

DDVP

DEUTSCHE
VERWALTUNGS-
PRAXIS

62. Jahrgang

Juli 2011

ISSN 0945-1196

C 2328

138/2011007

7/2011

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Marco Weißer

Personalentwicklung im öffentlichen Sektor

Sven Brünner/Markus Reiners

Modernisierung der Verwaltungssprache

Peter Eichhorn

ABC – Glossar – XYZ

Wolfgang Mosbacher

Der Bericht aus Berlin

Florian Marré

Eine Stadt im Dialog

Fallbearbeitung

Wolfram Hamann

Probleme mit dem „AnMachWerk“

Holger Weidemann

Der uneinsichtige Bauherr

Henning Biermann

Streit um das Ladenöffnungsrecht

Rechtsprechung

Lehrerbewertung im Internet verfassungsgemäß

(www.spickmich.de)

Erschließungsvertrag zwischen Gemeinde und Kommunaler
Eigengesellschaft

Kostenerstattungsanspruch für die Hinzuziehung eines
Rechtsanwalts

Straßenbaubeitrag für Straßenbegleitgrün und Parkflächen

Informationsanspruch gegenüber Kommune in Bezug auf
Cross-Border-Leasing-Verträge

Kein Erschließungsbeitrag für Bolzplatz

Baubeamte wollten Dachgeschoss mit Vögeln besichtigen

Verantwortlichkeit für die Dichtheit von Abwasserleitungen

Behinderung von Baumschnittarbeiten

Vermittlung von Prostituierten durch die Bundesagentur für
Arbeit

Schrifttum

Die DVP im Juli 2011/Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Marco Weißer

Personalentwicklung im öffentlichen Sektor 266

Es vergeht keine Woche, in der nicht in der Presse, in Seminaarausreibungen oder auch von politischer Seite der demographische Wandel und die Überalterung der Gesellschaft thematisiert werden. Diese Entwicklung wird auch am Öffentlichen Dienst als Arbeitgeber nicht spurlos vorüber gehen. Vielerorts findet keine professionelle Auseinandersetzung mit dem Thema demographischer Wandel und dem damit zwangsläufig in Verbindung stehenden Thema „Personalentwicklung“ statt. Dieser Beitrag soll hinsichtlich der Herangehensweise und der konkret möglichen Maßnahmen Wege aufzeigen, die die Verwaltungen gehen können.

Sven Brünner/Markus Reiners

Modernisierung der Verwaltungssprache. 274

Schwierigkeiten im Umgang mit dem so genannten „Amtsdeutsch“ sind keineswegs neu. Bereits vor rund 100 Jahren wurde kritisiert, dass kein Gebiet der allgemeinen Fortbildung so vernachlässigt werde, wie der Amtsstil. Die deutsche Verwaltung bemüht sich zwar seit den Reformen der 1970er Jahre verstärkt um eine bürger- und serviceorientierte Arbeitsweise, die Sprache ist beim Modernisierungsprozess jedoch weitgehend ausgeklammert worden. Die verwendeten Begrifflichkeiten sind vielfach veraltet, nach heutiger Rechtschreibweise teilweise falsch und können bisweilen vom fachkundigen Bürger schwer nachvollzogen werden. Dennoch tradieren sich diese überholten Ausdrucksweisen mit hoher Beständigkeit über Generationen von Verwaltungsmitarbeitern. Verantwortlich für dieses Phänomen sei die Besonderheit der Verwaltung, in der vor allem Geschriebenes Geltung erlange und beim Abfassen von Formularen stets ältere Texte als Muster herangezogen würden. Ein Reformprojekt aus Bochum soll hier Abhilfe schaffen. Dieses setzt auf neue Kommunikationsformen und die umfassende Ergründung sprachlicher Eigenheiten. Der Beitrag erläutert u. a. Stand und Optimierungsbedarf der Verwaltungssprache, Entwicklung und Ansatz des Reformprojekts „IDEMA“ sowie die praktische Anwendung.

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 278

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt.

Wolfgang Mosbacher

Der Bericht aus Berlin. 280

Im Anschluss an die letzten Darstellungen zur Gesetzgebung in der DVP 2011 S. 237 wird hier die regelmäßige Berichterstattung über die Gesetzgebung des Bundes fortgesetzt.

Florian Marré

Eine Stadt im Dialog. 282

Die Proteste im Rahmen von „Stuttgart 21“ und den Castortransporten in Niedersachsen zeigen, dass viele Bürger mehr Partizipation fordern, und dies mit immer mehr Nachdruck. Manche Kommunen versuchen derzeit diesem Wunsch nachzukommen und initiieren Bürgerbeteiligungsprojekte. Ob und in welchem Rahmen diese Beteiligung sinnvoll ist, ist bei diesen Erstprojekten allerdings noch ungewiss.

Der Beitrag erläutert kurz die Wirkung einer aktiven Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen anhand eines Praxisbeispiels aus der Stadt Diepholz. Dort wird die kommunale Bürgerbeteiligung bereits seit vielen Jahren umgesetzt. „Diepholz im Dialog“ – der Name des Beteiligungsprozesses ist bereits heute ein fester Begriff in der Stadt.

Fallbearbeitungen

Wolfram Hamann

Probleme mit dem „AnMachWerk“ 283

Die ordnungsrechtliche Reaktion auf ein provokatives Kunstwerk ist Gegenstand dieser Klausur. Zu prüfen sind Zulässigkeit und Begründetheit einer Klage gegen eine Ordnungsverfügung, mit der die Beseitigung des Kunstwerks und ein Verbot eines weiteren Betriebs im Gebiet der Stadt geregelt wurden.

Holger Weidemann

Der uneinsichtige Bauherr 287

Schwerpunkte der Bearbeitung dieses Falles liegen in der Prüfung unbestimmter Rechtsbegriffe, der systematischen Bearbeitung einer eingreifenden Erstentscheidung und der Klärung von Ermessensaspekten. Besondere baurechtliche Vorkenntnisse sind nicht erforderlich.

Henning Biermann

Streit um das Ladenöffnungsrecht. 291

Dieser Fall wurde im Februar 2010 an der FHöVPR Mecklenburg-Vorpommern als Klausur für Anwärter des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes im Fach AVR gestellt. Gefordert waren insbesondere Kenntnisse der Grundlagen des allgemeinen Rechtsschutzes nach § 80 V VwGO, eine genaue Analyse des Sachverhalts und ein methodisch sauberer Umgang mit unbekanntem Gesetzestexten.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

- Lehrerbewertung im Internet verfassungsgemäß (www.spickmich.de)**
(BVerfG, Beschluss vom 16.08.2010 - 1 BvR 1750/09) 301
- Erschließungsvertrag zwischen Gemeinde und Kommunalen Eigengesellschaft**
(BVerwG, Urteil vom 01.12.2010 - 9 C 8.09) 301
- Kostenerstattungsanspruch für die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts**
(OVG Koblenz, Beschluss vom 21.01.2011, 1 E 11379/10) 302
- Straßenbaubeitrag für Straßenbegleitgrün und Parkflächen**
(OVG Magdeburg, Beschluss vom 24.03.2010 - 4 L 284/09) 302
- Informationsanspruch gegenüber Kommune in Bezug auf Cross-Border-Leasing-Verträge**
(OVG Münster, Beschluss vom 03.05.2010 - 13a F 31/09) 303
- Kein Erschließungsbeitrag für Bolzplatz**
(VGH München, Urteil vom 27.11.2009 - 6 B 08.524) 303
- Baubeamte wollten Dachgeschoss mit Vögeln besichtigen**
(VG Braunschweig, Beschluss vom 22.06.2009 - 2 B 119/09) 304
- Verantwortlichkeit für die Dichtigkeit von Abwasserleitungen**
(VG Düsseldorf, Urteil vom 05.10.2009 - 5 K 3003/09; VG Arnberg, Beschluss vom 10.05.2010 - 14 L 219/10) 304
- Behinderung von Baumschnittarbeiten**
(VG Hamburg, Urteil vom 02.09.2009 - 4 K 2377/08) 305
- Vermittlung von Prostituierten durch die Bundesagentur für Arbeit**
(BAG, Urteil vom 06.05.2009 - B 11 AL 11/08) 305

Schrifttum

III

Die Schriftleitung

Impressum

Schriftleitung:

Verwaltungsdirektor a.D. Werner Finke
Alsweder Str. 16, 32312 Lübbecke,
Tel. und Fax (057 41) 52 68
Mobil: 0171/8 35 20 41
eMail: FINKE.LK@t-online.de

Prof. Dr. Jürgen Vahle

Dornberger Str. 38, 33615 Bielefeld,
Tel. (05 21) 12 32 23

Verlag:

Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Georgsplatz 1, 20099 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-3 06, Telefax (0 40) 70 70 80-3 24
eMail: vertrieb@deutsche-verwaltungs-praxis.de
www.deutsche-verwaltungs-praxis.de
ISSN 0945-1196

Anzeigen: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Hanna Fronert, Hochkreuzallee 1, 53175 Bonn,
Tel. (02 28) 3 07 89-0, Telefax (02 28) 3 07 89-15,
eMail: maxibonn@t-online.de

Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 27 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 01. des Vormonats. Die Verwendung von Anzeigenausschnitten oder Inhaltsteilen für Werbezwecke ist nicht gestattet.

Auslieferung:

Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 0711 / 6672 / 0, Fax 0711 / 66 72 19 74
koehler-mittler@svk.de

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint in 12 Ausgaben. Bezugsgebühr jährlich 79,90 € einschl. 7 % Mehrwertsteuer. Preis je Heft einzeln 7,80 €. Bestellungen in Buchhandlungen oder beim Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 104504, 20031 Hamburg. Kündigung des Abonnements schriftlich 6 Wochen vor Bezugsjahresende. Kein Anspruch bei Behinderung der Lieferung durch höhere Gewalt. Gerichtsstand und Erfüllungsort ist Hamburg. Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGSPRAXIS enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des Verlages unter vollständiger Quellenangabe gestattet. Das Zitierrecht bleibt davon unberührt. Die mit Namen oder Initialen der Verfasser gekennzeichneten Artikel decken sich nicht immer mit der Meinung der Redaktion. Bei Zuschriften an die Redaktion wird das Einverständnis zur vollen oder auszugsweisen Veröffentlichung vorausgesetzt, sofern der Einsender nicht ausdrücklich andere Wünsche äußert. Für amtliche Veröffentlichungen übernimmt die Redaktion keine Haftung. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bilder wird keine Gewähr übernommen. Durch die Annahme eines Manuskriptes erwirbt der Verlag auch das Recht zur teilweisen Veröffentlichung.

Produktionsmanagement:

impress media GmbH, Mönchengladbach

Liebe Leserinnen und Leser,

gibt man bei Google das Stichwort „Kultur des Hinsehens“ ein, so erhält man ca. 392.000 Einträge. Der Begriff ist offenkundig sehr beliebt. Es ist aber nicht ohne Weiteres feststellbar, wer die KdH als erster in welchem Zusammenhang verwendet hat. Mit der Praxis einer „Kultur des Hinschauens“ befasst sich bereits ein Beitrag in Heft 1/1996 der Zeitschrift Kriminalistik (S. 49), worauf der Kolumnist *Martenstein* in der ZEIT hingewiesen hat. Der Aufsatz behandelt die „Motivationslagen von Angehörigen der bayerischen Sicherheitswacht“. Die bayerische Sicherheitswacht ist eine Freiwilligentruppe, deren Mitglieder in den Städten zumeist zu Fuß unterwegs sind, ihre Umgebung beobachten und der Polizei verdächtige Vorkommnisse und Personen melden. Niemand denkt aber heute an observierende Rentner, wenn von der KdH die Rede ist. Der Begriff wird zumeist verwendet, wenn ein tragisches Ereignis stattgefunden hat, über das die Presse ausführlich berichtet.

Die Bundeskanzlerin hat ihn in ihrer Neujahrsansprache 2007 benutzt, und zwar im Zusammenhang mit Fällen schwerer familiärer Verwahrlosung. Nach dem brutalen Überfall auf einen Rentner in der Münchner U-Bahn hat sie die Formulierung erneut verwendet. Der Amoklauf eines Jugendlichen in Winnenden im Jahre 2009 war für die Grünen-Chefs *Roth* und *Özdemir* Anlass, eine „Kultur des Hinsehens“ zu fordern. Der frühere nordrhein-westfälische Innenminister *Wolf* hat das tragische Geschehen mit denselben Worten kommentiert. Nach Ansicht der familienpolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion *Marks* muss sich die Kultur des Hinsehens auf folgende Bereiche erstrecken: Schule, Familien und Gleichaltrige. Der (ehemalige) Bundestagsabgeordnete *Nachtwei* hat die Liste erweitert und eine KdH in Bezug auf den Militäreinsatz in Afghanistan angemahnt. Nach den Missbrauchsfällen in der katholischen Kirche hat sich der Münchner Erzbischof und Kardinal *Marx* sogar für eine „neue Kultur des Hinsehens“ ausgesprochen.

Viel geholfen haben die Appelle allem Anschein nach nicht. Nach wie vor werden Leute auf offener Straße brutal zusammengeschlagen, Kinder werden weiterhin sexuell missbraucht, und in Afghanistan wird immer noch Krieg geführt.

Es liegt vielleicht daran, dass niemand genau weiß, was die KdH konkret bedeutet. Einem Überfallopfer beispielsweise nützt es nichts, dass Leute hinsehen, sie sollen – wenn möglich – tatkräftig eingreifen oder zumindest die Polizei rufen. Durch Wegsehen kann man sich sogar wegen unterlassener Hilfeleistung strafbar machen. Wenn Passanten trotzdem nicht helfen, hat das nichts mit Kultur bzw. Unkultur zu tun, sondern mit sozialpsychologischen Prozessen.

Es gibt aber einen Grund dafür, dass vor allem Menschen, die viel und gern öffentlich reden, die „Kultur des Hinsehens“ ständig im Munde führen. Die Wendung klingt nachdenklich und kommt vermutlich bei vielen Leuten gut an. Werden Begriffe jedoch inflationär gebraucht, nutzen sie ab und verrutschen in die Niederungen der Sprache. Ich fürchte, das ist mittlerweile auch mit der KdH passiert. Sie wird trotzdem wahrscheinlich nicht in der Versenkung verschwinden, weil Sprechblasen ein zähes Leben haben.

Eine Kultur des Phrasenverbots wird es daher nicht geben.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Marco Weißer*

Personalentwicklung im öffentlichen Sektor

Es vergeht keine Woche, in der nicht in der Presse, in Seminaarausstellungen oder auch von politischer Seite der Bereich demographischer Wandel und Überalterung der Gesellschaft genannt werden. Diese Entwicklung wird auch am Öffentlichen Dienst als Arbeitgeber nicht spurlos vorüber gehen. Gerade kleine und mittelgroße Verwaltungen beschäftigen sich mit diesem Thema nicht intensiv genug; oder sollte man besser sagen: zwar intensiv genug, aber nicht richtig? Vielerorts findet keine professionelle Auseinandersetzung mit dem Thema demographischer Wandel und dem damit zwangsläufig in Verbindung stehenden Thema „Personalentwicklung“ statt. Dieser Beitrag soll hinsichtlich der Herangehensweise und der konkret möglichen Maßnahmen Wege aufzeigen, die die Verwaltungen gehen können.

1. Personalentwicklung – wovon die Rede sein soll

Die öffentliche Verwaltung befindet sich in der schwersten finanziellen Krise seit Ende des Zweiten Weltkriegs. In vielen Kommunen ist seit Jahren kein obligatorischer Haushaltsausgleich mehr möglich, weil sinkende Gewerbesteuererinnahmen die kommunalen Etats ins Schwanken bringen. Hinzu kommen lähmende Strukturen im Öffentlichen Dienst, zum einen bei der durch Weber geprägten und zu stark hierarchisch angelegten Aufbau- und Ablauforganisation, zum anderen im Beschäftigtenrecht der öffentliche Bediensteten, die jegliche Flexibilität, die in finanziell angespannten Zeiten erforderlich ist, im Keim erstickt.

Die in keinem anderen Beschäftigungsbereich vorzufindende strikte Klassifizierung nach Beamten und Tarifbeschäftigten – und meist noch in dieser („Wertigkeits“-)Reihenfolge – wird seit Jahren bemängelt und teilweise werden Forderungen nach einer Vereinheitlichung und Harmonisierung des Öffentlichen Tarif- und Dienstrechts laut.¹ Die Mitarbeiter (MA) sind somit die Scharniere zwischen theoretischen Konzepten und der praktischen Implementation in den einzelnen Verwaltungen bzw. in ihren einzelnen Subsystemen. Nur mit motiviertem und gut ausgebildetem Personal können die „Hürden der Veränderung“ genommen und nur so kann ein erfolgreiches „Change-Management“ in der Verwaltung vollzogen werden.² Die Praxis zeigt jedoch, dass auf Seiten der MA große Ängste vor einer Veränderung bestehen. Dies u. a. auch deshalb, weil viele MA sich den zukünftigen Anforderungen, z. B. im Hinblick auf betriebswirtschaftliches Know-how, nicht gewachsen sehen. Auch, oder besser, gerade hier setzt Personalentwicklung (PE) an. Es geht darum, das Personal mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten. In den Verwaltungen wurde erst in den letzten Jahren erkannt, wie wichtig der Faktor „Personal“ geworden ist, insbesondere im Rahmen tiefgreifender Organisationsänderungen. Daher spricht man zunehmend auch von Humankapital bzw. Humanvermögen.³

Dieses Humankapital gilt es zu pflegen und für die Zukunft fit zu machen. Um diesem Postulat nachzukommen, bedarf es einer guten Personalpolitik. Da jedoch eine Politik zu normativen Charakter hat, müssen von dieser Personalpolitik im Sinne einer Philosophie die strategischen Ziele und operativen Maßnahmen herausgearbeitet werden. Diese sind dann in ein ausgereiftes und in sich stimmiges Personalentwicklungskonzept umzusetzen. Personalentwicklung bedeutet also immer Investitionen in Humanressourcen.

In der Literatur finden sich zahlreiche Definitionen, was unter PE zu verstehen ist.⁴ Dennoch ist es interessant, wie unterschiedlich PE gesehen und was darunter verstanden wird.

Nach J. Berthel/F. G. Becker ist unter PE „eine Summe von Tätigkeiten zu verstehen, die für das Personal nach einem einheitlichen Konzept systematisch vollzogen werden“⁵. Diese Definition führt jedoch nicht zu einer Erkenntnis, was denn letztlich unter Personalentwicklung verstanden werden kann.

Eine ebenfalls zu unpräzise Definition wählt K.-K. Pullig, der unter PE „alle Entscheidungen und Maßnahmen zur Deckung des quantitativen und qualitativen Personalbedarfs durch Änderungsprozesse – insbesondere Lernprozesse – bei den Mitarbeitern selbst“⁶ versteht. Eine kurz und gut verständliche, die Inhalte der PE zumindest ansatzweise definierende Beschreibung liefert C. Scholz; dessen Auffassung nach umfasst PE „im weitesten Sinne Ausbildung, Fortbildung und Weiterbildung sowie generell Mitarbeiterförderung“⁷. Die Definition beinhaltet auch für einen Laien Begrifflichkeiten, unter denen sich bestimmte Maßnahmen subsumieren lassen.

Schlussendlich soll, auf Grund der Bedeutung und des Stellenwertes dieser Organisation für die öffentliche Verwaltung, die Definition von PE der KGSt angeführt werden, wobei die PE per se durch diese zusätzliche Definition keine inhaltliche Präzisierung erfährt. Nach der KGSt sind Maßnahmen der PE „systematisch gestaltete Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungs- und Lernpotential von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern“⁸.

Ausgehend von den zunächst nicht weiterführenden Definitionen umfasst die PE die verschiedensten Ansätze, um die Ressource „Personal“, welcher im Modernisierungsprozess zweifelsohne eine Schlüsselrolle zukommt, noch besser zu nutzen; dies allerdings nicht nur zum Selbstzweck. Auch den MA soll Gelegenheit gegeben werden, ihre Begabungen und ihre eigenen Ziele in Einklang mit den Zielen der (Gesamt-)Organisation zu bringen und somit die zukünftigen Aufgaben optimal erfüllen zu können.⁹

4 Siehe beispielhaft Damkowski, W./Precht, C., Public-Management, 1995, S. 219; Klimecki, R. G./Gmür, M., Personalmanagement, 2001, S. 195; Scherm, E./Süß, S., Personalmanagement, 2003, S. 103; Reichard, C., Umdenken im Rathaus, 1996, S. 66.

5 Berthel J./Becker, F. G., Personal-Management, 2003, S. 261.

6 Pullig, K.-K., Personalmanagement, 1993, S. 163.

7 Scholz, C., Personalmanagement, 1993, S. 251.

8 KGSt, Bericht Nr. 13/1994, S. 9.

9 Vgl. Pedergnana, M., New Public Management, 2001, S. 97.

* Marco Weißer ist Büroleitender Beamter der Verbandsgemeindeverwaltung Höhr-Grenzhausen, Lehrbeauftragter an der FHÖV RLP in Mayen und berät freiberuflich Führungskräfte und Ausbilder (www.effico.de).

1 Vgl. Damkowski, W./Precht, C., Public-Management, 1995, S. 221.

2 Vgl. Schüler, A., Wer kommuniziert gewinnt, 2003, S. 22 f.

3 Vgl. Staehle, W. H., Management, 1999, S. 783.

Davon ausgehend hat die PE folgende Ziele¹⁰:

- Die Lernfähigkeit und -bereitschaft sowie die Problemlösungsfähigkeit einzelner und der Gesamtorganisation zu erkennen und zu erhöhen,
- die Dienstleistungs- und Kundenorientierung zu fördern,
- das Qualitäts- und Verantwortungsbewusstsein sowie die Verantwortungsbereitschaft und -fähigkeit zu entwickeln,
- neue Formen der Zusammenarbeit der Arbeitsorganisation und Kommunikation, z. B. Gruppen-, Projekt- oder Teamarbeit zu fördern,
- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, kostenverantwortlich zu handeln und dafür betriebswirtschaftliche Instrumente einsetzen zu können,
- die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufrecht zu erhalten und zu verbessern,
- die Verwaltungskultur als Gesamtheit der gelebten Werte, Einstellungen, Normen und Leitbilder zu verändern.

Die PE stellt eine Alternative zur externen Personalbeschaffung dar, die natürlich für die Verwaltung hohe finanzielle Mittel bindet. Eine PE, die auf Nachhaltigkeit baut, zielt natürlich auf eine veränderte Bewusstseinshaltung auf Seiten der Bediensteten ab. Werte, Einstellungen und bestimmte Normen spielen hier eine entscheidende Rolle, die sich nicht kurzfristig „per Knopfdruck“ ändern lassen. Ziel dieses Aufsatzes ist die Darstellung einzelner ausgewählter Konzepte/Maßnahmen der PE, die für die öffentliche Verwaltung (insbesondere die Kommunalverwaltung) interessant sind und Wege aufzuzeigen, die beschritten werden können.

3. Möglichkeiten einer Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

3.1 Konzepte der Personalentwicklung

Nachfolgend sollen einzelne Konzepte der Personalentwicklung vorgestellt und im Hinblick auf ihre Praxisrelevanz für die öffentliche Verwaltung überprüft werden. Entscheidend für die Frage, welche PE-Maßnahme in Betracht kommt, sind natürlich die jeweiligen Bedingungen vor Ort, d. h. die hier beschriebenen Modelle sind verwaltungsindividuell anzupassen.

3.2 Personalentwicklung „into-the-job“

Unter PE „into-the-job“ werden alle Maßnahmen subsumiert, mit denen ein Mensch überhaupt befähigt wird, einen Beruf auszuüben. Es geht somit um vorbereitende Aktivitäten, um für den Arbeitsmarkt fit zu werden. Bezogen auf den Öffentlichen Dienst lassen sich Berufsausbildung und Vorbereitungsdienst einerseits sowie Einarbeitung und Trainee-Programme andererseits als Qualifizierungsmaßnahmen nennen.

3.2.1 Berufsausbildung und Vorbereitungsdienst

In Deutschland prägt seit Jahren das „duale System“ die Ausbildung deren Rechtsgrundlage das Berufsbildungsgesetz (BBiG) ist. Hier wird eine Zweiteilung dahingehend vorgenommen, dass die Aufgabe „Ausbildung von Nachwuchs“ auf die Unternehmen/Betriebe und Verwaltungen sowie auf die Berufsschulen andererseits verteilt wird. Hintergrund dieses Systems ist die Sicherung des Nachwuchses, der während der berufspraktischen Zeiten im Betrieb/in der Verwaltung

entsprechend „geformt“ werden kann. Die Firmen und Verwaltungen, die ausbilden, binden durch die Ausbildung mitunter große finanzielle Mittel und es ist nicht gesichert, ob sich diese Investition im Laufe der Jahre wieder amortisiert, da gerade bei jungen Menschen, die neu im Berufsleben stehen, der Drang groß ist, auch andere Arbeitgeber zu testen. Für den Öffentlichen Dienst lassen sich hier insbesondere die Ausbildungen zur/zum Verwaltungsfachangestellten nennen sowie zur Fachangestellten für Bürokommunikation. Die Ausbildung findet an kommunalen Studieninstituten und an Verwaltungsschulen statt und dauert in der Regel drei Jahre, wobei unter bestimmten Voraussetzungen Möglichkeiten einer Verkürzung bestehen. Gerade für die Sachbearbeiterebene bilden die Verwaltungen verstärkt Verwaltungsfachangestellte aus, die nach einigen Jahren auch zum sog. 2. Verwaltungslernjahrgang zugelassen werden können.

Auch der sog. Vorbereitungsdienst, der nur für beamtete Nachwuchskräfte gilt, kann als Ausbildung bezeichnet werden. Im Gegensatz zur Ausbildung nach dem BBiG sind die inhaltlichen Fragen für die Beamtenausbildung in den Beamtengesetzen, den Laufbahnvorschriften und den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen der einzelnen Länder geregelt. Die formalen Voraussetzungen für den Vorbereitungsdienst sind jedoch in allen Ländern auf Grund des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) i. V. m. dem Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) und der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) identisch. Vorliegend wird auf Grund der Praxisrelevanz nur auf die Ausbildung im mittleren und gehobenen Verwaltungsdienst eingegangen.

Die schulischen Anforderungen werden nach der jeweiligen Laufbahn festgesetzt. Demnach wird für den mittleren Dienst die mittlere

Kümmel • Palm • Soluk

Personalvertretungs- und Gleichstellungsrecht in Niedersachsen

Palm | Soluk | Klostermann

Der Praktikerkommentar erläutert das Niedersächsische Personalvertretungsgesetz (NPersVG) sowie das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz (NGG) in kompakter und übersichtlicher Form.

Neben dem Erläuterungsteil enthält das Werk mehrere Anhänge (u. a. Wahlordnungen, Beamten- und Tarifrecht) mit einer umfassenden Zusammenstellung solcher Rechtsvorschriften, die für die praktische Bearbeitung personalvertretungsrechtlicher und gleichstellungsrechtlicher Fragen unverzichtbar sind.

3 Ordner ca. 1.800 Seiten,
laufend aktualisierter Stand
ISBN 978-3-932086-16-8

59,90 Euro



PINKVOSS
VERLAG

Landwehrstraße 85
30519 Hannover

Tel.: (0511) 990 50-0
Fax: (0511) 990 50-77

E-Mail: info@pinkvoss-verlag.de
Internet: www.pinkvoss-verlag.de

¹⁰ Entnommen aus KGSt, Bericht 6/1996, S. 10.

Reife und für den gehobenen Dienst die Allgemeine Hoch- oder Fachhochschulreife gefordert. In den einzelnen Laufbahnverordnungen der Länder ist zudem geregelt, dass Beamte des mittleren Dienstes zum Aufstieg in den gehobenen Dienst zugelassen werden können (sog. Aufstiegsbeamte). Vereinzelt besteht für besonders qualifizierte Verwaltungsfachangestellte die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ohne die Allgemeine bzw. Fachhochschulreife ein internes Verwaltungsstudium an einer Fachhochschule (für öffentliche Verwaltung) zu absolvieren. Voraussetzung ist hier unter anderem eine fachbezogene Ausbildung (z. B. Verwaltungsfachangestellter), die mit der Note „gut“ abgeschlossen wurde und zwei Jahre einschlägige Berufserfahrung. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, nicht beamtete Studierende, also Tarifbeschäftigte, zum Studium an der FHöV zuzulassen.^{11 12}

Die beamteten Nachwuchskräfte führen zur Zeit des Vorbereitungsdienstes die Dienstbezeichnung ihres Eingangsamtes mit dem Zusatz „Anwärter“. Der Vorbereitungsdienst dauert im mittleren Dienst zwei Jahre und im gehobenen Dienst drei Jahre, wobei sich im gehobenen Dienst die praktische und theoretische Ausbildung „blockmodellartig“ abwechselt, obligatorisch sind jedoch 18 Monate Theorie. Vereinzelt gehen viele Fachhochschulen dazu über, diese theoretischen Einheiten zu Lasten der Praxisphasen zu verlängern. Dies hängt meist auch mit neuen Studiengängen und veränderten Studieninhalten zusammen, die in 18 Monaten nicht vermittelt werden können. Zwischenzeitlich gehen die Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst vereinzelt dazu über, sog. „21:15-Modelle“ anzubieten, d. h. 21 Monate Fachhochschulstudium und 15 Monate Praktikum in der Verwaltung.

An die Ausbildung und den Vorbereitungsdienst schließen sich unmittelbar die PE-Maßnahmen der Einarbeitung und des Trainee-Programms an.

3.2.2 Einarbeitung und Trainee-Programme

Bereits im Rahmen der Ausbildung, wobei dieser Begriff an dieser Stelle auch den beamtenrechtlichen Vorbereitungsdienst einschließt, werden die Nachwuchskräfte kurz vor Ende der Ausbildung in ihr zukünftiges Arbeitsfeld eingewiesen. Sie haben die Möglichkeit, sich einzuarbeiten, ohne schon voll in der Verantwortung zu stehen. Hier hat der MA die Möglichkeit, sich selbst zu sozialisieren; sich also mit dem Umfeld vertraut zu machen. Die PE-Maßnahme „Einarbeitung“ hat eine wichtige Funktion, denn hier werden die Weichen gestellt für das zukünftige Engagement und die Einsatzbereitschaft des MA. Je besser die Einarbeitung verläuft, desto größer ist der langfristige Erfolg für die Organisation.

11 Dies ist z. B. in Rheinland-Pfalz an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (FHöV) möglich. Nähere Informationen unter www.fhoev-rlp.de.

12 Einen prinzipiell anderen Weg ist vor vier Jahren die Stadt Frankfurt am Main gegangen. Sie hat in Kooperation mit der Fachhochschule Frankfurt am Main und dem dortigen Fachbereich 3 – Wirtschaft und Recht (Business and Law) – einen Studiengang „Public Administration“ ins Leben gerufen. Das bedeutet, dass die Nachwuchskräfte nicht mehr automatisch an der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden ausgebildet werden. Die Fachhochschule Frankfurt am Main hat natürlich exzellente Verhältnisse und Startbedingungen für diesen kooperativen Studiengang mit der Stadt Frankfurt am Main, da im Fachbereich 3 seit Jahren ein Studiengang „Public Management“ existiert und insofern auf Fachkompetenz und vor allem auch Professoren zurück gegriffen werden konnte. Ergänzend kommen selbstverständlich auch Lehrbeauftragte zum Einsatz. Nach neuesten Informationen stellt die Stadt Frankfurt am Main zum Einstellungsjahr 2011 wieder auf das alte bewährte Ausbildungssystem mit Inspektor-Anwärtern an der VFH Wiesbaden um.

Eine breite(re) Palette an PE-Maßnahmen bieten die „on-the-job“-Konzepte, auf die nachfolgend eingegangen wird.

3.3 Personalentwicklung „on-the-job“ im weiteren Sinne

Unter Maßnahmen der Personalentwicklung „on-the-job“ werden alle Aktivitäten verstanden, die während der täglichen Arbeit zu einer Weiterentwicklung der MA führen können. Diese sind so angelegt, dass aus der täglichen Arbeit heraus neue Qualifikationen und Fertigkeiten erworben werden können, die u. a. zu einer größeren Motivation bei der zu entwickelnden Person führen.¹³ Die Schwierigkeit besteht darin, den Spagat zwischen der Alltagsarbeit einerseits und dem Erwerb von Zusatzqualifikationen andererseits zu meistern. Nachfolgend werden die Konzepte vorgestellt, die unter der PE „on-the-job“ subsumiert werden.

3.3.1 Lernpartnerschaften

Im Rahmen von Lernpartnerschaften geht es um die Herstellung einer Beziehung zwischen Fach- und Führungskräften auf der einen und Nachwuchs(führungs)kräften auf der anderen Seite. Es muss hier jedoch keine Vorgesetztenbeziehung zwischen den Beteiligten bestehen. Lernpartnerschaften können zwischen Bediensteten unterschiedlicher Fachbereiche/Ämter/Abteilungen eingegangen werden. Es geht bei der Lernpartnerschaft um eine langjährige Beziehung, um das Entwicklungspotential der Nachwuchskraft zu mobilisieren, folglich entstehen zwischen den beiden MA, die eine Lernpartnerschaft eingehen, freundschaftliche Bindungen. Diese Form der PE bietet sich für den öffentlichen Dienst an, insbesondere vor dem Hintergrund geringer anfallender Kosten. Natürlich entstehen Personalkosten, da die Partnerschaften während der Arbeitszeit stattfinden, allerdings fallen diese nur kurzfristig ins Gewicht; auf lange Sicht wird sich eine solche PE für jede Verwaltung lohnen.

Als Unterform der Lernpartnerschaft können hier das Mentoring, das Coaching und auch das MA-Gespräch genannt werden.

Mentoring steht für eine langjährige Begleitung einer Nachwuchskraft durch einen erfahrenen MA/eine Führungskraft. Es werden vier Phasen des Mentorings beschrieben¹⁴:

1. Initiierungsphase (ca. 6 bis 12 Monate): Das Erkennen von Potential der Nachwuchskraft durch den Mentor.
2. Entwicklungsphase (ca. 2 bis 5 Jahre): Schaffung von situationsbedingten Herausforderungen, wodurch die Nachwuchskraft neue Deutungs-, Wert- und Handlungsmuster erlernt. Sie wird hier allerdings vom Mentor unterstützt, da es sich um eine schwierige Entwicklungsphase handelt.
3. Trennungsphase: Die Nachwuchskraft versucht sich selbständig zu machen und daher kommt es in dieser Phase, in der sie zunehmend Autonomie für sich in Anspruch nimmt, oft zu Spannungen zwischen ihr und dem Mentor. Dennoch handelt es sich bei der Trennungsphase um einen wichtigen Baustein im „Mentoringzyklus“.
4. Neudefinitionsphase: Die Mentorbeziehung, die zunächst als eine berufliche PE-Maßnahme verstanden wird, entwickelt sich zu einer Freundschaft, in der der Mentor zunehmend die Nachwuchskraft und deren erlangte Selbständigkeit akzeptiert und respektiert.

Im Rahmen des **Coachings**, welches dem Mentoring sehr ähnlich ist, geht es ebenfalls um eine partnerschaftliche Beziehung, die allerdings – und hier ist der Unterschied zum Mentoring zu sehen –

13 Vgl. Klimecki, R. G./Gmür, M., Personalmanagement, 2001, S. 208.

14 Vgl. Klimecki, R. G./Gmür, M., Personalmanagement, 2001, S. 211 f.

zeitlich befristet ist, sich meist über einige Monate erstreckt und als Einzelberatung konzipiert ist. Im Rahmen des Coachings finden Beratungsgespräche zwischen Coach (erfahrener MA/Führungskraft) und Coachee (Nachwuchskraft) statt, die den Charakter von psychologischer Beratung haben. Anlass für ein Coaching sind meist konkrete Schwierigkeiten, bei der eine Nachwuchskraft Hilfe benötigt. Coaching ist in der Regel extern angelegt, d. h. der Berater (Coach) arbeitet nicht selbst in dem Unternehmen/der Verwaltung. Allerdings hat internes Coaching durchaus Vorteile, da der interne Coach die Gegebenheiten, Rahmenbedingungen usw. der Unternehmung/Verwaltung besser kennt, als ein „Fremder“, der von außen in dieses soziale System einsteigt. Die Schwierigkeit in der öffentlichen Verwaltung ist sicherlich darin zu sehen, einen geeigneten „hauseigenen“ Coach zu finden; insbesondere in kleinen Kommunalverwaltungen. Diese werden in der Regel auf externe Coaches zurück greifen müssen.

Auch der Coaching-Prozess gliedert sich – wie beim Mentoring – in vier Phasen¹⁵:

1. Problemerkennungsphase: Coach und Coachee erarbeiten hier das konkrete Problem und versuchen, dieses neu zu definieren; hier ist schon ein erster Schritt in Richtung „Lösung“ getan.

Hauptfunktion	Merkmale
1. Austausch von Informationen	Schwerpunkt: Aufgaben-Orientierung der Mitarbeiter; Klärung der Berufsrollen von Vorgesetzten und Mitarbeitern
2. Klärung von persönlichen Beziehungen/Fragen der Zusammenarbeit	Schwerpunkt: Beziehungs-Orientierung der Mitarbeiter; Klärung der informellen Rollen von Vorgesetzten und Mitarbeitern
3. Rückmeldung (Feed-back) über Verhalten	Schwerpunkt: Leistungs-Orientierung; spezifisches verhaltensbezogenes Feed-back z. B. als Folge von Mitarbeiterbefragungen
4. Leistungs- und Potentialbeurteilung	Schwerpunkt: Analyse von Stärken und Schwächen der Mitarbeiter; Zielvereinbarung für den zukünftigen Beurteilungszeitraum
5. Förderungsbeurteilung	Schwerpunkt: anlassbezogene Karriereplanung

2. Zielvereinbarungsphase: Die Definition, wohin „die Reise gehen soll“, d. h. welches Ergebnis am Ende des Coachings angestrebt wird, steht hier im Mittelpunkt. Es ist sinnvoll, dass die zu erreichenden Ziele sinnesspezifisch (visuell, auditiv, kinästhetisch) vom Coachee umschrieben werden, damit er – und natürlich auch der Coach – erkennen (spüren), wann das Ziel erreicht ist. Des weiteren bietet es sich an, Zwischenziele zu vereinbaren, die erreichbar sind und für den Coachee eine motivierende Wirkung haben.
3. Beratungsphase: Diese Phase ist im Rahmen des Coachings von zentraler Bedeutung. Hier werden die Schwierigkeiten auf dem Weg zur Lösung ständig zwischen Coach und Coachee diskutiert und es werden Vorschläge für ein weiteres Vorgehen gemacht. Ferner wird die Zielerreichung in den Gesprächen ständig evaluiert, um bei „Kursabweichungen“ steuernd eingreifen zu können.
4. Ergebnisklärungs- und Abschluss-Phase: Wie die Phase schon vermuten lässt, steht hier die Überprüfung der gesetzten Ziele und der erreichten Ergebnisse an.

15 Vgl. Klimecki, R. G./Gmür, M., Personalmanagement, 2001, S. 210 ff.

Das Coaching erfreut sich in der beruflichen Praxis zunehmender Beliebtheit, weil es ein systemischer (ganzheitlicher) Ansatz ist, der im Rahmen von wahrzunehmenden Führungsaufgaben hervorragend eingesetzt werden kann. Die einzelnen Fortbildungsträger im öffentlichen Sektor – hier vor allem die Verwaltungsschulen – bieten zunehmend Seminare in diesem Bereich an; sehr gefragt sind Schulungen im Bereich des Neuro-Linguistischen-Programmierens (NLP), der Transaktionsanalyse (TA) und systemtheoretische Ansätze.

Als letzte hier darzustellende Unterform der Lernpartnerschaften soll das **Mitarbeiter-Gespräch (MAG)** genannt werden. Das MAG hat das Ziel, mit MA eine Kommunikationsbasis zu schaffen, die auf Vertrauen, Offenheit und Ehrlichkeit und letztlich auf Loyalität gegenüber dem eigenen Arbeitgeber beruht. Kommunikationsfähigkeit ist eine der wichtigsten Kernkompetenzen aller Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere kann und soll durch die Inhalte und Ausführung/Gestaltung von MAG die Belegschaft motiviert werden, weiterhin oder wieder engagiert und – wie es für die Beamten sogar in den Landesbeamtengesetzen festgeschrieben ist – mit voller Hingabe der Arbeit zu widmen. Es gibt verschiedene Formen und Funktionen von MAG¹⁶:

Da es sich bei dem hier vorliegenden Aufsatz nur um eine Übersicht von PE-Maßnahmen handelt, wird auf die Darstellung des Ablaufs eines MA-Gesprächs an dieser Stelle verzichtet¹⁷.

3.3.2 Personalentwicklung „on-the-job“ im engeren Sinne

Bei der PE „on-the-job“ im engeren Sinne handelt es sich eigentlich um die Grundform der PE.

