dvp®
Deutsche Verwaltungspraxis

5–2020

FACHZEITSCHRIFT FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

AUS DEM INHALT

ABHANDLUNGEN

TORSTEN F. BARTHEL/HOLGER WEIDEMANN
Das Infektionsschutzgesetz – ein Überblick

THOMAS BARTHEL/CELINE RÖDER
Chancen und Risiken von Urban Gardening am Beispiel von Hannover

TONIO KLEIN
Grundrechte in der Fallbearbeitung

TORSTEN F. BARTHEL/GÜNTER HAURAND/JAN SEYBOLD/TORSTEN WEHRMANN/HOLGER WEIDEMANN
Corona-Glossar I

JAN SEYBOLD
Besonderheiten beim Zusammenspiel der kommunalen Organe in Zeiten der Corona-Krise

FALLBEARBEITUNG

MATTHIAS WIENER
Krokodile im Bergzoo!

RECHTSPRECHUNG

Tarotkartenlegen auf öffentlichen Straßen

Umbenennung einer Straße wegen Verwechslungsgefahr

Einsatz einer Drohne auf Nachbargrundstück

Benachteiligung bei Nichteinladung eines Schwerbehinderten zum Vorstellungsgespräch

SCHRIFTTUM

Maximilian Verlag
Hamburg

71. Jahrgang
Mai 2020
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2020005

Unsere Erfahrung – Ihr Erfolg:
Studienliteratur, mit der Sie Ihre Ziele erreichen!

Unser Angebot für Rheinland-Pfalz:

Mayener Schriftenreihe: Vertiefendes Wissen aus erster Hand!

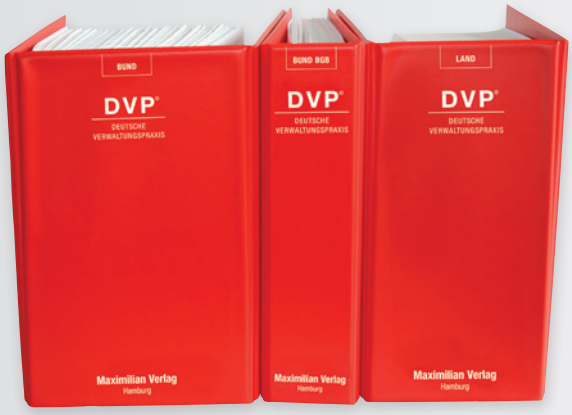
Hans Gähr/Sabine Lutz:
Einführung in die öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Band 2 · 232 Seiten · ISBN 978-3-7869-1056-5 · 26,90 €

Vorschriftensammlungen Lukas/Rheindorf: Grün und blau für Rheinland-Pfalz!

„Kommunales Finanzwesen“ Rheinland-Pfalz
1 Ordner mit Register, Fundstellennachweis, Schnellübersicht und Inhaltsübersicht. Eine Ergänzungslieferung pro Jahr.
Preis für das Grundwerk:
46,50 € mit Aboverpflichtung/58,00 € ohne Aboverpflichtung.

Haushaltsrecht Rheinland-Pfalz
1 Ordner mit Register, Fundstellennachweis und Inhaltsübersicht. Eine Ergänzungslieferung pro Jahr.
Preis für das Grundwerk:
26,00 € mit Aboverpflichtung/30,00 € ohne Aboverpflichtung.



DVP Bund und Land Rheinland-Pfalz: Unser Klassiker!

DVP Vorschriftensammlung Bundesrecht (2 Ordner) und Landesrecht Rheinland-Pfalz (1 Ordner) mit allen für die Ausbildung relevanten Gesetzen und Vorschriften. Vier bis sechs Ergänzungslieferungen (insgesamt) pro Jahr.
Preis für das Grundwerk: 94,90 € mit Aboverpflichtung/129,90 € ohne Aboverpflichtung.

Maximilian Verlag | Stadthausbrücke 4 | 20355 Hamburg
Susanne Dürr | Tel. 040/70 70 80-323 | E-Mail info@mydvp.de

71. Jahrgang

dvp®
Deutsche Verwaltungspraxis

5/2020

Über den Umgang mit dem „großen C."

Das Coronavirus war im März 2020 das zentrale, fast das einzige Thema in den öffentlichen Medien. Eine beliebig herausgegriffene Tageszeitung (*Neue Westfälische* vom 26.3.2020) liest sich wie das Szenario der Apokalypse. Hier die Überschriften einiger Artikel: „Häusliche Gewalt steigt", „Bundeswehr kämpft jetzt gegen Corona in OWL*", „Klopapier geklaut", „Pflegenotstand auch in OWL erwartet", „Tafeln in OWL wegen Infektionsgefahr zu", „Betrüger nutzen die Corona-Krise aus", „Einreiseverbot für Saisonarbeiter", „Corona gefährdet die Pflege alter Menschen zu Hause", „Geburten in Corona-Zeiten" (ich hätte auch einen Artikel über „Liebe in Corona-Zeiten" erwartet), „Rettungsdienst nur noch mit Maske und Brille", „Mit Helmvisier auf Abstand". In der Rubrik Sport und Lokalsport derselben Ausgabe geht es düster weiter: „Notfallplan für Tokio: Frühjahrsspiele ohne Dorf", „Die letzten Giganten wehren sich", „Kneipe dicht und Sportverbot".
Die Berichterstattung zum Thema *Covid-19* (s. hierzu das Corona-Glossar von Barthel/Haurand/Seybold/Wehrmann/Weidemann in diesem Heft, S. 195) lief auch im April 2020 auf hohen Touren. Dabei gibt es fast nie etwas wirklich Neues zu berichten. Die öffentlichen Medien retten sich in redundante Endlosschleifen. Ein paar Statistiken gehen aber immer. Notfalls wird nach persönlichen Erfahrungen und Eindrücken gefragt: „Wie kommen Sie mit der Krise zurecht?" – oder: „Was macht Corona mit Ihnen?" Auch die Politik liefert geeignete Schlagzeilen, z.B. durch Ministerpräsident Söder, der (im Fernsehen mit blau-weißem Mundschutz abgebildet) am 14. April vor einem „Überbietungswettbewerb" bei eventuellen Lockerungen der Beschränkungen warnte. Das hatten wir aber in umgekehrter Richtung schon von anderer Seite gehört.
Die tägliche Mischung aus Talkshow-Gebrabbel, (teilweise divergierenden) Äußerungen von Virologen und (nicht immer seriösen) journalistischen Kommentaren macht es schwer, sich ein einigermaßen klares Bild von der Situation zu machen. Wer dann noch einschlägige, an Wahnvorstellungen des Mittelalters erinnernde „Theorien" im Internet ernst nimmt, kann schnell ein Fall für die Psychiatrie werden.

Der Bundesgesetzgeber hat auf das Auftreten des Coronavirus atemberaubend schnell regiert und das – die Rechtsgrundlage für die Maßnahmen der Bundesländer bildende – Infektionsschutzgesetz (s. dazu Barthel/Weidemann, in diesem Heft, S. 171) mit Gesetz vom 27.3.2020 „nachgebessert". Die Regelungen zur Bekämpfung des Coronavirus in Form von Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen (s. zum Begriff „Allgemeinverfügung" das o.a. Glossar, S. 194) unterscheiden sich von Land zu Land und von Stadt zu Stadt. Damit ist die Kleinstaaterei des 17. Jahrhunderts zurückgekehrt. Interessant ist in diesem Zusammenhang das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 9.4.2020 (WD 3-3000-081/20) zur – äußerst zweifelhaften – Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Infektionsschutz. In Bayern wird man das nicht gern lesen.
Bedenken gegen die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Eingriffe hat das *Bundesverfassungsgericht* vom Tisch gewischt. Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung gegen die bayerischen Regelungen wurde unter Anwendung der üblichen Abwägungsformel abgelehnt (Kammerbeschluss vom 7.4.2020 – 1 BvR 755/20). Erfolglos war auch der etwas eigenartige, als unzulässig qualifizierte Antrag auf Außervollzugsetzung aller (!) landesrechtlichen Verordnungen (Beschluss v. 10.4.2020 – 1 BvQ 28/20). Zwei auf die hessische Corona-Bekämpfungsverordnung gestützte Versammlungsverbote der Stadt Gießen wurden allerdings als offensichtlicher Verstoß gegen das Grundrecht aus Art. 8 GG eingestuft (Beschluss vom 15.4.2020 – 1 BvR 828/20). Der Behörde wurde aufgegeben, erneut nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu entscheiden, ob die Durchführung der angemeldeten Versammlungen von bestimmten Auflagen abhängig gemacht oder, sofern sich diese als unzureichend darstellen sollten, verboten wird. Die (damit ebenfalls kassierten) ablehnenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen waren demgegenüber weniger grundrechtssensibel. Man muss sich wohl mit der Erkenntnis begnügen, dass da, wo derzeit politisch gehobelt wird, gelegentlich auch ein paar rechtsstaatliche Späne fliegen.

Die öffentliche Verwaltung dürfte in der Krise vorerst an Ansehen gewinnen. Einige (eher mittelmäßig bis schlecht bezahlte) Beschäftigtengruppen sind sogar als „systemrelevant" eingestuft worden. Hierzu gehören z.B. Angehörige der Justiz und der Polizei- und Ordnungsbehörden. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags haben „allen Helfern in der Krise" für ihre Tätigkeit gedankt und sich von ihren Plätzen erhoben. Das klingt erst einmal natürlich großartig. Applaus und Lobsprüche („Helden der Corona-Krise") bekommen aber einen unangenehmen Beigeschmack, wenn ihnen keine Taten folgen. Krankenschwestern, (Not-)Ärzte und ihre Angestellten, Rettungssanitäter, Polizisten und Feuerwehrleute verdienen fraglos den Respekt der Bevölkerung und ihrer Repräsentanten. Das sollte aber nicht nur in Krisenzeiten so sein. Die Arbeitsbedingungen des medizinischen Personals in den Krankenhäusern etwa gehören auf den Prüfstand. Mit einer Steuerbefreiung für einmalige Prämien ist es nicht getan.

Prof. Dr. *J. Vahle*, Bielefeld im April 2020

* OWL = Ostwestfalen-Lippe

Die DVP im Mai 2020/Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Torsten F. Barthel/Holger Weidemann

Das Infektionsschutzgesetz – ein Überblick 171

Schon immer haben Infektionskrankheiten die Menschheit begleitet. Zu denken ist beispielsweise neben Cholera, Diphterie und Pocken insbesondere an die Pest, die im Mittelalter in Europa wütete und wohl ein Drittel der Bevölkerung dahinraffte. Auch der „Spanischen Grippe" (1918–1920) sind viele Millionen Menschen zum Opfer gefallen. Die Neuzeit ist vor den Gesundheitsgefahren von Infektionskrankheiten nicht gefeit. Zu nennen ist hier etwa das Auftreten neuer Erreger wie HIV, SARS, Vogel- und Schweinegrippe sowie die BSE-Krise.

Um die Ansteckungsrate der Bevölkerung zu verlangsamen und so die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens zu erhalten, werden vom Staat einschneidende Maßnahmen angeordnet. Diese greifen tief in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger ein. Im Vordergrund stehen dabei die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG). Das Rechtsstaatsprinzip verlangt hier gesetzliche Grundlagen.

Hier ist speziell das Infektionsschutzgesetz zu nennen, das in diesem Beitrag in seinem Zweck, Begriffen und Systematik und seinem (Eingriffs-)Instrumentarium vorgestellt wird.

Thomas Barthel/Celine Röder

Chancen und Risiken von Urban Gardening am Beispiel von Hannover 177

Dieser Artikel, der auf eine Bachelorarbeit zum Thema beruht, erläutert zunächst Chancen und Risiken des sog. Urban Gardening in Hannover, bevor auf dieser Grundlage dann Handlungsempfehlungen gegeben werden.

Tonio Klein

Grundrechte in der Fallbearbeitung 186

In Teil 1 der Darstellung geht es um den Schutzbereich der Freiheitsgrundrechte und mögliche Eingriffe.

Angesprochen werden u.a. die Prüfungspunkte persönlicher und sachlicher Schutzbereich, jeweils erläutert anhand von Beispielen für verschiedene Grundrechte. Außerdem geht es um die Frage, ob und wie ein staatliches oder dem Staat zuzurechnendes Verhalten die Grundrechtsausübung mindestens erschwert, also einen Eingriff darstellt. Auch dies wird anhand von Beispielen erläutert, um so insgesamt eine Hilfe für die Fallbearbeitung oder auch einschlägige Haus-, Bachelor- oder Masterarbeiten zu bieten.

Torsten F. Barthel/Günter Haurand/Jan Seybold/Torsten Wehrmann/Holger Weidemann

Corona-Glossar I 194

In der augenblicklichen Corona-Krise taucht eine Reihe von Begriffen immer wieder in der öffentlichen Diskussion auf, die bisher außerhalb von Fachkreisen nicht häufig benutzt wurden. Auch in Artikeln der Tagespresse, Rundfunk- und Fernsehbeiträgen werden sie häufig verwendet, ohne dass immer der fachliche Hintergrund bewusst ist.

Dieses Glossar soll einen Beitrag dazu liefern, bestimmte Diskussionen zu versachlichen, und notwendige Informationen geben.

Jan Seybold

Besonderheiten beim Zusammenspiel der kommunalen Organe in Zeiten der Corona-Krise 202

Diese Kurzbetrachtung auf der Grundlage des niedersächsischen Kommunalrechts befasst sich mit der Frage, welche Organe der Kommunalverwaltung bei notwendigen Maßnahmen zur Entscheidung berufen sind und wie diese Entscheidungen zustande kommen. Die Besonderheit liegt darin, dass die Corona-Krise u.U. die bisherigen Abläufe unmöglich macht bzw. Wege zu fordern scheint, die die rechtsstaatlichen Vorgaben an ihre Grenzen führen. Konkret geht es um die Fragen:

- Wie können Kollegialorgane in Zeiten von Quarantäne und Kontaktverboten rechtsgültige Entscheidungen treffen?
- Verschieben sich Zuständigkeiten?
- Ist eine Videokonferenz eine zulässige Sitzungsform?

Fallbearbeitung

Matthias Wiener

Krokodile im Bergzoo! 204

In dieser Online-Fallbearbeitung aus dem Kommunalen Haushalts- und Kassenrecht Sachsen-Anhalt geht es u.a. um eine Baumaßnahme, die sich über mehrere Jahre erstrecken soll. Diese soll im Ergebnis-/Finanzplan der Stadt veranschlagt werden. Außerdem sind die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme zum Schließen einer Finanzierungslücke sowie die haushaltsrechtliche Behandlung einer Zuweisung des Landes und einer Spende zu prüfen. Abschließend geht es um die Frage, ob durch die Maßnahme genehmigungspflichtige Teile in der Haushaltssatzung 2020 begründet werden.

Rechtsprechung

Tarotkartenlegen auf öffentlichen Straßen
(VGH Mannheim, Beschluss vom 22.5.2019 – 5 S 2592/18)
http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=28075

Umbenennung einer Straße wegen Verwechslungsgefahr
(VG Köln, Urt. v. 9.2. 2017 – 20 K 7476/15)
https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2017/20_K_7476_15_Urteil_20170209.html

Einsatz einer „Drohne" auf Nachbargrundstück
(AG Potsdam, Urteil vom 16.4.2015 – 37 C 454/13)
http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/279b/bs/10/page/sammlung.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE160000030&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoint

Benachteiligung bei Nichteinladung eines Schwerbehinderten zum Vorstellungsgespräch
(LAG Hamm, Urteil vom 3.2.2016 – 5 Sa 1139/15)
https://www.justiz.nrw.de/nrwe/arbgs/hamm/lag_hamm/j2016/5_Sa_1139_15_Urteil_20160203.html

Schrifttum 211

Die Schriftleitung

Torsten F. Barthel/Holger Weidemann*

Das Infektionsschutzgesetz – ein Überblick

1. Einleitung

Schon immer haben Infektionskrankheiten die Menschheit begleitet. Zu denken ist beispielsweise neben Cholera, Diphterie und Pocken insbesondere an die Pest, die im Mittelalter in Europa wütete und wohl ein Drittel der Bevölkerung dahinraffte. Auch der „Spanischen Grippe"[1] (1918 bis 1920) sind viele Millionen Menschen zum Opfer gefallen. Die Neuzeit ist vor den Gesundheitsgefahren von Infektionskrankheiten nicht gefeit. Zu nennen ist hier etwa das Auftreten neuer Erreger wie HIV, SARS, Vogel- und Schweinegrippe sowie die BSE-Krise.[2] Konnten diese Herausforderungen in den vergangenen Jahrzehnten bewältigt, zumindest zurückgedrängt werden, so zeigt aktuell die Corona-Krise eindringlich, mit welcher Geschwindigkeit weite Teile der Welt negativ betroffen sind. Die täglichen Meldungen über (massiv) steigende Krankheitsraten und Todesfälle veranschaulichen die Verletzlichkeit moderner Gesellschaften. Das Gesundheitswesen kommt in einzelnen Staaten an den Rand des Zusammenbruchs.[3] Um die Ansteckungsrate der Bevölkerung zu verlangsamen (sog. „Flatten-the-curve-Strategie"), mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens zu erhalten, werden vom Staat einschneidende Maßnahmen angeordnet. Diese Maßnahmen reichen von der Schließung von Geschäften, Kultureinrichtungen sowie Gast- und Speisewirtschaften bis zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Menschen und dem Kontaktverbot in der Öffentlichkeit.[4] Unabsehbar sind dabei auch die Folgen dieser Maßnahmen für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Die vorhandenen Maßnahmen greifen damit tief in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger ein. Im Vordergrund stehen dabei die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG [Stichwort: eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb]) und nicht zuletzt auch die Religionsausübungsfreiheit (Art. 4 GG).

In einem demokratischen Gemeinwesen bedarf es daher der notwendigen rechtlichen Grundlagen, damit der Staat Eingriffe in Freiheit und Eigentum rechtmäßig vornehmen kann. Idealerweise gibt es ein wirksames rechtliches Instrumentarium zum Umgang mit übertragbaren Krankheiten, um so einen wirksamen Beitrag zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung liefern zu können.[5]

2. Das Infektionsschutzgesetz (IfSG)

2.1 Gesetzesentwicklung und -struktur

Mit dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20.7.2000[6] wurde im Wesentlichen das noch aus den 1950er- und 1960er-Jahren stammende Seuchenrecht umfassend novelliert und den neuen Herausforderungen angepasst.[7] Dieses Gesetz soll dem verbesserten Schutz der Bevölkerung vor Infektionskrankheiten dienen. Besserer Infektionsschutz soll vor allem dadurch erreicht werden, dass das Auftreten bekannter und auch neuer übertragbarer Infektionskrankheiten in Deutschland von vornherein verhütet bzw. so früh wie möglich erkannt wird (§ 1 Abs. 1 IfSG), auch damit ggf. schneller zielgerichtete Bekämpfungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Auf Defizite in diesem Bereich hatte auch der 3. Untersuchungsausschuss des 12. Deutschen Bundestags „HIV-Infektionen durch Blut und Blutprodukte" hingewiesen.[8] Das Gesetz diente auch der Bündelung der Regelungsmaterie in *einem* Gesetz.[9]

Die Gesetzgebungskompetenz beruht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Hiernach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auch auf Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren. Dabei werden unter übertragbaren Krankheiten solche verstanden, die durch Krankheitserreger direkt oder aber indirekt übertragen werden können.[10] Die Einschränkung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 72 Abs. 2 GG greift nicht. Art. 74 Abs. 2 Nr. 19 GG ist dort nicht aufgeführt worden. Da der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht hat, ist es den Ländern verwehrt, eigene Regelungen zu schaffen (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).[11] Dies schließt aber nicht aus, dass die Länder, im Rahmen der Verordnungsermächtigung des IfSG, eigene Rechtsregeln setzen.[12] Von der Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG wird in der Corona-Krise bundesweit vielfach Gebrauch gemacht.[13]

Das Gesetz enthält aktuell 81 Paragrafen und ist in 16 Abschnitte gegliedert:

---

* Prof. Dr. *Torsten F. Barthel,* LL.M., ist Professor für Allgemeines Verwaltungsrecht an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) und als Rechtsanwalt tätig, *Prof. Holger Weidemann* ist Vizepräsident der HSVN.

1 Zur Begrifflichkeit s. nur Spiegel, Heft 12/2020, S. 54.

2 S. auch *Sodan* in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl., Heidelberg 2019, § 56 Rn. 1 m.N.

3 S. Italien; Stand: April 2020; vgl. nur Spiegel, Heft 14/2020, S. 84 ff.

4 S. nur den Beschluss der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 22.3.2020, deren Einzelheiten sodann – in wesentlichen Teilen – von den Bundesländern umzusetzen waren.

5 Vgl. zu Einzelaspekten *Kroiß* (Hrsg.), Rechtsprobleme durch COVID-19, Baden-Baden 2020.

6 BGBl. I S. 1045.

7 S. auch BT-Drs. 14/2530 S. 1.

8 BT-Drs. 14/2530 S. 1.

9 So konnten beispielsweise folgende Regelungen entfallen: Bundes-Seuchengesetz, Laborberichtsverordnung für positive HIV-Bestätigungstests, Verordnung über die Ausdehnung der Meldepflicht auf die humanen spongiformen Enzephalopathien, Verordnung über die Ausdehnung der Meldepflicht nach § 3 des Bundes-Seuchengesetzes auf das enteropathische hämolytisch-urämische Syndrom (HUS) und die Infektion durch enterohämorrhagische Escherichia coli (EHEC).

10 S. *Sodan* (Fn. 2), § 56 Rn. 6.

11 So zutreffend *Sodan* (Fn. 2), § 56 Rn. 7 m.N.

12 S. z. B. §§ 23 Abs. 5 Satz 2, Abs. 8; § 36 Abs. 6 IfSG.

13 Z. B. in Brandenburg: SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 22.3.2020 (GVBl. II/20 Nr. 11), geändert am 31.3.2020 (GVBl. II/20 Nr. 13).

Abb.: 1

Infektionsschutzgesetz (IfSG)

- 1. Abschnitt: Allgemeine Vorschriften (§§ 1–3)
- 2. Abschnitt: Koordinierung und epidemische Lage von nationaler Tragweite (§§ 4–5a)
- 3. Abschnitt: Überwachung (§§ 6–15a)
- 4. Abschnitt: Verhütung übertragbarer Krankheiten (§§ 16–23a)
- 5. Abschnitt: Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (§§ 24–32)
- 6. Abschnitt: Infektionsschutz bei bestimmten Einrichtungen, Unternehmen und Personen (§§ 33–36)
- 7. Abschnitt: Wasser (§§ 37–41)
- 8. Abschnitt: Gesundheitliche Anforderungen an das Personal beim Umgang mit Lebensmitteln (§§ 42–43)
- 9. Abschnitt: Tätigkeit mit Krankheitserregern (§§ 44–53a)
- 10. Abschnitt: Zuständige Behörde (§ 54)
- 11. Abschnitt: Angleichung an Gemeinschaftsrecht (§ 55)
- 12. Abschnitt: Entschädigung in besonderen Fällen (§§ 56–68)
- 13. Abschnitt: Kosten (§ 69)
- 14. Abschnitt: Sondervorschriften (§§ 70–72)
- 15. Abschnitt: Straf- und Bußgeldvorschriften (§§ 73–76)
- 16. Abschnitt: Übergangsvorschriften (§ 77)

Wiederholt wurde das Gesetz nachjustiert. So verabschiedete der Bundestag am 10.2.2020 das Gesetz für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention (Masernschutzgesetz).[14] Ziel dieser Gesetzesänderung ist es dabei, einen besseren individuellen Schutz insbesondere von vulnerablen Personengruppen sowie einen ausreichenden Gemeinschaftsschutz vor Maserninfektionen zu erreichen. Dabei liegt der Fokus vor allem bei Personen, die regelmäßig in Gemeinschafts- und Gesundheitseinrichtungen mit anderen Personen in Kontakt kommen.[15] Der Gesetzgeber reagiert damit auch auf eine Neubewertung der Gefährlichkeit der Masernerkrankung. Es handelt sich gerade nicht um eine eher harmlose (Kinder-)Krankheit, sondern um eine der ansteckendsten Infektionskrankheiten, die häufig schwer verläuft und Komplikationen und Folgeerkrankungen nach sich zieht.[16]

Als Konsequenz aus den (teilweise) unterschiedlichen Reaktionen der Bundesländer auf die Corona-Krise hat der Gesetzgeber im März dieses Jahres das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite beschlossen.[17] Art. 1 dieses Änderungsgesetzes sieht eine deutliche Veränderung der vielfach kritisierten[18] Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Bundesländern vor. Die Kompetenzen des Bundes werden in bestimmten Krisensituationen deutlich gestärkt. Es soll erreicht werden, dass durch rasches Handeln der Bundesregierung eine Destabilisierung des gesamten Gesundheitssystems vermieden wird. Erfahrungen in der aktuellen Krise zeigen zudem, dass die Heterogenität der Landesdatenschutz- und Krankenhausgesetze und der entsprechenden Zuständigkeitsordnungen (notwendige) länderübergreifende Vorhaben der Versorgungs- und Gesundheitsforschung erschweren und verlangsamen.[19]

Künftig wird bei notwendigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten zu unterscheiden sein, ob es sich um eine

- sog. Normallage[20] oder
- epidemische Lage von nationaler Tragweite (s. auch 3.6)

handelt.

