

Nichtsteuerliche Instrumente zur Finanzierung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten

von Dr. Oliver Mietzsch

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des *Doctor rerum politicarum* von Oliver Mietzsch. Die Doktorarbeit ist in gebundener Fassung im GUC-Verlag für 44,95 € erhältlich (ISBN: 978-3-86367-059-7).

Ziel

Ausgehend von der Feststellung, dass aus Gründen des Klimaschutzes insbesondere infolge zunehmender Luftschadstoffemissionen des motorisierten Individualverkehrs in städtischen Ballungsräumen, aber auch als Folge sozio-ökonomischer Entwicklungen (tendenzieller Anstieg der Mobilitätskosten, eingeschränkte Möglichkeiten der individuellen Mobilität, zum Beispiel infolge der demographischen Entwicklung) öffentliche Verkehrsmittel immer mehr an Bedeutung gewinnen, stellt sich verstärkt die Frage nach deren Finanzierbarkeit. Dies umso mehr, als die bislang aus dem allgemeinen Steueraufkommen sowie den Beiträgen der Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs generierten Finanzierungsbeiträge als endlich bzw. nicht weiter belastbar angesehen werden. Auf der Grundlage einer langjährigen praktischen wie theoretischen Beschäftigung des Verfassers mit der Problematik der nachhaltigen Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und hier insbesondere der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur (Straßenbahnen, U-Bahnen, Stadtbahnen sowie Obusse) sowie inspiriert durch einen mehrmonatigen Studienaufenthalt in den USA auf Einladung des German Marshall Fund in Städten im Zeitraum Dezember 2009 bis Februar 2010 wird in der Arbeit ein Instrument zur finanziellen Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur

in Städten diskutiert. Diese Beteiligung orientiert sich an dem etablierten Instrumentarium der Erschließungs- bzw. Ausbaubeiträge zur Finanzierung von kommunaler Straßeninfrastruktur bzw. der Anschlussbeiträge im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (BauGB, Kommunale Abgabengesetze der Länder). In Analogie hierzu wird ein Finanzierungsinstrument vorgestellt, welches die Nutznießer schienengebundener Infrastruktur in Städten in einem adäquaten und wirtschaftlich verkraftbaren Verhältnis an den Aufwendungen für den Neu- und Ausbau von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten beteiligt. Wesentlicher Unterschied zu dem bereits vorhandenen Beitragsinstrumentarium ist, dass beim ÖPNV weder ein Gemeingebrauch gegeben ist, wie dies bei der Straßeninfrastruktur der Fall ist, noch ein Anschluss- und Benutzungszwang (Anschlussbeiträge) besteht. Ersteres verbietet sich schon vor dem Hintergrund einer nicht zuletzt auch sicherheitstechnisch be-

¹ Im allgemeinen Sprachgebrauch findet der Begriff „Öffentlicher Personennahverkehr“ (ÖPNV) als Sammelbegriff für alle öffentlichen Verkehrsmittel auf der Straße und Schiene Anwendung. Fördertechnisch wird jedoch zwischen straßengebundenem (ÖSPV) und schienengebundenem (SPNV) öffentlichen Personennahverkehr unterschieden. Die Verwendung des Begriffs ÖSPV umfasst neben dem klassischen Busverkehr den in der Regel auf Schienen geführten über- bzw. unterirdischen U-Bahn-, Straßenbahn- bzw. Tram- oder Stadtbahnverkehr; unter ÖSPV firmieren aber auch Oberleitungsbusse (O-Busse). Vgl. Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung v. 11. 12.1987 (BGBl. I S. 2648), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung v. 16. 12.2016 (BGBl. I S. 2938) geändert worden ist.

gründeten fehlenden Zugänglichkeit: Während die Straße von jedermann (als Autofahrer, Fußgänger, Radfahrer etc.) genutzt werden kann, bedarf es zur Benutzung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur sowohl besonderen Fahrzeugen als auch entsprechender Zugangspunkte und eines entsprechenden Angebotes. Und solange der ÖPNV nicht unter dem Anlagebegriff der Kommunalen Abgabengesetze der Länder subsumiert wird, fehlt es an einer rechtlichen Handhabe zur Beitragserhebung.

Zielsetzung der Arbeit ist es daher, vor dem Hintergrund der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen und der einschlägigen Judikatur zum kommunalen Beitragsrecht diejenigen verkehrlichen Erreichbarkeits- und Erschließungsparameter zu definieren, die bei einer entsprechenden Anpassung des Rechtsrahmens (*lex ferenda*) die Rechtmäßigkeit des vorgeschla-

In dieser Ausgabe

Nichtsteuerliche Instrumente zur Finanzierung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten von O. Mietzsch	1
Beitrag zur prozessorientierten, monetären Bewertung von kundenindividuellen Aufträgen und Auftragsänderungen in der Einzel- und Kleinserienfertigung von M. Franke	3
Beurteilungsspielräume der Verwaltung im Umwelt- und Technikrecht von C. Krone	6
Der Hersteller im europäischen Produktsicherheitsrecht von C. Piovano	9
Zitate und Veranstaltungshinweise	12

genen Finanzierungsinstrumente als wahrscheinlich und dessen praktische Umsetzung als machbar (auch im Sinne einer Akzeptanz) erscheinen lassen.

Inhalt

Die Arbeit gliedert sich vor diesem Hintergrund in einen forschungstheoretischen Teil, in dem ausgehend von der Kluggütertheorie in Verbindung mit dem „Henry-George-Theorem“² eine theoretische Fundierung für die Heranziehung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur an der Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen gelegt wird. Hierzu gehört weiterhin die verkehrswissenschaftlich begründete Heranziehung von Parametern der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität im ÖPNV für die finanzverfassungsrechtlich gebotene und ggfs. sozialpolitisch gewollte Differenzierung der Finanzierungsbeiträge von Nutznießern der ÖSPV-Schieneinfrastruktur in Städten.

Im forschungspraktischen Teil der Arbeit geht es darum, auf dieser Basis den Zusammenhang von schienengebundener ÖSPV-Erschließung in Städten und der Entwicklung der Immobilienpreise (Bauland/Miete) darzustellen. Hierzu wird auf Untersuchungen aus dem In- und Ausland³ sowie insbesondere die Ergebnisse der im Rahmen des „Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS)“⁴ durchgeführten Studie „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“⁵ zurückgegriffen. In einem

weiteren Schritt wird dann der Frage nachgegangen, welche finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an den ÖSPV-Infrastrukturbeitrag als dem als geeignet erachteten Finanzierungsinstrument⁶ zur Beteiligung der Nutznießer von ÖSPV-Schieneinfrastruktur in Städten gestellt werden. Dabei stehen insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz, das Äquivalenzprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip im Mittelpunkt der Betrachtung.

Abschließend werden dann Anforderungen in verkehrlicher Hinsicht (Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität) diskutiert, die die Anwendung des ausgewählten Finanzierungsinstrumentes unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen („lex lata“) bzw. im Falle der Schaffung entsprechender rechtlicher Voraussetzungen („lex ferenda“) ermöglichen können. Bei den verkehrlichen Parametern handelt es sich um die für die Erschließungsqualität relevanten Standards wie Entfernung zur nächsten Haltestelle, Lage im Netz, Reisegeschwindigkeit, Taktfrequenz sowie Erreichbarkeitsparameter wie die Angebotsqualität. Hierbei wird neben den bereits dargestellten Instrumenten zur Messung der ÖPNV-Angebotsqualität ein vom Verfasser gemeinsam mit Marcus Peter⁷ entwickeltes Erreichbarkeitsmodell auf dessen Eignung zur Festsetzung eines ÖSPV-Infrastrukturbeitrages hin untersucht und bewertet. Im Schlussteil der Arbeit werden die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus dem forschungstheoretischen sowie forschungspraktischen Teil in Form von Synthesen dargestellt und anhand von qualitativen Experteninterviews⁸ auf ihre Praktikabilität und Akzeptanz hin untersucht. Erst vor diesem Hintergrund lassen sich auch Aussagen zur Machbarkeit⁹ der Heranziehung

der Nutznießer von ÖSPV-Infrastrukturanlagen zu den Kosten der erstmaligen Herstellung, grundhaften Erneuerung oder Erweiterung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten treffen.

Wesentliche Ergebnisse

Die Kommunen verfügen sowohl in rechtlich-administrativer als auch verkehrs- und siedlungsplanerischer Hinsicht am ehesten über die Instrumente zur Umsetzung des vorgeschlagenen beitragsgestützten Instrumentes zur Finanzierung des Neu- und Ausbaus von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten. Als Satzungsgeber obliegen ihnen die Definition der Beitragsmaßstäbe sowie die Festlegung des Kreises der Beitragspflichtigen – unter der Voraussetzung eines diese Satzungen legitimierenden Rechtsrahmens durch den Bundes-, vor allem aber die Landesgesetzgeber. Als Träger der örtlichen Siedlungs- und Verkehrsplanung definieren sie u.a. im Rahmen der Nahverkehrsplanung, gestützt auf einschlägige Regelwerke der Planungspraxis und -theorie, die Erreichbarkeits- sowie Erschließungsparameter, deren Beachtung Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Heranziehung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten ist, unter der Voraussetzung einer entsprechenden „lex ferenda“.

Auch aufgrund demokratietheoretischer Erwägungen in Verbindung mit den besonderen ökonomischen Bedingungen der Bereitstellung der schienengebundenen Verkehrsinfrastruktur als Mischform zwischen öffentlichen und privaten Gütern (Stichworte sind hier das Vorhandensein natürlicher Monopole und damit einhergehenden irreversiblen Kostenrisiko sowie subadditiver Kostenfunktion) kommt den Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaften eine besondere Rolle bei der Sicherung der „Daseinsvorsorge“ im Bereich der öffentlichen Schieneninfrastruktur zu. Umso wichtiger ist es daher, dass sie die möglichen sozialen, ökologischen und städtebaulichen Auswirkungen der Einführung eines solchen neuen Finanzierungsinstrumentes mit berücksichtigen – als Voraussetzung zur Schaffung von Akzeptanz und damit letztlich Legitimation.

Nicht zuletzt sind die Kommunen, allzumal die Städte mit schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur, in der Regel

Akzeptanz, Machbarkeit, nachhaltiger Finanzierung, Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz den größten Nutzen versprechen (vgl. Boltze, M.; Groer, S.: Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Ein Leitfaden für Aufgabenträger. Darmstadt 2012).

