

KommP

KommunalPraxis spezial

FACHZEITSCHRIFT FÜR VERWALTUNG, ORGANISATION UND RECHT

HERAUSGEBER

Christoph Donhauser
Timm Fuchs
Prof. Dr. Andreas Saxinger

KOMMUNALE ORDNUNGSDIENSTE

Aktuelle Herausforderungen im Spiegel der Rechts- und Verwaltungspraxis

FACHBEITRÄGE

Einheitliche kommunale Ordnungsdienste – Landesgesetzliche Möglichkeiten unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung und des Konnexitätsprinzips

Ordnungswidrigkeiten in Satzungen und ordnungsbehördlichen Verordnungen – Doppelte Funktion der Gemeinde – mehr Herausforderungen

»Ordnungsverfügung to go« – Ortstermine zwischen Effektivität und Gerichtsfestigkeit

Einrichtung kommunaler Ordnungsdienste in kreisangehörigen Städten und Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit am Beispiel des Oberbergischen Kreises

Chancen und Risiken von privater Sicherheit im öffentlichen Raum – Wie funktioniert die optimale Rollenverteilung zwischen Kommunalen Ordnungsdiensten und der Sicherheitsbranche?

Die Genehmigung von Großveranstaltungen im Freien – eine besondere Herausforderung für Ordnungsbehörden

Erfahrungen mit dem Feuerwerksverbot in der Landeshauptstadt Düsseldorf

Plakatierung des öffentlichen Raumes mit volksverhetzenden Schildern: Wie reagieren die Ordnungsbehörden? – Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Behördenpraxis einzelner Städte unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen

(Grenzüberschreitende) Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Nordrhein-Westfalen – auch eine Aufgabe der Ordnungsbehörden?

Belastungssituationen der kommunalen Ordnungsdienste in Zeiten der Corona-Pandemie – Belastungsreduktion durch gezielte Maßnahme des Arbeitgebers?

Praxisdialog »Kommunale Ordnungsdienste in NRW – quo vadis?« am 14.11.2019 an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen – Veranstaltungsrückblick und Zusammenfassung der Ergebnisse

Heft 2 | 2020

20. Jahrgang

KommP spezial

ISSN 1617-3759 · B 1392

Art.-Nr. 69391002

2

Carl Link Kommunalverlag

43 Zechner, Die »Protokolle der Weisen von Zion«, Deutsches Historisches Museum v. 25.06.2015, www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/antisemitismus/protokolle-der-weisen-von-zion.html (aufgerufen am 28.04.2020).

44 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Fn. 2, S. 9.

45 Generalstaatsanwaltschaft Celle, Entsch. v. 25.11.2019 – 2 Zs 1421/19 zu Staatsanwaltschaft Hannover, Entsch. v. 24.05.2019 – 15 B 666/19, <https://generalstaatsanwaltschaft-celle.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/generalstaatsanwaltschaft-celle-ordnet->

[ermittlungen-gegen-die-partei-die-rechte-an-182944.html](https://www.gesetze-im-internet.de/abgab_182944.html) (aufgerufen am 28.04.2020).

46 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Fn. 2, S. 12.

47 OLG Karlsruhe, Beschl. v. 26.02.2020 – 1 Ws 285/19.

48 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 24.05.2019 – OVG 15 B 666/19.

49 Vgl. OLG Karlsruhe, Beschl. v. 17.03.2020 – OLG 1 Ws 285/19, Rn. 13.

(Grenzüberschreitende) Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Nordrhein-Westfalen – auch eine Aufgabe der Ordnungsbehörden?

von Annelore Eichel, Diplom-Verwaltungswirtin (FH), Annet Klinkers, MSc., beide Euregionales Informations- und Expertisezentrum (EURIEC), Maastricht, und Prof. Dr. Marc Röckinghausen, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen

Landesgrenzen sind im Schengen-Raum für Kriminelle kein Hindernis, sondern häufig ein Mittel zur Verschleierung ihrer Aktivitäten vor Verwaltungsbehörden und Strafverfolgungsinstanzen. Während die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung bereits seit Langem im Fokus der Europäischen Union (EU) und der Mitgliedstaaten steht, stellen Landesgrenzen für Verwaltungsbehörden noch zu oft eine hohe Barriere dar. Mit diesen Barrieren befasst sich der Beitrag. Vorrangig aus Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen wird der Zusammenhang zwischen Aufgabenerfüllung und dem Umgang mit kriminalitätsrelevanten Informationen betrachtet. Vergleichend wird aber auch ein Blick auf die Rechtslage in den Niederlanden geworfen, die einen administrativen Ansatz der Kriminalitätsbekämpfung schon seit Langem verfolgen. Außerdem wird der Leser bekannt gemacht mit dem Euregionalen Informations- und Expertisezentrum (EURIEC), dem Projekt, welches den administrativen Ansatz mit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verbinden soll.

