

## WISSENS-CHECK

### Eine gefährliche Reisegewerbekarte

Regierungsdirektor Klaus Weber, Regierungspräsidium Chemnitz

Stadt Plauen  
Vogtlandstr. 5  
01234 Plauen

Herrn  
Franz Beckenbauer  
Waldgasse 7  
Plauen

Reisegewerbekarte

Sehr geehrter Herr Beckenbauer,

Die Stadt Plauen erlässt folgenden Bescheid:

1. Die Ihnen am 17.3.1998 erteilte Reisegewerbekarte Nr. 456 (gewerbliches Anbieten von Bungeespringen) wird widerrufen.
2. Die vorgenannte Reisegewerbekarte ist unverzüglich, spätestens fünf Tage nach Bekanntgabe dieses Bescheides, bei der Stadt Plauen abzugeben.

Plauen, den 5.11.2003

3. Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 und 2-dieses Bescheides wird angeordnet.

4. Für den Fall der nicht fristgemäß Abgabe der vorgenannten Reisegewerbekarte wird ein Zwangsgeld in Höhe von 500 Euro angedroht.

Begründung:

Sie sind seit 17.3.1998 Inhaber der Reisegewerbekarte Nr. 456.

Das von Ihnen betriebene gewerbliche Anbieten von Bungeespringen beinhaltet, dass Sie sprungwillige Personen gegen ein Entgelt von 50 Euro Sprünge von einer Plattform ausführen lassen, die von einem Kran in eine Höhe von 60 m gebracht wird.

Gesichert werden die Springer mit einem elastischen Seil, das sie vor dem Auftreffen auf dem Boden auffängt. Zur Sicherheit der springenden Personen ist in dem Bereich, in dem sie sich dem Erdboden nähern, ein mit Wasser gefülltes rundes Schwimmbecken mit einer Wassertiefe von 2 m und einem Durchmesser von 5 m installiert.

Zur Sicherheit der springenden Personen war die Reisegewerbekarte mit der Auflage versehen, dass während des Bungeespringens sich keine Personen in diesem Schwimmbecken aufhalten dürfen und das Sprungseil so eingestellt sein muss, dass springende Personen bei ihrem Fall nie die Wasseroberfläche berühren dürfen.

Inhaber der Reisegewerbekarte müssen gemäß § 57 der Gewerbeordnung die für ihre Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Diese ist bei Ihnen nicht mehr gegeben.

Konkret sind in der letzten Zeit zwei Vorfälle bekannt geworden, bei denen sich springende Personen Verletzungen zuzogen.

Am 1.3.2003 hat sich beim Stadtfest in Zwickau eine Frau wegen der Verwendung eines falschen Sprungseils verletzt, indem sie auf dem Boden aufschlug.

Am 20.6.2003 zog sich anlässlich der Chemnitzer Messe eine Frau Verletzungen im Halsbereich zu, nachdem sie von dem Sprungseil umwickelt wurde.

Bei der Überprüfung beider Vorfälle stellte sich anschließend heraus, dass Sie Sprungseile verwendet haben, die nicht vom Gewerbeaufsichtsamt genehmigt waren, obwohl auch dies als Auflage in der Ihnen erteilten Reisegewerbekarte festgelegt war.

Demnach war der Widerruf der Ihnen erteilten Reisegewerbekarte gemäß § 49 Abs. 2 Satz 3 VwVfG auszusprechen. Infolge der Gefährdung und sogar eingetretenen Schädigung wichtiger Rechtsgüter der Personen, die das von Ihnen angebotene Bungeespringen nutzten, konnte die Behörde nur den Widerruf der Reisegewerbekarte erklären; eine mildere Maßnahme ist zum Schutz von Personen vor weiteren Verletzungen nicht möglich. Die beiden genannten Vorfälle zeigen, dass Sie sich an die zur Gefahrenabwehr festgelegten Auflagen nicht halten.

Deshalb ist es auch erforderlich, dass Sie die erteilte Reisegewerbekarte der Behörde zurückgeben, da Sie ansonsten durch Vorlage der Karte bei Behörden und Bürgern den Eindruck erwecken könnten, Sie seien noch im Besitz der Erlaubnis.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Widerrufs und der Rückgabe der Urkunde ist im öffentlichen Interesse geboten.  
Sie haben anlässlich der Anhörung am 15.9.2003 erklärt, dass Sie auf diese Erlaubnis nicht verzichten wollten, zumal Sie erhebliche Beträge in die Werbung für die von Ihnen geplanten Veranstaltungen gesteckt hätten.  
Wegen der erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch Nichtbeachtung der Sicherheitsbestimmungen besteht ein Vorrang des öffentlichen Interesses an der Anordnung der sofortigen Vollziehung, da Sie ansonsten bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens Ihr Gewerbe weiter betreiben könnten. Das kann wegen der dargelegten Gefahrenlage nicht hingenommen werden; Gleicher gilt für die Rückgabe der erteilten Reisegewerbekarte.