² Mieszowski, P.; Zdzrow, G. R.: Taxation and the Tiebout model: The differential effects of head taxes on land rents, and property taxes. In: Journal of Economic Literature, Bd. (27) 1989, S. 1098-1146. Auf den dargestellten Sachzusammenhang angewendet, impliziert das Henry-George-Theorem, dass die Fixkosten der verkehrsbezogenen Infrastruktur verursachungsgerecht durch die hierdurch erhöhten Bodenrenten finanziert werden könnten – und nicht allein durch die Nutzer der Verkehrsmittel. Die Verkehrsinfrastruktur hat nämlich einen in der Regel positiven Einfluss auf den Wert der angeschlossenen Grundstücke.

³ Hass-Klau, C. u.a.: Economic Impact of Light Rail. The Results of 15 Urban Areas in France, Germany, UK and North America. Environmental and Transport Planning, Universität Wuppertal, Fachzentrum Verkehr, Juli 2004. Die Autoren haben nach einer Auswertung von Literaturrecherchen zum Einfluss von U-/Stadt- und Straßenbahnen (Urban Rail and Light Rail) insgesamt 15 städtische bzw. regionale öffentliche Verkehrssysteme auf den Zusammenhang zwischen ÖPNV-Erschließung und Wirtschaftsentwicklung sowie Pkw-Besitz hin analysiert.

⁴ Das Forschungsprogramm „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), auch FoPS genannt, ist ein bundesweites Programm zur Untersuchung städtischer und kommunaler Verkehrsprobleme. Ländern, Städten, Kreisen, Kommunen und öffentlichen Verkehrsunternehmen sollen mit seiner Hilfe Planungs- und Entscheidungshilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse gegeben werden.

⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2015) (BBSR) (2015) (Hrsg.): a.a.O.

⁶ Bei den zu untersuchenden Finanzierungsinstrumenten scheiden somit auch jene aus, die – wie etwa die Grundsteuer – grundsätzlich zwar als Anknüpfungspunkt für eine Beteiligung der Nutznießer an den ÖPNV-Infrastrukturerschließungskosten geeignet erscheinen, deren Einnahmen aufgrund des Nonaffektationsprinzips jedoch nicht zweckgebunden für die ÖPNV-Infrastrukturerschließung verwendet werden können (vgl. hierzu Lehbruck, M.; Coulmas, D.: Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung. Berlin 2001).

⁷ Vgl. hierzu den Beitrag von M.Sc. Marcus Peter für ein konkretes Erreichbarkeitsmodell zur Festsetzung eines ÖSPV-Infrastrukturbeitrages – am Beispiel der Verlängerung der U4 in Hamburg.

⁸ Vgl. hierzu grundlegend Kaiser, R.: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden 2014 sowie Gläser, J.; Laudel, G.: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Aufl., Wiesbaden 2010.

⁹ Als zweckmäßig werden solche Finanzierungsinstrumente erachtet, die in einer Bewertungsmatrix aus

auch Eigentümer der örtlichen Verkehrsunternehmen. Damit haben sie nicht nur ein ökonomisches Eigeninteresse an der Wirksamkeit des ÖPNV-Infrastrukturbeitrages, sondern sie verfügen auch unmittelbar über die gesellschaftsrechtlichen Stellschrauben zur Gewährleistung der notwendigen Voraussetzungen insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der rechtlich gebotenen und politisch erforderlichen ÖSPV-Angebotsqualität. Der Zusammenhang zwischen der Einführung einer Beitragssatzung zur Finanzierung der schienegebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten und der Garantie der dieses Finanzierungsinstrumentarium überhaupt erst ermöglichenden verkehrlichen Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität legt nahe, dass der ÖPNV von den Ländern zur kommunalen Pflichtaufgabe¹⁰ erklärt wird.¹¹ Bislang ist

¹⁰ Als kommunale Pflichtaufgaben werden in der Regel Aufgaben der Grundversorgung, d.h. im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Ver- und Entsorgung, Straßenunterhaltung bezeichnet, bei deren Wahrnehmung die Kommunen keinen eigenen Spielraum haben, da ihnen die jeweilige Aufgabe dem Grunde nach durch Bundes- oder Landesgesetz vorgeschrieben ist. Hierbei wird nochmals unterschieden in Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder des eigenen Wirkungskreises. Bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt es sich um Aufgaben, die den Kommunen zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, die jedoch staatlichen Ursprungs sind (z.B. Katastrophenschutz, Gesundheitsschutz etc.). Die Kommunen können hierbei weder über das Wie noch das Ob der Aufgabenerfüllung entscheiden. Demgegenüber besteht bei Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis, den sog. pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wie z.B. ÖPNV, Abfallwirtschaft, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Denkmalschutz ein größerer Handlungsspielraum hinsichtlich des Wie der Aufgabenerfüllung. Im Gegensatz zu den Pflichtaufgaben gibt es noch die freiwilligen Aufgaben, die sich die Kommunen selbst stellen (etwa Museen, Bäder). Vgl. Kommunalpolitisches Forum Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Pflicht- und Freiwillige Aufgaben, http://www.kf-mv.de/Themen/Kommunalfinanzien/thema01_002.html (Zugriff 18.02.2019).

¹¹ Vgl. eine entsprechende Forderung im Hintergrundpapier des Verkehrsclub Deutschland (VCD) (Hrsg.): Ein neues ÖPNV-Finanzierungsmodell für Kommunen, 05/2015,

der Straßenpersonennahverkehr nur in einigen Ländern explizit als Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis definiert.¹² In anderen Ländern wird er nur allgemein dem Bereich der „Daseinsvorsorge“ zugeordnet¹³ bzw. als freiwillige Aufgabe der Kommunen eingestuft¹⁴. In Analogie zu den Pflichtaufgaben der kommunalen „Da-seinsvorsorge“ mit Bedarf zur Anpassung an den Kli-

S. 4, https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Oeffentlicher_Personennahverkehr/VCD_Hintergrund_OEPNV_Studie_Zusammenfassung_2015.pdf (Zugriff 18.02.2019). Darin spricht sich der sich als ökologischer Verkehrsclub verstehende VCD für einen ÖV-Beitrag in Höhe von 40 v.H. der Grundsteuer aus; dies würde nach Berechnungen des VCD zu einem jährlichen Gesamtaufkommen von rd. 5 Mrd. EUR führen, was dem Zweieinhalbfachen der heute von den Kommunen aus eigenen Mitteln eingebrachten Zuschüssen für den kommunalen ÖPNV entspreche (S. 3). Allerdings wird in dem VCD-Hintergrundpapier keine Unterscheidung zwischen der investiven und konsumtiven Verwendung des Beitragsaufkommens vorgenommen. Dementsprechend sieht der VCD neben einer spürbaren Angebotsverbesserung (als Rechtfertigung für die Verwendung des Beitragsaufkommens für investive Maßnahmen) auch Vergünstigungen bei den ÖPNV-Tickets für die Beitragszahler vor und somit eine Entlastung im konsumtiven Bereich. Der Verfasser dieser Arbeit sieht jedoch in einer auch nur teilweisen Anrechnung der durch den ÖPNV-Infrastrukturbeitrag zusätzlich gewonnenen Finanzmittel auf die Einnahmen der Verkehrsunternehmen keinen entscheidenden Beitrag zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel für die anstehenden Neu- und Ausbauprojekte der städtischen ÖSPV-Schieneinfrastruktur.

¹² Vgl. z.B. Art. 57 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung v. 22.08.1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 Abs. 3 des Gesetzes v. 15.05.2018 (GVBl. S. 260) geändert worden ist; § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA) v. 31.07.2012 (GVBl. LSA 2012, 307, 308).

¹³ Vgl. § 2 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG); a.a.O..

¹⁴ Vgl. § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen v. 14.12.1995 (SächsGVBl. S. 412, 449), das zuletzt durch Art. 36 des Gesetzes v. 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist.

mawandel¹⁵ könnte der ÖPNV in allen Ländern hierunter ebenfalls subsummiert werden, da sich die klimapolitisch dringend erforderliche Verkehrswende ohne einen leistungsfähigen ÖPNV nicht herbeiführen lässt. Vor diesem Hintergrund wäre dann eine größere gesellschaftliche und damit politische Akzeptanz für die Einführung des vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumentes denkbar, zumal aufgrund von Konnexitätsbestimmungen¹⁶ im Grundgesetz und den meisten Landesverfassungen eine konkrete Verpflichtung zur Bereitstellung von Mitteln entsprechend der übertragenen Aufgabe bestünde. Im vorliegenden Fall könnte dies durch die Schaffung einer landesgesetzlichen Kompetenznorm zur Einführung eines ÖSPV-Schieneinfrastrukturbeitrages durch die Kommunen erfolgen.

¹⁵ Das Umweltbundesamt zählt hierzu die öffentliche Wasserversorgung, die öffentliche Abwasserbeseitigung, die öffentliche Abfallbeseitigung, den kommunalen Hochwasserschutz sowie die Verkehrssicherungspflicht für das kommunale Straßennetz. Vgl. Umweltbundesamt (2016) (Hrsg.): Rechtliche Argumentationshilfe: Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/407/dokumente/argumentationshilfe_daseinsvorsorge_und_anpassung.pdf (Zugriff 18.02.2019).

¹⁶ Beim Konnexitätsprinzip (Konnexität = Zusammenhang) handelt es sich um einen staatsrechtlichen Grundsatz, nach dem Aufgaben- und Finanzverantwortung jeweils zusammengehören. D.h., diejenige Instanz (Staatsebene), die für eine Aufgabe verantwortlich ist, ist auch für deren Finanzierung zuständig. Eine solche Verpflichtung findet sich in Art. 104a GG sowie mittlerweile in den Verfassungen aller deutschen Flächenländer. Dabei sind die Formulierungen unterschiedlich; einige Länder kennen ein sog. striktes Konnexitätsprinzip, wonach jede finanzielle Mehrbelastung auszugleichen ist. In anderen Ländern gibt es nur ein relatives Konnexitätsprinzip, d. h. hier müssen sich die jeweiligen Landtage bei finanziellen Belastungen durch neu übertragene Aufgaben mit der Regelung der Kosten befassen. Gelegentlich enthalten die landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Konnexität weitere Einschränkungen, so spricht die Landesverfassung in Niedersachsen von „erheblichen und notwendigen Kosten“. Vgl. <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Konnexit%C3%A4tsprinzip> (Zugriff 06.06.2019).

