

# Verwaltungsvollstreckungsrecht am Beispiel der Vollstreckung von Polizeiverfügungen (Teil 2)

Prof. Dr. Christoph Gusy, Mainz

## II. Kostenrecht

Hat die Polizei Maßnahmen ergriffen, so ist sie bisweilen berechtigt, dafür von Bürgern Geldleistungen zu verlangen. Derartige Geldleistungen können sein:

- Kosten,
- Aufwendersersatz,
- Gebühren.

Da solche Leistungen nicht zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erhoben werden, bedarf ihre Erhebung stets einer eigenen *gesetzliche Ermächtigungsgrundlage*, welche (1) gerade zu der jeweils erhobenen Geldleistung ermächtigt, (2) einen konkreten Tatbestand als Grund der Leistungspflicht normiert und (3) die Leistungspflichtigen bestimmt. Sinn und Zweck solcher Erstattungspflichten ist es, möglichst zu verhindern, daß die Pflichtigen solche finanziellen Aufwendungen auf die Allgemeinheit überwälzen, die sie selbst tragen sollen. Hätten sie ihre Polizeipflicht erfüllt und die vollstreckte Handlung selbst vorgenommen, so hätten sie auch die Kosten selbst tragen müssen. Wenn sie dies nicht taten und dadurch polizeiliches Einschreiten erforderlich wurde, so soll der Verantwortliche durch das polizeiliche Handeln nicht von den wirtschaftlichen Lasten seines eigenen Verhaltens befreit werden.

### 1. Kostenansprüche

Anspruchsgrundlage für die Erhebung von Kosten ist § 77 NWVwVG i. V. m. der NWKostO.<sup>67</sup> Da diese aufgrund des VwVG erlassen worden ist, ist sie unmittelbar nur auf Vollstreckungsmaßnahmen nach dem VwVG, also in dem hier abgehandelten Themenbereich solche der Ordnungsbehörden, anwendbar. Weder findet sich im NWPoG ein Hinweis auf sie; noch knüpft sie selbst an das NWPoG an. Daher ist ihre in der Praxis unbestrittene „stillschweigende Anwendung“<sup>68</sup> jedenfalls rechtlich nur dann begründbar, wenn ein solcher Verweis ausnahmsweise vorhanden ist (insbes. in § 46 Abs. 3 S. 3 NWPoG).

Der Kostenerstattungsanspruch aus § 77 NWVwVG bezieht sich auf 2 Arten von Kosten: *Gebühren* (§§ 1-9 NWKostO) und *Auslagen* (§§ 10f. NWKostO). *Voraussetzungen des Auslagenanspruchs* (§ 11 Abs. 2 Nr. 7, 8 NWKostO) sind:

- *Vornahme einer zum Auslagenanspruch berechtigenden Handlung* nach Polizei- oder Ordnungsrecht<sup>69</sup>;

Dies sind die Ersatzvornahme<sup>70</sup>, der unmittelbare Zwang<sup>71</sup> und die Ersatzzwangshaft bei Uneinbringlichkeit des Zwangsgeldes. Letztere Regelung erscheint nicht ganz widerspruchsfrei: Ist Ersatzzwangshaft nur bei Uneinbringlichkeit des Zwangsgeldes zulässig (§ 54 Abs. 1 NWPoG), so bleibt offen, wie dann die Kosten der Zwangshaft eingebracht werden können.

- *polizeirechtliche Rechtmäßigkeit der Grundverfügung*,

Dies ist unabhängig davon, ob eine solche im gestreckten Verfahren ergangen ist oder ob sie im Sofortvollzug unterblieb: ist sie unterblieben, so hätte sie aber, wäre sie ergangen, rechtmäßig sein müssen („hypothetische Grundverfügung“). Ist keine *Zwangsvorkehrung* zulässig, weil sie etwa gegen einen „Hoheitsträger“ hätte ergehen müssen, so entsteht auch kein Kostenanspruch<sup>72</sup>. *Maßnahmen nach der StPO begründen demgegenüber einen Kostenanspruch nicht*.<sup>73</sup>

- *Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit der Vollstreckung*,

Nicht nur die („hypothetische“) Grundverfügung, sondern auch die zu ihrer Durchsetzung ergangenen Vollstreckungsmaßnahmen müssen rechtmäßig gewesen sein.