Die Zwangsgeldandrohung betr. Rückgabe der Reisegewerbekarte ergibt sich aus § 20 VwVG. Sie ist erforderlich, um Sie zu veranlassen, das Dokument „Reisegewerbekarte“ zurückzugeben, damit Sie nicht trotz Widerruf der Reisegewerbekarte und Anordnung der sofortigen Vollziehung von Widerruf und Abgabe der Karte weiterhin in deren Besitz verbleiben.

Hochachtungsvoll

Schneider  
Amtsleiter

Franz Beckenbauer

Plauen  
An das  
Regierungspräsidium  
Chemnitz

Plauen, 15.11.2003

Widerruf der Reisegewerbekarte

Sehr geehrte Damen und Herren,

in dieser Angelegenheit erhalten Sie anbei eine Kopie des Schreibens der Stadt Plauen vom 5.11.2003. Ich bitte um eine schnelle und für mich positive Entscheidung im Interesse der weiteren Fortführung des Gewerbes, weil die sofortige Vollziehung angeordnet wurde.

Zumindest bis zur ordnungsgemäßen Durchführung und bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens könnte ich dann noch meinem Beruf nachgehen.

Die Stadt Plauen hat ihrem Schreiben keine Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt; bereits aus diesem Grund ist der Bescheid rechtswidrig. Außerdem hat mir mein Schulfreund, Rechtsreferendar Schlau, mitgeteilt, dass die Stadt die falsche Rechtsgrundlage für den Bescheid genommen hat, denn hier ist § 35 Abs. 1 der Gewerbeordnung einschlägig.

Zu den Vorwürfen wegen der Sicherheit des Bungeespringens muss ich zugestehen, dass ich im Frühjahr 2003 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten war und deshalb keine neuen Seile kaufen konnte. Dies wird sich aber nicht wiederholen, da ich inzwischen über 100.000 Euro geerbt habe und deshalb nun in der Lage bin, den sicherheitsrechtlichen Anforderungen nachzukommen. Die Betriebsschließung ist deshalb nicht notwendig.

Ich bitte um baldige Entscheidung zu meinen Gunsten.

Mit freundlichen Grüßen

Franz Beckenbauer

1.12.2003

Stadt Plauen  
Der Oberbürgermeister

An das  
Regierungspräsidium  
Chemnitz

Reisegewerbekarte Franz Beckenbauer  
Antrag des Herrn Beckenbauer vom 15.11.2003

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorgenannter Angelegenheit übersenden wir die Akte.

Wir beantragen, den „Antrag“ des Antragstellers vom 15.11.2003 abzulehnen.

Der Antrag (unterstellt, es handelt sich um einen sog. Aussetzungsantrag nach § 80 Abs. 4 VwGO) beim Regierungspräsidium ist unzulässig, denn vorab muss ein entsprechender Antrag bei uns, also der Ausgangsbehörde, gestellt werden.

Der Antragsteller ist jedenfalls unzuverlässig, weil er mit dem weiteren Betrieb seines Bungeespringens eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit herbeiführt.

Die fehlende Rechtsbehelfsbelehrung führt nicht zur Rechtswidrigkeit des Bescheides.

Zutreffende Rechtsgrundlage ist, wie im Bescheid vom 5.11.2003 ausgeführt, § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Ein Rückgriff auf Regelungen der Gewerbeordnung verbietet sich.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass der Vortrag des Antragstellers insgesamt unglaubwürdig ist. Die Polizeidirektion Zwickau hat uns nämlich mitgeteilt, dass der Antragsteller in Zwickau beim Herbstfest am 14.11.2003 erneut ein Bungeespringen in der Öffentlichkeit durchgeführt hat, obwohl ihm zu diesem Zeitpunkt der Bescheid vom 5.11.2003 bereits bekannt gegeben war.

Schneider

Amtsleiter

Franz Beckenbauer

19.12.2003

An das  
Regierungspräsidium

Chemnitz

Sehr geehrte Damen und Herren,

in meiner Angelegenheit wegen der Reisegewerbekarte teile ich noch mit, dass ich auf Anraten eines Bekannten am 4.12.2003 bei der Stadt Plauen Widerspruch erhoben habe, obwohl, wie bereits gesagt, eine Rechtsbehelfsbelehrung im Bescheid mit einem Hinweis auf die Möglichkeit der Einlegung des Widerspruchs nicht nachzulesen war.

Zu dem Vorfall vom 14.11.2002 kann ich nur sagen, dass ich alle Sicherheitsbestimmungen beachtet und ein völlig neues, bisher nicht gebrauchtes Springseil verwendet habe. Eine entsprechende Bestätigung eines Sachverständigen kann ich jederzeit vorlegen.

Aus den in dem Bescheid der Stadt Plauen mir gemachten Vorwürfen habe ich also gelernt, weshalb dies nicht zu meinem Nachteil gewertet werden kann.

Im Interesse der Fortführung meines Gewerbes bitte ich um eine schnelle und für mich positive Entscheidung. Ansonsten kann ich mein Gewerbe nicht mehr ausüben und muss vier Angestellte und gut eingearbeitete Mitarbeiter entlassen.