Hier kann zunächst die „**gelenkte Erfahrungsvermittlung**“¹⁸ genannt werden, bei der junge Kollegen durch Vorgesetzte und ältere Kollegen Erfahrungen vermittelt bekommen, um sie zu einer zukünftigen Aufgabenwahrnehmung zu befähigen. Diese PE-Maßnahme wird in der Verwaltung sicherlich täglich praktiziert, ohne dass sich die Beteiligten dessen bewusst sind. Allein schon durch Vermittlung von Kompetenzen zwischen erfahrenem und unerfahrenem Kollegen erhält diese Form der PE ihren Praxisbezug. Hier sind Parallelen

16 Entnommen aus Baunack-Bennefeld, U./Kutz, J./Weidemann, H., Personalmanagement, 2002, S. 22.

17 Siehe hierzu ausführlich Baunack-Bennefeld, U./Kutz, J./Weidemann, H., Personalmanagement, 2002, S. 23 ff.

18 Klimecki, R. G./Gmür, M., Personalmanagement, 2001, S. 208.

zu den PE-Maßnahmen „on-the-job“ im Bereich der Lernpartnerschaften (Mentoring, Coaching) zu erkennen. Ferner sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Übergänge zwischen den einzelnen PE-Maßnahmen innerhalb der einzelnen „...-the-job“-Konzepten fließend sind und eine Trennung sicherlich nicht immer möglich, aber auch nicht immer sinnvoll bzw. weiterführend ist.

Als weitere Form ist die Maßnahme der **Stellvertretung** zu nennen. Der Unterschied zur vorgenannten gelenkten Erfahrungsvermittlung liegt in einer größeren Selbständigkeit, die von der Nachwuchskraft gefordert und gefördert wird. Auch diese Maßnahme gewinnt für die Praxis in der Verwaltung immer größere Bedeutung, da jüngere MA auf Grund von Freistellungsphasen von älteren MA und damit einhergehendem Stellenbesetzungsstopp die „Jungen“ die Aufgaben der „Alten“ übernehmen. Darüber hinaus gewinnt eine Stellvertretung auch im Rahmen von Führungsnachwuchsprogrammen an Bedeutung.

Als eine weitere Form einer PE „on-the-job“ ist an dieser Stelle die **Projektarbeit** zu nennen. Hier wird einem MA oder einer Gruppe von MA eine bestimmte Aufgaben bzw. ein konkretes Projekt übertragen, welches er/sie eigenständig lösen muss/müssen. Sinn und Zweck dieser PE-Maßnahme ist die Entwicklung von Selbständigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Erhöhung der Entscheidungsfreudigkeit, um nur einige zu nennen. In der Verwaltung wird dieses Verfahren häufig praktiziert, insbesondere in Form von „Sonderaufträgen“ eines Vorgesetzten für einen MA, um zu sehen, ob er in der Lage ist, diese Aufgabe zu meistern. Es kristallisiert sich während dieser Maßnahme auch heraus, welche Nachwuchskraft das Potential zur Führungskraft hat.

Die bekanntesten PE-Konzepte sind jedoch diejenigen, die unter „qualifikationsfördernder Arbeitsgestaltung“ zusammengefasst werden; das job enlargement, job rotation und das job enrichment.

3.3.3 Qualifikationsfördernde Arbeitsgestaltung

Hier geht es um die Frage, ob die Art der Arbeitsteilung und die Abfolge von Arbeitsschritten geändert und so optimiert werden kann, dass der MA zur besseren Leistung animiert wird und für ihn auch eine Selbstverwirklichung möglich wird.

Die öffentliche Verwaltung ist geprägt durch die Ein-Linien-Organisation (Aufbauorganisation), die wiederum strenge Maßstäbe hinsichtlich der Aufgabenerledigung setzt (Ablauforganisation). Sie ist gekennzeichnet durch Schwerfälligkeit und einen hohen Grad der Arbeitsteilung, wobei diesen Nachteilen auch Vorteile wie Konstanz von Arbeitsabläufen sowie gute verfahrenstechnische Kontrollierbarkeit von Entscheidungen gegenüber stehen. Im Zuge einer Neuen Verwaltungssteuerung ergeben sich bei der zurzeit gängigen Auf- und Ablauforganisation Potentiale, die Arbeitsgestaltung zu modifizieren. Beim **job enlargement** werden den MA Flexibilisierungsspielräume eingeräumt, die durch Erweiterung des individuellen Aufgabenbereiches erreicht werden. Dieses Konzept lässt sich in der Verwaltung sehr gut einsetzen in Bereichen, in denen ähnliche/artverwandte Arbeitsvorgänge erledigt werden wie z. B. in den Bürger-/Servicebüros. Die MA sind durch diese „Ausweitung“ ihres Tätigkeitsfeldes und damit einhergehender größerer Selbständigkeit wesentlich zufriedener und motivierter.

Im Rahmen des **job rotation** wird versucht, dass MA ebenfalls möglichst viele Qualifikationen erwerben, die sie sich durch ständigen Wechsel von Arbeitsplätzen/Arbeitsgebieten aneignen sollen. Allerdings wird der mit dieser PE-Maßnahme intendierte Sinn und Zweck in der Praxis häufig nicht erreicht. Als Grund kann hier ange-

führt werden, dass eine systematische Einarbeitung und der Lernprozess von der unbewussten Inkompetenz zumindest bis zur bewussten Kompetenz zwischen mehreren Monaten und/oder einigen Jahren dauern kann. Sofern die Rotation jedoch auf mehrere Jahre angelegt werden soll, macht sie Sinn und kann im Rahmen eines Personalmanagements gut eingesetzt werden.¹⁹

Als letzte Form kann hier noch das **job enrichment** angeführt werden. Hier werden die Aufgabenbereiche der MA nicht horizontal, sondern vertikal erweitert. Das bedeutet, dass MA auf Sachbearbeiterebene punktuell z. B. an Führungsaufgaben herangeführt werden. Diese PE-Maßnahme entspricht in ihren Grundzügen im Rahmen der NSM der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung. Das job enrichment liefert für die Praxis gute und hilfreiche Ansätze, wobei hier von Seiten der Verwaltungsführung und auch von Seiten der Politik große „Steine in den Weg“ gelegt werden, wenn es darum geht, den MA mehr Kompetenzen und Entscheidungsspielräume einzuräumen. Auf der anderen Seite muss an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass viele MA eine solche Verantwortung gar nicht wollen; sie sind zufrieden, wie sie arbeiten und sind oft in einem solchen System aufgewachsen, so dass eine Umstellung ohnehin schwerfallen würde.

Neben den PE-Maßnahmen „on-the-job“ finden gerade in der öffentlichen Verwaltung viele PE-Maßnahmen „near-the-job“ statt, die Gegenstand der folgenden Betrachtung sind.

3.4 Personalentwicklung „near-the-job“

Bei der PE „near-the-job“ wird dem MA ermöglicht, sich außerhalb seines täglichen Arbeitsplatzes während der Arbeitszeit weiterzuentwickeln. Diese PE „neben dem Beruf“ wird in der Praxis in der Form realisiert, dass die zu entwickelnde Person aus dem täglichen Alltagsgeschäft ausgegliedert wird und sich um Aufgaben und Probleme kümmert und damit auseinander setzt, die zwar einen Bezug zur Arbeit haben, aber nicht die Arbeit selbst betreffen. Hierfür bieten sich zwei Maßnahmen an, die auch in der Verwaltung durchaus verwendet werden.

3.4.1 Qualitätszirkel/Arbeitskreise

Qualitätszirkel, die in der Verwaltung eher mit dem Wort „Arbeitskreis“ umschrieben werden, finden in der Form statt, dass mehrere MA aus einer oder verschiedener Abteilung(en) sich treffen, um sich z. B. über Verbesserungen der Organisation o. ä. zu unterhalten. Das bedeutet, dass die Qualitätszirkel immer einen Bezug zur jeweiligen Arbeitsstelle haben. Sinn und Zweck solcher Arbeitskreise ist die Feststellung von Dysfunktionalitäten im Alltagsgeschäft. Durch diese Arbeitskreise wird nicht nur die Qualifikation und Entwicklung des einzelnen MA gefordert und gefördert, sondern auch die der gesamten Organisation. Insbesondere geht von solchen Qualitätszirkeln ein großer motivationaler Schub aus, da aus der Partizipationsmöglichkeit für die MA eine größere Arbeitszufriedenheit resultiert, vorausgesetzt, dass die erarbeiteten Vorschläge auch von der Verwaltungsleitung mitgetragen werden und Verbesserungen tatsächlich umgesetzt werden. Letztendlich handelt es sich bei der Einführung von Qualitätszirkeln/Arbeitskreisen um kontinuierliche Verbesserungsprozesse (KVP), die eine individuelle Weiterentwicklung ermöglichen und kollektive Lernprozesse der Organisation anstoßen.

¹⁹ Vgl. Flendt, M./Wurst, C., Rotation fördert die Entwicklung der Beschäftigten, 2003, S. 21 ff.

3.4.2 Lernende Organisation

Ein wichtiges Kriterium einer lernenden Organisation ist die Teamarbeit. M. Hodel umschreibt organisationales Lernen wie folgt: „Eine Organisation lernt zwar über ihre Mitarbeitenden, als Gesamtinstitution kann sie sich aber nur weiterentwickeln, wenn das von einzelnen erarbeitete Wissen und Können mit weiteren Mitarbeitenden geteilt wird. Dieser Prozess des „Teilens“ in Teams ist ein sehr wichtiger Faktor für organisationales Lernen.“²⁰

Dieses Teamdenken ist in den Verwaltungen trotz einer über 10-jährigen (New) Public Management-Bewegung in Deutschland noch nicht institutionalisiert. Vorherrschend ist immer noch das „Zuständigkeits- und somit das Kirchturmdenken“. Ferner ist der Faktor „Wissen“ in der Verwaltung sehr machtbesezt. Viele MA halten bewusst Informationen zurück, um sich „gebraucht“ zu fühlen. Auf diese Weise können solche Lernprozesse im Rahmen von PE-Maßnahmen nicht implementiert werden. Ein für alle Beteiligten Gewinn bringender „Blick über den Tellerrand“ des eigenen Schreibtisches oder des eigenen Fachbereichs kann hier enorme Synergieeffekte freisetzen, die für alle MA und letztlich für die Kunden Vorteile bringen. Hinzu kommt auch, dass es wenige MA in den Verwaltungen gibt, die wissen, was unter organisationalem Lernen verstanden wird. G. J. B. Probst/H. Naujoks definieren es als „die Fähigkeit einer Institution als Ganzes, Fehler zu entdecken, diese zu korrigieren sowie die organisationale Wert- und Wissensbasis zu verändern, so dass neue Problemlösungs- und Handlungsfähigkeiten erzeugt werden“²¹. Unter Berücksichtigung dieser Definition wird klar, dass die öffentliche Verwaltung von derartigen Prozessen in vielen Bereichen noch weit entfernt ist, insbesondere weil vielerorts nicht einmal die o. g. Qualitätszirkel vorhanden sind, die quasi eine Vorstufe des organisationalen Lernens darstellen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass kaum ein MA weiß, wie solche Lernprozesse initiiert bzw. dann auch in Bewegung gehalten werden. Zudem befindet sich die Theoriebildung zu dieser Thematik noch in den Anfangsstadien.²²

Ansätze dieser PE-Maßnahme sind in der Praxis bereits vorhanden, bis zu einem ganzheitlichen Konzept ist es zumindest in kleinen Verwaltungen mit weniger als 200 MA jedoch noch ein weiter Weg. Solche Lernprozesse sind unabdingbar, um den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Daher sollten gerade die Behördenleiter dafür Sorge tragen und sich aktiv dafür einsetzen, dass solche Lernprozesse angestoßen werden.

Einen großen Anteil der PE-Maßnahmen bilden jedoch auch diejenigen, die sich außerhalb der Arbeit vollziehen.

3.5 Personalentwicklung „off-the-job“

Im Rahmen der PE „off-the-job“ werden Qualifikationen und Kompetenzen meist unternehmens-/verwaltungsextern vermittelt. Auf diese Weise entsteht eine (sinnvolle und nützliche) Distanz zum Arbeitsplatz.

3.5.1 Seminare und Fortbildungen

Der Großteil der PE „off-the-job“ vollzieht sich durch die Teilnahme an Seminaren und Fortbildungen. Sie sind für die MA hervor-

gend geeignet, sich neue Kompetenzen anzueignen und mit neuen Verfahren und Methoden, insbesondere betriebswirtschaftlicher Art, vertraut zu werden. Träger und Anbieter solcher Seminar- und Fortbildungsreihen sind z. B. Kommunale Studieninstitute, Verwaltungsschulverbände, Kommunalakademien, u. a.

Ferner sind hier Bildungsträger wie die KGSt, die Gewerkschaften, die kommunalen Spitzenverbände zu nennen, die über Fort-/Weiterbildungsveranstaltungen neues Wissen – auch der politischen Landschaft – in die Verwaltungen transferieren.

Seminare und Fortbildungen haben den Vorteil, dass der MA nur einen oder wenige Tage von der Arbeit entfernt an dieser PE-Maßnahme teilnimmt und direkt im Anschluss daran wieder in der Praxis versuchen kann, erworbenes (theoretisches) Wissen in die Praxis umzusetzen.

Für die Beschäftigtengruppe der Angestellten soll hier exemplarisch auf den sog. Angestellten-Lehrgang II hingewiesen werden, der nach der Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten und einer bestimmten Beschäftigungszeit besucht werden kann. Mit diesem Lehrgang eröffnen sich auch für die Angestellten Möglichkeiten zum Einstieg in Führungspositionen auf der mittleren Managementebene. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass diese zweite Angestelltenprüfung offiziell als mit dem gehobenen Beamtenamt vergleichbar angesehen wird. Dennoch erscheint die Ernsthaftigkeit dieser Behauptung zweifelhaft, da sich der theoretische Ausbildungsinhalt der Beamtenanwärter auf rund 2.200 Stunden und mehr erstreckt, während dieser sich bei den Angestellten-II-Lehrgängen auf rund 1.100 Stunden beläuft.²³ Insoweit geht auch W. A. Oechsler davon aus, dass diese 2. Angestelltenausbildung mit dem gehobenen Dienst nicht vergleichbar ist.²⁴

Ähnlich angelegt, sich jedoch von der Zielsetzung und -gruppe der vorgenannten PE-Maßnahmen unterscheidend, sind hier noch die (postgradualen) Studienangebote an (Fach-)Hochschulen zu nennen.

3.5.2 (Postgraduale) Studienangebote an (Fach-)Hochschulen

Insbesondere für die Absolventen der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst (FHÖD) bieten verschiedene (Fach-)Hochschulen diversifizierte Studienangebote an, die unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. geforderte Dauer einer Berufstätigkeit nach Abschluss des Erststudiums) wahrgenommen werden können. Der Weiterbildungsbedarf der zumeist jungen Teilnehmer dieser Studienangebote ist groß, weil damit u. a. auch Qualifikations- und Kompetenzerweiterungen möglich sind. Daneben spielen jedoch auch Aspekte eine Rolle, dass der jeweilige Student nach erfolgreichem Abschluss des Studiums die Möglichkeit hat, einen Stellenwechsel oder sogar einen Laufbahnwechsel zu vollziehen.

Die Palette an (postgradualen) Studienangeboten für den öffentlichen Sektor kann als suboptimal bezeichnet werden.²⁵ Erst in den letzten Jahren haben sich Innovationen durchgesetzt und zu einem Modernisierungsschub an den FHÖD, aber auch an normalen (Fach-)Hochschulen geführt.²⁶

23 Vgl. Baunack-Bennefeld, U./Kutz, J./Weidemann, H., Personalmanagement, 2002, S. 38.

24 Vgl. Oechsler, W. A., Personal und Arbeit, 2000, S. 601; a. A. Kühnlein, G./Wohlfahrt, N., Leitbild lernende Verwaltung?, 1995, S. 65, die eine generelle Minderwertigkeit der Ausbildung von Angestellten im Vergleich zu Beamten durch Untersuchungsergebnisse als nicht bestätigt sehen.

25 Vgl. Budäus, D., Public-Management, 1994, S. 85.

26 Einen guten Überblick über Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Dienst gibt Bischoff, D., Modernisierung durch Ausbildung, 2000.

20 Hodel, M., Organisationales Lernen in der Gemeinde, 2001, S. 346.

21 Zitiert nach Probst, G. J. B./Naujoks, H. in: Hodel, M., Organisationales Lernen in der Gemeinde, 2001, S. 345.

22 Vgl. Hodel, M., Organisationales Lernen in der Gemeinde, 2001, S. 343.

Weiterbildungsmöglichkeiten für FH-/Bachelor-Absolventen					
Universität/ Fachhochschule	Studiengang	Vollzeit	Teilzeit	Semester	Abschluss
Universität Kassel	Öffentliches Management		X	5	Master of Public Administration
Universität Konstanz	Politik- und Verwaltungswissenschaften	X		4	Master of Arts
Universität Konstanz	Public Administration and European Governance	X		4	Master of Arts
Fern-Universität Hagen	Governance	X	X	je nach Studiumumfang	Master of Arts
Fachhochschule Osnabrück	Management von Non-Profit-Organisationen	X		4	Master of Arts
Fachhochschule Osnabrück	Hochschul- und Wissenschaftsmanagement		X	6	Master of Business Administration
Fachhochschule Dortmund ²⁷	Betriebswirtschaftslehre für New Public Management		X	5	Master of Business Administration
Fachhochschule Kehl und Ludwigsburg	Public Management		X	5	Master of Public Management
Fachhochschule Kehl und Ludwigsburg	Europäisches Verwaltungsmanagement	X		4	Master of Arts
verschiedene Hochschulen immatrikulieren ²⁸	Europäisches Verwaltungsmanagement		X	6	Master of Arts
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung ²⁹	Public Administration		X	5	Master of Public Administration

Beispielhaft sollen an dieser Stelle einige Weiterbildungsstudiengänge für den „Öffentlichen Sektor“ vorgestellt werden (siehe oben). Die vorgenannten Studienangebote sind als gut zu bewerten, da hier den Studierenden das Handwerkszeug mitgegeben wird, um den Prozess der Verwaltungsmodernisierung weiter vorantreiben zu können. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass berufsbegleitende Studiengänge eine hohe zeitliche Belastung der Studierenden bedeuten, aber auch von dem jeweiligen Arbeitgeber/Dienstherrn u. U. eine erhöhte Flexibilität fordern, weil damit zu rechnen ist, dass der „beschäftigte Student“ Freistellungsphasen für Hausarbeiten, Lernprozesse, Exkursionen und Auslandsaufenthalte beantragt.

4. Personalentwicklung – wohin die Reise geht

Mit dem vorliegenden Aufsatz wurde jeweils kurz skizziert, welche Möglichkeiten es für eine PE im öffentlichen Dienst gibt und wie hoch die Praxisrelevanz der einzelnen Maßnahmen ist.

27 In Kooperation mit dem Institut für Verbundstudien NRW und der FHöV NRW.

28 Dies sind: 1. Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin und die Technische Fachhochschule Wildau, 2. die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl und 3. die Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes (Studienzentrum Saarbrücken).

29 Dieser Studiengang wird seit April 2011 angeboten. Nähere Informationen unter www.fhbund.de.

Es dürfte klar geworden sein, dass im Rahmen der PE gerade für den Öffentlichen Dienst noch ein enormer Aufholbedarf besteht. Insbesondere deshalb, weil die Ressource Personal in den letzten Jahren sträflich vernachlässigt wurde. Die Folgen kurzfristiger und zielloser Personalpolitik und PE tragen insofern alle im Öffentlichen Dienst Beschäftigten; insbesondere unsere Kunden, die Steuerzahler, weil enorme Finanzmittel planlos verschwendet werden.

Der Trend der PE geht in Richtung einer verstärkten Selbstentwicklung der Beschäftigten im Sinne einer Weiterentwicklung des Humanvermögens in der Verwaltung. Dem trägt natürlich das NSM durch das Element der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung Rechnung, weil gerade mit diesem Instrument Entwicklungspotentiale freigesetzt werden können.

Im Rahmen zukünftiger PE wird auch die Rolle von Vorgesetzten und Fachbereichsleitern immer wichtiger, denn die MA merken zunehmend, dass sie in den Zeiten des Umbruchs Halt brauchen; einen Ansprechpartner für ihre Anliegen, Wünsche und Forderungen. In diesem Zusammenhang gewinnen hier die Lernpartnerschaften wie Mentoring und Coaching sowie die MA-Gespräche zunehmend an Bedeutung.

Auf Grund der fortschreitenden Technik wird es auch im Bereich der Weiterbildung große Umwälzungen geben, wie z. B. der zukünftige verstärkte Einsatz des E-Learning und der Schaffung von online-Studienangeboten und online-Lernplattformen (wie z. B. moodle). Insbesondere gehen einzelne Fachhochschulen – wie beschrieben –

im Bereich der berufsbegleitenden (postgradualen) Aufbaustudiengängen dazu über, diese in online-Form zu konzipieren. Die Studierenden haben auf diese Weise mehr Freizeit und Flexibilität auf der einen sowie eine Ersparnis von Zeit und letztlich Geld (z. B. Fahrtkosten) auf der anderen Seite.

Sicherlich darf bei aller Begeisterung für solche online-Angebote nicht vergessen werden, dass gerade die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen wie z. B. soziale Kompetenz, Mediation, Kommunikationsfähigkeiten, usw. etwas in den Hintergrund gedrängt werden, obwohl gerade diese Aspekte eine zunehmende Rolle spielen. Hier sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen und Möglichkeiten zu schaffen, wie während durchgeführter Präsenzphasen oder Workshops diese Mängel ein Stück weit kompensiert werden können.

Dass diese zukünftigen Lernformen ein hohes Maß an Selbstdisziplin erfordern sowie die Selbstmanagement-Fähigkeiten der Studierenden auf eine harte Probe stellen, dürfte außer Frage stehen. Allerdings ist dies im weitesten Sinne ja auch bereits PE und zudem sind diese Kompetenzen bei Arbeitgebern sehr gefragt und anerkannt.

Bei der Frage, wo die Reise hingehen wird, darf nicht vergessen werden, dass gerade hier die Politik und die Verwaltungsleitung/-führung gefragt sind, die erforderlichen Strukturen und Rahmenbedingungen für ein effektives und effizientes Arbeiten zu schaffen, um ein entsprechendes Tätigwerden der Bediensteten zu ermöglichen.

Es ist davon auszugehen, dass es in vielen Verwaltungen noch einige Jahre dauern wird, bis sich eine „wirklich“ neue Verwaltungssteuerung – die mehr sein muss als ein „Etikettentausch“ – mit einem funktionierenden Personalmanagement und integrierter PE in den Köpfen der MA und in der Organisation selbst durchgesetzt haben wird.

Literaturverzeichnis

Anmerkung: Die Zitierweise im Text erfolgt mit einem Kurztitel, der im Literaturverzeichnis in eckigen Klammern aufgeführt ist.

Baunack-Bennefeld, Ulla/Kutz, Joachim/Weidemann, Holger, 2002: [Personalmanagement] in: *Verwaltungsmodernisierung/Neue Steuerungsmodelle – Darstellung*, Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag, 2002, S. 1–66

Berthel, Jürgen/Becker, Fred G., 2003: [Personal-Management] – *Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit*, 7. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 2003

Bischoff, Detleff (Hrsg.), 2000: [Modernisierung durch Ausbildung] – *Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Sektor*, Berlin: Hitit, 2000

Budäus, Dietrich, 1994: [Public-Management] – *Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, 4. Auflage, Berlin: edition sigma, 1994

Damkowski, Wulf/Precht, Claus, 1995: [Public-Management] – *neuer Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor*, Stuttgart: Kohlhammer, 1995

Flendt, Maria/Wurst, Claudia, 2003: [Rotation fördert die Entwicklung der Beschäftigten] – *Systematischer und geplanter Stellenwechsel als Personalmanagementinstrument*, in: *Innovative Verwaltung*, Heft 11/2003, S. 21–23

Hodel, Markus, 2001: [Organisationales Lernen in der Gemeinde] – *Eine Prozess- und Produktbetrachtung*, S. 343 – 364, in: *Lengwiler, Christoph/Käppeli Stephan* (Hrsg.), *Gemeindemanagement in Theorie und Praxis*, Chur; Zürich: Rüegger, 2001

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1994: [Bericht Nr. 13/1994] – *Personalentwicklung – Grundlagen für die Konzepterarbeitung*, Köln, 1994

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1996: [Bericht Nr. 6/1996] – *Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell – Anforderungen an vorrangige Zielgruppen*, Köln, 1996

Klimecki, Rüdiger/Gmür, Markus, 2001: [Personalmanagement] – *Strategien – Erfolgsbeiträge – Entwicklungsperspektiven*, Stuttgart: Lucius und Lucius, 2001

Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert, 1995: [Leitbild lernende Verwaltung?] – *Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen*, Berlin: edition sigma, 1995

Oechsler, Walter, 2000: [Personal und Arbeit] – *Grundlagen des Human Resource Management und der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen*, 7. Auflage, München; Wien: Oldenbourg, 2000

Pedergnana, Maurice, 2001: [New Public Management] am Beispiel der Gemeinde Pfäffikon ZH, S. 85–106, in: *Lengwiler, Christoph/Käppeli Stephan* (Hrsg.), *Gemeindemanagement in Theorie und Praxis*, Chur; Zürich: Rüegger, 2001

Pullig, Karl-Klaus, 1993: [Personalmanagement], München; Wien: Hanser, 1993

Quinz, Norbert, 2004: [Kostensenkungsprogramme] bringen eigentlich nichts, in: *Innovative Verwaltung*, Heft 1-2/2004, S. 25

Reichard, Christoph, 1996: [Umdenken im Rathaus] – *neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, 5. Auflage, Berlin: edition sigma, 1996

Scherm, Erwald/Siß, Stefan, 2003: [Personalmanagement], München: Vahlen, 2003

Scholz, Christian, 1993: [Personalmanagement] – *informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen*, 3. Auflage, München: Vahlen, 1993

Schüler, Andreas, 2003: [Wer kommuniziert gewinnt], in: *der gemeinderat*, Heft 12/2003, S. 22 f.

Staeble, Wolfgang H., 1999: [Management] – *eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*, 8. Auflage, München: Vahlen, 1999



Falco Schuster

Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung

2., überarbeitete Auflage, 224 Seiten | DIN A5, Broschur | € 22,50 | ISBN 978-3-7869-0665-0

Falco Schuster bietet eine systematische, kompakte und praxisnahe Einführung in die spezielle Betriebswirtschaftslehre des kommunalen Verwaltungsbetriebs. Allgemein anerkanntes betriebswirtschaftliches Grundwissen wird dargestellt, die relevanten Methoden und Instrumente erläutert. In einem zweiten Schritt wird dann überprüft, inwieweit diese Methoden auf den kommunalen Verwaltungsbetrieb übertragbar sind. Aktuelle Themen wie die kommunale Doppik, die kommunale Kosten- und Leistungsrechnung oder kommunales Controlling werden in die Betrachtung einbezogen.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@deutsche-verwaltungspraxis.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

Modernisierung der Verwaltungssprache

Deskription und Einschätzung eines einzigartigen Reformprojektes – Denkansätze zur praktischen Umsetzung –

Die deutsche Verwaltung wird schon lange hinsichtlich ihrer umständlichen Formulierungsweisen kritisiert. Ein einzigartiges Reformprojekt aus Bochum soll endlich Abhilfe schaffen. Dieses setzt auf neue Kommunikationsformen und die umfassende Ergründung sprachlicher Eigenheiten. Erste Erfolge reichen dem Projekt zur Anerkennung, während ganz praktische Schwierigkeiten eine bundesweite Anwendung bislang noch erschweren.

1. Hintergründe

Schwierigkeiten im Umgang mit dem so genannten „Amtsdeutsch“ sind keineswegs neu. Bereits vor rund 100 Jahren stellte der Sprachkritiker Eduard Schill fest, dass kein Gebiet der allgemeinen Fortbildung so vernachlässigt werde, wie der Amtsstil.¹ Die deutsche Verwaltung bemüht sich zwar seit den Reformen der 1970er Jahre verstärkt um eine bürger- und serviceorientierte Arbeitsweise, die Sprache ist beim Modernisierungsprozess jedoch weitgehend ausgeklammert worden.² Die verwendeten Begrifflichkeiten sind vielfach veraltet, nach heutiger Rechtschreibweise teilweise falsch und können bisweilen vom fachkundigen Bürger schwer nachvollzogen werden. Dennoch tradieren sich diese überholten Ausdrucksweisen auffälligerweise mit hoher Beständigkeit über Generationen von Verwaltungsmitarbeitern. Schon Schill machte für dieses Phänomen die Besonderheit der Verwaltung verantwortlich, bei der vor allem Geschriebenes Geltung erlangt, und beim Abfassen von Formularen stets ältere Texte als Muster herangezogen werden.³ Die Schwierigkeiten im Umgang mit Verwaltungstexten haben zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger vielfach falsche Rückschlüsse ziehen und nicht angemessen auf die Schreiben reagieren können. Hierdurch wird die Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Verwaltung unnötig verlängert, was für die Behörden mehr Arbeitsaufwand und damit Kosten bedeutet. Zudem weist die Sprache insgesamt Tendenzen eines überholten Obrigkeitsstiles auf, der dem heutigen

Selbstverständnis einer Demokratie diametral entgegen steht und die Akzeptanz der jeweiligen Behörde verringert.⁴

Eine Reform der Verwaltungssprache scheint daher der richtige Schritt zu sein, und tatsächlich hat es in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Reformversuche gegeben. An dieser Stelle soll einer der Ansätze betrachtet werden, der vom Bochumer „Internetdienst für eine moderne Amtssprache“ (IDEMA) entworfen wurde. Das Projekt von IDEMA macht sich die technischen Möglichkeiten des Internets zu nutze, um das Amtsdeutsch auf Schwachstellen hin zu analysieren und dem Verständnis fachkundiger Bürger anzupassen. Die Auszeichnung des Projektes als „Ort im Land der Ideen“, die die Bundesregierung 2008 an das germanistische Institut der Ruhr-Universität Bochum vergeben hat, zeigt, dass neben der Öffentlichkeit insbesondere auch die Politik einer Verbesserung der Verwaltungssprache erhöhte Bedeutung beimisst.⁵ Folgerichtig beteiligt sich seit Juli 2008 am Projekt „IDEMA Bund“ auch die Bundesverwaltung an der Aufarbeitung der Behördenschreiben, womit die Bochumer Sprachforscher bereits enorme Erfolge und ein gewisses Maß an Anerkennung verzeichnen können.⁶

2. Stand und Optimierungsbedarf der Verwaltungssprache

Die Verwaltungssprache hat die Aufgabe, staatliche Entscheidungen umzusetzen, zu legitimieren und transparent zu machen. Sie soll demnach als Bindeglied zu den Bürgerinnen und Bürgern fungieren.⁷ In der insbesondere schriftlichen Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Behörden bestehen allerdings die erwähnten sprachlichen Hürden, die durch verschiedene Faktoren, wie die Fachsprachlichkeit, die notwendige Rechtssicherheit aber auch die spezifische Organisation des Verwaltungshandelns bedingt sind.⁸ Die Mitarbeiter einer Verwaltung verwenden bereits während ihrer Ausbildung erlernte Textbausteine, Ausschnitte aus Gesetzestexten und juristische Formulierungen als Musterbeispiele, um beim Verwaltungshandeln den Ansprüchen der Gesetzgebung nachkommen zu können und um unzutreffende Formulierungsweisen zu verrin-

* Sven Brüner studierte an der Exzellenz-Universität Konstanz, Department Politik- und Verwaltungswissenschaft. Dr. Markus Reiners lehrt an der Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft und der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg; er ist zzt. ferner geschäftsführender Direktor des Inposico Institute Stuttgart, Public Sector Research Center and Advisory Group.

1 Schill, Eduard, Hundert Fehler des Amtsstils. Handbuch für Behörden und Beamten, München¹⁰ 1913, III.
2 Vgl. Blaha, Michaela / Fluck, Hans-Rüdiger, Moderne Verwaltung – moderne Sprache? In: Antos, Gerd (Hg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim 2008, 284 – 294 und Blaha / Fluck, Verwaltungssprache und Textoptimierung – am Beispiel IDEMA (Internet-Dienst für eine moderne Amtssprache), in: Pittner, Karin (Hg.), Beiträge zu Sprache und Sprachen, 6. Vorträge der 16. Jahrestagung der Gesellschaft für Sprache und Sprachen (Gesus e. V.) München 2008, 29 – 39.
3 Vgl. Fn 1, III; dazu: Fluck, Zur Optimierung der Verwaltungssprache – gestern und heute, in: Estudios Filológicos Alemanes 13 (2007), 57 – 70.

4 Vgl. Blaha, Verwaltungssprache und Textoptimierung – am Beispiel IDEMA, 32; Fluck, Probleme bei der Bürger-Verwaltungs-Kommunikation in Deutschland und anderen europäischen Ländern, in: Estudios Filológicos Alemanes 11 (2006), 75 – 86 sowie Fluck, Sprachliche Aspekte der Bürger-Verwaltungskommunikation – Situationsbeschreibung und Forschungsperspektive, in: Muttersprache 3 (2004), 193 – 205.
5 Vgl. Ulbrich, Mario, Germanisten entrümpeln das Amtsdeutsch. Sprachforscher der Ruhr-Univ. übersetzen Behördensprache, in: Freie Presse Chemnitz vom 15.8.2008. Zur Auswahl der über IDEMA berichtenden Artikel: www.moderne-verwaltungssprache.de (15.9.2010).
6 Vgl. Sprachforscher nehmen sich die Amtssprache vor, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 2.8.2008.
7 Vgl. Fluck, Probleme bei der Bürger-Verwaltungs-Kommunikation, 75.
8 Zur Auflistung sprachlicher Kritikpunkte vgl. z.B. Blaha, Fn 4, 30f.

gern. Zudem kann mittels dieser standardisierten Floskeln wertvolle Arbeitszeit eingespart werden.⁹ Dies bedeutet allerdings auch, dass sich die Verwaltungssprache als äußerst widerständig gegenüber den sprachlichen Tendenzen der Gemeinsprache erweist.¹⁰

Laut dem Bochumer Germanisten Hans-Rüdiger Fluck wurden diese sprachlichen Probleme in der Öffentlichkeit in den letzten Jahren zunehmend thematisiert, womit gleichzeitig eine massive Kritik und die Forderung nach Sprachverbesserungen verbunden war.¹¹ Bis in die jüngere Zeit hinein gab es im deutschsprachigen Raum immer wieder Veröffentlichungen, die auf eine schwere Verständlichkeit von Verwaltungstexten hingewiesen haben und als Ratgeber beziehungsweise „Übersetzungshilfe“ zur Entzifferung von Verwaltungstexten dienen sollten.¹² 1998 stellte Heinrich ernüchtert fest: „*Gesichertes Wissen über den aktuellen Stand der typischen Merkmale heutiger Verwaltungssprache besitzen wir leider nicht.*“¹³ Daraus geht hervor, dass es bis zuletzt an umfassenden Arbeiten zur deutschen Verwaltungssprache mangelte, um die sprachliche Komplexität als Gesamtheit untersuchen und damit die sprachlichen Probleme systematisch angehen zu können.¹⁴ Im Jahr 2000 wurde erstmals ein Projekt zur Modernisierung der Verwaltungssprache ins Leben gerufen, welches das „Amtsdeutsch“ umfassend analysieren und Schwachpunkte in der Ausdrucksweise aufzufindig machen und letztlich ausräumen soll.¹⁵

3. Projekt IDEMA

3.1 Idee und Vorbereitung

Als im Jahr 2000 in Bochum das Projekt „Bürgerfreundliche Verwaltungssprache“ gestartet wurde, waren bereits Ansätze in den deutschen Behörden zu entdecken, den Sprachstil den Erfordernissen der Zeit anzupassen und Aspekte, wie sprachliche Gleichstellung, Servicecharakter städtischer Behörden und Umgangsformen, auch in die Formulierungsweise mit einzubeziehen.¹⁶ Zu diesem Zweck wurden in den vergangenen Jahrzehnten vielfach Orientierungshilfen und Leitfäden in den Ämtern verteilt, die den Mitarbeitern bei der Verwendung einer verständlicheren Sprache dienen sollten.¹⁷ Diese Ansätze waren jedoch lediglich grundsätzlicher Natur. Sie berücksichtigten nicht das Sprachphänomen als Ganzes und blieben insgesamt von geringer Wirkung. Dennoch meint Fluck aus diesen Versuchen schließen zu können, dass eine erfolgreiche Reform, hin zu einer bürgernahen Verwaltungssprache, prinzipiell möglich sei.¹⁸ Daher beschlossen die Stadt Bochum und das Germanistische Institut der ebendort ansässigen Ruhr-Universität im Februar 2000 zu kooperieren, um die Kommunikation zwischen den Bürgerinnen

und Bürgern sowie den Behörden zu analysieren und zu optimieren, wobei internationalen Vorbildern gefolgt wurde.¹⁹

In einem ersten Schritt untersuchten die Wissenschaftler des Germanistischen Instituts daher Schwachstellen hinsichtlich der schriftlichen Kommunikation des Sozial-, Rechts- und Bauordnungsamtes sowie des Bereiches Organisations- und Personalentwicklung der Stadt Bochum. Hiernach wurden die Behördenbriefe in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behörden überarbeitet und dabei auf einen bürgerorientierten Schreibstil geachtet. Anschließend wurden die neuen Behördenschreiben in der Praxis verwendet und in exemplarischer Weise vom Adressatenkreis hinsichtlich Akzeptanz, Verständlichkeit und Praxistauglichkeit bewertet und im Bedarfsfall angepasst.²⁰

Die Ergebnisse der Korpusanalyse des zunächst für ein Jahr laufenden Pilotprojektes bestätigten die gängigen Vorurteile gegenüber der reformbedürftigen Verwaltungssprache:²¹ So seien die Texte zu fachsprachlich, zu stark komprimiert, enthielten zu viele auch ungeläufige Abkürzungen und hätten eine unpersönliche Ausdrucksweise. Zudem sei in den meisten Fällen ein „roter Faden“ zu vermissen gewesen, wodurch die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Schreiben unnötig erschwert würde.²² Die vorgeschlagenen Alternativformulierungen wurden demgegenüber von der exemplarisch befragten Bürgerschaft zumeist bevorzugt.²³

3.2 Umsetzung und Vorgehen

Aus der ersten Korpusanalyse des Pilotprojektes entstand der Gedanke, die sehr häufig rezipierten Textbausteine der Amtsschreiben in einem dezentralen Netzwerk leicht und für möglichst viele Verwaltungsmitarbeiter zugänglich zu machen. Die überarbeiteten Bausteine ließen sich hierdurch von weiteren Verwaltungen, auch außerhalb Bochums, bequem abrufen und so ließe sich verhindern – so der Anspruch –, dass in jeder Verwaltung das „Rad immer wieder neu erfunden“ werden müsse.²⁴

2006 wurde mit den Erkenntnissen des Pilotprojektes im Fachbereich Angewandte Linguistik am Germanistischen Institut der Ruhr-Universität Bochum die Arbeit am Projekt „Internetdienst für eine moderne Amtssprache“ aufgenommen, an dem seither prinzipiell alle Verwaltungen in Deutschland teilnehmen können. Zunächst blieb die Laufzeit auf ein Jahr beschränkt, während der sich vierzehn Kommunalverwaltungen aus sieben Bundesländern beteiligten.²⁵ Seither analysiert und überarbeitet das Bochumer Team aus Redakteuren, Juristen und Verwaltungsfachleuten die von den Verwaltungen eingesandten und anonymisierten Schreiben in einem dreistufigen Verfahren, um sie anschließend allen teilnehmenden Behörden zur Einsicht zur Verfügung zu stellen. Das Verfahren gliedert sich dabei wie folgt:

9 Vgl. Blaha/Nursen Sahin, Verständliche Sprache in Verwaltungstexten und die Angst vor der Rechtsunsicherheit – Erkenntnisse aus der interdisziplinären Textoptimierung, in: Institut für öffentliche Verwaltung NRW (Hg.), Die öffentliche Verwaltung. Begleitmaterial zur Referendarausbildung, Bochum 2009, 188 – 193.

10 Vgl. Fn 8, 30.

11 Vgl. Fluck, Fn 3, 59.

12 Vgl. die Beispiele bei Fluck, Fn 7, 76.

13 Heinrich, Peter, „Grenzverschiebung durch Sprache – eine Ausbildungsaufgabe“, in: Prümm, Hans Paul (Hg.), 25 Jahre Lehre und Forschung für die Verwaltung. Festschrift der FH für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Berlin 1998, 89 – 102.

14 Vgl. Fluck, Sprachliche Aspekte der Bürger-Verwaltungs-Kommunikation, 194.

15 Vgl. Fn 14, 198; Blaha/Fluck/Förster, Michael u.a., Verwaltungssprache und Textoptimierung – ein Bochumer Pilotprojekt und seine Evaluation, in: Muttersprache 4 (2001), 289 – 301.