- *Entstehung der Auslagen*.

*Anspruchsgegner ist der polizeirechtlich Verantwortliche*. Gegen den *Nichtstörer* entsteht kein Kostenanspruch<sup>74</sup>. Anscheinverantwortliche dürfen nur in Anspruch genommen werden, wenn sie selbst Veranlassung zu ihrer Inanspruchnahme ga-

ben; wenn sie also die Anhaltspunkte gesetzt haben, aufgrund derer die Polizei tätig geworden ist<sup>75</sup>. Gleichfalls dürfen für Gefahraufklärungseingriffe Auslagen nur verlangt werden, wenn der Betroffene Anhaltspunkte für die Nachforschungen geboten hat. Die Kosten für die Sachverhaltsaufklärung gem. § 24 Abs. 1 VwVfG hat demgegenüber die Polizei zu tragen<sup>76</sup>.

*Auslagen sind Leistungen, welche die Polizei im Zusammenhang mit einer polizeilichen Maßnahme an Dritte gezahlt hat oder zu zahlen verpflichtet ist*. Dritte können bei polizeilichen Ersatzvornahmen im Wege der Fremdvorkehrung – ein Bauunternehmer reißt im Auftrag der Polizei einen Schwarzbau ab – oder ausnahmsweise auch beim unmittelbaren Zwang – ein Arzt setzt einer Person, die zu einer poli-

67 Zum folgenden eingehend *M. App*, Verwaltungsvollstreckungsrecht, 1989 (insbes. S. 337 ff.); Überblicke bei *V. Götz*, DVBl 1984, 14; *F. L. Knemeyer*, JuS 1988, 866; zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Polizeigebühren *K. Waechter*, Polizeigebühren und Staatszwecke, 1988.

68 So *Kottmann*, DöV 1983, 502 (Fn. 114); s. a. *Wagner* a. a. O., § 30 Rn. 11.

69 Bei (überwiegend) strafverfolgender Tätigkeit der Polizei entsteht kein Anspruch, da die StPO einen solchen nicht kennt; *BayVGH*, NVwZ 1986, 655 f.

70 Dazu eingehend *K. Mertens*, Die Kostentragung bei der Ersatzvornahme im Verwaltungsrecht, 1976.

71 Näher *K. D. Albrecht*, FS Samper, 1982, S. 165; *J. Erdmann*, Die Kostentragung bei Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs, 1987; *Knäuf*, RiA 1985, 193; *Kühling*, DVBl 1981, 315; *S. Braß*, DVBl 1983, 377; *W. Schenke*, NJW 1983, 1882; *T. Würtenberger*, NVwZ 1983, 192.

72 Ist gegen eine juristische Person des öffentlichen Rechts keine Zwangsmaßnahme zulässig, so entsteht kein Kostenanspruch; und zwar weder aus Vollstreckungsrecht noch aus GoA; s. *OVG Münster*, NJW 1986, 2526; zustimmend *M. Oldiges*, JuS 1989, 616; wohl aber ein Anspruch aus GoA, wenn ein Träger der Polizei für einen anderen tätig wird; s. *BVerwG*, NJW 1986, 2524.

73 *BayVGH*, NVwZ 1986, 655.

74 *HeVGH*, NJW 1986, 1829; *OVG HH*, DVBl 1985, 972.

75 *OVG HH*, NJW 1986, 2005.

76 S. zum Gefahrenforschungseingriff *BWVGH*, DöV 1985, 687; 1990, 384.

zeilich angeordneten Untersuchung durchgeführt werden soll, eine Beruhigungsspritze – mitwirken. Diesen Auslagen gleich stehen solche *Auslagen, die der Vollzugsbehörde durch die Ersatzvornahme entstanden sind*. Dies sind Kosten, welche der Polizei entstanden sind, weil sie nicht im Wege der Fremd-, sondern der Selbstvornahme vollsteckt hat. Transportiert kein Privater, sondern die Feuerwehr den Kranken, so ist diese rechtlich kein Dritter; desungeachtet sind solche Aufwendungen den Kosten für Dritte rechtlich gleichgestellt. Schließlich sind erstattungspflichtig sonstige, durch Ausführung des unmittelbaren Zwanges oder Anwendung der Ersatzzwanghaft entstandenen „Unkosten“ (§ 11 Abs. 2 Nr. 8 NWKostO).