Mit freundlichen Grüßen

Franz Beckenbauer

verwaltung durch Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes (Widerruf einer Erlaubnis) gegenüber dem Antragsteller.

## II. Statthaftigkeit

Der nicht eindeutig formulierte „Antrag“ des Antragstellers ist als Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO bei der Widerspruchsbehörde auszulegen. Der Antragsteller will erreichen, dass ihm eine eventuell positive Entscheidung der Widerspruchsbehörde über seinen Antrag ermöglicht, sein Reisegewerbe „Bungeespringen“ trotz Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Ausgangsbehörde weiter zu betreiben (einschl. der Nicht-Rückgabe der Urkunde).

1. Der Antragsteller hat einen schriftlichen Antrag bei der Widerspruchsbehörde gestellt.<sup>3</sup>
2. Der Antragsteller hat auch bereits Widerspruch bei der Ausgangsbehörde (Stadt Plauen) erhoben und somit das Widerspruchsverfahren eingeleitet.<sup>4</sup>

## III. Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Chemnitz als Widerspruchsbehörde

1. Das Regierungspräsidium Chemnitz ist im konkreten Fall Widerspruchsbehörde und wäre zur Entscheidung im Widerspruchsverfahren zuständig, falls nicht die Stadt Plauen dem Widerspruch abhilft (§ 72 VwGO).
  - a) Die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde ergibt sich aus § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 – 3 VwGO.
  - b) Vorab ist die Spezialregelung des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO zu prüfen (Selbstverwaltungsangelegenheit).<sup>5</sup> Es handelt sich hier um eine Streitigkeit aus dem Gewerberecht – also um besonderes Polizeirecht und die sog. Eingriffsverwaltung – und betrifft den Widerruf einer vorher erteilten Erlaubnis. Eine Selbstverwaltungsangelegenheit (Erledigung freiwilliger Aufgaben durch die Gemeinde, z.B. Betreiben eines Museums oder Hallenbades, § 2 Abs. 1 GemO), liegt nicht vor.
  - c) Anschließend ist zu prüfen, ob die Regelung des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO zutrifft. Dann müsste die nächsthöhere Behörde gegenüber der Stadt Plauen eine oberste Bundes- oder Landesbehörde sein und in diesem Fall wäre die Stadt Plauen selbst Widerspruchsbehörde.

Da es sich bei der Stadt Plauen um eine Gemeinde handelt, ist die Frage nach der obersten Bundesbehörde nicht weiter problematisch und deshalb zu verneinen. Jedoch könnte die nächsthöhere Behörde (gegenüber der Stadt Plauen) eine oberste Landesbehörde sein.

## Aufgaben

1. Prüfen Sie gutachterlich die Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags.  
Sollten Sie die Zulässigkeit verneinen, ist hilfsweise die Begründetheit zu erörtern.
2. Fertigen Sie den Tenor der Entscheidung des Regierungspräsidiums Chemnitz.

## Lösungshinweise<sup>1</sup>

### A. Zulässigkeit:<sup>2</sup>

#### I. Verwaltungsrechtsweg, öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist gegeben (Sonderrechtstheorie oder Subordinationstheorie, Gewerberecht i.V. mit Verwaltungsverfahrensrecht), sog. Eingriffs-

<sup>1</sup> Grundsätzlich zu diesem Fall VGH Mannheim, Gewerbeearchiv 93, 416 und 94, 421 (in beiden Fällen Widerruf der Bungee-Springen-Reisegewerbekarte). Zu einem ähnlichen Fall (Widerruf der Maklererlaubnis im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens mit Tenorierung des Widerspruchsbescheides) siehe die Klausur des Verfassers „Der erfolglose Makler“ in VR 2002, 276 ff.

Diese Klausur ist geeignet für eine 4-stündige Bearbeitungszeit an der Fachhochschule oder in der Ausbildung der Verwaltungsfachwirte.

<sup>2</sup> Siehe dazu Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage 2003, Anm. 107 ff. zu § 80 VwGO; Brühl, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, JuS 95, 818 ff.; Weber, Der Bescheid über die Aussetzung der Vollziehung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO (zugleich ein Beitrag zur Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde), apf 1999, 226 f.

<sup>3</sup> OVG Koblenz, DVBl. 99, 1001; nach Kopp/Schenke, aaO (Anm. 2), Anm. 109 zu § 80 VwGO, genügt ein formloser und damit mündlicher Antrag (ebenso OVG Münster, NVwZ 97, 87 für einen entsprechenden Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO).

<sup>4</sup> Kopp/Schenke, aaO (Anm. 2), Anm. 110 zu § 80 VwGO.

<sup>5</sup> Zu dieser Prüfungsreihenfolge bei der Frage nach der Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde siehe Weber, aaO (Anm. 2) S. 226, [228].