Beitrag zur prozessorientierten, monetären Bewertung von kundenindividuellen Aufträgen und Auftragsänderungen in der Einzel- und Kleinserienfertigung

von Dr. Manja Franke

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doctor rerum politicarum von Manja Franke. Die Doktorarbeit ist in gebundener Fassung in der Universitätsbibliothek der TU Chemnitz einsehbar.

Einführung

Das Ziel der Arbeit ist eine Zusammenführung wissenschaftlicher Ansätze

sowie allgemeingültiger Methoden und Verfahren zu einer darauf basierenden Konzeptentwicklung für die monetäre

Bewertung von Aufträgen und Auftragsänderungen in Form eines Referenzmodells.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde eine auf Prozessorientierte Kostenrechnung basierende Kalkulationsmethode für einen Kundenauftrag in der Einzel- und Kleinserienfertigung entwickelt.

Dafür wurde ein Referenzprozess der Auftragsabwicklung eines Auftragsfertigers derart angepasst, dass er als Basis für die Anwendung Prozessorientierter Kostenrechnungsverfahren verwendet werden kann. Es wurde gezeigt, wie eine auftragsbezogene Zuschlagskalkulation um Prozesseinzelkosten, basierend auf dem angepassten Referenzprozess, ergänzt werden kann. Dies war dann Ausgangspunkt für eine Methode zur monetären Bewertung von Kundenänderungen. Für diese Teilziele mussten mehrere Teilprobleme gelöst werden, welche wie folgt in Form von Forschungsfragen formuliert wurden. Diese werden im Folgenden einzeln in Kurzform beantwortet, um einen Überblick über die Ergebnisse der Dissertation zu geben.

Welche Verfahren zur Auftragskalkulation eines Auftragsfertigers gibt es in der Literatur?

Insbesondere für die Einzelfertigung verweisen verschiedene Lehrbücher zur Kostenrechnung auf die Zuschlagskalkulation, möglicherweise ergänzt mittels einer Maschinenstundensatzrechnung.¹ KÜMPER² entwickelte ein Kostenmodell zur verursachungsgerechten Vorkalkulation für Blechteile, welches auf SCHUHs Ressourcenmodell³ basiert.

Als weiteren, weit verbreiteten Ansatz zur Angebotskalkulation sind die Kurzkalkulationsmethoden zu nennen. Deren wichtigstes Merkmal ist, dass sie auf Größen aufbauen, „die dem Konstrukteur bekannt sind bzw. von ihm beeinflusst werden können“.⁴

Ein Mangel all dieser Kalkulationsverfahren ist der große Anteil pauschal zugerechneter Kosten. Eine differenzierte Anwendung von "Prozessorientierten Kostenrechnungsverfahren" (POKRV) könnte den Anteil pauschaler Zuschläge minimieren und somit die Transparenz der Kalkulation erhöhen.

Wie sieht ein Referenzprozess für die Auftragsabwicklung eines Auftragsfertigers mit Einzel- und Kleinserienfertigung aus?

Der Auftragsabwicklungsprozess dient in der Arbeit als Basis zur Angebotskalkulation. Die Literatur liefert eine Vielzahl verschiedener Auftragsabwicklungs-

prozesse.⁵ Für die weitere Verwendung in der Arbeit wurde mit Hilfe einer systematischen Bewertung nach der Strategieprofilmethode der Auftragsabwicklungsprozess für einen Auftragsfertiger aus dem Aachener PPS-Modell⁶ ausgewählt.

In Bezug auf die Erstellung eines Kalkulationsschemas hat der ausgewählte Prozess jedoch folgende Schwächen:

- Die Konstruktion, die Arbeitsplanung und die Fertigung sind nicht mit einzelnen Teilprozessen untersetzt. Eine Untergliederung in Teilprozesse würde bei der Anwendung Prozessorientierter Kostenrechnungsverfahren die Transparenz der Kalkulation erhöhen.
- Die Verkettung der einzelnen Teilprozesse im unteren Teil führen nicht auf jedem Weg zum Ende der Prozesskette, welcher die Übergabe an den Kunden ist. Der Ablauf der Auftragsabwicklung sollte jedoch grundsätzlich eindeutig abgebildet werden.
- Rückführungen sind nicht in jedem Falle übersichtlich und somit ist die mathematische Abbildung für die Kalkulation der Prozesskosten sehr komplex und nicht praktikabel.

Aufgrund dieser Schwächen wurde der Auftragsabwicklungsprozess des Aachener PPS-Modells verändert: Zunächst wurde die Konstruktion und die Arbeitsplanung mit einzelnen Teilprozessen untersetzt.⁷ Parallel zum Teilprozess „Bestellüberwachung“ wurde der Teilprozess „Beschaffung“ eingeordnet.

Die Prozesskette des Aachener PPS-Modells wurde im unteren Teil graphisch zusammengefasst, um die mehrfache Abbildung von Teilprozessen, insbesondere des Bestandsmanagements, zu reduzieren. Diese Vereinfachung wurde aufgebrochen und eine Linearisierung (die Eigenschaft einer Prozesskette, eindeutig zu einem Endpunkt zu führen) wieder eingeführt. Die so entstandene Prozesskette wurde "Angepasster Auftragsabwicklungsprozess" genannt.

Wie sieht ein Referenz-Änderungsprozess für die kundenindividuelle Einzel- und Kleinserienfertigung aus?

In der Arbeit wurden verschiedene Ansätze und Konzepte des Änderungswe- sens bzw. Änderungsmanagements

vorge stellt. Viele beinhalten Änderungsprozesse, welche insbesondere den Änderungsvorlauf und die Änderungsdurchführung mit verschiedener Detaillierung darstellen. Keiner der vorgestellten Änderungsprozesse war für die Verwendung als Kalkulationsbasis für Auftragsänderungen geeignet. Sie weisen in Bezug auf diesen Zweck Schwächen auf, welche in der Arbeit erläutert werden.

Daher wurde ein "Allgemeiner Änderungsprozess" für Auftragsänderungen entwickelt. Dieser lehnt sich an den Vorgehenszyklus zur Problemlösung nach EHRENSPIEL an, unterscheidet sich von diesem aber durch die Teilung der Teilprozesse der Lösungsbewertung und der Entscheidung zur Änderungsdurchführung. Weiterhin wurde der „Änderungsnachlauf“ ergänzt. Der Allgemeine Änderungsprozess stellt kein grundsätzlich neu konzipiertes Vorgehen dar, sondern ist ein gemeinsamer Konsens aus den in der Arbeit vorgestellten Änderungsprozessen.

Welche Ansätze gibt es in der Literatur zur monetären Bewertung von Änderungen?

In der Arbeit werden 17 verschiedene Ansätze aus dem Bereich Änderungsmanagement analysiert. Eine monetäre Bewertung von Änderungen wird in allen Beiträgen direkt oder indirekt gefordert. Die Anwendung von Methoden zur Kalkulation wird jedoch in keinem Beitrag ausführlich erläutert.

Die Autoren sind sich einig, dass bei einer Änderung nicht nur unmittelbar anfallende und vergleichsweise aufwandsarm zu kalkulierende Einzelkosten zu betrachten sind. Der allgemeine Fokus der Beiträge liegt auf der Durchführung und den Folgen einer Änderung. Es wird untersucht, welche Prozesse beeinflusst werden und ob bzw. wie diese zu bewerten sind. Dabei geht es nicht nur um den Änderungsprozess im engeren Sinne, sondern um den gesamten Leistungserstellungsprozess und dessen Prozesskosten.

In der Arbeit wird definiert, dass eine Auftragsänderung die vereinbarte Festlegung eines neuen anstelle des bisherigen Zustandes der Produkt- und Leistungsanforderungen ist. Die Literatur zeigt einheitlich die Eignung der Prozessorientierung im Änderungsmanagement. Die Leistungserstellung ist im Auftragsabwicklungsprozess eines Auftragsfertigers enthalten. Andersherum kann auch gesagt werden, dass der Auftragsab-

¹ Z. B. (FFH04, S. 161), (Göt10, S. 101), (Dah14, S. 43), (Hor15, S. 115)

² (Küm96)

³ (Sch89, S. 102)

⁴ (Kno99, S. 28)

⁵ Z. B. (BD04, S. 9, 10), (Büs03, S. 73, 75, 76), (Sup12, S. 2.2.25ff, 2.3.24ff, 2.5.41ff)

⁶ (Sch06, S. 140)

⁷ nach (Sch04, S. 61) und (Eve89, S. 2, 19, 24ff)

wicklungsprozess Teilprozesse enthält, welche unmittelbar oder mittelbar der Leistungserstellung dienen. Daher wirken sich Auftragsänderungen zwingend auf den Auftragsabwicklungsprozess aus. Die monetäre Bewertung bisheriger und neuer Vereinbarungen bedeutet also die Bewertung der Prozesskosten des Auftragsabwicklungsprozesses zunächst auf Basis der bisher und anschließend auf Basis der neu festgelegten Produkt- und Leistungsanforderungen.

Wie kann ein Verfahren der Prozessorientierten Kostenrechnung begründet zur Anwendung ausgewählt werden?

In der Arbeit wurden verschiedene Prozessorientierte Kostenrechnungsverfahren vorgestellt und in Hinblick auf das Vorgehen zur Kalkulation der Prozesskosten analysiert. Die Beiträge der Autoren unterscheiden sich in Bezug auf die Prozesskostenkalkulation nicht in jedem Fall voneinander. Teilweise werden ältere Kalkulationsverfahren wiederaufgegriffen und das Vorgehen der Auswertung problemspezifisch erweitert. Für die Kalkulation der Prozesskosten im engeren Sinne verbleiben vier verschiedene grundsätzliche Verfahren: die Klassische Prozesskostenrechnung nach HORVÁTH und MAYER⁸ (KPKR), das Activity Based Costing nach COOPER und KAPLAN⁹ (ABC), das Timedrive Activity Based Costing nach KAPLAN und ANDERSON¹⁰ (TDABC) und die Ressourcenorientierte Prozesskostenrechnung nach SCHUH¹¹ und TANNER¹² (ROPKR).