I. Einleitung

Sofern die im Titel gestellte Frage dahingehend zugespitzt wird, ob es zu den Aufgaben von Ordnungsbehörden gehört, Maßnahmen der Strafverfolgung zu ergreifen, kann diese Frage direkt zu Beginn verneint werden. Strafverfolgung als Sachverhaltsaufklärung und Erhebung einer Klage bei Vorliegen eines Verdachts auf Straftaten obliegt den Strafverfolgungsbehörden.¹ Dies sind die Staatsanwaltschaft (§ 160 der Strafprozessordnung [StPO]) und die Polizei (§ 163 StPO). Andere Behörden – und damit auch Ordnungsbehörden – sind allenfalls im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen verpflichtet, einem Auskunftsverlangen von Staatsanwaltschaft oder Polizei nach § 161 Abs. 1 StPO zu genügen.² Zu einer

ordnungsbehördlichen Aufgabe wird die Strafverfolgung dadurch aber nicht. Eine Ausnahme macht das Abgabenrecht. Hier führt die Finanzverwaltung mit ihren Steuerfahndungsdienststellen auch im Bereich der Strafverfolgung selbstständige Ermittlungen durch (§ 386 der Abgabenordnung [AO]).³

Bewusst ist die Frage aber nicht auf die Verfolgung von Straftaten im Rahmen organisierter Kriminalität beschränkt, sondern wählt den Begriff »Bekämpfung«. Kriminalitätsbekämpfung geht weit über die Strafverfolgung hinaus. Ausgangspunkt ist hier die Definition des Begriffs der organisierten Kriminalität.⁴ Vor allem die Verwendung gewerblicher oder geschäftsmäßiger Strukturen zeigt an, dass die Bekämpfung organisierter Kriminalität sich nicht auf die Verfolgung einzelner strafbarer Handlungen beschränken darf, sondern überall dort ansetzt, wo es Möglichkeiten des Zugriffs auf Strukturen der organisierten Kriminalität gibt, um über den repressiven Ansatz hinaus auch einen präventiven zu verfolgen.

Ein solcher Ansatz kann z.B. darin bestehen, dass eine Behörde, die zuständig für die Erteilung einer beantragten Baugenehmigung für ein Objekt ist, welches mit Investitionen in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags verbunden ist, einen Nachweis über die Herkunft der Investitionsmittel verlangt und dazu auch eigene Ermittlungen vornimmt. Genau diesen administrativen Ansatz verfolgen bereits die Niederlande und haben damit positive Erfahrungen in den Fällen gesammelt, in denen sich die Aktivitäten auf das Staatsgebiet der Niederlande beschränken.⁵ Nicht nur, aber insbesondere im grenznahen Bereich zeigt sich jedoch immer wieder, dass Kriminelle bewusst Gebrauch von Landesgrenzen machen, um ihre Aktivitäten vor Verwaltungsbehörden zu verschleiern. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Behörden in Deutschland zeigen sich dabei Probleme unterschiedlicher Art: Gibt es rechtliche Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit? Demgegenüber vorrangig ist die Frage, wie denn in Deutschland überhaupt die innerstaatlichen rechtlichen Bedingungen für den Umgang mit kriminalitätsrelevanten Informationen durch Verwaltungsbehörden sind. Das wiederum ist eine Frage, mit der man sich nur dann befasst, wenn man den Umgang mit kriminalitätsrelevanten Informationen überhaupt



im Aufgabenbereich dieser Behörden verortet. Diesen beiden vorgelagerten Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