- aa) Diese Frage ist unter dem Gesichtspunkt zu erörtern, dass der Sächsische Landtag nunmehr für den Freistaat ein Verwaltungsorganisationsgesetz beschlossen hat.<sup>6</sup> Unter Aufhebung des sog. „Regierungspräsidiumsgesetzes“<sup>7</sup> und des „Verwaltungsaufbauergänzungsgesetzes“<sup>8</sup> wird nunmehr die Stellung der Regierungspräsidien in § 6 des „Verwaltungsorganisationsgesetzes“ beschrieben und festgelegt.
- bb) Dabei ist anzumerken, dass dieses Gesetz nur für die Behörden des Freistaates Sachsen, die sog. Staatsbehörden gilt (Art. 83 der Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. mit § 1 Abs. 1 des Gesetzes) und deshalb keine Aussagen über die Träger der Selbstverwaltung trifft (Art. 82 Abs. 2 SächsVerf).
- cc) Die Stadt Plauen ist aber eine kommunale Gebietskörperschaft, und zwar eine „Kreisfreie Stadt“ gemäß § 3 Abs. 1, § 112 Abs. 1 Satz 1 GemO.
- dd) Folglich muss nun das „Über- und Unterordnungsverhältnis“ (im Zusammenhang mit der Frage nach der nächsthöheren Behörde) zwischen dem Regierungspräsidium Chemnitz und der Stadt Plauen geklärt werden.
- ee) Dabei kann nicht auf Regelungen der Gemeindeordnung im Zusammenhang mit einem Über- und Unterordnungsverhältnis bezüglich der Kommunalaufsicht (§§ 111 ff. GemO) abgestellt werden. Denn die Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht, § 111 Abs. 1 GemO) des Regierungspräsidiums Chemnitz über die Kreisfreie Stadt Plauen betrifft nur Selbstverwaltungsangelegenheiten, § 112 Abs. 1 Satz 1 GemO. Wie bereits oben unter b) dargelegt, handelt es sich bei dem Vollzug der Gewerbeordnung aber nicht um eine Selbstverwaltungsangelegenheit.
- ff) Vielmehr liegt hier eine sog. Pflichtaufgabe nach Weisung vor, besonderes Polizeirecht in Gestalt des Gewerberechts, § 2 Abs. 3 GemO.<sup>9</sup>
- Die Gewerbeordnung selbst ist Bundesgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, und bestimmt nicht selbst die zuständige Behörde für den Ausgangsbescheid. Dies ist Aufgabe der Landesregierung, § 155 GewO (siehe später unter B II. bei der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit des Widerrufsbescheides).
- gg) Zuständig für den Erlass des Widerrufsbescheides war die Stadt Plauen, und zwar als sog. „untere Verwaltungsbehörde“ gemäß § 2 der VO der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der Gewerbeordnung (siehe auch § 3 Abs. 3 GemO). Diesen „unteren Verwaltungsbehörden“ übergeordnet sind die sog. höheren Verwaltungsbehörden, siehe z. B. § 155 Abs. 5 GewO, wobei wiederum die GewO (als Bundesgesetz) selbst konkret diese Behörden nicht benennen und festlegen darf. In § 6 Abs. 2 Satz 2 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes werden die Regierungspräsidien ausdrücklich als „höhere Verwaltungsbehörden“ i. S. bundesrechtlicher Vorschriften bezeichnet. Hierbei gilt der allgemeine Grundsatz, dass höhere Verwaltungsbehörden den unteren Verwaltungsbehörden übergeordnet sind, siehe z. B. § 64 Abs. 1 des Sächsischen Polizeigesetzes. Diese Überordnung der Regierungspräsidien kann man, wie bereits dargelegt, dem Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetz nicht unmittelbar entnehmen, da sich dieses Gesetz nur mit den Staatsbehörden und nicht mit den Kommunalbehörden beschäftigt.
- hh) Demnach zeigt die Gesamtbetrachtung von bundes- und landesrechtlichen Regelungen, dass das Regierungspräsidium die nächsthöhere Behörde gegenüber der Stadt Plauen in gewerberechtlichen Angelegenheiten ist. Das Regierungspräsidium ist aber keine obers-

te Landesbehörde (das sind nach § 3 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes u. a. die Staatsministerien als sog. oberste Staatsbehörden), sodass die Regelung des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO hier nicht zutrifft.

- d) Abschließend ist nun die sog. Generalklausel des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO zu prüfen, sog. nächsthöhere Behörde als die zuständige Widerspruchsbehörde. Das ist, wie bereits unter c) dargelegt, das Regierungspräsidium gegenüber der Kreisfreien Stadt Plauen im Bereich des Gewerberechts.
- e) Als Ergebnis steht somit fest, dass das Regierungspräsidium Chemnitz im konkreten Fall die zuständige Widerspruchsbehörde ist.

## 2. Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde auch für den vorliegenden Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO:

Die Stadt Plauen trägt vor, der Antrag sei unzulässig, es könne im jetzigen Verfahrensstadium (Widerspruchsverfahren noch bei der Ausgangsbehörde anhängig, die eine Abhilfeprüfung nach § 72 VwGO vornehmen muss) noch keine Entscheidung nach § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO durch die Widerspruchsbehörde erfolgen. Diese Auffassung entspricht aber nicht der Gesetzeslage. Für die Aussetzung der Vollziehung besteht eine kumulative Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde neben derjenigen der Ausgangsbehörde.<sup>10</sup>

## IV. Beteiligten- und Handlungsfähigkeit des Antragstellers

Die Beteiligten- und Handlungsfähigkeit des Antragstellers ist unproblematisch.