In den Beiträgen zu den verschiedenen Verfahren der Prozesskostenrechnung werden verschiedene Möglichkeiten zur Prozessklassifizierung verwendet. Es wurde untersucht, inwiefern eine solche Klassifizierung entweder Teil des Verfahrens selbst ist oder die Eignung zur Anwendung eines bestimmten Verfahrens begründet. Diese Untersuchungen führten zu folgenden Erkenntnissen: Teilprozesse, für welche die Prozesskosten kalkuliert werden sollen, sind entsprechend der „Prozessart“ und der „Ressourcennutzung“ zu klassifizieren. Die Prozessart gibt Auskunft darüber, ob ein Prozess repetitiv ist, oder nicht. Für die Prozesskostenkalkulation im engeren

Sinne kann der Begriff repetitiv mit kundenunabhängig gleichgesetzt werden, da der Begriff „repetitiv“ nicht nur sich wiederholende Tätigkeit in Bezug auf den sachlichen Inhalt, sondern auch einen gleichen Aufgabenumfang bezeichnet. Die „Ressourcennutzung“ gibt Auskunft darüber, ob die Personalkosten die Kosten der Kostenstelle dominieren oder ob auch andere Ressourcen zu relevanten Kosten führen. Anhand dieser beiden Merkmale lassen sich die typischen Einsatzbereiche der oben genannten vier grundsätzlichen Verfahren beschreiben. Zusammenfassend finden für repetitive Prozesse das ABC oder die KPKR Anwendung, für kundenindividuelle Prozesse die ROPKR und das TDABC. In den Erläuterungen der KPKR und des TDABC sind die Personalkosten tragend. Die ROPKR und das ABC können die Nutzung mehrerer relevanter Ressourcen gut abbilden.

Wie können Prozessorientierte Kostenrechnungsverfahren genutzt werden, um die Transparenz in der Auftragskalkulation zu erhöhen?

In der Arbeit wurde das Konzept „Erweiterte Angebotskalkulation“ entwickelt. Das Kalkulationskonzept liefert Prozesskosten, mit denen das Kalkulationsschema der "Differenzierten Zuschlagskalkulation" ergänzt werden kann.

Um die Prozesskosten ermitteln zu können, müssen in einem ersten Schritt die Teilprozesse des Auftragsabwicklungsprozesses gruppiert werden. Das Bilden von Prozessgruppen erleichtert die Handhabung der Komplexität und unterstützt das schrittweise Zusammenfassen von Prozesskosten. Im zweiten Schritt werden die Teilprozesse nach den Merkmalen „Prozessart“ und „Ressourcennutzung“ klassifiziert. Daraus ergibt sich für jeden Teilprozess eine differenzierte Anwendung eines Verfahrens der POKRV. Anschließend werden die Prozesskosten der Teilprozesse ermittelt und innerhalb der Prozessgruppen zusammengefasst. Mit diesen Prozessgruppenkosten kann die Angebotskalkulation schließlich ergänzt werden.

Wie können die Prozesskosten einer Auftragsänderung monetär bewertet werden?

Das Konzept zur monetären Bewertung von Auftragsänderungen basiert auf dem Konzept der „Erweiterten Angebotskalkulation“ und dem „Allgemeinen Änderungsprozess für Auftragsände-

rungen“. Zunächst sind auch hier die Teilprozesse des Änderungsprozesses zu klassifizieren. Im zweiten Schritt werden die Auswirkungen der Auftragsänderungen auf den Prozess der Leistungserstellung, also dem Auftragsabwicklungsprozess analysiert.

Die Teilprozesse können wie folgt von einer Auftragsänderung betroffen sein:

- erneute Durchführung eines Teilprozesses
- Nichtdurchführung eines bereits geplanten, aber noch nicht durchgeführten Prozesses
- Durchführung eines bereits geplanten, noch nicht durchgeführten Prozesses, jedoch mit geänderten Parametern („anders“ durchzuführender Prozess)
- Durchführung eines zusätzlichen Teilprozesses.

Im dritten Schritt sind die Prozesskosten zu ermitteln. Dies erfolgt mittels einer differenzierten Anwendung der POKRV, welche sich aus der Prozessklassifizierung ergibt. Für die Teilprozesse der Änderungsdurchführung erfolgt die Ermittlung der Prozesskosten in Abhängigkeit zur Art und Weise, wie der Teilprozess von der Auftragsänderung betroffen ist. Dies wird in der Arbeit ausführlich erläutert. Die gesamten Prozesskosten der Auftragsänderung ergeben sich nun aus der Summe der Prozesskosten für den Änderungsvorlauf, der Änderungsdurchführung und des Änderungsnachlaufs.

Literatur

- [BD04] Baumgarten, H. ; Darkow, I.-L.: Logistikprozesse: Management von Logistikprozessen. In: Baumgarten, H. (Hrsg.) ; Becker, J. (Hrsg.) ; Wiendahl, H.-P. (Hrsg.) ; Zentes, J. (Hrsg.): Logistik-Management. Berlin : Springer, 2004, S. 1-18
- [Büs03] Büsow, C.: Prozessbewertung in der Logistik: Kennzahlenbasierte Analysemethodik zur Steigerung der Logistikkompetenz. Berlin, Technische Universität, Diss., 2003
- [CK88] Cooper, R. ; Kaplan, R. S.: Measure Costs Right: Make the Right Decisions. In: Harvard Business Review (1988), Nr. 5, S. 96-103
- [CK91] Cooper, R. ; Kaplan, R. S.: Prot Priorities from Activity-Based Costing. In: Harvard Business Review (1991), Nr. 3 (Mai - Juni), S. 130-135
- [CK92] Cooper, R. ; Kaplan, R. S.: Activity-Based Systems: Measuring the Costs of Resource Usage. In: Accounting Horizons (1992), Nr. 3 (September)

⁸ (HKMS93), (HM89), (HM95), (HM11), (HR90)

⁹ (KC99), (KC98), (Coo90a), (Coo90b), (Coo90c), (CK88), (CK91), (CK92), (CK95)

¹⁰ (KA03), (KA04)

¹¹ (Sch89b)

¹² (Tan95)

- [CK95] Cooper, R. ; Kaplan, R.: Messung der Kosten der Ressourcennutzung durch prozessorientierte Systeme. In: Männel, W. (Hrsg.): Prozeßkostenrechnung. Wiesbaden: Gabler, 1995 (Kostenrechnungs-praxis), S. 4358
- [Coo90a] Cooper, R.: Activity Based Costing: Einführung von Systemen des Activity-Based Costing (Teil 3). In: Kostenrechnungspraxis/ Zeitschrift für Controlling (1990), Nr. 6, S. 345351
- [Coo90b] Cooper, R.: Activity Based Costing: Wann brauche ich ein Activity-Based Cost-System und welche Kostentreiber sind notwendig? (Teil 2). In: Kostenrechnungs-praxis/ Zeitschrift für Controlling (1990), Nr. 5, S. 271279
- [Coo90c] Cooper, R.: Activity Based Costing: Was ist ein Activity- Based Cost-System? In: Kostenrechnungspraxis/ Zeitschrift für Controlling (1990), Nr. 4, S. 210220
- [Dah14] Dahmen, A.: Kostenrechnung. 4. Aufl. München : Vahlen, 2014 (Vahlens Kurzlehr-bücher)
- [Eve89] Eversheim, W.: Organisation in der Pro-duktionstechnik. Bd. 3 Arbeitsvorbereitung, 2. Aufl. Düsseldorf : VDI-Verl., 1989
- [FFH04] Fandel, G. ; Fey, A. ; Heuft, B.: Kostenrechnung. 2. Aufl. Berlin Heidelberg : Springer-Verlag, 2004 (Springer-Lehrbuch)
- [Göt10] Götze, U.: Kostenrechnung und Kostenmanagement. 5. Aufl. Berlin, Heidelberg : Springer, 2010 (Springer-Lehrbuch)
- [HKMS93] Horváth, P. ; Kieninger, M. ; Mayer, R. ; Schimank, C.: Prozeßkostenrechnung - oder wie die Praxis die Theorie überholt: Kritik und Gegenkritik. In: Die Betriebswirtschaft (1993), Nr. 5
- [HM89] Horváth, P. ; Mayer, R.: Prozeßkostenrechnung: der neue Weg zu mehr Kostentransparenz und wirkungsvolleren Unternehmensstrategien. In: Controlling (1989), Nr. 4, S. 214-219
- [HM95] Horváth, P. ; Mayer, R.: Konzeption und Entwicklung der Prozeßkostenrechnung. In: Männel, W. (Hrsg.): Prozeßkostenrechnung. Wiesbaden : Gabler, 1995 (Kostenrechnungspraxis), S. 59-86
- [HM11] Horváth, P. ; Mayer, R.: Was ist aus der Prozesskostenrechnung geworden? In: ZFCM | Controlling & Management Sonderheft 2 (2011), S. 5-10
- [Hor15] Horsch, J.: Kostenrechnung: Klassische und neue Methoden in der Unternehmenspraxis. 2. Aufl. Wiesbaden : Springer, 2015
- [HR90] Horváth, P. ; Renner, A.: Prozeßkostenrechnung - Konzept, Realisierungsschritte und erste Erfahrungen. In: Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Industrial Engineering (1990), Nr. 3, S. 100-107
- [KA03] Kaplan, R. S. ; Anderson, S. R.: Time-Driven Activity-Based Costing. letzter Zugri: 21.08.2018. <https://ssrn.com/abstract=485443> und <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.485443>, 2003
- [KA04] Kaplan, R. S. ; Anderson, S. R.: Time-Driven Activity-Based Costing. In: Harvard Business Review (2004), Nr. 6 (November)
- [KC98] Kaplan, R. S. ; Cooper, R.: Cost & Eect: Using integrated cost systems to drive prota-bility and performance. Boston Mass. : Harvard Business School Press, 1998
- [KC99] Kaplan, R. S. ; Cooper, R.: Prozeßkostenrechnung als Managementinstrument. Frankfurt a. M. : Campus-Verlag, 1999
- [Kno99] Knobloch, J.: Beitrag zur rechnerunterstützten verursachungsgerechten Angebotskalkulation von Blechteilen mit Hilfe wissenschaftlicher Methoden, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Meisenbach Verlag Bamberg, Diss., 1999
- [Küm96] Kümper, R.: Ein Kostenmodell zur verursachungsgerechten Vorkalkulation, Technische Hochschule Aachen, Diss., 1996
- [Sch89] Schuh, G.: Gestaltung und Bewertung von Produktvarianten: Ein Beitrag zur systematischen Planung von Serienprodukten. Aachen, Technische Hochschule. Düsseldorf : VDI-Verlag, Diss., 1989
- [Sch04] Schwengels, C.: Ein Verfahren zur kosten-orientierten Entwicklung von Dienstleistungen im Rahmen hybrider Produkte. Stuttgart, Universität, Diss., 2004
- [Sch06] Schuh, G. (Hrsg.): Produktionsplanung und -steuerung. Grundlagen, Gestaltung und Konzepte. 3. Aufl. Berlin : Springer, 2006
- [Sup12] Supply Chain Council: SCOR supply chain operations reference model: Revision 11.0. 2012
- [Tan95] Tanner, H. R.: Konzeption eines ressourcenorientierten Prozeßkostenrechnungssystems, Hochschule St. Gallen, Diss., 1995

Beurteilungsspielräume der Verwaltung im Umwelt- und Technikrecht am Beispiel von § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, § 18a Abs. 1 LuftVG und § 5 Abs. 3 S. 2 UVPG i.V.m. § 7 UVPG

von Dr. Charlotte Krone

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doctor juris von Charlotte Krone. Die Doktorarbeit ist in gebundener Fassung im Verlag für alternatives Energierecht für 59,90 € erhältlich (ISBN: 978-3-941780-18-7).

