushalts.

³ § 3 ThürKO, § 47 Abs. 1 ThürKO.

In einem zweiten Schritt werteten die Prüfer diese Daten aus und erhoben bei 15 VG'en weitergehende Daten. Sie prüften insbesondere die OBVO sowie deren Umsetzung.

Aufgrund der Covid19-Pandemie war es nicht möglich, vor Ort in den VG'en Akteneinsicht zu nehmen und weitere Erhebungen durchzuführen. Die Prüfer führten stattdessen telefonische Interviews mit den Mitarbeitern der Ordnungsämter oder den VG-Vorsitzenden. Durch die durchgeführten Telefonate konnten nicht in jedem Falle aufgetretene Missverständnisse ausgeräumt werden.

4 Ergebnisse der Prüfung

4.1 Ergebnisse der Orientierungserhebung

Die an der Befragung beteiligten VG'en gaben an, jeweils einen bis vier Mitarbeiter zu beschäftigen, die die Aufgaben nach dem OBG erfüllen. Insgesamt arbeiteten in den VG'en 78 Angestellte und acht Beamte in diesem Bereich.

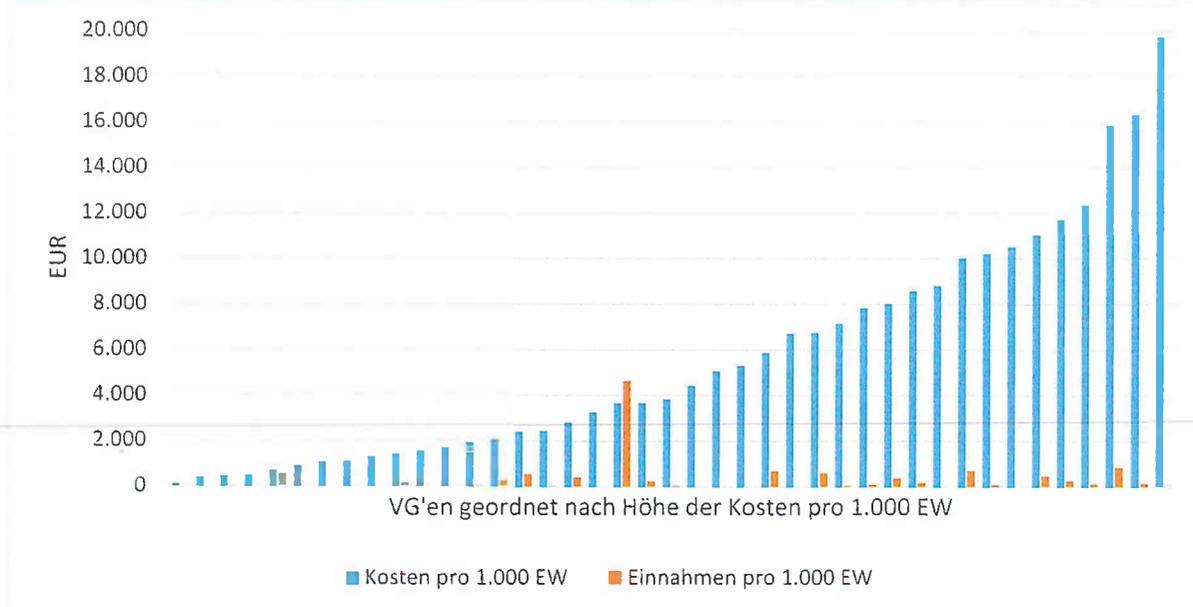
Nach § 2 VollzDKrV TH sollen die Vollzugs-Dienstkräfte in der Regel Beamte sein und nur in besonderen Fällen Angestellte bestellt werden, um dem hoheitlichen Handeln der Ordnungsbehörden Rechnung zu tragen. Die Erhebungen haben jedoch ergeben, dass 90 % der Vollzugs-Dienstkräfte in einem Angestelltenverhältnis standen. Dementsprechend kann nicht mehr von besonderen Ausnahmefällen die Rede sein.

Im Fragebogen gaben 17 VG'en an, dass 2019 jeder Beschäftigte weniger als 0,5 VZÄ, also 20 Stunden pro Woche Aufgaben nach dem OBG wahrnahm. In kleineren Verwaltungen kam es vor, dass die Beschäftigten des Ordnungsamts auch andere Aufgabenbereiche, z. B. das Personenstands- und Meldewesen, mit erfüllten. Demgegenüber waren in 11 der befragten Kommunen die Bediensteten während ihrer gesamten Arbeitszeit mit diesen Aufgaben betraut. Daraus ergibt sich in den einzelnen VG'en eine Kennziffer von 0,003 bis 0,579 VZÄ je 1.000 Einwohner. Allerdings hat sich im Verlauf der Erhebungen herausgestellt, dass die befragten Kommunen die Aufgaben nach dem OBG unterschiedlich ausgelegt haben. Einige VG'en zählten nur die Ahndung von Verstößen gegen die jeweilige OBVO dazu, während andere beispielsweise auch die Überwachung des ruhenden Verkehrs berücksichtigten.

Die anteiligen Personalkosten für die Durchführung des OBG lagen von 2015 bis 2019 zwischen ca. 1.000 EUR und 164.700 EUR pro Kommune und Jahr. Für 2019 entsprach dies Kosten von 130 EUR bis 19.800 EUR je 1.000 Einwohner. Zwei VG'en machten keine Angaben zu den Personalkosten. Insgesamt gaben die 43 Kommunen für das Personal zur Durchführung des OBG zusammen zwischen 1,37 Mio. EUR und 1,63 Mio. EUR pro Jahr aus.