Auch diese „Unkosten“ müssen ihrem Charakter nach „Auslagen“ sein. Problematisch ist hier die Kausalität zwischen Einsatz und Entstehung der Kosten; allgemeine Polizeikosten – etwa: anteilige Beamtengehälter; auch Überstundenvergütungen – dürfen nicht gefordert werden; wohl aber etwa durch den Einsatz entstandene Mehrkosten wie etwa Transport- oder Verpflegungskosten, die ohne den Einsatz nicht entstanden wären. Dabei ist aber die Höhe des jeweils entstandenen Mehraufwandes kaum zu berechnen; hier werden Pauschalierungen nach Einsatzstunden, Fahrzeugkosten und anderen besonderen Aufwendungen angesetzt<sup>77</sup>.

Nicht zu den „Kosten“ im genannten Sinne zählen die *Aufwendungen*. Diese sind *Polizeikosten, die dadurch entstehen, daß besondere Polizeikräfte eingesetzt oder herangezogen werden müssen*. Hier geht es um die Kosten des Einsatzes, nicht solche bei einem Einsatz<sup>78</sup>. Der meistdiskutierte Aufwendungsersatzanspruch findet sich gegenwärtig<sup>79</sup> in § 81 Abs. 1 S. 1 BWPOLG<sup>80</sup>.

## 2. Gebührenansprüche

*Gebühren sind Geldabgaben im Zusammenhang mit individuell zurechenbaren Handlungen der Verwaltung*<sup>81</sup>. Maßgeblich für die Zurechenbarkeit ist primär das Veranlasserprinzip<sup>82</sup>. Dabei ist es gleichgültig, ob die Veranlassung durch Handlungen des Betroffenen unter bestimmten Voraussetzungen gesetzlich vorgeschrieben ist oder aber ob sie freiwillig erfolgte. Ebenso unerheblich ist, ob die Handlung der Verwaltung für den Be-

troffenen belastend oder begünstigend ist. § 77 VwVG ermächtigt im Rahmen seiner allgemeinen Anwendbarkeit neben der Auslagen- auch zur Gebührenerhebung nach Maßgabe der §§ 1–9 NWKostO; daneben enthält § 46 NWOBG i. V. m. dem NWGebührenG<sup>83</sup> eine derartige Ermächtigung. Voraussetzungen der Gebührenerhebung sind:

– *gesetzliche Ermächtigung durch einen Gebührentatbestand*,

Ein solcher findet sich nach den §§ 77 NWVwVG, 46 NWOBG in NW für die Ordnungsbehörden; für die Polizei hingegen nur, wenn die genannten Bestimmungen für sie analog angewendet werden. Gebührenpflichten aufgrund analog angewandter Normen sind aber unzulässig. Der Gebührentatbestand muß die jeweilige Handlung, für welche Gebühren erhoben werden, genau bezeichnen. Hierzu enthalten §§ 2 NWGebührenG, 77 Abs. 2 S. 1 NWVwVG eine Verordnungsermächtigung für die Aufstellung von Gebührentabellen. Eine Generalklausel zur Gebührenerhebung

Zweck des Aufwendungsersatzanspruchs zeigt bereits, daß nicht – kommerzielle Veranstaltungen die Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllen können. Demonstrationen wären nicht möglich, wenn dafür vom Veranstalter polizeiliche Aufwendungen in Höhe von 80 000 DM oder mehr getragen werden müßten. Ebenso BGH, NJW 1984, 1226; A. v. Brünneck, NVwZ 1984, 272; Weichert, KJ 1984, 314; s. a. a. BWVG, NVwZ 1985, 202; zu den Straßenreinigungskosten BVerwG, NJW 1989, 52; 53.

– *polizeiliche Maßnahmen bei der Veranstaltung*,  
Dazu zählt nicht nur die Verhinderung von Störungen durch die Veranstaltung, sondern auch ihre Sicherung gegen Störungen durch Dritte (Fußballspiele gegen Ausschreitungen des Publikums) sowie die Regelung, Ordnung und Umleitung des Straßenverkehrs.