II. Aufgaben von Ordnungsbehörden

1. Präventive Gefahrenabwehr

Das Polizei- und Ordnungsrecht als allgemeines Sicherheitsrecht⁶ ist sowohl in Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung als auch die Organisation der Ausführung Ländersache.⁷ In einer föderalen Ordnung wie der des Grundgesetzes führt dies zwangsläufig insbesondere im Bereich der Organisation zu divergierenden Lösungen. Die Hauptunterscheidung besteht dabei darin, dass entweder eine Trennung von Polizei- und Ordnungsbehörden wie in Nordrhein-Westfalen vorgenommen wird, oder dass in einem Mischsystem auf diese organisatorische Trennung verzichtet wird.⁸ Unabhängig von einer solchen organisatorischen Entscheidung obliegt den Polizei- und Ordnungsbehörden die Aufgabe der präventiven Gefahrenabwehr.⁹ Sind Ordnungsverwaltung und Polizeiverwaltung organisatorisch identisch (Mischsystem), bedarf es keiner weiteren Kompetenzregelung. In einem Trennsystem jedoch kann es zu Überschneidungen im Einzelfall kommen, wenn sowohl Polizeibehörden als auch Ordnungsbehörden für die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zuständig sind. So hat nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) die Polizei die Aufgabe der Gefahrenabwehr.¹⁰ Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG NRW) haben die Ordnungsbehörden ebenfalls die Aufgabe der Gefahrenabwehr.¹¹ Aus § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW ergibt sich aber, dass die Polizei nur subsidiär tätig wird, außer im Bereich der Kriminalitätsprävention.¹² Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ist dabei ebenfalls der präventiven Gefahrenabwehr zuzuordnen und daher von der repressiven Verfolgung bereits begangener Straftaten zu unterscheiden.

Abgesehen von diesem unmittelbar kriminalitätsbezogenen Bereich der präventiven Gefahrenabwehr obliegt damit den Ordnungsbehörden die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Das können örtliche Ordnungsbehörden, Kreis- oder Landesordnungsbehörden sein.¹³ Welche Ordnungsbehörde mit der Erfüllung welcher konkreten Aufgabe betraut ist, ergibt sich aus der gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr ist dabei nicht auf das allgemeine Ordnungsrecht im unmittelbaren Anwendungsbereich des OBG NRW beschränkt, sondern erfasst darüber hinaus sämtliche Bereiche des Sonderordnungsrechts. Dazu gehört z.B. auch das materielle Bauordnungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Baurechts.¹⁴ Für die Erteilung der Baugenehmigung (vgl. das Beispiel in der Einleitung) nach § 74 Abs. 1 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung – LBauO NRW) ist z.B. gem. § 57 Abs. 1 Satz 2 LBauO NRW die untere Bauaufsichtsbehörde zuständig. Je nach Größe der Gemeinde, in der ein Vorhaben verwirklicht werden soll, ist dies der Kreis, die Mittlere oder Große kreisangehörige oder die kreisfreie Stadt, jeweils als Ordnungsbehörde (§ 57 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LBauO NRW).

Lässt sich damit das – wenig überraschende – Ergebnis festhalten, dass Ordnungsbehörden die Aufgabe der präventiven Gefahrenabwehr haben, muss für den unmittelbar krimina-

litätsrelevanten Bereich der präventiven Gefahrenabwehr in einem Trennsystem konstatiert werden, dass dieser den Polizeibehörden vorbehalten ist. Gelangen Ordnungsbehörden im Rahmen der Erfüllung ihrer Gefahrenabwehraufgaben an kriminalitätsrelevante Informationen, führt dies in der Praxis daher auch regelmäßig dazu, dass die Polizeibehörden informiert werden, die dann in eigener Zuständigkeit tätig werden, präventiv und repressiv. Mit der Erfüllung ihrer eigenen ordnungsbehördlichen Aufgaben bringen die Ordnungsbehörden diese Informationen aber grundsätzlich nicht in Verbindung.

2. Repressive Maßnahmen

Ordnungsbehörden haben über Aufgaben der präventiven Gefahrenabwehr hinaus auch solche repressiver Art. Die Durchführung eines Bußgeldverfahrens und der Erlass des Bußgeldbescheides gehört ebenfalls zu den Aufgaben von Ordnungsbehörden (§§ 35 ff. des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten [OWiG]). Während es im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr stets um Maßnahmen geht, die in die Zukunft gerichtet sind, wird mit einem Bußgeldbescheid ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten mit einer Sanktion belegt. Wenn es sich bei derartigen »Verwaltungsunrecht« auch nicht um Strafen im Rechtssinn handelt¹⁵ und Ordnungsbehörden somit auch nicht zu Strafverfolgungsbehörden werden, gehen sowohl Aufgaben als auch Befugnisse von Ordnungsbehörden deutlich über den Bereich der präventiven Gefahrenabwehr hinaus. Das zeigt sich nicht zuletzt an den für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten geltenden Rechtsnormen.