Aus der Auswertung der Fragebögen geht hervor, dass zehn VG'en im geprüften Zeitraum keine Einnahmen aus Geldbußen und Verwarngeldern nach dem OBG erzielten. Weitere neun VG'en wiesen nicht in jedem Jahr Einnahmen aus. Die übrigen VG'en vereinnahmten zwischen 10 EUR und 10.200 EUR jährlich. Eine VG hob sich ab und nahm von 2015 bis 2019 jeweils zwischen 50.000 EUR und 58.000 EUR ein und konnte somit als einzige ihre anteiligen Personalkosten decken. Je 1.000 Einwohner ergaben sich 2019 Einnahmen zwischen 5 EUR und 4.600 EUR. Insgesamt lagen die Einnahmen aus Buß- und Verwarngeldern der geprüften Kommunen zwischen 92.000 und 112.000 EUR pro Jahr.

Abbildung 1 Gegenüberstellung der anteiligen Personalkosten und Einnahmen aus Buß- und Verwargeldern 2019 je 1.000 Einwohner



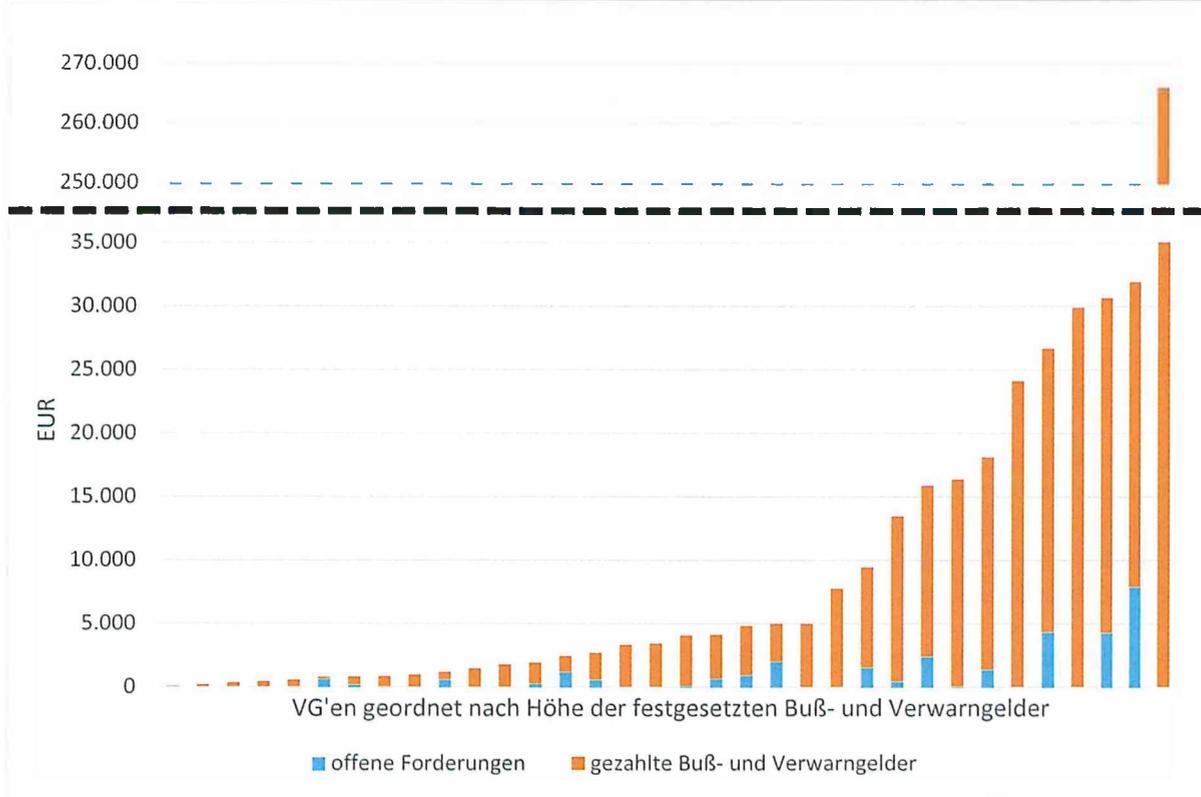
Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass höhere Personalkosten im Ordnungsbereich nicht (automatisch) zu höheren Einnahmen aus Buß- und Verwargeldern führten. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad lag 2019 bei 4,8 %. Zwei VG'en hoben sich von den anderen VG'en ab und konnten 73,4 % und 125,6 % der Personalkosten durch Einnahmen aus Buß- und Verwargeldern decken. Die Ursachen dafür sind sehr vielfältig. In der Tn. 4.3 stellt der Rechnungshof einige davon dar.

21 VG'en gaben an, dass sie im geprüften Zeitraum offene Forderungen hatten. Diese lagen in acht VG'en in einzelnen Jahren bei über 50 % der erhobenen Buß- und Verwargelder. Betrachtet auf die Einnahmen aus Buß- und Verwargeldern aller VG'en insgesamt betrug der Anteil der offenen Forderungen zwischen 4 % und 7 % pro Jahr.

Die folgende Abbildung zeigt die Gesamthöhe der Buß- und Verwargelder der einzelnen VG'en⁴ im geprüften Zeitraum sowie den Anteil der offenen Forderungen.

⁴ Ohne VG'en, die im Prüfungszeitraum keine Einnahmen aus Buß- und Verwargeldern erzielten.

Abbildung 2 Höhe der gezahlten Buß- und Verwargelder sowie der offenen Forderungen 2015 bis 2019



Es ist zu erkennen, dass der Anteil der offenen Forderungen in den VG'en sehr unterschiedlich ist. Während die meisten geprüften Kommunen ihre Buß- und Verwargelder erfolgreich einreiben konnten, hatten einzelne VG'en Schwierigkeiten, offene Forderungen wirksam zu verfolgen (siehe auch Tn. 4.3.12).