Ziel

Ziel der Dissertation war zunächst, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für

einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung herauszuarbeiten und die Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom

31.05.2011 auf die geschichtsträchtige Diskussion in Rechtsprechung und Lehre zu erörtern. Mit der Allgemeinen Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG als verfassungsrechtlichem Anknüpfungspunkt stellte sich dabei zunächst die Frage, ob diese Garantie durch die Einräumung eines Beurteilungsspielraums der Verwaltung überhaupt ein-

schränkbar ist und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

Im Anschluss an die verfassungsrechtliche Erörterung der Thematik sollten die Erkenntnisse auf drei Anwendungsbeispiele übertragen werden, die dem Umwelt- und Technikrecht entnommen sind. § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG beinhaltet das artenschutzrechtliche Tötungsverbot, § 18a Abs. 1 LuftVG normiert das luftverkehrsrechtliche Störungsverbot und §§ 5 Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 7 UVPG konkretisieren die Voraussetzungen der gerichtlichen Kontrolle einer allgemeinen und standortbezogenen Vorprüfung zur Umweltverträglichkeitsprüfung. In allen drei Anwendungsbeispielen nimmt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung an, allerdings mit unterschiedlichen Begründungen. Dabei sollte insbesondere die vom BVerwG als „naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative“ bezeichnete Variante des Beurteilungsspielraums der Verwaltung in den Fokus genommen werden. Diese soll nach dem BVerwG dann zulässig sein, „wenn und solange die ökologische Wissenschaft sich insoweit nicht als eindeutiger Erkenntnisgeber erweist“, was insbesondere dann anzunehmen sei, wenn noch kein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand vorhanden ist. Diese Rechtsprechung warf die vertiefenden Folgefragen auf, was unter einem anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu verstehen ist und welche Anforderungen an die gerichtliche Überprüfung im Falle der Abwesenheit eines solchen zu stellen sind.

Aufbau

1. Auf die ausführliche Einführung zum Beurteilungsspielraum der Verwaltung sowie zu den drei Anwendungsbeispielen folgt die verfassungsrechtliche Prüfung als erster thematischer Schwerpunkt. Dazu musste zunächst der Beurteilungsspielraum der Verwaltung dogmatisch verortet werden. Dabei sind je nach Auffassung unterschiedliche Anforderungen an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Beurteilungsspielraums der Verwaltung zu stellen: Während ein Eingriff in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, der von Teilen der Literatur vertreten wird, nur durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden könnte, sind an die Lockerung der Gesetzesbindung der Verwaltung oder die inhaltliche Konkretisierung von subjektiven Rechten – dies dürfte als herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung anzusehen

sein – geringere Voraussetzungen zu stellen. In Literatur und Rechtsprechung wird für letzteres ganz überwiegend eine normative Ermächtigung als Voraussetzung für die Einräumung eines Beurteilungsspielraums vorgeschlagen. Neben einer normativen Ermächtigung forderte die neuere Rechtsprechung des BVerfG 2011 einen „hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrund“ und ließ die Frage offen, ob das Erreichen der Funktionsgrenzen der Rechtsprechung die Einräumung eines Beurteilungsspielraums der Verwaltung rechtfertigen.

2. Um eine umfängliche Prüfung aller verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu ermöglichen, wurden zunächst alle bisher in Lehre und Rechtsprechung vertretenen sowie die Möglichkeit weiterer verfassungsrechtlicher Voraussetzungen geprüft, bevor zur verfassungsrechtlichen Einordnung Stellung bezogen wurde. Zu diesem Zweck wurden ebenfalls alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen direkt auf die drei Anwendungsbeispiele angewandt. Dabei stellten sich zunächst die Fragen, ob in den Anwendungsbeispielen eine normative Ermächtigung vorliegt, ob sie jeweils durch hinreichend gewichtige Sachgründe oder sogar kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt sind oder ob bei der Anwendung der Beispiele die Rechtsprechung an ihre Funktionsgrenzen stößt. Dabei war insbesondere zu fragen, wie der Mangel eines anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes dogmatisch einzuordnen ist. Erst im Anschluss an diese umfassende Analyse wurde zur verfassungsrechtlichen Einordnung Stellung bezogen.

3. An das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung schlossen sich sodann Folgefragen zum Umgang mit der naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative an. Diese betrafen einerseits die Voraussetzungen eines anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes. Dabei wurde ausführlich erörtert, inwiefern Fachkonventionen einen anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstand abbilden oder fingieren könnten. Alternativ wurden Gutachterstellen auf Bundesebene bzw. Sachverständigenräte, die zentrale Sammlung, Digitalisierung und Auswertung vorhandener Untersuchungen und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften als denkbare Auswege beim Mangel eines anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes diskutiert.

4. Weiter wurde mit Blick auf die Praxis erörtert, welche Voraussetzungen an die

gerichtliche Überprüfung zu stellen sind, wenn kein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand vorliegt. Dabei wurden die wissenschaftliche Vertretbarkeit als relevanter Grundmaßstab herausgearbeitet und im Folgenden die Voraussetzung an die Wissenschaftlichkeit einer Fachmeinung diskutiert. Dazu wurde zunächst die Rechtsprechung analysiert und anschließend in den Naturwissenschaften nach Maßstäben für die wissenschaftliche Vertretbarkeit gesucht.

Die Ergebnisse zum anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstand und zur wissenschaftlichen Vertretbarkeit wurden schließlich auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG und § 18a Abs. 1 LuftVG angewendet.

Ergebnisse

Verfassungsrechtliche Analyse

Die verfassungsrechtliche Analyse kam zu dem Ergebnis, dass Beurteilungsspielräume der Verwaltung einfachgesetzliche Ausgestaltungen der subjektiven Rechte sind, die den Gewährleistungsgehalt des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ausfüllen und somit keinen Eingriff in das Grundrecht darstellen. Somit ist dafür kein verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund erforderlich. Gleichwohl ist aufgrund der einschränkenden Wirkung, die die Einräumung von Beurteilungsspielräumen der Verwaltung auf die Allgemeine Rechtsschutzgarantie sowie auf den Gewaltenteilungsgrundsatz ausübt, eine einfachgesetzliche Ausgestaltung von Beurteilungsspielräumen nicht ohne Weiteres möglich. Es bedarf neben einer normativen Ermächtigung, mit den Worten des BVerfG, eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrundes. Damit diese Voraussetzung nicht zu einer leeren Worthülse verkommt, ist ein solcher hinreichend gewichtiger Sachgrund nur im Ausnahmefall anzunehmen und restriktiv anzuwenden.

Die vom BVerfG zuletzt nicht ausdrücklich entschiedene Möglichkeit, nach der ein Beurteilungsspielraum der Verwaltung verfassungsrechtlich zulässig sein soll, wenn die Gerichte aufgrund der hohen Komplexität und der besonderen Dynamik bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs an ihre Funktionsgrenzen stoßen, ist ebenfalls als verfassungsrechtlich zulässige Möglichkeit zu bewerten. Ein solches Erreichen der Funktionsgrenzen der Rechtsprechung ist allerdings nur anzunehmen, wenn die Überprüfung der Rechtsanwendung den

Gerichten tatsächlich unmöglich ist, denn nur in einem solchen Fall ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit aufgrund der „Natur der Sache“ gegeben. Ein derartiger Fall des Erreichens der Funktionsgrenzen der Rechtsprechung liegt vor, wenn für die Anwendung außerrechtliche Fragestellungen zu bewerten sind, für die noch kein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand vorliegt, sodass im Zweifel eine wissenschaftlich vertretbare Meinung einer anderen wissenschaftlich vertretbaren Meinung gegenübersteht.

Die Anwendungsbeispiele

Die Untersuchung der Anwendungsbeispiele kam zu dem Ergebnis, dass für den Beurteilungsspielraum der Verwaltung in § 5 Abs. 3 S. 2 UVPG i.V.m. § 7 UVPG eine ausdrückliche normative Ermächtigung und ebenfalls ein hinreichend gewichtiger Sachgrund vorliegt. Dieser begründet sich mit der verfahrenslenkenden Funktion, die die Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle im Einzelfall rechtfertigt.

Dagegen enthalten § 18a Abs. 1 LuftVG und § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG keine normative Ermächtigung. Eine solche ist weder ausdrücklich vorhanden noch durch Auslegung zu ermitteln. Aus diesem Grund ist ein Beurteilungsspielraum der Verwaltung durch normative Ermächtigung unabhängig von dem Vorliegen eines hinreichend gewichtigen Sachgrundes für diese beiden Anwendungsbeispiele verfassungswidrig.

Indes ist es in beiden Fällen der Rechtsprechung zu manchen Fallgestaltungen faktisch unmöglich, über die „richtige“ Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs zu entscheiden, sodass die Rechtsprechung hier an ihre Funktionsgrenzen stößt. Hier sind Beurteilungsspielräume der Verwaltung zulässig, solange und soweit sich für die Anwendung noch kein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand herausgebildet hat. Die gerichtliche Überprüfung umfasst in diesem Fall nicht nur die Vertretbarkeit der Rechtsanwendung generell, sondern speziell die Frage, ob zum maßgeblichen Zeitpunkt ein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand vorliegt und ob die gewählte Ansicht wissenschaftlich vertretbar ist.