2.2 Zweck des IfSG

Grundlegender Zweck des IfSG ist nach § 1 Abs. 1, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Kernbegriffe der Zweckbestimmung des Gesetzes sind „übertragbare Krankheiten" und „Infektionen". Das Gesetz versteht unter einer übertragbaren Krankheit eine durch Krankheitserreger oder deren toxische Produkte, die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen werden, verursachte Krankheit (vgl. § 2 Nr. 3 IfSG)[21]. Es werden aber nur solche Krankheiten erfasst, die von einer gewissen Erheblichkeit sind.[22] Als Infektion gilt die Aufnahme eines Krankheitserregers und seine nachfolgende Entwicklung oder Vermehrung im menschlichen Organismus (§ 2 Art. 2 IfSG). Das Gesetz formuliert folgende wesentliche Elemente zum Schutz vor übertragbaren Krankheiten:

- Vorbeugung
- frühzeitige Erkennung von Infektionen
- Verhinderung der Weiterverbreitung

Dabei ist die Prävention einer Infektion die wirksamste, kostengünstigste und damit wichtigste Maßnahme zum Schutz vor übertragbaren Krankheiten. Maßnahmen der Vorbeugung reichen von Aufklärung und Information der Bevölkerung, persönlicher Hygiene, dem Aufbau und Erhalt eines ausreichenden Impfschutzes bis zu besonderen Präventionsmaßnahmen in Lebensmittel- und anderen Bereichen einschließlich Gemeinschaftseinrichtungen. Ohne ein frühzeitiges Erkennen des Auftretens und der Ausbreitung übertragbarer Krankheiten können Maßnahmen der Vorbeugung nicht ausreichend und gezielt geplant und die Weiterverbreitung der Krankheitserreger nicht wirksam verhindert werden. Erkennen umfasst die ärztliche oder labormedizinische Diagnose, die Veranlassung antiepidemischer Maßnahmen im Einzelfall, die Übermittlung der diagnostischen Beobachtungen an koordinierende Stellen sowie die Analyse und Bewertung dieser Meldungen.[23]

3. Instrumente des IfSG

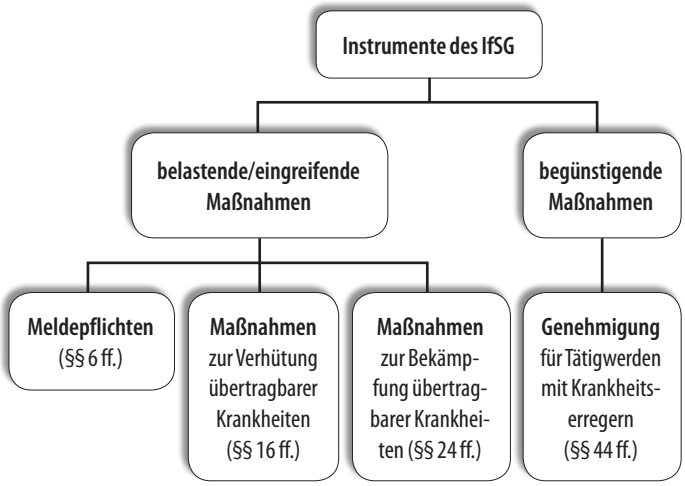
3.1 Systematik des infektionsschutzrechtlichen Instrumentariums

Von zentraler Bedeutung für den Erhalt eines ausreichenden Gesundheitsschutzes der Bevölkerung ist, dass den zuständigen Behör-

14 BGBl. I S.148; s. dazu BT-Drs. 19/13452 S. 1 ff.
15 BT-Drs. 19/13452 S. 1 f.
16 BT-Drs. 19/13452 S. 1.
17 Gesetz vom 27.3.2020, BGBl. I S. 587; s. dazu auch BT-Drs. 19/18111, S. 1 ff.; neben dem IfSG sind durch dieses Artikelgesetz auch das IVG-Durchführungsgesetz, das Sozialgesetzbuch X und das Baugesetzbuch geändert worden; vgl. aktuell *Kluckert,* Das neue Infektionsschutzrecht, Baden-Baden 2020.
18 Statt Vieler s. *Walus,* Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010 S. 127–133.
19 BT-Drs. 19/18111, S. 15.
20 Zur Begrifflichkeit s. auch BT-Drs. 19/18111, S. 1.
21 In § 2 enthält das Gesetz 16 Legaldefinitionen. Sie reichen von „Krankheitserreger" (Nr. 1) bis „personenbezogene Angaben" (Art. 16). Diese Legaldefinitionen sind für das Gesetzesverständnis wesentlich.
22 *Sodan* (Fn. 2), § 56 Rn. 15 m. N.; s. zudem BVerwGE 28, 233 (236).
23 BT-Drs. 14/2530 S. 43.

den ein leistungsfähiges rechtliches Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird, um den drohenden Herausforderungen und Gefahren begegnen zu können. Im Grunde setzt das Gesetz auf drei Handlungssäulen. Da sind zunächst die Meldepflichten. Hier geht es darum, zuverlässige Kenntnisse über das Vorkommen übertragbarer Krankheiten zu bekommen. Nur auf der Basis valider und ausreichender Kenntnisse ist es möglich, Maßnahmen zu ihrer Verhütung und Bekämpfung einzuleiten.[24] In den Bereich des eher vorbeugenden Gesundheitsschutzes gehören Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten. Eher reaktiv werden die zuständigen Behörden tätig, wenn sie Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ergreifen. Neben diesen eher belastenden bzw. eingreifenden Maßnahmen sieht das IfSG in bestimmtem Umfang auch Vorschriften für eine Erlaubnisverwaltung vor.

Abb.: 2

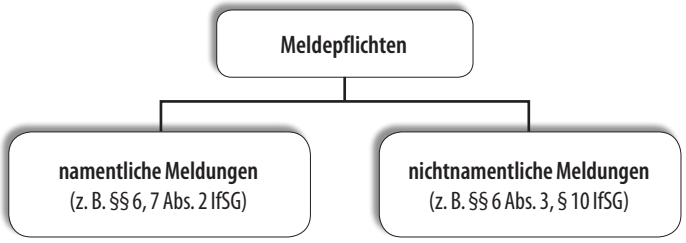


Darüber hinaus bestehen für bestimmte Bereiche Sonderregelungen (z.B. für den Infektionsschutz bei bestimmten Einrichtungen, Unternehmen und Personen [§§ 33 ff. IfSG], für den Bereich Wasser [§§ 37 ff. IfSG] und die Sicherung der gesundheitlichen Anforderungen an das Personal beim Umgang mit Lebensmitteln [§§ 42 f. IfSG]).

3.2 Meldepflichten

Das Robert-Koch-Institut[25] hat nach § 4 Abs. 1 Satz 1 IfSG die Aufgabe, Konzeptionen zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen zu entwickeln. Um diese Aufgabe sachgerecht erledigen zu können, benötigt die Behörde eine ausreichende Datenbasis über das Auftreten und die Entwicklung von übertragbaren Krankheiten. § 6 IfSG enthält daher einen umfassenden Katalog von aufgeführten Krankheiten, die zu melden sind. Die umfassendste Informationspflicht besteht bei den in § 6 Abs. 1 Art. 1 IfSG gelisteten Krankheiten. Hier ist eine Meldung bereits notwendig, wenn ein Krankheitsverdacht besteht. Nach § 15 IfSG kann der Katalog meldepflichtiger Krankheiten erweitert oder aber eingeschränkt werden. Dies ist beispielsweise mit der Verordnung über die Corona-Meldepflicht vom 30. Januar 2020 (CoronaVMeldeV)[26] erfolgt. In gewissem Umfang haben einzelne Bundesländer durch Landesrechtsverordnungen eine Ausdehnung der Meldepflichten vorgesehen.[27]
Es sind zwei Meldeformen zu unterscheiden:

Abs.: 3

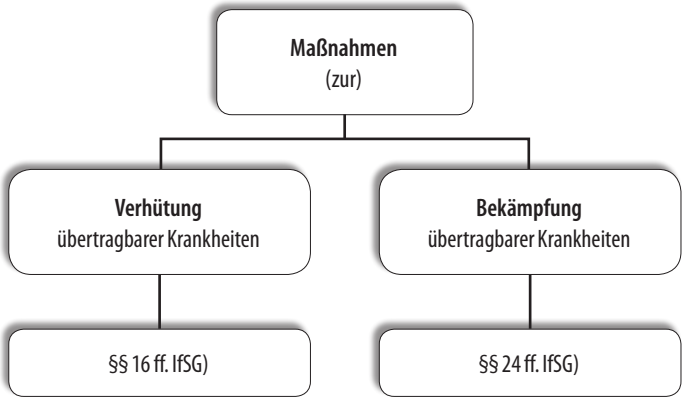


Ist eine namentliche Meldung erforderlich, so werden umfangreiche Daten erhoben (Einzelheiten s. § 9 IfSG). Im Hinblick auf die hohe Grundrechtsrelevanz der namentlichen Meldung fordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, diese auf das notwendige Maß zu begrenzen. Sehr dezidiert wird im IfSG festgelegt, wer an wen zur Meldung der geforderten Daten verpflichtet ist (vgl. nur §§ 8, 11, 12, 14 IfSG).

3.3 Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten

Das IfSG ermächtigt die zuständigen Behörden, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern. Ausdrücklich differenziert der Gesetzgeber dabei zwischen nachfolgend genannten Gesundheitslagen:

Abb.: 4



Maßnahmen zur Verhütung kommen dann in Betracht, wenn eine bestimmte übertragbare Krankheit noch nicht aufgetreten ist. Das Gesetz weist verschiedene Ermächtigungsgrundlagen auf. So enthalten § 17 Abs. 1–3 IfSG Spezialbefugnisse, um die Verbreitung übertragbarer Handlungen zu verhüten. Beispiele: Vernichtung von Gegenständen, die mit meldepflichtigen Krankheitserregern behaftet sind; Nutzungsverbote bei Entseuchung von Gebäuden und

24 Vgl. auch BT-Drs. 14/2530 S. 48.
25 Vertiefung s. Corona-Glossar in diesem Heft: Stichwort: „Robert-Koch-Institut".
26 Verordnung über die Ausdehnung der Meldepflicht nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und § 7 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes auf Infektionen mit dem erstmals im Dezember 2019 in Wuhan/Volksrepublik China aufgetretenen neuartigen Coronavirus („2019-nCoV") vom 30.1.2020; BAnz AT 31.1.2020 V1.
27 S. Zusammenstellung der maßgeblichen Landesverordnungen sub Bundesrechtsanwaltskammer (www.brak.de/die-brak/coronavirus/uebersicht-covid-19vo-der-laender/) (Abrufdatum: 17.4.2020).

Grundstücken. Soweit Spezialbefugnisse nicht greifen, kommt die Generalklausel (§ 16 IfSG) zum Tragen. Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit hierdurch drohenden Gefahren, soweit Tatsachen festgestellt werden, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können, oder anzunehmen ist, dass solche Tatsachen vorliegen. Auf der Rechtsfolgeseite ist der Behörde eine Verhaltenspflicht auferlegt (sog. gebundene Verwaltung). Lediglich hinsichtlich der Auswahl möglicher Maßnahmen kommt der Behörde eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu.[28]
Eine besondere Bedeutung kommt den Schutzimpfungen als Instrument der Krankenprävention zu. Neben bestimmten Informationspflichten (s. § 20 Abs. 1 IfSG) gibt es Verpflichtungen der Betroffenen zur Erlangung des Impfschutzes (s. § 20 Abs. 8 bis 14 IfSG). Fehlender Impfnachweis kann zu negativen Folgen für den Pflichtigen führen (s. z.B. § 20 Abs. 12 Satz 3 IfSG).
Zudem enthält dieser Abschnitt besondere Regelungen zur Krankenhaushygiene (§ 23 IfSG).

3.4 Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten

Bei Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geht es darum, bereits eingetretene Krankheiten zurückzudrängen. Die zuständigen Behörden können entweder auf

- Spezialermächtigungen
  - Anordnung der Beobachtung (§ 29 IfSG)
  - Anordnung der Quarantäne (§ 30 Abs. 1 und 2 IfSG)
  - berufliches Tätigkeitsverbot (§ 31 IfSG)

oder auf die

- Generalermächtigung (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG)

zurückgreifen.

Die Generalermächtigung kommt indes nur dann zum Tragen, wenn die spezielleren Ermächtigungsgrundlagen nicht greifen (Grundsatz der Spezialität).

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider[29] festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Sobald die tatbestandlichen Voraussetzungen der Eingriffsermächtigung vorliegen, gibt es eine Pflicht zum Handeln für die zuständige Behörde.[30] Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ist zu berücksichtigen, dass die Gerichte den zuständigen Behörden regelmäßig einen großen Einschätzungsspielraum zubilligen. Dies gilt umso mehr, als entsprechende Maßnahmen von Infektionsmedizinern empfohlen werden. Darüber hinaus ist eine Maßnahme i.S.d. § 28 Abs. 1 IfSG nur dann rechtmäßig, wenn das Gewicht der Seuchenbekämpfung im Rahmen einer Abwägung gegenüber den entgegenstehenden Rechten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger überwiegt (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Zu berücksichtigen ist der Umstand, ob eine behördliche Maßnahme die wirtschaftliche Existenz des Betroffenen gefährdet.[31]
Warum in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als mögliche Rechtsfolgeanordnungen auf die §§ 29–31 IfSG verwiesen wird, ist eher überraschend, handelt es sich doch bei diesen Normen um eigenständige Ermächtigungsgrundlagen. § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG nennt weitere mögliche Maßnahmen (z.B. Beschränkung von Ansammlungen und Veranstaltungen).[32]

3.5 Erlaubnisverwaltung

Da Tätigkeiten mit Krankheitserregern zu einer Quelle von Infektionen und übertragbaren Krankheiten werden können, widmet das IfSG dem besondere Aufmerksamkeit.[33] Das Gesetz formuliert insoweit drei Anforderungen:

- Bestimmte Tätigkeiten unterliegen einer Erlaubnispflicht (§ 44 IfSG).
- Für Tätigkeiten müssen geeignete Räume und Einrichtungen verfügbar sein (§ 53 IfSG).
- Der Umgang mit Krankheitserregern unterliegt der Aufsicht der zuständigen Behörde (§ 51 IfSG).[34]

Nach § 44 IfSG bedarf der Erlaubnis, wer Krankheitserreger in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringen, sie ausführen, aufbewahren, abgeben oder mit ihnen arbeiten will.[35] Dabei gilt als Krankheitserreger ein vermehrungsfähiges Agens (Virus, Bakterium, Pilz, Parasit) oder ein sonstiges biologisches transmissibles Agens, das bei Menschen eine Infektion oder eine übertragbare Krankheit verursachen kann (§ 2 Nr. 1 IfSG). Es handelt sich um eine personenbezogene Erlaubnis.[36] Die Erlaubniserteilung wird nach § 47 Abs. 1 IfSG an zwei Voraussetzungen geknüpft:
Der Antragsteller muss erstens die erforderliche Sachkenntnis[37] sowie zweitens die Zuverlässigkeit in Bezug auf die Tätigkeiten, für deren Ausübung die Erlaubnis beantragt wird, besitzen.

Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist die Erlaubnis zu erteilen. Die Erlaubnis ist auf bestimmte Tätigkeiten und auf bestimmte Krankheitserreger zu beschränken und mit Auflagen zu verbinden, soweit dies zur Verhütung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist (§ 47 Abs. 3 Satz 1 IfSG). § 53a IfSG eröffnet das Erlaubnisverfahren für die sog. Genehmigungsfiktion. Entscheidet die zuständige Behörde über Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 44 IfSG nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten, dann gilt § 42a Abs. 2 Satz 2–4 VwVfG entsprechend. Damit kann beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, auch ohne eine ausdrückliche Entscheidung der Behörde, die sog. Genehmigungsfiktion eintreten.[38] Nach § 42a Abs. 3

28 *Sodan* (Fn. 2), § 56 Rn. 28.
29 Ausscheider ist eine Person, die Krankheitserreger ausscheidet und dadurch eine Ansteckungsquelle für die Allgemeinheit sein kann, ohne krank oder krankheitsverdächtig zu sein (vgl. § 2 Nr. 6 IfSG).
30 S. auch BVerwGE 142, 205 (211 f.).
31 Vgl. aktuell OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.3.2020 – 11 S 12/20, BeckRS 2020, 4408, beck-online, zu SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung (Fn.12).
32 Auch Geschäftsschließungen können als eine „Schutzmaßnahme" angeordnet werden; der Begriff der „Schutzmaßnahmen" sei umfassend und eröffne der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Maßnahmen; vgl. jüngst VGH München, Beschl. v. 30.3.2020 – 20 CS 20.611, BeckRS 2020, 4616, beck-online.
33 Vgl. auch BT-Drs. 14/2530 S. 83.
34 S. auch BT-Drs. 14/2530 S. 83.
35 Zu möglichen Ausnahmen s. §§ 45 f.
36 Vgl. auch BT-Drs. 14/2530 S. 83.
37 Zum möglichen Sachkundenachweis s. nur § 47 Abs. 2 IfSG.
38 Einzelheiten zur Genehmigungsfiktion s. *Barthel,* DVP 2019, S. 505 ff.; ferner *Weidemann/Barthel,* JA 2011, S. 221 ff.

VwVfG ist auf Verlangen desjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 VwVfG hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen.
Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Erlaubnis aufgehoben werden. Dabei erweitert das IfSG durch § 44 die nach §§ 48 f. Verwaltungsverfahrensgesetz eröffneten Aufhebungsmöglichkeiten.

3.6 Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Die Änderung des IfSG vom 27.3.2020 enthält umfassende Regelungen, um der vorhandenen Corona-Epidemie wirksam begegnen zu können. Im Vordergrund stehen dabei Anordnungs- und Regelungsbefugnisse zugunsten des Bundes. Es werden aber auch Fragen des Einsatzes von Gesundheitsfachkräften bei heilkundlichen Tätigkeiten und Entschädigungsleistungen von Kinderbetreuungsmöglichkeiten aufgegriffen.

Voraussetzung dafür, dass die umfangreichen Eingriffsbefugnisse und sonstigen Regelungen zum Tragen kommen, ist, dass der Bundestag eine epidemische Lage von nationaler Tragweite feststellt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG).[39] Während das IfSG in § 2 Legaldefinitionen vorgibt, die für die Anwendung des Gesetzes notwendig sind, verzichtete der Gesetzgeber nunmehr darauf, das gesetzliche Tatbestandsmerkmal der epidemischen Lage von nationaler Tragweite näher zu erläutern. Dies ist auch sachgerecht, da die gesundheits- und rechtspolitische Entscheidung im demokratischen Prozess diskutiert und entschieden werden soll. Es ist zudem zweifelhaft, ob derartige Entwicklungen im Voraus zu erfassen, geschweige rechtsförmig zu formulieren sind. Durch eine politische Entscheidung des Bundestags erhält die dann getroffene Entscheidung eine hohe Legitimität. Sobald die Krise beendet ist, hebt der Bundestag die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite wieder auf (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IfSG). Die Aufhebung ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen (§ 5 Abs. 1 Satz 3 IfSG).

3.6.1 Eingriffsregelungen

Mit der Feststellung des Bundestags, dass eine epidemische Lage von nationaler Tragweite vorliegt, ist das Bundesministerium der Gesundheit nach § 5 Abs. 2 IfSG (u.a.) berechtigt, unbeschadet der Befugnisse der Länder, Anordnungen und ggf. Rechtsverordnungen zu erlassen

- zur Kontrolle einreisender Personen in die Bundesrepublik Deutschland (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 IfSG),
- zur Regelung des Transports von Personen durch Unternehmen, die im Eisenbahn-, Bus-, Schiffs- oder Flugverkehr grenzüberschreitend Reisende befördern (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 IfSG), und
- zur Sicherung der Grundversorgung mit Arzneimitteln, einschließlich Betäubungsmitteln, Medizinprodukten, Labordiagnostik, Hilfsmitteln, Gegenständen der persönlichen Schutzausrüstung und Produkten zur Desinfektion (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 IfSG).

Notwendige Rechtsverordnungen können ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 3, 4, 8 IfSG). Soweit entsprechende Rechtsverordnungen erlassen werden, treten diese grundsätzlich mit der Aufhebung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite außer Kraft; spätestens mit Ablauf des 31.3.2021 (vgl. § 5 Abs. 4 IfSG).

3.6.2 Sonstige Regelungen

Zudem sind weitere, weitreichende Maßnahmen zur Stabilisierung des Gesundheitssektors möglich. So können auf dem Verordnungswege vorhandene Standards in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen abgesenkt werden (§ 5 Abs. 2 Art. 8 IfSG). Zudem sind Regelungen getroffen worden, um weitere Personen zur Versorgung von Kranken einsetzen zu können. So können Medizinstudierende stärker als bisher in der Versorgung eingesetzt werden (§ 5 Abs. 2 Art. 7b IfSG). Als berufsspezifischer Dammbruch kann § 5a IfSG gesehen werden: Hiernach können Angehörige von Gesundheitsfachberufen Befugnisse zur Ausübung heilkundlicher (sprich ärztlicher) Tätigkeiten übertragen werden. Erfasst werden (u.a.) der Altenpflegebereich, der Gesundheits- und Krankenpflegebereich sowie die Notfallsanitäter (vgl. § 5a Abs. 1 Nr. 1–5 IfSG). Die Ausübung heilkundlicher Tätigkeiten kann diesen Personen gestattet werden, wenn sie über die notwendigen fachlichen Kompetenzen und persönlichen Fähigkeiten verfügen (§ 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 IfSG) und der Gesundheitszustand des Patienten ausnahmsweise eine ärztliche Behandlung nicht erfordert (§ 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 IfSG).[40]
Zudem enthält das Gesetz in § 56 Abs. 1 IfSG besondere Entschädigungsregelungen für notwendige Betreuungsmaßnahmen durch sorgeberechtigte Personen.

3.6.3 Zeitliche Begrenzung der Regelungen

Das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite wurde, soweit es ausdrücklich Regelungen zur Bewältigung der Corona-Krise enthält, befristet erlassen.

Abb.: 5

	Änderung IfSG (27.3.2020)	Aufhebung/ Änderung durch Art. 2 des IfSG-ÄndG zum 1.1.2021	Aufhebung/Änderung durch Art. 2 des IfSG-ÄndG zum 1.4.2021
1	§ 4 Abs. 1 Neufassung		
2	§ 4 Abs. 1a neu		
3	§ 5 Abs. 1–7 Neufassung		Abs. 1–5 werden aufgehoben; Abs. 6 und 7 werden Abs. 1 und 2
4	§ 5a neu		aufgehoben
5	§ 28 Abs. 1 Neufassung		
6	§ 56 Abs. 1a neu	aufgehoben	
7	§ 56 Abs. 2 Satz 4 neu	aufgehoben	
8	§ 57 Abs. 6 neu	aufgehoben	
9	§ 58 Satz 1 Anpassung	Anpassung	
10	§ 66 Abs. 1 Satz 1 Ergänzung	aufgehoben	
11	§ 73 Ergänzung/Anpassung		

39 Zur WHO als internationaler Koordinierungsinstanz, zur Internationalen Gesundheitsverordnung von 2005 (IGV) sowie dem Schlüsselbegriff der „gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite" s. vertiefend *Trute*, Pandemien als potentiell globale Katastrophe, Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht (GZS) 2018 S. 125–133 m. w. N.

40 Einzelheiten s. BT-Drs. 19/18111, S. 24 f.

4. Entschädigungen

Das Infektionsschutzgesetz enthält in §§ 56 ff. nur rudimentäre Entschädigungsregelungen. § 56 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG begründet Entschädigungsansprüche zugunsten von Störern. Einschlägig ist die Norm daher für Personen, die Träger von Krankheitserregern sind.[41] Ein Entschädigungsanspruch Dritter, sog. Nichtstörer, wegen Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach § 28 IfSG kann, da das IfSG als besonderes Gefahrenabwehrrecht qualifiziert wird und nicht abschließend ist,[42] ergänzend auf die allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften gestützt werden.[43]

5. Sanktionen

Bei möglichen Sanktionen ist zu unterscheiden, ob es sich um die Durchsetzung getroffener behördlicher Anordnungen handelt oder aber vorhandene Pflichtverstöße geahndet werden sollen.
Soweit es um den Vollzug von Verwaltungsakten (vgl. § 35 VwVfG) geht, ist zu berücksichtigen, dass das IfSG dem großen Rechtsbereich des Ordnungsrechts zuzuordnen ist. Mangels eigenständiger Vollzugregelungen ist insoweit auf die Zwangsmaßnahmen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts zurückzugreifen.[44]
Ausdrücklich regelt das IfSG, dass bestimmte Pflichtverletzungen sanktioniert werden. So definiert § 73 Abs. 1 und 1a IfSG einen umfangreichen Katalog von Ordnungswidrigkeiten. So kann eine Ordnungswidrigkeit in den Fällen des § 73 Abs. 1a Nr. 7a–7d, 8, 9b, 11a, 17a und 21 IfSG mit einer Geldbuße bis zu 2.500 Euro geahndet werden. Auch einige Landes-Corona-Verordnungen enthalten (mittlerweile) Bußgeldtatbestände. Bei den weiteren Ordnungswidrigkeiten kann eine Geldbuße bis zu 25.000 Euro festgesetzt werden. So kann beispielsweise ein Verstoß gegen Meldepflichten nach § 6 Abs. 1 oder 2 IfSG im Einzelfall mit einer Geldbuße bis zu einer Höhe von 25.000 Euro geahndet werden.[45] Bei schwerwiegenden Rechtsverstößen liegen Straftaten vor. Diese können mit Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet werden (§§ 74 f. IfSG). So kann beispielsweise nach § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden, wer einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG zuwiderhandelt. In bestimmten Fällen kann eine Freiheitsstrafe bis fünf Jahre ausgesprochen werden (§ 74 IfSG).

6. Administrative Kompetenzen

Nach Art. 30 und 83 GG führen grundsätzlich die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus.[46] Damit liegt der Schwerpunkt des Vollzugs des IfSG in Phasen sog. Normallagen bei den Bundesländern. Eine besondere Rolle kommt dem Robert-Koch-Institut als oberer Bundesbehörde zu.[47]
Im Zuge der Corona-Krise ist wiederholt die Frage aufgeworfen worden, ob diese Form des Verwaltungsvollzugs geeignet ist, bei einer weltweit wütenden Pandemie angemessen auf die Herausforderungen zu reagieren. Die Kritik entzündete sich insbesondere an den unterschiedlichen Anordnungen zur Schließung bestimmter Einrichtungen, Geschäfte und gastronomischer Angebote, die Reichweite von Ausgangsbeschränkungen und die zulässige Zahl von Menschen, die sich (noch) in der Öffentlichkeit versammeln dürfen. Durch den Koordinationsakt der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten vom 22.3.2020 konnte die Schwankungsbreite der behördlichen Anordnungen deutlich reduziert werden.
Durch das IfSG-ÄndG vom 27.3.2020 sind nun Konsequenzen für den Verwaltungsvollzug gezogen worden. So sind dem Bundesgesundheitsminister bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, wie sie zwischenzeitlich festgestellt worden ist, zusätzliche Kompetenzen zugewiesen worden. Damit können notwendige Maßnahmen bundesweit vorgegeben werden.

6. Rechtsschutz

Art. 19 Abs. 4 GG garantiert dem Einzelnen das Recht, Maßnahmen der öffentlichen Gewalt auf ihre Rechtmäßigkeit hin durch unabhängige Gerichte überprüfen zu lassen. Diese Rechtsschutzgarantie wird auch in der Gesundheitskrise nicht suspendiert. Wie der Rechtschutz ausgestaltet ist, hängt von der Art der strittigen Maßnahme ab. Erlässt die Verwaltung gegenüber dem Bürger oder aber den Unternehmen eingreifende Verwaltungsakte, so können diese nach durchgeführtem Widerspruchsverfahren (vgl. § 79 VwVfG, §§ 68 ff. VwGO) – soweit dies in den jeweiligen Bundesländern noch vorgesehen ist[48] – verwaltungsgerichtliche Klage erheben. Darunter fallen auch infektionsschutzbehördliche Allgemeinverfügungen (Verwaltungsakte, die sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richten, § 35 Satz 2 VwVfG). Grundsätzlich entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO). Eine andere Beurteilung ist aber dort geboten, wo die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs kraft Gesetzes (z.B. § 16 Abs. 8, § 28 Abs. 3 IfSG) oder behördlicher Anordnung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Art. 4 VwGO entfällt. Ist eine abgelehnte Genehmigung im Streit, liegt eine Verpflichtungssituation vor. Es ist ggf. Verpflichtungswiderspruch (§ 79 VwVfG, § 68 Abs. 2 und 1 VwGO) und anschließend Verpflichtungsklage zu erheben. Ist dagegen eine der von den Ländern erlassene Rechtsverordnung im Streit, so kommt ein abstraktes Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO in Betracht. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Erforderlich ist also eine Entscheidung des (jeweiligen) Landesgesetzgebers, der insoweit das Normenkontrollverfahren zulassen muss.[49]
Der 12. Abschnitt des IfSG beschäftigt sich mit Entschädigungen in besonderen Fällen. Mit § 68 IfSG hat der Gesetzgeber eine differenzierte Regelung über den Rechtsweg formuliert, wenn es um Entschädigungsstreitigkeiten geht.

41 Entschädigungsanträge sind binnen drei Monaten zu stellen; zu Einzelheiten s. § 56 Abs. 11 Satz 1 IfSG.
42 Vgl. BT-Drs. 3/1888, S. 27.
43 Z.B. in Niedersachsen § 80 Abs. 1 Satz 1, § 81 NPOG; s. *Engels,* Infektionsschutzrecht als Gefahrenabwehrrecht?, DÖV 2014 S. 464–474.
44 Z.B. in Niedersachsen §§ 64 ff. NPOG; vgl. *Engels* (Fn. 41). 176
45 Auch einige Landes-Corona-Verordnungen enthalten (mittlerweile) Bußgeldtatbestände.
46 Grundlegend *Weidemann,* DVP 2019, S. 227 ff.
47 S. auch Corona-Glossar, Stichwort: „Robert-Koch-Institut“, in diesem Heft.
48 Da Niedersachsen von der Ermächtigung des § 68 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 VwGO umfassend Gebrauch gemacht hat (s. § 80 Abs. 1 NJG) und das IfSG nicht im Ausnahmekatalog des NJG auftaucht, müsste der Betroffene hier unmittelbar verwaltungsgerichtliche Klage erheben. Anders ist dagegen die Situation in Rheinland-Pfalz. Hier wäre der verwaltungsgerichtlichen Klage das Vorverfahren vorgeschaltet.
49 Zugelassen beispielsweise durch den Landesgesetzgeber Niedersachsen; s. § 75 NJG.