Zur Beseitigung von Gefahren sind in sieben VG'en Kosten entstanden, da sie Ersatzmaßnahmen vorgenommen hatten oder Dritte hinzuziehen mussten. In zwei Kommunen haben die Störer diese gar nicht und in einer Kommune nur teilweise beglichen.

Zwangsmittel drohten nach eigener Aussage 28 VG'en an, wenn Störer die Aufforderung der jeweiligen Ordnungsbehörde nicht befolgten. Davon verhängten sieben Kommunen im geprüften Zeitraum Zwangsgelder zwischen 60 und 800 EUR pro Jahr.

Lediglich drei VG'en gaben an, keine OBVO beschlossen zu haben. Eine davon hatte sich zum 1. Januar 2019 neu gegründet und teilte dem Rechnungshof mit, dass sie den Erlass einer OBVO geplant habe. In vier VG'en gab es keine einheitliche Regelung (siehe Tn. 4.3.6). Die Geltungsdauer der OBVO hatten zwei VG'en auf fünf bis sechs Jahre, 15 VG'en sowie 14 Mitgliedsgemeinden auf neun bis elf Jahre und sechs VG'en auf 16 bis 19 Jahre beschränkt. Die verbliebenen 13 VG'en und 18 Mitgliedsgemeinden orientierten sich an der Vorgabe nach § 34 Abs. 2 OBG, wonach die OBVO längstens 20 Jahre gelten darf.

4.2 Ergebnisse der weiteren Erhebungen

4.2.1 Telefonische Interviews

Bei den telefonischen Interviews mit 15 VG'en erhoben die Prüfer unter anderem, ob und ggf. wie oft Mitarbeiter der Ordnungsbehörden in den Außendienst gegangen sind und dort die Einhaltung der OBVO und anderer Regelungen kontrolliert haben.

Dabei gaben fünf der befragten VG'en an, dass mindestens einmal wöchentlich Mitarbeiter im Außendienst tätig seien. Sieben weitere Behörden hatten diese Aufgabe auch täglich wahrgenommen. Eine VG gab an, dass die Mitarbeiter seltener in den Außendienst gingen, da es nur wenige Verstöße gebe, und zwei weitere VG'en sahen keine regelmäßigen Außendienste vor.

Die Prüfer fragten auch nach der Ausstattung der Ordnungsbehörden mit Dienstkleidung und sonstigen Ausrüstungsgegenständen.

Sechs VG'en erklärten, dass sie keine Kleidung und sonstige Ausstattung besitzen. In drei Ordnungsbehörden gab es Jacken oder Westen und in weiteren sechs Behörden einen kompletten Satz Kleidung (mindestens Jacken und T-Shirts bzw. Hemden, teilweise auch Hosen, Schuhe und Pullover) mit der Beschriftung Ordnungsamt. Eine Kommune gab an, ein Tierchip-Lesegerät zu besitzen.

Die Zusammenarbeit mit den KoBB'en beschrieben sieben VG'en als sehr eng. Es gebe teilweise wöchentliche Treffen. In zwei VG'en nahmen der KoBB und Mitarbeiter der Ordnungsbehörden regelmäßig den Außendienst gemeinsam wahr. Drei VG'en gaben an, keine eigenen KoBB'en im Haus zu haben oder diese seien bereits länger erkrankt. Die übrigen VG'en zogen sie nur in einzelnen Fällen zur Amtshilfe hinzu.

Auf die Frage, ob es Vertretungsregelungen in den Ordnungsbehörden gibt, antworteten elf VG'en, dass sie mehrere Mitarbeiter hätten, die sich gegenseitig vertreten. In einer VG vertrat gemeinsam mit einem zweiten Mitarbeiter auch der zuständige KoBB den Leiter der Ordnungsbehörde. Drei VG'en gaben an, lediglich einen Mitarbeiter für den Ordnungsbereich zu haben, für den es keinen Vertreter gebe.

4.2.2 Akteneinsicht

Der Rechnungshof bat neun VG'en, ihm mindestens fünf Fallakten⁵ zur weiteren Prüfung vorzulegen.

Eine VG erklärte, dass ihr dies nicht möglich sei. Die Mitarbeiter seien bemüht, die Sachverhalte möglichst persönlich vor Ort mit den Störern zu klären. Soweit dies nicht möglich gewesen sei, hätten sie die Fälle an den Landkreis zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Eine weitere VG bat den Rechnungshof, aufgrund personeller Engpässe auf die Fallakten zu verzichten. Die übrigen VG'en stellten dem Rechnungshof insgesamt 49 Akten zur Verfügung.

Davon betrafen auf der Sachverhaltsseite

- 17 Fallakten von Tieren ausgehende Gefahren, z. B. frei umherlaufende Hunde,
- neun Akten Verstöße im Zusammenhang mit Gebäuden oder Grundstücken, z. B. nicht erfolgte Straßenreinigung, und

⁵ Ohne Fälle des ruhenden Verkehrs.

- zehn Akten stillgelegte Fahrzeuge, die rechtswidrig im öffentlichen Verkehrsraum abgestellt waren,
- im Übrigen Akten, z. B. nicht genehmigte Feuer und Baumfällungen sowie Veranstaltungen und Obdachlosigkeit.

Auf der Rechtsfolgenseite verhängten die jeweiligen VG'en

- 23 Verwarnungen ohne ein Verwarngeld,
- in zwölf Fällen ein Buß- oder Verwarngeld sowie
- in zwei Fällen ein Zwangsgeld.

