



# HESSISCHER LANDTAG

18. 03. 2020

## Kleine Anfrage

**Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn (Freie Demokraten) vom 31.01.2020**

**Sogenanntes Knöllchenurteil des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main**

**und**

**Antwort**

**Minister des Innern und für Sport**

### Vorbemerkung Fragesteller:

Das Oberlandesgericht Frankfurt am Main hat am 20. Januar 2020 die bisherige Praxis als rechtmäßig beschrieben, dass städtische Gremien Mitarbeiter von Leihfirmen zur Ausstellung von Strafzetteln eingesetzt haben. Unter anderem schreibt das OLG, „es gebe keine vom Parlament erlassene Ermächtigungsgrundlage, die die Stadt Frankfurt berechtige, die Aufgabe der Überwachung des ruhenden Verkehrs auf Dritte zu übertragen.“

### Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:

Das OLG Frankfurt am Main hat im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung im fließenden Verkehr mit Beschluss vom 26. April 2017, Az.: 2 Ss-OWi 295/17, entschieden, dass eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgaben der Überwachung des **fließenden** Verkehrs durch Privatpersonen ausgeschlossen ist – wobei explizit hervorgehoben wurde, dass die Verwaltungsbehörden sich **technischer Hilfe durch Privatpersonen bedienen können**, solange sie Herrin des Verfahrens bleiben. Mit Erlass vom 28. Juni 2017 wurden die Kommunen angewiesen, private Dienstleister zur Verkehrsüberwachung im fließenden Verkehr nur noch in dem vom OLG Frankfurt vorgegebenen Rahmen einzusetzen.

Das OLG Frankfurt hat in seinem Beschluss vom 3. Januar 2020 dargelegt, dass über die Zulässigkeit des Einsatzes von privaten Dienstleistern im Bereich der Verkehrsüberwachung im **ruhenden** Verkehr obergerichtlich noch nicht entschieden worden ist. Hierbei sei insbesondere die Frage noch nicht geklärt worden, ob die o.g. Rechtsprechung zur Überwachung des fließenden Verkehrs gleichermaßen zwingend auf die Überwachung des ruhenden Verkehrs übertragbar ist. Neben dem fehlenden Einsatz (standardisierter) Messtechnik sei beim ruhenden Verkehr insoweit zu berücksichtigen, dass der Schutz von Leben und Gesundheit der Bürger vor regelwidrigem Verkehrsverhalten anderer Verkehrsteilnehmer niedrigschwelliger zum Tragen kommt und die Art und Weise der Organisation von gemeinschaftlichem Verkehrsraum (zivilrechtlich oder hoheitlich) im Vordergrund steht.

Im Ergebnis stellte das Gericht fest, dass es sich bei der gesetzlich zugewiesenen Verpflichtung der Überwachung des ruhenden Verkehrs und der Ahndung von Verstößen um hoheitliche Aufgaben handelt, die nur aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage durch private Dienstleister durchgeführt werden dürfe. Die Überlassung privater Mitarbeiter nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben sei unzulässig. § 99 HSOG komme dabei für die Bestellung privater Personen zu Hilfspolizeibeamten der Ortspolizeibehörden nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht.

Aufgrund dieser obergerichtlichen Rechtsprechung wurden die Regierungspräsidien u.a. angewiesen, den Einsatz von Leiharbeitskräften auch bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs sofort einzustellen, die Bestellungen der Leiharbeitskräfte, die bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzt wurden, unverzüglich zu widerrufen und Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf Feststellungen von Leiharbeitskräften beruhen, unverzüglich einzustellen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) hatte zuvor die Rechtsauffassung vertreten, dass der Einsatz von Leiharbeitskräften bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs auch im Hinblick auf hoheitliche Tätigkeiten möglich ist. Gegenüber den Regierungspräsidien und den Kommunen wurde, wenn es diesbezüglich Nachfragen gab, diese Rechtsauffassung ebenfalls vertreten.