7. Schlussbetrachtung

Mit dem IfSG hat der Gesetzgeber ein leistungsstarkes Gesetz geschaffen, um Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung begegnen zu können. Dieses Gesetz ist in der Vergangenheit wiederholt angepasst worden, um auf neue Herausforderungen zu reagieren oder aber Neubewertungen von Gesundheitsrisiken bei Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen.

Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung dieses Regelungswerk geschaffen. Umfangreiche Verordnungsermächtigungen zugunsten der Bundesländer lassen ausreichend Spielraum, um auf regionale Besonderheiten und Herausforderungen reagieren zu können (s. §§ 16 Abs. 4 und 5, §§ 32, 36 Abs. 6, § 54 IfSG).

Mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite ist in kürzester Zeit ein Regelwerk geschaffen worden, dass die Hoffnung nährt, dass die dort möglichen Maßnahmen zu einer raschen Eindämmung der Gesundheitsgefahren durch die Corona-Epidemie führen werden. Dabei darf nicht übersehen werden, dass dieses Gesetz in gravierender Weise in die Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingreift. Zudem werden grundrechtliche Einschränkungen möglich, die bisher nicht für denkbar gehalten worden sind. Nun ist in Zeiten einer Gesundheitskrise, die zudem in einer ungeahnten Geschwindigkeit das Land erfasst und damit ernsthaft die Stabilität des Gesundheitssystems gefährdet, nicht die Zeit, grundlegende rechtspolitische Debatten zu führen. Diese Situation darf aber nicht dazu führen, auf diese Debatten generell zu verzichten. Nach der Krise wird zu diskutieren sein, ob die erfolgten tief greifenden Einschnitte in Eigentum, Freiheit, körperliche Unversehrtheit und den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb notwendig und ob die vorhandenen legislatorischen Grundlagen ausreichend waren. Auch wird zu klären sein, ob nicht eine Pflicht des Gesetzgebers besteht, sich bereits im Vorfeld auf eine epidemische Lage von nationaler Tragweite einzustellen und die notwendigen Eingriffsermächtigungen zu schaffen. Zudem bedarf es einer politischen Entscheidung, welche personellen und sachlichen Ressourcen bereitgestellt werden müssen, damit ein Kollaps des Gesundheitswesens vermieden werden kann. Es geht mithin um die Frage des vorsorgenden Gesundheitsschutzes.

Es ist dabei zu berücksichtigen, dass alle bisher angeordneten und wohl auch notwendigen Maßnahmen nicht nur der Sicherung der Stabilität des Gesundheitswesens und damit der Gesunderhaltung der Menschen dienen, sondern zudem weitreichende Folgen für den häuslichen Frieden, das gesellschaftliche Zusammenleben und die wirtschaftliche Existenz von Personen, Betrieben und Unternehmen haben. Dabei kann es nicht um die Gleichung „Wirtschaft vor Gesundheit", sondern um die Wechselbeziehung „Gesundheit und Wirtschaft" gehen. Die notwendige grundlegende gesellschaftliche Debatte wird inhaltlich weit über den gesundheitlichen Aspekt hinausgehen müssen.

Thomas Barthel/Celine Röder*

Chancen und Risiken von Urban Gardening am Beispiel von Hannover

Vorbemerkungen

Der folgende Artikel basiert auf der Bachelorarbeit von Celine Röder mit gleichnamigem Titel, die sie im Rahmen des Bachelorstudiengangs Allgemeine Verwaltung an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen unter der Betreuung von Herrn Prof. Dr. Thomas Barthel geschrieben hat.

Es handelt sich bei dem vorliegenden Artikel lediglich um einen Ausschnitt aus der 35-seitigen Arbeit. Das bedeutet, dass nicht alle Hintergrundinformationen – wie z.B. die Definitionen der unterschiedlichen Formen von Urban Gardening oder die Best-Practice-Beispiele für Urban Gardening in Deutschland – so ausführlich wie in der ursprünglichen Arbeit erläutert werden konnten. Daher finden sich kurze Erklärungen zu diesen Hintergrundinformationen in den Fußnoten.

Inhalt

A. Urban Gardening
I. Einleitung
II. Urban Gardening in der Theorie
B. Anwendungsmöglichkeiten für Hannover
I. Chancen
1. Sozialer Faktor
2. Ökologischer Faktor
3. Ökonomischer Faktor
4. Medialer Faktor
5. Zusammenarbeit mit Kommunen
II. Risiken
1. Standortbezogene Risiken
2. Personenbezogene Risiken
III. Handlungsempfehlungen
1. Ausbau der bisherigen Projekte
2. Entwicklung und Ausdehnung neuer Vorhaben
3. Zusammenarbeit
4. Marketing und Image
C. Fazit und Ausblick
Literaturverzeichnis

A. Urban Gardening

I. Einleitung

„Die Stadt ist unser Garten!"[1]

* Prof. Dr. rer. pol. *Thomas Barthel* ist Professor für Verwaltungswissenschaft an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen. *Celine Röder* war dort Studentin des Bachelorstudiengangs Allgemeine Verwaltung, welchen sie im Juni 2018 mit dem Bachelor of Arts abgeschlossen hat. Zur Entstehung des Artikels s. auch die Vorbemerkungen.

1 *Wißmann, C.*, Stadtluft macht Blei, 2014, in: *Spiegel-Online*, Artikel vom 31.05.2014.

Unter diesem sowie vielen weiteren Leitsätzen und Visionen hat sich die Urban-Gardening-Bewegung entwickelt und insbesondere innerhalb der letzten Jahre weltweit ein großes Wachstum erlebt.[2] Das urbane Gärtnern nimmt in den Städten der Welt die verschiedensten Erscheinungsformen und Ausprägungen an. Dabei werden unterschiedliche Ziele verfolgt: Minderung der Schadstoffbelastung, Schaffung von Begegnungs- und Erholungsstätten innerhalb eines anonymen und hektischen Umfelds, Selbstversorgung durch Anbau von Obst und Gemüse oder einfach nur einem Hobby nachgehen. Ganz egal mit welchem Hintergrund – durch das urbane Gärtnern werden grüne Oasen inmitten von Betonwüsten geschaffen, Menschen mit den verschiedensten sozialen und kulturellen Herkünften ziehen an einem Strang und lernen sich besser kennen. Zudem wird eine gesunde Abwechslung zum sowohl stressigen als auch eintönigen Alltag ermöglicht. Gerade diese Effekte des urbanen Gartenbaus sind in der heutigen Zeit insbesondere in den Großstädten erstrebenswert, ist sie doch ansonsten u.a. durch den Klimawandel, immer häufiger auftretende psychische Erkrankungen, wie z. B. dem Burn-out-Syndrom, sowie durch das Aufeinandertreffen von verschiedenen Kulturen und Religionen geprägt.

Auch die Landeshauptstadt Hannover sowie die Region Hannover haben sich aufgrund der dargelegten Relevanz bereits mit der Umsetzung von Urban Gardening im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung beschäftigt, da der urbane Gartenbau u.a. ein Handlungsthema von nachhaltigen Städten ist.[3] Auch in Zukunft wird diesem Thema aufgrund aktueller Entwicklungen, wie dem Klimawandel, den wachsenden Großstädten sowie der globalen Nahrungsmittel- und Ressourcenkrise, weiterhin viel Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen.[4]

Ziel dieses Artikels ist es, eine Entscheidungs- und Handlungsgrundlage zu entwickeln, inwieweit Urban Gardening in Hannover umgesetzt werden sollte. Die übergeordnete Leitfrage dieses Artikels lautet folglich: Welche positiven Wirkungen und Chancen, andererseits jedoch auch negativen Aspekte und Risiken birgt Urban Gardening in sich, und welche Handlungsempfehlungen können daraus für Hannover abgeleitet werden?

II. Urban Gardening in der Theorie

Da der Begriff „Urban Gardening" nicht allseits geläufig ist, soll er im folgenden Abschnitt kurz erläutert werden.

Beim urbanen Gartenbau werden überwiegend brachliegende Flächen entrümpelt und im Anschluss mit Zier- und Nutzpflanzen begrünt, die zur Selbstversorgung der Gärtner und zur Verbesserung des Kleinklimas in den Städten beitragen sollen. Außerdem können die interessierten Stadtgärtner hier Naturerfahrungen sammeln und selbst aktiv die Stadt bzw. einzelne Stadtteile verschönern. Zusätzlich wird durch das kollektive Gärtnern das städtische Gemeinschaftsleben gefördert und die Lebensqualität der Bewohner verbessert. Durch Urban Gardening können die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales in Einklang gebracht und somit verbessert werden. Mit dem Anlegen von urbanen Gärten sowie dem Anbau von Obst, Gemüse und anderen Grünpflanzen kann demzufolge nicht nur die Klimabilanz der Stadt verbessert, sondern auch der Umgang der Gesellschaft mit der Natur gefördert werden.[5] Der Begriff des urbanen Gärtnerns umfasst folglich sehr viele Aspekte und Schwerpunkte. Im Duden wird Urban Gardening beispielsweise als „ertragsorientierte gärtnerische Erschließung und Nutzung von innerstädtischen Flächen (als alternative Wirtschaftsform)"[6] definiert. Hierbei wird jedoch nicht auf den sozialen Aspekt eingegangen. Diesem Kriterium schenkt hingegen *Müller* in ihrer Beschreibung von Urban Gardening wesentlich mehr Aufmerksamkeit: „Urbanes Gärtnern ist in aller Regel soziales Gärtnern, es ist partizipativ und gemeinschaftsorientiert; der Garten wird als Lern- und Begegnungsort inszeniert und die Nachbarschaft in die Gestaltung des Outdoor-Sozialraums einbezogen."[7]

Eine klare, alle Aspekte umfassende Definition von Urban Gardening ist also kaum möglich, da jeder Betrachter eine andere Funktion des urbanen Gärtnerns sieht und somit besonders hervorhebt. Aufgrund dessen haben sich im Laufe der Zeit viele verschiedene Unterformen von Urban Gardening entwickelt. Im Rahmen dieser Arbeit wird im Wesentlichen auf drei Unterformen eingegangen: Gemeinschaftsgärten, pädagogische Gärten und Selbsterntegärten.[8]

B. Anwendungsmöglichkeiten für Hannover

I. Chancen

Zunächst soll aufgezeigt werden, welche positiven Standortvoraussetzungen Hannover zu bieten hat, um das urbane Gärtnern noch weiter auszubauen. Außerdem sollen die Vorteile und Chancen erläutert werden, die sich durch die Umsetzung von Urban Gardening für Hannover ergeben.

1. Sozialer Faktor

Eine der größten Chancen, die Hannover durch die Umsetzung von Urban Gardening für sich nutzen kann, ist die Verbesserung von sozialen Strukturen, da das Gärtnern den Menschen einen anderen Zugang zur Umwelt und Mitwelt ermöglicht.[9] Besonders in Großstädten sind Gärten für viele Menschen ein wichtiger Ort für Erholung und Entspannung sowie ein Ausgleich zu alltäglichem Stress und Hektik.[10] Die Gärten sind zudem auch ein idealer Ort für Begegnungen verschiedenster Menschen, d.h. der Kommunikation sowie Integration. Dies zeigen insbesondere die Beispiele von Gemeinschaftsgärten,[11] aber auch anderen urbanen Gärten, die innerhalb der letzten zehn Jahre in Hannover an Bedeutung gewon-

2 Vgl. *Sondermann, M.*, Gemeinwohl, 2017, in: *Kumnig, S./Rosol, M./Exner, A.* (Hrsg.), Umkämpftes Grün, 2017, S. 209–231: S. 211.

3 Vgl. *Blümling, S./Kellermann, J.*, Postwachstumsstadt, 2016, in: *Stier, M./Berger, L.* (Hrsg.), Nachhaltige Stadt, 2016, S. 139–148: S. 141 ff.

4 Vgl. *Müller, C.*, Grüne Signaturen, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 22–53: S. 24.

5 Vgl. *Lexikon der Nachhaltigkeit*, Gardening, 2015.

6 *Duden online*, Urban Gardening, o.J.

7 *Müller, C.*, Grüne Signaturen, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 22–53: S. 23.

8 Definitionen zu den Unterformen von Urban Gardening finden sich bei Erwähnung der jeweiligen Form in den Fußnoten.

9 *Bennholdt-Thomsen, V.*, Ökonomie des Gebens, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 252–265: S. 257.

10 Vgl. *Anger, J./Fiebrig, I./Schnyder, M.*, Jedem sein Grün, 2014, S. 40.

11 „Gemeinschaftsgärten sind gemeinschaftlich und durch freiwilliges Engagement geschaffene und betriebene Gärten, Grünanlagen und Parks mit Ausrichtung auf eine allgemeine Öffentlichkeit." – *Rosol, M.*, Gemeinschaftsgärten Berlin, 2006, S. 7.
Unter den Oberbegriff „Gemeinschaftsgarten" fallen zudem viele der neueren Gartenformen, wie z. B. der Nachbarschafts-, Kiez-, Quartiers- oder Bürgergarten, die meist von Initiativen angelegt werden, sowie die Interkulturellen Gärten bzw. MigrantInnengärten. Vgl. *Rasper, M.,* Gärtnern in der Stadt, 2012, S. 24.

nen haben: Zum einen sind dies die Projekte des Vereins Transition Town Hannover. Durch die Initiativen des Vereins werden Menschen zusammengebracht, die ein neues Gesellschaftsbild teilen und nach diesem leben wollen. Zum anderen sind die Interkulturellen Stadtteilgärten ein weiteres Beispiel für die Verbesserung sozialer Strukturen durch Urban Gardening. Hier wird das zentrale Ziel verfolgt, einen Ort für Kommunikation und Austausch zu schaffen sowie die Integration Einzelner oder Gruppen zu fördern.[12] Durch das Gärtnern treffen in Hannover Menschen aus den verschiedensten Stadtteilen und Sozialschichten aufeinander, wodurch soziale Barrieren, Vorurteile und Ängste überwunden werden können. Ein solch frei zugänglicher öffentlicher Raum, in dem kein Konsumzwang herrscht, fördert eine demokratische und multikulturelle Stadtgesellschaft, die sich gegenseitig respektiert.[13]

Eine weitere Chance im Zusammenhang mit Urban Gardening ist die Kooperation mit Schulen im Rahmen von Projekten und das Einbinden der Kinder in das Gärtnern. In Hannover gibt es bereits solche Projekte, wie z. B. durch den oben bereits genannten Verein Transition Town Hannover.[14] Die Projekte sind bisher jedoch noch nicht sehr stark ausgebaut, sodass in diesem Bereich noch viel Potenzial liegt. Durch den konstanten Kontakt mit der Landwirtschaft von klein auf und dem sorgfältigen Umgang mit Nutzpflanzen wird den Kindern beigebracht, nachhaltig mit Lebensmitteln umzugehen. Sie hätten durch die sog. Lern- und Schulgärten folglich seit dem Kindesalter Kontakt mit dem urbanen Gärtnern und würden sich demzufolge auch später eher für Urban Gardening und einen nachhaltigen Lebensstil engagieren. Zudem wird hierbei das Gemeinschaftsgefühl innerhalb der Klassen gestärkt und die Integration von Inklusions- oder auch Flüchtlingskindern gefördert.

Die Zusammenarbeit mit Jobcentern im Rahmen von Projekten kann ebenfalls ein positiver Effekt des urbanen Gärtnerns sein, welche die Landeshauptstadt und auch die Region Hannover für sich nutzen können. In der Vergangenheit gab es bereits ein solches Projekt in Zusammenarbeit mit der Initiative Transition Town Hannover. Hierbei hat der Verein in den Jahren 2011 bis 2014 fünfzehn vom Jobcenter vermittelte Bürgerarbeiter[15] beschäftigt. Diese halfen bei verschiedenen Garten- und Handwerksarbeiten mit, die im Rahmen der Projekte von Transition Town Hannover anfielen. Die Vergütung der Arbeit wurde aus Bundesmitteln gefördert.[16]

Aktuelle Zahlen (März 2020) zeigen, dass die Anzahl von Arbeitslosen in der Region Hannover insgesamt 40.671 beträgt.[17] Auch in Zukunft wird es stets einen gewissen Anteil an Bürgern ohne Beschäftigung geben. Eine Vermittlung durch das Jobcenter an die Urban-Gardening-Projekte würde diesen Menschen zu einer sinnvollen Beschäftigung verhelfen, durch die sie z. B. wieder einen geregelten Tagesablauf erhalten und neue Tätigkeiten erlernen können. Als weiterer Anreiz, an einem solchen Projekt teilzunehmen, könnte in Betracht gezogen werden, dass die Bürgerarbeiter einen Teil des Obstes und Gemüses aus den urbanen Gärten für den eigenen Haushalt erhalten, ohne dass damit eine Anrechnung auf die ihnen gewährten Sozialleistungen verbunden wäre.

12 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Agrikulturprogramm, 2017, S. 14 f.
13 Vgl. *Stahr, A.*, Urban, 2016, in: ahabc.de, Artikel vom 29.12.2016.
14 Vgl. *Transition Town Hannover e.V.*, Schulgartennetzwerk, o. J.
15 In dieser Ausarbeitung wird im Folgenden aufgrund der einfacheren Lesbarkeit stets nur die männliche Form verwendet, was so zu verstehen ist, dass es die weibliche Form einschließt.
16 Vgl. *Roske, K.*, Eigene Ernte, 2012, in: *Schädelspalter*, Artikel vom 22.4.2012, S. 18–20: S. 20.
17 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* (Hrsg.), Arbeitsmarkt, 2020.

2. Ökologischer Faktor

Eine weitere große Chance, die durch den Ausbau von Urban Gardening entsteht, ist der ökologische Faktor. Durch das Anlegen von Grünflächen und Nutzgärten kann das Kleinklima verbessert und die Umgebungstemperatur gesenkt werden. Studien haben ergeben, dass im Fall von zehn Prozent der neu angelegten Grünflächen die sommerlichen Temperaturen in den Großstädten um bis zu drei Grad gesenkt werden können. Bereits die Senkung um einen Grad kann beispielsweise den Verbrauch von Klimaanlagen um ca. 20 Prozent senken.[18] Zudem wird durch das Anlegen innerstädtischer Grünflächen in den unversiegelten Böden sowie in der Vegetation der Gärten CO_2 gespeichert und zur Neubildung des Grundwassers beigetragen.[19] Weiterhin wird durch Wildblumenwiesen und abwechslungsreiche Pflanzen ein Lebensraum für Insekten, Bienen, Schmetterlinge und weitere Lebewesen geschaffen, die in der Stadt sonst nicht existieren würden. Darüber hinaus kann das Saatgut und folglich die Biodiversität durch den Anbau traditioneller, alter Nutzpflanzensorten erhalten werden.[20] Allgemein gilt: „Nahrung dort herzustellen, wo man sie essen will, oder Nahrung dort zu essen, wo man sie gerade geerntet hat, stellt eine gesunde und nachhaltige Balance von Produktion und Konsum her."[21]

Zudem wäre die Nutzung der vielen bereits vorhandenen Grünflächen in Hannover für geplante Urban-Gardening-Projekte ein Vorteil. Es würde z. B. infrage kommen, einen Teil des Georgen- sowie Welfengartens, der Eilenriede und der Grünflächen am Maschsee für urbanen Gartenbau zu nutzen. Oft werden die Grünflächen lediglich als Rasenflächen angelegt und von den Bürgern nicht besonders wertgeschätzt, da sie keinen großen Nutzen hiervon haben. Auf Teilen dieser Grünflächen könnte also theoretisch urbaner Gartenbau betrieben werden, da sie derzeit ohnehin als „Lebensraum" nur wenig beachtet werden. Am Beispiel der „Essbaren Stadt Andernach"[22] lässt sich erkennen, dass die Bürger wieder mehr auf das Angebot an Grünflächen achten, wenn sie einen Nutzen davon haben. Durch die Teilhabe an Anbau und Ernte von Obst und Gemüse schätzen die Bürger solche Flächen wieder mehr wert, wodurch sie intensiver genutzt werden.[23]

Mit urbanem Gartenbau könnte außerdem in Zukunft eine (teilweise) Selbstversorgung der Stadtbewohner oder einzelner Stadtteile erreicht werden. Dies ist eine Chance für Hannover, da die Bürger durch die bereitgestellten Lebensmittel einerseits vom Umland – aber viel ausschlaggebender – von importierten Lebensmitteln aus anderen Ländern unabhängiger wären.[24] Globale Trends sprechen dafür, dass die urbane Nahrungsmittelproduktion in Zukunft unent-

18 Vgl. *Stopfer, E.*, Wert Grünflächen, 2017, in: *stadtmarketing.eu*, Artikel vom 16.5.2017.
19 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Agrikulturprogramm, 2017, S. 14.
20 Vgl. *Anger, J./Fiebrig, I./Schnyder, M.*, Jedem sein Grün, 2014, S. 40.
21 *Bohn, K, Viljoen, A.*, Produktive Stadtlandschaft, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 150–159: S. 155.
22 Das Projekt „Essbare Stadt Andernach" gilt als das Vorreitermodell im Bereich des urbanen Gärtnerns und der nachhaltigen Entwicklung sowohl national als auch international. In der gesamten Stadt werden seit dem Jahr 2010 auf öffentlichen Grünflächen Obst, Gemüse und Kräuter sowie Wildblumenwiesen und viele weitere Zierpflanzen angebaut bzw. angepflanzt. Die Erzeugnisse können nicht nur, sondern sollen sogar von den Bürgern für den eigenen Bedarf geerntet und verzehrt werden. Vgl. und weitere Informationen: *Boomgarden, H.*, Andernach, 2016, S. 14–21.
23 Vgl. *Boomgarden, H.*, Andernach, 2016, S. 14.
24 Vgl. *Artmann, M.*, Urbane Grünflächen, 2016, in: *Stier, M./Berger, L.*, Nachhaltige Stadt, 2016, S. 105–120: S. 108.

behrlich wird, da die herkömmlichen Ackerflächen allmählich immer knapper werden.[25] Zudem könnten durch eine Selbstversorgung der Bürger die Transportwege verkürzt und weniger Rohstoffe verbraucht werden, was wiederum einen ökologischen Vorteil darstellt.[26]

3. Ökonomischer Faktor

Bei Urban Gardening steht grundsätzlich nicht der ökonomische Faktor im Sinne von Erzielen eines Gewinns im Vordergrund, sondern viel mehr die sozialen und ökologischen Aspekte.[27] Jedoch hat der urbane Gartenbau inzwischen auch einen ökonomischen Reiz. Es sind bereits erste Systeme für den professionellen, urbanen Anbau von Obst und Gemüse in Produktion gegangen, durch die so große Mengen produziert werden sollen, dass ein Teil der Ernte verkauft werden kann.[28] Zudem kann mit einem gut durchdachten Konzept ein Beitrag zur Vernetzung und Förderung der regionalen Wirtschaft geleistet werden.[29] Durch speziell entwickelte Konzepte (wie z.B. bei der „Essbaren Stadt Andernach") können mittelfristig ein Drittel der Kosten für die Pflege öffentlicher Grünflächen eingespart werden.[30] Darüber hinaus erhöhen urbane Gärten und Freiflächen den Bodenrichtwert der Umgebung, d.h., die Grundstücke rund um den Standort der Grünflächen steigen im Wert, da sich u.a. die Lebens- und Umgebungsqualität für den Bürger bzw. Besitzer verbessert.[31]
Weiterhin kann sogar die Nutzung belasteter Flächen für urbane Gartenprojekte eine Chance sein, die Hannover für sich nutzen kann. Dies erscheint zunächst paradox, aber gerade diese Flächen, die oft nicht bebaut oder anderweitig genutzt werden dürfen, können von Vorteil für den Ausbau von Urban Gardening sein.[32] Zwar kann auf diesen Flächen aufgrund der Belastungen, wie z.B. Altlasten, verseuchte Böden oder Grundwasser, keine Bepflanzung direkt im Boden stattfinden, es können jedoch Palettengärten und Hochbeete entstehen, in denen die Pflanzen keinen Kontakt zum Boden haben und dazu auch noch mobil sind.[33] Ein weiterer Vorteil dieser Flächen ist, dass der Kaufpreis bzw. die Miete im Vergleich zu anderen Flächen in der Stadt oft geringer ist, da sie – wie oben erwähnt – anderweitig nicht genutzt werden können.
Auch in Hannover gibt es einige belastete Flächen, auf denen folglich Palettengärten, wie auch im „Prinzessinnengarten"[34] in Berlin, entstehen könnten.[35]

4. Medialer Faktor

Der mediale Faktor ist ebenfalls eine Chance, die durch den Ausbau von Urban Gardening entsteht und die Hannover für sich nutzen könnte. In der Stadt Andernach war dies z.B. ein unerwarteter Nebeneffekt der Umgestaltung der Stadt. Da die „Essbare Stadt Andernach" ein Pionierprojekt des urbanen Garten- und Landwirtschaftsbaus sowie einer nachhaltigen Stadt ist, kommen sowohl Kamerateams als auch viele interessierte Touristen in die Stadt, für die extra Stadtführer angestellt werden mussten, um den Besichtigungswünschen nachkommen zu können.[36] Auch der Prinzessinnengarten in Berlin hat seit seiner Entstehung viel mediale Aufmerksamkeit erhalten. Allein in den Anfangsjahren von 2009 bis 2012 wurden über 200 Zeitungs- sowie Internetartikel über das Projekt im In- und Ausland veröffentlicht.[37] Durch diese mediale Aufmerksamkeit kann das Image und das Marketing einer Stadt verbessert werden. Hannover ist aufgrund der vielen Grünflächen, wie z.B. den Herrenhäuser Gärten oder der Eilenriede, bereits als eine grüne Stadt bekannt. Durch den Ausbau von Urban Gardening könnte dieses Image noch verstärkt und um weitere Aspekte, wie den einer nachhaltigen, sich selbst versorgenden Stadt, erweitert werden.

5. Zusammenarbeit mit Kommunen

Eine weitere Chance, die sich in Bezug auf Hannover herausstellt, ist das Vorhandensein von zwei großen Verwaltungen. Zum einen ist dies die Landeshauptstadt Hannover und zum anderen die Region Hannover, die im Rahmen der Umsetzung und des Ausbaus von Urban Gardening zusammenarbeiten können. Denn Urban Gardening könnte so nicht nur in der Stadt betrieben, sondern auch im Umland ausgebaut werden, z.B. in Form von Selbsterntegärten[38] in den einzelnen Kommunen der Region Hannover. Hier könnten ebenfalls Kooperationen zwischen den einzelnen, bereits vorhandenen Projekten geschaffen und so möglicherweise in Zukunft eine nachhaltige Region mit den unterschiedlichsten Ausprägungen von Urban Gardening aufgebaut werden.
Zudem ist die Zusammenarbeit mit den Kommunen auch so zu verstehen, dass die bereits bestehenden Initiativen in der Stadt und der Region mit beiden Verwaltungen kooperieren können und somit die vorhandenen, aber auch zukünftige Projekte, durch finanzielle Förderung sowie organisatorische Unterstützung der Kommunen effektiver ausgebaut werden können.