Die VG'en ordneten in drei Fällen einen Wesenstest oder Leinenzwang für Hunde an.

In den übrigen Fällen handelte es sich nicht um Ordnungswidrigkeiten oder die Verfahren wurden eingestellt.⁶

4.3 Ausgewählte Einzelfeststellungen

4.3.1 Dienstaussweise der Vollzugs-Dienstkräfte

Zwei VG'en teilten dem Rechnungshof mit, dass sie keine Dienstaussweise für die Vollzugs-Dienstkräfte ausgestellt hätten.

Beide VG'en eint die mangelnde Durchsetzungskraft gegenüber Handlungsstörern sowie eine geringe Präsenz in der Öffentlichkeit. Vollzugs-Dienstkräfte müssen gemäß § 5 VollzDKrV TH einen behördlichen Ausweis erhalten. Diesen haben sie nach § 9 OBG mit sich zu führen und bei Bedarf vorzuzeigen, wenn sie ihre Tätigkeit im Außendienst ausüben. Der Dienstaussweis muss blau sein und dem Muster der Anlage zur VollzDKrV TH entsprechen.

Abbildung 3 zeigt das Muster eines Dienstausses:



Der Rechnungshof fordert die VG'en auf, allen Vollzugs-Dienstkräften einen Dienstaussweis nach dem abgebildeten Muster auszustellen und ihn regelmäßig auf seine Gültigkeit hin zu kontrollieren.

⁶ Feststellungen zu den Fallakten hat der Rechnungshof in den Tn. 4.3.9 bis 4.3.12 erläutert.

4.3.2 Bestellung der Vollzugs-Dienstkräfte

Die Abfrage der schriftlichen Bestellungen der Vollzugs-Dienstkräfte und der dazugehörigen Meldungen an die RAB'en ergab:

- sechs VG'en konnten diese Unterlagen nicht vollständig vorlegen,
- eine weitere VG holte nach dem Interview mit dem Rechnungshof die Bestellung und die Meldung an die RAB unverzüglich nach.

Die Behördenleiter haben die Vollzugs-Dienstkräfte nach § 4 VollzDKrV TH schriftlich zu bestellen und dabei den Umfang der übertragenen Aufgaben und Befugnisse zu benennen. Zudem ist die beabsichtigte Bestellung der RAB spätestens eine Woche vorher schriftlich anzuzeigen.

Mehrere Mitarbeiter der Ordnungsbehörden gaben an, dass sie bereits vor dem Inkrafttreten der VollzDKrV TH am 5. Oktober 1996 in der jeweiligen VG beschäftigt gewesen wären. Für diese Bediensteten war die Übergangsbestimmung nach § 7 VollzDKrV TH anzuwenden. Danach hätten die Bestellungen und die Meldungen an die RAB'en bis zum 5. April 1997 nachgeholt werden müssen.

In den Interviews stellte sich heraus, dass diese Regelungen nicht allen VG'en bekannt waren und auch die RAB'en nicht darauf achteten.

Der Rechnungshof fordert die VG-Vorsitzenden auf, die Vollzugs-Dienstkräfte schriftlich zu bestellen und dies ihrer RAB zu melden. Zusätzlich schlägt er vor, die Meldungen zu den Vollzugsdienstkräften der VG'en in regelmäßigen Abständen mit den RAB'en abzugleichen.

4.3.3 Berufsabschlüsse der Beschäftigten

Vier VG'en gaben an, dass die für das Ordnungsrecht zuständigen Beschäftigten keine verwaltungsspezifische Ausbildung erhalten hätten. Stattdessen hätten sie eine Ausbildung zum Versicherungskaufmann, zur Bürokauffrau sowie zum Ingenieur für Brandschutz und Diplomingenieur für technischen Ingenieurbau absolviert.

Nach § 3 VollzDKrV TH müssen die Vollzugs-Dienstkräfte fachlich geeignet sein. Dies ist der Fall, wenn sie die Laufbahnbefähigung für den mittleren nichttechnischen Dienst besitzen oder eine Berufsausbildung zum Verwaltungsfachangestellten erfolgreich abgeschlossen haben. Voraussetzung für den Zugang zu Laufbahnen des mittleren Dienstes ist gemäß § 10 Abs. 1 und 4 ThürLaufbG u. a. eine Berufsausbildung, die geeignet ist, die Befähigung für die Laufbahn zu vermitteln. Weder eine kaufmännische Ausbildung noch ein Studium in einem technischen Fachgebiet erfüllen diese Bedingungen, da vor allem die vermittelten Rechtskenntnisse in Breite und Tiefe nicht den Inhalten eines Vorbereitungsdienstes für den mittleren nichttechnischen Dienst entsprechen.⁷

Der TRH empfiehlt den Kommunen, künftig nur Vollzugs-Dienstkräfte zu bestellen, die nach § 3 VollzDKrV TH fachlich geeignet sind. Gegebenenfalls kann die fachliche Eignung auch durch entsprechende Schulungen wie den Fortbildungslehrgang I für Verwaltungsfachangestellte erworben bzw. nachgeholt werden.

⁷ Vgl. VerwG Stuttgart, Urteil vom 27. November 2015, Az.: 9K5363/15, Rn. 23. ff.

4.3.4 Gültigkeit der Ordnungsbehördlichen Verordnungen

Die OBVO einer VG ist nach der selbst festgelegten Geltungsdauer am 31. Dezember 2019 außer Kraft getreten. Eine neue OBVO hat die VG erst (nach der Prüfungsankündigung des Rechnungshofs) im Oktober 2020 erlassen. Dennoch hat sie beispielsweise im Amtsblatt vom 13. August 2020 auf Regelungen dieser OBVO verwiesen. Eine weitere VG hat erst während der Erhebungen des Rechnungshofs bemerkt, dass ihre OBVO nur noch wenige Tage gelten wird. Auch in mehreren Mitgliedsgemeinden der VG'en sind OBVO'en per Gesetz nach 20 Jahren ersatzlos außer Kraft getreten.