Im Kontext des Ordnungsrechts gibt es außerdem auch zahlreiche Verknüpfungen mit dem Strafrecht. Im sogenannten Nebenstrafrecht finden sich in Sonderordnungsgesetzen häufig nicht nur Ordnungswidrigkeitstatbestände, sondern auch Straftatbestände.¹⁶ Das Strafrecht ist hier verwaltungsakzessorisch, teilweise auch verwaltungsaktakzessorisch. Ein verwaltungsrechtlich erlaubtes Verhalten kann dabei nicht zu einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit führen.¹⁷ Die Strafbarkeit hängt also davon ab, ob eine ordnungsrechtlich verantwortliche Person ordnungsrechtliche Pflichten verletzt hat oder einem Verwaltungsakt zuwider gehandelt hat. Auch hier wird die Nähe zwischen Ordnungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden deutlich. Die Verfolgung der verwaltungsakzessorischen Straftat bleibt Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden. Kriminalitätsrelevante Informationen, mit denen die Ordnungsbehörde in diesem Kontext umgeht, sind daher gerade diejenigen, die einen Bezug zum verwaltungsrechtlichen Fachrecht (z.B. zum Umweltrecht, §§ 324 ff. des Strafgesetzbuchs [StGB]) haben.

III. Umgang mit kriminalitätsrelevanten Informationen

1. Rechtslage in Deutschland

Der Umgang mit kriminalitätsrelevanten Informationen gehört also nur dann in den Bereich der Aufgabenerfüllung der Ordnungsbehörden, wenn diese Informationen im Rahmen der Erfüllung einer konkreten Aufgabe oder Wahrnehmung einer konkreten Befugnis eine rechtliche Relevanz haben. Soweit der Bereich der repressiven Gefahrenabwehr betroffen ist, obliegt den Ordnungsbehörden die Verfolgung und



Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Das Instrumentarium des Ordnungswidrigkeitenrechts ist jedoch sicher nicht vorrangig geeignet, Aktivitäten der organisierten Kriminalität effektiv zu bekämpfen. Im verwaltungsakzessorischen Nebenstrafrecht wiederum liegt die Aufgabe der Verfolgung in den Händen der Strafverfolgungsbehörden. Ordnungsbehörden können damit keine nach außen hin wirkenden Befugnisse zur Ermittlung genuin kriminalitätsrelevanter Informationen haben.

Diese Befugnisse könnten sie jedoch haben, wenn die ordnungsbehördliche Entscheidung im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr materiell-rechtlich von derartigen genuin kriminalitätsrelevanten Informationen abhängig wäre. Um auf die Baugenehmigung zurückzukommen: Nur dann, wenn es zum Prüfprogramm im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gehört, derartige Informationen einzuholen, muss sich die Genehmigungsbehörde im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflicht auch darum bemühen.¹⁸ Ausgehend von der Annahme, dass die Erteilung der Baugenehmigung ausschließlich von anlagenbezogenen Anforderungen des öffentlichen Rechts abhängt¹⁹ sowie der rechtlichen Konstruktion als gebundene Entscheidung, liegt es zunächst fern, Informationen über die Herkunft der für die Realisierung des Vorhabens notwendigen Finanzmittel dazu zu zählen. Genau aus diesem Grund ist es daher auch geübte Praxis, in derartigen Zulassungsverfahren die Herkunft der Investitionsmittel nicht aufzuklären. Rechtlich ist diese Praxis mit Blick auf die Entscheidungserheblichkeit unmittelbar nicht zu beanstanden. Anders ist es zu bewerten, wenn im materiellen Prüfprogramm das Vorliegen von Voraussetzungen zu klären ist, die tatsächlich einen Bezug zu den hier in Rede stehenden kriminalitätsrelevanten Informationen haben. Namentlich personenbezogene Anforderungen wie eine erforderliche Zuverlässigkeit können dabei eine wichtige Rolle spielen.²⁰ Aber auch dann, wenn behördliche Entscheidungsspielräume wie Ermessen oder Beurteilungsspielräume existieren, muss die Behörde den Sachverhalt so weit aufklären, dass eine fehlerfreie Ausfüllung des Spielraums möglich ist.²¹ Hier kommt es also auf die materielle Rechtslage im Einzelfall an.