– *Aufwendungen*,  
Die Höhe der geltend zu machenden Aufwendung richtet sich in BW nach dem Aufwand, der für die Heranziehung auswärtiger Beamter entsteht. Dies sind Einsatzkosten für Fahrzeuge, Reisekosten, Einsatzabfindungen und Mehrarbeitsvergütungen nach den dafür aufgestellten, pauschalen Tarifen. Die gewöhnlichen Bezüge der Beamten dürfe nicht eingerechnet werden, da sie durch die Veranstaltung nicht verursacht wurden. Bemerkenswerterweise soll für die Versicherung der Beamten der Veranstalter zuständig sein (§ 81 Abs. 2 S. 2, 3 BWPOLG), obwohl keine Einzelheiten geregelt worden sind.

– *Erstattungspflicht der Herangezogenen*.

Erstattungspflichtig ist der Veranstalter; und zwar unabhängig davon, ob er Störer ist oder nicht. Zur Kontroverse um die Störereigenschaft des Veranstalters *Schenke* ebd., S. 1883; *S. Broß*, DVBl 1983, 380. Sind mehrere Veranstalter, so haften sie als Gesamtschuldner. Zum Verfahren der Erhebung von Aufwendungsersatz BWVG, NVwZ 1986, 657.

81 BVerfGE 50, 226; grundlegend *D. Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 66 ff. Demgegenüber gehen §§ 1 Abs. 1; 3 NWGebührenG von einem Leistungs-/Gegenleistungsverhältnis bei der Gebührenerhebung aus, das aber gerade im Polizeirecht oft nicht besteht („gebührenpflichtige Verwarnung“).

82 Wäre die Polizei auch ohne die Anregung eines Bürgers zum Eingreifen verpflichtet gewesen, so darf eine Gebühr nur bei ausdrücklicher Ermächtigung in einem Gebührentatbestand – etwa: bei Großveranstaltungen – erhoben werden.

83 Entsprechend: § 81 BWPOLG i. V. m. LGebG; s. a. § 31 LVwVG; §§ 8 Abs. 2, 28 Abs. 4, 43, 81 Abs. 2 BWPOLG; Art. 9 Abs. 2, 27 Abs. 3, 34 Abs. 1 S. 2, 37 Abs. 3, 38 Abs. 7, 35 Abs. 4 BayPAG i. V. m. KostenG und der PolizeikostenVO; Ausnahmen davon in § 54a BayPAG; § 12 Abs. 2 BerlASOG; § 10 BerlLVwVG; § 15 HBLVwVG i. V. m. §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 GebBeitrG; § 7 Abs. 3 HHSOG; § 19 Abs. 1 S. 1 HHLVwVG; § 74 HeLVwVG i. V. m. § 1 PolKostVO; § 1 NdsPolGebO; §§ 6 Abs. 2, 52 Abs. 1 RPPVG; RPVO über die Gebühren der allgemeinen und inneren Verwaltung einschließlich der Polizeiverwaltung; § 92 SaPVG i. V. m. § 46 PVG u. § 1 GebG; § 224 SHLVwG i. V. m. §§ 2 ff. Vollzugs- und VollstreckungskostenO.

77 BWVG, NVwZ 1985, 202, 204; OVG HH, DöV 1987, 257.

78 Zur Unterscheidung OVG Lüneburg, DVBl 1984, 57 f.; zur Höhe des Anspruchs HeVG, NJW 1984, 1197.

79 Die Materie wird hier desungeachtet abgehandelt, um einerseits die Abgrenzung von Kosten- und Aufwendungsersatzansprüchen zu konkretisieren; andererseits aber auch, weil rechtspolitisch die Erhebung von Aufwendungsersatz auch in anderen Bundesländern diskutiert wird. Zu vergleichbaren Rechtsgrundlagen in Bayern (BayGVBl 1983, 555) und Niedersachsen, die dort aber nicht mehr angewendet wird, s. Weichert, KJ 1984, 314.

80 Näher hierzu *D. Majer*, VerwA 1982, 167. Ein Aufwendungsersatzanspruch aus bürgerlichem Recht, etwa § 683 BGB, scheidet demgegenüber im öffentlichen Recht aus; s. BVerfGE 10, 282, 289; BGH, NJW 1976, 46.