16 Vgl. Blaha u.a., Fn 15, 289.

17 Vgl. Blaha, Fn 4, 33.

18 Vgl. Fluck, Fn 3, 67 – 69.

19 Vgl. Händel, Daniel/Fluck/Förster u.a., Bürgernahe Verwaltungstexte: ein Kooperationsprojekt der Stadt Bochum und der Ruhr-Univ. zur Textoptimierung, in: Fachsprache 3 – 4 (2001), 139 – 152; Blaha, Für ein modernes „Amtsdeutsch“. Der Internet-Dienst für eine moderne Amtssprache IDEMA, in: Stadt und Gemeinde 3 (2006), 69f; Zur Entwicklung der Verwaltungssprache in anderen europäischen Staaten vgl. Fluck/Blaha, Amtsdeutsch a. D.? Europäische Wege zu einer modernen Verwaltungssprache, Tübingen 2010.

20 Vgl. Händel u.a., Fn 19, 139.

21 Vgl. ebd., 140.

22 Vgl. Blaha u.a., Fn 15, 293.

23 Vgl. Händel u.a., Fn 20, 149f; Blaha u.a., Fn 15, 294 – 299.

24 Vgl. Blaha, Fn 4, 33.

25 Vgl. Blaha, Fn 19, 70.

Zuerst werden die eingesandten Schriftstücke intensiv auf Aussagen hin untersucht, die mit dem Schreiben getätigt werden sollen, um anschließend die Verständlichkeit des Textes aus der Sicht eines Laien ermitteln zu können. Dazu wird im weiteren Verfahren eine Schablone von Kriterien an das Schreiben gelegt, die einer erleichterten Lesbarkeit dienlich beziehungsweise hinderlich sein könnten. Mittels dieser, aus der inzwischen mehrjährigen Erfahrung des Bochumer Teams, entwickelten Textkriterien, werden einzelne Passagen oder Begriffe in eine verständlichere Schriftsprache umformuliert, wobei immer auch der verwaltungsspezifische Hintergrund des Textes berücksichtigt werden muss. Hiernach wird der Textentwurf von der beteiligten Behörde auf seine Praktikabilität und Präzision hin begutachtet und gegebenenfalls so oft von IDEMA überarbeitet, bis ein möglichst hoher Grad sowohl an Rechtssicherheit als auch an Verständlichkeit erreicht, und der Entwurf von der entsprechenden Verwaltung angenommen wird. Im letzten Schritt wird das Schreiben für die IDEMA-Datenbank aufbereitet, indem es in einzelne Abschnitte und Schlagworte untergliedert wird, die nach einer Suchanfrage in der Datenbank aufgerufen werden können. Damit ist es allen Kunden möglich, das gesamte Schreiben, bestimmte Textpassagen oder auch nur einzelne Begriffe in der überarbeiteten Fassung - teilweise auch zusätzlich in der ursprünglichen Fassung - aufzurufen, um sich beim Verfassen ähnlicher Schreiben daran zu orientieren.²⁶ Das Verfahren wird von Blaha/Fluck als einerseits „*sehr zeitintensiv*“ beschrieben.²⁷ Andererseits betonen Blaha/Fluck die daraus für die teilnehmenden Verwaltungen entstehenden Vorteile, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.²⁸

3.3 Leistungsspektrum

Ein Nutzen besteht darin, dass die teilnehmenden Verwaltungen bei der Modernisierung der Amtsschreiben auf die fachkundige Unterstützung nicht nur von Germanisten, sondern auch von Juristen und Verwaltungsfachleuten zurückgreifen können. Damit bleibt den Verwaltungen die Notwendigkeit erspart, im Zweifel eine fachkundige Person ausfindig zu machen und zu engagieren. Zudem ergibt sich durch die Möglichkeit, auf die bestehende Datenbank zurückgreifen zu können, um Textelemente beim Abfassen eines Amtsschreibens direkt zu übernehmen, eine bedeutende Zeitersparnis. Bei Verwaltungsvorgängen, die nunmehr mittels der modernisierten Verwaltungssprache vorgenommen werden, ist wiederum mit einer Zeit- und Aufwandsersparnis zu rechnen, da die vereinfachten Formulierungen weniger Rückfragen und Missverständnisse bei den Adressaten hervorrufen. Nach einer Umfrage der Bochumer Projektgruppe aus dem Jahr 2001 steigt mit der bürgerorientierten Schreibweise zudem tendenziell die Akzeptanz und die Zufriedenheit der Bürger mit der entsprechenden Behörde.²⁹

Nicht ausgelassen werden darf bei einer Bewertung des Reformprojektes zudem der Beitrag zur Erforschung und Erläuterung der deutschen Amtssprache. Während bisherige Untersuchungen stets lediglich eine begrenzte Auswahl an Schwachstellen in der Behördensprache ausmachen, erhebt das inzwischen etwa zehnjährige Programm den Anspruch, jede Art von Amtsschreiben in allen Bestandteilen auszuwerten und in der Erforschung der gesamten Verwaltungssprache zu berücksichtigen.

Nach den positiven Eindrücken, die bis 2007 gewonnen werden konnten, vergrößerte sich die Anzahl der teilnehmenden Verwaltungen zunächst auf 18,³⁰ dann auf 22 (Stand: August 2008),³¹ womit neben der bereits erwähnten Auszeichnung durch die Bundesregierung ein Zuwachs an Interesse und demnach auch in gewisser Weise eine Bestätigung des gesamten Projektes zu verbinden ist. Dennoch soll im Folgenden verglichen werden, inwieweit IDEMA dem von Blaha/Fluck konstatierten Anspruch gerecht wird, „*Forschung und Praxisorientierung auf besondere Weise*“ miteinander zu verknüpfen.³²

4. IDEMA in der Praxis

Um die Umsetzbarkeit des Projektes IDEMA in der Praxis zu überprüfen, wurde ein näherer Blick auf die Verwaltung der südbadischen Stadt Konstanz geworfen, bei der seit Anfang 2010 die Dienste des IDEMA-Teams in Anspruch genommen werden. Dabei wurde festgestellt, dass es trotz fächerübergreifender Expertise und den beschriebenen positiven Effekten, gerade in der Einführungsphase der modernen Verwaltungssprache, Schwierigkeiten zu überwinden gibt, die von IDEMA bislang offenbar wenig beachtet werden:

Es liegt nahe, dass eine erfolgreiche Modernisierung der Verwaltungssprache von der Bereitschaft der Mitarbeiter einer Behörde abhängig ist, sich die neuen, ungewohnten Sprachmuster anzueignen. Da in der Einführungsphase die alltägliche Arbeitsbelastung grundsätzlich nicht abnimmt, und die Beschäftigten allenfalls für die Dauer von Sprachschulungen freigestellt werden können, muss den Mitarbeitern kurz- bis mittelfristig ein erhöhter Arbeitsaufwand angelastet werden, wenn sie herkömmliche Aufgaben in ungewohnter Weise bewerkstelligen sollen. Um vor Beginn der Reform Rückhalt innerhalb der Mitarbeiterschaft für die Modernisierung zu gewinnen, muss daher äußerst überzeugend für den zukünftigen Nutzen einer zeitgemäßen Verwaltungssprache geworben werden, sodass die Beschäftigten die Ziele der Sprachreform zu ihren eigenen machen. Dies lehrt uns die Verwaltungsreformforschung.

Auch bei der Umsetzung der Reform gibt das IDEMA-Team keinen Idealweg vor, wie die Neuerungen in das etablierte System möglichst effizient und nachhaltig auf die gesamte Administration angewandt werden können. Schließlich können selbst in kleineren Verwaltungen schwerlich sämtliche Mitarbeiter am kosten- und zeitaufwändigen Sprachunterricht teilnehmen. Die jeweiligen Verwaltungen sind daher bislang auf die Entwicklung eines eigenen Programms angewiesen. In Konstanz wurden so zunächst 25 Mitarbeiter der Stadtverwaltung bei den Seminaren von IDEMA in der modernen Verwaltungssprache unterrichtet. Sie sollen als Multiplikatoren standardisierte Formulare und Textteile austauschen, die zentral im internen Netzwerk der Stadt gespeichert sind und auf die bei Bedarf zurückgegriffen wird. Dadurch geraten die modernen Formulierungsweisen geradezu unterschwellig in die Konstanzer Verwaltungssprache. Durch den ständigen Kontakt mit angepassten Schreibweisen sollen sich auch die übrigen Beschäftigten der Stadtverwaltung den Gebrauch einer moderneren, verständlicheren Schreibweise aneignen.

Zudem ist bislang vom Konzept nicht berücksichtigt worden, wie mit Standardvorlagen umgegangen werden soll, die etwa einer übergeordneten Verwaltungsinstanz entstammen. Solange die Mehrzahl

26 Vgl. Blaha, Fn 4, 34–37.

27 Vgl. ebd., 34.

28 Vgl. ebd., 37f.

29 Zur Auswertung der Befragung: Blaha u.a., Fn 15, 294–300.

30 Vgl. Blaha, Fn 4, 34.

31 Vgl. Ronge, Birgitta, Kampf dem Amtsdeutsch, in: Rheinische Post vom 15.8.2008.

32 Vgl. Blaha, Fn 4, 37.

der bundesdeutschen Administration ihre Sprache nicht grundlegend erneuert, wird es zwangsläufig zu sprachlichen Differenzen zwischen den Amtsschreibern kommen. Um konsequent zu sein, müssten auch für Amtsschreiben an externen Verwaltungseinheiten Übertragungen aufbereitet werden. Zweifelsohne würde dies erhebliche Kosten nach sich ziehen. Zur Rechtfertigung des Anspruchs einer ambitionierten Behörde, den Bürgerinnen und Bürgern keine Fachsprache mehr zuzumuten, wäre dieser Schritt allerdings folgerichtig und notwendig.

5. Schlussbemerkungen

Die Eigenheiten des Amtsdeutschen erschweren einen pragmatischen, zielorientierten Kontakt zwischen den Behörden und der Bürgerschaft. Bisherige, teilweise auch die Verwaltungssprache berücksichtigende Reformen in den Ämtern haben keinen umfassenden Wandel herbeiführen können, was möglicherweise auf die fehlende Systematik zurückzuführen ist. An diesem Punkt setzt das Konzept des Internetdienstes für eine moderne Amtssprache an, das sich zum Ziel gesetzt hat, das Amtsdeutsch gänzlich zu analysieren und die sprachlichen Hürden durch allgemein verständliche Formulierungen zu ersetzen. Nach nunmehr über zehn Jahren, in denen das Projekt um die Bochumer Wissenschaftler reifen konnte, zeigt sich, dass das Vorhaben von Politik und Öffentlichkeit einhellig begrüßt wird und in der Praxis erste Erfolge für sich beanspruchen kann.

Dennoch sind einige Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung des Konzeptes festzuhalten, die bislang nicht berücksichtigt worden sind. Dies fällt vor allem vor dem Hintergrund der von IDEMA beanspruchten Systematik auf, die offenbar nur die Verwaltungssprache selbst, nicht jedoch die in der Verwaltung bei einer Modernisierung ablaufenden Mechanismen berücksichtigt, und die einen Projektfortgang üblicherweise erschweren. IDEMA blendet damit einen immanent wichtigen Arbeitsschritt bislang aus und ver gibt die Gelegenheit, das eigene Verfahren effizienter zu gestalten. Inzwischen geäußertes Interesse am Vorgehen in Konstanz lässt vermuten, dass die Möglichkeiten einer Erweiterung der Dienstleistungen von IDEMA in Erwägung gezogen werden. Nachdem bislang

in verschiedenen Verwaltungen diverse Lösungswege für die anfänglichen praktischen Problematiken entwickelt worden sind, sollte es dienlich sein, die jeweiligen Projektleiter zu einem gegenseitigen Gedankenaustausch anzuregen. Aus einem solchen Austausch könnten Idealwege erarbeitet werden, die dem gesamten Projekt IDEMA zu mehr Praktikabilität und Effizienz verhelfen würden.

Die selbstständige Planungsarbeit, die bei der Umsetzung der Modernisierung in Konstanz nötig ist, macht deutlich, dass es grundsätzlich an individueller Berücksichtigung der einzelnen Kunden und der jeweiligen Gegebenheiten mangelt. Die Zuteilung von Ansprechpartnern und die Etablierung eines Feedback-Systems könnten hingegen mit relativ geringem Aufwand Abhilfe schaffen. Eine individuellere Betreuung würde die Erfolgsquote des Projektes erhöhen, und sich wiederholende Muster könnten aufgrund gesammelter Erfahrungen aus vergleichbaren Verwaltungen gezielt aufgegriffen werden.

Angesichts des Nachholbedarfs an Bürgerorientierung, der damit verbundenen Durchdemokratisierung der Verwaltung sowie der mit der Bürgerorientierung einhergehenden Arbeiterleichterungen, ist der Administration allerdings bundesweit die Modernisierung der Verwaltungssprache zu empfehlen. Sowohl die theoretischen Überlegungen aus Bochum, als auch die praktische Erfahrung aus Konstanz legen den Schluss nahe, vorwiegend bei der Ausbildung von Verwaltungsfachleuten auf eine Befähigung zur Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zu achten, da dort die überholten, unliebsamen Textmuster der Verwaltungssprache erlernt werden.

Entgegen der Äußerung von Blaha/Fluck muss das „Rad“ hinsichtlich einer praktischen Umsetzbarkeit, bislang auch in den am IDEMA-Projekt teilnehmenden Verwaltungen, immer wieder neu erfunden werden. Der Anspruch aus Bochum, Forschung und Praxisorientierung auf besondere Weise miteinander zu verknüpfen, ist daher als „noch nicht erfüllt“ zu werten. Hier besteht Nachholbedarf. Solange dies nicht geschieht, hängt der Erfolg des gesamten Reformprojektes stets aufs Neue vom Engagement und Einfallsreichtum der Koordinatoren in den jeweiligen Gemeinden ab. Das Projekt IDEMA empfiehlt sich dennoch herausragend durch unerlässliche und bislang einzigartige Grundlagenforschung.



Klein/Niehués/Siegel
Bürgerliches Recht
 Grundriss | 480 Seiten | Broschur
 € 22,50 | ISBN 978-3-7869-0664-3

In die komplexen Zusammenhänge des Zivilrechts führt dieses Lehrbuch auf verständliche Weise anhand zahlreicher Beispiele ein. Praxisnah werden die Fragestellungen erörtert, die für das Gesamtverständnis des Bürgerlichen Rechts, aber auch für die in der öffentlichen Verwaltung speziell erforderlichen Kenntnisse von

Bedeutung sind. Zugunsten der ausführlichen Darstellung des Vertragsrechts, Familien- und Erbrechts wurden andere Kapitel, die für die universitäre Juristenausbildung relevant sind, allenfalls in Grundzügen dargestellt. Studierende der Verwaltungsfachhochschulen und Studieninstitute, aber auch Studierende anderer Fachbereiche, von denen juristische Kenntnisse erwartet werden, erwerben hier ein fundiertes Grundwissen des Zivilrechts.



Reiner Stein
Bescheidtechnik
 344 Seiten | DIN A5 | Broschur
 € 22,50 | ISBN 978-3-7869-0698-8

Der Entwurf einer praxistauglichen Verwaltungsentscheidung wird nicht nur von Studenten und Lehrgangsteilnehmern der Verwaltungsschulen und -fachhochschulen verlangt, sondern zunehmend auch von Jura-Studenten und Rechtsreferendaren in Ausbildung und Prüfung.

Ihnen wird das vorliegende Lehrbuch als Wegweiser helfen, sich rasch und gezielt einen Überblick über die von den Verwaltungsbehörden zu fertigenden Bescheide zu verschaffen. Der Autor hat für die didaktische Konzeption des Buches seine mehrjährige Erfahrung als Dozent an einer Verwaltungsfachhochschule ausgewertet.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@deutsche-verwaltungspraxis.de
 Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

ABC – Glossar – XYZ

Der Verwaltungssprache ergeht es wie anderen Fachsprachen: sie unterliegt einem ständigen Wandel. Neue Fragestellungen, Gegenstände, Sachverhalte, Methoden, Erfahrungen und Erkenntnisse bringen neue Begriffe hervor oder nutzen vorhandene Begriffe. Alte Fachausdrücke verschwinden. Die neuen oder mit verändertem Inhalt verwendeten Begriffe entstehen in Deutschland oder entstammen europarechtlichen Vorgaben. Sie gehen in die Gesetzgebung und in das Verwaltungshandeln ein und machen auch nicht vor angelsächsischen Termini halt. Das hier und in den folgenden Heften abgedruckte Glossar will dem Leser aktuelle und bedeutungsvolle neue Wortprägungen erklären.

Dienst nach Vorschrift

Mit diesem Appell warten von Zeit zu Zeit bestimmte Gruppen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst (z. B. Krankenhausärzte, Pflegekräfte, Lehrer, Sozialarbeiter und Verkehrspolizisten) und ihre Gewerkschaften auf, um ihre Interessen an vornehmlich höherem Einkommen – daneben auch an verbesserten Arbeitsbedingungen und Beförderungschancen – durchzusetzen. Da Beamten das Streikrecht verwehrt ist, behelfen sie sich oft gemeinsam mit den gruppenzugehörigen Angestellten mit dieser Arbeitskämpfvariante. Die beamteten und/oder angestellten Bediensteten bleiben ihren Arbeitsplätzen zwar nicht fern, betätigen sich aber ausgesprochen penibel, will sagen: wenden formale und materielle Regeln sowie administrative Usancen exzessiv an. Im Ergebnis entstehen unter anderem verlängerte Bearbeitungszeiten, weniger Auskünfte, Beratung und Betreuung, aufgeschobene Bescheide und Zahlungen sowie geringer Service. Für darauf angewiesene Bürger und Unternehmen folgen daraus nicht unerhebliche Einbußen – und damit der für die „Diensttuenden“ erwünschte Druck auf Gesetz- und Arbeitgeber.

Der Verlangsamung im Leistungsverhalten der Gruppe ist rechtlich kaum beizukommen, denn die Mitarbeiter halten ihre Dienstzeiten ein und verweisen auf die akribische Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Aus Sicht der Amts- bzw. Behördenleiter stagnieren die Arbeitsprozesse, die betroffene Öffentlichkeit kritisiert den Schlendrian und die Allgemeinheit straft unterdurchschnittliche Leistungen mit Misstrauen, Unbehagen, Spott, Vorurteilen und Kritik.

Die Bereitschaft der im öffentlichen Dienst Tätigen, Dienst nach Vorschrift zu erledigen, wächst in dem Maße, wie der einzelne Beamte oder Tarifbeschäftigte mit seiner Situation unzufrieden ist und das gesellschaftliche Ansehen seiner Berufsgruppe abnimmt. Viele verabschieden sich lange vor dem Ruhestand von ihrem Beruf, kündigen innerlich, erklären sich für überlastet, sind häufig krank und identifizieren sich nicht mehr mit ihrem Dienst bzw. ihrer Dienststelle. Der kollektive Dienst nach Vorschrift kommt dann für das individuelle Verhalten wie gerufen.

Um diese für alle Beteiligten unerwünschten Wirkungen zu vermeiden, sollte verstärkt auf sinngebende Motivation Wert gelegt werden. Gewiss spielt die Bezahlung eine graduelle Rolle. Essentiell ist

für die Zufriedenheit jedoch die Organisationskultur, das heißt: wie man miteinander umgeht, welche Behörden- und Arbeitsziele – via Mitarbeitergespräche kommuniziert – in Form von Zielvereinbarungen angestrebt werden sollen, wie die Arbeitsteilung erfolgt, wie die Ergebnisse beurteilt werden und welche Anreize winken oder Sanktionen drohen. In den meisten Fällen wird man mindestens durchschnittliche Leistungen und über solche Basis- bzw. Grundleistungen hinaus zusätzliche Leistungen, manchmal selbst Höchstleistungen, hervorbringen. Motivation setzt freilich bei den Vorgesetzten außer fachlichen personale Kompetenzen (Kommunikations- und Teamfähigkeit, Eigenständigkeit, Lernkompetenz und Verantwortung) voraus, an denen es aber vielfach hapert.

Städtetypen

Städte und allgemeiner: Kommunen teilt man gern nach Größenklassen ein. Je nach Einwohnerzahl werden in Deutschland Weltstädte mit über einer Million Menschen, Großstädte ab 100.000, Mittelstädte ab 30.000 und Kleinstädte ab 10.000 unterschieden. Andere Einteilungen gliedern nach der kommunalen Verfassung in kreisfreie Städte, große Kreisstädte und kreisangehörige Städte, Verwaltungsgemeinschaften und Ortsgemeinden oder danach, ob sie Aufgaben als Ober-, Mittel- oder Unterebenen wahrnehmen. Diese Klassifikationen erlauben pauschale Rückschlüsse auf Bebauung, Infrastruktur, Verkehrssituation, Wohndichte, Verwaltungskraft und Alltagsleben der Menschen.

Die Zugehörigkeit zu diesen gegenwartsbezogenen Städtetypen wirkt sich auf die verfassungsrechtliche Stellung sowie auf die politische und finanzielle Eingliederung in das Land und gegebenenfalls in den Gemeindeverband aus.

Manche Städte streben einen davon abweichenden zukunftsorientierten Typ an. Er soll ein besonderes Profil verleihen und sie von anderen Städten unterscheiden. Oft wollen sie damit ihre Leistungsstärke hervorkehren, im Vergleich mit verwandten oder benachbarten Städten ihre Wettbewerbsfähigkeit betonen und in der Öffentlichkeit auf sich aufmerksam machen – letztlich mit dem Ziel, die Attraktivität der Stadt zu erhöhen. Dem (Ober-)Bürgermeister und Gemeinde- (Stadt-)rat eröffnen sich je nach Ausgangslage mehrere Alternativen. Besitzt die Stadt ein gutes Image, lässt sich dessen Pflege erstens vertiefen oder zweitens erweitern. Hat die Stadt dagegen einen wenig schmeichelhaften Ruf, gilt es ihn abzulegen und ihn positiv zu wenden entweder drittens durch neue Akzente oder viertens durch Neuanfang.

ad 1: Angenommen eine Stadt hat sich in ihrer langjährigen Geschichte als Universitätsstadt mit Forschungsinstituten, Bibliotheken, Rechenzentren, Wissenschaftlern, Studierenden, Studentenwerken, Sportstätten und einer dementsprechenden privaten und kommunalen Infrastruktur etabliert, ist sie gut beraten, wenn sie einen Schwerpunkt intensivierende Standortpolitik betreibt. Eine jüngst erschienene Studie des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft plädiert am Beispiel von 16 deutschen Städten (Aachen, Braunschweig, Bremen und Bremerhaven, Essen, Hamm, Jena, Karlsruhe, Kiel, Konstanz, Lübeck,

* Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn ist Präsident der SRH Hochschule Berlin und Präsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt am Main.

Magdeburg, Mainz, München, Münster, Oldenburg und Rostock) für eine „wissenschaftsbasierte Stadtentwicklung“, um das Stadtprofil in einer Wissensgesellschaft zu schärfen und Partnerschaften zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern, letztlich um zusätzliche Effizienzvorteile durch Kommunikation und Kooperation zu nutzen.

ad 2: Eine zweite Option besteht in der Erweiterung des bisherigen typischen Spektrums der Stadt. Eine Hochschulstadt beispielsweise „unterfüttert“ die Stadt mit Schulen, fördert Universitätsmedizin und medizinische Versorgungszentren, sucht medizintechnische Unternehmen und Pharmaindustrie anzusiedeln und findet in der „Medi-City“ eine zusätzliche Corporate Identity. Verfügt eine Stadt über einen hohen Anteil an Industriebetrieben mit saisonalen Schwankungen und konjunkturellen Risiken, empfiehlt sich Wirtschaftsförderung in Richtung auf Handels- und Dienstleistungsgewerbe und Freie Berufe. Sind die Einwohner besonders sportbegeistert, wird eine Stadt Schulsport, Sportvereine, Sportstätten, Sportartikelgeschäfte und -industrie, Sportgroßveranstaltungen usw. unterstützen und ihr Ansehen als Sportstadt mehren. Oder eine von Ausländern der gleichen Nationalität geprägte Stadt verfolgt das Ziel einer allgemeinen Internationalisierung, um eine gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Pluralität zu erreichen.

ad 3: Neue Akzente sollte eine Stadt setzen, wenn ihr Image nicht zum Besten steht. Handelt es sich um eine Schlaf- bzw. Trabantenstadt einer benachbarten Stadt, die mit Arbeitsplätzen, Einkaufsläden, Schulen, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen aufwarten kann, wird man Strategien gegen das Aus- und Einpendeln ergreifen. Wo liegen die Defizite der eigenen und der Nachbarkommune und wie lassen sie sich kompensieren? Führen interkommunale Zusammenarbeit, insbesondere eine koordinierte Ansiedlungspolitik und das regional abgestimmte und vereinbarte Betreiben größerer Ausstellungen, Messen, Theater, Krankenhäuser, Hochschulen, Erholungseinrichtungen, Flughäfen usw., zu einer angemesseneren Verteilung in der Region? Ist die unattraktive Stadt in der Lage, finanzielle Anreize für Bürger und Gewerbebetriebe zu schaffen? Besitzt die Stadt – trotz misslicher Lage – genügend Verwaltungskraft, vorbildliches Verwaltungshandeln zu praktizieren, zum Beispiel bei der Jugendhilfe, Altenbetreuung, im schulischen Bereich, im Umweltschutz, beim Aufbau einer Verkehrs- oder Telekommunikations-Infrastruktur („T-City“), bei der Haushaltsbewirtschaftung und/oder beim Übergang von der Kameralistik zur Doppik?

ad 4: Während die Akzentverschiebung in einer Stadt Wandel beinhaltet, bricht ein Neuanfang mit der Vergangenheit. Das bisherige, oft kritisierte kommunale Erscheinungsbild findet ein Ende. Beispiele: Reindustrialisierung und Umwidmung von Industriebrachen nach der Wende leiten in ostdeutschen Städten eine Umkehr (engl. turn around) ein, das Schließen von Kasernen und Militäreinrichtungen erzwingt Konversionen, auch die Stilllegung von Bergwerken, Hütten und Zechen verändert die Beschäftigten- und Bevölkerungszahlen und -strukturen, ebenso die Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Besonders schwierig gestaltet sich der Neuanfang für eine Stadt, wenn sie Auswege aus Verarmung, Vandalismus, Verslumung oder Verwahrlosung sucht und sich die Kommunalpolitik Wunschvorstellungen verschreibt, etwa Urbanität zurückzugewinnen will respektive muss und beispielsweise mit Kulturtourismus starten möchte.

Verwaltung der Verwaltung

Hier verbinden sich ein funktionaler und ein institutioneller Aspekt. Ersterer beinhaltet eine büromäßige Tätigkeit im Dienste anderer Funktionen, etwa der Beschaffung, Erstellung und Abgabe von Leistungen an Dritte. Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Verwaltung als Amt, Behörde, Dienststelle, Organisationseinheit bzw. Institution. Verständlicher wird die Bezeichnung, wenn man von Verwalten in einer Verwaltung spricht – analog von der Verwaltung oder vom Verwalten in einem Unternehmen.

Eine Verwaltung als Institution erbringt öffentliche Dienstleistungen und die dafür notwendigen Prozesse lassen sich arbeitsteilig primär den nach außen gerichteten Leistungen (Produkten, Genehmigungen, Auskünften, Beratungen, Prüfungen, Ein- und Auszahlungen usw.) und den inneren Leistungen zuordnen. Letztere bilden gewissermaßen Leistungen vor der Klammer und steuern als sog. Querschnittsaufgaben die Fachaufgaben. Querschnittsaufgaben, meist in Allgemeinen, Haupt- oder Z-Abteilungen gebündelt, umfassen Grundsatzangelegenheiten sowie Personalmanagement, Haushaltswirtschaft und Organisation; neuerdings ergänzt um Controlling und Informationssysteme. Dieser interne Aufgabenbereich resp. die Verwaltung der Verwaltung soll die eigentlichen Fachaufgaben für Externe (z.B. andere Behörden, Bürger bzw. das Publikum, Firmen bzw. die Wirtschaft) entlasten. Man geht davon aus, dass die Fachleute „an der Front“ beispielsweise als Ärzte, Architekten, Bibliothekare, Chemiker, Forstwirte, Gewerbeaufsichter, Ingenieure, Jugendhelfer, Juristen, Landesentwickler, Lehrer, Museumspädagogen, Naturschützer, Sozialarbeiter, Straßenverkehrspolizisten, Verbraucherschützer oder Wirtschaftsförderer tätig sind und von ihnen keine „Back Office“-Arbeiten verlangt werden.

Dieses Organisationskonzept ist nicht unumstritten. Es hat vielfach dazu geführt, dass aus den als Serviceeinheiten eingerichteten Querschnittsabteilungen samt entsprechenden Referaten sich dominierende Instanzen entwickeln. Von bürokratischem Zentralismus in den Verwaltungen ist die Rede, auch im Hinblick auf ganze Verwaltungen wie Landesverwaltungsämter, Landesämter für Besoldung und Versorgung, Bundesvermögensamt oder Bundesamt für Wehrverwaltung.

Eine ähnliche Entwicklung nahmen im Übrigen Unternehmen, die die Querschnittsaufgaben dann weniger Juristen als Betriebswirten anvertrauten. Mittlerweile folgt man bei großen und mittelgroßen Unternehmen einem gegensätzlichen Konzept – Stichwort: Profit Center. Eingang fand es auch in Staats- und Kommunalverwaltungen im Ausland, dort als Performance Centers bezeichnet; inzwischen ebenso in größeren Stadtverwaltungen in Deutschland unter dem Begriff Fachbereiche. Sie vereinen Fach- und Ressourcenkompetenz, so dass zum Beispiel eine städtische Bauverwaltung nicht nur die planerischen, bautechnischen und baurechtlichen Fachaufgaben erfüllt, sondern auch für Organisation, Personal und Finanzen zuständig ist. Jetzt achtet man mehr auf Kosten, gewinnt Entscheidungsspielräume, ist flexibler, zeitlich schneller, erspart sich die Koordination mit anderen Abteilungen, muss allerdings Wirtschaften, Rechnung legen und erweiterte Verantwortung übernehmen. Die Verbindung der Fachaufgaben mit den Ressourcen erfordert Teamarbeit. Die Steuerung der Leistungszentren seitens der Behördenleitung erfolgt mittels Budgets. Aus der monokratischen Behördenleitung wird wegen der komplexen Aufgabenverflechtung oft ein arbeitsteilig zusammengesetztes Leitungsgremium.

Der Bericht aus Berlin – Gesetzgebung des Bundes 2011

In den Berichtszeitraum¹ fallen die Monate Januar bis Mai 2011. Die im letzten Bericht aus Berlin noch als Gesetzentwurf erwähnte² Aussetzung der Wehrpflicht ist nunmehr Gesetzeswirklichkeit geworden. Gleiches gilt für den Bundesfreiwilligendienst, da der Zivildienst mit der Aussetzung der Wehrpflicht entfallen ist. Ein Gesetz mit Auswirkungen auf die virtuelle Welt ist das De-Mail-Gesetz, das eine sicherere Kommunikation im Netz befördern soll. Im Vordergrund steht hier aber die erst im Vermittlungsverfahren erfolgte Einigung über die Änderungen in der Sozialgesetzgebung, welche die Presse mit „Hartz IV“ und „Bildungspaket“ für bedürftige Kinder zusammenfasste.

Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII

Ausgangspunkt dieses um die Jahreswende 2010/2011 sehr umstrittenen Gesetzentwurfes, der erst durch ein Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat in eine konsensfähige Fassung gebracht werden konnte, war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010. Es gab dem Gesetzgeber auf, die Regelbedarfe nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) verfassungskonform neu zu bemessen. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Bedarf von Kindern und Jugendlichen besonders hervorgehoben.

Das Artikelgesetz konnte nach zähen Verhandlungen und einer Einigung Ende Februar im BGBl. 2011 I, 453 veröffentlicht werden. Es umfasst vier großer Regelungsbereiche: neben den Regelungen zum Regelbedarf ein Bildungspaket für Kinder, eine dauerhafte Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung im Alter sowie neue Mindestlohnvorschriften. Dazu im Einzelnen.

In der öffentlichen Wahrnehmung spielte der Regelbedarf eine große Rolle, weil es hier um den konkreten Geldbetrag geht, den Bedürftige erhalten. Das SGB II regelt das Arbeitslosengeld II und damit die Grundsicherung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie für deren Angehörige, soweit diese über kein (ausreichendes) Einkommen verfügen. Umgangssprachlich wird diese Leistung – juristisch nicht exakt – als „Hartz IV“ bezeichnet. Das SGB XII regelt die Sozialhilfe. In Abgrenzung vom Arbeitslosengeld II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ist es dort Leitprinzip, dass nur noch Erwerbsunfähige auf Zeit, Vorruheständige mit niedriger Rente, längerfristig Erkrankte und hilfebedürftige Kinder mit selbst nicht hilfebedürftigen Eltern Sozialhilfe erhalten sollen.

In beiden Gesetzen geht es um Regelsätze, welche die Bedürfnisse der Betroffenen im Sinne eines Existenzminimums decken sollen: Der notwendige Lebensunterhalt umfasst v. a. Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat sowie Unterkunft und Heizung sowie in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.

Daher sind die Sätze im SGB II und XII in der Regel gleich hoch: Während im SGB II etwa der seit 1. Januar 2011 geltende Regelsatz für einen Erwachsenen in Höhe von 364 Euro in § 20 Abs. 2 festgelegt ist, ist derselbe Betrag im SGB XII als Regelbedarfsstufe 1 in der Anlage zu § 28 SGB XII normiert. Dies stellt eine Erhöhung um 5 Euro dar. Zudem ist – unabhängig von der dann ohnehin vorzunehmenden Regelbedarfsfortschreibung – eine weitere Erhöhung um 3 Euro zum 1. Januar 2012 vorgesehen. Zudem ist nun festgeschrieben worden, dass die Regelbedarfe ab 2012 nach einer neuen Methode jährlich angepasst werden und zwar basierend auf der Preis- und Lohnentwicklung im Verhältnis 70 zu 30 Prozent.

Zweitens hat der Gesetzgeber ein Bildungspaket für etwa 2,5 Millionen Kinder verabschiedet. Berechtigt sind bedürftige Kinder, welche die Grundsicherung erhalten, oder die Kinder von Kinderzuschlagsempfängern oder von Wohngeldbeziehern. Enthalten ist die Kostenübernahme für ein Mittagessen in Kindertagesstätten, Schulen oder Horten, wobei ein Eigenanteil von 1 Euro pro Tag verbleibt. Zudem wird ein Anspruch auf Lernförderung festgeschrieben, der an zwei Voraussetzungen geknüpft ist: Die Schule muss den Förderbedarf bestätigen und es darf kein vergleichbares schulisches Angebot bestehen. Für Lernmaterialien werden insgesamt 100 Euro Zuschuss gewährt pro Schuljahr und zwar 70 Euro zu Beginn des Schuljahres und 30 Euro im Februar. Weiterhin werden Kosten eintägiger Ausflüge in Schulen und Kindertagesstätten finanziert, bei mehrtägigen Fahrten bleibt es bei der bereits jetzt vorgesehenen Erstattung. Schließlich erhalten die Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Geburtstag 10 Euro monatlich für Aktivitäten in Sportvereinen oder Musikschulen. Beim Verwaltungsvollzug ist erwähnenswert, dass in der Regel die Kommunen in den Jobcentern die Umsetzung übernommen haben. Ziel dieser Regelung ist es, dass die Kinder künftig die Leistungen aus einer Hand erhalten.

Die dritte wichtige Regelung des Gesetzes entlastet die Kommunen dauerhaft bei der Finanzierung der Grundsicherung im Alter. Der Bund übernimmt schrittweise bis zum Jahr 2014 und danach auf Dauer und vollständig diese Sozialausgaben, die bisher die Kommunen trugen. Insgesamt werden damit die Kommunen in den Jahren 2012 bis 2015 um etwa 12 Mrd. Euro entlastet.

Schließlich werden – viertens – neue Regelungen zu Mindestlöhnen aufgenommen: Eine Änderung im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht in der Leiharbeitsbranche eine absolute Lohnuntergrenze für Entleihzeiten und für verleihfreie Zeiten auf Antrag der Tarifvertragsparteien vor. Als absolute Untergrenze wird der jeweilige tarifliche Mindestlohn (z. Z. 7,60 Euro in den westlichen, 6,65 Euro in den östlichen Ländern) festgeschrieben.

Eine andere Frage ist, in welchem Umfang die Berechtigten nunmehr von ihren Ansprüchen Gebrauch machen. Nach Medienberichten ist dies noch nicht im erwarteten Umfang der Fall.

De-Mail-Gesetz

Dieses Gesetz (BGBl. 2011 I, 686) betrifft einen neuen, sichereren E-Mail-Dienst, den die privaten E-Maildienste bereits seit einigen

* Regierungsdirektor Dr. Wolfgang Mosbacher, Berlin

1 Die Bundesgesetzblätter Nr. 1 bis Nr. 25 aus dem Jahr 2011.

2 Vgl. DVP 2011, S. 63.

Monaten ihren Kunden anbieten.³ Das De-Mail-Gesetz schafft die rechtlichen Grundlagen für einen sicheren, vertraulichen und nachweisbaren elektronischen Geschäftsverkehr. Damit private E-Mail-Dienste De-Mail anbieten können, müssen sie sich zuvor durch die IT-Sicherheitsbehörde des Bundes, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, akkreditieren lassen, § 17 Abs. 1 De-Mail-G. Eine bemerkenswerte Voraussetzung für die Akkreditierung ist das Erfordernis, dass er zur Erbringung seiner Dienste ausschließlich Geräte verwendet, die sich im Gebiet eines EU-Mitgliedstaates oder eines Staates des Europäischen Wirtschaftsraumes befinden, vgl. § 18 Abs. 1 Nr. 3 De-Mail-G.

Zu Recht kann man die Frage stellen, wozu man diesen De-Mail-Dienst in Anspruch nehmen sollte. Zum einen soll die elektronische Kommunikation sicherer im Vergleich zur herkömmlichen E-Mail sein und helfen, Spammails abzuhalten. Der akkreditierte De-Mail-Anbieter hat gewisse Voraussetzungen zu erfüllen, Kommunikationswege zu verschlüsseln. Ein Unterschied zu normalen E-Mails besteht auch darin, dass die Identität der Kommunikationspartner sowie die Zustellung der De-Mails nachgewiesen werden können. Das höhere Sicherheitsniveau soll durch abgesicherte Anmeldeverfahren und Verbindungen zu dem Provider (= E-Maildienstleister) sowie durch verschlüsselte Transportwege erreicht werden.

In der Praxis müssen die De-Mail-Adressen nach dem „@“ – also rechtlich gesprochen im Domänenteil der Adresse – eine Kennzeichnung enthalten, die ausschließlich für De-Mail-Dienste genutzt werden darf, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 De-Mail-G.⁴ Die Rechtssicherheit einer De-Mail ist größer, da eine eindeutige Identifikation gewährleistet ist. In der Praxis werden für De-Mails Portokosten anfallen.

Wehrrechtsänderungsgesetz 2011

Das im letzten Bericht aus Berlin als Vorhaben angekündigte Gesetz ist nunmehr im Bundesgesetzblatt 2011 I, Seite 678 zu finden. Es stellt – das dürfte keine Übertreibung sein – die wichtigste Reform der Bundeswehr seit der Wiedervereinigung mit ihrer Ausbreitung auf ganz Deutschland und dem gleichzeitig erfolgenden massiven Abbau dar. Das Gesetz setzt die Wehrpflicht aus und macht damit die erst im letzten Jahr beschlossene Verkürzung des Wehrdienstes von neun auf sechs Monate zur Makulatur.

Das als Artikelgesetz konzipierte Gesetz enthält zunächst die wichtigsten Änderungen im Wehrpflichtgesetz, dessen Name übrigens nicht geändert wird. Der neue § 54 WehrpflichtG im neuen Ab-

schnitt 7 „Freiwilliger Wehrdienst“ sieht vor, dass der freiwillige Wehrdienst aus einem sechsmonatigen Dienst als Probezeit besteht. Anschließend kann sich ein bis zu 17 Monate dauernder zusätzlicher Wehrdienst. Interessant ist auch die Regelung nach § 55 Abs. 1 WehrpflichtG, nach der ab einer Wehrdienstzeit von 12 Monaten eine Verpflichtungserklärung für besondere Auslandseinsätze erforderlich ist. Zudem sieht eine Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes eine besondere Prämie i.H.v. 125 € monatlich vor für diejenigen, die sich nunmehr als Zeitsoldaten für mindestens zwei Jahre verpflichten. Gesetzestechnisch wird die Aussetzung der Wehrpflicht umgesetzt, indem zahlreiche Vorschriften des Wehrpflichtgesetzes (§§ 3 bis 53) nur im Spannungs- und Verteidigungsfall Anwendung finden, es sei denn, sie sind auch in Friedenszeiten ausdrücklich für anwendbar erklärt worden. Es darf bezweifelt werden, dass sich in den kommenden Jahrzehnten jemals wieder eine Mehrheit für das Aufleben der Wehrpflicht finden wird. Daher handelt es sich bei diesem Gesetz um eines der bedeutendsten Vorhaben in dieser Legislaturperiode. Wie beim Gesetz zuvor, erfolgt nun auch hier die schwierige Umsetzung. Es gilt genügend Freiwillige zu finden, die sich – zumindest für eine bestimmte Zeit – für einen Beruf als Soldat entscheiden.

Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes

Gleichzeitig mit dem gerade erwähnten Gesetz zur Aussetzung der Wehrpflicht ist das Gesetz zur Einführung des Bundesfreiwilligendienstes verkündet worden, BGBl. 2011 I, 687. Dieser Dienst soll den nunmehr ausgesetzten Zivildienst ersetzen. Der Bundesfreiwilligendienst soll im Juli 2011 starten. Er richtet sich ausdrücklich nicht nur an die junge Generation, wie die umfassende und ausführliche Legaldefinition der Freiwilligen in § 2 Bundesfreiwilligendienstgesetz, BFDG, zeigt. Dem weiteren Gesetzesziel, das lebenslange Lernen zu fördern, dient die Pflicht, an Seminaren während des Bundesfreiwilligendienstes teilzunehmen, vgl. § 3 BFDG. Sogar gesetzlich verankert ist ein fünftägiges Seminar zur politischen Bildung, § 4 Abs. 4 BFDG. Dort ist auch Meinungspluralität niedergelegt in Form einer Verpflichtung, die Behandlung politischer Fragen nicht einseitig zu gestalten und keine Beeinflussung zugunsten oder zuungunsten einer bestimmten politischen Richtung vorzunehmen.

Auch hier gilt: Man darf gespannt sein, wie viele vor allem junge Menschen nach Erlangung der Volljährigkeit sich für diesen Dienst entscheiden. Diese Frage stellt sich mit besonderer Brisanz denjenigen Einrichtungen, die bisher Zivildienstleistende eingesetzt haben. Gleiches gilt auch für andere Einrichtungen wie das THW oder die Feuerwehren, die nicht unerheblich davon profitierten, dass eine mehrjährige Verpflichtung eine Alternative zum Wehrdienst darstellt. Auch sie müssen neu um Nachwuchs werben. Eine Gesamtwürdigung der gesamten Reform wird sicher erst in einigen Jahren möglich sein.

³ Von den bekannten Internetdienstleistern bieten u.a. web.de, GMX und die Deutsche Telekom De-Mail-Dienste an, vgl. www.de-mail.de.

⁴ Bei web.de z. B. werden die Adressen nach dem Muster Vorname.Nachname@web.de-mail.de gebildet.



Finke/Haurand/Sundermann/Vahle

Allgemeines Verwaltungsrecht

Lehrbuch | 10., überarb. Aufl. | 420 Seiten | DIN A5 | Broschur | € 22,50

ISBN 978-3-7869-0635-3

Die Verfasser des seit Jahren eingeführten Standardwerks stellen Aufbau und Aufgaben sowie Verfahren der öffentlichen Verwaltung, den Verwaltungsrechtsschutz, Verwaltungszwang und die anderen Bereiche des Allgemeinen Verwaltungsrechts auf dem neuesten Stand dar.

Die neue, 10. Auflage berücksichtigt auch die jüngsten Entwicklungen im Bereich Gesetzgebung und Rechtsprechung – einschließlich der europäischen Ebene. Besonderes Augenmerk gilt nach wie vor der Methodik und Technik der Fallbearbeitung.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@deutsche-verwaltungspraxis.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

Eine Stadt im Dialog

Projektevaluation zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Die Proteste im Rahmen von „Stuttgart 21“ und den Castortransporten in Niedersachsen – die Bürger äußern den Wunsch nach Partizipation und fordern diese mit immer mehr Nachdruck. Viele Kommunen versuchen derzeit diesem Wunsch nachzukommen und initiieren Bürgerbeteiligungsprojekte. Ob und in welchem Rahmen diese Beteiligung sinnvoll ist, ist bei diesen Erstprojekten allerdings noch ungewiss.

In der niedersächsischen Kreisstadt Diepholz¹ wird die kommunale Bürgerbeteiligung bereits seit vielen Jahren umgesetzt. „Diepholz im Dialog“ – der Name des Beteiligungsprozesses ist bereits heute ein fester Begriff in der Stadt. Die Verwaltung forciert diese Einbindung der Bürger und hat im Jahr 2009 das bisher größte Projekt im Rahmen von „Diepholz im Dialog“ begonnen.

Durch die Fertigstellung der Umgehungsstraße und die daraus resultierende Entseigelungspflicht bekam die Stadt die seltene Möglichkeit zur städtebaulichen Veränderung der zentralen Hauptverkehrsachse. „Aufgrund der Relevanz des Bauprojektes haben wir uns für eine umfangreiche Einbindung der Bürger entschieden“, begründet Bürgermeister Dr. Thomas Schulze den initiierten Bürgerbeteiligungsprozess.

Expertenrunden und Bürgerworkshop

„Natürlich haben wir bereits bei der Projektvorbereitung von den Erfahrungen der vergangenen Jahre profitiert“, ist sich der Bürgermeister sicher. Aufgrund der bereits umgesetzten Projekte im Rahmen von „Diepholz im Dialog“ wurde im Jahr 2009 ein Methoden-Mix mit gestaffelten Beratungsrunden, Berichterstattung in der Tages- und Wochenzeitung sowie einer Online-Abstimmung eingesetzt.

Der direkte Dialog wurde zunächst in zwei so genannten „Expertenrunden“ geführt, bei denen die anliegenden Schulen und Vertreter von Verkehrsverbänden sowie der Polizei über die Planungen debattierten. „Nachdem die Expertenrunden abgeschlossen waren, haben wir einen abendlichen Bürgerworkshop veranstaltet, bei dem wir die Planungen detailliert vorgestellt und zur Diskussion gestellt haben“, erklärt Bauoberrat Gregor Korte, der den Prozess inhaltlich begleitet hat.

Das Projekt „Diepholz im Dialog – Städtebau“ und die auch für andere Stadtverwaltungen interessanten Auswirkungen wurden im Jahr 2010 in einer Diplomarbeit mit dem Titel „Wirkung einer aktiven Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen am Praxisbeispiel Diepholz im Dialog“ aufgearbeitet².

Evaluation durch Fragebögen

Die hierzu notwendigen Daten wurden im Rahmen einer Projektevaluation erhoben, bei der die Teilnehmer der Veranstaltungen durch Erhebungsbögen zu ihrer Motivation, ihren bisherigen Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen und dem aktuellen Projekt befragt wurden. Der Fragebogenbogen wurde mit Unterstützung der Sozialforschungsstelle Dortmund³ und der Gesellschaft für Empirische Arbeitsforschung und Beratung mbH (GEA mbH) mit Sitz in Dortmund⁴ erstellt und ausgewertet. Die Befragung der Vertreter der Politik und der Verwaltung wurde anhand von Interviewbögen durchgeführt. „Im Fokus der Befragung standen neben der Motivation für die Teilnahme insbesondere die Auswirkungen der Beteiligung auf die Akzeptanz der Entscheidung“, erläutert Dr. Schulze die zentralen Fragestellungen. „Wir wollten einfach mehr als nur ein kurzzeitiges Stimmungsbild der Teilnehmer.“

Wirkungsdreieck deutlich erkennbar

Die Auswertungen in der Diplomarbeit bezogen sich aber auch auf das sozio-demografische Profil der Befragten, sodass der „typische Teilnehmer“ an dem Beteiligungsprozess herausgestellt wurde. Überprüft wurden auch die Informationsquellen der Teilnehmer, die zeigten, dass in Diepholz ein Medien-Mix wichtig ist, weil die Informationswege der Zielgruppen sehr unterschiedlich waren.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass ein „Wirkungsdreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung“ existiert, da das Handeln des Einen automatisch eine Reaktion der Anderen hervorruft.

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass bereits in der Planungsphase bedacht agiert werden muss. Aufgrund der finanziellen und insbesondere zeitlichen Mehrbelastungen ist eine Bürgerbeteiligung nur dann sinnvoll, wenn Themen behandelt werden, die vom besonderen öffentlichen Interesse sind. „Des Weiteren haben wir festgestellt, dass nur Projekte, bei denen eine Umsetzung zeitnah erfolgen kann, thematisiert werden sollten“, stellt Bürgermeister Dr. Thomas Schulze fest. „Ein wichtiges Ergebnis ist, dass eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung zu einem verbesserten gegenseitigen Verständnis führen kann.“

Vorteile für „Querdenkerantöße“

Inhaltlich wurde das Projekt durch die unterschiedlichen Perspektiven bereichert. Insbesondere das in Diepholz eingebundene Expertenwissen und die so genannten „Querdenkerantöße“ können Planungen qualitativ verbessern.

„Ein besonderer Vorteil für die Politik besteht darin, dass die eigene Vorstellung mit der Bürgermeinung abgeglichen und durch die neuen Sichtweisen bereichert werden kann“ verdeutlicht Heide-Anna

* Der Verfasser ist Büroleiter im Büro des Bürgermeisters der Stadt Diepholz.

1 www.stadt-diepholz.de

2 Marré, F.: Wirkung einer aktiven Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen am Praxisbeispiel Diepholz im Dialog. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Kommunale Fachhochschule für Verwaltung in Niedersachsen, Hannover 2010.

3 www.sfs-dortmund.de

4 www.gea-dortmund.de

Friedrichs, Vorsitzende der CDU-Stadtratsfraktion, die Potentiale. Zudem zeigen die Ergebnisse, dass eine verstärkte Identifikation der Bürger mit den Entscheidungen erreicht werden kann.

„Die Ergebnisse sind allerdings nicht nur positiv“ gibt Dr. Schulze zu bedenken. „Auch die Gefahren der Bürgerbeteiligung wurden in Diepholz identifiziert und thematisiert.“

Beteiligung birgt auch Risiken

Ein Grundproblem stellen die rechtlichen Rahmenbedingungen dar. „Es muss allen Beteiligten klar sein, dass die Entscheidungskompetenz weiterhin bei den politischen Gremien liegt“, stellt der Bürgermeister fest. Denn in den Interviews sei deutlich geworden, dass die Politik die Gefahr des Kompetenzverlusts sehe.

Problematisch war zudem, dass Teile des Projektes nicht zeitnah umgesetzt wurden oder die abschließende Entscheidung nicht das Ergebnis der Bürgerbeteiligung widerspiegelte. Aufgrund dieser Tatsachen wurde eine deutliche Unzufriedenheit der Bürger mit diesen Entscheidungen geäußert. Es ist offensichtlich, dass die Erwartungen nicht unbedacht geschürt werden dürfen, weil eine Nichterfüllung zu einer Demotivation der Bürger führen kann und entgegen der eigentlichen Intension einer Bürgerbeteiligung eine Unzufrieden-

und Verdrossenheit schürt. „Die Bürgerbeteiligung ihrer selbst wegen ist somit der absolut falsche Weg“, stellen die Beteiligten abschließend fest.

Da die Evaluation jedoch unverkennbar gezeigt hat, dass durch die Partizipation der Bürger eine Identifikation mit dem Projekt entstanden ist, die Teilnehmer im Nachgang der Veranstaltung als positive Multiplikatoren aktiv sind und die Planungen qualitativ verbessert werden konnten, überwiegen die Vorteile des Prozesses „Diepholz im Dialog“. Auch die Teilnehmer scheinen zufrieden gewesen zu sein, denn 89 Prozent äußerten abschließend den Wunsch nach weiteren Beteiligungsprojekten.

Positives Fazit der Beteiligten

Der zentralen Hypothese der Diplomarbeit, dass durch die Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene eine Akzeptanzsteigerung festzustellen ist, konnte abschließend mit dem Zusatz „wenn alle Beteiligten die Bürgerbeteiligung unterstützen und sinnvoll umsetzen“ zugestimmt werden.

„Aufgrund dieser Erkenntnisse werden wir den Prozess ‚Diepholz im Dialog‘ definitiv weiterführen.“ zieht Dr. Thomas Schulze ein positives Fazit.

Fallbearbeitungen

Wolfram Hamann*

Probleme mit dem „AnMachWerk“** ...

K ist Künstler. Im Rahmen der Aktionen und Veranstaltungen der Kulturhauptstadt RUHR 2010 möchte auch er auf die Schönheiten der Industriekultur hinweisen. Mit seinem Klangkunstwerk „AnMachWerk“ will er die Aufmerksamkeit der Bevölkerung erwecken. Bei diesem Objekt handelt es sich um einen Computer mit Lautsprecheranlage, auf dem 20 Sätze gespeichert sind. Der Computer ist mit einem Bewegungsmelder gekoppelt. Sobald ein Radfahrer an dem Objekt vorbeifährt, ertönt laut und gut verständlich der Satz: „Ey Alter, Du hast ein Rad ab“. Bei passierenden Fußgängern wird u. a. der Satz: „Ey, isch mach dich platt Alder“ abgespielt. K hat sein Werk seit Anfang Juli 2010 in einem Gebüsch auf einem Privatgrundstück in der Nähe eines Industriedenkmal in der kreisfreien Stadt S/ NRW versteckt aufgebaut und hat es Tag und Nacht in Betrieb.

An einem schönen Abend Ende August 2010 ging die nichtsahnende 80 jährige Frau F an dem „AnMachWerk“ vorbei und löste den Bewegungsmelder aus. Bei dem Satz: „Ey, isch mach dich platt Alder“ erschrak sie zutiefst und befürchtete einen Überfall. Von diesem

Sachverhalt erfuhr das Ordnungsamt der Stadt S, welches daraufhin Ermittlungen anstellte. Nach vorheriger Anhörung erließ der Oberbürgermeister der Stadt S – Ordnungsamt – unter dem 01.09.2010 eine auf § 14 Abs.1 OBG NRW gestützte Ordnungsverfügung gegen K. Die Verfügung war ausführlich begründet und mit einer zutreffenden Rechtsbehelfsbelehrung versehen. Ihre Tenorierung lautete:

- „1. Sie haben ab sofort das von Ihnen installierte und betriebene Kunstobjekt „AnMachWerk“ vom (genau bezeichneten) Standort zu entfernen.
2. Es wird Ihnen verboten, dieses Objekt im Stadtgebiet von S erneut in Betrieb zu nehmen.
3. Sollten Sie diese Anordnungen nicht befolgen, wird Ihnen für jeden Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,- € angedroht.
4. Die sofortige Vollziehung von Nr. 1 und 2 dieser Ordnungsverfügung wird angeordnet.“

Diese Ordnungsverfügung wurde dem K am 03.09.2010 zugestellt. Hiergegen hat K – vertreten durch seinen Rechtsanwalt Dr. Pfeffer – am 30.09.2010 formgerecht Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht G erhoben.

* Prof. Dr. Wolfram Hamann lehrt an einer Fachhochschule in NRW.

** Der Fall basiert auf einer Zeitungsmeldung der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung vom 09. September 2010. Weitere Meldungen über diese Kunstaktion sind im Internet leicht auffindbar.

Er macht im Wesentlichen geltend, dass die Stadt offenbar den Sinn und Zweck der für die Bedeutung der Industriekultur wichtigen Aktion „AnMachWerk“ nicht verstanden habe und beruft sich auf die grundgesetzlich verbrieftene Kunstfreiheit. Die Stadt vertritt hingegen den Standpunkt, dass gegen die Kunstaktion als solche zwar nichts einzuwenden sei. Dies dürfe aber nicht dazu führen, dass unbeeilte Dritte belästigt und erschreckt würden.

Aufgabe

Wie wird das Gericht entscheiden?

Hinweise zur Bearbeitung:

1. Zu Fragen der Anordnung der sofortigen Vollziehung der Ordnungsverfügung ist nicht Stellung zu nehmen. Sie waren bereits Gegenstand des Verfahrens 3 L 1234/10 des Verwaltungsgerichts G.
2. Eine auf den Rechtsanwalt Dr. Pfeffer lautende Vollmacht liegt dem Verwaltungsgericht vor.
3. Vorschriften des Landesimmissionsschutzgesetzes NRW, das Straßen- und Wegegesetz NRW sowie die StVO sind nicht heranzuziehen.
4. Sollten Sie eine Tatbestandsvoraussetzung der Ermächtigungsgrundlage nicht für gegeben erachten, ist die Prüfung hilfsgrütachtlich fortzusetzen.

Lösungshinweise:

Die folgenden Lösungshinweise erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und stellen auch keine Musterlösung dar.

A. Zulässigkeit der Klage

I. Verwaltungsrechtsweg

Mangels Spezialzuweisung zum Verwaltungsgericht ist der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet. Insbesondere liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor: Die Stadt handelt aufgrund von Vorschriften des Ordnungsbehördengesetzes NRW sowie des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW und somit aufgrund von Normen, deren zwingendes Zuordnungsobjekt allein der Staat i. w. S. sein kann. Somit liegt öffentliches Recht vor. Die übrigen Merkmale sind unproblematisch, sodass der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

II. Statthafte Klageart

Mit der Klage werden 3 Maßnahmen angegriffen, die allesamt als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind. Bei der ersten tenorierten Maßnahme wird ein Gebot verfügt, bei Nr. 2 wird ein Verbot ausgesprochen. Ge- und Verbote sind typische Regelungen und da sonst keine Probleme ersichtlich sind- als Verwaltungsakte einzustufen. Der Verwaltungsaktscharakter der Zwangsmittelandrohung (Nr. 3) ist ebenfalls unproblematisch. Da K mit seinem Rechtsbehelf alle Maßnahmen bis auf Nr. 4 (vgl. dazu den Bearbeitungshinweis Nr. 1) angreift, ist die Anfechtungsklage somit statthaft.

III. Klagebefugnis

Als Adressat belastender Maßnahmen besitzt K auch die Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO (sog. Adressatentheorie).

IV. Vorverfahren

In NRW ist das Vorverfahren derzeit grundsätzlich entbehrlich, vgl. §§ 68 Abs. 1 Satz 2, 6 AGVwGO NRW.

Hinweis: Dies entspricht der Rechtslage im Zeitpunkt der Klausurerstellung. Da das Klangkunstwerk im Rahmen der Aktivitäten um die Kulturhauptstadt RUHR 2010 zu sehen ist, sollte diese (alte) Rechtslage schon aus Gründen der Authentizität zugrunde gelegt werden. (Ab dem 01.01.2011 gilt das JustizG NRW; das AGVwGO NRW ist entfallen. Gem. § 110 Abs. 1 Satz 1 JustizG NRW bedarf es –inhaltsgleich mit § 6 AGVwGO- einer Nachprüfung abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO dann nicht, wenn der VA während eines Zeitraums vom 01. 11. 2007 bis 31.12.2012 bekannt gegeben worden ist. Dies ist hier der Fall).

V. Klagefrist

Die Klage ist fristgerecht erhoben worden, § 74 VwGO: Da die Rechtsbehelfsbelehrung laut Sachverhalt korrekt war, lief die Monatsfrist; diese ist erkennbar eingehalten worden.

VI. Klagegegner

Die Klage ist gem. §§ 78 Abs. 1 Nr. 2, 5 Abs. 2 AGVwGO NRW gegen den Oberbürgermeister der Stadt S zu richten.

Hinweis: Dies entspricht der Rechtslage im Zeitpunkt der Klausurerstellung. Da das Klangkunstwerk im Rahmen der Aktivitäten um die Kulturhauptstadt Ruhr 2010 zu sehen ist, sollte diese (alte) Rechtslage schon aus Gründen der Authentizität zugrunde gelegt werden. (Ab dem 01.01.2011 würde das Landesjustizgesetz NRW zugrunde zu legen sein. Dieses das AGVwGO NRW vollständig ersetzende Gesetz kehrt zum sog. **Rechtsträgerprinzip** zurück enthält daher keine dem entsprechende § 5 Abs. 2 AGVwGO Parallelvorschrift mehr. Klagegegner nach neuen Recht wäre – auch bei Anfechtungsklagen – demnach die Stadt S).

VII. Vertretung

K hat sich gem. § 67 Abs. 2 VwGO anwaltlich vertreten lassen. Deswegen Vollmacht liegt dem Gericht vor (vgl. Bearbeitungshinweis Nr. 2).

VIII. Sonstiges

Laut Sachverhalt wurde die Klage formgerecht (vgl. §§ 81, 82 VwGO) erhoben.

Zwischenergebnis: Die Klage des K ist zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Anfechtungsklage ist begründet, wenn und soweit die angefochtene Verfügung rechtswidrig und der K dadurch in seinen Rechten verletzt ist, § 113 Abs 1 Satz 1 VwGO

I. Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung vom 01.09.2010

1. Formelle Rechtmäßigkeit (für die Maßnahmen 1 bis 3)¹

a) Zuständigkeit

Wegen des Bearbeiterhinweises Nr. 3 sind etwaige Zuständigkeiten aus dem LImSchG (§ 14), dem LStrWG (§ 56) sowie aus der StVO nicht zu untersuchen.

¹ Es dürfte noch hinreichend übersichtlich sein, die Formalia für alle drei Maßnahmen parallel abzuhandeln. Zwingend ist diese Vorgehensweise natürlich nicht.

Für die Maßnahmen 1 und 2 ist die Zuständigkeit der Behörde folglich aus §§ 1 und 5 (sachlich) und 4 Abs. 1 (örtlich) OBG herzuleiten; für die Androhung des Verwaltungszwangs (Nr.3) folgt dies aus § 56 VwVG NRW.

b) Form

Schriftform, § 20 OBG wurde gewahrt. Der Bescheid ist ferner laut Sachverhalt hinreichend begründet i. S. d § 39 VwVfG NRW.

c) Verfahren, einschließlich der Bekanntgabe

Die Anhörung ist laut Sachverhalt erfolgt. Die wegen der Androhung eines Zwangsmittels gem. § 63 Abs.6 Satz 1 VwVG zwingend erforderliche Zustellung der Verfügung ist – egal auf welche Weise ebenfalls laut Sachverhalt erfolgt.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

(Spätestens) ab hier sollte wegen der Übersichtlichkeit zwischen den jeweiligen Tenorierungen differenziert werden:

Tenor zu 1

1. Ermächtigungsgrundlage

a) „Doppelte Subsidiarität“²

Bevor auf die ordnungsrechtliche Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage zurückgegriffen werden darf, ist stets zu untersuchen, ob es eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage zur Gefahrenabwehr gibt und ob nicht eine speziellere, sog. polizeiliche Standardmaßnahme (über § 24 OBG NRW gelten Teile des PolG NRW auch für die Ordnungsbehörden) einschlägig ist.

Eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Gefahrenabwehr hier greift nicht ein. Zwar wäre wegen des Schutzes der Nachtruhe (§ 9 LImSchG NRW) bzw. der Vorschrift über die Benutzung von Tongeräten (§ 10 LImSchG) an die Anordnungsbefugnisnorm des § 15 LImSchG NRW zu denken; die Anwendung des LImSchG NRW ist aber durch den Bearbeitungshinweis 3 ausgeschlossen. Aus diesem Grund sind auch § 22 StrWG NRW, der ein Einschreiten gegen unerlaubte Sondernutzungen ermöglicht sowie Vorschriften der StVO nicht anwendbar.

Denkbar wäre hier allenfalls eine Sicherstellung (pol. Standardmaßnahme) gem. § 24 Nr. OBG Nr.13 i. V. m § 43 ff PolG NRW gewesen. Diese wäre letztlich aber nur eine untaugliche Maßnahme gewesen, da sie grundsätzlich nur vorübergehend (vgl. § 46 Abs.1 Satz1 PolG NRW) – und dies ohnehin auch nur für die Maßnahme 1-griffen hätte..

b) Generalklausel § 14 Abs.1 OBG NRW

Folglich könnte die 1. Maßnahme ihre Stütze in der ordnungsrechtlichen Generalklausel finden.

aa) Tatbestandsvoraussetzungen

(1) öffentliche Sicherheit

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst zunächst den Schutz der objektiven Rechtsordnung, hierzu zählen insbesondere

2 Dieser zutreffende und gut zu merkende Begriff dürfte auf *Möller/Wilhelm*: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl.(2003) Rdn 71 zurückgehen.

Straf- und Ordnungswidrigkeitengesetze. Körperverletzungsdelikte (§§ 223 ff StGB) dürften hier ausscheiden. Zwar hat sich Frau F sehr erschreckt, dies reicht allerdings nicht aus. Denn es kann aber nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass der Schreck über die Sätze, die beim Betrieb des „AnMachWerks“ abgespielt werden, bei den Passanten zu Gesundheitsbeeinträchtigungen führt. (Weshalb auch zugleich die Beeinträchtigung dieses vom Begriff geschützten subjektiven Rechtsguts Gesundheit ausscheidet). Denkbar wäre jedoch, dass der Betrieb des Klangkunstwerks den Tatbestand der Belästigung der Allgemeinheit (§ 118 OWiG) erfüllt. Dies erscheint zwar (noch) vertretbar, erfordert allerdings die Bejahung des Tatbestandsmerkmals „grob ungehörig“. Darüber, was ungehörig ist kann man ebenso wie über den Zusatz „grob“ trefflich streiten³. Gehört es sich nicht, erschreckt zu werden und wäre dieses besonders verwerflich? Zu bedenken ist m. E., dass die Vorschrift ohnehin nur soeben noch als normklar eingestuft werden kann⁴ und vor allem dass K mit seinem Werk nicht allein erschrecken will, sondern auch eine künstlerische Absicht bezweckt.

(2) öffentliche Ordnung

unter diesem Begriff wird üblicherweise die Summe aller ungeschriebenen Normen verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden Anschauungen unerlässliche (Mindest)voraussetzung für ein „gedeihliches“ Zusammenleben ist⁵.

Auch dieser unbestimmte Rechtsbegriff mag etwas konturlos erscheinen und ist deshalb in der Vergangenheit häufig kritisiert worden. Er ist aber in für die behördliche Praxis unverzichtbar, um neuen, bislang nicht aufgetretene Gefahren für das sozialverträgliche Zusammenleben zu entgegnen. Dies beweist etwa die erneute Aufnahme in das PolG NRW. Fraglich ist also, was von der (vermuteten) Mehrheit der Bevölkerung an ungewollter Beeinträchtigung noch toleriert wird und was nicht. Da die Anlage im Gebüsch versteckt ist und auch nachts betrieben wird, kann dies im ungünstigsten Fall zu Angst und Schrecken führen, da hier die Situation einem echten Überfall doch stark ähnelt. Dies ergibt sich insbesondere aus der Formulierung „plattmachen“, die ja an Deutlichkeit nicht zu wünschen übrig lässt. Allerdings gibt es keinen Anspruch darauf, ohne Angst durchs Leben zu gehen. Es wäre aber in Sinne eines friedlichen Zusammenlebens gewesen, wenn K einen warnenden Hinweis auf seine Kunstaktion gegeben hätte (so ist es im „Originalfall“ gewesen, wo ein auf den Gehsteig gemaltes Lautsprechersymbol die Bevölkerung warnte). So gesehen kann die Kunstaktion des K als von der Bevölkerungsmehrheit nicht mehr akzeptierte Grenzüberschreitung eingestuft werden. Wer dies annimmt, muss die weiteren Merkmale der Generalklausel prüfen. Es erscheint aber genau so gut vertretbar, bereits die Tatbestandsseite der Norm zu verneinen. In diesem Fall wäre hilfsgutachtlich weiterzuprüfen (vgl. auch den Bearbeitungshinweis Nr. 4).

(3) konkrete Gefahr

Ferner müsste eine Gefahr im Einzelfall (sog. konkrete Gefahr) für das soeben festgelegte Gut bestehen. Hier kann sogar von einer

3 Es ist kaum möglich, in der vorliegenden Kasuistik eine klare Linie zu erkennen. Allerdings ist der Anwendungsbereich keineswegs nur auf die Sexualität (Nacktjoggen etc.) beschränkt.

4 So bereits das *BVerfGE* 26, 41 ff (Umsetzen einer Parkbank als „grober Unfug“).

5 Zu diesem schillernden Begriff vgl. nur *Möller/Wilhelm* Rdn 95 ff.

gesetzestextlich nicht (mehr) erwähnten Störung⁶ ausgegangen werden, da das „AnMachWerk“ bereits betrieben wird (vgl. auch VV 14.12 zu § 14 OBG NRW) und die Verletzung des zu schützenden Guts in die Zukunft fortwirkt.

bb) Rechtsfolgeseite

Die Ermächtigungsgrundlage eröffnet zunächst ein Entschließungs-ermessen. Es ist nicht zu beanstanden, dass sich die Behörde zum Einschreiten entschlossen hat. Damit ist allerdings noch nicht beantwortet, gegen wen die Maßnahme sich richten soll und welche dies ist. Dies sind Probleme des Auswahlermessens, die nunmehr zu klären sind.

2. Verantwortlichkeit des K

K könnte zunächst als Verhaltensverantwortlicher gem. § 17 Abs. 1 OBG NRW herangezogen werden. Dann müsste er durch sein Verhalten die Gefahrenlage verursacht haben. Dies ist unproblematisch, da dieser durch die Inbetriebnahme des Objekts die Gefahrengrenze unmittelbar überschritten hat (sog. Theorie von der Unmittelbarkeit der Verursachung, h. M.⁷). Als Eigentümer und/ oder Besitzer des Objekts ist er zudem zustandsverantwortlich i. S. d. § 18 OBG NRW, da das „AnMachWerk“ zwar nicht als solches (etwa bei einer Installation in einem Museum), aber allein „durch seine Lage im Raum“ – also durch seine Wirkung in den öffentlichen Raum stört⁸. Dies reicht aber aus, um auch eine Zustandsverantwortlichkeit zu begründen.

Somit kann K ordnungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

3. Vereinbarkeit der Maßnahme mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen

a) Bestimmtheit, § 37 Abs. 1 VwVfG NRW

Der Tenor ist hinreichend präzise, insbesondere wurde der Standort genau bezeichnet.

b) Keine Unmöglichkeit

Es wird vom K auch nichts Unmögliches verlangt.

c) Wahrung des Übermaßverbots

Fraglich ist allerdings, ob die tenorierte Maßnahme dem Übermaßverbot gerecht wird. Mit der verlangten Entfernung des Kunstwerks ist die Beeinträchtigung der Bevölkerung beendet, die Maßnahme also tauglich zur Gefahrenabwehr.

Bedenken bestehen aber im Hinblick auf die Erforderlichkeit. Und zwar in mehrfacher Hinsicht: Wenn die Passanten und Radfahrer schon im Vorfeld durch ein Warnschild auf die Kunstaktion aufmerksam gemacht würden, können sie davor nicht erschreckt werden (Dem kann allerdings entgegnet werden, dass Kinder ein Warnschild möglicherweise nicht verstehen oder lesen können). Wenn das Objekt nur tagsüber in Betrieb ist, wird die Situation zudem als weniger bedrohlich empfunden als wenn die versteckte Computerstimme in der Dunkelheit ertönt. Ob eine derartige Einschränkung des Wirkbereichs⁹ mit dem künstlerischen Konzept

vereinbar ist, ist jedoch fraglich. Sie erscheint aber eher gering, weil durch derartige Einschränkungen der Zeck der Aktion, auf Industriedenkmäler aufmerksam zu machen, nicht wesentlich beeinträchtigt würde.

Zudem könnte die Anlage unbedenklich betrieben werden, wenn die Texte weniger bedrohlich formuliert, also „entschärft“ würden (abgesehen davon, dass man das sog. „Döner-Deutsch“ durchaus auch als diskriminierend empfinden kann). Nach alledem ist die zu 1 verfügte Maßnahme zu „hart“ und somit unverhältnismäßig.

3. Vereinbarkeit der Maßnahme mit höherrangigem Recht

K beruft sich auf die Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs.3 GG. Dieses Grundrecht der Kunstfreiheitsgarantie ist umfassend und vorbehaltlos gewährleistet. Es unterliegt somit nur den immanenten Grundrechtsschranken, wobei seit dem sog. Mephisto-Urteil des BVerfG¹⁰ bei Kunstwerken zwischen dem Werk- und dem Wirkbereich zu unterscheiden ist. Zumindest ist offensichtlich, dass eine Entfernung des Kunstwerks ein massiver (und unverhältnismäßiger, s. o.) Eingriff ist. Die verfügte Maßnahme ist somit auch grundrechtswidrig.¹¹

Tenor zu 2

Hier kann auf die obigen Ausführungen zum Tenor zu 1) verwiesen werden. Auch diese Maßnahme widerspricht dem Übermaßverbot und ist grundrechtswidrig.

Tenor zu 3

Die Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelandrohung ist nach alledem kaum problematisch. Da diese letztlich von der Rechtmäßigkeit der obigen Hauptsachetenorientierungen abhängig ist (Akzessorietät), ist der Tenor zu 3 zwangsläufig ebenfalls rechtswidrig.

Ansonsten ist noch auf folgendes hinzuweisen: Die Formulierung „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“ wurde z. T. im Hinblick auf seine Bestimmtheit als rechtlich bedenklich eingestuft, da dies quasi eine „Androhung auf Vorrat“ darstelle. Im Hinblick auf den Gesetzestext des § 57 Abs. 3 Satz 2 VwVG NRW ist diese Formulierung jedoch vertretbar.¹²

Allerdings hätte die Zwangsgeldandrohung zwischen Nr. 1 und Nr. 2 differenzierend erfolgen müssen. Bezüglich des Handlungsgebots Nr. 1 fehlt es zudem an einer angemessenen Fristsetzung zur Erfüllung der Verpflichtung, vgl. § 63 Abs. 1 Satz 2 VwVG NRW.

II. Rechtsverletzung

Da die Ordnungsverfügung nach alledem rechtswidrig ist, verletzt sie den K auch in seinen Rechten.

Endergebnis:

Die Klage des K ist auch begründet. Sie wird deshalb erfolgreich sein.

6 Dazu *dies.* Rdn 111.

7 Vgl. dazu etwa *dies.* Rdn 130ff.

8 Vgl. *dies.* Rdn 136. Sprachlich gelungen ist diese – übliche – Bezeichnung nicht.

9 Zu diesem Terminus sogleich mehr.

10 Grundlegend: *BVerfG 30, 173ff* – Mephisto.

11 Es kann bei der Bearbeitung der Klausur allerdings nicht erwartet werden, dass all dies vertieft behandelt wird.

12 Ausführlich zu dieser Problematik *Möller/Wilhelm* Rdn 215 mit zahlreichen Nachweisen.

Der uneinsichtige Bauherr

Sachverhalt¹

Diepholz, den 11. November 2010
AZ.: 134/1/2010

1. Vermerk

Martin Schlich (S.), wohnhaft in 28001 Bremen, Waller Ring 121a, beantragte im Oktober 2010, ihm die Genehmigung zur Errichtung eines Einfamilienhauses in 28123 Bassum, Bremer Straße 24 zu erteilen. Das Gebäude soll eine Grundfläche von 112m² haben. Die Größe des Baugrundstücks beträgt 745 m². Ein Bebauungsplan existiert für dieses Gebiet bisher nicht. Planungsrechtlich ist das Grundstück daher dem sog. unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) zuzuordnen. Ob das Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist, muss noch geprüft werden. Da es hier entscheidend auf die örtlichen Verhältnisse ankommt, ist in der kommenden Woche ein Erörterungstermin mit Vertretern der Stadt Bassum vorgesehen. Ferner sind erst in der vergangenen Woche die noch fehlenden Unterlagen (Statik, Entwässerungsnachweise) vorgelegt worden. Eine Genehmigung konnte daher noch nicht erteilt werden.

Eine Ortsbesichtigung am 9.11.2010 ergab nun, dass S. bereits mit der Errichtung des Gebäudes begonnen hat. Der Keller ist schon errichtet worden (Kellersohle und Wände). In der kommenden Woche soll die Erdgeschossdecke gegossen werden. In einem Telefonat (10.11.2010) habe ich die Angelegenheit mit S. erörtert und ihn darauf hingewiesen, dass das Bauen ohne die erforderliche Baugenehmigung unzulässig sei. Er habe daher mit einer Anordnung zur Baueinstellung zu rechnen. S. zeigte kein Verständnis für die geplante Anordnung des Landkreises. So müsse doch berücksichtigt werden, so seine Aussage, dass in wenigen Tagen mit der Ausstellung der Baugenehmigung zu rechnen sei. Er sei zudem vertragliche Verpflichtungen mit Bauunternehmern eingegangen. Komme es zu zeitlichen Verzögerungen, müsse er u. U. Vertragsstrafen zahlen. Auf meinen Hinweis, dass er dafür verantwortlich sei, dass die Bauantragsunterlagen erst in der vergangenen Woche komplettiert worden seien, verwies er auf einen Arbeitsengpass des beauftragten Architektenbüros. Der verantwortliche Mitarbeiter sei mehrere Wochen ausgefallen (Baustellenunfall) und habe daher erst jetzt

die fehlenden Unterlagen erstellen können. Dies könne ihm als Auftraggeber doch nicht angelastet werden. Zudem müsse er den Rohbau noch vor Einbruch der Frostperiode erstellt haben, damit in der „Schlechtwetterperiode“ der Innenausbau abgeschlossen werde könne. Bis spätestens zum 15. März 2011 müsse er seine jetzige Wohnung räumen. Einerseits werde dann ein Nachmieter einziehen, andererseits könne er sich keine finanzielle Doppelbelastung leisten (Miete und Darlehensfinanzierung).

Ich habe S. eine Frist bis zum 12. 11.2010 eingeräumt, damit er seine Äußerungen noch ergänzen könne. Auf eine ergänzende Stellungnahme ist aber mündlich verzichtet worden.

Bunse

2. Frau Hochstein z. K.u.w. Veranlassung

Aufgabenstellung

Bitte prüfen Sie, ob eine Baueinstellung angeordnet werden kann und unterbreiten Sie einen Entscheidungsvorschlag.

Bearbeitungshinweis

Die Stadt Bassum liegt im Landkreis Diepholz in Niedersachsen

Lösungshinweise

1. Arbeitsziel

Es ist zu prüfen, ob der Landkreis Diepholz die weiteren Bauarbeiten untersagen (Baueinstellung) kann.

2. Rechtmäßigkeit

Die beabsichtigte Anordnung der Baueinstellung² ist dann rechtmäßig, wenn sie dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit entspricht (Art. 20 III GG). Sie darf in formeller und materieller Hinsicht nicht an Rechtsmängeln leiden (Vorrang des Gesetzes). Da aus Sicht von Herrn Schlich, der Adressat der beabsichtigten Maßnahme sein wird, ein eingreifender Verwaltungsakt erlassen werden soll, benötigt die Bauaufsichtsbehörde für ihr Handeln eine Ermächtigungsgrundlage (Vorbehalt des Gesetzes).³

* Prof. Holger Weidemann ist auf der Leitungsebene des Niedersächsisches Studieninstituts Hannover e.V., das zugleich Träger der Hochschule für kommunale Verwaltung in Niedersachsen ist, tätig

1 Trotz praxisnaher Gestaltung handelt es sich um einen fiktiven Fall. Diese Aufgabenstellung ist von den Studenten an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (1. Semester) bearbeitet worden. Besondere baurechtliche Vorkenntnisse waren nicht erforderlich. Ein Schwerpunkt der Bearbeitung lag in der Prüfung unbestimmter Rechtsbegriffe, der systematischen Bearbeitung einer eingreifenden Erstentscheidung und der Klärung von Ermessensaspekten.

2 Grundlegend zu den Anforderungen einer Baueinstellungsanordnung siehe Volkmann, JuS 1999, S. 544 ff; Jäde, Bauaufsichtliche Maßnahmen, 2. Aufl., Rdnr. 269 ff; VGH Mannheim NVwZ-RR 2005, S. 10; OVG Münster NVwZ 2005, S. 458; VGH Mannheim BauR 2005, S. 1461; zu den landesrechtlichen Eingriffsbefugnissen siehe Rotaug in: Weidemann/Rotaug/Barthel, Besonderes Verwaltungsrecht, 2009, S. 93 ff

3 Zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung vgl. nur Zimmerling, VR 1993, S. 257 ff.; Wehr, JuS 1997, S. 231 ff. und S. 419 ff.. Ennuschat, JuS 1998, S. 905 ff.; ferner Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., § 6 Rdnr. 6 ff.

2.1 Rechtsgrundlage

Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 89 Abs. 1 NBauO⁴ in Betracht.

2.2 Formelle Rechtmäßigkeit

Der Verwaltungsakt ist formell rechtmäßig, wenn er hinsichtlich der Zuständigkeit, des Verfahrens und/oder der Form keine Rechtsmängel aufweist. Erörterungsbedürftig sind zunächst nur Fragen nach der Zuständigkeit des Landkreises und der ordnungsgemäßen Beteiligung des Herrn Schlich.

2.2.1 Zuständigkeit

Sachlich (und instanziell) zuständig sind nach den §§ 89 Abs. 1 S. 1, 63 Abs. 1, 65 Abs. 3 NBauO regelmäßig die Landkreise. Die örtli-

4 Widersprechen bauliche Anlagen oder Grundstücke dem öffentlichen Baurecht, so kann die Bauaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen anordnen, um den baurechtswidrigen Zustand zu unterbinden; eingehend siehe Jäde, Fn. 2, S. 15 ff.; siehe ferner Konrad JA 1998, S. 651 ff. Die Bauordnungen der anderen Bundesländer weisen durchweg eine vergleichbare Ermächtigungsgrundlage auf; siehe auch Überblick bei Jäde, S. 153 ff.