Wenn kriminalitätsrelevante Informationen zwar nicht unmittelbar erheblich für das materielle Prüfprogramm sind, könnte sich aus dem Aspekt eines fehlenden Sachbescheidungsinteresses heraus dennoch eine mittelbare Entscheidungserheblichkeit ergeben. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist bereits seit Langem anerkannt, dass ein schutzwürdiges Interesse an der Erteilung einer (Bau-) Genehmigung fehlen kann, wenn der Antragsteller aus Gründen, die jenseits des Verfahrensgegenstandes liegen, daran gehindert ist, eine etwaige Genehmigung auszunutzen.²² Weil die Genehmigung für den Antragsteller nutzlos wäre, ist die Behörde erst gar nicht verpflichtet, in eine vertiefte Prüfung des Antrags einzutreten. Sind also z.B. die Finanzmittel zur Realisierung eines Bauvorhabens Ertrag krimineller Aktivitäten, kann der Tatbestand einer strafbaren Geldwäsche nach § 261 StGB vorliegen.²³ Die weitere, in der Rechtsprechung entwickelte Voraussetzung, dass sich das Hindernis »schlechthin nicht ausräumen« lassen darf,²⁴ dürfte dabei noch das geringste Problem darstellen. Deutlich schwieriger zu beantworten ist die Frage, wie die Grenzen der Ermittlungspflicht einer Ordnungsbehörde zu ziehen sind, wenn dieser rechtliche Ansatz das Regelprüfprogramm determiniert.

2. Rechtslage in den Niederlanden

In den Niederlanden wird seit einiger Zeit die (organisierte) Kriminalität nicht nur strafrechtlich, sondern auch auf verwaltungsrechtlichem Wege bekämpft.²⁵ Dieser Ansatz wurde in den Niederlanden Ende der 1990er Jahre eingeführt, als der parlamentarische Untersuchungsausschuss für Ermittlungsmethoden (Kommission *Van Traa*) 1996 feststellte, dass ein strafrechtliches Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität allein nicht die gewünschte Wirkung hat.²⁶ Man kam zu dem Schluss, dass Kriminelle rechtliche Strukturen zur Ausführung ihrer kriminellen Aktivitäten nutzen.²⁷

Eines der ersten Experimente mit einem administrativen Ansatz fand ab 2004 in Süd-Limburg statt, wo fünf Bürgermeister, die Provinz Limburg, die Staatsanwaltschaft und die Polizei Limburg-Süd 2007 den Konvent »Administrative Ansätze zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität Süd-Limburg« unterzeichneten. In Süd-Limburg konzentrierte sich dieser Ansatz hauptsächlich auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Bereich von Immobilien.²⁸ Problembereiche und/oder Sektoren innerhalb der Gemeinden wurden durch die Kombination von Informationen innerhalb der Gemeinde und der verfügbaren offenen Quellen ermittelt, mit dem Ziel, administrative Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Missbräuche zu treffen. Wenn eine Gemeinde Beiträge und Informationen von anderen Vertragspartnern benötigte, um eine Lösung zu erreichen, wurde die Möglichkeit zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch geschaffen. Auf diese Weise wurde die Informationsposition der Stadtverwaltung gestärkt; sie fungierte als gleichberechtigter Partner im Kampf gegen die organisierte Kriminalität/Unterwanderung.

Für die Anwendung von Verwaltungsmaßnahmen und deren Effizienz sind die Verwaltungsbehörden auf eine gute Informationsposition angewiesen. Diese Informationsposition umfasst nicht nur Verwaltungsinformationen, sondern vor allem polizeiliche, justizielle und steuerliche Daten, um die Verwaltungsbehörden in die Lage zu versetzen, eine Verwaltungsentscheidung zu treffen, die dazu beiträgt, das Eindringen von Kriminellen in die legale Wirtschaft zu verhindern.

Der Ansatz, dass die Verbrechensbekämpfung nicht nur eine Aufgabe von Polizei und Justiz ist, hat sich in den Niederlanden im Laufe der Zeit immer mehr durchgesetzt. 2007 wurde die Initiative in Süd-Limburg vom Innenminister zum ersten Regionalen Informations- und Kompetenzzentrum (RIEC) in den Niederlanden ernannt. 2008/2009 wurden weitere neun Regionale Informations- und Kompetenzzentren (RIECs) eingerichtet. Die Funktion der RIECs ist eine doppelte: Zum einen fungieren sie als Plattform zum Informationsaustausch und verbinden Informationen und Fachwissen zwischen den Vertragspartnern. Andererseits sind sie Kompetenzzentren, die die Gemeinden und ihre Kooperationspartner bei der Anwendung des administrativen und integralen Ansatzes unterstützen.²⁹

Die Anwendung eines administrativen Ansatzes ist untrennbar mit den Befugnissen verbunden, die einer Verwaltung zur Verfügung stehen. *Van Daele* beschreibt, dass ein administrativer Ansatz aus allen administrativen Maßnahmen besteht, die zur Kontrolle der organisierten Kriminalität möglich sind.³⁰ Die niederländischen Verwaltungsbehörden verfügen über vielfältige Befugnisse zur Verabschiedung von Verwaltungsmaßnahmen. Ein Beispiel ist die Befugnis des Bürgermeisters,



Gebäude zu schließen, in denen Drogenhandel betrieben wird oder in denen kriminelle Vorbereitungsaktionen durchgeführt werden.³¹

Ein weiteres wichtiges Verwaltungsinstrument, das den Verwaltungsbehörden im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Verfügung steht, ist das Gesetz zur Beförderung von Integritätsbewertungen durch die öffentliche Verwaltung (Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur; im Folgenden als »Bibob-Gesetz« bezeichnet).