Treten die OBVO'en unbemerkt außer Kraft, könnten die VG'en Verwaltungsakte erlassen und Bußgelder verhängen, ohne dass es eine Rechtsgrundlage gäbe. Die entsprechenden Bescheide wären rechtswidrig, da eine Ordnungswidrigkeit nach § 3 OWiG nicht geahndet werden kann, wenn es zum Zeitpunkt der Handlung keine Verordnungen und Gesetze gibt, die dies vorsehen.

Der Rechnungshof fordert die VG'en auf, darauf zu achten, nur geltende OBVO'en durchzusetzen und rechtzeitig vor deren Außerkrafttreten neue OBVO zu erlassen.

4.3.5 Inkrafttreten der Ordnungsbehördlichen Verordnung

Eine VG hatte am 1. August 2017 eine OBVO erlassen, da die vorher geltende am 31. Dezember 2016 außer Kraft getreten war. Darin bestimmte sie, dass diese Rechtsverordnung rückwirkend zum 1. Januar 2017 in Kraft treten sollte. Die VG legte die OBVO der RAB vorab zur Prüfung vor und veröffentlichte sie am 10. November 2017 in ihrem Amtsblatt.

Eine OBVO kann gemäß § 34 Abs. 1 OBG frühestens an dem Tag in Kraft treten, der auf die Verkündung folgt. Nach dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit ist es nicht zulässig, abgeschlossene Tatbestände, insbesondere für Ordnungswidrigkeiten, rückwirkend zu regeln. Eine Handlung kann nach § 3 OWiG als Ordnungswidrigkeit nur geahndet werden, wenn die Möglichkeit der Ahndung gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.

Die neue OBVO konnte somit frühestens am 11. November 2017 in Kraft treten. Vom 1. Januar bis zum 10. November 2017 gab es somit keine Rechtsgrundlage zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, soweit nicht andere Gesetze dazu ermächtigten. In dieser Zeit erlassene Bescheide, mit denen die VG z. B. Buß- und Verwarngelder auf Grundlage der OBVO verhängte, wären rechtswidrig. Laut Aussage der VG hat diese im genannten Zeitraum jedoch keine Ordnungswidrigkeiten geahndet.

Der Rechnungshof fordert die VG'en auf, das Inkrafttreten ihrer OBVO'en nicht rückwirkend zu beschließen. Sofern eine OBVO ab einem bestimmten Termin gelten soll, haben die VG'en diese rechtzeitig vorher zu erlassen und zu verkünden. Zudem haben auch die RAB'en darauf zu achten, dass sie die OBVO'en vor deren Erlass auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen.

4.3.6 Inhalt der ordnungsbehördlichen Verordnungen

Dem Rechnungshof lagen für die 15 näher geprüften VG'en 14 geltende OBVO'en sowie eine OBVO im Entwurf zur Prüfung vor. Diese entsprachen den Mustern des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen mit einzelnen Anpassungen an die örtlichen Gegebenheiten. Allerdings enthielten sowohl das Muster als auch fast alle OBVO'en einzelne Ge- und Verbotstatbestände, die nicht als Ordnungswidrigkeit deklariert waren.

- So bestimmten beispielsweise alle OBVO'en, dass Straßen und öffentliche Anlagen nicht mit Leitungen, Antennen und ähnlichen Gegenständen überspannt werden dürfen. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift durfte jedoch nur in sechs VG'en als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.
- Zudem war nach 14 OBVO'en vorgeschrieben, dass die Verantwortlichen ihre Werbeträger nach Abschluss von Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden innerhalb einer Woche entfernen müssen. Sofern sie dies nicht einhielten, konnten drei VG'en ein Bußgeld verhängen. Eine VG erläuterte in ihrer OBVO, dass die Werbeträger nach Ablauf dieser Frist kostenpflichtig entfernt werden.
- In allen Verordnungen war das Halten der Tiere so vorgeschrieben, dass die Allgemeinheit hierdurch nicht gefährdet oder belästigt wird. Jedoch sahen lediglich sechs OBVO'en einen Verstoß dagegen als Ordnungswidrigkeit vor.

Die Ordnungsbehörden haben aufgrund der fehlenden Ermächtigungsgrundlage keine Möglichkeit, die entsprechenden Verstöße mit einer Geldbuße zu ahnden. Der Verwaltung mangelt es an der notwendigen Durchsetzungskraft.

Der Rechnungshof empfiehlt den VG'en, ihre OBVO auf entsprechende Lücken zu untersuchen und bei Feststellungen die OBVO zeitnah auf einen aktuellen Stand zu bringen. Der Rechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass ein Hinweis auf kostenpflichtige Entsorgung von Werbeträgern keine rechtmäßige Androhung einer Ersatzvornahme darstellt und die Werbeträger nicht allein aufgrund der OBVO kostenpflichtig entfernt werden dürfen. Die Ersatzvornahme ist nach den Vorgaben des § 46 ThürVwZVG schriftlich und mit der Angabe der voraussichtlichen Kosten anzudrohen und zuzustellen.

4.3.7 Verschiedene Regelungen der Mitgliedsgemeinden innerhalb von VG'en

In den Fragebögen teilten vier VG'en dem Rechnungshof mit, dass es keine einheitliche OBVO gebe und stattdessen jede Mitgliedsgemeinde eine eigene Regelung getroffen habe. Dabei gab es in einzelnen Gemeinden zu keiner Zeit eine OBVO, während sie bei anderen Gemeinden ersatzlos außer Kraft getreten war. Lediglich 16 von 40 Gemeinden hatten eine rechtskräftige OBVO.