Das HMdIS hatte sich hinsichtlich der Frage des Einsatzes von privaten Dienstleistern bzw. Leiharbeitskräften zur Verkehrsüberwachung an der Rechtsprechung des Bayerischen Obersten Landesgerichts (BayObLG) orientiert. An dieser Rechtsprechung hielt auch das OLG Frankfurt mit Beschluss vom 26. April 2017, Az.: 2 Ss-OWi 295/17, fest und stellte bezugnehmend auf die Rechtsprechung des BayObLG klar, dass die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf private Personen „nur unter besonderen Bedingungen und auch grds. nur nach den Maßgaben des AÜG in Betracht kommt (vgl. zum Ganzen schon Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 05. März 1997 - 1 ObOWi 785/96 -, juris m.w.N.)“. Nach den Beschlüssen des BayObLG vom 5. März 1997 (DAR 1997, S. 206) und vom 17. Februar 1999 (BayVBl 1999, 444) war – wie in einem Erlass des HMdIS vom 28. Juli 2015 niedergelegt – davon auszugehen, dass Leiharbeitskräfte als Beschäftigte der örtlichen Ordnungsbehörden gelten, wenn sie physisch-räumlich und organisatorisch in die Gemeindeverwaltung integriert und an Weisungen der Gemeindeverwaltung gebunden sind. Diese für die Überwachung des fließenden Verkehrs aufgestellten Grundsätze wurden nach einem Erst-recht-Schluss auf die Überwachung des ruhenden Verkehrs übertragen. Das BayObLG hat diese Rechtsprechung mit seinem Beschluss vom 29. Oktober 2019 (Az. 202 ObOWi 1600/19) in Bezug auf die Überwachung des fließenden Verkehrs im Grundsatz nochmals bestätigt. In dieser Entscheidung differenziert das BayObLG zwischen dem Einsatz privater Dienstleister und dem Einsatz von Leiharbeitskräften.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

- Frage 1. Wie beurteilt die Landesregierung aus rechtlicher Sicht das angesprochene Urteil des Oberlandesgericht Frankfurt am Main?
- Frage 2. Geht die Landeregierung auch davon aus, dass in einem wie im vorliegenden Sachverhalt notwendig ist, dass eine vom Parlament erlassene Ermächtigungsgrundlage zur Aufgabenübertragung gesetzlich vorgenommen werden muss?
- Frage 4. Welche Maßnahmen schlägt die Landeregierung dem Landtag vor, welche Ermächtigungsgrundlage kurzfristig zu erlassen, damit diese wohl in Hessen übliche Praxis auch wieder rechtmäßig eingeführt werden kann?

Die Fragen 1, 2 und 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das OLG Frankfurt hat die in der Vorbemerkung dargelegte Rechtsauffassung des HMdIS nicht bestätigt. Da das OLG als Revisionsinstanz entschieden hat, ist eine weitere Anfechtungsmöglichkeit nicht vorgesehen, sodass die formelle Rechtskraft bereits eingetreten ist. Die Entscheidung des OLG Frankfurt vom 3. Januar 2020 wird durch die in der Vorbemerkung erwähnten Schritte umgesetzt. So wurden die Regierungspräsidien u.a. angewiesen, den Einsatz von Leiharbeitskräften auch bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs sofort einzustellen, die Bestellungen der Leiharbeitskräfte, die bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzt wurden, unverzüglich zu widerrufen und Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf Feststellungen von Leiharbeitskräften beruhen, unverzüglich einzustellen.