Voraussetzungen für einen anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstand

Ein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand liegt grundsätzlich dann vor, wenn in der Wissenschaft und Praxis überwiegend Einigkeit hinsichtlich

einer Bewertungsmethode oder einer bestimmten Erkenntnis herrscht. Dies ist in der Praxis nur schwer überprüfbar, insbesondere, weil das notwendige Maß an Einigkeit in umstrittenen Fragestellungen selten eintreten wird. Ein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand im Sinne eines Zustandes, der das Vorliegen eines Beurteilungsspielraums der Verwaltung aufgrund des Erreichens der Funktionsgrenzen der Rechtsprechung abwendet, kann auch herbeigeführt werden. Dies kann durch Fachkonventionen geschehen, die durch unabhängige Stellen erarbeitet werden und durch breite Anerkennung in der Praxis und der Wissenschaft etabliert sind. Das Vorliegen einer solchen Fachkonvention – insbesondere die Voraussetzung der Etablierung in Wissenschaft und Praxis – ist im Einzelfall ebenfalls schwierig zu klären. Zur Vereinfachung könnte entweder ein Sachverständigenrat „Fachkonventionen“ zu einzelnen Fragestellungen veröffentlichen oder die normative Festlegung bestimmter Standards im Sinne der TA Luft und Lärm erfolgen. Beides würde die Rechtsanwendung erheblich vereinfachen.

Voraussetzungen für die wissenschaftliche Vertretbarkeit

Bei festgestelltem Mangel eines wissenschaftlichen Erkenntnisstandes ist eine Meinung wissenschaftlich vertretbar, wenn sie auf einer objektiven, reliablen und validen Studie beruht. Dies zeigt sich zum Beispiel durch die Validierung einer Studie. Liegt eine solche Validierung indes nicht vor, übersteigt die Überprüfung des Vorliegens dieser wissenschaftlichen Standards den gerichtlichen Prüfungsauftrag, sodass alternativ die Bestätigung einer Studie durch das sog. „peer-review-Verfahren“ genügt. Die Wissenschaftlichkeit einer Anwendungsmethode oder Studie wird dabei nicht vermutet, sondern muss im Zweifel von der Behörde, die sich darauf bezieht, dargelegt und bewiesen werden. Bestehen für eine Anwendungsfrage keine wissenschaftlich vertretbaren Meinungen, so muss im Einzelfall ausnahmsweise auf Einzelfallgutachten sowie von wissenschaftlichen Studien abgeleitete, schlüssige Rückschlüsse zurückgegriffen werden.

Anwendung auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG

Für die Anwendung des artenschutzrechtlichen Tötungsverbot aus § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bedeutet dies, dass zunächst zu prüfen ist, ob im Rahmen

der Bestandserfassung oder der Gefahrbewertung ein solcher anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand für die Einzelfrage vorliegt. Ist dies nicht der Fall, so kann sich die Zulassungsbehörde auf eine wissenschaftlich vertretbare Meinung berufen. Aufgrund der Vielzahl der möglichen Einzelfälle, die sich aus den denkbaren Vorhaben- und Tierarten ergeben, erfolgte keine abschließende Analyse zum Vorliegen von anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisständen und wissenschaftlicher Vertretbarkeit einzelner Fachfragen.

Anwendung auf § 18a Abs. 1 LuftVG

Bei der Anwendung des § 18a Abs. 1 LuftVG ist grundsätzlich auf die ICAO-Dokumente zurückzugreifen, die den anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstand darstellen, soweit sie nicht in sich widersprüchlich sind. In einem solchen Fall ist die gerichtliche Prüfung ebenfalls auf die wissenschaftliche Vertretbarkeit beschränkt. Dabei kann die Wissenschaftlichkeit der vom BAF vertretenen Methode, die auf der Einschätzung der DFS beruht, nicht im Sinne eines pauschalen „Vertrauensvorschlusses“ vermutet werden, sondern BAF und DFS sind verpflichtet, die Wissenschaftlichkeit der Methode darzulegen und zu beweisen, auf die sie sich berufen.

Schlussfolgerungen

Die herausgearbeitete Fallgruppe des Mangels eines anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes führt zu unterschiedlichen Folgefragen, die die gerichtliche Prüfung keinesfalls vereinfachen. Obwohl für die Frage der wissenschaftlichen Vertretbarkeit handhabbare Maßstäbe gefunden wurden, ist jedenfalls die Prüfung des Vorliegens eines anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes noch mit großen Unsicherheiten verbunden. Aus diesem Grund wird die Konkretisierung von betroffenen Anwendungsfragen durch Verordnung oder Verwaltungsvorschrift gefordert. Der Gesetzgeber ist angehalten, dafür die entsprechenden Voraussetzungen – insbesondere Ermächtigungsgrundlagen – zu schaffen. Selbst wenn das Projekt einer „TA Artenschutz“ aufgrund der weitreichenden, unterschiedlichen Einzelfragen nicht realisierbar scheint, so könnten doch Fachkonventionen zu einzelnen Vorhaben- und Tierartengruppen (etwa für „Kleintiere und Infrastrukturvorhaben“ oder „Greifvögel und Windenergieanlagen“) für Abhilfe sorgen. Alternativ oder kumulativ könnte eine Gutachterstelle vergleichbar mit der Clea-

ringstelle EEG/KWKG für Abhilfe sowohl in einzelnen Anwendungsfragen sorgen als auch für allgemeinere Vorgaben die Rechtsanwendung erheblich erleichtern.

Beides würde auch die Anwendung des § 18a Abs. 1 LuftVG erheblich vereinfachen. Aktuelle Erkenntnisse könnten dafür das Forschungsvorhaben „WERAN Plus“

liefern, allerdings werden auch hierdurch kaum alle Streitfragen geklärt werden.

Der Hersteller im europäischen Produktsicherheitsrecht

von Dr. Christian Piovano

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doctor juris von Christian Piovano. Die Doktorarbeit ist in gebundener Fassung bei der dfv Mediengruppe in den Fachmedien für Recht und Wirtschaft für 89,00 € erhältlich (ISBN: 978-3-8005-1752-7).

Zielsetzung und Forschungsfrage

Das Ziel der Dissertation ist die Beseitigung von Rechtsunsicherheit, die sich aufgrund einer unscharfen Legaldefinition des Herstellerbegriffs im Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) ergibt. In der Legaldefinition des § 2 Nr. 14 ProdSG werden fünf verschiedene Fälle beschrieben, nach denen ein Wirtschaftsteilnehmer als Hersteller anzusehen ist, die sich nach dem jeweiligen Wortlaut jedoch nicht trennscharf abgrenzen lassen. Ferner ist jede einzelne Fallgruppe aufgrund der mangelnden Bestimmtheit des Wortlauts einer umfassenden Auslegung zugänglich. Jede Fallgruppe des § 2 Nr. 14 ProdSG wird daher anhand von erarbeiteten Kriterien so weit präzisiert, dass Unternehmen und Marktüberwachungsbehörden ohne erhebliche Hindernisse den hauptverantwortlichen Hersteller im Sinne des ProdSG für ein Produkt identifizieren können. Ferner werden praxistaugliche Antworten zu Rechtsfragen entwickelt, die sich im Zusammenhang mit dem produktsicherheitsrechtlichen Herstellerbegriff im zivilrechtlichen Produkthaftungsrecht und im Bereich innovativer Technologien ergeben.

Hintergrund der Forschungsfrage und Klarstellungsbedürfnis

Durch die Einführung eines europaweit einheitlichen Herstellerbegriffs durch die sogenannte „neue Konzeption“ der Europäischen Union wurde europaweit geregelt, welcher Wirtschaftsakteur als Verantwortlicher für ein Produkt im Sinne des Produktsicherheitsrechts anzusehen ist. Bislang besteht allerdings keine allgemeine, aus dem Produktsicherheitsrecht hervorgehende Annäherung an die Konkretisierung des Herstellerbegriffs. Die Konkretisierung des produktsicherheitsrechtlichen Herstellerbegriffs hat allerdings für die Marktüberwachungsbehörden sowie für Unternehmer gleichermaßen eine erheb-

liche praktische und rechtliche Bedeutung: Jede Unsicherheit über die eigene Rolle als Unternehmer im Wirtschaftsverkehr führt dazu, dass die abverlangten Vorkehrungen und Verpflichtungen – etwa als Hersteller – nicht oder nur unzureichend erfüllt werden und weitere Maßnahmen und Rechtsfolgen nach sich ziehen, zum Beispiel die Anordnung von Produktrückrufen, strafrechtliche Sanktionen, Bußgelder oder das Auslösen zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche. Aus staatlicher Sicht ist es für den Erlass einer rechtmäßigen Maßnahme gegen einen Wirtschaftsakteur unerlässlich, dass die Marktüberwachungsbehörden im Rahmen der Störerauswahl die Tatbestandsvoraussetzungen der Wirtschaftsakteure und insbesondere des Herstellers korrekt anwenden. Wird ein Wirtschaftsüberwachungsverwaltungsakt an einen Wirtschaftsteilnehmer als Hersteller gerichtet, der nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt, ist der Verwaltungsakt gegenüber diesem Wirtschaftsteilnehmer rechtswidrig, wodurch Schutzlücken in der Marktüberwachung entstehen können.

Methodik

Als normativer Rechtsbegriff wird der Herstellerbegriff mittels der Methode der Auslegungslehre nach Savigny näher konkretisiert. Hierzu wird im Rahmen der historischen Auslegung der Herstellerbegriff im Kontext seiner jeweiligen Entstehungsgeschichte ausgelegt, um die Prinzipien seiner Regelungsziele herauszuarbeiten. Ferner wird eine europarechtskonforme Auslegung der Regelungsziele des europäischen Produktsicherheitsrechts vorgenommen. Hierbei sind zwei Implikationen maßgeblich: die Auswirkungen des CE-Systems im harmonisierten Produktsicherheitsrecht, das dadurch geprägt ist, dass die privaten Unternehmer selbst in die Wirtschaftsüberwachung einbezogen werden sowie die Waren-

verkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV im nicht harmonisierten Produktsicherheitsrecht.