Das Bibob-Gesetz ist ein (präventives) verwaltungsrechtliches Instrument. Besteht die ernsthafte Gefahr, dass eine Genehmigung missbraucht werden könnte, kann die zuständige Verwaltungsbehörde beispielsweise den Antrag ablehnen oder die erteilte Genehmigung zurückziehen. Dadurch wird die Regierung daran gehindert, kriminelle Aktivitäten zu erleichtern, und auch die Wettbewerbsposition von gutgläubigen Unternehmern wird geschützt. Zur Illustration: Eine Bewirtungslizenz wird nicht erteilt, wenn sie als Geldwäschefassade verwendet werden könnte, oder die Lizenz eines Coffeeshops wird entzogen, wenn der Eigentümer wegen Beteiligung am Hanfanbau verurteilt wurde. Um den Grad der Gefährdung zu bestimmen, kann die Verwaltung das »National Buro BIBOB« um Rat fragen. Auf Ersuchen der leitenden Organe führen sie Integritätsprüfungen durch, wobei sie sich auf Informationen verschiedener staatlicher Stellen (u.a. Staatsanwaltschaft, Polizei, Finanzamt) stützen. Das Bibob-Gesetz soll verhindern, dass die öffentliche Verwaltung unbewusst die organisierte Kriminalität fördert.³²

In den Niederlanden hat sich eine integral kooperierende Verwaltung entwickelt, in der die Handlungsperspektiven mehrerer Behörden (Strafrecht, Verwaltung, Steuern) zusammengeführt werden. Es sollte jedoch betont werden, dass ein administrativer oder fiskalischer Ansatz keine Alternative zum Einsatz strafrechtlicher Maßnahmen darstellt. Im Gegenteil, sie weist auf den komplementären Aspekt des Strafrechts hin: mehrere Ansätze können sich gegenseitig in ihrer Effizienz und Effektivität steigern.³³

IV. Das Euregionale Informations- und Expertisenzentrum (EURIEC)

Das EURIEC ist ein Projekt der Europäischen Union und unterstützt den behördlichen Ansatz zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Das Tätigkeitsgebiet umfasst den Grenzbereich zwischen den Niederlanden, Belgien und Nordrhein-Westfalen und wurde in der Euregio Maas-Rhein eingerichtet. Ein Grenzgebiet wie die Euregio Maas-Rhein ist durch die zentrale Lage in Westeuropa für die organisierte Kriminalität ein strategisch hervorragendes Operationsgebiet, wobei bewusst von der guten Infrastruktur Gebrauch gemacht wird. Für die staatlichen Institutionen der drei Länder mit unterschiedlichen Gesetzgebungen und Vorschriften sowie Zuständigkeiten ist die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung jedoch schwierig und ein Informationsaustausch nur begrenzt möglich.

Vor diesem Hintergrund dient das EURIEC dazu, der grenzüberschreitenden behördlichen Zusammenarbeit für folgende Themen einen starken Impuls zu geben:

- **Awareness:** Das Bewusstsein der Verwaltungsbehörden in Belgien, den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen für

die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs auf dem Gebiet der behördlichen Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu stärken.

- **Kasuistik:** Untersuchung der Möglichkeiten und Unmöglichkeiten eines grenzüberschreitenden Informationsaustauschs zwischen den Verwaltungsbehörden anhand konkreter Fälle mit einer internationalen Komponente (Niederland, Belgien bzw. Nordrhein-Westfalen).

Das EURIEC hat im September 2019 seine Arbeit aufgenommen. Diese erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den niederländischen RIEC- und belgischen ARIEC-Teams, sowie Kommunen und Behörden in Nordrhein-Westfalen. Das EURIEC organisiert Expertenplattformen für Verwaltungsbehörden, analysiert Informationen und erstellt Handlungsperspektiven für die Behörden. Für jeden einzelnen Fall werden die Möglichkeiten und Beschränkungen des behördlichen grenzüberschreitenden Informationsaustauschs erörtert und zusätzlich juristisch untermauert.

Das Projekt wird von der Katholieke Universiteit Leuven, der Universität Maastricht und der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen wissenschaftlich begleitet.