III. Risiken

Nachdem zunächst die Chancen betrachtet wurden, sollen nun die Risiken aufgeführt werden, die sich in Bezug auf Hannover im

25 Vgl. *Gassmann, M.*, Grüne Revolution, 2015, in: *welt.de*, Artikel vom 17.01.2015.
26 Vgl. *Rasper, M.*, Gärtnern in der Stadt, 2012, S. 195.
27 Vgl. *Dams, C.*, Gärten gehören zur Stadt, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 160–172: S. 162.
28 Vgl. *Wißmann, C.*, Stadtluft macht Blei, 2014, in: *Spiegel-Online*, Artikel vom 31.5.2014.
29 Vgl. *Prosser, S.*, Vorzeigeprojekt, 2017, in: *stadtmarketing.eu*, Artikel vom 2.2.2017.
30 Vgl. *Langrock-Kögel, C.*, Obst und Gemüse, o.J., in: *enorm-magazin.de*.
31 Vgl. *Gruehn, D./Hoffmann, A.*, Freiräume und Grünflächen, 2010, S. 71.
32 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Agrikulturprogramm, 2017, S. 27.
33 Vgl. *Meyer-Rebentisch, K.*, Das ist Urban Gardening, 2013, S. 26 f.
34 Der Prinzessinnengarten in Berlin-Kreuzberg ist ein seit Jahren gut funktionierendes Beispiel für Gemeinschaftsgärten. Dieser urbane Nutzgarten wurde im Jahr 2009 von der Non-Profit-Organisation Nomadisch Grün mithilfe von Interessierten, Nachbarn, Stiftungsgemeinschaften, Privatpersonen sowie Unternehmen ins Leben gerufen. Der Garten entstand auf einer seit mehreren Jahrzehnten ungenutzten Brachfläche am Moritzplatz, welche die Gründer von Nomadisch Grün, Marco Clausen und Robert Shaw, anmieteten. Vgl. und weitere Informationen: *Prinzessinnengarten*, Prinzessinnengärten, o.J.
35 Auf Antrag kann jeder Interessierte bei der Region Hannover, Fachbereich Umwelt (Bodenschutz), eine Auskunft aus dem Altlastenverzeichnis von Hannover erhalten. Mehr Informationen: https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Umwelt-Nachhaltigkeit/Abfall-Bodenschutz/Auskunft-aus-dem-Altlastenverzeichnis (Zugriff 18.11.2018).
36 Vgl. *Wißmann, C.*, Stadtluft macht Blei, 2014, in: *Spiegel-Online*, Artikel vom 31.5.2014.
37 Vgl. *Clausen, M.*, Stadt kultivieren, 2012, in: *Nomadisch Grün* (Hrsg.), Prinzessinnengarten, 2012, S. 13–62: S. 16.
38 Selbsterntegärten sind vor allem für Urban-Gardening-Anfänger geeignet. Der Interessierte mietet bzw. pachtet sich ein Stück Ackerland, überwiegend ein wenig stadtauswärts bei einem Landwirt oder anderem Anbieter, das zum Teil bereits von einem Sachkundigen mit Gemüse bepflanzt wurde. Der Mieter kann dieses Beet über den Sommer bzw. die Saison pflegen sowie beernten und so herausfinden, ob ihm das Gärtnern liegt und Spaß macht. Dabei steht ihm der Landwirt beratend zur Seite. Im Vordergrund steht bei dieser Form das Gärtnern an sich und die Selbstversorgung des eigenen Haushalts. Vgl. und weitere Informationen: *Hammes, E.*, *Cantauw, C.*, Mehr als Gärtnern, 2016, S. 17 und *Bohne, B.*, Garden your City, 2016, S. 109.

Rahmen von Urban Gardening ergeben. Hierbei soll herausgestellt werden, welche negativen Standortvoraussetzungen bzw. Herausforderungen vorliegen, die dem Ausbau von urbanen Gärten in Hannover entgegenstehen könnten.

1. Standortbezogene Risiken

Ein standortbezogenes Risiko von Hannover ist, ob überhaupt Flächen für Urban Gardening zur Verfügung stehen. Die Einwohnerzahl der Landeshauptstadt Hannover hat sich in den letzten Jahren stetig vergrößert. Im Jahr 2014 waren es noch 528.900 Einwohner mit Hauptwohnsitz in Hannover. Am Ende des Jahres 2017 betrug die Einwohnerzahl 541.773, womit sich von 2014 bis 2017 insgesamt ein Zuwachs von 12.873 Einwohnern ergibt.[39]
Es ist auch weiterhin mit einem Bevölkerungszuwachs zu rechnen. Daraus folgt, dass immer mehr Wohnfläche benötigt wird und somit weniger Flächen für urbanen Gartenbau bleiben. Die Freiflächen, die für Urban Gardening genutzt werden könnten, sind also einer starken Flächen- bzw. Nutzungskonkurrenz aufgrund der verschiedenen Ansprüche, wie z. B. Wohnen, Arbeiten und Erholung, ausgesetzt.[40]
Ein weiteres Risiko beim urbanen Gartenbau ist die Schadstoffbelastung in der Luft sowie in den Böden. Auch in Hannover gibt es viele belastete Flächen, und es besteht nicht immer die Möglichkeit, Gärten fern von stark befahrenen Straßen zu errichten. Gerade beim Straßenverkehr zählt jeder Meter Abstand. Das Blei, das die größte Belastung für die Pflanzen darstellte, ist zwar größtenteils nicht mehr im Benzin enthalten, jedoch sind die Abgase der Autos weiterhin ein Risiko für den Pflanzenanbau. Die leichtflüchtigen Abgase steigen schnell nach oben und stellen folglich nur eine geringe Belastung dar. Die anderen Abgase schlagen sich jedoch seitlich und somit zum Teil in den Gärten nieder. Dies ist ein Aspekt, der beim Ausbau und der Umsetzung von Urban Gardening in Hannover beachtet werden muss.[41] Bei einigen Projekten – wie dem Prinzessinnengarten in Berlin – wird versucht, die Belastung zu verringern, indem die Gärten durch Hecken oder Mauern von der Straße abgeschirmt werden oder durch Freiflächen so viel Abstand wie möglich von den Straßen gehalten wird.[42]
Weiterhin stellt die Zwischennutzung privater Flächen ein Risiko für den Ausbau und Erhalt von Urban-Gardening-Projekten dar. Viele der urbanen Gärten werden auf privaten Flächen angelegt. Diese werden entweder von der Initiative oder dem Verein gemietet bzw. gepachtet, oder es gibt beispielsweise bei Brachflächen eine Einigung zwischen Eigentümer und der Initiative, dass die Flächen so lange für Urban Gardening genutzt werden dürfen, bis sie entweder selber benötigt oder verkauft werden.[43] Folglich ist die Zwischennutzung aufgrund der ungewissen Nutzbarkeitsdauer riskant, insbesondere wenn kein Palettengarten, sondern ein fest im Boden angepflanzter Garten entstehen soll.[44] Bei einem Palettengarten ist es zwar möglich, die Pflanzen auf den Paletten wegzutransportieren, jedoch ist auch solch ein Abbruch mit einem Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Bei einem fest angepflanzten Garten in Form von Beeten ist dieser Aufwand noch sehr viel höher. Jedes einzelne Gewächs muss ausgepflanzt und am neuen Standort wieder eingepflanzt werden. Hierbei ist nicht immer absehbar, ob die Gewächse den Umpflanzprozess überstehen. Zudem ist dies bei manchen Pflanzen gar nicht möglich, wie z. B. bei Obstbäumen ab einer bestimmten Größe.

6. Personenbezogene Risiken

Ein weiteres Risiko, das aufgrund der Nutzung und des Betreibens der urbanen Gärten durch verschiedenste Personengruppen entsteht, ist das Konfliktpotenzial.[45]
Durch den öffentlichen Zugang zu vielen Gärten, insbesondere den Gemeinschaftsgärten, kann nicht kontrolliert werden, wer sich dort aufhält. So können sich Einzelne oder Gruppen Zugang verschaffen oder sich zu den bestehenden Gruppen hinzugesellen, die sich nicht an die Regeln halten, die in einem solchen Garten und allgemein in der Gesellschaft gelten. Ruhestörungen der Nachbarn oder Auseinandersetzungen mit den „festen" Gärtnergruppen können die Folge sein. Auch das Grillen in den Gärten, was zunächst als nette Gemeinschaftsaktion erscheint, kann zum Problem werden. Durch den Geruch und den Qualm können sich die Anwohner belästigt fühlen, was ebenfalls zu Konflikten führen kann, wenn die Gruppen nicht kompromissbereit sind. Zudem sind Vandalismus und Diebstahl ein Risiko, mit dem beim Urban Gardening gerechnet werden muss. Gerade im Gebiet sozialer Brennpunkte kann es dazu kommen, dass Gärten oder Beete mutwillig zerstört oder Pflanzen sowie ganze Kübel gestohlen werden. Dies ist auch in Hannover im Palettengarten Linden-Nord sowie in den Küchengärten Limmer bereits vorgekommen.[46]
Als Präventionsmaßnahme könnten die Gärten umzäunt werden, was jedoch nicht immer möglich und zudem ein weiterer Kostenfaktor ist. Außerdem sollen die Gärten, insbesondere die Gemeinschaftsgärten, als öffentlich zugänglicher Begegnungsort fungieren. Eine Umzäunung würde somit dem Sinn und Zweck der Gärten widersprechen und ist auch von den Betreibern oft nicht gewollt.[47]
Eine über den eigenen Bedarf hinausgehende Ernte, also eine Ausnutzung der öffentlichen Bereitstellung in den Gärten durch bestimmte Personen(-gruppen), kann ebenfalls vorkommen und ein Risiko beim Ausbau und Betreiben von Urban Gardening darstellen. Am Beispiel der Umsetzung von urbanem Gartenbau in der Stadt Andernach ist jedoch erkennbar, dass dies nur selten der Fall ist. Da die Bürger die Gärten selbst mitgestalten können und an der Entwicklung der Projekte teilhaben, achten sie auch mehr auf diese Flächen und entwickeln ein Verantwortungsgefühl. Hierdurch entsteht eine Art soziale Kontrolle: übermäßige Ernte, Diebstahl oder Vandalismus werden von den Bürgern nicht mehr übersehen und geduldet.[48]

39 Aktuellere, mit diesen Werten vergleichbare Zahlen sind nicht verfügbar. Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Einwohnerstand, 2017, S. 1.
40 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Agrikulturprogramm, 2017, S. 21, vgl. dazu auch *Artmann, M.*, Urbane Grünflächen, 2016, S. 106 f., in: Stier, M./Berger, L., Nachhaltige Stadt, 2016, S. 105–120: S. 106 f.
41 Vgl. *Lettenbauer, S.*, Krautgärten boomen, 2014, in: *deutschlandfunk.de*, Artikel vom 02.05.2014.
42 Vgl. *Wißmann, C.*, Stadtluft macht Blei, 2014, in: *Spiegel-Online*, Artikel vom 31.05.2014.
43 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Agrikulturprogramm, 2017, S. 27.
44 Vgl. *Bohn, K./Viljoen, A.*, Produktive Stadtlandschaft, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 150–159: S. 155.
45 Vgl. *Veen, E.*, Community Gardens, 2015, S. 193 f.
46 Vgl. *Meise, R.*, Diebe, 2012, in: *haz.de*, Artikel vom 12.9.2012.
47 Vgl. *Rosol, M.*, Gemeinschaftsgärten Berlin, 2006, S. 7.
48 Vgl. *Boomgarden, H.*, Andernach, 2016, S. 15.

Letztendlich sind Ausnutzung, Vandalismus und Diebstahl sozusagen ein „Berufsrisiko", das mit urbanem Gartenbau einhergeht. Durch Entwicklung sozialer Kontrolle und Verantwortung gegenüber den Projekten kann diesen Risiken jedoch entgegengewirkt werden.
Ein weiteres Risiko beim urbanen Gärtnern ist die Anzahl und das Durchhaltevermögen der Beteiligten. Urban-Gardening-Projekte sind oft nicht möglich, wenn sie als Top-down-Projekte durchgeführt werden, also beispielsweise von der Stadtverwaltung ohne Einbezug der Bürger beschlossen und umgesetzt werden, sondern sind grundsätzlich erfolgreicher, wenn sie als Bottom-up-Projekte geplant werden. Dies bedeutet, dass der Wille und das Durchhaltevermögen, die eigene Stadt grüner und lebenswerter zu machen, von den Bürgern kommen muss, da die Gärten nur durch ihre Mitarbeit bestehen bleiben können.[49] Dies ist häufig schwierig: Zu Beginn des Projekts begeistern sich viele Anwohner und sonstige Garteninteressierte dafür, allerdings lässt der Faktor, dass die Pflege der Gärten und Beete mit einem zeitlichen sowie auch körperlichen Aufwand verbunden ist, viele der Helfer aufgrund von Zeitmangel und schwindender Motivation nach einiger Zeit abspringen. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Urban Gardening von einigen Bürgern lediglich als Trend angesehen wird. Dieser spricht sie zwar für kurze Zeit an, jedoch verlieren sie schnell wieder das Interesse, evtl. auch aufgrund neu entstehender Trends.[50]

IV. Handlungsempfehlungen

Auf Grundlage der oben aufgeführten Chancen und Risiken sollen im folgenden Abschnitt Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Ausbau von Urban Gardening in Hannover entwickelt werden.

1. Ausbau der bisherigen Projekte

Anhand des Stadtentwicklungskonzepts „Mein Hannover 2030", das mithilfe eines Stadtdialogs entworfen wurde, ist erkennbar, dass sich die Bürger mehr aktive Nachbarschaften und den Erhalt der vielen Grünflächen in Hannover wünschen.[51] Auch im „Masterplan Stadt und Region Hannover | 100 % für den Klimaschutz" werden Gemeinschaftsgärten von beiden Verwaltungen als ein Teilkonzept zur gemeinschaftlichen Nutzung von Produkten und Dienstleistungen aufgeführt. Durch dieses Konzept soll zukünftig mehr Bewusstsein und kürzere (Herstellungs-)Wege geschaffen, mehr Wert auf Recycling gelegt und ein Teil zum Klimaschutz in Hannover beigetragen werden.[52] Hierdurch wird deutlich, dass die Verwaltungen Interesse am Ausbau der Urban-Gardening-Projekte in Hannover haben, u. a. um im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts zu einer klimaneutralen Region bis zum Jahr 2050 beizutragen.[53]

Um das Erreichen dieses Ziels zu fördern, sollte eines der wichtigsten Ziele der Verwaltungen, aber auch der Initiativen im Rahmen von Urban Gardening sein, die bisher bestehenden Projekte auszubauen und das Volumen der Bepflanzung zu erhöhen, um den ökologischen, sozialen und ökonomischen Nutzen zu maximieren. Es gibt bereits gute Ansätze für Urban Gardening in Hannover, die weiterverfolgt und von der Verwaltung unterstützt werden sollten. Insbesondere sollte auch der Ausbau der Beteiligung an den Projekten durch engagierte Bürger im Vordergrund stehen, da die Gärten feste Helfer für ein langfristiges Bestehen benötigen. Hier wäre beispielsweise eine Zusammenarbeit mit den Jobcentern der Region Hannover denkbar, um Langzeitarbeitslose für die Pflege der Gärten einzusetzen, wie es bereits in der Stadt Andernach praktiziert wird.[54] Auch durch sog. Ein-Euro-Jobs könnten Empfänger von Arbeitslosengeld II übergangsweise beschäftigt werden. Es ist vorgeschrieben, dass die ihnen vom Jobcenter zugewiesene Arbeit im öffentlichen Interesse stehen muss, wozu u. a. die Pflege von Parkanlagen, also Grünflächen, gehört. Folglich wäre der Einsatz in urbanen Gärten gerechtfertigt.[55] Pro Garten sollte es eine Kerngruppe von mindestens zwei Personen geben, damit der Betrieb gesichert ist und andere Interessierte sich eher der Gruppe anschließen, da ihnen ein Teil der Verantwortung für den Erhalt des Gartens abgenommen wird. Aber auch durch Marketing, wie Veranstaltungen in den Gärten für Familien, Migranten oder andere Interessengruppen, sollten die Urban-Gardening-Projekte noch weiter bekannt und attraktiv gemacht werden, um ihr Bestehen zu sichern.[56]

Trotz des Risikos des Abbruchs oder der privaten Inanspruchnahme sollten die Gärten weiterhin übergangsweise auf ungenutzten Grundstücken und Brachflächen betrieben werden, da diese Flächen für die Kommune sowie die Bürger sonst überhaupt keinen Nutzen hätten. Hier sollten nur Palettengärten verwirklicht werden, damit diese wieder abtransportiert werden können und der Kosten- sowie Zeitaufwand somit so gering wie möglich gehalten wird.[57] Besonders sinnvoll ist es, Flächen zu nutzen, die in städtischem bzw. kommunalem Besitz sind, damit die Verwaltung besser beeinflussen kann, ob und inwieweit die Flächen für Wohnungsbau etc. oder eben für Grünflächen sowie Gartenprojekte genutzt werden.
Zudem sollten die Flächen, auf denen bereits Urban Gardening betrieben wird, von den Verwaltungen, wenn möglich, durch einen Bebauungsplan vor drohender Bebauung gesichert werden, damit die Chance größer ist, dass die Projekte auch in Zukunft bestehen bleiben können.[58]

7. Entwicklung und Ausdehnung neuer Vorhaben

Zwar gibt es viele Anzeichen dafür, dass sich das urbane Gärtnern innerhalb der letzten Jahre verbreitet hat,[59] jedoch mussten im Gegenzug auch viele Gärten aufgrund mangelnder Beteiligung wieder aufgegeben werden.[60] Aus diesem Grund sowie dem drohenden Flächenmangel in der Stadt sollte der Fokus für die Verwaltungen zunächst auf dem Ausbau der vorhandenen Gärten bzw. Grünflächen

49 Vgl. *Boomgarden, H.*, Andernach, 2016, S. 13.
50 Vgl. *Gehrke, J.*, Gärten, 2012, in: *Bundesfachausschuss Bauen und Siedlung* (Hrsg.), NABU-Impuls Stadt-Land-Fläche, 2012, S. 3.
51 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Hannover 2030, 2016, S. 8 f.
52 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover/Region Hannover* (Hrsg.), Klimaschutz, 2014, S. 27.
53 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover/Region Hannover* (Hrsg.), Klimaschutz, 2014, S. 10.
54 Vgl. *Wißmann, C.*, Stadtluft macht Blei, 2014, in: *Spiegel-Online*, Artikel vom 31.05.2014.
55 Vgl. *Deutscher Gewerkschaftsbund*, 1-Euro-Jobs, o. J.
56 Vgl. *Bohne, B.*, Garden your City, 2016, S. 90.
57 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover* (Hrsg.), Agrikulturprogramm, 2017, S. 27.
58 Vgl. *Dams, C.*, Gärten gehören zur Stadt, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 160–172: S. 165.
59 Vgl. *Heistinger, A.*, Leben von Gärten, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 305–318: S. 306.
60 Vgl. *Roske, K.*, Eigene Ernte, 2012, in: *Schädelspalter*, Artikel vom 22.4.2012, S. 18–20: S. 20.

liegen sowie darauf, neue Projekte zunächst einmal auf diese Flächen zu verlagern und bestehenden Projekten anzuschließen.
Jedoch ist es in einigen Bereichen auch sinnvoll, neue Ansätze zu verfolgen. Ein neuer Ansatz in Hannover wäre, wie bei dem Konzept der Jugendfarmen in München,[61] die Urban-Gardening-Projekte für Kinder und somit auch für Familien attraktiver zu gestalten. Dies ist z.B. durch die Kombination von Spiel- bzw. Abenteuerspielplätzen mit urbanem Gartenbau sowie idealerweise dem Halten von Tieren möglich. Ein solches Ausflugsziel würde Familien an den Wochenenden anziehen, und die Kinder könnten so von klein auf den Umgang mit Lebensmitteln und Tieren lernen. Jedoch werden hierfür große Flächen benötigt, die in einer Großstadt häufig nicht vorhanden sind. Denkbar wäre es, ein solches Projekt an den Stadtrand zu verlagern, beispielsweise in Richtung der Stadtteile Wülfel und Hemmingen, wo es von den Städtern, aber auch von den Bewohnern der umliegenden Kommunen gut erreichbar ist. Eine weitere und zentralere Alternative wäre, ein solches Projekt in die Eilenriede zu integrieren.
Insgesamt sollten in Zukunft mehr Projekte für Kinder und Jugendliche entstehen und von den Verwaltungen unterstützt werden. Ein Beispiel wäre, die bestehenden Gartenprojekte in Kindergärten und Schulen auszubauen bzw. in vielen Bildungseinrichtungen überhaupt erst damit zu beginnen, Schul- und Lerngärten anzugliedern. Diese Gärten sollten zudem um eigene Küchen erweitert werden, sodass das angebaute Obst und Gemüse direkt für die Versorgung der Kindergartenkinder bzw. Schüler verarbeitet werden könnte. Die Schulkinder würden sich in Arbeitsgemeinschaften um die Gärten kümmern und auch selber mit den Lebensmitteln kochen. Auch ein Schulfach einzuführen, in dem die Kinder den Umgang mit Pflanzen in der Theorie sowie einen nachhaltigen Lebensstil vermittelt bekommen, wäre sinnvoll.[62] Da dies jedoch keine kommunale, sondern die Aufgabe des Landes Niedersachsen ist, wäre eine evtl. schneller umsetzbare Alternative, die Themen des urbanen Gärtnerns in den Biologieunterricht zu integrieren. Ein weiterer positiver Effekt der Schulgärten ist, dass die Schüler nach der Gartenarbeit ruhiger sowie ausgeglichener sind und sich folglich die Konzentration erhöht. Für den Ausbau von Schul- und Lerngärten ist jedoch auch das Engagement von Erziehern, Lehrern oder Eltern notwendig, denn die Arbeitsgruppen und Projekte müssen selbstverständlich von jemandem betreut werden.[63]

Ein weiterer Ansatz für den Ausbau von Urban Gardening wäre die Planung urbaner Gärten für Unternehmen und Verwaltungen in Hannover. Auf ungenutzten Innenhöfen oder, wenn möglich, auch auf den Dächern der Gebäude, könnten Beete für den Anbau von Obst, Gemüse und Kräutern angelegt werden. Die Mitarbeiter könnten hier in ihrer Pause oder nach Feierabend nach Belieben mitgärtnern und ihren Eigenbedarf an Obst und Gemüse decken. Durch diese Umsetzung könnte sowohl der Arbeitsstress verringert als auch das Knüpfen von Kontakten auf der Arbeit gefördert und somit das allgemeine Arbeitsklima verbessert werden. Eine weitere Alternative wäre, die Lebensmittel in den unternehmens- bzw. verwaltungseigenen Kantinen für die Zubereitung der Gerichte zu verwenden, was wiederum eine Kostenersparnis und ein Schritt in Richtung Nachhaltigkeit bedeuten würde.[64]

Auch die Entstehung von Selbsterntegärten sollte, aufgrund der notwendigen Flächengröße, insbesondere in den Randgebieten von Hannover gefördert werden. Diese Form des urbanen Gärtnerns hat den Vorteil, dass sie vor allem für Anfänger gut geeignet ist. Hier könnten Kooperationen zwischen den ansässigen Landwirten und den Verwaltungen geschlossen werden, wie es z.B. auch bei den Münchener Krautgärten[65] der Fall ist, u.a. um das Anlaufen der Projekte zu vereinfachen und zu beschleunigen. Grundsätzlich finanziert sich diese Art von urbanem Gartenbau jedoch von selbst, da die Interessierten für die Parzellen Miete an den Landwirt bezahlen. Durch den für Selbsterntegärten typischen Anbau von verschiedensten Pflanzen auf engem Raum kann ein viel höherer Beitrag zur Sortenvielfalt und Ernährungssouveränität geleistet werden, als wenn der Landwirt auf dem gesamten Acker die gleiche Pflanzenart anbauen würde.[66]

Abgesehen von der Planung neuer Nutzgärten, in denen Obst und Gemüse angepflanzt wird, sollte ein weiterer Fokus auf dem Ausbau von Dachgärten mit Grünbepflanzung und sog. vertikalen Gärten liegen. Die Umsetzung von vertikalen Gärten und Dachgärten lässt sich ebenfalls dem Oberbegriff Urban Gardening zuordnen.[67]

Bei vertikalen Gärten werden Gebäudefassaden mit Zier- bzw. Grünpflanzen in speziellen Vorrichtungen bepflanzt, wodurch das Stadtklima im Zusammenspiel mit den Nutzgärten noch effektiver verbessert werden kann. Vertikale Gärten haben zudem eine isolierende Wirkung: Durch sie kann im Winter der Wärmedurchgang bis zu 50 % vermindert und im Sommer das Gebäude vor Überhitzung geschützt werden.[68] Dies wäre vor allem für große Firmen- oder Verwaltungsgebäude interessant, da die Energiekosten erheblich gesenkt werden könnten. Bei der Umsetzung muss darauf geachtet werden, dass die Bepflanzung mit speziellen Vorrichtungen von fachlich erfahrenen Firmen angebracht werden, sodass das Risiko einer Beschädigung der Fassade durch die Wurzeln der Pflanzen ausgeschlossen werden kann.

61 Die städtischen Kinder- und Jugendfarmen in München-Ramersdorf und -Neuaubing sind ein innovatives und erfolgreiches Beispiel für pädagogische Gärten in Deutschland. Auf der Farm in Ramersdorf wurde auf dem 3.500 m² großen Grundstück ein 150 m² großer Gemeinschaftsgarten integriert, und auch in Neuaubing gibt es einen Obst- und Gemüsegarten, den die Besucher bewirtschaften können. Beide Farmen werden vom Münchner Kinder- und Jugendfarm e.V. getragen, der wiederum durch die Landeshauptstadt München finanziert wird. Durch den Umgang mit selbst angebauten Lebensmitteln und den auf den Farmen lebenden Tieren sollen den Kindern Umwelt-, Sozial- und Selbstkompetenz vermittelt sowie Bewegung an der frischen Luft geboten werden. Vgl. und weitere Informationen: *Haide, E.*, Neue Gartenstädte, 2014, S. 42 und *Münchner Kinder- und Jugendfarm*, Leitlinien, o.J.

62 Vgl. *Landeshauptstadt Hannover/Region Hannover* (Hrsg.), Klimaschutz, 2014, S. 27.

63 Vgl. *Meyer-Rebentisch, K.*, Das ist Urban Gardening, 2013, S. 109.

64 Vgl. *Langrock-Kögel, C.*, Obst und Gemüse, o.J., in: *enorm-magazin.de*.

65 Die Krautgärten in München sind ein großes und aktives Beispiel für Selbsterntegärten, die von kommunaler Hand betrieben werden. Bereits im Jahr 1999 hat die Münchener Stadtverwaltung in Kooperation mit der Landwirtschaft die Aktion der Münchener Krautgärten gestartet, die sich kontinuierlich weiterentwickelt hat. Im Jahr 2016 wurden an 22 Standorten auf insgesamt sechs Hektar Fläche 1.387 Parzellen bewirtschaftet, die jeweils eine Fläche von ca. 60 m² haben. Im Jahr 2017 sind darüber hinaus zwei weitere Standorte hinzugekommen. Ca. 4.000 Bürger in München bewirtschaften ihre gemieteten Parzellen auf den Äckern, und die Tendenz ist steigend. Vgl. und weitere Infos: *Landeshauptstadt München*, Krautgärten, 2017 und *Lettenbauer, S.*, Krautgärten boomen, 2014, in: deutschlandfunk.de, Artikel vom 02.05.2014.