Das OLG Frankfurt hat darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage durch ein Bundesgesetz erfolgen müsse. Eine entsprechende Bundesratsinitiative wird derzeit nicht erwogen. Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

Von 423 Städten und Gemeinden in Hessen (Statistisches Landesamt Hessen, Gemeindestatistik 2019) haben – auf eine durch das HMdIS initiierte Abfrage vom 20. Januar 2020 hin – 48 Städte und Gemeinden angegeben, Leiharbeitskräfte in der Überwachung des ruhenden Verkehrs einzusetzen oder dies in jüngerer Vergangenheit noch getan zu haben. Dieses Ergebnis entspricht etwa 11,3 % der Kommunen in Hessen (nicht nach Einwohnerzahl gewichtet). Von einer Kommune wurde bekannt, dass ein bisher als Leiharbeiter beschäftigter Hilfspolizeibeamter in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis mit der betreffenden Kommune übernommen werden soll und die Verkehrsüberwachung so uneingeschränkt fortgesetzt werden kann. Nach Auffassung des HMdIS wird diese Vorgehensweise den an den öffentlichen Dienst zu stellenden Ansprüchen in Bezug auf soziale Verantwortung in der Arbeitgeberrolle in besonderem Maße gerecht. Im Übrigen betraut die Mehrheit der Kommunen eigene Beschäftigte mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Vor diesem Hintergrund hält das HMdIS kurzfristige Gesetzesinitiativen in dieser Sache derzeit nicht für geboten.

- Frage 3. Ist der Landesregierung bekannt, dass kein Mitarbeiter einer Leihfirma einen entsprechenden ahnenden Bußgeldbescheid erlässt, sondern dass dieses auch in der Stadt Frankfurt am Main immer von den zuständigen Ordnungsbehörden vorgenommen wird?

§ 35 Abs. 2 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) weist die Zuständigkeit für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten den Verwaltungsbehörden zu. Die Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten (VRZustVO) in der Fassung vom 5. März 2018 weist der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde die Zuständigkeit für die Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten in der Stadt Frankfurt am Main grundsätzlich

zu (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VRZustVO). Für das übrige Gebiet des Landes Hessen ist das Regierungspräsidium Kassel als Bezirksordnungsbehörde zuständige Verwaltungsbehörde (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 VRZustVO). Insofern ist die Annahme zutreffend, dass Bußgeldbescheide für Verkehrsverstöße in Frankfurt am Main von der zuständigen Ordnungsbehörde vorgenommen werden.

Allerdings ist anzumerken, dass aufgrund der überwiegend niedrigen Regelahndungssätze im ruhenden Verkehr in einer Vielzahl von Fällen keine Bußgeldbescheide erlassen, sondern die Verfahren durch Annahme eines schriftlichen Verwarnungsangebotes abgeschlossen werden.

Frage 5. Stimmen die Stimmen in der Diskussion in den Medien, wonach die jetzt festgeschriebenen Entscheidungsgründe inhaltlich der Landesregierung schon seit Monaten bekannt gewesen sind und warum wurden entsprechende „rechts-heilende Maßnahmen“ nicht ergriffen.

Tatsächlich wurde dienstlich vorab bekannt, dass es beim OLG Frankfurt am Main die Rechtsmeinung gibt, die den bekannten Niederschlag im mittlerweile vorliegenden Beschluss des OLG vom 3. Januar 2020 gefunden hat. Dem stand die hergebrachte Rechtsmeinung des HMdIS, wie in den Vorbemerkungen dargelegt, gegenüber.

Alleine der jetzt vorliegende Beschluss des OLG Frankfurt am Main ist für die Landesregierung und -verwaltung bindend. Zuvor geäußerte Auffassungen, die auf Fachebene zunächst nur als richterliche Einzelmeinungen bekannt wurden, waren es nicht. Hinweise auf mögliche Konsequenzen aus dem zu erwartenden Beschluss des OLG Frankfurt am Main wurden den Kommunen auf Fachebene mehrfach gegeben.

Frage 6. Ist der Landesregierung bewusst, dass eine Kontrolldichte vor Ort notwendig ist, damit das „lästige und rechtswidrige“ Falschparken nicht überhandnimmt?