## V. Antragsbefugnis

Die Antragsbefugnis analog §§ 70 Abs. 1 Satz 1, 42 VwGO besteht, denn der Antragsteller macht geltend, durch den Widerrufsbescheid der Stadt Plauen einschl. Anordnung der sofortigen Vollziehung in seinem Grundrecht aus Art. 12 GG betroffen zu sein.

Anzumerken ist hier, dass der Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO nicht auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gerichtet sein kann. Denn rechtsdogmatisch unterscheidet sich dieser Antrag vom Antrag nach § 80 Abs. 5 beim Verwaltungsgericht auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut. Faktisch besteht jedoch kein Unterschied: Der durch die Aussetzung bewirkte Rechtszustand schützt den Antragsteller vor Vollzugsmaßnahmen.<sup>11</sup> Es besteht (im Falle der Aussetzung) eine normativ verbindliche Lage, die dem Schutz durch Anordnung der aufschiebenden Wirkung entspricht.<sup>12</sup>

## VI. Ergebnis

Der Aussetzungsantrag bei der Widerspruchsbehörde ist zulässig.

<sup>6</sup> Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen, Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz, vom 16.10.2003, GVBl. S. 899 ff. (siehe Beitrag in apf 2004, S. 41).

<sup>7</sup> GVBl. 98, 661.

<sup>8</sup> GVBl. 99, 184; siehe dazu den Aufsatz des Verfassers: Zum Aufbau der Verwaltung im Freistaat Sachsen, apf 2001, S. 81 ff.

<sup>9</sup> Der VGH Mannheim spricht in dem Beschluss vom 26.7.1993 (Eilverfahren, Gewerbearchiv 93, 416 [417]) vom Gewerberecht als „Ordnungsrecht“.

<sup>10</sup> OVG Bautzen, LKV 93, 97; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Kommentar zur VwGO, Stand September 2003, Anm. 208 zu § 80 VwGO; Brühl, JuS 95, 818; Finkelnburg/Jank, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 4. Auflage 1998, S. 364; Weber, aaO (Anm. 2) S. 226, 229.

<sup>11</sup> Eyermann/Fröhler, VwGO, 11. Auflage 2000, Anm. 51 zu § 80.

<sup>12</sup> Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, aaO (Anm. 10) Anm. 191 zu § 80.

### B. Begründetheit<sup>13</sup>

Der Antrag ist begründet, wenn die Voraussetzungen der Vollziehbarkeit nicht oder nicht mehr gegeben sind und/oder die Behörde bei der im Rahmen ihres Entscheidungsermessens vor zunehmenden Interessenabwägung zu dem Ergebnis kommt, dass das Aussetzungsinnteresse des Antragstellers das Vollzugsinteresse der Behörde oder anderer Beteiligter überwiegt.<sup>14</sup>

Während das Gesetz in § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO bei der Aussetzung betr. öffentliche Abgaben und Kosten einen materiellen Maßstab festlegt, so fehlt diese Vorgabe bei dem Fall der Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Behörde (Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO). Es muss jedoch nicht weiter ausgeführt werden, dass bei ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung bestehen kann. Demnach ist die analoge Anwendung des § 80 Abs. 4 Satz 3 in diesen Fällen durchaus vertretbar, jedenfalls haben die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs „Widerspruch“ entscheidende Bedeutung für die Aussetzungsentscheidung.<sup>15</sup>

#### I. Rechtsgrundlage (Art. 20 Abs. 3 GG, Gesetzesvorbehalt)<sup>16</sup>

1. Für Ziffer 1 des Tenors ist § 49 Abs. 2 Satz 3 VwVfG die Rechtsgrundlage. In der Gewerbeordnung selbst findet sich keine Rechtsgrundlage für den Widerruf; siehe § 35 Abs. 8 GewO. Deshalb ist § 49 VwVfG anzuwenden.<sup>17</sup>  
Zum Zeitpunkt der Erteilung der Reisegewerbekarte im Jahre 1998 war dieser den Antragsteller begünstigende Verwaltungsakt<sup>18</sup> rechtmäßig. Erst anschließend ereigneten sich die beiden Vorfälle, die jetzt die Behörde zum Tätigwerden veranlassten (§ 24 VwVfG).
2. Rechtsgrundlage für die Rückforderung der Urkunde ist § 52 VwVfG.
3. Rechtsgrundlage für die Zwangsgeldandrohung ist § 20 VwVG.