Prinzip der „Nähe zum Produkt“ und das Prinzip der „Nähe zum Endverwender“

Im Rahmen der historischen und der europarechtskonformen Analyse des Herstellerbegriffs werden zwei maßgebliche Prinzipien für die Auslegung des Herstellerbegriffs erarbeitet: Das Prinzip der „Nähe zum Produkt“ und das Prinzip der „Nähe zum Endverwender“. Beide Prinzipien sind von unterschiedlicher Bedeutung bei der Auslegung der einzelnen Fallgruppen des § 2 Nr. 14 ProdSG. Nach dem Prinzip der „Nähe zum Produkt“ soll grundsätzlich derjenige Wirtschaftsakteur als Hersteller angesehen werden, der das umfangreichste Wissen über das Produkt besitzt. Die Verwender der Produkte sind nicht mehr in der Lage, die immer komplizierter werdenden Produkte sicherheitstechnisch zu beurteilen. Im Sinne einer quellnahen Bekämpfung von Gefahren soll daher derjenige Hersteller und somit Produktverantwortlicher im Sinne des ProdSG sein, der potenzielle Gefahren am effektivsten erkennen und beseitigen kann.

Nach dem Prinzip der „Nähe zum Endverwender“ soll derjenige Wirtschaftsteilnehmer produktverantwortlicher Hersteller sein, der aus Sicht des Endverwenders dem Produkt am nächsten ist. Das bedeutet, dass der Hersteller für den Endanwender und die Marktüberwachungsbehörde eindeutig erkennbar und identifizierbar sein soll. Dies soll zu Transparenz und Erkennbarkeit der Verantwortlichkeiten im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes führen. Ferner können an diesen Wirtschaftsakteur schneller und effektiver Marktüberwachungsmaßnahmen gerichtet werden, als wenn zunächst ein Produzent eines Produkts identifiziert werden muss, der hinter verschiedenen Vertriebsstufen versteckt ist.

Originäre Auslegung des Herstellerbegriffs Allgemeine Voraussetzungen

Um als Hersteller im Sinne des ProdSG zu gelten, müssen zunächst fallgrup-

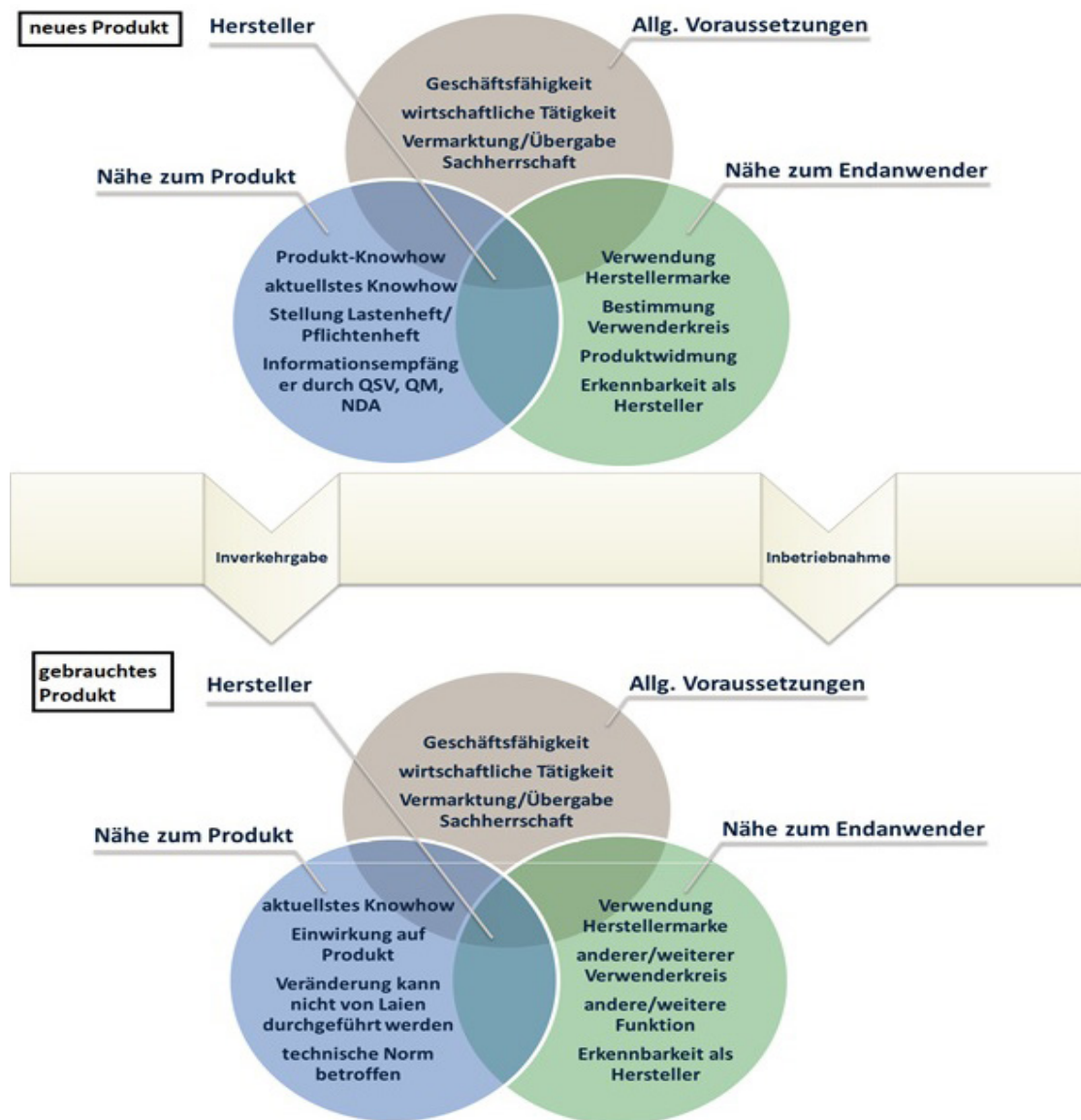


Abbildung: Ergebnis – Kurzcheck (Quelle: eigene Darstellung).

penunabhängige, allgemeine Voraussetzungen vorliegen. Der Wirtschaftsteilnehmer muss beispielsweise geschäftsfähig sein und im Rahmen einer Geschäftstätigkeit handeln. Das bedeutet, dass er wirtschaftlich tätig sein muss, was jedoch keine Gewinnerzielungsabsicht voraussetzt. Rein privates Handeln wie das einmalige Verkaufen eines Produkts auf einer Internetauktionsplattform fällt beispielsweise daher nicht darunter.

Fallgruppe 1 nach § 2 Nr. 14 Hs. 1 ProdSG

Im Rahmen der ersten Fallgruppe ist derjenige Wirtschaftsteilnehmer Hersteller, der ein Produkt herstellt, entwickeln oder herstellen lässt und unter seinem Namen vermarktet. Hierbei ist insbesondere die Abgrenzung zwischen dem eigenständigen Herstellen und dem Herstellenlassen wesentlich. In dieser Fallgruppe ist das Prinzip

der „Nähe zum Produkt“ auslegungsleitend. Das qualitativ hochwertigste Wissen besitzt naturgemäß derjenige Wirtschaftsteilnehmer, der das Produkt entwickelt und somit die Eigenschaften der eingesetzten Komponenten und die Leistungsparameter festlegt. Ferner ist es im Rahmen von sogenannten Original Equipment Manufacturer-Geschäften bedeutsam, wer das verwendungsfertige Produkt gegenüber dem Endverwender vermarktet, wenn sich die Namen beziehungsweise Erkennungsmerkmale zwei verschiedener Wirtschaftsakteure auf dem Produkt befinden.

Fallgruppe 2 nach § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. a) ProdSG

Quasi-Hersteller wird, wer geschäftsmäßig seinen Namen, seine Marke oder ein anderes unterscheidungskräftiges Kennzeichen an einem Produkt anbringt und sich dadurch als Hersteller ausgibt. Im Rahmen

der Quasi-Herstellereigenschaft wird insbesondere auf das Prinzip der „Nähe zum Endverwender“ abgestellt, nach dem im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes derjenige Wirtschaftsteilnehmer als Hersteller anzusehen sein soll, der für den Endverwender des Produkts am besten als Hersteller identifizierbar ist. Dazu muss der Wirtschaftsteilnehmer bewusst seinen Namen oder seine Herstellermarke auf dem betreffenden Produkt anbringen. Der Verwender muss die Marke dabei als Herstellermarke wahrnehmen können. Maßgeblich hierfür sind unter anderem der Wortlaut, die Aufmachung und das Bestehen weiterer Marken auf dem Produkt.

Fallgruppe 3 nach § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 1 ProdSG und Fallgruppe 4 nach § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 2 ProdSG

Nach der Fallgruppe 3 wird ein Wirtschaftsteilnehmer Hersteller, der ein Produkt wie-

Übersichtstabelle: Indizien für das Vorliegen der Herstellereigenschaft i. S. d. ProdSG

Herstellereigenschaft nach:	Produkttyp		Nähe zum Produkt								Nähe zum Endanwender		
	gebrauchtes Produkt	Verbraucherprodukt	Wiederherstellung des Urzustands des Produkts	Bestimmung Produktdesign/Produktentwicklung	Für Laien nicht imitierbare Änderung einer Produkteigenschaft	Leistungserhöhung/veränderter Anwenderkreis/neue Funktion durch Veränderung des Produkts	Neues Verletzungsszenario nach RAPEX durch Beeinflussung auf das Produkt	Informationsbeschaffung über NDA/QSV	Erstellen der Vorgaben für Pflichten und Lastenhefte	Neue Beurteilung des Produkts nach technischer Norm	Vermarkten des Produkts	Produktwidmung	Anbringen Hersteller-marke auf dem Produkt
Fallgruppe 1 gemäß § 2 Nr. 14 Hs. 1 ProdSG				X				X	X		X (*)	X	
Fallgruppe 2 gemäß § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. a) ProdSG											X (*)		X
Fallgruppe 3 gemäß § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 1 ProdSG	X (*)			X		X	X			X		X	
Fallgruppe 4 gemäß § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 2 ProdSG	X (*)		X										
Fallgruppe 5 gemäß § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 2 ProdSG		X (*)		X	X	X	X			X		X	

(*) Dieses Tatbestandsmerkmal muss kumulativ zu weiteren Tatbestandsmerkmalen vorliegen

deraufarbeitet. Nach der Fallgruppe 4 wird ein Wirtschaftsteilnehmer Hersteller, der ein Produkt wesentlich verändert. Für die Fallgruppen 3 und 4 ist zunächst bedeutend, dass ein gebrauchtes Produkt vorliegt. Die Abgrenzung zwischen „wiederaufbereiten“ und „wesentlich verändern“ erfolgt anhand der Frage, ob durch die Einwirkung auf das Produkt ein erhöhtes Risiko von ihm ausgeht. Wenn ein erhöhtes Produkt-risiko vorliegt, ist von einer wesentlichen Veränderung des Produkts auszugehen. Dies ist beispielsweise immer dann der Fall, wenn durch die Veränderung weitere Verletzungsszenarien im Sinne einer sogenannten RAPEX-Risikobewertung vorliegen. Ein Wiederaufbereiten liegt hingegen vor, wenn lediglich die ursprüngliche Funktion des Produkts wiederhergestellt wird.