Die Verkehrsflächen, v. a. in städtischen Bereichen, werden beansprucht durch zahlreiche Kraftfahrzeuge des fließenden und ruhenden Verkehrs, aber auch durch das Aufkommen neuer Mobilitätsformen, wie dem elektrisch unterstützten Radverkehr oder dem Verkehr mit Elektrokleinstfahrzeugen (sogenannten E-Rollern). Eine Intensivierung der Verkehrsflächennutzung geht zudem einher mit dem Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs. Konfliktarmes Miteinander unterschiedlicher Gruppen von Verkehrsteilnehmern setzt gegenseitige Rücksichtnahme, Disziplin und Regeltreue aller Verkehrsteilnehmer voraus. Die Verkehrssicherheit wird zudem durch präventives Einwirken, angemessene Sanktionsandrohungen und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sichergestellt. Die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr liegt dabei vorrangig bei den Städten und Kommunen.

Frage 7. Geht man davon aus, dass bei einer Übernahme der faktischen Arbeit durch Mitarbeiter der städtischen Ordnungsbehörden ein enormer Personalmangel entstehen wird und wie soll dieser kurzfristig ausgeglichen werden?

Kommunen haben mit Blick auf das damals anhängige Verfahren beim OLG bereits den Ausstieg aus dem Beschäftigungsmodell „Leiharbeit“ vorbereitet. Wie in der Antwort zu Frage 4 bereits dargestellt, soll ein bisheriger Leiharbeitnehmer als eigener Bediensteter übernommen werden.

Dem HMdIS liegen derzeit keine Informationen vor, wonach aufgrund des Beschlusses des OLG Frankfurt am Main derzeit Personalunterdeckungen in größerem Umfang bei den Kommunen bestehen. Darüber hinaus verfügt das Land Hessen mit der Hessischen Polizeiakademie über eigene Qualifizierungskompetenzen und ist in der Lage, durch kurzfristige Aus- und Fortbildung den schnellen Ausgleich von Unterdeckungen über den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Frage 8. Da nach Rechtsmeinung des OLG eine fehlende Rechtsgrundlage vorliegt, ist die Frage berechtigt, welche Ausgleichszahlungen das Land Hessen gegenüber den auf die Rechtslage das Land Hessen vertrauenden Kommunen vorzunehmen gedenkt?

Ein Anspruch auf oder ein Bedarf an Ausgleichszahlungen ist nicht ersichtlich. Die Verkehrsüberwachung dient vorrangig der Ordnung des Verkehrsraums sowie auch der Verhütung von Verkehrsunfällen. Fiskalischen Erwägungen kommt in diesem Zusammenhang keine Bedeutung zu.

Frage 9. Welche Maßnahmen ergreift das Land Hessen, um bereits im präventiven Bereich den Kommunen zu helfen, das leider wohl wachsende Phänomen des Falschparkens wieder einzudämmen?

Spezifische landesweite Präventionsprogramme gegen das Phänomen des Falschparkens existieren nicht. Vielmehr wird dem Phänomen im Rahmen bestehender Maßnahmen begegnet. Hierzu zählen die Verkehrsprävention und Verkehrsüberwachung, deren Ziel vorrangig die Reduzierung

von Verkehrsunfällen und Minderung der Unfallfolgen ist. Wie in der Antwort zu Frage 6 dargestellt, ist im Übrigen unbedingte Voraussetzung für konfliktarmes Miteinander unterschiedlicher Gruppen von Verkehrsteilnehmern die Disziplin und Regeltreue aller Verkehrsteilnehmer sowie gegenseitige Rücksichtnahme. Diese Werte werden auch im Zusammenhang mit der Kampagne der Hessischen Staatskanzlei „Hessen lebt Respekt“, die auf die Etablierung einer Kultur der Rücksichtnahme und Achtsamkeit abzielt, gefördert.

Wiesbaden, 9. März 2020

**Peter Beuth**