#### II. Formelle Rechtmäßigkeit (Zuständigkeit, Form und Verfahren, siehe § 46 VwVfG)

1. Die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Stadt Plauen zum Erlass des Bescheides ergibt sich aus § 2 der VO der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der GewO vom 28.1. 1992.
2. Form und Verfahren sind unproblematisch, insbesondere wurde der Antragssteller angehört und die sofortige Vollziehung (sowohl für den Widerruf als auch die Rückgabe der Urkunde) ist ausdrücklich begründet worden, § 80 Abs. 3 VwGO.<sup>19</sup>
3. Die fehlende Rechtsbehelfsbelehrung ist unbeachtlich und führt nicht zur Rechtswidrigkeit des Bescheides, §§ 58 Abs. 2, 59 VwGO. Es ergeben sich nur Auswirkungen im Hinblick auf die Widerspruchsfrist, die hier ein Jahr betragen würde.<sup>20</sup>

#### III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 49 Abs. 2 Satz 3 VwVfG liegen vor. Danach „darf“ (Rechtsfolge, siehe anschließend unter 2.) ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetreterner Tatsachen berechtigt gewesen wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde.
  - a) Nach Erteilung der Reisegewerbekarte sind beim Antragsteller Tatsachen eingetreten, die die Stadt Plauen berechtigt hätten, die Reisegewerbekarte nicht zu erteilen (Unzuverlässigkeit nach § 57 GewO).
  - aa) Unzuverlässig im gewerberechtlichen Sinne ist, wer nach dem Gesamtbild seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür

bietet, dass er sein Gewerbe zukünftig ordnungsgemäß betreiben wird. Maßgebend für die hierbei anzustellende Prognose (polizeirechtliche Gefahrenprognose) ist, ob der Gewerbetreibende nach den gesamten Umständen – also auch und gerade unter Berücksichtigung seines früheren Verhaltens – wahrscheinlich auch weiterhin nicht willens oder in der Lage ist, seine beruflichen Pflichten zu erfüllen.<sup>21</sup>

Die Gefahrenprognose ergibt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit, dass weiterhin Schäden zu erwarten sind (mehrere Verstöße gegen Auflagen nach § 55 Abs. 2 GewO als Sondervorschrift gegenüber § 36 Abs. 2 Satz 4 VwVfG). Außerdem hat sich der Antragsteller selbst in Kenntnis des Bescheides entsprechend betätigt, indem er am 14.11.2003 eine weitere Veranstaltung durchführte.

- bb) Diese mehrfachen Verstöße rechtfertigen die Annahme, dass der Antragsteller dazu neigt, sich bei seiner Gewerbeausübung entgegen Anordnungen und Bestimmungen zu betätigen, die dem Schutz von Leib und Leben der Sprungteilnehmer dienen. Dabei genügt es für die Annahme der gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit, wenn bei der zukünftigen Betätigung irgendwann in überschaubarer Zukunft mit einer Gefährdung oder Schädigung von Rechtsgütern hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss. Hinsichtlich des Grades der Wahrscheinlichkeit muss – wie allgemein im Ordnungsrecht – differenziert werden nach der Bedeutung des betroffenen Schutzgutes. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind nach dem aus dem Grundgesetz ableitbaren Grundsatz der Verhältnismäßigkeit umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Konkret drohen Tod und erhebliche Körperverletzungen, wenn der ordnungsgemäße Zustand der Anlage und des Seils usw. nicht sichergestellt sind. Wegen der hohen Verantwortung, die der gewerberechtliche Betreiber von Bungeespringen für das Leben und die Gesundheit der Springer trägt, besitzt er die

13 Siehe dazu Kopp/Schenke, aaO (Anm. 2), Anm. 111 ff. zu § 80 VwGO; Weber, aaO (Anm. 2), S. 226, 230 ff.

14 Kopp/Schenke, aaO (Anm. 2), Anm. 114 zu § 80 VwGO; Brühl, JuS 95, 818; Weber, aaO (Anm. 2), S. 226, 230.

15 Kopp/Schenke, Anm. 116 zu § 80 VwGO; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, aaO (Anm. 10), Anm. 204 zu § 80 VwGO; Finkelnburg/Jank, aaO (Anm. 10), S. 367; Weber, aaO (Anm. 2), S. 226 [230].

16 Zum Prüfungsaufbau bei belastenden Verwaltungsakten in der Reihenfolge 1. Rechtsgrundlage 2. formelle Rechtmäßigkeit 3. Materielle Rechtmäßigkeit – siehe die Klausuren des Verfassers „Ende des Leipziger Messetreffs“, apf 2004, 14 ff., und „Ein unerwünschtes Treffen“, VR 2003, 25 ff., mit umfangreichen Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur.

17 OVG Schleswig-Holstein, Gewerbearchiv 94, 1687: Priorität der §§ 48, 49 VwVfG.

§ 35 Abs. 1 GewO (Gewerbeuntersagung) ist die zutreffende Eingriffsnorm bei einem nur anzeigenpflichtigen Gewerbe nach § 14 GewO (siehe dazu die Klausur „Ende des Leipziger Messetreffs“ in apf 2004, 14 ff.), nicht aber bei einem erlaubnispflichtigen Gewerbe wie hier (Reisegewerbekarte) oder z. B. bei einer Maklererlaubnis nach § 34c der Gewerbeordnung (siehe dazu die bereits angesprochene Klausur „Der erfolglose Makler“).