Tabelle 1 Anzahl OBVO'en in VG'en und deren Gültigkeit

	Mitgliedsgemeinden	davon Gemeinden ohne OBVO	Gemeinden, deren OBVO außer Kraft getreten ist	Gemeinden mit gültiger OBVO
VG 1	6		6	
VG 2	13	2	7	4
VG 3	12	4	5	3
VG 4	9			9

Ein Vergleich der OBVO'en hat ergeben, dass diese sich oft nur bei den Ruhezeiten unterschieden. Einige Gemeinden hatten eine Mittagsruhe von 12:00 bis 14:00 Uhr oder von 13:00 bis 15:00 Uhr festgelegt. Andere hingegen verzichteten auf eine Mittagsruhe. Weitere Unterschiede fanden sich in Formulierungen, die von den örtlichen Gegebenheiten abhingen, z. B. Stadt oder Gemeinde sowie Marktplatz oder Dorfplatz. Eine OBVO einer VG-angehörigen Stadt enthielt Regelungen zum Verhalten im Stadtpark.

Der Erlass von OBVO'en ist nach § 27 Abs. 2 OBG in der Regel eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises. Diese Angelegenheiten nimmt gemäß § 47 Abs. 1 ThürKO die VG für die Mitgliedsgemeinden wahr und unterrichtet diese lediglich. Der Erlass einer einheitlichen OBVO könnte die Arbeit der Ordnungsbehörden erleichtern, da die VG-Bediensteten sonst in jeder Mitgliedsgemeinde unterschiedliche Vorgaben beachten müssten. Sofern die Festlegung von besonderen Ruhezeiten unbedingt notwendig ist, z. B. in Erholungsorten, kann dies besonders in der OBVO geregelt werden. Für den Stadtpark gibt es auch die Möglichkeit, eine eigene Nutzungsordnung zu erlassen.

Der Rechnungshof empfiehlt, je eine OBVO für die gesamte VG zu erlassen, um die Abläufe der Verwaltung zu vereinfachen. Sofern es in einer der Mitgliedsgemeinden Besonderheiten, wie z. B. Parkanlagen gibt, könnte dies in der OBVO vermerkt sein oder dafür separate Satzungen oder Verordnungen erlassen werden.

4.3.8 Form ordnungsbehördlicher Verordnungen

OBVO'en müssen formelle Mindestanforderungen erfüllen. In fünf der geprüften OBVO'en fehlte z. B. die Angabe, ob die VG die Mitgliedsgemeinden vor dem Erlass der Verordnung angehört hatte.

Nach § 28 Abs. 2 S. 2 OBG hat die VG vor dem Erlass einer OBVO die Mitgliedsgemeinden anzuhören und dies nach § 32 Nr. 4 OBG im Verordnungstext anzugeben. Die inhaltlichen Mindestanforderungen aus § 32 OBG sind zwingend zu erfüllen, da sie dem Bestimmtheitsgrundsatz dienen. Sie sollen sicherstellen, dass die Bürger sich über Art, Inhalt, Rechtsgrundlage, Geltungsbereich, Inkrafttreten und erlassende bzw. mitwirkende Behörden ohne weiteres Kenntnis verschaffen können.⁸ Sofern eine dieser Angaben fehlt, könnten die betreffenden Verordnungen im Falle einer gerichtlichen Überprüfung für nichtig erklärt werden. In diesem Fall wären auch die Verwaltungsakte rechtswidrig, welche die VG'en auf Grundlage der (nichtigen) Verordnungen erlassen hatten.

Die Kommunen haben darauf zu achten, dass die OBVO'en alle formellen Anforderungen nach § 32 OBG erfüllen.

4.3.9 Gebühren und Auslagen

Eine VG erließ nach der Anhörung des Störers einen Bußgeldbescheid, da dieser gegen die Baumschutzsatzung seiner Wohnortgemeinde verstoßen hatte. Sie setzte ein Bußgeld von 50,00 EUR sowie Gebühren von 20,00 EUR und Auslagen von 3,45 EUR fest.

Die Höhe der Gebühren und Auslagen in Bußgeldverfahren ist in § 107 OWiG abschließend und ohne einen Ermessensspielraum geregelt. Danach werden Gebühren in Höhe von 5 % der festgesetzten Geldbuße erhoben, jedoch mindestens 25,00 EUR. Zudem sind für jede Zustellung mit Zustellungsurkunde, Einschreiben gegen Rückschein oder durch Bedienstete der Verwaltungsbehörde pauschal Auslagen von 3,50 EUR festzusetzen. Danach hat die VG die Gebühren und Auslagen zu gering bemessen.

Die Ordnungsbehörden haben darauf zu achten, dass sie die Gebühren und Auslagen nach § 107 OWiG korrekt ermitteln und den Empfängern der Bußgeldbescheide in Rechnung stellen.

⁸ Landtags-Drucksache 1/2047, S. 38.

4.3.10 Konsequentes Handeln

Eine VG hatte dem Rechnungshof mehrere Fallakten zu Fahrzeugen vorgelegt, die defekt oder außer Betrieb gesetzt waren und dennoch im öffentlichen Verkehrsraum standen. Die VG hatte die Halter darauf hingewiesen, dass sie diese bis zu einem bestimmten Termin zu entfernen haben oder die Behörde eine Ersatzvornahme veranlassen könne. In einem Bescheid stand, dass die Behörde den Halter bereits mehrfach darauf hingewiesen habe, dass sein defektes Fahrzeug beseitigt werden müsse. Die VG forderte den Halter nochmals auf, das Fahrzeug sofort zu entfernen, da einige Tage später ein Festumzug stattfinden werde. Alle Bescheide nannten weder die verletzte Vorschrift noch enthielten sie eine Rechtsbehelfsbelehrung.