Voraussetzungen jenes Aufwendungsersatzanspruchs sind:

– *private Veranstaltung*,

Hierzu zählen kommerzielle Großveranstaltungen wie Fußballspiele, Rad- oder Autorennen und Rockkonzerte; nicht hingegen Veranstaltungen religiöser, politischer, kultureller oder wissenschaftlicher Art. *S. Majer* ebd., S. 177, dagegen *W. Schenke*, NJW 1983, 1882, 1884.

Solche privaten Veranstaltungen bedingen für die Polizei Mehraufwand in Höhe von oft mehr als 100 000 DM. Diese sollen durch den Aufwendungsersatz auf den Veranstalter abgewälzt werden, der auch den finanziellen Gewinn erhält. Dieser Sinn und

für „polizeiliche Maßnahmen“ ist unzulässig<sup>84</sup>.

- *Anwendbarkeit eines Gebührentatbestandes*,  
Solche Gebührentatbestände finden sich in Nr. 18 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NW<sup>85</sup>. Unter dem Titel „Polizeiliche Angelegenheiten“ finden sich hier Gebührentatbestände für die polizeiliche Begleitung von Schwer- (Nr. 1), Gefahrgut- (Nr. 2) und Werttransporten (Nr. 3) sowie für die Verwahrung sichergestellter Fahrzeuge (Nr. 4)<sup>86</sup>. *Gebühren und Kosten dürfen für ein- und dieselbe Maßnahme nicht nebeneinander erhoben werden*; wohl aber Auslagen, die nicht in die Gebührenberechnung einbezogen sind (§ 10 Abs. 1 NWGebührenG).
- *Fehlen von Befreiungstatbeständen*,  
In einzelnen Bundesländern findet sich hier der Befreiungstatbestand wegen „überwiegenden öffentlichen Interesses“ an der Vornahme der Handlung<sup>87</sup>. Dessen Bedeutung ist aber bislang ungeklärt<sup>88</sup>.
- *zutreffende Gebührenbemessung*.  
Gibt der anwendbare Gebührentatbestand nur einen Gebührenrahmen an, so ist dieser im Einzelfall durch pflichtgemäßes Ermessen zu konkretisieren. Hierfür sind allerdings kaum gesetzliche Maßstäbe zu erkennen. Die Polizei kann auf die konkreten oder pauschalierten Kosten des Einsatzes abstellen<sup>89</sup>. Im übrigen kommt dem Grundsatz der Gleichheit der Gebührenbemessung und der Inanspruchnahme maßgebliche Bedeutung zu. Handeln mehrere, so entsteht eine Gesamtschuld nur, wenn die Heranziehung des Einzelnen für die gesamte Forderung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist<sup>90</sup>.

### 3. Folgefragen

War die polizeiliche Maßnahme rechtswidrig, so dürfen weder Kosten noch Auslagen

noch Gebühren erhoben werden. Dies folgt für Kosten aus § 77 VwVG, wonach die Kosten nur „für Amtshandlungen nach diesem Gesetz“ erhoben werden; für Gebühren aus § 14 Abs. 2 NWGebührenG. Der Trend im Polizeirecht geht dahin, immer weniger Kosten- bzw. Aufwendungs- und immer mehr Gebührentatbestände zu schaffen, um die dadurch eröffneten besseren Möglichkeiten der Pauschalierung nutzen zu können (§ 4 NWGebührenG).

Die polizeirechtlichen Kosten-, Aufwendungs- und Gebührenregelungen schließen die Anwendung des § 683 BGB analog im Polizeirecht aus<sup>91</sup>. Das gilt insbesondere auch dann, wenn die Voraussetzungen jener Bestimmungen im Einzelfall nicht vorliegen. Dagegen soll § 823 BGB anwendbar sein für das „gesteigerte Risiko“ einer „zwangsläufig herausgeforderten“ Verfolgung<sup>92</sup>. Dadurch sollen aus übergegangenem Recht (§ 52 BRRG) Schäden des Dienstherrn wegen Verletzung der Beamten oder Sachbeschädigung ausgeglichen werden können, weil der Beamte persönlich einen Anspruch aus § 823 BGB habe, wenn er von einem Dritten verletzt würde.