66 Vgl. *Heistinger, A.*, Leben von Gärten, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 305–318: S. 305.

67 Vgl. *Stahr, A.*, Urban, 2016, in: ahabc.de, Artikel vom 29.12.2016.

68 Vgl. *Anger, J./Fiebrig, I./Schnyder, M.*, Jedem sein Grün, 2014, S. 106.

Vertikale Gärten sowie Dachgärten benötigen keine zusätzlichen Flächen und haben somit einen Vorteil gegenüber den anderen Formen des urbanen Gärtnerns. Durch sie kann selbst aus ungenutzten Fassaden und Dächern noch ein ökologischer sowie ästhetischer Nutzen für die Stadt gezogen werden.[69]
Auch die Ansiedlung von Palettengärten mit Nutzpflanzen auf den Dächern wäre möglich. Hierbei ist jedoch die Zugänglichkeit der Dächer für interessierte Gärtner, die Anlieferung der Pflanzen sowie die Statik der Gebäude oft ein Problem. Bei der Umsetzung von Urban Gardening in Form von Nutzgärten ist es also sinnvoller, den Schwerpunkt zunächst auf die Ausschöpfung der Flächen am Boden zu setzen. Eine Bepflanzung der Dächer und Fassaden mit Zierpflanzen, also eine reine Begrünung, ist jedoch eine zusätzliche, sehr wichtige und aussichtsreiche Möglichkeit zur Verbesserung des Klimas in den Städten und um die Stadt insgesamt grüner zu gestalten.

8. Zusammenarbeit

Weiterhin lässt sich sagen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen untereinander, insbesondere jedoch zwischen den Kommunen und Privaten bzw. Vereinen, in Zukunft weiter vertieft werden sollte. Obwohl Urban Gardening grundsätzlich eher als Bottom-up-Vorhaben, d.h. von den Bürgern kommend, erfolgreich ist,[70] ist es für die urbanen Gartenprojekte jedoch auch sehr wichtig, dass die Stadtverwaltung hinter den Vorhaben steht und bei der Umsetzung finanziell sowie organisatorisch hilft. Dies ist u.a. an dem Beispiel der „Essbaren Stadt Andernach" erkennbar. Hierbei hat es sich um einen typischen Top-down-Prozess gehandelt, da die Stadtverwaltung die Umgestaltung initiiert, öffentliche Grünflächen für den urbanen Gartenbau zur Verfügung gestellt und Langzeitarbeitslose für die Pflege der Flächen angestellt hat.[71] Nur so konnte das Vorhaben so erfolgreich umgesetzt und seit einigen Jahren beständig fortgeführt werden.
Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch die Zusammenarbeit mit einer Agentur, die urbane Gärten entwirft. Die Beauftragung einer solchen Agentur ist für die Kommune zwar mit einem finanziellen Aufwand verbunden, jedoch könnte so ein umfassendes, langfristiges Konzept zur Umsetzung von Urban Gardening in Hannover entwickelt werden. Zudem könnten die Kosten innerhalb von drei bis vier Jahren wieder eingebracht werden, da bei der Pflege der Grünflächen grundsätzlich bis zu einem Drittel der Kosten eingespart werden können.[72]
Insgesamt ist durch die aufgeführten Beispiele von urbanen Gärten erkennbar, dass viele der Projekte durch die Kommune unterstützt und finanziert oder auf öffentlichen Flächen betrieben werden. Die Zusammenarbeit bzw. das Handeln der Stadtverwaltung ist also notwendig, damit die Vorhaben möglichst effektiv umgesetzt werden können.

Zudem sollten eine Zusammenarbeit und ein Austausch der einzelnen Projekte untereinander entstehen und von den Kommunen gefördert werden. Das bereits bestehende Gartennetzwerk[73] ist hierfür ein guter Anfang. Es sollten jedoch beispielsweise auch Kooperationen zwischen den Schulen und Gemeinschafts- bzw. Selbsterntegärten hergestellt werden, sodass die Schüler dort Parzellen bewirtschaften können, falls das Anlegen eines Schulgartens aufgrund von Flächenmangel auf dem Schulgelände nicht möglich ist.
Um den gesamten Ideen, Wünschen, Vorhaben, Konzepten usw. nachkommen zu können, wäre es sinnvoll, innerhalb der Verwaltungen der Landeshauptstadt sowie auch der Region Hannover Planstellen zu schaffen, die sich ausschließlich mit der Umsetzung bereits bestehender sowie zukünftiger Konzepte und in diesem Zuge auch mit dem Ausbau von Urban Gardening beschäftigen. Zwar ist dies ebenfalls eine Kostenfrage, mit der sich die Verwaltungen beschäftigen müssen, jedoch könnten diese Stellen so als Ansprechpartner und Kontaktstelle zwischen der Verwaltung und den Privaten bzw. Vereinen fungieren, sodass die Handlungsempfehlungen sowie alle weiteren Vorhaben bestmöglich umgesetzt und begleitet werden könnten.[74]

9. Marketing und Image

Durch den Ausbau bestehender und die Entwicklung neuer Urban-Gardening-Projekte kann zudem das Image der Stadt hin zu einer „grünen Stadt" verbessert und dies somit als Marketingfaktor genutzt werden.[75] Stadtmarketing gilt als ein neues Instrument der kommunalen Stadtentwicklungsplanung bzw. -politik und soll dabei helfen, kommunale und private stadtentwicklungsrelevante Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Hierbei sollen soweit wie möglich auch Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände usw. in den Stadtentwicklungsprozess miteinbezogen werden.[76] Bei der Entwicklung des Stadtmarketings von Hannover im Hinblick auf die Urban-Gardening-Projekte sollten folglich die bereits bestehenden Vereine des Gartennetzwerks sowie andere Garteninitiativen in die Planung neuer Gärten und Projekte mit eingebunden werden. So kann ein gut durchdachtes Konzept, evtl. sogar für die gesamte Stadt, mit dem Praxis- bzw. Fachwissen der Initiativen zum Ausbau von Urban Gardening entwickelt werden. Eine herausragende Stadtentwicklung oder einzigartige Gartenbauprojekte können Auszeichnungen erhalten oder Wettbewerbe gewinnen. Aufgrund des damit folgenden Anstiegs des Bekanntheitsgrades ist es ebenfalls möglich, zu einer Verbesserung des Image und folglich des Marketings von Hannover beizutragen.[77]

69 Vertikale Gärten und Dachgärten sind eine solch umfangreiche und von ihrem thematischen Hintergrund her ganz andere Form von Urban Gardening als bspw. Gemeinschaftsgärten, sodass auf diesen Aspekt hier nur in begrenztem Umfang eingegangen wird. Dieser Art von Bepflanzung kommt jedoch aufgrund ihres hohen Potenzials auch zukünftig eine große Bedeutung zu, weshalb sie hier Erwähnung finden sollte.
70 Vgl. *Gehrke, J.*, Gärten, 2012, in: *Bundesfachausschuss Bauen und Siedlung* (Hrsg.), NABU-Impuls Stadt-Land-Fläche, 2012, S. 3.
71 Vgl. *Blümling, S./Kellermann, J.*, Postwachstumsstadt, 2016, in: *Stier, M./Berger, L.*, Nachhaltige Stadt, 2016, S. 139–148: S. 147.
72 Vgl. *Langrock-Kögel, C.*, Obst und Gemüse, o.J., in: *enorm-magazin.de*.
73 Die bestehenden Institutionen in Hannover, die sich mit dem Thema Urban Gardening beschäftigen, bilden gemeinsam das Gartennetzwerk Hannover. Es findet sich zu mehreren Treffen im Jahr zusammen, bei denen ein Austausch zu aktuellen Themen stattfinden soll, die sich in Bezug auf den urbanen Gartenbau u.Ä. ergeben. Ziel des Gartennetzwerks und seiner Mitglieder ist Urban Gardening, den Lebensmittelanbau in Hannover, das aktive Erleben und Mitgestalten des (teilweise) öffentlichen Raums und das Schaffen sozialer Teilhabe und Nachbarschaften zu fördern. Vgl. und weitere Informationen: *HannoverMachen*, Hannover #2, 2017.
74 Vgl. *Gehrke, J.*, Gärten, 2012, in: *Bundesfachausschuss Bauen und Siedlung* (Hrsg.), NABU-Impuls Stadt-Land-Fläche, 2012, S. 5, vgl. dazu auch *Dietrich, K.*, Urbane Gärten, 2014, S. 78.
75 Vgl. *Prosser, S.*, Vorzeigeprojekt, 2017, in: *stadtmarketing.eu*, Artikel vom 2.2.2017.
76 Vgl. *Stratmann, B.*, Stadtentwicklung, 1999, S. 174 f.
77 Vgl. *Dietrich, K.*, Urbane Gärten, 2014, S. 75.

Auch andere Städte nutzen den Marketing- und Imagefaktor, der durch das urbane Gärtnern entsteht, wie z.B. die Stadt Andernach oder der Prinzessinnengarten in Berlin. Durch ihn kann die Wirtschaft der Stadt, u.a. durch die Erhöhung des Tourismus, angekurbelt werden. Zudem erhöht sich durch Urban Gardening die Attraktivität der Stadt als Lebens- und Arbeitsort, insbesondere dadurch, dass sich eine Vielzahl an verschiedenen städtischen Lebensstilen entwickelt. Somit kann der Wohlstand der Stadt durch die Ansiedlung neuer, bestenfalls nachhaltiger Unternehmen und den Zuzug neuer Arbeitskräfte, die gleichzeitig Konsumenten darstellen, gesteigert werden.[78] Dieser Marketing- bzw. Imagefaktor besteht derzeit noch, da es in Deutschland erst relativ wenige große Urban-Gardening-Projekte oder gar ganzheitlich nachhaltige Städte gibt. Eine Stadt kann demnach noch Aufmerksamkeit erhalten und sich vermarkten, wenn sie als ein Best-Practice-Beispiel für andere Städte dienen kann.

C. Fazit und Ausblick

Abschließend lässt sich sagen, dass es diverse Möglichkeiten gibt, Urban Gardening in Form unterschiedlichster Projekte in Hannover umzusetzen und auszubauen. Es ergeben sich viele soziale, ökologische sowie ökonomische Vorteile und Chancen aus den urbanen Gartenprojekten für die Stadt, jedoch müssen stets auch die Risiken beachtet und bei der Entwicklung von Konzepten einkalkuliert werden. Es ist nicht möglich, alle Handlungsempfehlungen in einem Zug umzusetzen, da sie einerseits mit einem finanziellen sowie zeitlichen Aufwand verbunden sind und andererseits auf die Hilfe von interessierten, sich freiwillig engagierenden Bürgern angewiesen sind. Eine Einführung aller Projekte auf einen Schlag würde die meisten potenziellen Helfer wohl überfordern und eher von der Mitarbeit abschrecken.

In Hannover zeigen sich bereits gute Ansätze für die Umsetzung von Urban Gardening sowie die Zusammenarbeit zwischen den städtischen Entscheidungsträgern und den Initiativen. Durch das Stadtentwicklungskonzept „Mein Hannover 2030“ und den „Masterplan Stadt und Region Hannover | 100 % für den Klimaschutz“ ist erkennbar, dass sowohl die Verwaltungen der Landeshauptstadt und der Region Hannover als auch die Bürger an der Umsetzung und Unterstützung von Urban Gardening und einem nachhaltigen Lebensstil interessiert sind.

Um dieses Interesse in die Tat umzusetzen, müssen die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Verwaltungen und Initiativen jedoch stärker ausgebaut werden. Hierbei sollten die Best Practices anderer Kommunen genutzt werden, bei denen bereits eine gute Zusammenarbeit zwischen privaten Initiativen und der Verwaltung besteht und so umfassende, nachhaltige Stadtentwicklungskonzepte entwickelt werden konnten. Besonders das Konzept der Stadt Andernach sollte als Handlungsgrundlage – zumindest für einzelne Stadtteile – herangezogen werden, da die Stadt durch die Umstrukturierung lebenswerter gemacht wurde und mittelfristig ein Drittel der Kosten für die Grünflächenpflege eingespart werden konnte.[79] Zudem ist es bei der Entwicklung eines Konzepts hilfreich, sich an bereits existierenden, allgemeinen Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von Urban Gardening zu orientieren.[80]

Wichtig ist, dass alle Akteure, die direkt oder indirekt mit der Umsetzung von Urban Gardening in Verbindung stehen, die Gemeinwohlorientierung als handlungsleitende Denkweise ansehen und an einem Strang ziehen. Denn nur so kann die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und den Verwaltungen gefördert werden.[81]

Dies gilt es umzusetzen, denn in Zukunft wird dem Thema Urban Gardening aufgrund von Entwicklungen wie dem Klimawandel, den wachsenden Großstädten sowie der Entwicklung hin zu nachhaltigen, grünen Städten weiterhin eine große Bedeutung zukommen. Zudem sprechen globale Trends dafür, dass die urbane Nahrungsmittelproduktion in Zukunft unentbehrlich wird, da die herkömmlichen Ackerflächen allmählich immer knapper werden.[82]

Demzufolge sollten sich auch die Landeshauptstadt Hannover sowie die Region Hannover für die Umsetzung und den Ausbau von Urban Gardening einsetzen.

Nicht jeder Bürger wird in Zukunft gärtnern. Die Verwaltungen sollten jedoch den Interessierten und Vereinen, die Hannover grüner gestalten möchten, einen Raum sowie Unterstützung anbieten, um so einen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit zu gehen und die Vorteile und Chancen von Urban Gardening für Hannover zu nutzen.

Anmerkung der Redaktion:
Ein ergänzendes Literaturverzeichnis finden Sie online unter: www.mydvp.de

78 Vgl. *Bohn, K./Viljoen, A.*, Produktive Stadtlandschaft, 2011, in: *Müller, C.* (Hrsg.), Rückkehr der Gärten, 2011, S. 150–159: S. 157, vgl. dazu auch *Kumnig, S.*, Grüne Imageproduktion, 2017, in: *Kumnig, S./Rosol, M./Exner, A.* (Hrsg.), Umkämpftes Grün, 2017, S. 139–160: S. 142.

79 Vgl. *Langrock-Kögel, C.*, Obst und Gemüse, o.J., in: *enorm-magazin.de*.

80 Zu allgemeinen Handlungsempfehlungen s.: *Haide, E.*, Neue Gartenstädte, 2014, S. 12 f.

81 Vgl. *Sondermann, M.*, Gemeinwohl, 2017, in: *Kumnig, S./Rosol, M./Exner, A.* (Hrsg.), Umkämpftes Grün, 2017, S. 209–231: S. 217 f.

82 Vgl. *Gassmann, M.*, Grüne Revolution, 2015, in: *welt.de*, Artikel vom 17.01.2015.

Splitter – *aufgelesen von der DVP*

8. Mai 2020 – 75. Jahrestag der Kapitulation Deutschlands

Der 8. Mai 1945 markiert das Ende des Zweiten Weltkriegs in Europa. Als Gedenktag erinnert er jährlich an die tiefe Zäsur von 1945, den Neuanfang und die doppelte Befreiung von Krieg und Nationalsozialismus. In Berlin-Karlshorst ratifizierten Wilhelm Keitel (1882–1946) für das Oberkommando der Wehrmacht und des Heeres, Hans-Georg von Friedeburg (1895–1945) für die Marine und Hans-Jürgen Stumpff (1889-1968) für die Luftwaffe die Kapitulationsurkunde.

Mit seiner Rede zum 8. Mai rückte der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker 1985 den Tag in den Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit. Seine Interpretation der Bedeutung des 8. Mai hatte wegweisenden Charakter: Nicht Kapitulation und Niederlage, sondern Befreiung von Krieg und NS-Diktatur ist spätestens seit Weizsäckers Rede der Grundtenor der Erinnerungskultur. Erstmalig wurde auch das lange gemiedene Thema Holocaust angesprochen, als einmalig und in der Erinnerung verbindlich, als grundlegend für das deutsche Selbstverständnis. „Das Vergessenwollen verlängert das Exil, und das Geheimnis der Erlösung heißt Erinnerung“, so Weizsäcker 1985.

Tonio Klein*

Grundrechte in der Fallbearbeitung**

Teil 1: Freiheitsgrundrechte – Schutzbereich und Eingriff

70 Jahre Grundgesetz

1849 1919 1949 1990 2019

Bei der Prüfung der Verletzung eines Freiheitsgrundrechts hat sich der übliche Dreiklang „Schutzbereich – Eingriff – verfassungsrechtliche Rechtfertigung"[1] bewährt. Der Teufel steckt gleichwohl in dem einen oder anderen Detail.

A. Ober- und Bedingungssatz

Im Obersatz ist auf eine genaue Benennung des „Prüfprogramms" zu achten. Entsprechend dem BGB-Grundsatz „Wer will was von wem warum woraus?" muss Folgendes enthalten sein: Welche Maßnahme welcher öffentlichen Gewalt könnte wen in welchem Grundrecht aus welchem GG-Artikel verletzen? Eine genaue Benennung freut nicht nur den Korrektor, sondern erleichtert Bearbeitern zudem, im Folgenden präzise zu arbeiten. Ein Beispiel, das wie alles Folgende entsprechend der Ausrichtung der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen dem Verwaltungsrecht entnommen ist, zerlege den folgenden Obersatz:

„Die Verfügung der Polizeidirektion Hannover, die von Anton Meier im Namen des Vereins „Lebensschutz e. V." für den 20.3.2020 vor der Medizinischen Hochschule Hannover angezeigte[2] Kundgebung „Abtreibung ist Mord" zu untersagen, könnte den genannten Verein in seinem Recht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzen."

Die Verfügung der Polizeidirektion Hannover,	WER hat etwas evtl. Grundrechtsverletzendes getan?
die von Anton Meier im Namen des Vereins „Lebensschutz e. V." für den 20.3.2020 vor der Medizinischen Hochschule Hannover angezeigte Kundgebung „Abtreibung ist Mord"	WAS wird in Bezug genommen?
zu untersagen,	WAS wird verfügt? Hier ggf. auch zwischen Untersagung und Versagung genau unterscheiden. Versagung ist die Genehmigungsversagung im Rahmen der Leistungsverwaltung. Versammlungen sind aber genehmigungsfrei, wir befinden uns in der Eingriffsverwaltung.
könnte den genannten Verein	WESSEN Grundrechte werden verletzt? Wenn z. B. die Aufgabenstellung ausschließlich nach der Verletzung einer juristischen Person fragt, muss auf diese statt auf den Vertreter abgestellt werden.
in seinem Recht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG	WELCHES Grundrecht? Und: nicht „in Art. 8 Abs. 1 GG", sondern „im Recht auf … aus …" Grundrecht so genau wie möglich benennen, z. B. wichtig bei Art. 2 und Art. 5 GG, die jeweils viele verschiedene Grundrechte enthalten.
verletzen.	Die Verletzung ist der nicht gerechtfertigte Eingriff,[3] also der korrekte Oberbegriff der Prüfung.

Befindet man sich in einer Prüfung wie Haus-, Bachelor- oder Masterarbeit, in der eine Gliederung abzuliefern ist, sollte das Grundrecht auch in der Gliederung genannt werden. Wenn nur ein einziges Grundrecht geprüft wird, kann dies leicht übersehen werden.
Beim *Bedingungssatz*, der sich dem Obersatz anschließt, ist auf die Bedingung der *fehlenden* Rechtfertigung zu achten, was aber üblicherweise keine Schwierigkeiten verursacht:

„Dies ist der Fall, wenn die Maßnahme in dieses Grundrecht eingreift und der Eingriff nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist."

B. Betroffenheit des Schutzbereichs

Hier unterteilt man in den persönlichen Schutzbereich (wer ist geschützt?) und den sachlichen Schutzbereich (was ist geschützt?).

I. Begriff des Schutzbereichs

Der Begriff „Schutzbereich" – deswegen wird er gelegentlich kritisiert[4] – drückt nicht aus, dass ein bestimmtes, darunter fallendes Verhalten einen absoluten Schutz genießt, sondern dass der Staat zwar in das Grundrecht eingreifen kann, aber hierfür eine *Rechtfertigungslast* hat. Dies kommt in der dreigliedrigen Prüfung bei der „verfassungsrechtlichen Rechtfertigung" des Grundrechtseingriffs hinreichend zum Ausdruck.[5] Außerdem entspricht es dem „rechtsstaatlichen Verteilungs-

* Prof. Dr. *Tonio Klein* ist Professor für Staats-, Verfassungs- und Europarecht an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen. Die folgenden Ausführungen beanspruchen allgemeine Gültigkeit; der Einbau der Grundrechtsprüfung in eine evtl. darüber hinausgehende Aufgabenstellung kann aber zwischen Hochschulen und/oder Dozenten variieren.

** Für das aufmerksame Lektorat sei *Marlene Kortylak* (Bachelor of Arts Allgemeine Verwaltung an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen) herzlich gedankt.

1 Statt nahezu aller: *Kingreen/Poscher,* Grundrechte – Staatsrecht II, 35. Aufl. 2019, S. 80 ff.; vgl. aber auch die abweichende Terminologie („Tatbestandsebene, Einwirkungsebene, Rechtfertigungsebene") bei *Ipsen,* Staatsrecht II – Grundrechte, 22. Aufl. 2019, S. 37 ff.

2 Zumindest in Niedersachsen: nicht „angemeldete", vgl. § 5 NVersG. Zudem verdeutlicht der Begriff der Anzeige besser, dass Versammlungen genehmigungsfrei sind.

3 Statt aller: *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), Rn. 278.

4 Z. B. *Ipsen* (Fn. 1), Rn. 130.

5 S. am Ende; Details im demnächst folgenden Teil 2 dieses Aufsatzes.

prinzip", wonach die Freiheit der Bürger prinzipiell unbegrenzt und unabgeleitet ist (alles, was nicht verboten ist, ist erlaubt), wohingegen der Staat seine Befugnisse von Kompetenzen ableiten muss (alles, was nicht erlaubt ist, ist verboten).[6] Der gelegentlich gebrauchte Begriff „Gewährleistungsgehalt" suggeriert das Gegenteil. Grundrechte sind in ihrer primären Abwehrfunktion[7] keine Leistung, die der Staat den Bürgern *gewährt*, sondern unabgeleitete Rechte, die der Staat ihnen vorbehaltlich einer Rechtfertigung *nicht nehmen* darf. Dies ist bei vom Recht unabhängigen Zuständen wie „Leben und körperliche Unversehrtheit" (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) evident, bei rechtlich regelungsbedürftigen Gegenständen wie z.B. dem „Eigentum" (Art. 14 Abs. 1 GG) etwas komplizierter.[8] Gleichwohl verwendet z.B. auch das BVerfG beim Eigentum den Schutzbereichsbegriff.[9]

II. Persönlicher Schutzbereich

Geschützt ist jeder Mensch, bei bestimmten Grundrechten nur jeder Deutsche (z.B. Art. 8 Abs. 1 GG). Dies ist jeweils am Wortlaut ablesbar. Das *Grundrecht auf Asyl* (Art. 16 a GG) ist das einzige Grundrecht, das de facto ausschließlich auf Ausländer Anwendung findet.[10] Dies steht zwar nicht im Wortlaut des Art. 16 a GG, ergibt sich aber aus dem Kontext. Ein Deutscher, der im Ausland politisch verfolgt ist, braucht das Asylrecht nicht, weil er – vorausgesetzt, er erreicht deutschen Boden – das Freizügigkeitsrecht nach Art. 11 GG und das Recht auf Schutz vor Ausbürgerung und Auslieferung nach Art. 16 GG hat. Diese Rechte gelten zwar nicht schrankenlos, überlagern aber das Asylgrundrecht, das höchstens wieder nach einem rechtmäßigen Verlust der Staatsangehörigkeit aufleben kann. Da das Asylgrundrecht theoretisch aber ein Jedermannrecht ist, muss dies in der Prüfung nicht erläutert werden. Es genügt der Hinweis, dass das Grundrecht allen Menschen zukommt und der Betroffene ein Mensch und daher Grundrechtsträger ist.

Zumindest in praxisorientierten Klausuren wird man – sollte sich das Problem stellen – häufig auf die Erörterung des Streits verzichten können, ob die Deutschengrundrechte analog auf *EU-Ausländer* (= nichtdeutsche EU-Bürger) anwendbar sind. Das BVerfG hat dies noch nicht ausdrücklich anerkannt und prüft das subsidiäre Auffanggrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit). Wegen der Pflicht, im Anwendungsbereich des Unionsrechts keine Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit vorzunehmen (Art. 18 AEUV), darf dieser Schutz aber nicht hinter demjenigen zurückbleiben, den ein Deutscher nach seinem jeweiligen Spezialgrundrecht erhalten würde.[11]

In eindeutigen Fällen (es ist ein Mensch, bei einem Deutschengrundrecht ein Deutscher, betroffen, und zwar im Zeitrahmen von der Geburt[12] bis zum Hirntod[13]) ist die Grundrechtsträgerschaft schlicht festzustellen statt zu subsumieren, alles andere wirkt zudem gekünstelt („fraglich ist, ob Anton Meier ein Mensch ist …").

Ein Problem kann auftauchen, soweit ein *Hoheitsträger* in seinem hoheitlichen Handeln betroffen ist; hier genügt der Hinweis auf das Menschsein nicht! Mandatsträger genießen für die Ausübung ihres Mandats keinen Grundrechtsschutz, sondern den Schutz von *Sonderrechten*. So kann sich ein Bundestagsabgeordneter gegen Maßnahmen in Reaktion auf eine Bundestagsrede auf das freie Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, nicht aber auf Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, dito auf Landtags- und kommunaler[14] Ebene. Die aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Abgeordnetenrechte sind übrigens nicht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG den Grundrechten gleichgestellt, obwohl dort Art. 38 GG genannt wird: Es handelt sich um hoheitliche Sonderrechte statt um Jedermannrechte. Die Unterscheidung ist leicht zu merken: Alles, was jeder darf, ist ein Grundrecht und umgekehrt. Nicht jeder darf im Bundestag, Landtag oder Stadtrat sprechen, hierzu muss man gewählt sein![15]

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) diese Zweiteilung aufgehoben hat: Ein ungarischer Parlamentarier hatte – im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit – einem Vertreter der rechtsextremen Jobbik-Partei den „Stinkefinger" gezeigt; die daraufhin verhängte Ordnungsmaßnahme wurde als (gerechtfertigter) Eingriff in die Meinungsfreiheit (hier Art. 10 EMRK) gewertet.[16] Die deutsche Rechtsprechung ignoriert dies bislang, die Entwicklung bleibt abzuwarten.

Bei *juristischen Personen* ist Art. 19 Abs. 3 GG zu nennen und zu prüfen. Eine detaillierte Erörterung insbesondere der Frage, welche Grundrechte ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sind, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Je nach Dozentenanspruch kann es genügen, bei Grundrechten, die unstrittig auf juristische Personen Anwendung finden (z.B. Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 8 Abs. 1 GG), die wesensmäßige Anwendbarkeit begründungslos festzustellen; dies sollten Sie beim Dozenten erfragen.

Zumindest genannt werden sollte das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal, dass es sich um eine *privatrechtliche* juristische Person handeln muss: Der Staat ist Grundrechtsverpflichteter und kann nicht gleichzeitig Grundrechtsberechtigter sein („Konfusionsargument").[17] Ausnahmen existieren bei manchen (in verwaltungsrechtlichen Prüfungsfällen kaum relevanten) Justizgrundrechten[18] sowie

6 Dies geht maßgeblich zurück auf *Schmitt,* Verfassungslehre, 6. Aufl. 1928, Neudruck 1983, S. 126, 164 ff.; Anklänge schon bei *Jellinek,* System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892, S. 131; jüngeres Beispiel: *Isensee* in ders./Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2014, § 15, Rn. 174 ff.

7 Statt aller: *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), Rn. 118 ff.

8 Zu solchen „normgeprägten Schutzbereichen" *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), Rn. 266–275.

9 *BVerfG,* Urt. v. 6.12.2016, 1 BvR 2821/11 u.a. (Atomausstieg), Rn. 220. Zur Vertiefung *Kahl,* Der Staat 43, S. 167–202; *Rusteberg,* Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt. Eine veränderte Perspektive auf die Grundrechtsdogmatik durch eine präzise Schutzbereichsbestimmung, 2009.

10 *Sachs,* Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Aufl. 2017, Kap. 28, Rn. 25–27.