Die maßgeblichen Vorschriften der **Niedersächsischen Bauordnung** (vom 10. Febr. 2003, Nds. GVBl. S. 89 zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Oktober 2009, Nds. GVBl. 366) lauten:

§ 2 Begriffe

(1) Bauliche Anlagen sind mit dem Erdboden verbundene oder auf ihm ruhende, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen. (...)

(5) Baumaßnahmen sind die Errichtung, die Änderung, der Abbruch, die Beseitigung, die Nutzungsänderung und die Instandhaltung von baulichen Anlagen oder von Teilen von baulichen Anlagen.

(6) Bauprodukte sind

1. aus Baustoffen, Bauteile vorgefertigte Anlagen, die hergestellt werden, um dauerhaft in bauliche Anlagen eingebaut zu werden,

2. aus Baustoffen und Bauteilen vorgefertigte Anlagen, die hergestellt werden, um mit dem Erdboden verbunden zu werden, wie Fertighäuser, Fertigaragen und Silos.

(10) Öffentliches Baurecht sind die Vorschriften dieses Gesetzes, (...)

§ 57 Bauherr

(1) Der Bauherr ist dafür verantwortlich, dass die von ihm veranlasste Baumaßnahme dem öffentlichen Baurecht entspricht.

§ 68 Genehmigungsvorbehalt

(1) Baumaßnahmen bedürfen der Genehmigung durch die Bauaufsichtsbehörde (Baugenehmigung), soweit sich aus Absatz 2 und den §§ 69 bis 70, 82 und 84 nichts anderes ergibt.

§ 69 a Genehmigungsfreie Wohngebäude

(1) Keiner Baugenehmigung bedarf in Baugebieten, die ein Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 oder 2 Baugesetzbuch als Kleinsiedlungsgebiete oder als reine, allgemeine oder besondere Wohngebiete festsetzt, die Errichtung von Wohngebäuden geringer Höhe, (...)

§ 78 Durchführung genehmigungsbedürftiger Baumaßnahmen

(1) Vor Erteilung der Baugenehmigung darf mit der Baumaßnahme nicht begonnen werden. (...)

§ 89 Baurechtswidrige Zustände, Bauprodukte und Baumaßnahmen

(1) Widersprechen bauliche Anlagen, Grundstücke, Bauprodukte oder Baumaßnahmen den öffentlichen Baurecht oder ist dies zu besorgen, so kann die Bauaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen anordnen, die zur Herstellung oder Sicherung rechtmäßiger Zustände erforderlich sind. Sie kann namentlich

1. die Einstellung rechtswidriger oder die Ausführung erforderlicher Arbeiten verlangen, (...)

(2) Die Bauaufsichtsbehörde kann ihre Anordnungen an die Personen richten, die nach den §§ 57 bis 62 verantwortlich sind (...)

(3) Die Bauaufsichtsbehörde soll vor Anordnungen nach Absatz 1 die Angelegenheit mit dem Betroffenen erörtern, sofern die Umstände nicht ein sofortiges Einschreiten erfordern.

5 Das VwVfG das Bundes findet nach § 1 Abs. 1 NVwVfG grundsätzlich auch in Niedersachen Anwendung; Einzelheiten zu den Wechselbeziehungen zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Regelungen siehe Weidemann, Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) – Kommentar in: Praxis der Kommunalverwaltung, Nds, Loseblattsammlung, Einf. Ziff 1 ff; § 1 Rdnr. 1 ff; ferner Brandt, S. 164 ff in Brandt/Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, Baden-Baden 2002; Weidemann, Nds.VBl. 2010, S. 263 ff. Durch die Verweisungsnorm des Landes Niedersachsen finden durchweg die Bestimmungen des Bundes in Niedersachsen Anwendung. Im weiteren Verlauf dieses Beitrages werden nur die Normen des VwVfG des Bundes genannt, es sei denn, das Landesrecht weist eigenständige verfahrensrechtliche Regelungen auf.

che Zuständigkeit ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG⁵. Da das strittige Baugrundstück im Landkreis Diepholz liegt, ist dieser auch die zuständige Bauaufsichtsbehörde.

2.2.2 Verfahren

Nach § 89 Abs. 3 NBauO soll die Bauaufsichtsbehörde, hier also der Landkreis Diepholz, die Angelegenheit vor Anordnungen nach Absatz 1 mit dem Betroffenen erörtern, sofern die Umstände nicht ein sofortiges Einschreiten erfordern. Es soll eine Baueinstellung, und damit eine Maßnahme nach § 89 Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 1 NBauO, angeordnet werden. Da keine besonderen Umstände ersichtlich sind, die ein Abweichen von der grundsätzlichen Erörterungspflicht rechtfertigen würden, muss vor Erlass Anordnung zur Baueinstellung ein Erörterungsverfahren durchgeführt werden. Die Behörde genügt ihrer Pflicht zur Erörterung, wenn sie dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zur beabsichtigten Maßnahme gibt.⁶ Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter hat Schlich angerufen und ihn in diesem Telefonat mit der unzulässigen Bauausführung und der zu erwartenden Anordnung zur Baueinstellung konfrontiert. Ihm ist Gelegenheit zur unmittelbaren Äußerung gegeben worden. Zudem ist Herr Schlich eine knappe, aber im Hinblick auf die besonderen Umstände, hier des in Kürze drohenden Weiterbaus, angemessene Frist zur Abgabe einer ergänzenden Stellungnahme eingeräumt worden. Dass Herr Schlich von vornherein auf eine weitere Stellungnahme verzichtet hat, berührt die Ordnungsmäßigkeit des Erörterungsverfahrens nicht. Der notwendige Dialog mit dem Betroffenen hat damit stattgefunden. Somit ist dem Erörterungsgebot nach § 89 Abs. 3 NBauO hinreichend Rechnung getragen worden.

2.2.3 Zwischenergebnis:

Der angefochtene Verwaltungsakt ist insoweit formell rechtmäßig.

2.3 Materielle Rechtmäßigkeit

Der geplante Verwaltungsakt wäre materiell rechtmäßig, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vorlägen und die Behörde die richtige Rechtsfolge ziehen würde.

2.3.1 Prüfung des Tatbestandes der Ermächtigungsgrundlage

Zu untersuchen ist zunächst, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 89 Abs. 1 S. 1 NBauO vorliegen. Dies ist (u. a.) dann der Fall, wenn eine Baumaßnahme dem öffentlichen Baurecht widerspricht.

Eine Baumaßnahme stellt nach § 2 Abs. 5 (u. a.) die Errichtung einer baulichen Anlage dar. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 NBauO sind bauliche Anlagen u.a. mit dem Erdboden verbundene und aus Baupro-

6 Große-Suchsdorf/Lindorf/Schmaltz/Wiechert, Niedersächsische Bauordnung Kommentar, 8. Aufl., § 89 Rdnr. 95. Es würde zu kurz greifen, wenn die Bauaufsichtsbehörde ihrer Erörterungspflicht bereits dadurch genügen könnte, wenn sie dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zur beabsichtigten Maßnahme gegeben hätte (so aber wohl Große-Suchsdorf/Lindorf/Schmaltz/Wiechert, a.a.O.). Auch die entscheidungserheblichen Tatsachen sind offen zu legen. Zudem verlangt § 89 Abs. 3 NBauO, dass die Bauaufsichtsbehörde versucht, mit dem Betroffenen in einen Dialog zu treten. Erörterung verlangt daher gegenüber § 28 VwVfG „ein Mehr“, als lediglich dem Beteiligten die Gelegenheit zur Äußerung zugeben (Vertiefung Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 7. Aufl., § 28 Rdnr. 34 ff).

7 Die NBauO erfasst auch (alternativ) den Aspekt: „auf dem Erdboden ruhend“. Eine Verbindung mit dem Erdboden ist auch dann gegeben, wenn die Anlage durch eigene Schwere auf dem Erdboden ruht oder auf ortsfeste Bahnen begrenzt ist oder wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden. Es ist daher gut vertretbar, den Gesichtspunkt der „überwiegend ortsfesten Nutzung“ der Legaldefinition als (ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal) hinzuzufügen. Zwingend ist dies für § 2 Abs. 1 S. 1 Var. 1 NBauO jedoch nicht. Zum Begriff „bauliche Anlage“ siehe auch Rotaug, Fn. 2, S. 70 f.

dukten hergestellte Anlagen.⁷ Da Herr Schlich mit dem Bau eines Wohnhauses in konventioneller Bauweise und damit aus Bauprodukten (§ 2 Abs. 6 Nr. 1 NBauO) begonnen hat und dieses über ein Fundament mit dem Erdbogen verbunden ist, handelt es sich hier um die Errichtung einer baulichen Anlage und damit um eine Baumaßnahme.⁸

Fraglich ist, ob diese Baumaßnahme dem öffentlichen Baurecht widerspricht. Zum öffentlichen Baurecht gehören nach § 2 Abs. 10 NBauO auch die Vorschriften der NBauO. Hier könnte ein Verstoß gegen § 78 Abs. 1 NBauO gegeben sein. So darf nach § 78 Abs. 1 S. 1 NBauO mit einer genehmigungspflichtigen Baumaßnahme nicht vor der Erteilung der Baugenehmigung begonnen werden. Zu klären ist zunächst, ob für die Baumaßnahme des Herrn Schlich eine Baugenehmigung erforderlich war. Nach § 68 Abs. 1 NBauO bedürfen Baumaßnahmen grundsätzlich der Genehmigung, es sei denn, es greifen Ausnahmenvorschriften. Hier könnte eine Ausnahme nach § 69a NBauO in Betracht kommen. Danach können unter bestimmten Voraussetzungen Wohngebäude genehmigungsfrei errichtet werden. Hier soll ersichtlich ein Wohngebäude im Sinne des § 2 Abs. 8 NBauO errichtet werden. Weiter muss dieses Baugrundstück im Bereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB liegen, der bestimmte Festsetzungen enthält. Das Baugrundstück wird aber gerade nicht vom Geltungsbereich eines Bebauungsplanes erfasst, es liegt vielmehr im Bereich des sog. unbeplanten Innenbereiches. Damit liegt keine Genehmigungsfreiheit nach § 69 a NBauO vor. Andere Vorschriften, die eine Genehmigungsfreiheit begründen würden oder aber eine Prüfungspflicht entbehrlich⁹ machen, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Herr Schlich verwirklicht also das Bauvorhaben ohne die erforderliche Baugenehmigung. Damit widerspricht die Baumaßnahme der NBauO und insoweit dem öffentlichen Baurecht.

Zwischenergebnis:

Der Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage ist erfüllt.

2.3.2 Rechtsfolge der Ermächtigungsgrundlage

Ausdrücklich bestimmt § 89 Abs. 1 S. 1 NBauO, dass die Bauaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen anordnen kann. Damit sieht die Rechtsfolge Ermessen vor. Die Ermessensausübung hat sich dabei an § 40 VwVfG zu orientieren.¹⁰ Die Maßnahme muss dem Zweck der Ermächtigung entsprechen und die gesetzlichen Grenzen einhalten. Die Maßnahme entspricht dem Zweck der Ermächtigung, da mit der

Einstellung der Bauarbeiten das rechtswidrige Bauen unterbunden wird. Sachfremde Gesichtspunkte sind nicht ersichtlich.

Zu prüfen ist weiter, ob auch die gesetzlichen Grenzen eingehalten werden. § 89 Abs. 1 S. 2 NBauO formuliert zwar keinen abschließenden Katalog möglicher Anordnungen, doch bewegt sich die Anordnung, die Bauarbeiten einzustellen, im Rahmen der ausdrücklichen in § 89 I 2 Nr. 1 Var. 1 NBauO genannten Maßnahmen. Zudem hat die Behörde den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet. Die Maßnahme ist verhältnismäßig, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen ist (§ 4 Nds. SOG¹¹). Die Maßnahme ist geeignet, wenn sie den Zweck erreicht bzw. ihn zumindest fördert. Mit der Baueinstellung wird die unzulässige Bauausführung unterbunden. Die Maßnahme vermag den Zweck zu erreichen. Sie ist damit geeignet. Sie ist erforderlich, wenn die Baueinstellung diejenige Maßnahme ist, die den Einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigen wird (vgl. § 4 Abs. 1 Nds. SOG). Ein weniger belastendes Mittel aber gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Damit ist die Maßnahme auch erforderlich. Fraglich ist jedoch, ob die Baueinstellung auch angemessen ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Anordnung nicht zu einem Nachteil führt, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht (§ 4 Abs. 2 Nds. SOG). Ein erkennbares Missverhältnis würde dann vorliegen, wenn die privaten Interessen des Herrn Schlich, gegenüber den öffentlichen Interessen überwiegen würden. Für Herrn Schlich spricht, dass er bereits Verträge über einzelne Gewerke geschlossen hat und bei einer Verzögerung des Baufortschrittes mit finanziellen Einbußen rechnen muss. Er muss u. U. zudem mit der Zahlung von Vertragsstrafen rechnen. Ferner kann er seine Mietwohnung nicht termingerecht räumen, wenn das Bauvorhaben erst verspätet fertiggestellt werden sollte. Dies würde auch zu Problemen für die neuen Mieter führen, die dann die Mietwohnung nicht rechtzeitig beziehen könnten. Auch ist ein Bauantrag gestellt worden, der zwischenzeitlich zudem vervollständigt wurde. Die zeitliche Verzögerung lag nicht in seinem Verantwortungsbereich, vielmehr gab es in dem von ihm beauftragten Architektenbüro unvorhersehbare Probleme (Krankheit Mitarbeiter). Demgegenüber stehen die öffentlichen Interessen. Hierzu zählen die Aspekte der Sicherung der Rechtsordnung, Verhinderung ungerechtfertigter Vorteile durch vorzeitigen Baubeginn, nicht abschätzbare Gefahrenpotenzial, Vermeidung einer negativen Vorbildfunktion und Verhinderung der Schaffung vollendeter Tatsachen. Fraglich ist nun, ob den öffentlichen Belangen ein höheres Gewicht zukommt. Zunächst dient die Baueinstellung dazu, den zeitlichen Vorteil, den der Bauherr gegenüber dem rechtstreuen Bürger hat, zu unterbinden. Dies hat der Bauherr auch hinzunehmen, da andernfalls die Behörde einer ungleichen Behandlung von Bürgern und damit einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG Vorschub leisten würde. Da der bereits vorhandene Baukörper unangetastet bleibt, entsteht insoweit auch kein Substanzverlust für den Bauherrn. Zudem dient das Prüfungsverfahren dazu, Gefahrenpotenziale für den Bauherrn aber auch unbeteiligte Dritte auszuschließen. Eine andere Beurteilung könnte allenfalls dann in Betracht kommen, wenn das Vorhaben zwar formell rechtswidrig, aber offenkundig materiell rechtmäßig ist.¹² Eine derartige Situation ist hier aber nicht gegeben. Vielmehr ist noch ein eingehendes Prüfungsverfahren durchzuführen, um die Frage der materiellen Rechtmäßigkeit des

8 Für den Erlass der Baueinstellungsverfügung ist es nicht zwingend erforderlich, dass ein gegen formelles Baurecht verstoßender Zustand bereits verwirklicht ist. Es ist vielmehr ausreichend, wenn objektive und konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass ein solcher Zustand geschaffen werden soll; vgl. ThürOVG NVwZ-RR2000, S. 578; Jäde, Bauaufsichtliche Maßnahmen, 2. Aufl., Rdnr. 272 m.N.: Diese Problematik spielt hier aber keine Rolle, da der vorhandene Bauzustand bereits als Baumaßnahme zu qualifizieren ist.

9 § 75 a NBauO sieht zwar vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden kann; dies begrenzt zwar den Prüfungsumfang, macht aber das Genehmigungsverfahren an sich nicht entbehrlich.

10 Zu den Anforderungen einer Ermessensausübung und deren Begründung bei einer Baueinstellung siehe VGH Kassel BauR 1991, S. 447 und OVG Saarouis NVwZ-RR 2007, S. 58; zu Ausbildungszwecken ist hier ein systematischer Ansatz gewählt worden. Auch erscheint es unter dem Aspekt „Bürgerorientierung“ und „Akzeptanz“ einer belastenden Verwaltungsentscheidung durchaus sachgerecht, sich nicht nur auf das rechtlich geforderte Mindestmaß einer Begründung einer Behördenentscheidung zu beschränken.

11 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellt eine Ermessensgrenze dar; vgl. nur BVerwG DVBl. 1961, S. 247

12 Siehe nur Jäde, Fn. 2, Rdnr. 278 m.N.; kritisch OVG Münster NVwZ 1988, S. 369; OVG Berlin DÖV 1988, S. 841

Vorhabens beurteilen zu können. Ein genehmigungsbedürftiges, aber bisher nicht genehmigtes Bauvorhaben stellt ein Gefahrenpotential dar, das so gerade nicht hingenommen werden kann.¹³ Hier kommt dem Gesundheitsschutz besonderes Gewicht zu. Gerade unter dem Aspekten eines evtl. nicht ausreichender Standsicherheit des Baukörpers sind Gesundheitsgefahren nicht auszuschließen. Die zeitliche Verzögerung des Prüfungsverfahrens fällt zudem in den Verantwortungsbereich des Bauherrn. Es geht auch zu seinen Lasten, dass er ein Büro ausgewählt hat, das nicht in der Lage war, rechtzeitig einen prüffähigen Bauantrag vorzulegen. Die angeführten wirtschaftlichen Interessen des Bauherrn müssen zurückstehen, denn eine rechtswidrig errichtete bauliche Anlage wird von der Rechtsordnung missbilligt. Zudem kann nur durch die Baueinstellung der Umgehung baurechtswidriger Vorschriften durch die Schaffung vollendeter Tatsachen entgegengewirkt werden. Die Gewichtung der verschiedenen Aspekte zeigt, dass den öffentlichen Gesichtspunkten ein deutlich höheres Gewicht zukommt. Die Baueinstellung ist damit auch angemessen.

2.3.4 Adressat der Anordnung

Herr Schlich ist dann der richtige Adressat der Bausperre, wenn er zu den verantwortlichen Personen nach § 89 Abs. 2 i. V. m. §§ 57 bis 62 NBauO zählt. Der Bauherr ist nach § 57 Abs. 1 NBauO dafür verantwortlich, dass die von ihm veranlasste Baumaßnahme dem öffentlichen Baurecht entspricht. Herr Schlich ist Bauherr und zudem in der Lage durch Einstellung der Bauarbeiten die baurechtswidrigen Aktivitäten zu unterbinden. Er ist damit der richtige Adressat der Bausperre.

2.3.5 Zwischenergebnis:

Die Maßnahme ist damit ermessensgerecht. Folglich ist, da auch die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigunggrundlage vorliegen, der beabsichtigte Verwaltungsakt materiell rechtmäßig.

3. Entscheidungsvorschlag

3.1 Der Landkreis Diepholz ordnet die Baueinstellung an.

3.2 Es ist nun zu klären, welche *weiteren formellen Aspekte*¹⁴ zu berücksichtigen sind:

3.2.1 Form des Verwaltungsakts

3.2.1.1 Schriftlichkeit und äußere Gestaltung

Da die NBauO keine Anforderungen hinsichtlich der Form dieses Verwaltungsakts formuliert, entscheidet der Landkreis nach pflichtgemäßem Ermessen, in welcher Weise er den Verwaltungsakt erlassen will. Nach § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG kann er schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Hier empfiehlt sich aus Beweissicherungsgründen die Schriftform. Sodann muss die äußere Gestaltung des Verwaltungsaktes den Vorgaben des § 37 Abs. 3 VwVfG genügen.

¹³ Nach st. Rspr. des OVG Lüneburg kann eine Baueinstellung bereits dann angeordnet werden, wenn die notwendige Baugenehmigung fehlt; vgl. OVG Lüneburg NVwZ 1987, S. 170 m. N. Eine andere Beurteilung ist allenfalls dann geboten, wenn die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens offensichtlich ist (Große-Suchsdorf/Lindorf/Schmaltz/Wiechert, a. a. O., § 89 m. N.). Dies ist dann der Fall, wenn die Bauaufsichtsbehörde ohne weitere Ermittlungen erkennen kann, dass die bauliche Anlage genehmigungsfähig ist. Dies ist hier gerade nicht der Fall. Einerseits fehlen die Bauantragsunterlagen. Andererseits sind neben der ordnungsrechtlichen Prüfung städtebauliche Aspekte zu beleuchten.

¹⁴ Siehe auch 2.2.

3.2.1.2 Begründung

Grundsätzlich sind nach § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG schriftliche Verwaltungsakte mit einer Begründung zu versehen, sofern keine Ausnahme nach Abs. 2 greift. Eine Ausnahme ist nicht ersichtlich. Damit muss dieser Verwaltungsakt mit einer Begründung versehen werden. Die Begründung muss den Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 2 und S. 3 VwVfG entsprechen.

3.2.1.3 Rechtsbehelfsbelehrung

Es empfiehlt sich, dem VA eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. So kann die Rechtsbehelfsfrist nach § 58 Abs. 1 VwGO auf einen Monat begrenzt werden. Diese Belehrung muss den Anforderungen des § 58 Abs. 1 VwGO genügen. Zur Nennung der Mindestbestandteile einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung gehört auch der Hinweis auf den maßgeblichen Rechtsbehelf. Fraglich ist nun, welcher Rechtsbehelf in Betracht kommt. Nach § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO ist regelmäßig vor Erhebung einer Anfechtungsklage die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren zu überprüfen.¹⁵ In einem möglichen Klageverfahren käme hier eine Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) in Betracht, da der Betroffene die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehren würde (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO). Ausnahmsweise kann nach § 68 Abs. 1 S. 2 1. HS von der Durchführung eines Vorverfahrens abgesehen werden, wenn dies durch Gesetz bestimmt ist. Ein entsprechender Ausschluss des Vorverfahrens konnte durch das Nds. AGVwGO bestimmt worden sein. Nach § 8 a Abs. 1 des Nds. AG VwGO entfällt vor Erhebung der Anfechtungsklage regelmäßig ein Vorverfahren, es sein denn, es greift eine Ausnahme nach Abs. 3. So kommt eine Ausnahme nach § 8 a Abs. 3 Nr. 3 a Nds. AG VwGO in Betracht, wenn der Verwaltungsakt auf eine Rechtsgrundlage der NBauO gestützt wird. Mit § 89 Abs. 1 NBauO ist dies der Fall. Damit kommt als Rechtsbehelf der Widerspruch in Betracht.

3.2.2 Zwischenergebnis

Der beabsichtigte Verwaltungsakt entspricht somit (auch) allen weiteren formellen Voraussetzungen.

3.3 Wirksamkeit und Bekanntgabe

Zu ihrer Wirksamkeit bedürfen Verwaltungsakte der Bekanntgabe (§ 43 Abs. 1 VwVfG)¹⁶. Es ist zweckmäßig, den schriftlichen Verwaltungsakt zuzustellen (§ 41 VwVfG, § 1 I NVwZG¹⁷, § 2 VwZG). Es bietet sich hier die Zustellung mittels Zustellungsurkunde an (§ 3 VwZG).

3.4 Ergebnis

Es wird eine schriftliche Baueinstellung ausgesprochen, die mittels Zustellungsurkunde zuzustellen ist.

¹⁵ Eingehend zur Statthaftigkeit eines Widerspruchs siehe Weidemann, VR 2006, S. 79 ff

¹⁶ Die Frage der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes ist keine Rechtmäßigkeits-, sondern Wirksamkeitsvoraussetzung; zur Notwendigkeit der Klärung dieser Frage vgl. auch Büchner/Joergens, a. a. O., S. 33 f, vgl. zur grundlegenden Bedeutung der Bekanntgabe noch Maurer, a. a. O. S. 223 f.

¹⁷ Zur Wechselbeziehung von bundes- und landesrechtlichen Vorschriften siehe auch Weidemann, Nds. VwZG-Kommentar, § 1 Erl. 1 in: Praxis der Kommunalverwaltung A 18 Nds

Streit um das Ladenöffnungsrecht**

A: Einführende Bemerkungen

Die nachfolgende Klausur weist einen gehobenen Schwierigkeitsgrad auf. Neben der sicheren Beherrschung der Grundlagen des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 V VwGO stand die genaue Analyse des Sachverhalts und der methodisch saubere Umgang mit unbekanntem Gesetzestexten im Vordergrund der zu erbringenden Prüfungsleistung. Hier kam es zunächst darauf an, den Regelungsgehalt des LöffG M-V¹ zu erfassen. Mit diesem am 30.06.2007 in Kraft getretenen Gesetz hat Mecklenburg-Vorpommern wie alle anderen Bundesländer mit Ausnahme Bayerns ein eigenes Ladenöffnungsrecht erlassen und die zum 01.09.2006 mit Inkrafttreten der Föderalismusreform I durch Änderung des Art. 74 I Nr. 11 GG gewonnene Kompetenz genutzt.

Der Fall hat zwar einen landesrechtlichen Aufhänger, ist jedoch auch für alle anderen Bundesländer von Interesse, existieren doch in allen einschlägigen Landesgesetzen vergleichbare Regelungen. Insbesondere die Privilegierung bestimmter Verkaufsstellen, wie etwa Kiosken findet sich – nach dem Vorbild des § 5 LSchLG – in allen Landesgesetzen².

Besonders in den Küstenbundesländern **Mecklenburg-Vorpommern** und **Schleswig-Holstein**³ sind dagegen die sog. **Bäderregelungen** von hoher rechtspolitischer Sprengkraft⁴. Nach einer in § 10 LöffG M-V enthaltenen Verordnungsermächtigung kann in Mecklenburg-Vorpommern durch Rechtsverordnung in „Kur- und Erho-

lungsorten, Weltkulturerbestädten sowie in anerkannten Ortsteilen mit besonders starkem Fremdenverkehr“ die Sonntagsöffnung ausnahmsweise zugelassen werden, wobei die Öffnungszeiten außerhalb der Hauptzeiten der Gottesdienste liegen müssen. Das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus hat auf Grundlage des § 10 LöffG M-V erstmals **2007** eine Bäderverkaufsverordnung erlassen, die von den Kirchen des Landes – trotz umfangreicher Änderungen der Verordnung **Ende 2008** – erfolgreich mit einer Normenkontrolle nach § 47 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 13 AGGStrG M-V angegriffen wurde. Mittlerweile wurde im **Juli 2010** eine neue Bäderverkaufsverordnung erlassen, die deutlich restriktiver ist als ihre Vorgängerinnen. Der Streit um die Bäderverkaufsverordnungen in Mecklenburg-Vorpommern ist auf überregionales Interesse gestoßen und soll deshalb im Rahmen dieser Falllösung in Form eines Exkurses dargestellt werden.

B: Sachverhalt

X ist Inhaber eines Kiosks, der etwas außerhalb des Zentrums⁵ Ueckermündes – einer amtsfreien Gemeinde im Landkreis Uecker-Randow – gelegen ist. Diesen führen seine beiden Angestellten Y und Z nach den Weisungen des X, aber in relativer Selbständigkeit. Das Sortiment umfasst hauptsächlich Tabakwaren, Zeitungen und Zeitschriften, daneben in geringem Umfang auch Lebensmittel und Getränke. Der Kiosk war bisher an Werktagen von 6.30 bis 22.00 Uhr und sonn- und feiertags von 11.30 bis 16.30 Uhr geöffnet. Da der Umsatz in letzter Zeit zurückgegangen ist, beschließen die am Umsatz beteiligten Y und Z, die Öffnungszeiten auszuweiten und verteilen am 28.10.2010 in Ueckermünde Werbezettel.

Diese haben folgenden Inhalt: „Xavers Kiosk – Ab 10.11.2010 verlängerte Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen. An solchen Tagen haben wir jetzt von 11.30 Uhr bis 20.30 Uhr geöffnet. Auch wir müssen uns aber an die gesetzlichen Ladenöffnungszeiten halten. Deshalb wird unsere Ware sonn- und feiertags ab 16.30 Uhr ausschließlich verliehen. Als Kautions hinterlegen Sie den Kaufpreis der Ware. Die Verleihgebühr beträgt pro Kalendertag 50 % des Kaufpreises und wird fällig bei Rückgabe der Ware. Dann erhalten Sie Ihre Kautions zurück.“

Mitarbeiter M beim Bürgermeister Ueckermündes bekommt zufällig ein solches Flugblatt in die Hand. In einer mit X noch am selben Tag geführten Unterredung weist er diesen daraufhin, dass die verlängerten Öffnungszeiten und die geplante „Verleihaktion“ mit dem Ladenöffnungsrecht nicht in Einklang stünden. X zeigt sich von der Aktion seiner Mitarbeiter überrascht, ist mit dieser aber durchaus einverstanden. M kündigt X daher den Erlass einer Ordnungsverfügung an.

Am 06.11.2010 wird X ein Bescheid zugestellt, in dem Folgendes verfügt wird:

5 Das Zentrum der Stadt Ueckermünde wird durch das Bundeswehrkrankenhaus, die Töpferstraße, den Ueckerdamm, den Fluss Uecker, das Neue und Alte Bollwerk, die Wallstraße, die Straße „Am Strand“ sowie den Yachthafen begrenzt.

* Regierungsdirektor Dr. Henning Biermann lehrt als Dozent für Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege Mecklenburg-Vorpommern in Güstrow.

** Der folgende Fall wurde im Februar 2010 an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern als Pflichtklausur für Anwärter des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht gestellt. Die Daten wurden für die Veröffentlichung aktualisiert. Die Bearbeitungszeit betrug 240 Minuten.

1 Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18.06.2007; GVOBl. M-V, S. 226.

2 Vgl. etwa §§ 9 I LöffG BW; 4 BerlLadÖffG; 4 BbgLÖG; 8 BremLSchLG; 6 HbgLöffG; 4 Nr. 3 HessLÖG; 5 LÖG NRW; 9 I LadöffnG RhPf; 7 I SaarlÖG; 7 I SächsLadÖffG; 5 LöffZeitG LSA; 4 LöffZG SH; 9 ThürLadÖffG.

3 In Schleswig-Holstein erlaubt die aufgrund § 9 Abs. 1 des Ladenöffnungszeitengesetzes (LöffZG) vom 29.11.2006 (GVOBl. Schl.-H., S. 243) erlassene Landesverordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen in Kur-, Erholungs- und Tourismusorten (Bäderverordnung- BäderVO) vom 18.11.2008 (GVOBl. Schl.-H., S. 578) in der Zeit vom 15.12. bis zum 31.10. in den in der Anlage aufgeführten Kur-, Erholungs- und Tourismusorten bzw. bestimmten Gemeindeteilen an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 11.00 bis 19.00 Uhr den Verkauf von Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs. Einschränkungen gelten am Ostersonntag, wo die Verkaufsstellen nur von 14.00 bis 18.30 Uhr geöffnet sein dürfen. Am Karfreitag und am 25.12. dürfen die Geschäfte nicht öffnen, am 1. Mai ist der Verkauf nur zulässig, wenn der Ladeninhaber den Verkauf unter Freistellung aller Arbeitnehmer persönlich durchführt.

4 Auch in anderen Bundesländern gibt es jedoch Sonderregelungen für Kur-, Erholungs-, Ausflugs- und teilweise auch Wallfahrtsorte. Vgl. etwa § 7 I und II LöffG BW; 3 II BbgLÖG; 9 a BremLSchLG; 7 HbgLöffG; 5 HessLÖG; 4 Nr. 2 NLöffZVG; 6 II LÖG NRW; 9 II LadöffnG RhPf; 7 III SaarlÖG; 7 II und 3 SächsLadÖffG; 6 LöffZeitG LSA; 8 ThürLadÖffG. Diese haben bisher aber – soweit ersichtlich – bei weitem nicht die rechtspolitische Aufmerksamkeit gefunden, wie die Regelungen in den genannten Nordstaaten.

1. Ich untersage Ihnen die Öffnung Ihres Kiosks an Sonn- und Feiertagen, soweit diese über fünf Stunden hinausgeht.
2. Während der an Sonn- und Feiertagen zulässigen Öffnungszeiten dürfen ausschließlich Tabakwaren, Zeitungen und Zeitschriften verkauft werden. Der Verkauf von Lebensmitteln und alkoholischen sowie nichtalkoholischen Getränken wird untersagt.
3. Ich untersage Ihnen die Abgabe von Waren während der Allgemeinen Ladenschlusszeiten im Wege der „Leihe“ bzw. gegen „Kautions“.
4. Die sofortige Vollziehung von Ziffern 1 bis 3 ordne ich an.

Begründet wird die ohne gesonderte Anhörung erlassene Anordnung der sofortigen Vollziehung damit, es müsse sichergestellt werden, dass X nicht weiterhin gegen das geltende Ladenöffnungsrecht verstoße. Schon um eine negative Vorbildwirkung und eine Erosion des Ladenschlussrechts zu verhindern, dürfe nicht erst bis zum Abschluss eines Rechtsbehelfsverfahrens abgewartet werden, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durchzusetzen. Im Übrigen gelte es auch, Konkurrenten des X vor Wettbewerbsnachteilen zu schützen.

X erhebt mit Schreiben vom 25.11.2010 „in allen Punkten“ Widerspruch gegen die Ordnungsverfügung. Aufgrund einer Unachtsamkeit adressiert er den Widerspruch aber versehentlich an den Landrat des Landkreises Ostvorpommern. Dieser übersendet den Vorgang am 03.12.2010 an den Bürgermeister von Ueckermünde, wo dieser am 06.12.2010 eingeht. Bereits am 29.11.2010 hatte sich X mit der Bitte um einstweiligen Rechtsschutz an das Verwaltungsgericht Greifswald gewandt. Die Maßnahmen des Bürgermeisters – so rügt er – entbehren einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Im Übrigen wäre es sachgerechter gewesen, hätte sich der Bürgermeister an Y und Z gewandt. Völlig außer Acht geblieben sei überdies die ihn privilegierende Bäderregelung aus dem Jahre 2008. Zu berücksichtigen sei auch die Nähe Ueckermündes zur Republik Polen, wo es keine gesetzlichen Ladenöffnungszeiten gebe. Schließlich sei die Anordnung der sofortigen Vollziehung mangelhaft begründet.

Aufgabe:

Wird der Antrag des X auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes Erfolg haben?

Hinweis zur Bearbeitung:

Die Grenzübergangsstellen zu Polen in Linken/Lubieszczyń und in Ahlbeck/Swinoujście sind 56 bzw. 83 Straßenkilometer von Ueckermünde entfernt.

C: Lösungsvorschlag

Der Antrag des X auf Gewährung einstweiligen gerichtlichen Rechtsschutzes wird Erfolg haben, wenn er zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit des Antrags

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs in der Hauptsache

Mangels auf- bzw. abdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 I 1 VwGO. In der Hauptsache müsste demnach eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art vorliegen.

a. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Öffentlich-rechtlich ist eine Streitigkeit nach der herrschenden modifizierten Subjektstheorie⁶, wenn die streitentscheidende Norm ausschließlich einen Hoheitsträger berechtigt oder verpflichtet, also Sonderrecht für Hoheitsträger darstellt. Als Ermächtigungsgrundlage für die vom Bürgermeister erlassenen Verfügungen in Ziffer 1 bis 3 der Ordnungsverfügung sind zunächst spezialgesetzliche Vorschriften aus dem Ladenöffnungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LÖffG M-V) in Betracht zu ziehen. Der hier in Betracht kommende §§ 3 II Nr. 1 LÖffG M-V⁷ enthält als bloße Verbotsnorm aber keine Befugnis zum Erlass von Ordnungsverfügungen und scheidet daher mangels „VA-Befugnis“ als taugliche Ermächtigungsgrundlage aus⁸. Da weitere spezialgesetzliche Vorschriften ebenfalls nicht in Betracht kommen⁹ und auch Standardmaßnahmen nach §§ 50 ff. SOG M-V nicht einschlägig sind, kommt als Ermächtigungsgrundlage allein die polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel der §§ 13, 16 SOG M-V¹⁰ in Betracht, welche ausschließlich die Polizei und die Ordnungsbehörden berechtigt. Diese handeln als Organ für den hinter ihr stehenden Hoheitsträger. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt daher vor.

b. Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art

Verfassungsrechtliche Streitigkeiten liegen nach überwiegender Meinung¹¹ nur dann vor, wenn Verfassungsorgane über Rechte und Pflichten streiten, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben¹². Hier streitet Bürger X mit dem Bürgermeister der Gemeinde Ueckermünde um Ladenöffnungs- und damit um Besonderes Gewerberecht, so dass die Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art und der Verwaltungsrechtsweg in der Hauptsache eröffnet ist.

2. Statthaftigkeit des Antrags

Als Hauptrechtsschutzformen des einstweiligen gerichtlichen Rechtsschutzes kennt die VwGO den Aussetzungsantrag nach § 80 V VwGO und den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 V VwGO. Das Verhältnis der beiden Rechtsschutzformen ist durch § 123 V VwGO vorgegeben. Ein Antrag nach § 123 V VwGO ist nicht statthaft, wenn und soweit sich einstweiliger Rechtsschutz durch die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs erreichen lässt. Der

6 Vgl. statt aller Kopp/Schenke, VwGO, 16. Auflage 2009, § 40 Rn. 11 m.w.N.

7 Danach ist der gewerbliche Verkauf – vorbehaltlich besonderer Privilegierungstatbestände und möglicher Freigaben – an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen grundsätzlich ausgeschlossen. Entsprechende Regelungen finden sich auch in allen anderen Ladenöffnungsgesetzen der Länder bzw. im – in Bayern gem. § 125 a I 1 GG fortgeltenden – LSchlG.

8 Das verkannten leider viele Bearbeiter und prüften § 3 II Nr. 1 LÖffG M-V bzw. sogar § 5 LÖffG M-V als Ermächtigungsgrundlage. Dieser schwere rechtsmethodische Fehler führte in vielen Fällen zum Nichtbestehen der Klausur, da damit die gesamten Fallprobleme in Bezug auf das Vorliegen einer Gefahr, das Entschließungs- und Auswahlmessen bezüglich des Adressaten sowie die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Bezug auf Art. 12 und 3 GG nicht sinnvoll in das Gutachten integriert werden konnten oder sogar ganz ignoriert wurden.

9 Abwegig war es hier insbesondere, wie dies einige Verfasser taten, von einer Gewerbeuntersagung nach § 35 I 1 GewO wegen Unzuverlässigkeit auszugehen.

10 Entsprechend Art. 1 I 1 bayPAG; 14 BPolG; 3 bwPolG; 17 I ASOG Bln; 13 I bbg OBG; 10 bbg PolG; 10 I Brem PolG; 3 I hmbSOG; 11 hessSOG; 11 NdsSOG; 8 I PolG NRW; 9 I rhpfPOG; 8 I saarlPOG; 3 I sächsPOIG; 13 SOG LSA; 174 schlHLVwG; 12 I thürPAG; 5 I thürPAG.

11 Vgl. statt aller Kopp/Schenke, Fußn. 6, § 40 Rn. 32 m.w.N.

12 Zu diesem Erfordernis einer sog. „doppelten Verfassungsunmittelbarkeit“ verfassungsrechtlicher Streitigkeiten ausführlich Kopp/Schenke, Fußn. 6, § 40 Rn. 32 m.w.N.

Antrag des X könnte hier gem. § 80 V 1 Alt. 2 VwGO als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des am 06.12.2010 beim Bürgermeister von Ueckermünde¹³ erhobenen Widerspruchs statthaft sein. Das wäre der Fall, wenn X in der Hauptsache Rechtsschutz über einen Anfechtungswiderspruch erreichen könnte. Dies wiederum würde gem. §§ 68 I 1, 42 I Alt. 1 VwGO voraussetzen, dass die in der Ordnungsverfügung getroffenen Maßnahmen – drei voneinander unabhängige Maßnahmen mit jeweils eigenem Regelungsgehalt – belastende Verwaltungsakte wären, deren Aufhebung X begehrt. Bei den Verfügungen handelt es sich jeweils um Verbote und damit um befehlende Verwaltungsakte i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG M-V, gegen den in der Hauptsache Rechtsschutz über einen Anfechtungswiderspruch vermittelt wird. Statthafte Antragsart im einstweiligen Rechtsschutz ist gem. § 80 V 1 Alt. 2 VwGO der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des gegen diese belastenden Verwaltungsakte eingelegten Anfechtungswiderspruchs.

3. Antragsbefugnis

X ist nach dem im einstweiligen Rechtsschutz analog anwendbaren § 42 II VwGO nur antragsbefugt, wenn er geltend machen kann, durch die getroffenen Verfügungen in seinen Rechten verletzt zu sein. Bei X, der Adressat belastender Verwaltungsakte wurde, erscheint jedenfalls eine Verletzung seines Grundrechts auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG möglich¹⁴, so dass er antragsbefugt ist. Als spezielleres betroffenes Grundrecht kommen überdies Art. 12 GG und wegen der von X gerügten Ungleichbehandlung mit dem Konkurrenten Z auch Art. 3 I GG in Betracht.

4. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Für den Antrag besteht ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Rechtsbehelf in der Hauptsache nicht offensichtlich unzulässig ist und keine aufschiebende Wirkung entfaltet.

a. Keine offensichtliche Unzulässigkeit des Hauptsacherechtsbehelfs

Der Widerspruch des X dürfte nicht offensichtlich unzulässig sein. Zweifel an der formgerechten Widerspruchseinlegung bestehen laut Sachverhalt nicht.

aa. Einhaltung der Widerspruchsfrist

Als problematisch erweist sich jedoch die Einhaltung der – nach §§ 79, 31 I VwVfG M-V, 187 I, 188 II Alt. 1 BGB zu berechnenden¹⁵ – Widerspruchsfrist des § 70 I 1 VwGO. Die Widerspruchsfrist für den am 06.11.2010 zugestellten Ausgangsbescheid endete am 06.12.2010. Die Widerspruchseinlegung beim Landrat des Landkreises Ostvorpommern wahrte die Widerspruchsfrist nicht, da dieser weder Ausgangs- (§ 70 I 1 VwGO) noch Widerspruchsbehörde

(§ 70 I 2 VwGO) war¹⁶. Allerdings ging das Widerspruchsschreiben am 06.12.2010 – und damit am letzten Tag der Widerspruchsfrist – nach Weiterleitung durch die unzuständige Behörde bei der Ausgangsbehörde ein. Die Widerspruchsfrist wurde daher noch gewahrt.

bb. Statthaftigkeit eines gerichtlichen Aussetzungsantrags bereits vor ordnungsgemäßer Widerspruchserhebung?¹⁷

Da X erst am 06.12.2010 bei der zuständigen Behörde ordnungsgemäß Widerspruch erhoben hat und bereits am 29.11.2010 vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutz beehrte, stellt sich die Frage, ob ein gerichtlicher Antrag nach § 80 V 1 Alt. 2 VwGO bereits vor Einlegung des Widerspruchs zulässig ist.

Zum Teil wird in der Rechtsprechung und Literatur eine vorherige¹⁸ oder zumindest gleichzeitige¹⁹ Einlegung des Widerspruchs verlangt. Ein Eilantrag nach § 80 V 1 VwGO ohne eingelegten Hauptsacherechtsbehelf sei schon mit dem Gesetzeswortlaut nicht vereinbar sowie wegen der systematischen Verknüpfung mit § 80 I VwGO ausgeschlossen. Zudem bestehe unter teleologischen Vorzeichen für den vorläufigen Rechtsschutz kein Sicherungsauftrag, wenn ein offenzuhaltendes Hauptsacheverfahren (noch) nicht vorhanden sei. Demgegenüber falle die faktische Verkürzung der für die Hauptsache geltenden Rechtsbehelfsfristen nicht wesentlich ins Gewicht²⁰.

Gegen diese Auffassung sprechen jedoch gewichtige verfassungsrechtliche Gründe. Zwecks Effektivierung des gerichtlichen Rechtsschutzes i.S.d. Art. 19 IV GG muss es dem Betroffenen auch möglich sein, bereits vor Erhebung des Hauptsacherechtsbehelfs einstweiligen Rechtsschutz zu beantragen. Nur eine solche Möglichkeit erlaubt ihm, die Rechtsbehelfsfristen in der Hauptsache ohne Nachteile für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes auszuschöpfen²¹. Auch die Formulierung des § 80 V 2 VwGO („schon vor Erhebung der Anfechtungsklage“) spricht nicht gegen diese Auffassung; sie soll nur deutlich machen, dass einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz nicht die Rechtshängigkeit eines Hauptsacheverfahrens voraussetzt²². Schließlich verlangt auch der behördliche Aussetzungsantrag nach § 80 IV VwGO nicht (mehr) die vorherige Einlegung eines Widerspruchs, was ebenfalls die Vorverlegung (auch) des gerichtlichen Rechtsschutzes nahelegt.

Dass X z.Zt. der Antragstellung noch keinen wirksamen Widerspruch erhoben hatte, führt daher nicht zur Unstatthaftigkeit seines Antrags nach § 80 V 1 Alt. 2 VwGO²³.

13 Die Widerspruchserhebung beim Landrat des Landkreises Ostvorpommern war dagegen nicht fristwährend; vgl. unten C I 4 a) aa).

14 Ausführlich zur Begründung der Klage- und Antragsbefugnis durch die herrschende sog. „Möglichkeitstheorie“ Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 12. Auflage 2009, Rn. 494.

15 Da § 70 VwGO nicht auf § 57 VwGO verweist, muss die Widerspruchsfrist nach §§ 79, 31 I VwVfG M-V, 187 ff. BGB berechnet werden. Vgl. Geis/Hinterseh, JuS 2001, 1176 und Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 7. Auflage 2008, § 6 Rn. 28. Allerdings führt die in der Literatur teilweise befürwortete „verwaltungsprozessuale Lösung“ über §§ 57 II VwGO, 222 I ZPO, 187 ff. BGB zu sachlich identischen Ergebnissen. Für die verwaltungsprozessuale Lösung etwa Schenke, Fußn. 14, Rn. 673.

16 Leider lasen hier viele Bearbeiter den Sachverhalt nicht genau genug: Ueckermünde liegt im Landkreis Uecker-Randow, so dass der Landrat dieses Landkreises nach §§ 73 I 2 Nr. 1 VwGO i.V.m. 86 I KV M-V zuständige Widerspruchsbehörde war.

17 Diese Problematik wurde nur von ganz wenigen Bearbeitern gesehen, die hierfür großes Lob erhielten.

18 Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 80 Rdn. 314; OVG Koblenz, DVBl 1989, S. 892; NJW 1995, S. 1043; VGH Mannheim, VBlBW 1994, S. 469 f.; OVG Weimar, LKV 1994, S. 408 f.; Hufen, Fußn. 15, § 31 Rdn. 33.

19 OVG Münster, DVBl 1996, S. 115.

20 Schoch, Fußn. 18, § 80 Rdn. 315 m.w.N.

21 Eingehend Kopp/Schenke, Fußn. 6, § 80 Rdn. 139 m.w.N.; Brühl, JuS 1995, S. 722 (723). Vgl. aus der Rechtsprechung auch VGH Mannheim, DVBl 1995, S. 303 und VGH München, DVBl 1988, S. 591.

22 Schenke, Fußn. 14, Rdn. 993.

23 Wer das anders sah, musste die weitere Prüfung hilfsgutachtlich fortsetzen.

b. Entfall der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs

Der Widerspruch des X hat wegen der Anordnung der sofortigen Vollziehung der Verfügungen vom 06.11.2010 durch die Ausgangsbehörde in Ziffer 4 der Ordnungsverfügung gem. § 80 II 1 Nr. 4 VwGO keine aufschiebende Wirkung.

c. Entbehrlichkeit eines vorherigen behördlichen Aussetzungsantrags

Ein vorheriger Antrag auf Aussetzung der Vollziehung nach § 80 IV VwGO war nicht erforderlich, da hier kein Fall des § 80 II 1 Nr. 1 VwGO vorliegt.

5. Ordnungsgemäße Antragstellung

Eine ordnungsgemäße Antragstellung analog §§ 81, 82 VwGO ist zu unterstellen.

6. Richtiger Antragsgegner²⁴

Der Antrag ist gem. §§ 78 I Nr. 2 VwGO, 14 II AGGStrG M-V analog²⁵ gegen den Bürgermeister von Ueckermünde zu richten.

7. Partei- und Prozessfähigkeit

Die **Partei- und Prozessfähigkeit** des X als geschäftsfähiger natürlicher Person folgt aus §§ 61 Nr. 1 Alt. 1, 62 I Nr. 1 VwGO. Der Bürgermeister von Ueckermünde ist gem. § 61 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 14 I AGGStrG M-V²⁶ partei- und nach 62 III VwGO prozessfähig.

8. Zuständiges Gericht

Zuständig ist gem. § 80 V 1 VwGO das Gericht der Hauptsache. Gem. § 45 VwGO ist das Verwaltungsgericht das erstinstanzlich zuständige Gericht. Örtlich zuständig ist gem. § 52 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 10 II GStrG M-V²⁷ das Verwaltungsgericht Greifswald.

Zwischenergebnis: Der Antrag des X auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines am 06.12.2010 eingelegten Widerspruchs ist zulässig.

II. Begründetheit des Antrags

Der Antrag des X auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines am 06.12.2010 erhobenen Widerspruchs ist begründet, wenn die Anordnung der sofortigen Vollziehung formell rechtswidrig erfolgte oder eine Interessenabwägung ergibt, dass das Suspensivinteresse des X das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt.

1. Formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung

a. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Bürgermeisters von Ueckermünde für die Anordnung der sofortigen Vollziehung folgt aus § 80 II 1 Nr. 4

24 Dazu, dass § 78 VwGO die passive Prozessführungsbefugnis, also die Zulässigkeit und nicht die mit der Passivlegitimation angesprochene Begründetheit des Rechtsbehelfs betrifft, statt vieler Kopp/Schenke, Fußn. 6, § 78 Rn. 1 m.w.N.

25 Nach § 14 II AGGStrG M-V sind Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen in Mecklenburg-Vorpommern gegen die Ausgangsbehörde zu richten. Die Vorschrift findet in einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach §§ 80, 80 a, 123 VwGO entsprechende Anwendung.

26 § 14 I AGGStrG M-V lautet: „Behörden sind fähig, am Verfahren vor den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligt zu sein.“

27 Gerichtsstrukturgesetz in der Fassung vom 7. April 1998 (GVBl. M-V 1998, S. 444, ber. S. 549).

VwGO, wonach die sofortige Vollziehung sowohl von der Ausgangs- als auch von der Widerspruchsbehörde angeordnet werden kann.

b. Verfahren. Entbehrlichkeit einer gesonderten Anhörung vor Erlass der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Eine gesonderte Anhörung des X vor Anordnung der sofortigen Vollziehung war entbehrlich. Bei der Anordnung der sofortigen Vollziehung handelt es sich um eine unselbständige Nebenentscheidung, die selbst kein Verwaltungsakt ist²⁸. § 28 I VwVfG M-V findet daher keine unmittelbare Anwendung und gegen die teilweise befürwortete analoge Anwendung der Vorschrift spricht neben dem abschließenden Regelungscharakter der §§ 80, 80 a VwGO auch der Umstand, dass angesichts der Eilbedürftigkeit der Vollziehbarkeitsanordnung das durch § 28 I VwVfG M-V begründete prinzipielle Anhörungserfordernis von der Interessenlage her nicht passt²⁹.

c. Ausreichende Begründung des besonderen Vollzugsinteresses nach § 80 III 1 VwGO?

Zweifel könnten allerdings an der hinreichenden Begründung des besonderen öffentlichen Interesses an der Anordnung der sofortigen Vollziehung bestehen.

§ 80 III 1 VwGO fordert von der Behörde, das *besondere* Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen. Die Begründungspflicht soll die Behörde zwingen, sich des Ausnahmecharakters der Anordnung der sofortigen Vollziehung bewusst zu werden und die Voraussetzungen des § 80 II 1 Nr. 4 VwGO sorgfältig zu prüfen (**Warnfunktion**), dem Betroffenen Aufschluss darüber geben, welche Überlegungen die Behörde zur Anordnung veranlasst haben (**Informationsfunktion**) und schließlich dem Gericht die Nachprüfung der Anordnungsgründe ermöglichen (**Kontrollfunktion**)³⁰. Um diese Funktionen zu erfüllen, darf sich die Begründung nach § 80 III 1 VwGO nicht auf formelhafte Wendungen oder die bloße Wiederholung des Gesetzeswortlauts beschränken und muss die Besonderheiten des konkreten Einzelfalles berücksichtigen. Regelmäßig muss die Behörde nach § 80 III 1 VwGO ein über das bloße Interesse am Erlass des Verwaltungsakts hinausgehendes besonderes Vollzugsinteresse darlegen³¹.

Vorliegend ist die Ausgangsbehörde diesen Anforderungen gerecht geworden und hat – wie gefordert – zur Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung auf die Besonderheiten des konkreten Einzelfalles abgestellt. Zutreffend wurde darauf verwiesen, Verstöße gegen die Ladenöffnungsregelungen möglichst schnell und effektiv unterbinden zu müssen. Auch die drohende negative Vorbildwirkung und das Argument der ansonsten drohenden Erosion des Ladenschlussrechts sind tragfähige Argumente, die es angezeigt erscheinen lassen, drohende und angekündigte Verstöße gegen das geltende Recht zeitnah zu unterbinden. Für eine Anordnung der sofortigen

28 Ganz herrschende Meinung; siehe OVG Koblenz, NVwZ 1988, S. 748; Schenke, VerwArch 91 (2000), S. 587 (588); Schoch JURA 2001, S. 671 (678); Weides, JA 1984, S. 648 (655); a.A.: Ganter, DÖV 1985, S. 398; Grigoleit, Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO als Verwaltungshandlung, 1997, S. 55 ff.

29 Vgl. zur Entbehrlichkeit einer gesonderten Anhörung vor Erlass der Anordnung der sofortigen Vollziehung etwa OVG Berlin, NVwZ 1993, S. 198; VGH Mannheim DÖV 1991, S. 167; OVG Schleswig NVwZ-RR 1993, S. 587 f; Schoch, Jura 2001, S. 671 (678); a.A.: – für Anhörungspflicht – Grigoleit, (Fußn. 28), S. 123 ff. und OVG Lüneburg NVwZ-RR 1993, S. 585; differenzierend Schenke, VerwArch 91 (2000), S. 587 (597 ff.).

30 Eingehend Kopp/Schenke, Fußn. 6, § 80 Rn. 84 ff. m.w.N.

31 Vgl. Kaltenborn, DVBl 1999, S. 828 (832); Schoch, JURA 2001, 671, 679.

Vollziehung spricht überdies auch der Schutz der Konkurrenten des X vor Wettbewerbsnachteilen.

Zwischenergebnis: Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgte daher formell rechtmäßig.

2. Abwägung zwischen Suspensivinteresse des X und öffentlichem Vollzugsinteresse

Der Antrag des X auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs ist begründet, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass sein Suspensivinteresse das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Diese Abwägung richtet sich – dem Rechtsgedanken des § 80 IV 3 VwGO folgend – in erster Linie nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Ein Interesse am Vollzug eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kann wegen Art. 20 III GG nicht bestehen.

Der Antrag ist daher begründet, wenn die Verfügungen des Bürgermeisters von Ueckermünde rechtswidrig sind und X dadurch in seinen Rechten verletzt wird. Dies ist nicht der Fall, wenn die Maßnahmen auf einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen und formell und materiell rechtmäßig waren.

Die Ordnungsverfügung enthält drei selbständige Verwaltungsakte, die getrennt auf ihr Rechtmäßigkeit zu untersuchen sind:

1. Das Verbot der Öffnung des Kiosks für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden an Sonntagen, soweit diese über fünf Stunden hinausgeht.
2. Die Beschränkung des Verkaufs an Sonntagen auf Tabakwaren, Zeitungen und Zeitschriften.
3. Das Verbot der Abgabe von Waren während der Allgemeinen Ladenschlusszeiten im Wege der „Leihe“ gegen „Kautions“.

a. Rechtmäßigkeit des in Ziffer 1 verfüzten Öffnungsverbots

aa. Ermächtigungsgrundlage

Als Ermächtigungsgrundlage sind zunächst spezialgesetzliche Vorschriften aus dem LÖffG M-V und der Bäderverkaufsverordnung in Betracht zu ziehen. Die hier in Betracht kommenden §§ 3 und 5 LÖffG M-V sowie 10 LÖffG M-V i.V.m. §§ 1, 2 BäderVkVO M-V enthalten jedoch als bloße Gebots- bzw. Verbotsnormen keine Befugnisse zum Erlass von Ordnungsverfügungen und scheiden daher als taugliche Ermächtigungsgrundlage aus. Da weitere spezialgesetzliche Vorschriften nicht in Betracht kommen und auch Standardmaßnahmen nach §§ 50 ff. SOG M-V ausscheiden, kann Ermächtigungsgrundlage allein die polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel der §§ 13, 16 SOG M-V³² sein.

bb. Formelle Rechtmäßigkeit

(1.) Zuständigkeit

(a.) Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit für den Vollzug des Ladenöffnungsrechts in Mecklenburg-Vorpommern richtet sich nach §§ 13 I 1, 2,

II LÖffG M-V i.V.m. § 1 LÖffGZustVO M-V³³. Gem. § 11 II LÖffGZustVO M-V sind die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte, die Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden und die Amtsvorsteher (als örtliche Ordnungsbehörden nach § 3 I 1 Nr. 3 SOG M-V) für die Überwachung und Einhaltung der hier in Rede stehenden in §§ 3 bis 5 LÖffG M-V genannten Verkaufszeiten zuständig. Die Befugnis zur Überwachung der einschlägigen Vorschriften umfasst auch die Befugnis zum Erlass entsprechender, auf §§ 13, 16 SOG M-V zu stützender, Ordnungsverfügungen bei Verstößen gegen einschlägige Vorschriften des LÖffG M-V.

(b.) Örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit des Bürgermeisters von Ueckermünde folgt aus § 5 SOG M-V, da in der LÖffGZustVO M-V Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit fehlen und das Ladenöffnungsrecht besonderes Ordnungsrecht ist.

(2.) **Verfahren:** Die nach § 28 I VwVfG M-V erforderliche, nicht nach § 28 II, III VwVfG M-V entbehrliche Anhörung hat mit dem am 28.10.2010 geführten Gespräch stattgefunden.

(3.) **Form:** Die Ordnungsverfügung erging schriftlich, mithin formgerecht nach § 37 II 1 VwVfG M-V.

(4.) **Begründung:** Von einer ordnungsgemäßen Begründung der Ordnungsverfügung nach § 39 I 1 VwVfG M-V ist auszugehen.

cc. Materielle Rechtmäßigkeit

(1.) Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

(a.) Beeinträchtigung eines Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit

Als beeinträchtigtes Schutzgut der öffentlichen Sicherheit kommt hier die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung in Gestalt des LÖffG M-V in Betracht. Das LÖffG M-V ist als formelles Landesrecht Bestandteil der objektiven Rechtsordnung.

(aa.) Verstoß gegen § 3 II Nr. 1 LÖffG M-V?

Gem. § 3 II Nr. 1 LÖffG M-V i.V.m. § 1 Satz 1 LÖffG M-V ist der gewerbliche Verkauf von Waren an Sonn- und Feiertagen im Geltungsbereich des LÖffG M-V grundsätzlich ausgeschlossen, soweit nicht privilegierende Sonderregelungen vorliegen. Bei dem Kiosk des X handelt es sich um eine Verkaufsstelle i.S.d. § 1 Satz 1 Nr. 2 LÖffG M-V, in dem von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann feilgehalten werden, so dass die Vorschrift des § 3 II Nr. 1 LÖffG M-V Anwendung findet. Mit der beabsichtigten Öffnung des Kioskes an Sonntagen von 11.30 bis 20.30 Uhr würde X deshalb gegen § 3 II Nr. 1 LÖffG M-V und somit gegen die öffentliche Sicherheit in Gestalt der objektiven Rechtsordnung verstoßen, sofern er sich nicht auf privilegierende Sonderregelungen berufen kann.

(bb.) Privilegierung durch § 5 I LÖffG M-V

X könnte sich jedoch möglicherweise auf die Privilegierung des § 5 I LÖffG M-V berufen. Die Vorschrift, die systematisch eine Ausnahmenvorschrift zu § 3 II Nr. 1 LÖffG M-V ist, übernimmt in modifizierter und erweiterter Form die bisherige „Kioskregelung“ des § 5 LSchlG. Nach dieser (gem. Art. 125 a I GG nur noch im Bundesland Bayern geltenden) Vorschrift durften Kioske für den Verkauf

³² Entsprechend Art. 11 I 1 bayPAG; 14 BPoLG; 3 bwPoLG; 17 I ASOG Bln; 13 I bbg OBG; 10 bbg PoLG; 10 I brem PoLG; 3 I hmbSOG; 11 hessSOG; 11 NdsSOG; 8 I PoLG NRW; 9 I rhpfPOG; 8 I saarlPOG; 3 I sächsPOIG; 13 SOG LSA; 174 schlHLVwG; 12 I thürPAG; 5 I thürPAG.

³³ Vom 21.02.2008; GVOBl. M-V, S. 82.

von Zeitungen und Zeitschriften³⁴ abweichend von den Vorschriften des § 3 LSchlG an Sonn- und Feiertagen von 11 bis 13 Uhr geöffnet sein. Die Privilegierung des – im Gesetzgebungsverfahren umfassend modifizierten § 5 LÖffG M-V³⁵ erlaubt in Mecklenburg-Vorpommern für höchstens fünf – vom Betreiber der Verkaufsstelle frei wählbare – Stunden den Verkauf bestimmter Waren, sofern die dort genannten Waren das Hauptsortiment darstellen, wie dies im Kiosk des X der Fall ist. Unter Berücksichtigung des § 5 I LÖffG M-V durfte der Bürgermeister, die Öffnung des Kioskes an Sonn- und Feiertagen zwar nicht vollständig untersagen, wohl aber – wie geschehen – auf maximal fünf Stunden beschränken.

(cc.) Privilegierung durch § 5 IV LÖffG M-V?

Weitergehende Rechte kann X auch nicht aus § 5 IV LÖffG M-V³⁶ herleiten. Das Gemeindegebiet von Ueckermünde liegt mehr als 15 Kilometer von der nächsten Grenzübergangsstelle zur Volksrepublik Polen entfernt. Im Übrigen würde § 5 IV LÖffG M-V, welcher der Herstellung der Wettbewerbsgleichheit mit Polen, wo keine gesetzlichen Regelungen zur Beschränkung der Ladenöffnung bestehen, dienen soll, ebenfalls keine über fünf Stunden hinausgehende Sonntagsöffnung des Kioskes ermöglichen.

(dd.) Privilegierung durch §§ 10 LÖffG M-V i.V.m. 1,2 BäderVerkVO?

Möglicherweise könnte sich X aber auf die Privilegierungen der auf Grundlage des § 10 LÖffG M-V erlassenen BäderVerkVO M-V berufen.

Exkurs: Die Geschichte der Bäderverkaufsverordnungen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2007

Bevor diese Frage geklärt wird, sei ein kurzer Exkurs zur Geschichte der sog. „Bäderregelung“ in Mecklenburg-Vorpommern erlaubt, die nicht zuletzt durch das Urteil des OVG Greifswald vom 07.04.2010 bundesweit Schlagzeilen machte. In der Folge wird daher – losgelöst von der eigentlichen Falllösung – zunächst der Inhalt der Verordnungsermächtigung des § 10 LÖffG M-V kurz erläutert (1). Sodann folgt die Vorstellung der Bäderregelungen von 2007 (2) und 2008 (3). Anschließend werden in geraffter Form die „Adventsentscheidung“ des BVerfG zum Berliner Ladenöffnungsgesetz (4) sowie die Entscheidung des OVG Greifswald zur BädVerkVO M-V vom April 2010 (5) dargestellt, bevor der wesentliche Inhalt der in Reaktion auf dieses Urteil erlassenen BädVerkVO M-V vom 13.07.2010 (6) vorgestellt werden soll.

1. Inhalt der Verordnungsermächtigung des § 10 LÖffG M-V

Mit § 10 LÖffG M-V wollte der Gesetzgeber eine tragfähige Grundlage für den Erlass zukünftiger Bäder- und Fremdenverkehrsregelungen schaffen³⁷. Von 1993 bis 2007 wurden solche Regelungen auf Grundlage von § 23 LSchlG durch Allgemeinverfügung erlassen, was zu einer Vielzahl gerichtlicher Auseinandersetzungen führte³⁸.

Nach § 10 LÖffG M-V kann das zuständige Ministerium in Bäder- und Kurorten sowie in touristisch geprägten Orten und Ortsteilen mit besonders starkem Fremdenverkehr regeln, dass und unter welchen Voraussetzungen das Feilhalten von Waren abweichend von § 3 II LÖffG M-V (also insbesondere an Sonn- und Feiertagen) zulässig ist. Die Öffnungszeiten müssen außerhalb der Hauptzeiten der Gottesdienste liegen; eine Sonntagsöffnung im Dezember erlaubt § 10 Satz 3 LÖffG M-V nur für den ersten Advent.

2. Die Bäderverkaufsverordnung vom 17.12.2007

In Ausführung dieser Verordnungsermächtigung erließ das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus zunächst am 17.12.2007 eine Bäder- und Fremdenverkehrsregelung für die Jahre 2008 bis 2012³⁹, nach der in zahlreichen Städten des Landes eine erhebliche Lockerung des LÖffG M-V zugelassen wurde. In den in der Anlage der Verordnung aufgeführten 55 Kur- und Erholungsorten und den beiden Weltkulturerbestädten Wismar und Stralsund sowie in weiteren 54 anerkannten Ausflugsorten und Ortsteilen mit besonders starkem Fremdenverkehr ließ man den gewerblichen Verkauf an Sonntagen, die keine gesetzlichen Feiertage sind, zunächst in der Zeit von 11.00 bis 20.00 Uhr zu. Im Dezember wurde der gewerbliche Verkauf allerdings lediglich am ersten Advent ermöglicht. Hinsichtlich der Vereinbarkeit von LÖffG M-V und BädVerkVO M-V mit den Gewährleistungen der Art. 140 GG, 139 WVerf strengten die katholische und die beiden evangelischen Landeskirchen vor dem OVG Greifswald im Jahre 2008 Normenkontrollverfahren an.

3. Die Änderungsverordnung vom 13.11.2008 und die Neubekanntmachung vom 17.04.2009

Aufgrund gerichtlicher Hinweise wurde die Bäderverkaufsverordnung erstmalig zum 13.11.2008 erheblich umgestaltet⁴⁰. Ihre Neubekanntmachung erfolgte dann mit Verordnung vom 17.04.2009⁴¹. Vor allem wurde § 1 BädVerkVO M-V präziser gefasst. Die Verordnung galt weiterhin für die festgelegten Gebiete der (derzeit 55) Kur- und Erholungsorte nach dem Kurortge-

34 Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, einerseits dem Informationsbedürfnis der Bevölkerung an aktuellen Presseerzeugnissen Rechnung zu tragen, andererseits aber Ausnahmen vom Arbeitsschutz und dem damit verbundenen Wettbewerbschutz nicht für alle in Kiosken üblicherweise bereit gehaltenen Waren zu ermöglichen. Insoweit wird unterstellt, dass die Verbraucher ihre sonstigen Bedürfnisse innerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten decken können.

35 Im ursprünglich von den Fraktionen der CDU und SPD am 22.11.2006 in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf (Landtag M-V, LTDrs 5/81) sollte in § 5 I LÖffG M-V unter der Überschrift „Sonderöffnungszeiten“ noch das gewerbliche Feilhalten von Zeitungen, Zeitschriften, Tabakwaren, Schnittblumen, Reiseandenken und Lebens- und Genussmitteln in kleineren Mengen an Sonn- und Feiertagen von 09.00 bis 17.00 Uhr zugelassen werden.

36 Nach § 5 IV LÖffG M-V ist abweichend von § 3 Abs. 2 LÖffG M-V der gewerbliche Verkauf von Waren an Sonntagen, die keine gesetzlichen Feiertage sind, für die Dauer von fünf Stunden in Gemeinden zulässig, deren Gebiet in einer Entfernung von nicht mehr als 15 Kilometern zur nächstgelegenen Grenzübergangsstelle zur Republik Polen gelegen ist.

37 Näher Landtag M-V, LTDrs 5/81, S. 10 f.

38 Vgl. zuletzt Bäderregelung 2007; ABI M-V, S. 107. Zur Rechtswidrigkeit der „Bäder- und Fremdenverkehrsregelung 1999 – 2003“ OVG Greifswald, NVwZ 2000, S. 948 ff.; VG Schwerin, GewArch 2000, S. 433 sowie *de Wall*, NVwZ 2000, S. 857 ff. Eine instruktive Darstellung des Streits um die Bäderregelungen 1993 bis 2007 findet sich auch bei *Vick*, *Einkaufen in M-V nonstop?*, S. 9 ff.

39 Verordnung über erweiterte Ladenöffnungszeiten in Kur- und Erholungsorten, Weltkulturerbestädten sowie in anerkannten Ausflugsorten und Ortsteilen mit besonders starkem Fremdenverkehr; GVOBl. M-V 2008, S. 6.

40 GVOBl. M-V, S. 432.

41 GVOBl. M-V, S. 323. Die neue BädVerkVO M-V trat am 30.04.2009 in Kraft und war bis zum 31.12.2012 befristet.

setz M-V⁴², die Weltkulturerbestädte Hansestadt Stralsund und Wismar sowie für die anerkannten Ausflugsorte und Ortsteile mit besonders starkem Fremdenverkehr. § 1 II BädVerkVO M-V präziserte nunmehr aber an Hand eines elf Punkte umfassenden Kriterienkatalogs, unter welchen Voraussetzungen solche Gebiete festgelegt werden konnten. In der Anlage zur BädVerkVO M-V wurden zudem einige Orte bzw. Ortsteile aus der Liste der festgelegten Gebiete der Kur- und Erholungsorte bzw. der anerkannten Ausflugsorte und Ortsteile mit besonders starkem Fremdenverkehr gestrichen⁴³. Noch wichtiger waren die Änderungen in § 2 BädVerkVO M-V. Hier nahm man nunmehr stärker auf die Hauptzeit des Gottesdienstes Rücksicht und ließ den gewerblichen Verkauf nur noch von 11.30 Uhr bis 18.30 Uhr zu. Ausgeschlossen wurde zudem ein gewerblicher Verkauf in Baumärkten, sowie in Möbel- und Autohäusern. In den kreisfreien Städten Rostock, Schwerin, Neubrandenburg und Greifswald wurde der gewerbliche Verkauf nach § 2 II 1 BädVerkVO M-V nur noch an elf Sonntagen im Jahr zugelassen. Der Verkauf an diesen Sonntagen musste den Oberbürgermeistern der betreffenden Städte im Voraus schriftlich angezeigt werden. Die modifizierte Neuregelung verdeutlichte den rechtspolitischen Zündstoff der Bäderregelung, die auch den Normenkontrollverfahren der beiden Landeskirchen zum Ausdruck kam.

4. Die „Advententscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts vom 01.12.2009

Von großer praktischer Bedeutung für die weitere Diskussion um die Bäderverkaufsverordnung war das Urteil vom BVerfG vom 01.12.2009⁴⁴, in der die Adventssonntagsregelung in § 3 I Berliner Ladenöffnungsgesetz (BerLÖffG) auf Verfassungsbeschwerden der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz und des Erzbistums Berlin⁴⁵ für unvereinbar mit der Gewährleistung der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen und deshalb für verfassungswidrig erklärt wurde. Das BerLÖffG sah die Freigabe von jährlich bis zu zehn Sonn- und Feiertagen für die Ladenöffnung vor, wobei nach § 3 I Alt. 2 BerLÖffG ohne weitere Voraussetzungen Verkaufsstellen an allen vier Adventssonntagen in der Zeit von 13.00 bis 20.00 Uhr geöffnet werden durften. Vier weitere Sonn- und Feiertage jährlich können „im öffentlichen Interesse“ durch Allgemeinverfügung und ohne zeitliche Begrenzung freigegeben werden (§ 6 I BerLÖffG). Zusätzlich dürfen nach § 6 II BerLÖffG an zwei weiteren Sonn- und Feiertagen Verkaufsstellen nach vorheriger Anzeige gegenüber dem zuständigen Bezirksamt „aus Anlass besonderer Ereignisse, insbesondere von Formenjubiläen und Straßenfesten“ von 13.00 bis 20.00 Uhr öffnen. Von den Privilegierungen des § 6 LÖffG sind der 01.01, der 01.05, der Karfreitag, der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag, der Totensonntag und die Feiertage im Dezember ausgenommen (§ 6 I 2, II 3 BerLÖffG).

Das BVerfG verwarf die in § 3 I BerLÖffG ermöglichte Öffnung an den vier Adventssonntagen. Aufgrund der aus Art. 4 I und II GG folgenden Schutzverpflichtung des Gesetzgebers, die durch den objektivrechtlichen Schutzauftrag für die Sonn- und Feiertage aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 der WRV konkretisiert werde⁴⁶, müsse der Gesetzgeber ein gewisses Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewährleisten. Dieses sei bezüglich der Adventsöffnung nicht mehr gewährleistet, da der Berliner Gesetzgeber dort das **Verhältnis von Regel und Ausnahme beim Sonntagschutz missachtet** habe. Die voraussetzungslose siebenstündige Öffnung an allen vier Adventssonntagen unterschreite wegen der vollständigen Herausnahme eines zusammenhängenden Monatszeitraums aus dem Schutz der Sonntage ohne hinreichend gewichtige Gründe den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestschutz. Die flächendeckende Möglichkeit der Öffnung aufgrund einer Allgemeinverfügung nach § 6 I BerLÖffG sei dagegen bei einschränkender Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs des „öffentlichen Interesses“ und einer im Wege der verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift herzuleitenden Beschränkung der Öffnungszeiten auf 13.00 bis 20.00 Uhr mit der Verfassung vereinbar. Die durch § 6 II BerLÖffG ermöglichten Öffnungen schließlich seien verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden⁴⁷.

5. Das Urteil des OVG Greifswald zur Bäderverkaufsverordnung vom 07.04.2010

Mit Urteil vom 07.04.2010⁴⁸ erklärte das OVG Greifswald die Bäderverkaufsverordnung vom 17.04.2009 auf Normenkontrollanträge der evangelischen Landeskirche und der Erzbistümer Hamburg und Berlin⁴⁹ für unwirksam. In seinem Urteil bescheinigte das OVG zunächst dem Landesgesetzgeber, mit seinen Regelungen des Ladenöffnungsrechts, insbesondere mit § 10 LÖffG M-V, seiner besonderen Verpflichtung zum Schutz der Sonn- und Feiertage nachgekommen zu sein, die ihm nach Art. 4 I und II GG i.V.m. 140 GG sowie nach Art. 5 III und Art. 9 LVerf M-V, jeweils i. V. m. Art. 139 WRV oblägen. Der Landesgesetzgeber sei dem Schutzauftrag nachgekommen, den gewerblichen Verkauf an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich auszuschließen. § 10 LÖffG M-V genüge auch dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt und den Voraussetzungen des Art. 57 I 2 LVerf M-V. Der Gesetzgeber habe den Ausnahmecharakter des § 10 LÖffG M-V dadurch deutlich gemacht, dass er konkrete Vorgaben an den Ordnungsgeber in zeitlicher sowie in örtlicher Hinsicht gemacht und in der Vorschrift darauf hingewiesen habe, dass ein

42 I.d.F. der Bekanntmachung vom 29.08.2000; GVOBl. M-V, S. 486, geändert durch Art. 18 des Gesetzes vom 10.07.2006; GVOBl. M-V, S. 539.

43 Betroffen waren Neuenkirchen auf Rügen, Teile von Barth, Ribnitz-Damgarten und Ueckermünde sowie Samtens.

44 JZ 2010, S. 137 ff mit Anmerkung von *Classen*. JZ 2010, S. 144 ff. Vgl. zudem die Besprechung von *Muckel*, JA 2010, S. 558 ff.

45 Zur Problematik der Beschwerdebefugnis BVerfG, JZ 2010, S. 137 f. sowie *Muckel*, JA 2010, S. (559).

46 Die Entscheidung zur Konkretisierung des Art. 4 Abs. 1 und 2 durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV und zur Beschwerdebefugnis der Kirchen ist nur mit 5:3 Stimmen gefallen. Vgl. BVerfG JZ 2010, S. 137 (138;139; 140; 144). Kritisch *Classen*, JZ 2010, S. 144 („nicht überzeugende Ausweitung des bisherigen Verständnisses von Art. 139 WRV“), der dem BVerfG überdies vorwirft, die religiöse Neutralität des Staates zu missachten und den Kirchen das Recht zu geben, das Leben der Gesellschaft zu prägen. Dagegen überzeugend *Muckel*, JA 2010, S. 558 (560).

47 BVerfG JZ 2010, S. 137 (142 ff.).

48 OVG Greifswald, 4 K 13/09 und 4 K 14/09= NordÖR 2010, S. 321. Im Internet in Volltextversion abrufbar unter www.landesrecht-mv.de (Abrufdatum: 17.03.2011).

49 Zur Antragsbefugnis OVG Greifswald. 4 K 13/09 und 4 K 14/09, Rn. 48 ff= NordÖR 2010, S. 321. Die vom BVerfG im Urteil vom 01.12.2009 aufgestellten Grundsätze zur Beschwerdebefugnis seien auf die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zu übertragen.

gewerblicher Verkauf an Sonntagen, die keine gesetzlichen Feiertage sind, nur „ausnahmsweise“ zugelassen werden dürfe⁵⁰. Jedoch habe der **Verordnungsgeber** bei der weiteren Ausgestaltung die verfassungsrechtlichen und landesgesetzlichen Maßstäbe nicht beachtet. Die Bäderverkaufsverordnung vom 17.04.2009 genüge nicht den besonderen Anforderungen zum Schutz der Sonn- und Feiertage, die sich aus dem GG, der LVerf M-V und dem LÖffG M-V ergäben⁵¹. Insbesondere verstießen die Vorschriften gegen das für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen festgelegte Regel- Ausnahme-Verhältnis, indem sie fast ganzjährig⁵² in 145 Orten und Ortsteilen des Landes den gewerblichen Verkauf an Sonntagen, die keine gesetzlichen Feiertage sind, in der Zeit von 11.30 Uhr bis 18.30 Uhr zuließen. Ausgenommen seien allein Baumärkte, Möbelhäuser und Autohäuser. Diese örtlichen, zeitlichen und sachlichen Beschränkungen seien in ihrer Summierung nicht geeignet, den geforderten Ausnahmecharakter des werktäglichen Verkaufs an Sonn- und Feiertagen angemessen Rechnung zu tragen.

6. Die Bäderverkaufsverordnung vom 13.07.2010

Als Reaktion auf das Urteil des OVG Greifswald vom 07.04.2010 erließ das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus am 13.07.2010 eine neue Bäderverkaufsverordnung⁵³, die am 28.07.2010 im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurde und am darauffolgenden Tage in Kraft trat. Diese bis zum 31.12.2015 befristete Verordnung versucht den von den Greifswalder Richtern bezüglich des Sonntagsschutzes gemachten Vorgaben zunächst dadurch gerecht zu werden, dass die **Zahl der privilegierten Gemeinden von 149 auf nunmehr 83 reduziert** wurde (§ 2 I und II BädVerkVO M-V i.V.m. Anlage zu § 2 II BädVerkVO M-V). Zudem erlaubt § 3 I BädVerkVO M-V den Verkauf nur noch vom **letzten Sonntag im März bis zum letzten Sonntag im Oktober**, soweit dieser nicht auf den 31. Oktober (Reformationstag) fällt, also an **maximal 33 (statt bisher 45) Sonntagen** im Jahr. Der zulässige **Verkaufszeitraum** wurde überdies auf die Zeit von **13.00 bis 18.00 Uhr** und damit auf fünf (statt bisher sieben) Stunden beschränkt. Erhebliche Einschränkungen gibt es nunmehr für den **Verkauf am Ostersonntag und Pfingstsonntag**, der nach § 3 II BädVerkVO M-V nur noch in acht Orten bzw. Ortsteilen mit überragender touristischer Bedeutung⁵⁴ erlaubt ist. § 3 III 1 BädVerkVO M-V beschränkt überdies das **zulässige Sortiment** deutlich stärker als bisher auf den gewerblichen Verkauf eines „touristischen Angebotes, das für diese Orte typisch ist“ und zählt hierfür in § 3 III 2 BädVerkVO M-V einen umfangreichen Katalog von Regelbeispielen auf. Ausgeschlossen ist der gewerbliche Verkauf (weiterhin) in Baumärkten, Möbelhäusern und Autohäusern (§ 3 IV Nr. a BädVerkVO M-V) und (nunmehr nach § 3 IV Nr. b BädVerkVO M-V auch)

in Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1.500 m², soweit dieser nicht in Erlebnisparcs oder Erlebnishöfen vorgenommen wird. § 3 IV Nr. c und d BädVerkVO M-V verbietet den Verkauf von großen Haushaltsgeräten (wie Kühlschränken, Gefrierschränken, Herden, Waschmaschinen, Geschirrspülmaschinen und Wäschetrocknern, Lampen und Staubsaugern) und großen Informationstechnik-, Unterhaltungs- und Kommunikationselektronikgeräten (wie Hi-Fi-Anlagen, Fernsehern, Video/DVD-Anlagen, Computern, Druckern und Faxgeräten). Erheblich eingeschränkt wurde in § 4 BädVerkVO M-V der Verkauf in den kreisfreien Städten, der nunmehr in Greifswald, Neubrandenburg, Rostock⁵⁵ und Schwerin nur noch an sechs (statt bisher 11) Sonntagen, die keine gesetzlichen Feiertage sind, aus besonderem Anlass von 13.00 bis 18.00 Uhr zulässig ist⁵⁶. Für die in den in der Anlage 2 zu § 2 II festgelegten Gebieten der Weltkulturerbestätte Wismar und Stralsund lässt § 5 BädVerkVO M-V nunmehr den Verkauf aus besonderem Anlass an 16 Sonntagen im Jahr zu. Diese dürfen keine gesetzlichen Feiertage sein. Nicht freigegeben ist der gewerbliche Verkauf am Ostersonntag und am Pfingstsonntag sowie am zweiten bis vierten Advent.