Das langfristige Ziel des EURIEC ist, dass die Behörden aus den drei Ländern die Anzeichen organisierter Kriminalität erkennen und bestehende Handlungsmöglichkeiten ausschöpfen. Sofern sich herausstellt, dass rechtliche Möglichkeiten nicht gegeben sind, sollen rechtliche Regelungslücken aufgezeigt werden und als Anregung für die Weiterentwicklung bestehender oder neuer Gesetze dienen.

Das EURIEC wurde zunächst für zwei Jahre genehmigt und mit 1 Mio. € gefördert. Es besteht eine Option für weitere zwei Jahre.

V. Fazit

In der Einleitung konnte die Frage, ob Ordnungsbehörden zur Strafverfolgung berufen sind, klar verneint werden. Die Frage, ob im Rahmen einer weit verstandenen Bekämpfung der organisierten Kriminalität das ordnungsbehördliche Instrumentarium zur Anwendung gebracht werden muss oder zumindest kann, lässt sich nicht mit einer derartig klaren Antwort versehen. Das jedenfalls gilt für die Rechtslage in Deutschland. Wenn es im Einzelfall davon abhängt, ob sich aus dem materiellen Prüfprogramm ein Zusammenhang zu kriminalitätsrelevanten Informationen ergibt oder ob die (eher fragile) rechtliche Konstruktion eines fehlenden Sachbescheidungsinteresses herangezogen werden kann, dann mag zwar die grundsätzliche Möglichkeit zur Berücksichtigung bestehen. Ein handlungssicheres Instrumentarium ergibt sich hier aber nicht.

Wie man am Beispiel der Niederlande erkennen kann, setzt ein handlungssicheres Instrumentarium eine veränderte Zielrichtung ordnungsbehördlichen Agierens voraus. Wenn es zu den Zielen einer Verwaltungsentscheidung gehört, dazu beizutragen, das Eindringen von Kriminellen in die legale Wirtschaft zu verhindern, dann müssen im Vorfeld einer solchen Entscheidung auch kriminalitätsrelevante Informationen ermittelt werden. Denn jedenfalls dann sind sie entscheidungserheblich.