Fallgruppe 5 nach § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 2 ProdSG

Nach der Fallgruppe 5 wird ein Wirtschaftsteilnehmer zum Hersteller, wenn er die Sicherheitseigenschaften eines Verbraucherprodukts beeinflusst. Bei der Konkretisierung des Herstellerbegriffs im Rahmen dieser Fallgruppe ist das Prinzip der „Nähe zum Endverwender“ der maßgebliche Maßstab für die Auslegung. Sofern die Verwendung des Produkts für „jedermann“ gedacht ist, der keine speziellen Fähigkeiten oder Kenntnisse über die Verwendung des Produkts benötigt, ist davon auszugehen, dass es sich um ein Verbraucherprodukt handelt. Sofern ein durchschnittlich technisch versierter Laie die Beeinflussung nicht selbst vornehmen und die Folgen selbst nicht bis ins Detail abschätzen könnte, ist von einer Beeinflussung durch den Hersteller auszugehen. In diesem Fall muss der Verbraucher vor Gefahren geschützt werden, die er aufgrund der

technischen Komplexität des Produkts nicht erkennen oder nachvollziehen kann.

Sonderrolle des Quasi-Herstellers im Rahmen von § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 3 ProdSG

Bei der Anwendung des Herstellerbegriffs im Sinne des ProdSG im Rahmen der deliktischen Haftung nach § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 3 ProdSG ergibt sich eine Besonderheit bei der Haftung des Quasi-Herstellers: Den Quasi-Hersteller trifft eine Strafschärfung, indem er nach dem ProdSG strengeren Sicherheitspflichten unterworfen ist als im Rahmen der deliktischen Verkehrssicherungspflichten nach § 823 Abs. 1 BGB. Demnach haftet der Quasi-Hersteller i. R. v. § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 3 ProdSG auch für alle Konstruktionsfehler des Produkts, statt nur für die deliktischen Instruktions- und Produktbeobachtungsfehler i.R. der Haftung nach § 823 Abs. 1 BGB. Allerdings nimmt er keinen Einfluss auf den Konstruktionsprozess – er bringt lediglich seinen Namen auf dem Produkt an. Dieses ungerechte Ergebnis kann im Rahmen des Verschuldens korrigiert werden: Der Quasi-Hersteller kann sich durch den Nachweis entlasten, die nach deliktischen Wertungen von ihm verlangten Prüfungen des Produkts durchgeführt zu haben.

Interdependenzen in ausgewählten Einzelproblemen

Im Rahmen neuer Geschäftsmodelle, Produkte und Produktionstechniken entstehen Probleme bei der Einordnung, welcher Wirtschaftsteilnehmer als Hersteller im Sinne des Produktsicherheitsrechts gilt. Insbesondere in kommerziellen Fertigungslinien, in denen mit 3D-Druckern gearbeitet wird, verschwimmen die Grenzen des Herstellerbegriffs des ProdSG zwischen

dem Softwareentwickler, Druckerhersteller und Ausdruckenden zusehends. Indem die Prinzipien der „Nähe zum Produkt“ und der „Nähe zum Endverwender“ konsequent angewendet werden, kann dabei allerdings ein praxistaugliches Ergebnis gefunden werden: Danach ist der Ausdrucker des Produkts als Hersteller im Sinne des ProdSG anzusehen. Er verbindet Werkstoffe, Konstruktionsdaten und Produktionsgeräte (3D-Drucker) derart miteinander, sodass er das umfangreichste Wissen über das Produkt besitzt.

Auch die technologische Weiterentwicklung im Rahmen von Industrie-4.0 und Internet of Things-Produkten stellt neue Herausforderungen an den Herstellerbegriff im Sinne des ProdSG: Sobald beispielsweise „tote Produkte“ das Kommunizieren lernen, werden sie wesentlich verändert, wodurch ein neuer Hersteller im Sinne von § 2 Nr. 14 Hs. 2 lit. b) Alt. 1 ProdSG für dieses Produkt entsteht.

Abschließende Betrachtung

In Zukunft ist zu erwarten, dass durch neue Produkte und neue Produktionstechniken aufgrund von zunehmender Komplexität, arbeitsteiliger Organisation und innovativen Techniken vermehrt Situationen entstehen werden, bei denen die Identifikation des Herstellers im Sinne des ProdSG in den Grenzbereichen zwischen den Fallgruppen des § 2 Nr. 14 ProdSG liegen wird. Jedoch lassen sich mit einer konsequenten Anwendung der in dieser Dissertation herausgearbeiteten Prinzipien der „Nähe zum Produkt“ und der „Nähe zum Endverwender“ auch diese komplexen Fallgestaltungen in der Zukunft praxismäßig lösen, ohne dass eine Anpassung oder Verfeinerung der produktsicherheitsrechtlichen Normen notwendig wäre.

Zitate und Ökonomie

In der modernen Geschäftswelt ist es nutzlos, ein kreativer Denker zu sein, wenn man das, was man erschaffen hat, nicht auch verkaufen kann.

David Ogilvy

Es ist gefährlich, einen extrem fleißigen Bürokollegen einzustellen, weil die anderen Mitarbeiter ihm dann dauernd zuschauen.

Henry Ford

Wenn man von den Leuten Pflichten fordert und ihnen keine Rechte zugestehen will, muß man sie gut bezahlen.

Johann Wolfgang von Goethe

Das Finanzamt hat mehr Männer zu Lügern gemacht als die Ehe.

Robert Lembke

Nur wer etwas leistet, kann sich etwas leisten.

Michael Gorbatschow

Von einem guten Rat zu profitieren, erfordert mehr Weisheit, als ihn zu geben.

Michael Collins

In der Wirtschaft geht es nicht gnädiger zu als in der Schlacht im Teutoburger Wald.

Friedrich Dürrenmatt

Die Werbung ist die Kunst, auf den Kopf zu zielen und die Brieftasche zu treffen.

Vance Packard

Manager: der Mann, der genau weiß, was er nicht kann, und der sich dafür die richtigen Leute sucht.

Philipp Rosenthal

Die Menschen verstehen nicht, welche große Einnahmequelle in der Sparsamkeit liegt.

Marcus Tullius Cicero

Politik ist nur der Spielraum, den die Wirtschaft ihr lässt.

Dieter Hildebrandt

Arbeit um der Arbeit willen ist gegen die menschliche Natur.

John Locke

Dem Geld darf man nicht nachlaufen, man muss ihm entgegengehen.

Aristoteles Onassis

Was die Weltwirtschaft angeht, so ist sie verflochten.

Kurt Tucholsky

Veranstaltungshinweise

26.-27.11.2020 | Online-Workshop

Vorbeugen statt Reinfallen – Recht für Gründer und Selbstständige (Teil 1)

Chemnitz (Online)

Im Mittelpunkt des zweitägigen Online-Workshops stehen rechtliche Probleme von Neugründungen sowie "rechtliche Grundlagen im Falle eines Scheiterns und Haftungsrisiken des Managements". Die Veranstaltung findet an beiden Veranstaltungstagen von 9:00 Uhr bis 12:30 Uhr statt. Teil 2 der Veranstaltung ist für den 03.-04.12.2020 angesetzt. Weiterführende Informationen und Link zur Anmeldung finden sie unter: <https://www.saxeed.net/termin/vorbeugen-statt-reinfallen-recht-fuer-gruender-und-selbststaendige-digital>

03.12.2020 | Online-Workshop

Vorstellung der EXIST-Förderprogramme für Wissenschaftliche Mitarbeiter

Chemnitz (Online)

Die Veranstaltung richtet sich vornehmlich an die Wissenschaftlichen Mitarbeiter der TU Chemnitz. Ziel des Workshops ist es, den Teilnehmern einen Überblick über die Möglichkeiten der EXIST-Förderprogramme, deren Anforderungen sowie den Antragsstellungsprozess zu verschaffen. Die Veranstaltung findet am 03. Dezember 2020 im Zeitraum von 16:00 Uhr bis 17:30 Uhr statt.

Weiterführende Informationen zu dem Inhalt der Veranstaltung und zur Anmeldung finden sich unter: <https://www.saxeed.net/termin/vorstellung-der-exist-foerderprogramme-fuer-wissenschaftliche-mitarbeiter-digital>

04.12.2020 | Online-Workshop

Leaving Academia: Stellensuche auf dem deutschen nichtakademischen Arbeitsmarkt

Chemnitz (Online)

Die Veranstaltung hat sich zum Ziel gesetzt, Nachwuchswissenschaftler in ihrer Entscheidung zu helfen, "ob sie ihre universitäre Laufbahn mit dem Ziel einer Professur weiterverfolgen oder ob sie ihren Berufsweg im nicht-wissenschaftlichen Bereich fortsetzen wollen". Der ganztägige Workshop findet im Zeitraum von 9:00 Uhr bis 15:30 Uhr statt.

Weiterführende Informationen zu dem Inhalt der Veranstaltung und zur Anmeldung finden sich unter: <https://bildungsportal.sachsen.de/opal/auth/RepositoryEntry/26309722113?0>

Impressum

Herausgeber: Chemnitzer Wirtschaftswissenschaftliche Gesellschaft e. V.
c/o Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, TU Chemnitz, 09107 Chemnitz

Annahme von Beiträgen, Layout und Redaktion: Sebastian Ludwicki-Ziegler, Thüringer Weg 7, Zi. 317
Telefon: 0371/531-26370, E-Mail: cwg.dialog@gmail.com

ISSN (Print-Ausgabe): 1610 – 8248 – ISSN (Internet-Ausgabe): 1610 – 823X

- Alle bisher erschienenen Ausgaben sind unter <https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/cwg/> als Download verfügbar. -