X kann sich vorliegend nicht auf die Privilegierungen der §§ 1 und 2 BädVerkVO M-V berufen, denn sein Kiosk liegt nicht im Zentrum von Ueckermünde und damit außerhalb des durch § 1 I, II 2, BädVerkVO M-V festgelegten Anwendungsbereichs der Verordnung (vgl. Nr. 55 Anlage zu § 1 BädVerkVO M-V). Im Übrigen würde ihm die Bäderverkaufsverordnung vom 13.07.2010 ohnehin nur noch eine fünfständige Öffnungszeit (von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr) gestatten und insofern keine Besserstellung im Vergleich zu § 5 I 1 LöffG M-V enthalten. Eine Privilegierung enthält die neue BädVerkVO M-V nur noch insofern, als das Sortiment, dessen Verkauf durch § 3 III BädVerkVO M-V erlaubt wird, deutlich größer ist als das in § 5 I 1 LöffG M-V genannte.

X darf seinen Kiosk daher an Sonn- und Feiertagen nur für fünf Stunden öffnen. Die vorgesehene Erweiterung der Öffnungszeiten von 11.30 Uhr bis 20.30 Uhr ist mit dem geltenden Ladenöffnungsrecht nicht vereinbar.

(b.) Vorliegen einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr (§ 16 I Nr. 2 SOG M-V). Da die veränderten Öffnungszeiten bereits ab dem 10.11.2010 gelten sollen, ist es auch hinreichend wahrscheinlich, das bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens das die öffentliche Sicherheit schädigende Ereignis im konkreten Einzelfall in absehbarer Zeit eintreten wird, so dass eine im einzelnen Fall bevorstehende Gefahr i.S.d. § 3 III Nr. 1 SOG M-V vorliegt.

Die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 13, 16 I Nr. 2 SOG M-V liegen mithin vor.

(c.) Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit des X

Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit des X ergibt sich aus § 69 III SOG M-V. Wird die Gefahr durch eine Person, die zu einer Verrichtung bestellt ist, verursacht, so ist nach dieser Vorschrift

50 OVG Greifswald. 4 K 13/09 und 4 K 14/09, Leitsatz 3 und Rn. 62 bis 76 = Nord-ÖR 2010, S. 321 (322 ff.).

51 OVG Greifswald. 4 K 13/09 und 4 K 14/09, Leitsatz 4 und Rn. 77 ff. = Nord-ÖR 2010, S. 321 (324 f.).

52 Mit Ausnahme der kreisfreien Städte Rostock, Schwerin, Greifswald und Neubrandenburg, wo lediglich 11 verkaufsoffene Sonntage zugelassen waren, erlaubte die BädVerkVO vom 17.04.2009 den Verkauf an mindestens 45 von 52 Sonntagen im Jahr.

53 GVOBl. M-V, 409.

54 Warnemünde, Graal-Müritz, Kühlungsborn, Waren (Müritz), Zingst, Boltenhagen, Heringsdorf und Binz.

55 Mit Ausnahme der Ortsteile Warnemünde, Hohe Düne, Diedrichshagen und Markgreifenheide.

56 Dabei darf der Verkauf regelmäßig nicht an unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonntagen erfolgen; § 4 Abs. 3 Satz 1 BädVerkVO M-V. Dies ist nur ausnahmsweise bei Vorliegen eines wichtigen Grundes an höchstens zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen zulässig.

zusätzlich die Person verantwortlich, welche die andere Person zu der Verrichtung bestellt hat. Für die Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit sind die Angestellten Y und Z gem. § 69 I SOG M-V verantwortlich, da durch ihr Verhalten – Entschluss zur Verlängerung der Öffnungszeiten, Verteilen entsprechender Werbezettel – der Verstoß gegen § 3 II Nr. 1 LöffG M-V zu besorgen ist. X hat Y und Z auch zu einer Verrichtung bestellt. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Person zu einer Verrichtung bestellt ist, kann auf die zu § 831 BGB ergangene Rechtsprechung der Zivilgerichte zurückgegriffen werden⁵⁷. Die Zusatzverantwortlichkeit des § 69 III SOG M-V setzt demnach voraus, dass der Gehilfe gegenüber dem Geschäftsherrn in einem weisungsgebundenen Verhältnis steht⁵⁸ und die Schutzgutbeeinträchtigung gerade in Ausführung der Verrichtung und nicht nur bei Gelegenheit verursacht wird⁵⁹. Diese Kriterien sind im Verhältnis von X zu Y und Z trotz der relativen Selbständigkeit der Angestellten erfüllt, da X als Geschäftsherr das Verhalten der Angestellten jederzeit steuern kann. Eine Exkulpationsnachweis des X nach § 831 I 2 BGB scheidet im Gefahrenabwehrrecht aus, da die Verantwortlichkeit verschuldensunabhängig ist.

Prüferanmerkung:

Ob K darüber hinaus als Verhaltensverantwortlicher gem. § 69 I SOG M-V wegen pflichtwidrigen Unterlassens ausreichender Überwachung der Aktivitäten seiner Angestellten oder pflichtwidriger Verhinderung der Verstöße gegen das Ladenöffnungsgesetz anzusehen ist, erscheint diskutabel, kann angesichts der Verantwortlichkeit nach § 69 III SOG M-V aber dahinstehen und brauchte deshalb von den Bearbeitern nicht erörtert zu werden. Nicht akzeptabel ist es dagegen, eine Verantwortlichkeit nach § 70 I SOG M-V anzunehmen, da die zu bekämpfende Gefahr nicht von dem Kiosk ausgeht.

(2.) Rechtsfolge

Nach §§ 13 SOG M-V war die Entscheidung über das Einschreiten in das Ermessen des Bürgermeisters gestellt, das dieser nach § 14 SOG M-V pflichtgemäß auszuüben hatte.

(a.) Entschließungsermessen

Der Bürgermeister von Ueckermünde hat sich entschlossen, gegen die drohenden Verstöße gegen die objektive Rechtsordnung einzuschreiten und das Entschließungsermessen daher ordnungsgemäß betätigt.

(b.) Auswahlermessen

(aa.) Störerauswahl

Im Rahmen des Auswahlermessens musste er sich entscheiden, ob er gegen Y und Z als Verhaltensstörer nach § 69 I SOG M-V oder aber gegen X als Verantwortlichen nach § 69 III SOG M-V vorgehen wollte. Im Rahmen der Störerauswahl, die sich grundsätzlich am Primat der effektiven Gefahrenabwehr zu orientieren hat und insofern schematische Lösungen verbietet, war es hier jedenfalls nicht ermessensfehlerhaft, X in Anspruch zu nehmen, um die Gefahr gleichsam an der Wurzel zu bekämpfen. Hierfür spricht insbesondere, dass Y und

Z den Kiosk nach den Weisungen des Inhabers zu führen haben und zu diesem in einem Verhältnis der sozialen Abhängigkeit stehen. Es erscheint daher erfolgversprechend, die Ordnungsverfügung gegen X zu richten, zumal sein Verhalten zu erkennen gibt, dass er das Verhalten seiner Angestellten billigt. Ein Vorgehen gegen X sichert daher die Einhaltung der Vorschriften des Ladenöffnungsgesetzes unabhängig von den möglicherweise wechselnden Personen der Angestellten. Die Ordnungsverfügung gegen den namentlich bekannten und vor Ort befindlichen X zu erlassen, war daher das effektivste Mittel der Gefahrenabwehr und erfolgversprechender als eine gegen Y und Z gerichtete Ordnungsverfügung. Das Auswahlermessen bezüglich des ordnungsrechtlich Verantwortlichen wurde ordnungsgemäß betätigt.

(bb.) Richtiges Mittel; Verhältnismäßigkeit nach § 15 SOG M-V

Das Auswahlermessen bezüglich des gewählten Mittels ist – wie § 15 SOG M-V noch einmal ausdrücklich klarstellt – an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Die getroffene Ordnungsverfügung müsste geeignet, erforderlich und angemessen gewesen sein.

(1.) Eignung und Erforderlichkeit der Maßnahme

Die Maßnahme ist geeignet, die drohenden Verstöße gegen das Ladenöffnungsrecht zu verhindern und auch erforderlich, denn ein anderes Mittel zur Gefahrenabwehr ist vorliegend nicht ersichtlich.

(2.) Angemessenheit der Maßnahme; Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne:

Schließlich ist die Maßnahme trotz des damit verbundenen Eingriffs in die Berufsfreiheit des X (Art. 12 I GG) auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die in den letzten Jahren erheblich liberalisierten Regelungen zum Ladenschluss stellen zwar (immer noch) einen Eingriff in die Berufsausübung und damit auf der ersten Stufe der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten 3-Stufentheorie dar, sind aber jedenfalls (wie vom BVerfG bei Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit in ständiger Rechtsprechung gefordert) durch vernünftige Gemeinwohlerwägungen (etwa dem Arbeitsschutz) gerechtfertigt. Mit den **Einschränkungen der Sonntagsöffnung** wird sogar ein durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV geschützter **Wert mit Verfassungsrang** geschützt, den das BVerfG jüngst zu einem wehrfähigen subjektiven öffentlichen Recht erhoben hat (näher Exkurs 4.) und (5.).

Dieser hochrangige Schutzzweck rechtfertigt die relativ geringen Einschränkungen der Berufsfreiheit des X, zumal dessen Kiosk im Vergleich zu anderen Verkaufsstellen bereits durch § 5 I LöffG M-V privilegiert ist.

Da Ziffer 1 der Ordnungsverfügung schließlich auch bestimmt genug war und von X nichts rechtlich oder tatsächlich Unmögliches verlangte, war diese Verfügung rechtmäßig.

b. Die Beschränkung des Verkaufs auf Zeitungen und Zeitschriften

Die in Ziffer 2 verfügte Sortimentsbeschränkung auf **Tabakwaren, Zeitungen und Zeitschriften** war dagegen zum Teil rechtswidrig. X darf in den von ihm zu bestimmenden Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen, die fünf Stunden nicht überschreiten dürfen, gem. § 5 I 2 LöffG M-V auch **Lebens- und Genussmittel in kleineren Mengen** verkaufen, sofern diese nur das **Nebensortiment** seines Kioskes darstellen. Dies gilt insbesondere für die von ihm angebotenen Lebensmittel und Getränke. Ein Verkauf solcher Waren während der nach § 5 I 1 LöffG M-V zulässigen Sonntagsöffnung verstößt nicht

⁵⁷ Württemberg/Heckmann, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2005, Rn. 433; VG Mannheim, NJW 1993 S. 1543 (1544).

⁵⁸ Drews/Wacke/Vogel/Martens, S. 309.

⁵⁹ OVG Münster DVBl. 1973, 924; Württemberg/Heckmann, Fußn. 57, Rn. 433; Ipsen, Niedersächsisches Gefahrenabwehrrecht, 2. Aufl., Rn. 181.

gegen die objektive Rechtsordnung und durfte daher auch nicht auf Grundlage der §§ 13, 16 SOG M-V verboten werden.

Ziffer 2 der Verfügung ist damit insoweit als rechtswidrig, als X der Verkauf der Lebensmittel und Getränke in den nach § 5 I 1 LöffG M-V zulässigen Öffnungszeiten untersagt wird.

c. Das Verbot der Abgabe von Waren während der Allgemeinen Ladenschlusszeiten im Wege der „Leihe gegen Kautio“⁶⁰

Prüferanmerkung:

Diese vom Schwierigkeitsgrad her sehr anspruchsvolle Teilaufgabe, die im Rahmen der Klausurbewertung nicht übergewichtet werden darf, soll qualifizierten Kandidaten die Möglichkeit zur Profilierung geben.

Hier mussten umsichtige Bearbeiter erkennen, dass der sachliche Geltungsbereich des Ladenöffnungsrechts gem. § 1 Satz 1 LöffG M-V auf den **gewerblichen Verkauf von Waren** beschränkt ist. Andere Geschäftszwecke, wie z.B. die Vermietung oder Verleih fallen dagegen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes⁶¹. Maßgeblich für die Beantwortung der Frage, ob hier ein Verkauf oder eine Vermietung der Ware gewollt ist, ist das tatsächlich Gewollte und nicht die gewählte äußere Form⁶². Dieser Grundsatz prägt nicht nur das Zivilrecht – vgl. etwa §§ 118, 119, 127 II, 133 BGB – sondern die gesamte Rechtsordnung. Er lässt sich auch im öffentlichen Recht nachweisen – siehe etwa §§ 62 S. 2 VwVfG M-V, 41 II AO. Wenn deshalb in einem Geschäft die angebotenen Waren den Kunden gegen Zahlung eines dem Kaufpreis entsprechenden Geldbetrags übereignet werden sollen, handelt es sich um ein die Anwendbarkeit des LöffG M-V begründenden gewerblichen Verkauf, mag auch das Rechtsgeschäft als „Leihe“ und der Kaufpreis als „Kautio“ bezeichnet sein (Rechtsgedanke des *falsa demonstratio non nocet*).

60 Die Fallgestaltung ist einer Entscheidung des Bay ObLG vom 08.12.2003, BayVBl 2004, S. 347 nachgebildet.

61 Ausführlich Stober, LSchlG § 1 Rn. 32 m.w.N. Das hat zur Konsequenz, dass Mietwaschsalons, Leihbüchereien und Videotheken nicht dem Anwendungsbereich des Ladenöffnungsrechts – wohl aber dem landesrechtlich geregelten Feiertagsrecht – unterfallen (vgl. etwa BGH, NJW 1983, S. 1504; OLG Frankfurt, GewArch 1984, S. 347; OLG Celle, GewArch 1984, S. 397; BayObLG, GewArch, 1985, S. 143 und BayVBl 2004, S. 347; OLG Stuttgart, GewArch 1991, S. 73).

62 So zu Recht und überzeugend BayObLG BayVBl 2004, S. 347.

Genauso liegt der Fall hier. Nach allen Umständen des Einzelfalles stellt sich das in dem Werbezettel angekündigte Verhalten **rechtlich als Verkauf der Waren** dar, während die versuchte Konstruktion als „Leihe“ allein der Umgehung des LöffG M-V dienen soll. Hierfür spricht zunächst, dass in dem Kiosk **nur begrenzt haltbare Neuware** angeboten wird, die üblicher Weise verkauft zu werden pflegt und die für eine Rückgabe gänzlich ungeeignet ist. Zudem ist die in dem Flugblatt angekündigte Möglichkeit des Entleihens allein auf die Allgemeinen Ladenschlusszeiten i.S.d. § 3 II LöffG M-V beschränkt, während die Ware während der gesetzlich bestimmten Ladenöffnungszeiten „normal“ verkauft wird. Schließlich wird auch durch die in den Flugblättern gewählte Wortwahl deutlich, dass einziger Zweck der Aktion die Umgehung des geltenden Ladenöffnungsgesetzes ist, wofür auch die gewählte „Verleihgebühr“ von 50 % pro Kalendertag ein Indiz ist. Spricht somit alles dafür, dass die angepriesene Geschäftsmodalität rechtlich nichts anderes als ein Feilhalten von Waren zum Verkauf ist, so konnte dieser Verstoß gegen § 3 II Nr. 1 LöffG M-V – wie in Ziffer 3 der Ordnungsverfügung geschehen – auf Grundlage von §§ 13, 16 I Nr. 2 SOG M-V verboten werden.

Gesamtergebnis:

Die Ordnungsverfügung des Bürgermeisters vom 06.11.2010 war bezüglich ihrer Ziffern 1 und 3 rechtmäßig. Lediglich insoweit, als auch der Verkauf von Lebens- und Genussmitteln in kleineren Mengen in den nach § 5 I 1 LöffG M-V zulässigen Öffnungszeiten untersagt wurde (Ziffer 2), war die Verfügung rechtswidrig und verletzte X in seinen Rechten. Bezüglich der Anordnung in Ziffer 2 besteht deshalb kein öffentliches Vollzugsinteresse (Art. 20 III GG; Rechtsgedanke des § 80 IV 3 VwGO).

Bezüglich der in Ziffer 1 und 3 getroffenen Maßnahmen fällt die Abwägung zwischen Suspensivinteresse des X und öffentlichem Vollzugsinteresse dagegen wegen ihrer offensichtlichen Rechtmäßigkeit zu Gunsten des Vollzugsinteresses aus.

Der Antrag des X auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs durch das Verwaltungsgericht Greifswald ist bezüglich Ziffern 1 und 3 der Verfügung unbegründet und wird insoweit erfolglos bleiben. Bezüglich des Verbots des Sonn- und Feiertagsverkaufs von Lebens- und Genussmitteln in kleineren Mengen wird das Verwaltungsgericht Greifswald dagegen die aufschiebende Wirkung des von X eingelegten Widerspruchs wiederherstellen.

Die Technische Universität Berlin, Fachgebiet „Orts-, Reginal- und Landesplanung“ veranstaltet am

19. und 20. September 2011

eine wissenschaftliche Fachtagung zum Thema

„Klimagerechte Stadtentwicklung – die neuen Regelungen der BauGB Novelle 2011“

mit Vorträgen sowie Erfahrungs- und Informationsaustausch

Anmeldung per Internet unter:

http://www.planen-bauen-umwelt.tu-berlin.de/institut_fuer_stadt_und_regionalplanung/stadt_orts_und_regionalplanung/zielgruppen/tagungsinteressierte/aktuelle_tagung/

per E-Mail:
oder telefonisch:

t.schwarz@isr.tu-berlin.de
030/3 14-2 80 77

Lehrerbewertung im Internet verfassungsgemäß (www.spickmich.de)

(BVerfG, Beschl. v. 16.08.2010 – 1 BvR 1750/09)

Gegen das Internetportal für Lehrerbewertungen „www.spickmich.de“ bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Eine Lehrerin aus Nordrhein-Westfalen hat sich im Zivilrechtsweg gegen die Bewertung ihrer Leistung mit Namensnennung durch Schülerinnen und Schüler auf der Website „www.spickmich.de“ gewandt. Die mit den Schulnoten 1 bis 6 abzugebenden anonymen Bewertungen waren bzw. sind an vorgegebene Kriterien gebunden (z. B. „motiviert“). Die Nutzer können außerdem auf einer Zitatseite angebliche Zitate der bewerteten Lehrkräfte einstellen.

Die betroffene Lehrerin sah in den sie betreffenden Einträgen einen unzulässigen Eingriff in ihr Persönlichkeitsrecht. Mit ihrer auf Unterlassung gerichteten Klage ist sie vor dem BGH gescheitert (DVP 2010, S. 348). Der BGH hat die entgegenstehenden Interessen der Beteiligten abgewogen und dem Recht auf freien Meinungsaustausch (Art. 5 Abs. 1 GG) den Vorrang eingeräumt. Die gegen das Urteil gerichtete Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen. Die Beschwerdeführerin kann sich mithin nur noch an den EGMR wenden.

J.V.

Erschließungsvertrag zwischen Gemeinde und kommunaler Eigengesellschaft

(BVerwG, Urt. v. 01.12.2010 – 9 C 8.09)

Eine Gemeinde darf die Erschließung von Baugebieten nicht auf eine von ihr ganz oder mehrheitlich beherrschte Eigengesellschaft übertragen. Entsprechende Erschließungsverträge sind nichtig, da ganz oder mehrheitlich von Gemeinden beherrschte Eigengesellschaften keine „Dritte“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB sind.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Hintergrund:

Die Erschließung von Baugebieten (Wohnbau- und Gewerbeflächen) gehört zu den wichtigsten Infrastrukturaufgaben einer Gemeinde.

Nicht selten kommt es vor, dass auch eine dringend notwendige Erschließung wegen der mit ihr verbundenen hohen Investitionsaufwendungen nicht von der Gemeinde durchgeführt werden kann. Der Gesetzgeber hat daher den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die Erschließung auf einen Dritten zu übertragen (§ 124 Abs. 1 BauGB).

Nach der bis zum 30.04.1993 geltenden Rechtslage durften die Gemeinden durch eine Kostenvereinbarung im Erschließungsvertrag nur die Kosten für beitragsfähige Erschließungsanlagen nach § 127 Abs. 2 BauGB auf den Erschließungsträger abwälzen und mussten sich zudem mit mindestens 10 % an den Erschließungskos-

ten entsprechend § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB beteiligen (BVerwG, U. v. 19.10.1984, Az.: 8 C 52.83, KStZ 1985, 91; U. v. 23.08.1991, Az.: 8 C 61.90, ZMR 1992, 121).

Seit dem Inkrafttreten des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes zum 01.05.1993 haben die Gemeinden beim Erschließungsvertrag nicht nur die Möglichkeit, die Übernahme nicht beitragsfähiger Erschließungsanlagen wie z. B. Anlagen zur Ableitung von Abwasser und zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser, sondern auch die Übernahme des Gemeindeanteils von mindestens 10 % durch den Erschließungsträger in den Erschließungsvertrag aufzunehmen (Art. 1 Nr. 10 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes, §§ 124 Abs. 2, 127 Abs. 4 und 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB).

Die Gemeinde hat die Möglichkeit, Erschließungsverträge sowohl mit einem privaten Investor, als auch mit einer sog. „Eigengesellschaft“ abzuschließen. Eigengesellschaften sind wirtschaftliches Unternehmen der Gemeinde, die eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.

Gründe für den Abschluss eines Erschließungsvertrages mit der Eigengesellschaft sind dabei nicht nur Synergieeffekte mit anderen kommunalen Unternehmen, zugleich vergrößert sich so auch der Spielraum für die Umsetzung kommunalpolitischer Ziele (z. B. soziale Stadt oder das Baulandmanagement) und im Vergleich zur Einbeziehung eines privaten Bauträgers das geringere Insolvenzrisiko (*Marin-Peter Oertel*, Der Erschließungsvertrag mit der kommunalen Eigengesellschaft).

Das Bundesverwaltungsgericht hatte darüber zu entscheiden, ob im Wege des Erschließungsvertrags eine Gemeinde eine ihr zu hundertprozent gehörende Eigengesellschaft als „Dritte“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB mit der Durchführung der Erschließung beauftragen darf.

Folgender Sachverhalt lag der Entscheidung des BVerwG zugrunde:

„Die Beklagte des Streitfalls ist eine Erschließungsgesellschaft in Gestalt einer GmbH, deren einzige Gesellschafterin die beigeladene Gemeinde ist. In einem Erschließungsvertrag mit dieser Gesellschaft hatte die Gemeinde ihr die Erschließung eines Neubaugebiets übertragen und die Umlegung der Erschließungskosten auf die Eigentümer der unbebauten Grundstücke vereinbart. Die Kläger erwarben ein solches Grundstück von der Gemeinde, verpflichteten sich im Kaufvertrag, in den Erschließungsvertrag einzutreten, und leisteten an die Erschließungsgesellschaft Abschlagszahlungen auf die Erschließungskosten. Mit der Klage forderten sie diese Abschlagszahlungen teilweise zurück, weil sie ohne wirksamen Rechtsgrund erfolgt seien.“

Sowohl das VG Stuttgart, als auch der VGH Baden-Württemberg verneinten einen Rückzahlungsanspruch der Kläger und bestätigten die vertraglichen Regelungen.

Die Entscheidung des BVerwG:

Die insgesamt festgestellte Nichtigkeit des Erschließungsvertrages durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgte aus zwei Gründen:

1. Bei einer Eigengesellschaft, die von einer Gemeinde ganz oder mehrheitlich beherrscht wird, handelt es sich nicht um einen „Dritten“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB, weil die Einschaltung dieser Eigengesellschaft praktisch und wirtschaftlich darauf

hinauslaufen würde, dass die Gemeinde „im Mantel eines Privaten“ vertraglich die Erschließungskosten auf die Eigentümer bzw. Käufer abwälzen könnte, ohne den Begrenzungen des Beitragsrechts zu unterliegen“.

2. Da die Gemeinde sich im Erschließungsvertrag umfangreiche Befugnisse vorbehalten hatte, sah das BVerwG in einer solchen Vertragskonstruktion ein unbeschränktes Recht zur Selbstvornahme der Gemeinde, sodass tatsächlich keine „Übertragung“ im Sinne von § 124 Abs. 1 BauGB auf den Erschließungsträger vorlag.

Für die Praxis:

Auf die Entscheidung des BVerwG ist nicht nur in der einschlägigen Fachliteratur, sondern auch in vielen anderen Medien hingewiesen worden. Teilweise konnte man bei den Veröffentlichungen in den Medien den Eindruck gewinnen, dass die vom BVerwG insgesamt festgestellte Nichtigkeit des Erschließungsvertrages zur Folge hätte, dass keine Erschließungsbeiträge erhoben werden können. Dem ist nicht so.

Die Eigengesellschaft hat, auch wenn es sich um eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Gemeinde handelt, einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegenüber der Gemeinde für die von ihr erbrachten Bauleistungen. Kosten, die die Gemeinde der Eigengesellschaft im Zuge der Rückabwicklung der von ihr erbrachten Bauleistungen erstatten muss, stellen beitragsfähigen Erschließungsaufwand nach § 128 Abs. 1 Nr. 3 BauGB dar (sog. „Übernahmeaufwand“). Sind die Erschließungsanlagen durch die Eigengesellschaft bereits hergestellt oder erfolgt dies nunmehr durch die Gemeinde, ist diese berechtigt, bei Vorliegen der sachlichen Beitragspflicht die Beitragserhebung mit der Maßgabe durchzuführen, dass nur die Aufwendungen für die in § 127 Abs. 2 BauGB genannten beitragsfähigen Erschließungsanlagen umlagefähig sind und sie nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB den Gemeindeanteil in Höhe von 10 % tragen muss.

G.T.

Kostenerstattungsanspruch für die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts

(OVG Koblenz, Beschl. v. 21.1.2011 – 1 E 11379/10)

Eine Gemeinde kann in einem Widerspruchsverfahren die Erstattung von Kosten für einen von ihr hinzugezogenen Rechtsanwalt beanspruchen, wenn sie fachlich zur Wahrnehmung ihrer Interessen nicht in der Lage war.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Als für das Bauvorhaben einer Gemeinde eine Baugenehmigung erteilt wurde, war die Nachbargemeinde nicht einverstanden. Sie wollte Widerspruch einlegen und beauftragte einen Rechtsanwalt mit der Wahrnehmung ihrer Interessen in diesem Verfahren. Dadurch entstanden der betroffenen Gemeinde Rechtsanwaltskosten, die sie dann später gegenüber der Genehmigungsbehörde geltend machte, als die im Widerspruchsverfahren Erfolg hatte.

Die betroffene Gemeinde berief sich dafür auf § 162 VwGO. Danach sind die Kosten für die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vor-

verfahren nicht generell erstattungsfähig, sondern nur dann, wenn sie das Gericht für notwendig erklärt. Von einer Notwendigkeit ist dann auszugehen, wenn die Zustimmung eines Bevollmächtigten vom Standpunkt einer verständigen, nicht rechtskundigen Partei als erforderlich und nicht willkürlich erscheint. Dieser gedankliche Ausgangspunkt führt dazu, dass die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren durch den von einem belastenden Verwaltungsakt betroffenen Bürger im Regelfall bejaht wird. Im umgekehrten Fall der Hinzuziehung eines Rechtsanwalts durch eine Behörde im Widerspruchsverfahren wird dagegen eine Notwendigkeit regelmäßig nicht gegeben sein.

Nach dem Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz finden diese Grundsätze aber dann keine Anwendung, wenn eine Gemeinde gegen eine von der Kreisverwaltung erteilte Baugenehmigung vorgehen will und dazu nicht in der Lage ist. Dies ist der Fall, wenn die Gemeinde nicht auf geschulte und erfahrene Mitarbeiter zurückgreifen kann, während dies der mit Sachverstand ausgestatteten Baugenehmigungsbehörde möglich ist. Ohne die Zuziehung eines Rechtsanwalts ist dann eine Waffengleichheit zwischen der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde nicht gewährleistet. In einem derartigen Fall ist es weder überflüssig noch willkürlich, sondern zweckmäßig, wenn im Widerspruchsverfahren auf die Hilfe eines Rechtsanwalts zurückgegriffen wird.

F. O.

Straßenbaubeitrag für Straßenbegleitgrün und Parkflächen

(OVG Magdeburg, Beschl. v. 24.03.2010 – 4 L 284/08)

Der Aufwand für die Schaffung des Straßenbegleitgrüns gehört zu den Straßenbaukosten. Dies gilt auch für die Anlegung von Parkflächen, die von den Anliegern nicht in Anspruch genommen werden, aber das Erschlossensein der Grundstücke begründen.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Wenn eine öffentliche Verkehrsanlage mit Straßenbegleitgrün versehen wird, gehören die Ausgaben dafür zu der Straßenbaulast. Das Straßenbegleitgrün ist eben Straßenzubehör. Dementsprechend kann der Aufwand dafür in die Straßenbaukosten einbezogen werden, so dass dafür auch von den Anliegern der Straßenbaubeitrag gefordert werden kann.

Ebenso kann von den Anliegern nicht in Zweifel gezogen werden, dass sie einen wirtschaftlichen Vorteil haben, wenn im Rahmen der Straßenbaumaßnahme Parkflächen angelegt werden, obgleich ihre Anwesen über eigene Parkmöglichkeiten verfügen. Diese Auffassung hat das Oberverwaltungsgericht Magdeburg vertreten. In dem konkreten Fall lag der Parkplatz sogar 300 m von dem einen Anliegergrundstück entfernt. Es kam nicht darauf an, dass der eine Anlieger auf die Parkmöglichkeiten im öffentlichen Verkehrsraum nicht angewiesen war. Auch war unerheblich, dass die tatsächliche Benutzung der Parkbuchten nicht stattfand, weil es für den Straßenbaubeitrag nur auf das Erschlossensein des Grundstücks durch die Parkeinrichtung ankommt.

F. O.

Informationsanspruch gegenüber Kommune in Bezug auf Cross-Border-Leasing-Verträge

(OVG Münster, Beschl. v. 03.05.2010 – 13a F 31/09 – NVwZ 2010, S. 1044)

1. Ein *privatrechtlicher Vertrag, den eine Gemeinde schließt (hier: Cross-Border-Leasing) ist nicht wegen seines Rechtscharakters vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) ausgeschlossen.*

2. *Demgemäß kann ein Informationszugangsanspruch nach § 4 IFG NRW bestehen, der an keine weiteren Bedingungen geknüpft ist und insbesondere kein rechtliches Interesse voraussetzt.*

3. *Die Ausschlussklausel des § 8 IFG NRW – Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – begründet keinen absolut uneingeschränkten Schutz vor Geschäftsgeheimnissen.*

4. *Als schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig sind, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.*

5. *Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.*

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Die Stadt S hat 2003 einen Cross-Border-Leasing-Vertrag mit einem US-amerikanischen Unternehmen geschlossen. Der Kläger (K) beantragte 2005 Akteneinsicht in den Originalvertrag. Dieses Begehren lehnte S unter Berufung auf § 8 IFG NRW ab. Danach ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Das OVG hat demgegenüber festgestellt, dass K gem. § 4 Abs. 1 IFG NRW ein **Anspruch** auf Informationszugang zusteht. Das IFG NRW gelte nach § 2 für die **Verwaltungstätigkeit** der Behörden, und zwar unabhängig davon, ob diese sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen (wie hier) bedienen. Der Anspruch des K sei auch nicht wegen eines **Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses** ausgeschlossen (s. dazu Leitsätze 4. und 5.). Das fragliche Vertragswerk sei bereits geschlossen und habe eine Laufzeit von circa 25 – 99 Jahren. Mögliche Konkurrenten für diesen Vertrag seien nicht mehr vorhanden, so dass auch kein wirtschaftlicher Nutzen für Konkurrenten – dem eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition des Vertragspartners der S korrespondieren könnte – in Frage stehe. Soweit allgemein eine **negative Öffentlichkeitsmeinung** zu solchen Transaktionen von Kommunen befürchtet werde, würden derartige Einschätzungen vom **Schutzzweck** des IFG NRW **nicht** erfasst. Es ist nicht ganz abwegig, zu vermuten, dass diese Überlegung ein entscheidender Grund für die Verweigerung des Informationszugangs gewesen ist.

J.V.

Kein Erschließungsbeitrag für Bolzplatz

(VGH München, Urt. v. 27.11.2009 – 6 B 08.524)

Die Gemeinden sind verpflichtet, für die Herstellung eines Kinderspielplatzes einen Erschließungsbeitrag zu erheben. Dies kommt nicht in Frage, wenn es sich um einen Bolzplatz mit ergänzenden Einrichtungen für ältere Kinder und Jugendliche handelt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Grundsätzlich sind die Gemeinden verpflichtet, für die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen zu sorgen. Für den dadurch entstehenden Aufwand können die Gemeinden aber auch von den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke einen Erschließungsbeitrag fordern, der sich meistens auf 90 % der entstandenen Kosten erstreckt (§§ 127 ff. BauGB).

Allgemein bekannt ist, dass die Straßen, Wege und Plätze Erschließungsanlagen sind; dazu gehört meistens aber mehr, nämlich beispielsweise auch die Straßenbeleuchtung und Begrünung. Die gesetzliche Regelung geht darüber noch hinaus. Eine Erschließungsanlage im Sinne des Baugesetzbuches ist auch ein „Kinderspielplatz“. Es überwiegt die Meinung, dass „Kinderspielplatz“ ausschließlich eine Spielstätte ist, die für Kinder geeignet und gedacht ist, wobei die Altersgrenze allgemein bei etwa 12 bis 14 Jahren liegt. Mithin kann nicht die Auffassung vertreten werden, ein Kinderspielplatz sei eine Spieleinrichtung für Kinder und Jugendliche, d.h. „Nicht-Erwachsene“ bzw. auch für „Jugendliche bis zur Volljährigkeit“.

Diese Auffassung hat der Verwaltungsgerichtshof München vertreten. In dem konkreten Fall ergab sich aus dem äußeren Erscheinungsbild und nach der Konzeption, dass die Einrichtung nicht nur für Kinder von etwa 12 bis 14 Jahren geeignet und gedacht war, sondern vor allem für ältere Kinder. Dabei kommt es nicht auf einen numerischen Vergleich der vorhandenen Spielgeräte und -anlagen an und auch nicht darauf, ob tatsächlich auch Kinder damit bzw. darauf spielen. Entscheidend ist vielmehr, dass die Einrichtung bei einer Gesamtschau überwiegend für Jugendliche bestimmt und dementsprechend ausgestattet ist. Überhaupt sprach schon die Flächenausdehnung dagegen, dass es sich um einen Kinderspielplatz handelte. Die Fläche war 3.400 qm groß und darauf befanden sich ein Bolzplatz und eine Streetballanlage. Die am Rande aufgestellten Spielgeräte nahmen einen untergeordneten Bereich ein und fielen nicht ins Gewicht. Insgesamt handelte es sich um eine Spiel- und Sportanlage für Jugendliche und junge Erwachsene, nicht aber um einen Kinderspielplatz.

Insbesondere sprach die Streetballanlage dagegen, dass es sich um eine Einrichtung für Kinder handelte. Die Basketballkörbe hingen etwa drei Meter hoch und waren von Kindern kaum erreichbar.

Es fehlte an der rechtlichen Voraussetzung, für die geschaffene Anlage, einen Erschließungsbeitrag zu erheben.

F.O.

Baubeamte wollten Dachgeschoss mit Vögeln besichtigen

(VG Braunschweig, Beschl. v. 22.6.2009 – 2 B 119/09)

Wegen des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung kann einer Behörde der Zutritt zu einem Gebäude regelmäßig verweigert werden; nur ausnahmsweise – nach den gesetzlich festgelegten Grundsätzen – besteht ein Anspruch auf Zulassung des Zutritts zu einer Wohnung.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Als der Ordnungsbehörde ein Foto vorgelegt wurde, welches die Aufstellung von Vogelkäfigen hinter einem Dachfenster vermuten ließen, wollten sie eine Gebäudebesichtigung durchführen, was ihnen vom Eigentümer aber verweigert wurde. Deshalb berief sich die Baubehörde auf die Landesbauordnung. Danach können Grundstücke einschließlich der Wohnungen auch gegen den Willen der Betroffenen betreten werden, gegen den Willen der Betroffenen aber nur, wenn dies zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist (§ 88 NBauO).

Im Hinblick auf das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung sind strenge Anforderungen an das bauaufsichtsbehördliche Betretungsrecht zu stellen. Von einer erheblichen Gefahr kann nur dann die Rede sein, wenn es sich um eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut wie Leben, Gesundheit, Freiheit, nicht unwesentliche Vermögenswerte sowie andere strafrechtlich geschützte Güter handelt. Auch muß das zwangsweise Betreten der Wohnung geboten sein, um dringende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhüten. Dafür ist allerdings nicht der Eintritt einer konkreten Gefahr erforderlich. Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung sind bereits dann zulässig, wenn sie dem Zweck dienen, einen Zustand nicht eintreten zu lassen, der seinerseits eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen würde. Eine dringende Gefahr kann nur dann angenommen werden, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für ein hochrangiges Rechtsgut führen wird, wobei an den Grad der Wahrscheinlichkeit um so geringere Anforderungen zu stellen sind, je höherwertig das betroffene Rechtsgut ist.

Nach diesen Grundsätzen war der Eigentümer nicht verpflichtet, das angeordnete Betreten seines Wohnhauses zu dulden. Es kam nicht darauf an, ob das Betreiben einer Vogelzucht in einem allgemeinen Wohngebiet generell unzulässig ist. Ohnehin stand nicht fest, dass eine etwaige Vogelzucht gewerbsmäßig betrieben wurde. Eine Vogelhaltung, die in funktionellem Zusammenhang mit einer Wohnnutzung stand, konnte in einem Wohnhaus stattfinden. Ohne Bedeutung war, dass die Baubehörde vorher schon einmal die Auffassung vertreten hatte, die Vogelhaltung in einer Vogelvoliere und einem von der Garage abgetrennten Raum wäre unzulässig gewesen.

Das Verwaltungsgericht Braunschweig weist darauf hin, dass eine kleinere Vogelzucht auch im allgemeinen oder reinen Wohngebiet zulässig sein kann. Für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Tierhaltung in einem allgemeinen oder reinen Wohngebiet ist nach der Auffassung des Gerichts weniger die Frage entscheidend, ob es sich um einen Vogelzucht oder eine Vogelhaltung ohne Nachzucht von Vögeln

handelt, als vielmehr die Frage, wie die Vögel im Einzelfall gehalten werden sollen und wie sich die Verhältnisse des betroffenen Wohngebiets im Einzelfall darstellen.

Das Halten von Vögeln auf dem Dachboden eines Wohnhauses kann allerdings eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung darstellen.

In dem konkreten Fall fehlte es jedenfalls offensichtlich an einer „erheblichen Gefahr“. Es sah nicht nach Gesundheitsgefahren aus. Es war nicht mit unzumutbaren Lärmbelastigungen nach dem Öffnen der Fenster für die Nachbarn zu rechnen.

F.O.

Verantwortlichkeit für die Dichtheit von Abwasserleitungen

(VG Düsseldorf, Urt. v. 05.10.2009 – 5 K 3003/09;
VG Arnberg, Beschl. v. 10.05.2010 – 14 L 219/10)

Die Gemeinde kann von einem Grundstückseigentümer die Erneuerung einer zur Ortskanalisation führenden Abwasserleitung auch schon dann verlangen, wenn mit verschleißbedingten Störungen zu rechnen ist.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Nach dem Wasserhaushaltsgesetz hat die Gemeinde eine Abwasserbeseitigungspflicht, die sie ordnungsgemäß und umweltgerecht erfüllen muß. Hierzu gehört auch, dass die Gemeinde dafür Sorge tragen muß, dass ihr das Abwasser von privaten Grundstücken zu 100 % durch intakte Anschlussleitungen (auch auf dem privaten Grundstücke) überlassen wird, damit durch eine Zuführung des Abwassers in öffentliche Abwasserkanäle und in öffentliche Kläranlagen eine umweltgerechte Abwasserbeseitigung bzw. Abwasserreinigung durchgeführt und sichergestellt werden kann. Insbesondere soll Schmutzwasser nicht im Vorgarten von privaten Grundstücken aus undichten Abwasserleitungen austreten, dort versickern und das Grundwasser verschmutzen, was sogar eine strafbare Handlung des Grundstückseigentümers darstellen kann.