11 Z.B. *BVerfG,* Beschl. v. 4.11.2015, 2 BvR 282/13, 2 BvQ 56/12, Rn. 11 f.; *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), Rn. 177; vgl. Wiss. Dienst des Bundestages: Das Tatbestandsmerkmal der „Deutschen" in den Grundrechten, WD 3 – 3000 – 430/18, 20.12.2018. Die Frage, wie weit der „Anwendungsbereich des Unionsrechts" geht, dürfte in Standard-Grundrechteklausuren keine Rolle spielen und wird hier ausgeklammert.

12 Laut dem BVerfG beginnt der Schutz des Rechts auf Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 GG) sowie der Würde (Art. 1 Abs. 1 GG) „jedenfalls" ab der Nidation, d.h. der Einnistung des befruchteten Eis in der Gebärmutter: Urt. v. 28.5.1993, 2 BfV 2/90 u.a. (Schwangerschaftsabbruch II), Rn. 158. Zur a.A. bspw. *Schöler,* FAZ, 11.9.2007, http://www.mpi-muenster.mpg.de/72304/20070905_faz_keinfoetus.pdf; s. auch *Ipsen,* NJW 2004, S. 268, 269: „… weder die Verhinderung der Nidation durch eine Spirale noch durch die so genannte ‚Pille danach' ist irgendwann rechtlich oder gar verfassungsrechtlich problematisiert worden".

13 Zu Letzterem vertiefend *Heyers,* JURA 2016, S. 709–718. Anerkannt ist aber die postmortale Menschenwürde, z.B. Fall eines Exponats der Ausstellung „Körperwelten": *BayVGH,* Beschl. v. 21.2.2003, 4 CS 03.462, Rn. 30 f.

14 Bsp. für Letzteres: *OVG NW,* Urt. v. 14.9.2017, 15 A 2785/15.

15 Das Problem, hoheitliche von privaten Handlungen derselben Person abzugrenzen, wird in C. II. behandelt (→ „Schwesig und Wanka").

16 *EGMR,* Urt. v. 8.11.2016, 35493/13, NVwZ-RR 2018, S. 289.

17 Bspw. *BVerfG* (Fn. 9), Rn. 188 m.w.N.; statt aller aus der Lehre: *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), 217 m.w.N. (krit. in Rn. 223). Eine begriffliche Kritik findet sich bei *Merten,* DÖV 2019, S. 41–47.

18 Vgl. z.B. *Epping,* Grundrechte, 8. Aufl. 2019, Rn. 918, 931, 946.

bei „staatsfernen" öffentlich-rechtlichen juristischen Personen in Bezug auf deren „Kerngrundrecht":

- *Glaubensfreiheit* (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften mit Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts[19] (dies ist z. B. bei den bekanntesten christlichen Konfessionsgemeinschaften wie der ev.-luth. und der röm.-kath. Kirche der Fall)
- *Rundfunkfreiheit* (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten[20]
- *Wissenschaftsfreiheit* (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Var. 2 – „Forschung und Lehre" werden als Unterpunkte von „Wissenschaft" verstanden) für öffentlich-rechtliche Hochschulen (dies ist ein Oberbegriff für Hochschulen – früher oft „Fachhochschulen" – und Universitäten)[21]
- (str.) *Kunstfreiheit* (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 GG) für öffentlich-rechtliche kulturelle Einrichtungen wie z. B. ein Stadttheater[22]

III. Sachlicher Schutzbereich – Schutzgut und Schutzumfang

1. Generelle Unterteilung

Hier geht es um die Frage: WAS ist geschützt? Streng genommen lässt sich dies in Schutzgut und Schutzumfang unterteilen. Bei manchen Grundrechten hängt beides aber so eng zusammen, dass die Unterteilung sehr haarspalterisch wirkt und wenig Sinn ergibt. Die theoretische Unterteilung lässt sich daran verdeutlichen, dass Grundrechte in zusammengesetzte Schlagwörter gefasst werden – am Beispiel des Rechts aus Art. 8 Abs. 1 GG:

Schutzgut	Schutzumfang
Versammlungs-	-freiheit
Was ist eine „Versammlung"?[23] (dito bei anderen Grundrechten; man muss die Definitionen der verfassungsrechtlichen Leitbegriffe wie Glauben, Meinung, Beruf, Eigentum etc. kennen.[24])	Was darf man i. V. m. einer Versammlung?
Abgrenzung von ähnlichen Erscheinungsformen, hier z. B. zufällige Ansammlungen wie „Gaffer"/„Ein-Personen-Demo", Ereignisse ohne Erörterungs- und Kundgabecharakter wie Sportereignis, Party,[25] kulturelle Veranstaltung (die aber zugleich Kundgabecharakter haben kann und dann auch Versammlung ist)	Hier umfassendes Selbstorganisationsrecht, also Entscheidung über das Ob und das Wie, aber z. B. nur Ort des öffentlichen Verkehrs wählbar,[26] „friedlich und ohne Waffen" (Art. 8 Abs. 1 GG) beachten und Abgrenzung zu nicht versammlungsbezogenen Aktivitäten (s. links)

Fall 1: Ein „Rechtsrockkonzert" wird rechtefehlerfrei als Versammlung gewertet. Kann sich der Veranstalter, wenn er ein weitgehendes Alkoholverbot anficht, auf sein Recht aus Art. 8 Abs. 1 GG berufen?

Wohl nicht! Für den Versammlungszweck, ein Zeichen u. a. gegen „Überfremdung" zu setzen, ist Alkoholausschank und -konsum nicht nötig. Anders kann dies bzgl. einer (nichtalkoholischen!) Basisversorgung für Teilnehmer eines lang anhaltenden Protests sein.[27]

2. Schutzgut – außer bei Art. 1 Abs. 1 GG

Das Schutzgut ist nahezu immer zu bestimmen: Einzig bei potenziellen Verletzungen der Menschenwürde[28] wird der Schutzbereich essenziell „vom Eingriff her" bestimmt: Geschützt ist, was der Staat *nicht* mit einem Menschen machen darf (oder was er als Eingriff eines privaten Dritten nicht dulden darf).[29] Zwar lässt sich der Schutzbereich als „Achtung vor dem Eigenwert der menschlichen Person"[30] zusammenfassen. Aber dies ist eben nur betroffen, wenn der Staat diesen Eigenwert *nicht* achtet/schützt – was eine Frage des Eingriffs ist. Aus diesem Grund sei ausnahmsweise die methodische Todsünde des Verweises nach unten gestattet, z. B. wie folgt:

„In sachlicher Hinsicht ist der Eigenwert der menschlichen Person geschützt, der dann betroffen ist, wenn der Staat diesen Eigenwert nicht achtet oder nicht schützt. Ob dies der Fall ist, ist eine Frage des Eingriffs."

3. Schutzumfang – bestimmen oder weglassen?

Die Bestimmung des Schutzumfangs (also: Was bedeutet „Freiheit" in Bezug auf das einschlägige Schutzgut?) ist in vielen Fällen sinnvoll und geboten, da ein „alles ist geschützt" gelegentlich wesentliche Präzisionsmängel hat und wichtige Abgrenzungsfragen unter den Teppich kehrt.

a) Exemplarische Bedeutung

Zur Versammlungsfreiheit s. bereits Fall 1. Weitere Beispiele:

Art. 4 Abs. 1 und 2 GG – Glaubensfreiheit: Innere Seite (forum internum) und nach außen getragene Lebensäußerungen (forum externum) sind geschützt, im forum externum aber nur, soweit der Betroffene hinreichend plausibel darlegt, dass er die fragliche Handlung für sich als religiös oder weltanschaulich bedingt ansieht (auch wenn

19 Z. B. *BVerfG,* Beschl. v. 28.4.1965, 1 BvR 346/61, Rn. 12.
20 Grundlegend *BVerfG,* Urt. v. 27.7.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, Rn. 22.
21 Z. B. *BVerfG,* Beschl. v. 17.2.2016, 1 BvL 8/10 (Akkreditierungsentscheidung).
22 M. E. überzeugend *Bethge* in Sachs, GG-Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 5, Rn. 192: „Der Spielplan des kommunalen Theaters ebenso wie des ‚Staatstheaters' oder der ‚Staatsoper' wird vom Intendanten verantwortet, nicht von der Gemeinde und/oder dem Staat." A. A. *Sachs* (Fn. 10), Kap. 17, Rn. 86.
23 § 2 NVersG: „Eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine ortsfeste oder sich fortbewegende Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung." Dies entspricht dem verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff, den das Gesetz natürlich nicht definieren kann, aber es hat ihn übernommen, nachdem er sich vor allem richterrechtlich (Fn. 25) herausgebildet hatte.
24 Diese sind in jedem Lehrbuch oder Kommentar zu finden. Eine Liste findet sich in *Michael/Morlok,* Grundrechte, 7. Aufl. 2020, S. 517–520.
25 Grundlegend war und ist die „Love-Parade-Entscheidung" des *BVerfG:* Beschl. v. 12.7.2001, 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, Rn. 22.
26 Statt aller: B*VerfG,* Urt. v. 20.6.2014, 1 BvR 980/13, Rn. 16.
27 *Thür. OVG,* Beschl. v. 4.7.2019, 3 EO 467/19, Rn. 39; in erster Instanz *VG Meiningen,* Beschl. v. 1.7.2019, 2 E 769/19 Me, S. 27 – Fall des Konzerts „Tage der nationalen Bewegung" im thüringischen Themar (2019). Das OVG konnte die Frage letztlich offenlassen, daher oben „wohl nicht".
28 Streng genommen müsste man hier wohl vom „Anspruch auf Achtung der Menschenwürde" oder vom „Anspruch auf Schutz der Menschenwürde" sprechen, vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG. Indes halte ich die „Kurzfassung" für vertretbar: Viele meinen, „die Menschenwürde" sei antastbar (z. B. *Kipke/Gündüz,* JURA 2017, S. 9, 11; *Steinmeier,* NJW 2018, S. 2457, 2457; *von Schirach* durch die Wahl seines Titels zu einem Essay: „Die Würde ist antastbar", Der Spiegel 38/2013, S. 138, 138; dito *Böckenförde,* FAZ, 3.9.2003, S. 33; vgl. die Nachweise bei *Rixen,* JZ 2016, S. 585, 585). Andere meinen, die Menschenwürde könne nicht angetastet werden, nur der Anspruch auf Achtung oder Schutz könne verletzt werden: *BVerfG,* Beschl. v. 20.10.1992, 1 BvR 698/89 („Tanz der Teufel"), Rn. 107; *BVerfG,* Urt. v. 15.2.2006, 1 BvR 357/05 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 117; überzeugend *Enders* in Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 13. Erg.-Lfg. VII/05, Art. 1, Rn. 48: „Auch in Ketten, auf dem Scheiterhaufen, gequält und geächtet bleibt deshalb der Mensch Mensch."
29 Z. B. *Linke,* JuS 2016, S. 888, 890 f. m. w. N.
30 *Hufen,* JuS 2010, S. 1, 2 m. w. N. – etwas erstaunlich ist, dass dort nicht der in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ebenfalls erwähnte „Schutz" aufgenommen ist.

die Meinungen innerhalb der Glaubensgemeinschaft gespalten sind, z. B. Bekleidungsregeln im Islam[31]).

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – Meinungsfreiheit: Vom Schutzumfang erfasst ist die Äußerung/Verbreitung in jeglicher, auch nonverbaler Form, auch scharf, polemisch, überspitzt. Dass eine „Schmähkritik"[32] herausfalle,[33] stimmt laut der Rspr. nicht. Stattdessen führt eine Schmähkritik dazu, dass sich auf Rechtfertigungsebene in der Abwägung das „Gegengrundrecht" der persönlichen Ehre (Teil des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts, Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) durchsetzt.[34] Irritierend ist hingegen die jüngste Rspr., nach der dadurch „faktisch" die Schmähkritik aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herausfalle.[35] Hiermit ist nichts gewonnen, da jeder Eingriff rechtfertigungsbedürftig ist und sich das Überwiegen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (APR) erst auf Abwägungsebene ergibt. Zu dieser kommt man evtl. wegen eines anderen Verfassungsverstoßes gar nicht mehr, sodass dann die Schmähkritik im Ergebnis eben doch geschützt ist. Daher sollte man die Betroffenheit des Schutzbereichs bei welcher Meinungsäußerung auch immer nicht verneinen und auf Dinge wie eine potenzielle Schmähkritik hier auch noch nicht eingehen.

Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 GG – Kunstfreiheit: Geschützt ist die Herstellung, Verbreitung, Rezeption („Werkbereich und Wirkbereich"), nicht aber die *vom Werk unabhängige* gezielte Inanspruchnahme von Rechtsgütern Dritter.

Fall 2: Werner Nagel besprüht eine im fremden Eigentum stehende Wand mit einem Graffito, das einen Flamingo darstellt, und seine eigene Hauswand mit einem Graffito, das einen ihm nicht genehmen Politiker als Vergewaltiger eines Kindes darstellt (der Vorwurf ist erwiesenermaßen unwahr). Ist der Schutzbereich betroffen?

In beiden Fällen handelt es sich um Kunst[36], was aber das Schutzgut betrifft. Bezüglich des Schutzumfangs gilt in Variante 1, dass Nagel sich über das Eigentumsrecht eines anderen hinweggesetzt hat; dies ist vom Schutzumfang nicht erfasst. In Variante 2 ließe sich daran denken, dass er sich ebenfalls über ein Recht eines anderen (Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) hinweggesetzt hätte. Dies geschah aber *durch das Werk*, also durch dessen Gestaltung. Dann ist der Schutzumfang betroffen, und der Konflikt mit dem APR wird später in einer Abwägung entschieden werden (bei der krassen Sachverhaltsschilderung wird sich das APR mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit durchsetzen). In Variante 1 könnte Nagel aber *dasselbe Kunstwerk* zumindest theoretisch ohne Eigentumsverletzung erschaffen. Genau wie man z. B. nicht den Schutz aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 GG beanspruchen kann, um Künstlerbedarf zu stehlen, war hier der Schutzumfang und damit der Schutzbereich nicht betroffen.[37]

Art. 6 Abs. 2 GG – „Elternrecht": Eindeutige Kindeswohlverletzungen begrenzen bereits den Schutzumfang. Der Grundsatz „alles ist geschützt, Probleme werden auf Abwägungsebene gelöst" funktioniert hier nicht.[38]

Art. 9 Abs. 1 GG – Vereinigungsfreiheit: Geschützt sind im Wesentlichen Gründung, Selbstorganisation und Existenz, nicht aber einzelne konkrete Aktivitäten – sonst wäre bei jedem Grundrecht einer jur. Person Art. 9 Abs. 1 GG mitzuprüfen (Bsp.: Einem Verein wird eine Versammlung untersagt → man prüft nur Art. 8 Abs. 1 GG, nicht auch Art. 9 Abs. 1 GG).[39]

Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG – Berufsfreiheit: Abzugrenzen ist von nicht berufsbezogenen Handlungen.

Fall 3: Eine Ärztin wehrt sich gegen die Pflicht zur Teilnahme an einem städtischen Bewertungsportal. Betroffenheit des Schutzbereiches?

Ja! Nicht nur unterfällt „Ärztin" dem Schutzgut „Beruf". Auch ist neben der beruflichen Tätigkeit im engeren Sinne das Recht auf freie Wahl der Außendarstellung vom Schutzumfang erfasst, soweit diese auf den beruflichen Erfolg abzielt.[40]

b) Stellenwert und ggf. Entbehrlichkeit der Schutzumfangsbestimmung

Das Obige sollte problemorientiert erörtert, also in unproblematischen Fällen schnell abgehakt werden, ein Beispiel:

„Vom Schutzumfang der Meinungsfreiheit sind jegliche, auch nonverbale und ausfallende Kundgaben wie das hier in Rede stehende Zeigen des ausgestreckten Mittelfingers erfasst."

Bei der *allgemeinen Handlungsfreiheit* ist die Unterteilung in Schutzgut und Schutzumfang unüblich und m. E. auch nicht ohne verschraubte Formulierungen schreibbar: Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) schützt nach ganz

31 Z. B.: „Darauf, dass im Islam unterschiedliche Auffassungen zum sogenannten Bedeckungsgebot vertreten werden (…), kommt es insoweit nicht an, da die religiöse Fundierung der Bekleidungswahl nach geistigem Gehalt und äußerer Erscheinung jedenfalls hinreichend plausibel ist" (st. Rspr., jüngst *BVerfG,* Beschl. v. 14.1.2020, 2 BvR 1333/17, Rn. 80).

32 Dies ist eine Äußerung, „deren diffamierender Gehalt so erheblich ist, dass sie in jedem denkbaren Sachzusammenhang als bloße Herabsetzung des Betroffenen erscheint und daher unabhängig von ihrem konkreten Kontext stets als persönlich diffamierende Schmähung aufgefasst werden muss, wie dies möglicherweise bei der Verwendung besonders schwerwiegender Schimpfwörter – etwa aus der Fäkalsprache – der Fall sein kann" (st. Rspr., hier nach BVerfG, Beschl. v. 19.2.2019, 1 BvR 1954/17, Rn. 11 m. w. N.).

33 So fälschlich *Michael/Morlok,* Grundrechte, 7. Aufl. 2020, Rn. 210, dort 3.

34 Statt aller, mit Verweisen auf grundlegende Entscheidungen: *BVerfG,* Beschl. v. 28.7.2014, 1 BvR 482/13, Rn. 11.

35 *BVerfG,* Beschl. v. 19.2.2019, 1 BvR 1954/17, Rn. 11.

36 Zu den (wertfrei auszulegenden) Kunstbegriffen statt aller *Lenski,* JURA 2016, S. 35, 36 f. m. w. N.

37 So entschieden im Fall „Naegeli" (*BVerfG,* Beschl. v. 19.3.1984, 2 BvR 1/84, = NJW 1984, S. 1293, 1294 f.), wobei man fragen kann, ob es für die Werke des bekannten Sprayers Nägeli nicht schon eigenständiges Charakteristikum ist, dass sie auf fremden Wänden entstehen. Dann wäre auch hier der Schutzumfang betroffen.

38 Z. B. *BGH,* Beschl. v. 23.11.2016, XII ZB 149/16, Rn. 10 m. w. N.; *Brosius-Gersdorf* in Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 6, Rn. 156 m. w. N.; *BVerfG,* Urt. v. 9.2.1982, 1 BvR 845/79, Rn. 64; *BVerfG,* Beschl. v. 21.5.1974, 1 BvL 22/71, Rn. 106; *BVerfG,* Beschl. v. 29.7.1968, 1 BvL 20/63, Rn. 57; *Uhle* in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 6, Rn. 48 (Stand: 1.12.2019); *Robbers* in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Bd. I, Art. 6, Rn. 141.

39 Vgl. *BVerfG,* Beschl. v. 13.7.2018, 1 BvR 1474/12, Rn. 98 m. w. N.; jüngst *BVerfG,* Urt. v. 26.2.2020, 2 BvR 2347/15 u. a., Rn. 326.

40 Zum Fall: *LG Köln,* Urt. v. 13.7.2016, 28 O 7/16, Rn. 37; *OLG Köln,* Urt. v. 5.11.2017, I-15 U 121/16, 15 U 121/16, Rn. 80; allgemein: *BGH,* Urt. v. 23.9.2014, VI ZR 358/13, Rn. 27; *BVerfG,* Beschl. v. 11.2.1992, 1 BvR 1531/90, Rn. 45 m. N. der früheren BVerfG-Rspr.

herrschender Ansicht *jedes menschliche Verhalten*.[41] Wenn aber alles geschützt ist, ist evident, dass das fragliche Verhalten unter dieses „alles" fällt. Eine kurze Feststellung reicht, hierzu ein Beispiel:

„Der Schutzbereich umfasst jedes menschliche Verhalten, also auch das von Elfriede Schropf betriebene Taubenfüttern im Stadtpark. Der Schutzbereich ist somit betroffen."

Bei der *Berufsfreiheit* erschöpft sich – außer bei besonderen Konstellationen wie der aus Fall 3 – der Schutzumfang oft in der Aussage, dass sowohl die Wahl als auch die Ausübung des Berufs geschützt ist. Dies ist richtig und auch nicht unerwähnt zu lassen, da über den Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG hinausgehend.[42] Bei eindeutig berufsbezogenen Handlungsweisen kann man nach der Feststellung, dass der Betroffene einen „Beruf" ausübt, kurz die Einbeziehung in den Schutzumfang feststellen, etwa:

„Vom Schutzumfang sind entgegen dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG Wahl und Ausübung des Berufs erfasst, worunter [das, was der Betroffene ungehindert machen möchte] fällt. Der Schutzumfang und damit insgesamt der Schutzbereich ist betroffen."

Bei der *Menschenwürde* entfällt wegen des in 2. erläuterten Verweises vom sachlichen Schutzbereich auf den Eingriff die Unterteilung in Schutzgut und Schutzumfang.

IV. Prüfungsreihenfolge

1. Empfehlung: „persönlich vor sachlich"

Dies empfiehlt sich häufig, um einen meist einfachen Punkt „abzuhaken", aber auch um sich eine verfehlte Sachprüfung zu ersparen. Ein Beispiel:[43]

Fall 4: Herr Kaplan, ein türkischer Staatsangehöriger, ist in Deutschland als „muslimischer Metzger" tätig. Fraglich ist, ob ihn die Versagung einer Genehmigung zum „Schächten" (betäubungsloses Schlachten eines Tieres durch Ausblutenlassen) in seinem Recht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt.

Die gar nicht mal leicht zu lösende Frage, ob „muslimischer Metzger" als eigenständiger Beruf am sachlichen Schutz des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG teilnimmt oder ob schlicht auf den Beruf „Metzger" abzustellen ist,[44] kann man sich sparen, wenn man sogleich die Betroffenheit des persönlichen Schutzbereichs verneint. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG enthält ein Deutschengrundrecht und ist somit nicht einschlägig, mangels EU-Mitgliedschaft der Türkei auch nicht etwa analog. Es ist dann eine Verletzung des Rechts aus Art. 2 Abs. 1 GG zu prüfen (entgegen dem BVerfG ließe sich auch vertreten, die Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG eigenständig zu prüfen;[45] bei diesem Jedermanngrundrecht entfiele die Problematik natürlich).

2. Ausnahmen

Eine Prüfung des sachlichen Schutzbereichs vor dem persönlichen Schutzbereich bietet sich bei den folgenden Grundrechten an:

Das *Allgemeine Persönlichkeitsrecht* (APR, Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) ist ein richterrechtlich entwickeltes, facettenreiches Grundrecht, bei dem die Anwendbarkeit auf juristische Personen uneinheitlich zu beurteilen ist. So ist der Unterfall „Intimsphäre" nur auf natürliche Personen anwendbar (also nicht „seinem Wesen nach" auf eine juristische Person anwendbar, vgl. Art. 19 Abs. 3 GG). Bei einem anderen Unterfall, dem „Recht der persönlichen Ehre", ist dies anders: Eine juristische Person wie z. B. ein Wirtschaftsunternehmen kann in ihrem Ruf genauso gefährdet sein wie ein Mensch, und sie hat ein vergleichbares Interesse, sich gegen Rufschädigung zu schützen (bspw., wenn wahrheitswidrig behauptet wird, sie begehe verbotene Umweltverschmutzung, beschäftige Angestellte zu unmenschlichen wie rechtswidrigen Bedingungen etc.).[46] In einem Fall zu einer juristischen Person sollte man also geklärt haben, welcher Teilbereich des APR sachlich betroffen ist, bevor man den persönlichen Schutzbereich prüft.

Die *Kunstfreiheit* (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 GG) schützt nicht nur Künstler, sondern alle beteiligten Personen von der Entstehung über die Verbreitung bis zur Rezeption eines Werks (also auch Verleger, Kinobetreiber und Filmverleiher, Theater, Galerien, Besucher und auch Eigentümer, die sich an von ihnen nicht geschaffener Kunst privat erfreuen).[47] Möchte man dies beim persönlichen Schutzbereich unterbringen, setzt man ja schon voraus, dass „Kunst" betroffen ist, was aber eine Frage des sachlichen Schutzbereichs ist. Auch hier bietet sich also eine Vertauschung der Reihenfolge an.

Alternativ ließe sich beim persönlichen Schutzbereich sagen, dass alle Menschen geschützt sind – dass dies auch für Nichtkünstler gilt, folgt im sachlichen Schutzbereich aus dem weiten Schutzumfang, der nicht nur den „Werkbereich", sondern auch den „Wirkbereich" der Kunst erfasst.[48] Dies führt also zu einer Erweiterung des potenziell geschützten Personenkreises, sodass man es sowohl beim persönlichen Schutzbereich als auch beim Punkt „Schutzumfang" unterbringen kann.

C. Eingriff

I. Definition

Auch wenn die Formulierungen nicht immer einheitlich sind, lässt sich folgende Definition herauskristallisieren:

41 Grundlegend *BVerfG,* Urt. v. 16.1.1957, 1 BvR 253/56 (Elfes), Rn. 14–29; *BVerfG,* Beschl. v. 6.6.1989, 1 BvR 921/85 (Reiten im Walde), Rn. 62–66, die a. A. im Sondervotum Grimm zum letztgenannten Fall hat sich nicht durchgesetzt. Aus der Lehre statt aller Kingreen/Poscher (Fn. 1), Rn. 436 m. w. N.

42 Statt aller: *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), Rn. 933 f. m. w. N.

43 *BVerfG,* Urt. v. 15.1.2002, 1 BvR 1783/99.

44 Das *BVerfG* nimmt de facto Ersteres an (a. a. O., Rn. 43; das Problem wird in Rn. 22 f. aufgeworfen).

45 Das *BVerfG* (a. a. O., Rn. 32) sieht die Glaubensfreiheit nur als Verstärkung des Rechts aus Art. 2 Abs. 1 GG statt als vorrangig zu prüfendes Grundrecht. A. a. bspw. *Volkmann,* DVBl 2002, S. 332–336.

46 *OLG Stuttgart,* Urt. v. 11.6.1975, 4 U 142/74, NJW 1976, S. 628, 630; *BGH,* Urt. v. 3.6.1986, VI ZR 102/85, Rn. 18 f.; a. A. z. B. *Hufen,* Staatsrecht II, 8. Aufl. 2020, § 11, Rn. 17.

47 Statt aller: *BVerwG,* Beschl. v. 13.4.1995, 4 B 70/95 (Arno-Breker-Statuen), Rn. 5 m. w. N.

48 Vgl. schon III. 3. a).

„Ein Eingriff ist jedes staatliche oder dem Staat zurechenbare Verhalten, das die Grundrechtsausübung mindestens erschwert."[49]

In Klausuren an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen ist es ausreichend, auch bei *normgeprägten Schutzbereichen* von einem „Eingriff" zu sprechen. Hierbei handelt es sich um Schutzbereiche, die unabhängig vom Recht nicht existieren (anders als z.B. Leben, körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Ein Beispiel ist das Eigentum.[50] Es bekommt seine Ausgestaltung erst durch das einfache Recht. Das Recht muss dessen Inhalt regeln, sodass es die Eigentümerbefugnisse *gleichzeitig* bestimmt und beschränkt, statt nur in sie einzugreifen. Dies ist in den Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG eingegangen, der von einer Bestimmung des Inhalts und der Schranken spricht. Es ist vertretbar, solche Maßnahmen dennoch als „Eingriff" zu bezeichnen.[51]

II. Kriterium der Staatlichkeit

In klassischen Verwaltungsstreitverfahren, die an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen wie auch an anderen Verwaltungshochschulen dominieren, ist dieser Punkt regelmäßig ohne großen Aufwand abzuhandeln. Im Gegenteil liegt das Merkmal oftmals dermaßen offensichtlich vor, dass Studierende vergessen, das Offensichtliche zu erwähnen. Wenigstens kurz muss dies aber geschehen, z.B.:

„Hier hat eine Behörde [genau benennen] in hoheitlicher Funktion gehandelt, sodass die Maßnahme [konkret bezeichnen] als Maßnahme der Exekutive staatlich ist."