18 Siehe dazu die Legaldefinition in § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG.

19 Zu diesem formellen Begründungserfordernis bei Anordnung der sofortigen Vollziehung aktuell OVG Saarlouis, NJW 2004, 243[244] (Entziehung der Fahrerlaubnis).

20 OVG Bautzen, SächsVBl. 96, 138.

21 VGH Mannheim, Gewerbearchiv 93, 416 und 94, 421 (unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des BVerwG).

- gewerberechtliche Zuverlässigkeit nur, wenn er die Sicherheitsregeln genauestens beachtet und einhält.<sup>22</sup>
- b) Zudem liegen die weiteren Voraussetzungen des Tatbestandes vor, nämlich ohne den Widerruf wäre das öffentliche Interesse gefährdet (Verhinderung von Gefahren für besonders wichtige Rechtsgüter).  
Der Widerruf diente der Verhinderung von Gefahren für besonders wichtige Rechtsgüter (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Verzicht auf diese Maßnahme hätte zu einer Gefährdung dieser Rechtsgüter geführt. Insoweit ist der Widerruf zur Beseitigung oder Verhinderung eines drohenden Schadens für wichtige Gemeinschaftsgüter geboten.<sup>23</sup>
2. Auch die Ermessensausübung der Behörde ist insoweit nicht zu beanstanden (die Rechtsfolge lautet, wie dargelegt, „darf“). Sie konnte dem Schutze der genannten Rechtsgüter größeres Gewicht beimessen als dem wirtschaftlichen Interesse des Antragstellers an einer Fortsetzung der gewerblichen Betätigung (Abwägung mit Art. 12 GG, der Antragsteller berief sich auf sein Interesse an der Fortführung des Betriebes).  
Da in der Norm des § 49 VwVfG keine weiteren Hinweise zur Ermessensausübung gegeben werden, ist es vertretbar (es handelt sich hier um besonderes Polizeirecht in Form des Gewerberechts), auf die allgemeine Regelung der Ermessensausübung in § 3 Abs. 2 bis 4 SächsPolG zurückzugreifen (Verhältnismäßigkeit, Angemessenheit, Erforderlichkeit usw.).<sup>24</sup>
3. Demnach konnte (und musste, Ermessenreduzierung auf null) die Behörde nach Ziffer 2 des Tenors auch die Urkunde (siehe § 60c GewO) zurückfordern.<sup>25</sup>
4. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung (Ziffer 3 des Tenors der behördlichen Entscheidung) zum Widerruf und zur Rückgabe der Urkunde ist nicht zu beanstanden. Die bestehende Gefahrenlage und die Missachtung der Festlegungen im Bescheid vom 5.11.2003 durch den Antragsteller zeigen, dass die Behörde unverzüglich zum Schutz vor weiteren Gefahren handeln musste (erhebliches öffentliches Interesse an der Anordnung der sofortigen Vollziehung). Es kam zum Schutz der erheblich gefährdeten Rechtsgüter Dritter (Kunden des Antragstellers) nur der Widerruf in Betracht.  
Demgegenüber muss das private Interesse des Antragstellers (finanzielle und wirtschaftliche Erwägungen) an der Aussetzung zurücktreten.
5. Zwangsgeldandrohung, § 20 VwVG
- a) Ein Vollstreckungstitel (§ 2 VwVG)<sup>26</sup> lag vor durch Anordnung der sofortigen Vollziehung, weshalb die Androhung mit dem sog. Grund-Verwaltungsakt (Widerruf und Ablieferung der Urkunde) verbunden werden konnte, sog. unselbstständige Androhung gemäß § 20 Abs. 2 VwVG.<sup>27</sup>
- b) Inhaltlich ist die Zwangsgeldandrohung nicht zu beanstanden. Insbes. begegnet die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes keinen Bedenken, sie hält sich im unteren Bereich des möglichen Rahmens nach § 22 Abs. 1 VwVG (zwischen 5 und 25.000 Euro).
- c) Die Anordnung der sofortigen Vollziehung zur Zwangsgeldandrohung war nicht erforderlich, da nach § 11 VwVG Rechtsbehelfe gegen Vollstreckungsmaßnahmen keine aufschiebende Wirkung haben. Die Zwangsgeldandrohung ist eine Vollstreckungsmaßnahme, und zwar die 1. Stufe des Vollstreckungsverfahrens, wobei in Sachsen alle Vollstreckungsmaßnahmen vorab angedroht werden müssen, § 20 VwVG (abgesehen vom Ausnahmefall des § 21 VwVG).

6. Insgesamt hat das Widerspruchsverfahren keine Aussicht auf Erfolg. Der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung bei der Widerspruchsbehörde ist demnach abzulehnen.

### C. Tenor

Abschließend ergibt sich folgender Tenor:

Der Antrag vom 15.11.2003 auf Aussetzung der Vollziehung des Bescheides der Stadt Plauen vom 5.11.2003 wird zurückgewiesen.  
Die Entscheidung ergeht kostenfrei (§ 3 Abs. 1 Nr. 14 SächsVwKostG).