Entsteht eine Forderung des Staates, so stellt sich weiter die Frage, ob sie durch *Leistungsbescheid* durchgesetzt werden darf. Eine gesetzliche Ermächtigung dazu ist in den seltensten Fällen vorhanden. Um so dringlicher stellt sich die Frage, ob für die Form der Erhebung von Kosten durch Leistungsbescheid ein Gesetzesvorbehalt gilt. Dies wird von der Literatur einhellig bejaht<sup>93</sup>; von der Rechtsprechung hingegen verneint, wenn

- mit dem Leistungsbescheid eine Leistung zurückgefordert wird, welche durch Verwaltungsakt gewährt wurde (s. dazu auch § 48 Abs. 2 S. 8 VwVfG); oder
- zwischen den Beteiligten bereits vor Erlass des Leistungsbescheides ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis bestand, welches Grundlage des mit dem Leistungsbescheid geltend gemachten Anspruchs war<sup>94</sup>.

Im Polizeirecht kommt praktisch nur die zweite Alternative in Betracht. Soweit danach ein Leistungsbescheid zulässig sein sollte, ist die Kostenforderung durch Verwaltungsakt keine „Anforderung von öffentlichen Abgaben“ (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und keine „Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung“ (§ 8 AGVwGONW); ein *Rechtsbehelf hat daher nach § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO aufschiebende Wirkung*<sup>95</sup>.

84 OVG Lüneburg, DVBl 1984, 57; anders noch OVG Lüneburg, DVBl 1977, 832.

85 Abgedruckt bei Rehborn, Verwaltungsvorschriften, Nr. 129b.

86 Zur Begleitung von Transporten mit Kernbrennstoffen BWVG, DVBl 1989, 1003; zum Fehlalarm HeVG, NJW 1984, 37; OVG Lüneburg, NJW 1984, 192; 2007; OVG HB, DVBl 1983, 462; BayVG, BayVBl 1981, 625; OVG HH, DVBl 1985, 972; BWVG, DöV 1987, 257; bei Mißbrauch der Alarmanlage verneint OVG Münster, DVBl 1986, 735, die Gebührenpflicht.

87 S. §§ 5 Abs. 1 Nr. 7 BWLGebG; Art. 3 Abs. 1 Nr. 10 BayKostG; 2 Abs. 1 BerlPolBenGebO; 6 Abs. 1 HBGebBeitrG; 2 HHGebO; 2 Abs. 1 HePolKostVO; 2 Abs. 2 NdsVerwKostG; dazu BayGH, BayVBl 1981, 625; OVG HB, DVBl 1983, 462; OVG Lüneburg, DVBl 1983, 464; BWVG, DöV 1987, 257; OVG HH, DVBl 1985, 972.

88 Zur Kontroverse einerseits BayVG, BayVBl 1982, 469; dagegen Rzepka ebd.; a. A. Albrecht, FS Samper, 1982, S. 165, 171 ff.; Überblick bei K. Kreckel, Die Kostenpflichtigkeit vollzuspelizer Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Kostenhebung von Großveranstaltungen und von Störern bei Anwendung unmittelbaren Zwangs, 1986.

89 Abdruck eines solchen Gebührenverzeichnisses bei Scholler/Broß, S. 248 ff.; zu Rechtswidrigkeitsgründen BWVG, DVBl 1985, 969.

90 Für den entschiedenen Fall verneinend BGH, NJW 1984, 1226; bejahend noch die Vorinstanz OLG Celle, VersR 1982, 598.

91 BVerwGE 10, 282, 290; OVG Münster, DöV 1978, 59; dagegen BayObLG, VersR 1968, 951.

92 BGHZ 57, 25; 63, 189; BGH, JZ 1967, 639 („Auto-Verfolgungsjagd“); zu den Grenzen des Anspruchs BGH, NJW 1971, 1982.

93 Überblick bei L. Osterloh, JuS 1983, 280; W. Schenke, JuS 1979, 886.

94 So etwa BSG, NVwZ 1988, 95.

95 OVG Münster, DVBl 1984, 352; BWVG, NVwZ 1986, 933; DVBl 1987, 150; anders BWVG, NVwZ 1985, 202.