Aus Gründen eines Schwerpunkts auf Fälle der Verwaltung werden die Probleme der Legislativ- und Judikativeingriffe hier nicht aufgegriffen. Bei der Eingriffsrechtfertigung kann es passieren, dass der Legislativakt mitgeprüft wird, den die Verwaltung angewandt hat, s. unter D. (= demnächst Fortsetzung dieses Aufsatzes).

Abgrenzungsprobleme kann es z.B. bei *kritischen Äußerungen* geben, die ohne Regelungscharakter einen Eingriff darstellen könnten, wenn diese Äußerungen von einem Amts- oder Mandatsträger stammen. Für das Merkmal „staatlich" kommt es darauf an, ob sich die fragliche Person „als Privater" oder „als Staat" geäußert hat.

Bsp. „Schwesig und Wanka": Ein Minister kann sich im Amt äußern oder als Privatperson. Letzteres tut er auch, wenn er sich als Vertreter seiner Partei (z. B. in einem Wahlkampf) äußert. Manuela Schwesigs Wunsch, die NPD möge nicht in den Thüringer Landtag einziehen, wurde 2014 als Aussage des privaten Wahlkampfes gewertet (wofür auch unschädlich war, dass ihr damaliges Ministeramt in der Zeitung, die sie interviewt hatte, angegeben worden war).[52] *Johanna Wanka hatte hingegen als Bundesbildungsministerin auf der Ministeriumshomepage eine „Rote Karte für die AfD" ausgestellt und nach außen erkennbar im Amt gehandelt. Ihr Eingriff (in die Chancengleichheit der Parteien, Art. 3 Abs. 1, 21 Abs. 1 GG) war staatlich.*[53] *Ihrerseits konnte sie sich nicht auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen.*[54]

III. Kriterium der Grundrechtserschwernis

Es ist egal, *wie* die Grundrechtsbeeinträchtigung eintritt. Oftmals wird aber zwischen dem klassischen Eingriff und dem mittelbaren Eingriff unterschieden, was man an vier Kriterien festmachen kann.

Klassisch	Mittelbar
final, also beabsichtigt	unbeabsichtigte Nebenfolge eines Staatshandelns mit anderem Ziel
unmittelbar	Grundrechtserschwernis ist nur mittelbare Folge (kann aber beabsichtigt sein)
regelnder Rechtsakt	Realakt
mit Befehl oder Zwang angeordnet	ohne Befehl oder Zwang angeordnet

Die Begriffe werden nicht ganz einheitlich gehandhabt. Im Folgenden ist vom „unmittelbaren" Eingriff die Rede, obwohl die Unmittelbarkeit nur ein Teilelement des „klassischen Eingriffs" ist.

1. Unmittelbarer Eingriff und funktionales Äquivalent

Beim unmittelbaren Eingriff wird die Grundrechtsausübung mindestens erschwert, wenn sie
- ganz oder zum Teil untersagt wird (z.B. Beschränkung oder Verbot einer Versammlung),
- im Nachhinein mit negativen Folgen sanktioniert wird (z.B. Bestrafung oder Bußgeld).

In einem solchen Fall ist eine Definition des Unmittelbarkeitskriteriums nicht vonnöten. Der gesamte Eingriff lässt sich z.B. wie folgt subsumieren:

„Die Verfügung der Polizeidirektion Hannover, die Versammlung zu untersagen, müsste in das Grundrecht des X eingreifen. Ein Eingriff ist jedes staatliche oder dem Staat zurechenbare Verhalten, das die Grundrechtsausübung mindestens erschwert. Die Polizeidirektion Hannover handelt als Exekutive, also staatlich, und sie macht die Grundrechtsausübung zur gewünschten Zeit am gewünschten Ort sogar unmöglich. Ein Eingriff liegt vor."

Dem unmittelbaren Eingriff gleichgestellt ist das „funktionale Äquivalent", das vorliegen kann bei einer Maßnahme, die keine Regelungswirkung hat (Realakt). Es muss dann eine Grundrechtsbeeinträchtigung nicht nur de facto eintreten, sondern auch vom Staat gewollt sein.

Fall 5 – E-Zigarette: Eine Landesministerin erklärte öffentlich, der freie Verkauf von E-Zigaretten und nikotinhaltigen Liquids sei strafbar. Hierauf wies sie in einem Erlass auch alle Kommunen in ihrem Bundesland hin, die ordnungsrechtlich gegen Verkaufsstellen vorgehen mögen. Lag ein Eingriff vor?

49 Allg. Ansicht, auch wenn die Formulierungen auseinandergehen. Mein Vorschlag ist eng angelehnt an *Bartmeier* u. a., Staatsrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 214; *Bethge,* VVDStRL 57 (1998), S. 7, 40 m. w. N.; *Hillgruber* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd IX, 3. Aufl. 2011, § 200, Rn. 89 m. w. N.; sinngemäß dito z. B. *Kingreen/Poscher* (Fn.1), Rn. 264; *Voßkuhle/Kaiser,* JuS 2009, S. 313, 313.

50 Vgl. statt aller: *Kingreen,* JURA 2016, S. 390, 390.

51 Zur Vertiefung über die Beschränkungsarten *Kingreen/Poscher* (Fn. 1), Rn. 263–277.

52 *BVerfG,* Urt. v. 16.12.2014, 2 BvE 2/14, Rn. 59–61 (Kriterien), 69–78 (Subsumtion).

53 *BVerfG,* Urt. v. 27.2.2018, 2 BvE 1/16, Rn. 64, 66–68.

54 Vgl. schon B. II., Abschnitt bei Fn. 14 f.

Erklärung und Erlass hatten keine Regelungswirkung wie etwa ein Verbot (stimmt die Aussage, was hier sehr zweifelhaft war, gilt die Strafbarkeit ja ohnehin schon). Ihr Inhalt war aber geeignet, Angst vor einer strafrechtlichen Verfolgung auszulösen. Da dies auch beabsichtigt war (die Erklärung war nicht nur Information für Bürger, sondern ging gezielt an die Kommunen, deren Gewerbeaufsichtsämter eingreifend handeln sollten), lag ein „funktionales Äquivalent" zum unmittelbaren Eingriff vor.[55]

2. Mittelbarer Eingriff

Für diesen gibt es keine eigene Definition, sondern nur die Aussage, dass es nicht darauf ankommt, wie die Grundrechtserschwernis eintritt. Beispiele anhand der Tabelle vor III. 1.:

- *Ohne Absicht*: Eine Straßensperre erschwert den Zugang zu einem Ladengeschäft erheblich, die Umsätze sinken merklich.
- *Ohne Unmittelbarkeit*: Obiges sowie „Dreiecksfälle" wie dieser: § 217 StGB stellte die geschäftsmäßige Förderung der Selbsttötung unter Strafe. Potenzielle Suizidenten haben aber ein „Recht auf selbstbestimmtes Sterben" (vom BVerfG aus dem APR – Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG – abgeleitet).[56] Eine Regelung, die ihnen erschwert, hierbei Hilfe in Anspruch zu nehmen, ist auch dann ein Eingriff, wenn nur die Helfenden bestraft werden.[57]
- *Ohne Regelung*: z. B. in Fällen amtlicher, nicht neutraler Äußerungen wie dem Posting „Rote Karte für die AfD" auf der Ministeriumshomepage (s. schon vor III.).[58]

Berühmt wie umstritten ist die Annahme eines Eingriffs durch die *Kreuzpflicht in bayerischen Volksschulen*. In jedem Klassenzimmer hat ein christliches Kreuz zu hängen. Dies ist gesetzlich geregelt. Hiermit verfolgt der Landesgesetzgeber aber nicht die Absicht der Missionierung. Auch tritt diese, wenn überhaupt, nicht direkt durch die Konfrontation mit dem Kreuz ein. Das BVerfG hat aber – obwohl Schüler natürlich immer noch glauben können, was sie wollen – in Verbindung mit der Schulpflicht eine vom Staat geschaffene Zwangslage gesehen, täglich mehrere Stunden „unter dem Kreuz zu lernen". Dies kann zumindest für manche eine Eingriffswirkung haben,[59] sodass eine Ausnahmeregelung geschaffen werden musste.

Abzugrenzen ist der mittelbare Eingriff von *Nebenfolgen*, die entweder atypisch sind oder zwar naheliegen, aber mit der gerügten Maßnahme völlig außer Zusammenhang stehen.

- *Beispiel für Ersteres*: Die Gemeinde Kleinhausen verfügt, dass Otto Schulzes Bullterrier Bello einen Beißkorb zu tragen hat. Schulze möchte sich daran halten, aber das Tier zeigt sich beim Versuch, den Beißkorb anzulegen, widerspenstig und beißt Schulze. Kleinhausen hat nicht in Schulzes Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 GG) eingegriffen.
- *Beispiel für Letzteres*: Eine neue Tempo-30-Zone nötigt Pendlerin Irmgard Schade, früher aufzustehen, um nicht zu spät zur Arbeit zu kommen. Ein Eingriff in ihr Recht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) liegt nicht vor. Im Rahmen der Berufsfreiheit wird die Abgrenzung von zurechenbaren zu nicht zurechenbaren Folgen dadurch (nach *Ipsen* mehr schlecht als recht) ausgedrückt, dass das fragliche staatliche Verhalten eine „objektiv berufsregelnde Tendenz" haben müsse.[60]
- Ähnlich: Ein Spezialgrundrecht ist nicht betroffen, wenn der Eingriff jedermann in gleicher Weise trifft. Die Tempo-30-Zone kann, anders als im vorgenannten Beispiel, die Arbeit direkt betreffen, z. B. bei einem Taxifahrer. Da er aber nicht anders als jedermann betroffen ist, liegt kein Eingriff in das Recht auf Berufsfreiheit vor. Anders wäre dies z. B. bei Regelungen für den Schwerlastverkehr: An diesem nimmt man nicht aus Privatvergnügen teil, er wird stets beruflich ausgeübt, ein Eingriff in das Recht aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG liegt vor.[61]

Die Prüfungsrelevanz solcher Fragen dürfte gering sein – es sei denn, jemand wünscht eine ausführliche Prüfung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), bei der zu Beginn ein Spezialgrundrecht kurz auszuschließen sei. Dass es überhaupt als erwähnenswert gewünscht wird, sollte man an Sachverhaltshinweisen erkennen („Schulze meint, die Verfügung sei eigentlich eine staatliche Körperverletzung, denn ohne sie hätte Bello nicht …"). Einen „Klassikerfall", der als Grenzfall einzustufen ist, gibt es indes:

Fall 6 – Kommunales Vertretungsverbot: Ein Gesetz besagt, dass bestimmte Personen, die eine Funktion für eine Kommune ausüben (z. B. ehrenamtlich tätige Bürger, Mitglieder des Rates oder des Kreistags) nicht in Vertretung einer andere Person gegen ebendiese Kommune Prozesse führen dürfen.[62] *Rechtsanwalt Funke ist Ehrenbeamter der Landeshauptstadt Hannover und möchte seinen Freund in einem Amtshaftungsprozess gegen die Stadt vertreten. Eingriff in sein Recht aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG?*

Die fragliche Regelung ist kein anwaltliches Berufsrecht im engeren Sinne, sondern Kommunalverfassungsrecht, das eine Interessenkollision vermeiden soll, wie es das z. B. auch bei Inkompatibilitäten von mehreren Mandaten gibt. Die Regelung wendet sich auch nicht ausschließlich an Rechtsanwälte (da es nicht vor jedem Gericht einen Anwaltszwang gibt). Gleichwohl werden häufig gerade Anwälte betroffen sein. Die Berufs(ausübungs)freiheit umfasst das Recht, jedes Mandat anzunehmen, das man möchte. Somit spricht einiges dafür, der Regelung eine „objektiv berufsregelnde Tendenz" zuzugestehen und sie an Art. 12 Abs. 1 Satz 1 statt an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen.[63] Da der Eingriff von geringer Intensität sei und sich das Ziel der Vermeidung von Interessenkollisionen in der Abwägung durchsetze, lassen Gerichte mitunter offen, ob sich dies an Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG oder an Art. 2 Abs. 1 GG festmachen lasse – davon ist in einer gutachterlichen Prüfung aber abzuraten. Vertretbar sind beide Wege.[64]

55 Überzeugend *OVG NW,* Urt. v. 17.9.2013, 13 A 2541/12, Rn. 70–94.
56 *BVerfG,* Urt. v. 26.2.2020, 2 BvR 2347/15 u. a., Rn. 208–213.
57 A. a. O., Rn. 214–216.
58 *BVerfG,* Urt. v. 27.2.2018, 2 BvE 1/16, Rn. 64, 66–68.
59 *BVerfG,* Beschl. v. 16.5.1995, 1 BvR 1087/91, Rn. 39 f.
60 Vgl. *Ipsen* (Fn. 1), Rn. 658–661 m. w. N.
61 Beispiel nach *Ipsen* (Fn. 1), Rn. 661.
62 Z. B. in Niedersachsen: § 42 I 1 NKomVG (Ehrenbeamte).
63 A. A. *Stender-Vorwachs* in einer Übungsklausur (Staats- und Verwaltungsrecht – Klausurenkurs, 4. Aufl. 2002, S. 81 ff.).
64 Da heute allgemein anerkannt ist, dass solche Vertretungsverbote verhältnismäßig sind, ist es um diese Fälle etwas still geworden. Zuletzt *VGH BW,* Beschl. v. 8.2.1993, 1 S 2658/92, mit Hinweisen auf die ältere Rspr.

IV. Besonderheiten

1. Versagung einer Leistung

Grundrechtlich ist es meist geboten, auch die Versagung einer Leistung als „Eingriff" zu werten. Der Unterschied zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung schlägt sich in der Grundrechtsprüfung üblicherweise nicht durch.

„Durch die Versagung der Baugenehmigung könnte die [genaue Behörde] in die Eigentumsgarantie des Herrn Baumann aus Art. 14 Abs. 1 GG eingegriffen haben."

Auf die grundrechtlichen Schutzpflichten abzustellen ist jedenfalls dann verfehlt, wenn der Staat einen ursprünglich freien Zustand (ohne Baugesetze dürfte jeder auf seinem Grundstück errichten, was er will) zurückgenommen hat (bestimmte bauliche Anlagen sind genehmigungspflichtig), um dann die Rückkehr in die Freiheit unter Bedingungen zu stellen (man darf bauen, wenn man eine Genehmigung hat). Verwaltungsrechtlich gibt es natürlich grundlegende Unterschiede (Antrag, Versagung, Verpflichtungswiderspruch, Verpflichtungsklage statt Anhörung, Untersagung, Anfechtungswiderspruch und Anfechtungsklage). Grundrechtlich darf aber von einem „Eingriff" gesprochen werden.

Dies geht auch im *tripolaren Verhältnis,* bei dem man aber auf die Besonderheit der Dreieckskonstellation hinweisen sollte, z. B.:

„Dadurch, dass die [genaue Behörde] es unterlassen hat, gegen das in der Kaiserstr. 32 [Ort] betriebene Bordell bauordnungsrechtlich vorzugehen, könnte sie in die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG der Nachbarin Heidi Schmidt, Kaiserstr. 34, eingegriffen haben."

Es ist dann zu erläutern, ob der Bordellbetrieb eine Grundrechtserschwernis darstellt, um anschließend darauf hinzuweisen, dass nicht dieser Betrieb selbst, sondern dessen behördliche Duldung das notwendige staatliche Element im Sinne der Eingriffsdefinition bildet.

2. Menschenwürde

Eine Besonderheit ist im Zusammenhang mit der Menschenwürde zu nennen. Hier existiert eine spezielle Eingriffsdefinition („Objektformel"), nach der ein Eingriff vorliegt, wenn der Mensch zum bloßen Objekt des Staates gemacht oder einer Behandlung ausgesetzt wird, die seine Subjektqualität prinzipiell infrage stellt.[65] Diese Definition ist nur auf das bipolare Verhältnis zugeschnitten – der Staat verletzt die Menschenwürde selbst. Im tripolaren Verhältnis verletzen Private die Menschenwürde anderer Privater, und der Staat

- tut dagegen nichts
- oder hat dies durch eine Genehmigung abgesegnet (bzw. möchte dies tun).

Beim Eingriff ist die obige Objektformel mit einem Zusatz zu versehen, hier nach einem bekannten Beispiel:

Fall 7 – „Zwergenweitwurf": Ferdinand Wienecke möchte einen Wettkampf veranstalten, in dem Kleinwüchsige so weit wie möglich geworfen werden. Eingriff in das Recht aus Art. 1 Abs. 1 GG?

„Die Versagung von Schutz steht einem Eingriff gleich, wenn der Staat duldet oder genehmigt [hier bitte das Fallrelevante auswählen], *dass ein Mensch durch andere Private zum bloßen Objekt gemacht oder einer Behandlung ausgesetzt wird, die seine Subjektqualität prinzipiell infrage stellt."*

Für den Fall bedeutet dies:

- Das Werfen von Kleinwüchsigen als „sportlicher" Wettkampf ist ein Eingriff in die Würde der so zu Sportgeräten, also Objekten, degradierten Geworfenen (übrigens auch bei freiwilliger Mitwirkung).[66]
- Der Staat veranstaltet aber nicht selbst den „Zwergenweitwurf", sondern (je nach Fallgestaltung) duldet ihn oder erwägt, ihn zu genehmigen, oder hat ihn schon genehmigt. Dies ist als Versagung von Schutz einem Eingriff gleichzusetzen.

Zu beachten ist, dass eine solche Schutzpflicht nur *im Rahmen der Gesetze* durchgreift. Im Zwergenweitwurffall ist es möglich und daher auch geboten, Art. 1 Abs. 1 GG in den Begriff der „guten Sitten" hineinzulesen. Dieser findet sich in § 33a Abs. 2 Nr. 2 GewO: „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn zu erwarten ist, dass die Schaustellungen den guten Sitten zuwiderlaufen." Das Grundgesetz mindert dann den Beurteilungsspielraum in der Frage, was gegen die „guten Sitten" verstößt: Widerspricht das Verhalten der Privaten (Veranstalter, Werfer) der Menschenwürde, liegt automatisch auch ein Verstoß gegen die „guten Sitten" vor. Die Erlaubnis ist zu versagen.

D. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

„Der Eingriff in ein Freiheitsgrundrecht könnte[67] *verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies ist der Fall,*

- *soweit das Grundrecht einschränkbar ist,*
- *eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage vorliegt und*
- *diese verfassungskonform angewandt wird/wurde* [je nach Aufgabenstellung]. "

Entsprechend der optischen (in der Klausur nicht nachzumachenden) Darstellung des Obersatzes ergibt sich ein dreigliedriger Aufbau, dessen Erörterung in Teil 2 dieses Aufsatzes erfolgen wird.

65 St. Rspr., hier nach *BVerfG,* Beschl. v. 8.11.2006, 2 BvR 578/02, 2 BvR 796/02, Rn. 66; dito z. B. *BVerfG,* Beschl. v. 20.10.1992, 1 BvR 698/89 („Tanz der Teufel"), Rn. 107; vgl. *Linke,* JuS 2016, S. 888, 890 f. m. w. N.; grundlegend *Wintrich* in FS Laforet, 1952, S. 227, 235 f.; *Dürig* in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Vorauflage 1958, Art. 1 Abs. 1, Rn. 28, zitiert in *Herdegen* in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Mai 2009, Lfg. 55, Art. 1, Rn. 36.

66 Z. B. *VG Neustadt,* Beschl. v. 21.5.1992, 7 L 1271/92 („Zwergenweitwurf"), NVwZ 1993, S. 98, 99; *BVerwG,* Urt. v. 30.1.1990, 1 C 26/87 (Peepshow), Rn. 18; *Hufen,* JuS 2010, S. 1, 6, *Wienbracke,* GewArch 2016, S. 66–68.

67 Nicht „müsste", weil Arbeitsziel die Feststellung einer „Verletzung", also eines nicht gerechtfertigten Eingriffs ist.

Besuchen Sie uns auch im Internet unter : **www.mydvp.de**

Torsten F. Barthel/Günter Haurand/Jan Seybold/Torsten Wehrmann/Holger Weidemann*

Corona-Glossar I

Seit einigen Wochen hält die Corona-Krise Deutschland und weite Teile der Europäischen Gemeinschaft in Atem. Aber auch außereuropäische Staaten sind in starkem Maße betroffen. Die Herausforderungen betreffen u. a. die Gesellschaft, das Gesundheitswesen, die Wirtschaft und den Einzelnen. Prognosen der Fachleute deuten darauf hin, dass auch in der kommenden Zeit die Corona-Krise nicht nur Deutschland (weiter) herausfordern wird. Das nachfolgende Glossar soll einen Beitrag dazu liefern zu helfen, bestimmte Diskussionen zu versachlichen und notwendige Informationen zu geben.

- **Allgemeinverfügung**

In Zeiten der Corona-Krise entwickeln sich Allgemeinverfügungen der zuständigen Behörden zu einem zentralen Instrument, die Rechtsbeziehungen zwischen Bürgern, Unternehmen und öffentlicher Hand verbindlich zu gestalten. Beispielhaft sei auf die Allgemeinverfügungen der Stadt Koblenz zum Entfall von Unterricht und Betreuungsangeboten (Rheinzeitung vom 18.3.2020), des Landkreises Nienburg/Weser zur Beschränkung von Übernachtungen, Gaststätten, Restaurants, Werkstätten für behinderte Menschen, Tagesförderstätten für behinderte Menschen sowie vergleichbare Angebote der Eingliederungshilfe (Kreiszeitung vom 19.3.2020) und des Landes Niedersachsen zur Durchführung des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG; Nds. MBl. 2020, S. 419) verwiesen. Die Allgemeinverfügung wird in § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) definiert. So ist eine Allgemeinverfügung ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Die Besonderheit der Allgemeinverfügung bezieht sich damit auf den Adressatenkreis und den Gegenstand der verbindlichen Regelung. Sie ist ein Unterfall des Verwaltungsakts i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG. Damit gelten hinsichtlich des Verfahrens, der Rechtmäßigkeitsanforderungen und der Wirksamkeitsvoraussetzungen grundsätzlich die gleichen Vorgaben wie für einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG. Nur in engen Grenzen sind modifizierende Bestimmungen erlassen worden (s. z.B. § 28 Abs. 2 Nr. 5; § 39 Abs. 2 Nr. 5; § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG). Zur Vertiefung s. Beitrag von *Weidemann,* Basistext: Allgemeinverfügung in DVP 6-2020 sowie VGH München, Beschl. v. 30.3.2020 – 20 CS 20.611, BeckRS 2020, 4616, beck-online, zu Corona-Allgemeinverfügung.

- **Amtshilfe**

Die Amtshilfe der Verwaltungsbehörden ist in den §§ 4 – 8 VwVfG geregelt. Sie stellt einen Spezialfall des in Art. 35 Abs. 1 GG enthaltenen allgemeinen Grundsatzes dar, wonach sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe leisten. Amtshilfe bedeutet hier, dass eine staatliche Stelle im Einzelfall einer anderen Stelle ergänzende Hilfe leistet, die Aufgabe (und die Verantwortung) also nicht komplett übernimmt.

Für den (Hilfs-)Einsatz der Bundeswehr gibt es allerdings engere Grenzen, weil Art. 87a Abs. 2 GG diesen außer zur Verteidigung nur in ausdrücklich genannten Fällen zulässt. Ein **„Einsatz"** im Sinne dieser Vorschriften ist bereits dann anzunehmen, sobald personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- und Einschüchterungspotenzial genutzt werden. Verwendungen, die kein Einsatz militärischer/vollziehender Gewalt sind, bleiben aber möglich. **Technische Hilfe, Überlassung von Personal und Einrichtungen** ist auf der Grundlage der Amtshilfe daher zulässig (vgl. *Münkler* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke: GG Grundgesetz, 14. Auflage 2017, Art. 35 Rn. 18 f.). Auf dieser Grundlage werden z.B. mikrobiologische Untersuchungen durchgeführt, Hilfe bei der Beschaffung von Schutzausstattung geleistet oder Personen aus dem Ausland zurückgeholt (zu Einzelheiten vgl. https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/coronavirus-bundeswehr).

Daneben bleibt die Möglichkeit, im Fall von **Naturkatastrophen** die Hilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz GG in Anspruch zu nehmen. Dazu zählen **Massenerkrankungen.** Überregionale Katastrophenfälle eröffnen auch die Möglichkeit einer Bundesintervention aufgrund von Art. 35 Abs. 3 GG. Die Bundeswehr kann in diesen Fällen die Polizeikräfte der Länder unterstützen und dabei auch polizeiliche Befugnisse wahrnehmen (vgl. *Münkler*, a.a.O., Rn. 34 ff. bzw. 48 ff.).

- **Ausgangsbeschränkung**

Das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege hat zur Bekämpfung der Corona-Pandemie eine Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung erlassen. Danach müssen Menschen physische und soziale Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands reduzieren und einen räumlichen Abstand einhalten (§ 1 Abs. 1 BayCoronaV). Die Bürgerinnen und Bürger dürfen demnach die eigene Wohnung nur noch verlassen, wenn sie dafür einen triftigen Grund haben. Dazu gehört der Weg zur Arbeit, notwendige Einkäufe oder Arztbesuche; auch Spaziergänge etwa in der Familie mit Abstand zu anderen bleiben möglich. Zudem sind Gastronomiebetriebe jeder Art (§ 1 Abs. 2 BayCoronaV) sowie Besuche bestimmter Einrichtungen (§ 1 Abs. 3 BayCoronaV) und das Verlassen der eigenen Wohnung ohne triftige Gründe (§ 1 Abs. 4 und 5 BayCoronaV) untersagt. Die sog. Ausgangsbeschränkung entspricht großenteils dem *Kontaktverbot,* geht aber grundsätzlich darüber hinaus. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat einen Eilantrag auf Außervollzugsetzung der entsprechenden Verordnung am 26.3.2020 (Vf. 6-VII-20) abgelehnt. Die mit der Ausgangsbeschränkung verbundenen Grundrechtseingriffe seien zwar tief greifend, der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung überwiege aber. Die Ausgangsbeschränkung ist die mildere Form der *Ausgangssperre*.

* Prof. *Torsten F. Barthel,* LL.M., ist Professor für Allgemeines Verwaltungsrecht an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) und als Rechtsanwalt tätig, Reg.-Dir. *Günter Haurand* ist Dozent an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. *Jan Seybold* ist hauptamtlicher Dozent an der HSVN und u.a. Fachkoordinator für Privat-/Zivilrecht sowie Kommunalrecht, Hochschulreferent *Torsten Wehrmann,* M.A., wirkt an der HSVN, Prof. *Holger Weidemann* ist Vizepräsident an der HSVN

- **Ausgangssperre**

Der Begriff „Ausgangssperre" bezeichnet das politisch, militärisch bzw. ordnungsrechtlich angeordnete Verbot, öffentliche Straßen oder Plätze zu betreten (Betretungsverbot) bzw. die Wohnung zu verlassen und zu bestimmten Zeiten auszugehen (Ausgehverbot); sie kann auch als eine Art Hausarrest, als eine Absonderung oder als ein Ausgangsverbot) bezeichnet werden. Für unterschiedlich definierte Personen mit systemrelevanten Berufen gibt es Ausnahmen von der verhängten Sperre. Ebenso werden Ausnahmen für bestimmte Anlässe vorgesehen. Berechtigte können mit Passierscheinen ausgestattet werden. Sie wird auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG erlassen. Die wirtschaftlichen Folgen einer Ausgangssperre, z.B. durch Stilllegungen (Shutdown), hängen von Dauer und Umfang ab. Für 2020 rechnet die Europäische Zentralbank wegen der Covid-19-Pandemie für die Länder der Eurozone mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 5 Prozent (vgl. FAZ Nr. 67/2020 v. 19.3.2020, S. 17).