### Info

⇒ Zu Aufbau und Form des entsprechenden Bescheides an den Antragsteller siehe Weber in: apf 1999, 226[231].

⇒ In der Entscheidung vom 26.7. 1993 (Gewerbeearchiv 93, 416 [417]) hat der VGH Mannheim ausgeführt:

► „Wenngleich statistisch betrachtet der Eintritt eines Schadens nach bisheriger Erfahrung bei Ausübung solcher Springen als gering zu bezeichnen ist, muss bei nicht hinreichender Beachtung der Sicherheitsanforderungen, wie es beim Antragsteller zu befürchten ist, mit Unfällen gerechnet werden ...“

⇒ Diese Befürchtung des Gerichts hat sich kürzlich konkretisiert, wie zwei Pressemeldungen zeigen:  
Süddeutsche Zeitung im Juli 2003:

→ Bungeesprung in den Tod

Von der Dortmunder Anlage des Eventmanagers M. ist ein 31-jähriger Mann am Sonntagnachmittag (20.7.) in den Tod gestürzt. Das Seil riss, als er aus 170 m Höhe von einer Plattform im Westfalenpark in die Tiefe sprang. Der Mainzer ist der erste Bungeetote in Deutschland. Noch rätseln Ermittler und Betreiber der Anlage, wie das aus 1000 Latexfäden zusammengebundene Tau reißen konnte. Wer sich den zwischen 39 und 159 Euro teuren Fall gönnen will, wird mit Gurtzeug gesichert, das Seil wird an Fußschlaufen befestigt. Erst wenn zwei Mitarbeiter die Vorkehrungen überprüft haben, wird die Sicherheitsleine gelöst. Bereits im September vergangenen Jahres war es an der Oberschleißheimer Olympia-Regatta-Strecke, eine von fünf Anlagen des M., zu einem schweren Unfall gekommen. Damals war ein 21-Jähriger ungebremst auf die Wasseroberfläche geprallt und hatte sich dabei schwer verletzt. Die Länge des Seils war nicht richtig justiert.

<sup>22</sup> VGH Mannheim, Gewerbeearchiv 93, 416 [417]; die Vorinstanz (VG) hatte den Tatbestand verneint! Ebenso im Falle der Entscheidung des VGH Mannheim, Gewerbeearchiv 94, 421.

<sup>23</sup> VGH Mannheim in den beiden genannten Entscheidungen. Wiederum hat das VG als Vorinstanz zu dem Urteil des VGH Mannheim (vom 12.7. 1994) in Gewerbeearchiv 94, 421[422] das Vorliegen der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen verneint!

<sup>24</sup> Siehe dazu die entsprechenden Erörterungen in dem Aufsatz des Verfassers „Rechtsgrundlagen des Versammlungsrechts“, SächsVBl. 2002, 25 ff. Anm. 30 (zu § 15 Abs. 1 VersG mit ebenfalls diesem Problem) und in der Klausur „Ende des Leipziger Messentreffs“, apf 2004, 14 ff., Anm. 27 (zu § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO).

<sup>25</sup> Zur Rückgabe entsprechender Urkunden siehe z. B. VG Meiningen, Gewerbeearchiv 2000, 422 und die Klausur „Der erfolglose Makler“.

<sup>26</sup> BFH NJW 2003, 1070 [1071]; BVerwG DVBl. 2003, 1268 [1271]; OVG Bautzen, SächsVBl. 96, 138; VGH Kassel, NVwZ-RR 1999, 158.

<sup>27</sup> VGH München, NJW 82, 460; VG Stuttgart, Gewerbeearchiv 2003, 36 [38].

→ Süddeutsche Zeitung im Januar 2004:

#### Bungeeunfall: Justiz ermittelt wegen fahrlässiger Tötung

Konstruktionsmängel, Materialermüdung und -überalterung an der Anlage des M. seien die Ursachen für das Unglück gewesen, bei dem im Juli ein Mann in den Tod stürzte. Dies geht laut Dortmunder Staatsanwaltschaft aus einem TÜV-Gutachten hervor.

Ein halbes Jahr nach einem tödlichen Bungeeunfall in Dortmund hat die Staatsanwalt gegen die Betreiberfirma Ermittlungen wegen fahrlässiger Tötung aufgenommen. Zudem werde gegen zwei Mitarbeiter der Anlage ermittelt, die vor Ort waren. „Wir gehen von Verletzungen der Sorgfaltspflicht aus“, sagte Oberstaatsanwalt K.

Die Betreiberin der Anlage, die M.-GmbH, schließt eine Wiederaufnahme des Betriebes trotz der Ermittlungen nicht aus. „Der Meinungsbildungsprozess zwischen der Stadt Dortmund und uns ist noch nicht abgeschlossen“, sagte ein Sprecher der Firma.

Die Stadt Dortmund hatte wiederholt erklärt, sie sähe die Anlage am Fernsehturm am liebsten geschlossen. Das Unternehmen war bislang davon ausgegangen, dass ein Materialfehler zum tödlichen Sturz führte.