- 1 Vgl. dazu insb. für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität *Sinn*, Rechtsvergleichende Beobachtungen der europaweiten Strafverfolgung der organisierten Kriminalität, NK 2007, 100.
- 2 Vgl. dazu *Kölbel*, in: Münchener Kommentar zur StPO, 1. Aufl. 2016, § 161 Rn. 12 ff.
- 3 Wie hier *Jäger*, in: Klein, Abgabenordnung, 14. Aufl. 2018, § 386 Rn. 1 ff. a.A. *Randt*, in: Joecks/Jäger/Randt, Steuerstrafrecht, 8. Aufl. 2015, § 386 AO Rn. 21 ff., der die Finanzbehörde als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft betrachtet.
- 4 Die bundesweite Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei (GAG) hat im Mai 1990 die folgende Definition »Organisierte Kriminalität« entwickelt: »Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte, planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig
 - unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
 - unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
 - unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.«, vgl. www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html (aufgerufen am 15.04.2020).
- 5 Vgl. dazu unten III. 2.
- 6 Von vornherein außer Betracht bleiben hier spezielle Bereiche des Sicherheitsrechts wie Landesverteidigung, Nachrichtendienste etc.
- 7 Vgl. *Dietlein*, Polizei- und Ordnungsrecht NRW, in: *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 3 Rn. 13.
- 8 Zum nordrhein-westfälischen Trennsystem *Dietlein*, Fn. 7, § 3 Rn. 15 ff.; vgl. allgemein zu den systematischen Grundentscheidungen *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 446 ff.
- 9 Vgl. z.B. *Möller/Warg*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2011, Rn. 37.
- 10 Vgl. zu dieser Generalklausel des Polizeiaufgabenrechts *Gusy/Worms*, in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Möstl/Kugelmann, 13. Edition, Stand 01.01.2020, § 1 PolG NRW Rn. 7 ff.
- 11 Vgl. *Möller/Warg*, Fn. 9, Rn. 40.
- 12 Vgl. *Dietlein*, Fn. 7, § 3 Rn. 29 f.; *Gusy/Worms*, Fn. 10, § 1 PolG NRW Rn. 29 ff.
- 13 Dabei handelt es sich um eine Frage der Landesorganisation. Weder die Frage der Organisation noch die vertikale Aufgabenverteilung zwischen kommunalen und staatlichen Behörden spielt hier eine Rolle.
- 14 Vgl. dazu *Schoen*, Bauordnungsrecht, in: *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 5 Rn. 2.
- 15 Vgl. die Differenzierung bei *Bohnert/Bülte*, Ordnungswidrigkeitenrecht, 5. Aufl. 2016, Rn. 18 ff.
- 16 Z.B. in §§ 148 ff. der Gewerbeordnung (GewO); §§ 74 ff. des Infektionsschutzgesetzes (IfSG); §§ 58 ff. des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB).
- 17 Vgl. für den in diesem Zusammenhang besonders relevanten Bereich des Umweltstrafrechts *Kubiciel*, in: Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis, Wirtschaftsstrafrecht, Vorbemerkungen zu §§ 324 ff. Rn. 27.
- 18 Vgl. zum Grundsatz der Entscheidungserheblichkeit *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 24 Rn. 13 ff.
- 19 Eine Formulierung wie in § 74 Abs. 1 LBauO NRW enthalten auch die Bauordnungen der anderen Bundesländer.
- 20 Im allgemeinen und besonderen Gewerberecht ist eine gewerbebezogene Zuverlässigkeit stets notwendig: §§ 31 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 33a Abs. 2 Nr. 1, 33c Abs. 2 Nr. 1, 33d Abs. 3 Satz 1, 34 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, 34a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, 34b Abs. 4 Nr. 1, 34c Abs. 2 Nr. 1, 34d Abs. 5 Satz 1 Nr. 1, 34f Abs. 2 Nr. 1, 34i Abs. 2 Nr. 1 GewO, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG.
- 21 Vgl. *Ramsauer*, Fn. 18, § 24 Rn. 13.
- 22 Vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 24.10.1980 – 4 C 3/78, juris, Rn. 16.
- 23 Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen vgl. z.B. *Hecker*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 30. Aufl. 2019, § 261 Rn. 3 ff.
- 24 Vgl. BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – BVerwG IV C 449/71, Buchholz 4 6.11 § 36 BBauG Nr. 10 S. 2 (4).
- 25 *Van Daele/Bollens*, De informatie-uitwisseling met het oog op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel: een rechtsvergelijkend onderzoek in België en Nederland, 2019, S. 2.
- 26 *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, het instrument in de praktijk, Utrecht, 2010, S. 13–14.
- 27 *Spapens e.a.*, Administrative measures to prevent and tackle crime, Den Haag, Eleven International Publishing, 2015, S. 267.
- 28 *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Fn. 26, S. 15.
- 29 Weitere Informationen finden Sie auf der Website: www.riec.nl.
- 30 *Van Daele/Bollens*, Fn. 25, 2019, 2.
- 31 Auf der Grundlage von Art. 13b des Opiumgesetzes, auch bekannt als das »Damokles-Gesetz«.
- 32 *Van Daele e.a.*, Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 3. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België, Antwerpen, Intersentia, 2010, S. 1.
- 33 Eine detaillierte Beschreibung des administrativen Ansatzes finden Sie unter *Van Daele e.a.*, Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 3. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België, Antwerpen, Intersentia, 2010.

<Ar-264.2002-00010>



Belastungssituationen der kommunalen Ordnungsdienste in Zeiten der Corona-Pandemie

Belastungsreduktion durch gezielte Maßnahme des Arbeitgebers?

von Susanne Aumann, M.P.A., Abteilung Außendienste des Fachbereichs Sicherheit und Ordnung der Stadt Aachen, Lehrbeauftragte an dem Studieninstitut für kommunale Verwaltung Aachen, und Dr. Sascha Opielka, Leiter der Fortbildungsstelle, Polizeipräsidium Aachen, Lehrbeauftragter an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

Bereits im Alltag sind Belastungssituationen in kommunalen Ordnungsdiensten vielschichtig und erfordern eine branchenspezifische Anwendung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Als Herausforderungen stellen sich insbesondere knappe personelle Ressourcen sowie eine qualitativ und quantitativ steigende Aufgabewahrnehmung heraus. Diese müssen im Kontext des gesellschaftlichen Wandels betrachtet werden.

Die aktuellen Entwicklungen rund um die Corona-Krise verstärken diese Belastungssituationen

auf verschiedenen Ebenen, da sich die Dynamik der Lage und der öffentliche Druck auf die tägliche Arbeit auswirken. Dies erfordert im Umgang mit der Pandemie eine Anpassung von routinieren Abläufen und von organisatorischen Rahmenbedingungen. Zum Schutz der Mitarbeitenden sind eine gezielte Betrachtung der besonderen Arbeitsbedingungen kommunaler Ordnungsdienste und eine konsequente Umsetzung der empfohlenen Interventionsmaßnahmen unerlässlich.