Das Verhalten der VG war nicht konsequent. Da die Bescheide formlos ergingen, ist fraglich, ob diese als förmliche Androhungen eines Zwangsmittels nach § 46 ThürVwZVG zu werten sind. Die Androhung einer Ersatzvornahme muss einen vorläufig veranschlagten Kostenbetrag enthalten und nach den Vorgaben des ThürVwZVG zugestellt werden. Zudem sind nach § 46 Abs. 7 ThürVwZVG Rechtsbehelfe gegen die Androhung von Zwangsmitteln zulässig, sodass der Bescheid eine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten muss. Da die Bescheide diese Anforderungen nicht erfüllten, sind sie nicht als Androhungen von Zwangsmitteln nach § 46 ThürVwZVG anzusehen. Die Fahrzeuge nach Ablauf der gesetzten Fristen durch eine Ersatzvornahme zu entfernen, wäre somit nicht rechtmäßig.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, konsequenter zu handeln. Wenn sie beabsichtigen, Zwangsmittel anzudrohen, müssen die Vorgaben nach § 46 ThürVwZVG eingehalten werden und anschließend die Zwangsmittel auch durchgesetzt werden, um zu zeigen, dass ordnungswidriges Verhalten Konsequenzen hat.

4.3.11 Sachliche Zuständigkeit

Eine VG führte ein Bußgeldverfahren durch, da ein Störer gegenüber der Polizei falsche Angaben zu seinem Vornamen und dem Tag seiner Geburt gemacht hatte. Da diese Person damit eine Ordnungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen § 111 Abs. 1 OWiG begangen hatte, informierte die Polizei die VG, die ein Bußgeld erhob und vereinnahmte.

Ordnungswidrigkeiten dürfen nur durch die Verwaltungsbehörde geahndet werden, die nach §§ 36 und 37 OWiG sachlich und örtlich zuständig ist. Nach § 8 Abs. 2 der Thüringer Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Innenministeriums vom 15. April 2008 sind die Landkreise und kreisfreien Städte dafür zuständig, Ordnungswidrigkeiten nach § 111 OWiG zu verfolgen und zu ahnden. Demnach hat die VG ein Bußgeldverfahren durchgeführt, obwohl sie nicht zuständig war. Der Bußgeldbescheid ist somit rechtswidrig ergangen und hätte durch einen Einspruch erfolgreich angefochten werden können.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Kommunen vor der Einleitung eines Verfahrens zur Ahndung einer Ordnungswidrigkeit prüfen, ob sie sachlich und örtlich zuständig sind. Nur wenn dies zutrifft, dürfen sie tätig werden. Andernfalls ist der Fall an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

4.3.12 Verfolgung offener Forderungen

Eine VG gab an, dass sie im geprüften Zeitraum Buß- und Verwarngelder von insgesamt 753 EUR verhängt habe. Allerdings hätten die Störer lediglich 110 EUR beglichen. Zudem hatte die VG in vier Fällen Zwangsgelder von insgesamt 1.000 EUR festgesetzt, welche die verpflichteten Störer nicht zahlten. Ein Mitarbeiter der Ordnungsbehörde teilte dem Rechnungshof mit, er habe die offenen Forderungen angemahnt, sehe aber keine weiteren Handlungsmöglichkeiten.

Einnahmen sind gemäß § 25 ThürGemHV rechtzeitig und vollständig einzuziehen. Sofern die Einnahmen nicht rechtzeitig eingehen und die VG sie erfolglos angemahnt hat, ist nach § 52 ThürGemHV unverzüglich die Vollstreckung einzuleiten oder zu veranlassen. Wenn die VG keine eigene Vollstreckungsstelle hat, ist nach § 36 Abs. 3 ThürVwZVG der jeweilige Landkreis für die Vollstreckung der offenen Forderungen zuständig. Sollte ein verhängtes Zwangsgeld uneinbringlich sein, kann die Vollstreckungsbehörde ggf. nach § 49 ThürVwZVG die Ersatzzwangshaft beim zuständigen Verwaltungsgericht beantragen.

Sofern die Forderungen nicht erfolgreich verfolgt werden, droht die Vollstreckungsverjährung einzutreten. Bei Geldbußen von mehr als 1.000 EUR beträgt die Verjährungsfrist nach § 34 OWiG fünf Jahre, bei geringeren Geldbußen drei Jahre. Die Verjährung beginnt mit der Rechtskraft der Entscheidung.

Für Zwangsgelder ist § 1 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 1 ThürVwKostG anzuwenden.⁹ Danach verjährt der Zahlungsanspruch drei Jahre nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem der Anspruch fällig geworden ist. Die VG hatte beispielsweise mit Bescheid vom 28. September 2017 ein Zwangsgeld verhängt. Die Verjährungsfrist begann somit am 1. Januar 2018 und endete mit Ablauf des 31. Dezember 2020. Aus den Unterlagen, welche die VG dem Rechnungshof vorgelegt hatte, gingen keine Gründe für eine Unterbrechung der Verjährung hervor.