Deshalb kann die Gemeinde einen Grundstückseigentümer dann bereits zur Erneuerung seiner Abwasserleitungen auffordern, wenn die durchschnittliche Nutzungsdauer der Anschlussleitung ausgeschöpft ist. Infolge der gesetzlichen Pflicht der Gemeinde zur unschädlichen Abwasserbeseitigung muß die Gemeinde eben dafür Sorge tragen, dass ihre Abwasseranlage und die Anschlussleitungen in einem technisch einwandfreien Zustand gehalten werden, um vermeidbare Störungen der Ortsentwässerung zu verhindern. Diese gesetzliche Zielvorgabe eröffnet der Gemeinde auch die Möglichkeit, sich für eine Erneuerung nicht erst zu entscheiden, wenn ein Schaden an der Anschlussleitung bereits eingetreten ist, sondern bereits dann, wenn deren Zustand nach den Regeln der Entsorgungstechnik – etwa verschleißbedingte – Störungen erwarten lässt. Insoweit setzt der Anschluß- und Benutzungszwang bzw. die Erfüllung der Abwasserüberlassungspflicht das Vorhandensein einer funktionstüchtigen Anschlussleitung an die öffentliche Abwasseranlage voraus. Erweist sich eine vorhandene Anschlussleitung für die unschädliche, gefahrenfreie Abwasserleitung als nicht mehr tauglich, weil sie z. B. schadhaft geworden ist oder aus Altersgründen in absehbarer Zeit schadhaft zu werden droht, fehlt es an der erforderlichen unbedenklichen funktionstüchtigen Anschlussleitung;

die Anschlussleitung ist zu erneuern, um der Anschluß- und Benutzungspflicht bzw. der Abwasserüberlassungspflicht zu genügen. Bei der Einschätzung, ob und wann eine Anschlussleitung infolge Verschleißes erneuerungsbedürftig ist, hat die Gemeinde einen Einschätzungsspielraum. So kann die Gemeinde in der Abwasserbeseitigungssatzung bestimmen, dass sie die Erneuerung einer Anschlussleitung einfordern kann, wenn deren technische Lebensdauer ausgeschöpft ist. Erst recht gilt dies, wenn die Anschlussleitung erkennbar defekt ist. Diese Auffassung hat das Verwaltungsgerichts Düsseldorf vertreten. Jedoch kommt es nicht generell in Frage, dass die Gemeinde Grundstückseigentümer auffordert, die privaten Abwasserleitungen auf ihren Grundstücken auf Dichtheit zu prüfen, wenn die Gemeinde keine Satzung mit einem entsprechenden Inhalt erlassen hat. Dabei muß vorgesehen werden, dass die gesetzliche Pflicht zur Dichtheitsprüfung bei bestehenden Abwasserleitungen, die erst am 31.12.2015 abläuft, verkürzt wird. Ohne eine entsprechende Satzungsregelung gilt die gesetzliche Pflicht. So hat sich das Verwaltungsgerichts Arnsberg im Beschluß vom 10.5.2010 – 14 L 219/10 – geäußert.

F.O.

Behinderung von Baumschnittarbeiten

(VG Hamburg, Urt. v. 2.9.2009 – 4 K 2377/08)

Wenn zur Durchführung von Baumschnittarbeiten eine Bedarfshalteverbotszone eingerichtet, die aber nicht beachtet wird, kann ein abgestelltes Fahrzeug kostenpflichtig abgeschleppt werden.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Zur Durchführung von Baumschnittarbeiten war eine Bedarfshalteverbotszone eingerichtet worden, was einen Fahrzeugführer aber nicht hinderte, seinen Pkw dort abzustellen. Daraus ergab sich eine Verhinderung der Arbeiten, so dass das Fahrzeug entfernt wurde. Dafür sollte der Fahrzeughalter Gebühren in Höhe von 260 € zahlen, was er ablehnte.

Ermächtigungsgrundlage für die Kostenforderung war das allgemeine Ordnungsrecht. Danach sind die Kosten der Sicherstellung eines Fahrzeugs von dem Verantwortlichen zu erstatten.

Die Aufstellung des Verkehrszeichens zur Darstellung einer Bedarfshalteverbotszone stellte einen Verwaltungsakt in der Form einer Allgemeinverfügung dar. Sind Verkehrszeichen so aufgestellt oder angebracht, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der erforderlichen Sorgfalt schon mit einem raschen und beiläufigen Blick erfassen kann, so äußert sich ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht.

Das Abschleppen war erforderlich, weil das Fahrzeug die genehmigten Baumschnittarbeiten behinderte. Der das Abschleppen anordnende Polizeibeamte war nicht verpflichtet, den Halter über das bevorstehende Abschleppen telefonisch oder auf andere Weise zu informieren. Der Verpflichtung des Polizeibeamten zu einem Nachforschungsversuch stehen im Regelfall die ungewissen Erfolgsaussichten und nicht absehbare weitere Verzögerungen entgegen. Auch war die Belastung des Fahrzeughalters mit den Kosten des Abschleppens verhältnismäßig.

F.O.

Vermittlung von Prostituierten durch die Bundesagentur für Arbeit

(BSG, Urt. v. 06.05.2009 – B 11 AL 11/08 R, NJW 2010, S. 1627)

Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht verpflichtet, Bordellbetreibern Prostituierte als Arbeitnehmer zu vermitteln.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Der Kläger (K) begehrt von der beklagten Bundesagentur für Arbeit (BA) die Vermittlung von Prostituierten. K betreibt ein Bordell, in welchem Prostituierte als Selbständige sexuelle Dienstleistungen gegenüber Dritten erbringen. Im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mit den Prostituierten stellt K diesen u. a. ausgestattete Räume gegen Entgelt zur Verfügung. Er beabsichtigt nach seinen Angaben, in Zukunft Arbeitsverhältnisse mit Prostituierten zu begründen, die für ihn im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse tätig sein sollen. Mit Schreiben v. 17.05.2004 bat K die BA um Vermittlung deutscher Prostituierte sowie Prostituierte aus den EU-Mitgliedstaaten. Art der Tätigkeit sei die Vornahme sexueller Handlungen. Es heißt weiter:

„Gesucht wird eine Frau und/oder ein bisexuell veranlagter Mann für Massagen, den zärtlichen Bereich, Geschlechts- und/oder Oralverkehr. Erfahrungen im Prostitutionsgewerbe sind von Vorteil. Ein schlankes und gepflegtes Äußeres wird erwartet. Equipment wie Hygieneartikel, Bettwäsche, Kondome und Getränke werden vom Arbeitgeber gestellt.“

Die BA lehnte die Annahme des Vermittlungsauftrages ab, da die Entgegennahme und Ausführung des Antrages gegen die guten Sitten verstoße und sie deshalb nach § 36 Abs. 1 SGB III nicht vermittlerisch tätig werden dürfe (Bescheid v. 08.06.2004; Widerspruchsbescheid v. 24.08.2004). Das SG hat die Klage abgewiesen. Auf die Berufung des K hat das LSG Rh.-Pf. das erstinstanzliche Urteil geändert, den Bescheid v. 08.06.2004 in Gestalt des Widerspruchsbescheides v. 24.08.2004 aufgehoben und die BA verurteilt, über den Vermittlungsantrag des K unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. In den Entscheidungsgründen hat das LSG u. a. ausgeführt: Der angefochtene Bescheid der BA sei rechtswidrig. Allerdings habe K keinen Anspruch darauf, dass die BA seinen Vermittlungsauftrag annehme. Er könne vielmehr nur verlangen, dass diese in ermessensfehlerfreier Weise darüber entscheide, ob sie den Vermittlungsauftrag annehme und ggf. auf welche Weise sie ihn wahrnehme. Anspruchsgrundlage sei § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB III, wonach die Agentur für Arbeit u. a. auch Arbeitgebern Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung (Vermittlung) anzubieten habe. Wer eine Vermittlung durch die BA geltend mache, habe ein subjektiv-öffentliches Recht auf deren Tätigwerden. Die Entscheidung über ein Vermittlungsbegehren erfolge durch Ausübung und im Rahmen eines durch das Gesetz eingeräumten Ermessens. Die BA habe ihre Entscheidung zu Unrecht auf das absolute Vermittlungsverbot des § 36 Abs. 1 SGB III gestützt. Die Arbeitsverhältnisse, in die sie nach dem Antrag des K vermitteln solle, verstießen nicht gegen die guten Sitten. Letzteres ergebe sich aus dem Prostitutionsgesetz (ProstG) v. 20.12.2001 und dem darin zum Ausdruck gekommenen gesetzgeberischen Willen. Da die BA zu Unrecht vom Vorliegen eines absoluten

Vermittlungsverbotes ausgegangen sei, habe sie kein Ermessen ausgeübt. Die Voraussetzungen für eine sog. Ermessensreduzierung auf Null dahingehend, dass nur eine Ablehnung des Vermittlungersuchens des K rechtsfehlerfrei sei, lägen nicht vor. Mit der vom LSG zugelassenen Revision rügt K eine Verletzung von § 35 Abs. 1 SGB III. Er ist der Ansicht, hinsichtlich der Frage, ob die BA vermittelnde Tätigkeiten aufnehmen müsse, sei ihr kein Ermessen eingeräumt. Einen Spielraum habe die BA lediglich hinsichtlich der Frage, wie sie die Vermittlungsbemühungen ausgestalte. Auch wenn man davon ausgehen sollte, dass der BA hinsichtlich der Frage, ob sie Vermittlungsbemühungen aufnehme, Ermessen zukomme, sei dieses in seinem Fall im Hinblick auf das ProstG auf Null reduziert.

II. Zur Rechtslage

Die Revision des K hatte keinen Erfolg. Demgegenüber hat das BVerwG der Anschlussrevision der BA – mit der sie sich gegen die Verurteilung zur Neubeschreibung wendet – stattgegeben. Der Senat führt u. a. aus:

„Die von K im Wege der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (§ 54 Abs. 1 SGG) angefochtene Entscheidung der BA ist rechtlich nicht zu beanstanden. Sie hat den Vermittlungsauftrag des K zu Recht abgelehnt. Dabei kann **dahingestellt** bleiben, ob die Arbeitsverhältnisse, deren Vermittlung K wünscht, unter das **Vermittlungsverbot** des § 36 Abs. 1 SGB III fallen, wonach die BA nicht vermitteln darf, wenn ein Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis begründet werden soll, das gegen ein Gesetz oder die guten Sitten verstößt. Denn auch wenn – entsprechend den Ausführungen des LSG – die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig zu bewerten ist, folgt daraus keineswegs die Verpflichtung der BA, dem K in diesem Bereich Arbeitsvermittlung anzubieten. Entgegen der Rechtsansicht der Revision begründet § 35 Abs. 1 SGB III keinen Rechtsanspruch des K darauf, dass die BA im Prostitutionsbereich vermittelnd für ihn tätig wird.

1. Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB III in der hier maßgebenden Fassung des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt v. 23.12.2003 (BGBl I, 2848) hat die BA Ausbildungssuchenden, Arbeitsuchenden und Arbeitgebern Arbeitsvermittlung und Arbeitsvermittlung (Vermittlung) anzubieten. Die Vermittlung umfasst nach § 35 Abs. 1 Satz 2 SGB III i d F des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes v. 24.03.1997 (BGBl I 594) u. a. alle Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Arbeitsuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen. Zu diesen Tätigkeiten gehören nicht nur die konkreten unmittelbaren Vermittlungsbemühungen, sondern bereits auch Vorbereitungsmaßnahmen wie etwa die Entgegennahme von Arbeitsangeboten, Arbeitsgesuchen usw. Nach Abs. 2 Satz 1 der Vorschrift hat die BA durch Vermittlung u. a. darauf hinzuwirken, dass Arbeitsuchende eine Arbeitsstelle und Arbeitgeber geeignete Arbeitnehmer erhalten. Daraus folgt zwar, dass derjenige, der Vermittlung durch die BA geltend macht, ein **subjektiv-öffentliches Recht auf deren Tätigwerden** hat. Letzteres ist durch die Rspr. des BSG (Urt. v. 25.07.1985 – 7 RA R 33/84 – BSGE 58, 291, 298 = SozR 4100 § 14 Nr 5 S 7) bereits zu der Vorgängervorschrift des § 14 Abs. 1 Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) v. 25.06.1969 (BGBl I 582) entschieden worden. In § 14 Abs. 1 Satz 1 AFG war bestimmt, die BA habe dahin zu wirken, dass Arbeitsuchende Arbeit und Arbeitgeber die erforderlichen Arbeitskräfte erhalten. Daraus folgt nach der zitierten Rspr., dass derjenige, der die Arbeitsvermittlungsdienste der BA nachfragt, einen subjektiv-öffentlichen Anspruch auf deren Tätigwerden

hat. Dieser verwirklicht sich jedoch – so das BSG (a. a. O.) weiter – **nicht** in der Form der Erfüllung eines **Rechtsanspruchs** auf eine nur allein richtige (gesetzmäßige) Handlung, sondern durch die der BA **verbleibende Wahl der dafür geeigneten Maßnahme**, ggf. unter mehreren je für sich ebenfalls gesetzmäßigen Möglichkeiten. Die Entscheidung über ein Vermittlungsbegehren erfolgt demgemäß durch Ausübung und im Rahmen eines durch das Gesetz eingeräumten Ermessens, wobei sich dieses **Ermessen** nicht nur auf die konkrete Art der Umsetzung eines Vermittlungsbegehrens, sondern auch darauf bezieht, **ob eine Vermittlung überhaupt in Betracht kommt** (BSG a. a. O., S. 298, 299 = SozR aaO Nr 5, S 8). Es kann hier offen bleiben, inwieweit diese Rspr. auf die Rechtslage unter Geltung des SGB III übertragbar ist (vgl. einerseits Rademacker in Hauck/Noftz, SGB III, § 35 RdNr 38, Stand Dezember 2005 und andererseits Mutschler in Mutschler u. a., SGB III, 3. Aufl. 2008, § 35 RdNr 10 mwN). Denn auch dann, wenn aus § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB III ein subjektiv-öffentliches Recht auf Vermittlung dem Grunde nach folgt, liegt jedenfalls – wie das BSG in seiner Entscheidung v. 25.07.1985 (BSGE a. a. O., S. 29 f = SozR a. a. O., S 7) bereits ausgeführt hat – die Entscheidung über ein konkretes Vermittlungsbegehren einschließlich der Ablehnung eines konkreten Vermittlungswunsches im Rahmen eines durch das Gesetz eingeräumten Ermessens der BA.

2. Entgegen der Rechtsansicht des LSG muss die BA nicht deshalb, weil sie ihr Ermessen nicht ausgeübt hat, sondern ihre ablehnende Entscheidung auf das absolute Vermittlungsverbot nach § 36 SGB III gestützt hat, den Antrag des K unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut bescheiden (vgl. § 131 Abs. 2 SGG; Keller in Meyer-Ladewig, SGG, 9. Aufl., § 131 RdNr 13). Denn es liegt hier der besonders gelagerte Ausnahmefall einer **Ermessensreduzierung** auf Null vor. Auf Grund des festgestellten Sachverhalts steht fest, dass die BA bei rechtsfehlerfreier Ermessensausübung keine andere – K ganz oder teilweise begünstigende – Entscheidung hätte treffen können (vgl. BSG, Urt. v. 28.10.1981 – 3 RK 3/81 – BSGE 52, 267, 272 = SozR 2200 § 182c Nr 6, S 20; v. 11.11.1993 – 7 RA R 52/93 – BSGE 73, 211, 213 = SozR 3-4100 § 55a Nr 5, S 30; v. 25.01.1994 – 4 RA 16/92 – SozR 3-1300 § 50 Nr. 16; v. 11.04.2002 – B 3 P 8/01 R; Keller in Meyer-Ladewig, SGG, 9. Aufl. 2008, § 54 RdNr 29, 31d; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, § 113 RdNr 207; § 114 RdNr 6, jeweils mwN). Die fehlende Ermessensentscheidung der BA begründet daher gem. § 42 Satz 1 SGB X keinen Anspruch auf Aufhebung des Bescheides; erst recht ist – anders als die Revision meint – der Verwaltungsakt nicht i. S. des § 40 SGB X nichtig.

a) Nach § 39 Abs. 1 Satz 1 SGB I, der auf Grund der Vorrangregelung des § 37 SGB I auch für den Bereich der Arbeitsförderung nach dem SGB III gilt, haben die Leistungsträger dann, wenn sie ermächtigt sind, bei der Entscheidung über Sozialleistungen nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Wie das BSG bereits in seiner Entscheidung v. 25.07.1985 (BSGE 58, 291, 297 = SozR 4100 § 14 Nr 5) ausgeführt hat, nimmt die BA die Aufgaben der Arbeitsvermittlung als hoheitliche Aufgabe wahr (BVerfGE 21, 245, 251) und ist sie bei der Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens gehalten, eine **sozial gerechte, aber auch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch sinnvolle und sachgerechte Arbeitsvermittlung** zu betreiben. Sie hat dabei vorrangig den Zielen zu entsprechen, wie sie in §§ 1, 2 SGB III programmatisch niedergelegt sind, nämlich u. a. einen hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten

und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern. Dies bedeutet aber **nicht** – wie auch das Vermittlungsverbot in § 36 Abs. 1 SGB III klarstellt –, dass sie diese Aufgabe in einem **wertfreien Raum** zu erfüllen hat. Vielmehr ist sie als Träger öffentlicher Gewalt nach Art 1 Abs. 3 und Art 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht und insbesondere die Wertordnung des GG unmittelbar gebunden. Die aktive Förderung des Zustandekommens von Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnissen im Bereich der Prostitution ist weder mit den Zielsetzungen des SGB III noch mit der Wertordnung des GG zu vereinbaren (s. u. c).

b) Hieran hat sich auch mit **Inkrafttreten des ProstG** v. 20.12.2001 am 01.01.2002 **nichts geändert**, denn dieses hat eine ganz andere Zielrichtung als die Regelungen zur Vermittlungspflicht der BA. Mit dem ProstG hat der Gesetzgeber einerseits den zivilrechtlichen Schutz der Prostituierten erheblich verbessert und ihnen andererseits den Zugang zur Sozialversicherung eröffnet. Hierzu bestimmt Art. 1 § 1 ProstG, dass Prostituierte nach Vornahme sexueller Handlungen einen Anspruch auf das vereinbarte Entgelt haben bzw. dass es zur Erlangung eines vorher vereinbarten Entgelts nicht der tatsächlichen Erbringung der sexuellen Handlung bedarf, wenn die Vereinbarung darauf gerichtet ist, dass sich eine Person für derartige Handlungen für eine bestimmte Zeitdauer bereithält. Wie aus den Gesetzesmaterialien (BT-Drucks. 14/5958, S 4, 6 zu Art 1) zu entnehmen ist, sollte damit klargestellt werden, dass Prostituierte einen Anspruch auf das vereinbarte Entgelt haben, wenn sie ihre Leistung erbracht haben, ihre Tätigkeit vom Gesetzgeber nicht als Verstoß gegen die guten Sitten gewertet wird und damit **§ 138 Abs. 1 BGB „insoweit nicht mehr anwendbar“** ist. Ob diese Gesetzesbegründung im Gesetz selbst in § 1 ProstG zum Ausdruck gekommen ist, kann hier dahingestellt bleiben (vgl. Armbrüster in Münchener Kommentar zum BGB, 5. Aufl. 2006, § 1 ProstG RdNr 19 und § 138 RdNr 57; Laskowski, AuR 2002, 406, 407, 409). Ebenso kann offen bleiben, ob – wie sich in der Rspr. des BGH andeutet (vgl. Urt. v. 13.07.2006 – I ZR 65/05, I ZR 231/03 und I ZR 241/03 – BGHZ 168, 314, zur Auslegung des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG sowie Urt. v. 08.11.2007 – III ZR 102/07 – zu sog. Telefonsexdienstleistungen) – insoweit von einer geänderten Rechtslage auszugehen ist oder ob auch nach Inkrafttreten des ProstG zumindest die Verpflichtung zur Vornahme sexueller Handlungen sittenwidrig ist (vgl. Nasall in juris-Praxiskomm-BGB, 4. Aufl. 2008, § 138 BGB, RdNr 146; Ellenberger in Palandt, BGB, 68. Aufl. 2008, § 138 RdNr 52; Palm in Erman, BGB, 12. Aufl. 2008, § 138 RdNr 158; Larenz/Wolf, Allgemeiner Teil des BGB, 9. Aufl. 2004, § 41 RdNr 47; Medicus, Allgemeiner Teil des BGB, 9. Aufl. 2006, RdNr 701; Bergmann, JR 2003, 270, 272; Majer, NJW 2008, 1926, 1927 f) und ein Arbeitsverhältnis mit einem Bordellbesitzer mit einer entsprechenden Verpflichtung nach § 138 Abs. 1 BGB nichtig ist (Richardi in Staudinger, BGB, 2005, § 611 RdNr 197; Sack in Staudinger, BGB, 2003, § 138 RdNr 398; OLG Schleswig-Holstein, Urteil v. 13.05.2004 – 16 U 11/04, NJW 2005, 225).

Jedenfalls ergibt sich aus dem ProstG, insbesondere aus § 1, dass es dem Gesetzgeber **allein** um den **Schutz der Prostituierten** ging. Indem in § 1 ProstG „der Weg eines einseitig verpflichtenden Vertrages gewählt wurde, wird deutlich gemacht, dass es dem Gesetzgeber um Rechtsansprüche der Prostituierten, nicht aber um Rechtsansprüche zu Gunsten von Kunden und Bordellbetreibern gegen die Prostituierten geht“ (so ausdrücklich BT-Drucks. 14/5958 S 4 unter Ziff 3). Dementsprechend verfolgt auch § 3 ProstG, wonach bei Prostituierten das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung i. S. des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen

steht, ausschließlich den Schutz der Prostituierten. Ausweislich der Gesetzesmaterialien geht diese Regelung auf Rechtsprechung des BSG (Urt. v. 10.08.2000 – B 12 KR 21/98 R – BSGE 87, 53, 60 = SozR 3-2400 § 7 Nr. 15, S 51) zurück, wonach kein Grund ersichtlich ist, etwaige sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse von vornherein vom Schutz der Sozialversicherung auszunehmen (vgl. BT-Drucks. 14/5958, S 5). Aus dem ProstG lässt sich somit gerade **nicht** entnehmen, der Gesetzgeber habe die entsprechende Beschäftigung **umfassend legalisiert** (so aber Mutschler in Mutschler u. a., SGB III, 3. Aufl. 2008, § 35 RdNr 47 und § 36 RdNr 21 sowie Laskowski, AuR 2002, 406, 407, 409). Insbesondere ist aus dem durch das ProstG eröffneten Zugang zur Sozialversicherung und den damit im Zusammenhang stehenden Änderungen des StGB in Art. 2 ProstG (BT-Drucks. 14/5958, S 5) nicht die Schlussfolgerung zu ziehen, dass damit auch eine Vermittlungstätigkeit der BA angestrebt würde. Dem kann die Revision auch nicht entgegenhalten, dass der Gesetzgeber in § 3 ProstG bei Vorliegen einer abhängigen Tätigkeit die Versicherungs- und Beitragspflicht bei Prostituierten bejaht habe und es demzufolge eine sinnwidrige Beschränkung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung sei, wenn die BA einen Anspruch auf Vermittlung von Prostituierten verneine. Denn sie übersieht, dass zum einen – wie bereits ausgeführt – das ProstG nicht den Schutz des Bordellbetreibers, d. h. seinen Anspruch, regelt, sondern den Schutz von Prostituierten. Zum anderen ist speziell im Recht der Arbeitslosenversicherung die Frage der Versicherungs- und Beitragspflicht von der Leistungspflicht, d. h. den Leistungen der Arbeitsförderung, wozu auch die Arbeitsvermittlung gehört (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 SGB III) zu unterscheiden (vgl. u. a. BVerfGE 72, 9, 19 f = SozR 4100 § 104 Nr 13, S 13; BVerfGE 76, 220, 236 = SozR 4100 § 242b Nr. 3, S 11).

c) Mit der Ablehnung des Vermittlungsauftrags des K hält sich die BA im Rahmen der **Zielsetzung des § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB III** in der hier anzuwendenden, ab 01.01.2002 geltenden Fassung des Job-AQTIV-Gesetzes v. 10.12.2001 (BGBl I 3443). Danach sind die Leistungen der Arbeitsförderung so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen. Dies bestätigt der im Revisionsverfahren vorgelegte Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des ProstG (Stand Januar 2007). Gerade vor dem Hintergrund des mit dem ProstG verfolgten **Schutzes der Prostituierten** hat darin die Bundesregierung die Auffassung vertreten, dass – auch wenn die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig zu bewerten sei – die BA nicht verpflichtet sei, Arbeitsvermittlung im Bereich der Prostitution durchzuführen. Sie begrüße vielmehr nachdrücklich die Entscheidung der BA gegen eine Arbeitsvermittlung in diesem Bereich. Die Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen in der Prostitution führe nicht dazu, dass Prostitution ein „Beruf wie jeder andere“ geworden sei. Die gegenwärtige Praxis der BA sei durch das geltende Recht gedeckt. Dieser Bericht kann auch in der Revisionsinstanz im Rahmen der von K erhobenen Anfechtungs- und Verpflichtungsklage berücksichtigt werden. Denn er enthält – gemessen an dem durch die Verwaltungsentscheidung festgelegten Streitgegenstand – keine neuen Tatsachen (vgl. BSG, Urteil v. 25.03.2003 – B 1 KR 33/01 R – SozR 4-1500 § 54 Nr. 1; Keller in Meyer-Ladewig, SGG, 9. Aufl. 2008, § 54 RdNr 34). Es bedarf an dieser Stelle keiner Vertiefung, inwieweit dem Bericht der Bundesregierung die Qualität eines Maßstabes für deren beschäftigungspolitische Zielsetzung zukommt und inwieweit dieser Bericht die zeitlich frühere Ablehnungsentscheidung der Beklagten legitimieren kann.

Denn die Rechtmäßigkeit der streitigen Verwaltungsentscheidung folgt bereits aus der für die BA als Träger öffentlicher Verwaltung bindenden Wertordnung des GG und einer hieran orientierten Auslegung des § 35 Abs. 1 SGB III. Gem. Art 1 Abs. 1 GG ist die **Würde des Menschen** unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Die Garantie der Menschenwürde verpflichtet gem. Art 1 Abs. 1 Satz 2 GG die gesamte „staatliche Gewalt“, was den in Art. 1 Abs. 3 GG verwandten Begriffen entspricht, wonach die Grundrechtsbindung für Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung gilt (vgl. BVerfGE 7, 198, 205 f; Jarras/Pieroth, Kommentar zum GG, 8. Aufl. 2006, Art 1 RdNr 3a; Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art 1 Abs. 3 RdNr 168 f; 326 ff, 331). Demzufolge ist die BA im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung zur Wahrung der Grundrechte verpflichtet. Eine Arbeitsvermittlung in die Prostitution, die – wie im Fall des Vermittlungsauftrags des K – mit der entgeltlichen Vornahme sexueller Handlungen oder anderer Dienstleistungen mit eindeutig sexuellem Bezug verbunden ist, beraubt den Anbietenden, auch wenn er nicht zur Leistung verpflichtet ist, seiner Subjektqualität und der Freiheit in seiner Intimsphäre (vgl. BVerfGE 87, 209, 228; 96, 375, 399; 109, 279, 312 f; BVerwGE 64, 274, 278 – zum Peep-Show-Verbot). Eine Vermittlungstätigkeit der BA für nach den Feststellungen des LSG auf den Sexualbereich bezogene Dienstleistungen – über anderes ist hier nicht zu entscheiden – ist deshalb mit dem Schutz aus Art. 1 Abs. 1 GG und auch Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar (ebenso Rixen in Eicher/Schlegel, SGB III, § 36 RdNr 63, Stand Februar 2007; ders. in SGB 5, 509, 511 f; Peters-Lange in Gagel, SGB II/SGB III, § 36 SGB III RdNr 7d mwN, Stand Juni 2008). Was die Achtung der Menschenwürde im Einzelnen erfordert, kann zwar nicht völlig von den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen losgelöst werden (vgl. BVerfGE 96, 375, 400; BVerwGE 84, 314, 317 ff – zweite Peep-Show-Entscheidung). Indes ist auch – wie bereits ausgeführt – der Gesetzgeber des ProstG nicht so weit gegangen, die Prostitution einem „Beruf wie jedem anderen“ gleichzustellen. Für den Bereich der Arbeitsvermittlung unter Beachtung der beschäftigungspolitischen Zielsetzung des SGB III kann deshalb nicht entscheidend sein, ob die Prostitution als solche unter dem Gesichtspunkt eines Wandels der Wertvorstellungen noch einem sozialetischen Unwerturteil unterliegt oder nicht (vgl. insoweit zur gaststättenrechtlichen Beurteilung BVerwG, Urt. v. 06.11.2002 – 6 C 16.02 – Buchholz 451.41 § 4 GastG Nr 25; Beschl. v. 23.03.2009 – 8 B 2/09 – mwN). Maßgebend für die Beurteilung im Rahmen des § 35 Abs. 1 SGB III ist vielmehr allein, dass jedenfalls für die Zwecke des SGB III eine aktive Vermittlungstätigkeit der BA im Prostitutionsbereich nicht mit der grundgesetzlichen Wertordnung zu vereinbaren ist. Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass immerhin Fälle denkbar sind, in denen einzelne Arbeitslose das Angebot zur Aufnahme einer Beschäftigung im Bereich von Sexualdienstleistungen nicht als Eingriff in ihre Menschenwürde oder ihre Intimsphäre deuten. Denn ein **Grundrechtsverzicht** wäre insoweit **unerheblich** (ebenso Rixen, a. a. O.; kritisch Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl., Art 1 Abs. 1 RdNr 114; Dreier in GG, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art 1 Abs. 1, RdNr 152, 174, jeweils mwN). Die Grundrechtsbindung der BA als Trägerin öffentlicher Verwaltung nach Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 2 GG gilt objektiv und ist unabhängig von einem etwaigen Verzicht einzelner Arbeitssuchender auf die entsprechende Schutzwirkung. Menschenwürde in diesem Sinn ist nicht nur die individuelle Würde der jeweiligen Person, sondern die Achtung und der Schutz des Wertes, der jedem Menschen um seiner selbst willen zukommt (vgl. BVerfGE 87, 209, 228; 109, 279, 313; Jarass, GG, 8. Aufl. 2006, Art 1, RdNr 7, 21; Herdegen in Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art.

1 Abs. 3 RdNr 57). Auch das von K in seiner Revision angesprochene Recht der **Berufsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art 2 Abs. 1 GG stehen der Versagung der Vermittlungstätigkeit nicht entgegen. Eine im Bereich der Prostitution unterbleibende Vermittlungstätigkeit der BA berührt zwar die Berufsfreiheit der Prostituierten und der Bordellbetreiber, wie des K. Indes stehen beide Grundrechte unter dem **Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung** (Art 2 Abs. 1 GG) bzw. **kollidierenden Verfassungsrechts** (vgl. Jarras/Pieroth, Kommentar zum GG, 8. Aufl., Art. 12 RdNr 41; VG Neustadt, Beschl. v. 21.05.1992 – 7 L 1271/92.NW – NVwZ 1993, 98, 100 – zur Berufsfreiheit bei einem so genannten Zwergenweitwurf; Rädler, DÖV 1997, 109, 112). Ein Ausschluss der Arbeitsvermittlung im Bereich der Prostitution vermeidet auch – wie im Bericht der Bundesregierung bereits ausgeführt – die Gefahr, dass der Arbeitslose ungewollt mit Stellenangeboten aus diesem Bereich konfrontiert wird. Es erübrigt sich ferner auch die schwierige Abgrenzungsfrage, inwieweit einem Arbeitslosen Beschäftigungen im Bereich der Prostitution nach den Umständen des Einzelfalles zumutbar sind (vgl. § 121 Abs. 1 SGB III). Es stellt sich damit auch nicht die Frage nach leistungsrechtlichen Konsequenzen, beispielsweise Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe oder Arbeitsablehnung. Ebenso erübrigt sich die von der BA angesprochene Frage, inwieweit bei einer Vermittlung von Arbeitslosen im Bereich der Prostitution auch verfassungsmäßig geschützte Rechte ihrer Mitarbeiter berührt sein können.

Ergänzender Hinweis:

Die Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BSG wurde nicht zur Entscheidung angenommen (BVerfG, 1. Senat 3. Kammer v. 07.04.2010 – 1 BvR 434/10). Damit sind die Würfel gefallen: Die BA muss Bordellbetreiber nicht bei der Gewinnung von geeignetem Personal unterstützen. Das Ergebnis ist nachvollziehbar und vertretbar. Die Begründung weist indes Schwächen auf. Zwar lässt der Senat formal offen, ob Prostitution als sittenwidrig i. S. des § 36 Abs. 1 SGB III einzustufen ist. Die Erwägungen im Rahmen der Ermessensausübung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 laufen indessen in der Sache just darauf hinaus. Die „guten Sitten“ und die „öffentliche Ordnung“ i. S. des Polizeirechts werden inhaltlich durch die in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden Werte konkretisiert. Mit diesem Kunstgriff überspielt das BSG auch die Wertungen des ProstG. Gerade mit Blick auf das ProstG lässt sich indessen – mit der Vorinstanz – eine gegenteilige Auffassung vertreten. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Prostitution in den Schutzbereich der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) einbezieht (s. z. B. Ruffert in Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 12 Rn. 42). Eine staatliche Arbeitsvermittlung dürfte auch schwerlich schutzwürdige Belange der (angehenden) Prostituierten verletzen. Die damit ggf. verbundene Beratung (s. §§ 29 ff. SGB III) könnte vielmehr dazu beitragen, dass unerfahrene und leichtsinnige Menschen den risikoreichen Beruf der Prostituierten nicht ergreifen. Unklar ist schließlich das vom BSG referierte Argument der BA, durch die Vermittlung von Arbeitslosen im Bereich der Prostitution könnten verfassungsmäßig geschützte Rechte der Mitarbeiter berührt sein. Sollte hier die Glauben- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) gemeint sein? Die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durch die Zuweisung einer solchen Vermittlungsaufgabe in einen Gewissenskonflikt gestürzt werden, dürfte sich indessen bei realistischer Betrachtung in Grenzen halten.

J. V.

Autoren der Rechtsprechung

F.O. = Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
G.T. = Günter Thiel
J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle

Schrifttum

Byrd, Einführung in die Anglo-Amerikanische Rechtssprache Bd. I, 3. Aufl. 2011, 417 Seiten, kart., € 34,00, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-60923-7

Die Globalisierung macht rasante Fortschritte – auch auf dem Sektor der Gesetzgebung und Rechtsprechung. Transnationale Sachverhalte machen es nötig, sich mit einer fremden Rechtsordnung zu befassen. Juristen arbeiten für Law Firms, die im anglo-amerikanischen Rechtskreis angesiedelt sind. Der juristische Nachwuchs absolviert Auslandssemester, um die beruflichen Chancen zu erhöhen; nicht selten fällt die Wahl auf ein Land mit englischer Rechtssprache und entsprechender Tradition. Vor diesem Hintergrund besteht für den vorliegenden Band ein hohes praktisches Bedürfnis. Die Autorin – als Hochschullehrerin an der Universität Jena tätig – ist aufgrund ihrer Ausbildung in den USA sowohl mit dem deutschen als auch dem anglo-amerikanischen Common Law bestens vertraut. Folglich versteht sie es, die Gegensätze beider Systeme anschaulich darzustellen und anhand von Beispielen aus der Gerichtspraxis nochmals zu verdeutlichen. Zahlreiche „Questions on the Text“ bieten die Möglichkeit zu eigenen Übungen; die Lösungen finden sich am Schluss des Buches. Die nötigen Fachbegriffe werden in Form eines „Vocabulary“ erläutert. Nicht abschrecken sollte im Übrigen, dass die Darstellung durchweg in englischer Sprache verfasst ist. Wer über Grundkenntnisse des Englischen verfügt – was bei den Leserinnen und Lesern wohl vorausgesetzt werden sollte – kann sich schnell in die Fachsprache einlesen.

Fazit: Ein didaktisch vorzügliches Hilfsmittel, um sich mit Grundlagen des anglo-amerikanischen Rechtssystems vertraut zu machen.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

De Schlichting/Volmerange, Einführung in die französische Rechtssprache, 3. Aufl. 2011, 340 Seiten, kart., € 34,00, C. H. Beck, ISBN 978-3-406-59552-3

Französisch gehört – neben Englisch und Spanisch – zu den Weltsprachen. Rechtsfälle speziell im Wirtschaftsleben haben zunehmend einen transnationalen Bezug. Deutsche Juristen und Beamte arbeiten für Firmen bzw. europäische/internationale Organisationen, in denen Französisch zu den Kernsprachen gehört. Wer in Brüssel in der Vertretung eines deutschen Bundeslandes arbeitet, kommt ohne gediegene Kenntnisse der französischen Sprache nicht zurande. Der juristische Nachwuchs absolviert Auslandssemester, um die beruflichen Chancen zu erhöhen; dabei kann die Wahl auf ein Land mit französischer Rechtssprache fallen. Dementsprechend ist auch das allgemeine Interesse an dieser Materie gewachsen. Der vorliegende Band gehört zu einer Beck-Buchreihe, die Einführungen in das nationale Recht mehrerer europäischer Staaten geben soll (s. z.B. Byrd, Einführung in die Anglo-Amerikanische Rechtssprache). Es bietet einen guten Einstieg in das französische Recht und die entsprechende Terminologie. Behandelt werden insbesondere im Überblick die Rechtsquellen, die Kernrechtsgebiete (Privatrecht, Strafrecht, öffentliches Recht) sowie der Aufbau der Gerichtsbarkeit. Die Texte sind in französischer Sprache verfasst. Voraussetzung für die Gewinn bringende Lektüre sind daher zumindest Grundkenntnisse in Französisch. Sehr hilfreich ist es, dass die Fachbegriffe in zahlreichen „Glossaires“ ins Deutsche übersetzt wurden. Schaubilder erhöhen die Anschaulichkeit weiter. Fragen zum Text bieten die Chance der Selbstkontrolle; die Antworten findet der Leser in den Schlusskapiteln.

Fazit: Ein gelungenes Lehrbuch, dessen Anschaffung jedem, der sich mit französischem Recht und der französischen Rechtssprache zu befassen hat, empfohlen wird.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Herausgeber:

Staatssekretär Dr. *Hans Bernhard Beus*
Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. *Peter Eichhorn*
Präsident der SRH Hochschule Berlin und Präsident des Bundesverbandes
Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M.

Ltd. Kreisrechtsdirektorin *Patricia Florack*
Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln
Dr. *Holger Franke*

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow
Verwaltungsdirektor *Ernst Halle*
Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm

Verwaltungsdirektor Dr. *Wolfgang Harmgardt*
Fachbereichsleiter Allgemeine Innere Verwaltung an der Fachhochschule des
Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl

Ltd. Verwaltungsdirektor *Herbert Heidler*
Studienleiter und Geschäftsführer des Südwestfälischen Studieninstituts
für kommunale Verwaltung, Hagen

Ltd. Regierungsdirektor *Johannes Heinrichs*
Leiter des Instituts für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Hilden

Prof. Dr. *Ulrike Hermann*
Fachhochschule Osnabrück, Studiengangsbeauftragte BA-Studiengang
„Öffentl. Verwaltung“

Dr. *Marita Heydecke*
Leiterin der Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg,
Königs Wusterhausen

Prof. Dr. *Michael Jesser*
Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen
und Leiter des Standortes Braunschweig des Niedersächsischen
Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Braunschweig

Bürgermeister der Stadt Darmstadt a.D. *Horst Knechtel*
Schulleiter und Verbandsgeschäftsführer des Hessischen Verwaltungsschul-
verbandes, Darmstadt

Prof. Dr. *Michael Koop*
Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und
Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung,
Hannover

Ltd. Direktor *Klaus-Jochen Lehmann*
Leiter und Hauptgeschäftsführer des Westfälisch-Märkischen Studieninstituts
für kommunale Verwaltung, Dortmund
Vorstandsvorsitzender der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Westfalen-Mitte

Prof. Dr. *Rainer O. Neugebauer*
Gründungsdekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hoch-
schule Harz, Halberstadt

Udo Post

Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersach-
sen und Leiter des Standortes Oldenburg des Niedersächsischen
Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Oldenburg

Studienleiterin *Gabriele Reichel*
Leiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt,
Magdeburg

Staatssekretärin *Cornelia Rogall-Grothe*
Bundesministerium des Innern, Berlin
Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik

Prof. Dr. *Utz Schliesky*
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissen-
schaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Dr. *Ludger Schrappner*
Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW,
Gelsenkirchen

Ltd. Verbandsverwaltungsleiter *Jörg Siekmeier*
Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern,
Greifswald

Regierungsdirektor *Reiner Stein*
Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche
Verwaltung und Rechtspflege in Güstrow

Prof. Dr. *Udo Steiner*
Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Karl Wagner
Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz

Ltd. Regierungsdirektorin *Christiane Wallnig*
Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder

Verwaltungsstudiendirektor Dipl. Volkswirt *Reinhard Wegener*
Studienleiter der Verwaltungsseminare Frankfurt a. M. und Darmstadt

Prof. *Holger Weidemann*
ist auf der Leitungsebene des Niedersächsischen Studieninstituts für kommu-
nale Verwaltung tätig, Hannover

Direktor *Klaus Weisbrod*
Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, Mayen

Senatsrat *Ralf Uwe Wenzel*
Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Dr. *Göttrik Wewer*, Geschäftsführer der Nationalen Anti-Doping-Agentur