Setzt eine VG ein Zwangsgeld fest und treibt dieses nicht konsequent ein, könnte dies bei den Pflichtigen den Eindruck erwecken, dass er von der VG keine ernsthaften Konsequenzen zu befürchten hat. Das Ziel des Zwangsgelds, dass Pflichtige eine bestimmte Handlung vornehmen bzw. etwas dulden oder unterlassen sollen, kann somit nicht wirksam erreicht werden.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, offene Forderungen konsequent zu verfolgen und bei Bedarf den Landkreis als Vollstreckungsbehörde zu informieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Zweck der Geldbußen und Zwangsmittel, rechtswidrige Verhaltensweisen und Zustände zukünftig zu verhindern bzw. zu beseitigen, nicht erreicht werden kann.

⁹ Käß, Dieter: Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen – Kommentar, § 25 ThürGemHV, Rn. 12.

5 Fazit

Die vergleichende Prüfung hat ergeben, dass die VG'en in vielen Bereichen unterschiedliche Maßstäbe bei der Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes gesetzt haben.

Während einige VG'en konsequent Buß- und Verwargelder festsetzten und deren Einziehung verfolgten, gab es andere VG'en, die ihre Einwohner teilweise mehrfach auf ihr Vergehen hinwiesen und nur im Ausnahmefall konsequent vorgingen. Einzelne Mitarbeiter der Ordnungsbehörden erklärten, dass sie viele Einwohner gerade im ländlichen Raum persönlich kennen und die Sachverhalte eher im direkten Gespräch aufklärten als ein förmliches Verfahren einzuleiten, um die privaten Beziehungen nicht zu beeinträchtigen.

Des Weiteren führte die mangelhafte Verfolgung festgesetzter Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder dazu, dass den VG'en Einnahmen entgangen sind und insbesondere der Zweck von Zwangsgeldern, eine Handlung, Duldung oder Unterlassung des Pflichtigen herbeizuführen, nicht erreicht werden konnte. Außerdem besteht die Gefahr, dass den Störern in einigen VG'en bekannt ist, dass ihnen für ordnungswidriges Handeln keine Konsequenzen drohen.

Die Außenwirkung der Ordnungsämter unterschied sich ebenfalls. Einige Ordnungsämter besaßen keine äußerlichen Erkennungsmerkmale und schickten ihre Bediensteten in Alltagskleidung in den Außendienst. Dies hat zur Folge, dass Störer oftmals die Behördenfunktion nicht erkennen und das Über- und Unterordnungsverhältnis ignorieren. Daraus resultiert von Anfang an eine geringere Durchsetzungskraft der Behörde gegenüber dem Störer. Mit dem Tragen von Dienstkleidung könnten die Bürger unmissverständlich erkennen, mit welcher Behörde sie in Kontakt treten.

Zudem gab es teilweise keine Vertretungsregelungen in den Ordnungsbehörden mit nur einem Mitarbeiter. Insbesondere im Krankheitsfall kam es selbst in Behörden mit mehreren Mitarbeitern zu einer Häufung unbearbeiteter Vorgänge. Bei „1-Mann-Behörden“ führt ein Ausfall des Mitarbeiters dazu, dass die Arbeit des Ordnungsamtes zum Erliegen kommt und die VG auch die Abwehr gegenwärtiger Gefahren nicht mehr gewährleisten kann.

Der Rechnungshof hat unter den Bediensteten der Ordnungsbehörden einen Beamtenanteil von 10 % festgestellt. Da die Ordnungsbehörden hoheitlich handeln, hat der Gesetzgeber grundsätzlich den Einsatz von Beamten der Körperschaft für diese Aufgabe vorgesehen. Angestellte sollen nur ausnahmsweise als Vollzugs-Dienstkräfte bestellt werden, wenn keine geeigneten Beamten zur Verfügung stehen.¹⁰ Ein Anteil der Angestellten in Ordnungsämtern von 90 % stellt keinen „besonderen Fall“ dar, wie in der VollzDKrV TH unter „Voraussetzungen der Bestellung“ beschrieben ist.

Der TRH hat festgestellt, dass die RAB'en ihre Aufgaben teilweise nicht mit der erforderlichen Sorgfalt ausübten. Zum einen kontrollierten sie die Bestellung der Vollzugs-Dienstkräfte nicht wie gesetzlich vorgeschrieben. Zum anderen hatten sie auch offensichtliche und schwerwiegende Mängel in den OBVO'en nicht erkannt.

Durch eine engere Zusammenarbeit mit dem Landkreis oder eine sinnvolle Zusammenlegung von Ordnungsämtern der Kommunen im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit könnte die Umsetzung des OBG kostensparender und effektiver erfolgen. Die Bündelung einzelner Arbeitsschritte, wie z. B. des Außendienstes durch Vollzugs-Dienstkräfte (Beamte) und Sachbearbeiter (Angestellte) für die Fallbearbeitung sowie für Mahnung und Vollstreckung der offenen Forderungen, hilft dabei, die Bestimmungsvoraussetzungen nach der VollzDKrV TH besser umzusetzen.

¹⁰ vgl. Schwan, Hartmut: Thüringern Ordnungsbehördengesetz-Kommentar, 2. Auflage, Rn. 650.

Mit der kommunalen Zusammenarbeit könnte zusätzlich eine bessere Vertretbarkeit im Falle von Arbeitsunfähigkeit und Urlaub erreicht werden. Der Erlass einer Ordnungsbehördlichen Verordnung für das Gebiet einer VG an Stelle mehrerer führt zu einer besseren Nachvollziehbarkeit für die Einwohner und zu einer Erleichterung der Rechts- und Fachaufsicht. Sie könnte in einem allgemeingültigen Teil alle Ge- und Verbote benennen, die allgemein gültig sind, und in weiteren Teilen spezifische Merkmale separat nach Inhalt oder Region regeln.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth
Mitglied des Senats

Beglaubigt

Kämmer
Birgit Kämmer
Tarifbeschäftigte