- **Corona**

Coronaviren sind Gruppe von Viren, zu der auch das derzeit weltweit grassierende Virus Sars-CoV-2 gehört. Da es anfangs keinen Namen trug, sprach man in den ersten Wochen vom „neuartigen Coronavirus". Der Name „Corona" (lat. corona = Kranz, Krone) bezieht sich auf das Aussehen dieser Viren unter dem Elektronenmikroskop. Die Fortsätze auf ihren kugelförmigen Hüllen erinnern an eine Krone oder einen Strahlenkranz.
Coronaviren wurden erstmals Mitte der 1960er-Jahre identifiziert. Sie können sowohl Menschen als auch verschiedene Tiere infizieren. Sie verursachen beim Menschen verschiedene Krankheiten, von gewöhnlichen Erkältungen bis hin zu gefährlichen oder sogar potenziell tödlich verlaufenden Krankheiten. In jüngerer Vergangenheit gehörten dazu das „Middle East Respiratory Syndrome" (MERS) oder das „Severe Acute Respiratory Syndrome" (SARS).[1]

- **Covid-19**

Die durch das Coronavirus Sars-CoV-2 ausgelöste Atemwegskrankheit wurde „Covid-19" (Coronavirus-Disease-2019) genannt. Covid-19-Patienten sind dementsprechend Menschen, die das Virus Sars-CoV-2 in sich tragen und Symptome zeigen.

- **„Covid-19-Tarifvertrag" für den öffentlichen Dienst**

Die Sozialpartner (ver.di; dbb-Tarifunion und VKA) haben sich auf einen Tarifvertrag („Covid-19-Tarifvertrag") zur Regelung der Kurzarbeit im Bereich der Kommunen verständigt. Der Tarifvertrag soll einerseits den Belastungen der Kommunen z.B. durch Schließung von kommunalen Einrichtungen (z.B. Bädern, Bibliotheken, Museen) Rechnung tragen und andererseits betroffene Beschäftigte im öffentlichen Dienst absichern. Ziel ist es, in den betroffenen Betrieben u.a. betriebsbedingte Kündigungen während der Kurzarbeit und für drei Monate danach auszuschließen. Die tariflichen Regelungen über die Kurzarbeit erstrecken sich nicht durch die kommunale Kernverwaltung und durch den Sozial- und Erziehungsdienst. Um die Beschäftigten während der Kurzarbeit materiell abzusichern, wird das Kurzarbeitergeld auf 95 Prozent (für die Entgeltgruppen EG 1 bis 10) bzw. 90 Prozent (ab EG 11) der Nettoentgeltdifferenz aufgestockt. Der Tarifvertrag tritt am 1.4.2020 in Kraft und hat eine Laufzeit bis zum 31.12.2020.

- **Epidemie**

Eine Epidemie beschreibt das vorübergehende und erst seit Kurzem festgestellte Auftreten einer Erkrankung. Dabei tritt die Erkrankung unkontrolliert in einer zunehmenden Häufigkeit auf und umfasst auch viele Neuerkrankungen. Eine Epidemie bleibt regional beschränkt, wird also nicht zum globalen Krankheitsphänomen. Ein Beispiel für eine Epidemie ist das Ebolafieber, an dem zwischen 2014 und 2016 in mehreren Staaten Westafrikas mehr als 28.000 Menschen erkrankten und in dessen Folge mehr als 11.000 Menschen starben.[2]

- **Epidemische Lage von nationaler Tragweite**

Die aktuelle Corona-Krise zeigt, dass im seuchenrechtlichen Notfall das Funktionieren des Gemeinwesens erheblich gefährdet sein kann. So kann in einer sich dynamisch entwickelnden, grenzüberscheitenden Ausbruchssituation einer ansteckenden Krankheit, die sich auf die gesamte Bundesrepublik auswirkt, eine erhebliche Gefährdung für die öffentliche Gesundheit eintreten. Eine derartige Gefahrensituation wird nur begrenzt mit Maßnahmen der einzelnen Bundesländer eingedämmt werden können. Der Gesetzgeber hat auf diese neue Bedrohungslage reagiert und das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite erlassen (BGBl. I S. 587; s. dazu BT-Drs. 19/18111, S. 1 ff.). Die zentralen neuen Rechtsvorschriften sind zeitlich befristet (s. Art. 2, 3 und 7 des Gesetzes). Der Bundestag stellt fest, dass eine derartige Gefährdungslage existiert (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG). Soweit sich die Lage entspannt hat, hebt der Gesetzgeber diese Feststellung auch wieder auf (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IfSG). Mit diesem Gesetz werden dem zuständigen Fachminister und der Bundesregierung zusätzliche Kompetenzen zugewiesen, um so einer Destabilisierung des Gesundheitswesens vorzubeugen. So wird der Bundesminister für Gesundheit u.a. ermächtigt, Anordnungen und Rechtsverordnungen zu erlassen, um Maßnahmen

- zur Grundversorgung mit Arzneimitteln, einschließlich Betäubungsmitteln, Medizinprodukten, Labordiagnostik, Hilfsmitteln, Gegenstände der persönlichen Schutzausrüstung und Produkten zur Desinfektion,
- zur Stärkung der personellen Ressourcen im Gesundheitswesen und
- zur Reduzierung der pflegerischen Standards in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen

zu treffen. Die (notwendigen) Rechtsverordnungen können ohne Beteiligung des Bundesrates erlassen werden.

Zudem wird die Möglichkeit geschaffen (§ 5a IfSG), dass den in der Vorschrift genannten Angehörigen von Gesundheitsfachberufen die Befugnis zur Ausübung von heilkundlichen Tätigkeiten übertragen werden können.

1 https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html

2 https://www.rnd.de/wissen/corona-unterschied-epidemie-pandemie-und-endemie-GVUJGPBNXFBVBPPDVW4IXGNYHI.html

- **Exponentielle Steigerung**

Exponentielle Steigerung – auch unbegrenztes bzw. freies Wachstum bzw. Steigerung genannt – beschreibt ein mathematisches Modell für einen Prozess, bei dem sich die Bestandsgröße in jeweils gleichen Zeitschritten immer um denselben Faktor verändert. Der Wert der Bestandsgröße kann im zeitlichen Verlauf entweder steigen (exponentielle Zunahme) oder abnehmen (exponentieller Zerfall oder exponentielle Abnahme). Der Bestand (wie auch die Wachstumsgeschwindigkeit) eines positiven exponentiellen Prozesses ist (massiv) größer als beim linearen Wachstum.
Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um die Ausbreitung einer Epidemie (sog. Reproduktion) mathematisch abzubilden. Am eingängigsten ist die Verdopplungszeit: Das ist die Zeitspanne, nach der sich die Zahl der Infizierten jeweils verdoppelt hat. Dabei darf man nicht unterschätzen, wie stark sich exponentielles Wachstum beschleunigt: Beispielsweise sind nur zehn Verdopplungszyklen nötig, um von tausend Fällen auf eine Million Fälle zu kommen. Bei einer Verdopplungszeit von sieben Tagen wäre das nach zehn Wochen erreicht, bei einer Verdopplungszeit von drei Tagen bereits nach einem Monat. Vom Abflauen einer Epidemie kann man sprechen, sobald die Verdopplungszeit größer wird.

- **Fake News**

Fake News setzt sich aus den Begriffen „Fake" (engl. Fälschung, gefälscht) und „News" (engl. Nachrichten) zusammen. Fake News sind also gefälschte Nachrichten. Inhaltlich handelt es sich dabei um Meldungen, die falsch, unwahr und durch keine geeigneten Quellen belegt oder bestätigt sind. Nicht immer werden die Meldungen mit reißerischen Schlagzeilen oder gefälschten Bildern ausgestattet, so dass sie leicht mit seriösen Meldungen verwechselt werden können. Den meisten Fake News ist gemein, dass sie den Eindruck erwecken, als handele es sich um echte Nachrichten. Das ist der wesentliche Unterschied zu satirischen Meldungen, bei denen ein Witz oder eine humorige Übertreibung erkennbar ist.
Fake News sollen die Meinungsbildung der Empfängerinnen und Empfänger beeinflussen. Im Internet sind Fake News häufig so angelegt, durch Anklicken, Liken und Weiterleiten verbreitet zu werden. Mit Fake News wird nicht nur Geld verdient, sondern es wird vor allem versucht, Einfluss zu nehmen auf gesellschaftliche und politische Willensbildungsprozesse. In einigen Fällen sollen einfach nur Ängste und Panik geschürt werden.[3]
Fake News können von jeder Einzelperson erfunden und verbreitet werden. Seriöse Nachrichten werden hingegen auf ihren Wahrheitsgehalt, auf verlässliche Quellen, auf wissenschaftliche Fakten oder auf Zeugenaussagen hin überprüft. Sofern gegenteilige Aussagen oder Widersprüche bestehen, wird in seriösen Meldungen zumeist darauf hingewiesen. Bei Zitaten und Zahlen werden die Quellen genannt. Im besten Fall erfolgt die Herausgabe einer seriösen Nachricht durch eine finanziell und politisch von staatlichen Organen unabhängige Stelle.

Im Zuge der Corona-Krise sind neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und großen Zeitungsverlagen beispielsweise folgende Quellen als seriös anzusehen:

- Robert-Koch-Institut (www.rki.de)
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (www.infektionsschutz.de/coronavirus)
- Bundesregierung (www.bundesregierung.de)
- Coronavirus Resource Center (https://coronavirus.jhu.edu/map.html)
- Podcast von NDR-Info mit Christian Drosten (www.ardaudiothek.de/coronavirus-update-mit-christian-drosten/72451786)
- Podcast „Die Wahrheit in Zeiten von Corona" (https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/306942/corona-und-verschwoerungstheorien)

- **Hilfspaket(e)**

Der Bundestag verabschiedete im März 2020 – mit Zustimmung des Bundesrates – ein umfassendes Hilfspaket zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise. In einem umfassenden Gesetzespaket wurden Hilfen für besonders betroffene Personen, Unternehmen und Einrichtungen beschlossen. Insbesondere die nachfolgend genannten Gesetze regeln unterschiedliche Aspekte dieser Hilfen bzw. schaffen die notwendigen Voraussetzungen:

- **Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz** (WStF; BGBl. I, S. 543; BT-Drs. 19/18109 S. 1 ff.) Dieses Gesetz sieht die Errichtung eines nichtrechtsfähigen Sondervermögens „Wirtschaftsstabilisierungsfonds – WSF" vor. Aus diesem Fond soll die Realwirtschaft finanziell unterstützt werden, um für einen begrenzten Zeitraum die notwendigen Maßnahmen zur Stabilisierung der Volkswirtschaft und zur Sicherung von Arbeitsplätzen zu gewährleisten.
- **Nachtragshaushaltsgesetz 2020** (BGBl. I, S. 556; BT-Drs. 19/18100 S. 1 ff.) Dieser Nachtragshaushalt schafft die finanzrechtlichen Voraussetzungen, damit die geplanten Transferleistungen auch abgewickelt werden können. Der Kreditrahmen des Bundes ist um ca. 156 Mrd. Euro ausgeweitet worden. Diese Ausdehnung der Nettokreditaufnahme berührt die *Schuldengrenze*.
- **Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht** (BGBl. I, S. 569; BT-Drs. 19/18110) Es handelt sich um ein Artikelgesetz, das (u. a.) für eine bestimmte Zeit die Stellung eines notwendigen Insolvenzantrags suspendiert, in der Strafprozessordnung eine Hemmung der zulässigen Unterbrechungsfristen vorsieht und Kündigungen von Miet- und Pachtverhältnissen beschränkt.
- **Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2** (Sozialschutz-Paket; BGBl. I, S. 575; BT-Drs. 19/18107) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II bzw. die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII sichern den Lebensunterhalt, wenn keine vorrangigen Hilfen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen aufgrund von Covid-19 greifen. Diese Leistungen sollen in einem vereinfachten Verfahren schnell und unbürokratisch zugänglich gemacht werden, um die Betroffenen zeitnah unterstützen zu können.
- **Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld** (BGBl. I, S. 493) *Kurzarbei-*

3 https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/239951/fake-news

tergeld. S. zudem Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit (BGBl. I S. 595).

- **Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen** (COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz; BGBl. I, S. 580; BT-Drs. 19/18112, S. 1 ff.) Dieses Gesetz sieht (u.a.) Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser aufgrund von Sonderbelastungen durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 vor.

Auch auf Länderebene sind finanzielle Unterstützungsmaßnahmen verabschiedet worden. Beispielhaft sei auf Niedersachsen verwiesen. Durch Verabschiedung eines Nachtragshaushaltsplans (Nds.GVBl. 2020, S. 41; dazu LT-Drs. 18/6095 S. 1 ff.) sind Mittel im Umfang von 1,4 Mrd. Euro bereitgestellt worden, um Schutzausrüstungen für den Gesundheitsdienst zu beschaffen und kurzfristig Betriebe und Unternehmen mit ausreichend Liquidität ausstatten zu können. Zudem würde der Bürgschaftsrahmen auf drei Mrd. Euro angehoben.

- **Infektionsschutzgesetz**

Das aus dem Jahr 2000 stammende Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG; BGBl. I, S. 1045) verfolgt den grundlegenden Zweck, übertragbare Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Erfasst werden aber nur derartige Krankheiten, die von einer gewissen Erheblichkeit sind. Der vom Gesetzgeber formulierte Schutzanspruch basiert auf verschiedenen Säulen:

- **Vorbeugung;** hierzu gehört (u.a.) die Aufklärung der Bevölkerung über gesundheitliche Risiken und mögliche Schutzmaßnahmen, Schutzimpfungen, die aktive Förderung der Gesundheitsforschung und die Sammlung von relevanten Gesundheitsdaten.
- **Maßnahmen zum frühzeitigen Erkennen von Infektionen;** s. umfangreiche Meldepflichten (§§ 6 ff. IfSG).
- **Maßnahmen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionskrankheiten;** das IfSG enthält umfangreiche Ermächtigungsgrundlagen, um übertragbare Krankheiten verhüten (§§ 16 ff.) oder aber bekämpfen (§§ 24 ff.) zu können.
- **Anordnung von Genehmigungserfordernissen;** so bedarf unter bestimmten Voraussetzungen derjenige, der Krankheitserreger in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringen, sie ausführen, aufbewahren, abgeben oder mit ihnen arbeiten will, der Erlaubnis (vgl. § 44 ff.).

Wiederholt ist das Gesetz an veränderte Herausforderungen angepasst worden; zuletzt durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. → *S. dortiges Stichwort*. Vertiefung zum IfSG: S. Beitrag *Barthel/Weidemann* in diesem Heft, S. 171 ff.

- **Informelles Verwaltungshandeln**

Der klassische Weg des Staats, ein bestimmtes Verhalten der Bürger zu erreichen, ist die direkte Anweisung, der Befehl etwas zu tun oder zu lassen. Diese Methode hat den Vorteil der Klarheit und der Möglichkeit, den Befehl im Einzelfall notfalls zwangsweise durchsetzen zu können (s. dazu das Thema „Verwaltungsvollzug"). Auch Gesetze enthalten klare Anweisungen, deren Missachtung als Ordnungswidrigkeit geahndet werden oder sogar zur Strafbarkeit führen kann.
Bevor es allerdings so weit kommt, können staatliche Stellen mit informellen Mitteln versuchen, das Verhalten zu beeinflussen. Ein ernsthafter **Appell** an die Bevölkerung, z.B. in einer Ansprache der Bundeskanzlerin oder der Ministerpräsidenten, kann auch bereits einen großen Effekt haben, wenn die richtigen Worte gefunden werden. Auch im Einzelfall kann die Verwaltung z.B. mittels einer sog. **Gefährderansprache** (vgl. *Becker*, DVP 2019 S. 98 und 137; vgl. auch *Haurand*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2019, S. 132 ff.) versuchen, ein rechtswidriges Verhalten zu verhindern, indem die tatsächliche und rechtliche Lage noch einmal eindringlich geschildert wird. Sofern dies wirkt, können befehlende, ahndende und zwingende Maßnahmen unterbleiben.
Dies bedeutet allerdings nicht, dass die informellen Methoden rechtlich irrelevant wären. Je nach Intensität und Inhalt der „Ansprache" kann diese bereits als **Eingriff** eingestuft werden, was nach dem Grundsatz des **Vorbehalts des Gesetzes** einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Auch **amtliche Warnungen** unter Nennung bestimmter Firmen, deren Produkte oder Dienstleistungen nicht mehr genutzt werden sollten, können nicht nach Belieben ausgesprochen werden, weil dies einen Eingriff in den Gewerbebetrieb darstellt (vgl. *Haurand* a.a.O., S. 129 ff.). Sofern allerdings sogar die Voraussetzungen für ein Verbot vorlägen, ist auch ein vorheriger Appell als milderes Mittel (s.u. zur Verhältnismäßigkeit) zulässig, wenn dies noch Erfolg verspricht.

- **Johns-Hopkins-Universität**

Die Johns Hopkins University ist eine private Universität in Baltimore (Maryland) in den Vereinigten Staaten. Es handelt sich um eine Spitzenuniversität, mit deren Namen mehrere Nobelpreisträger verbunden sind. Das Coronavirus Resource Center des Bereichs Johns Hopkins Medicine veröffentlicht u.a. eine Weltkarte, auf der die Coronavirus-Infektionen aller Länder der Erde in Echtzeit dargestellt werden. Diese Karte wird auch von den Gesundheitsbehörden vieler Länder und von Medien zur Darstellung der Verbreitung der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Covid-19-Krankheit benutzt.[4]

- **Katastrophenfall (im Kontext mit Corona)**

Am 16.3.2020 rief der bayerische Ministerpräsident wegen der Corona-Pandemie den Katastrophenfall aus. In Art. 35 GG ist der sog. „Katastrophennotstand" geregelt. Hiernach darf der Bund die grundsätzlich den Bundesländern zustehende Kompetenz zur Bekämpfung eines durch Naturkatastrophen oder einen Unglücksfall entziehen, wenn sich diese Gefahren auf mehr als nur ein Bundesland auswirken und die betroffenen Länder zur wirksamen Bekämpfung nicht fähig oder nicht willens sind. Grundsätzlich sind aber nach Art. 70 GG die Bundesländer zuständig, u.a. nach ihren Katastrophenschutzgesetzen. Beispielsweise obliegt es den Ländern, den Katastrophenfall festzustellen, die zuständigen Katastrophenschutzbehörden festzulegen, einen Notfall- oder Katastrophenschutzplan aufzustellen und weitere konkrete Maßnahmen festzulegen. Die konkreten Rechtsgrundlagen dafür sind beispielsweise in Bayern im BayKSG, in Niedersachsen im NKatSG, in Nordrhein-Westfalen

4 https://coronavirus.jhu.edu/map.html

im BHKG, in Rheinland-Pfalz im LBKG und in Sachsen-Anhalt im KatSG-LSA enthalten.
Als Folgen der Feststellung eines Katastrophenfalles können die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 1 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) eingeschränkt werden (vgl. z.B. § 34 NKatSG, § 48 BHKG, § 40 LBKG und § 27 KatSG LSA). Interessant ist, dass beispielsweise Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt auch das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG als einschränkbares Grundrecht in seine einschlägigen Gesetze aufgenommen haben, während dies z.B. in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen nicht der Fall ist.

- **Kontaktverbot**

Ein Kontaktverbot – nicht zu verwechseln mit der strafprozessualen Kontaktsperre (Unterbrechung jedweder Verbindung eines Straf- oder Untersuchungsgefangenen mit anderen Gefangenen und der Außenwelt) – kann sich unmittelbar auf § 28 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 IfSG stützen. Es verbietet, grob gesagt, Zusammenkünfte in der Öffentlichkeit: Wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen; sie kann auch Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte nicht zu betreten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Alternativ können die Landesregierungen auf der Grundlage des § 32 IfSG unter denselben Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen. Bspw. nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BbgSARS-CoV-2-EindV sind öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen sowie Versammlungen und sonstige Ansammlungen untersagt. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 BbgSARS-CoV-2-EindV bleiben davon u.a. die Regeln zum Aufenthalt im öffentlichen Raum unberührt. Nach § 11 Abs. 1 BbgSARS-CoV-2-EindV wird jeder angehalten, die physischen und sozialen Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstandes auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren und wo immer möglich einen Mindestabstand zwischen Personen von 1,5 m einzuhalten. Gemäß § 11 Abs. 2 BbgSARS-CoV-2-EindV ist das Betreten öffentlicher Orte untersagt. Öffentliche Orte sind insbesondere öffentliche Wege, Straßen, Plätze, Verkehrseinrichtungen, Grünanlagen und Parks. § 11 Abs. 3 BbgSARS-CoV-2-EindV regelt einen Ausnahmekatalog, etwa ist der Aufenthalt im öffentlichen Raum alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Haushalts gestattet.
Weil bei Menschenansammlungen Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden können, stellt § 28 Satz 2 Hs. 1 IfSG klar, dass Anordnungen auch gegenüber Veranstaltungen oder sonstigen Zusammenkünften von Menschen sowie gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen ergehen können („Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit"). Schließlich können auch (sonstige) Dritte („Nichtstörer") Adressat von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen (BVerwG, Urt. v. 22.3.2012, BVerwGE 142, 205 unter Hinweis auf BT-Drs. 8/2468 S. 27).
Kontaktverbote stehen unter strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalten, sowohl zeitlich als auch vom Umfang her. Dem Verordnungsgeber ist dabei grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zuzubilligen. Die gegenwärtigen Verordnungen dürften den gesetzlichen Anforderungen genügen (vgl. aktuell zur BbgSARS-CoV-2-EindV: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.3.2020 – 11 S 12/20, BeckRS 2020, 4408, beck-online).
Gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG zuwiderhandelt. Sogar fahrlässiges Handeln wird gemäß § 75 Abs. 4 IfSG sanktioniert und mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft.

- **Kurzarbeitergeld**

Die Rechtsgrundlage des von der Agentur für Arbeit zu zahlenden Kurzarbeitergelds findet sich in §§ 95 ff. SGB III. Der Gesetzgeber hat Erleichterungen für den Zugang beschlossen. Sie gelten mit Wirkung zum 1.3.2020 und sind bis 31.12.2020 befristet. Wenn Betriebe aus wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund eines unabwendbaren Ereignisses die Arbeitszeit vorübergehend verringern und Kurzarbeit anzeigen, haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Leistungsanspruch, wenn in einem Betrieb ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, in dem Betrieb mindestens eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer beschäftigt ist und die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen (vor allem eine ungekündigte versicherungspflichtige Beschäftigung). Voraussetzungen für einen erheblichen Arbeitsausfall sind erfüllt, wenn er auf wirtschaftlichen Gründen, insbesondere einer schlechten Konjunkturlage oder einem unabwendbaren Ereignis (z.B. Coronavirus-bedingte Absatzkrise und/oder behördliche Anordnung) beruht, er vorübergehend und nicht vermeidbar ist und in dem betroffenen Betrieb im Anspruchszeitraum (Kalendermonat) mindestens ein Drittel der Beschäftigten wegen des Arbeitsausfalls ein um mehr als 10 % vermindertes Entgelt erzielt. Zudem muss mit Wahrscheinlichkeit innerhalb der Bezugsdauer wieder mit dem Übergang zur Vollarbeit gerechnet werden kann.
Die gesetzliche Bezugsdauer beträgt zwölf Monate, sie kann durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf bis zu 24 Monate verlängert werden. Das Kurzarbeitergeld berechnet sich nach dem Nettoentgeltausfall. Die Kurzarbeitenden erhalten grundsätzlich 60 % des ausgefallenen pauschalierten Nettoentgelts. Lebt mindestens ein Kind mit im Haushalt, beträgt das Kurzarbeitergeld 67 % des ausgefallenen pauschalierten Nettoentgelts.[5]

- **Notstand**

Ein „Notstand" mit entsprechenden Folgemaßnahmen, die auf Bundesebene getroffen werden können, sind vor allem militärischer Art. So wird der Spannungsfall gem. Art. 80a GG vom Bundestag festgestellt, der Verteidigungsfall gem. Art. 115a GG durch Bundestag und Bundesrat. Den Einsatz der Bundeswehr zur Amtshilfe (Art. 35 GG) und im inneren Staatsnotstand (Art. 87a, 91 GG) kann die Bundesregierung selbst beschließen. Die Vorschriften gehören zu den sog. „Notstandsgesetzen", die 1968 gegen den Widerstand der außerparlamentarischen Opposition (APO) beschlossen worden sind. Als Notstandsgesetze werden auch rund zehn Sicherstellungs-

5 In der Politik wird die stu≠fenweise Anhebung des Kurarbeitergeldes diskutiert.

gesetze bezeichnet, die das öffentliche Leben und die militärische Verteidigung sichern sollen. In der Regel sind sie auf den Spannungs- und Verteidigungsfall beschränkt. Das Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) gilt aber auch, wenn die Bundesregierung eine Versorgungskrise festgestellt hat. Die Behörden können dann etwa Lebensmittel beschlagnahmen und öffentlich verteilen, sie können Unternehmen auch zur Erzeugung von Lebensmitteln verpflichten. Der Freistaat Bayern hat einen Notstand – nicht zu verwechseln mit der Katastrophe nach § 4 BayKatSchutzG (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayIfSG) und dem bundesrechtlichen Notstand – ausgerufen. Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayIfSG können der Ministerpräsident oder der für Gesundheitsfragen zuständige Staatsminister den landesrechtlich fundierten Gesundheitsnotstand (formlos, etwa durch Presse, Rundfunk oder andere geeignete Kommunikationsmittel) ausrufen, wenn eine übertragbare Krankheit im Sinne des IfSG (Bund) in der bayerischen Bevölkerung so zahlreich oder in so schwerer Ausprägung auftritt oder aufzutreten droht, dass die Versorgungssicherheit durch das öffentliche Gesundheitswesen ernsthaft gefährdet erscheint. Die Rechtsfolge beschreibt Art. 2 Abs. 1 BayIfSG, wonach die zuständige Behörde bei jedermann medizinisches, pflegerisches oder sanitäres Material beschlagnahmen kann, soweit dies zur Aufrechterhaltung der notwendigen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. Die zuständige Behörde kann nach Art. 6 Abs. 1 BayIfSG von jeder geeigneten Person – damit auch von sog. Nichtstörern – die Erbringung von Dienst-, Sach- und Werkleistungen verlangen, soweit das zur Bewältigung des Gesundheitsnotstands erforderlich ist. Sie kann jede geeignete Person unter gleichen Voraussetzungen auch zur Erbringung von Dienst-, Sach- und Werkleistungen an Einrichtungen der medizinischen oder pflegerischen Versorgung zuweisen und verpflichten. Die Befugnisse des BayIfSG sollen die katastrophenrechtlichen Kompetenzen in keiner Weise einschränken, sondern neben und zusätzlich zu ihnen die Handlungsmöglichkeiten des Staates erweitern. Beide Instrumente sollen daher pragmatisch nebeneinander Anwendung finden können (vgl. BayLT-Drs. 18/6945 S. 6).

- **Pandemie**

Eine Pandemie bezeichnet eine weltweite Epidemie. Nicht selten kommt es zu Influenzapandemien, also zu weltweiten Grippewellen, verursacht durch Influenzaviren. Die Influenzapandemien des vergangenen Jahrhunderts gingen mit Erkrankungs- und Sterberaten einher, die übliche, auch schwere Influenzawellen übertrafen. Die Weltgesundheitsorganisation hat bereits 2009 darauf hingewiesen, dass ein pandemisches Virus, das bei gesunden Menschen überwiegend vergleichsweise milde Symptome verursacht, durch die hohe Zahl von Erkrankten in einem begrenzten Zeitraum die Gesundheitssysteme eines Staates überlasten könne („Assessing the severity of an influenza pandemic" vom 11.5.2009).[6] Beispiele für Pandemien in der jüngeren Vergangenheit waren die Atemwegserkrankung Sars, der zwischen 2002 und 2003 weltweit rund 1.000 Menschen zum Opfer fielen, und die Schweinegrippe, an der weltweit mehr als 18.000 Menschen starben.

- **Rechtsschutz**

Das Rechtsstaatsprinzip eröffnet Personen, die in ihren Rechten beeinträchtigt werden, die Möglichkeit zum Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Der konkrete Weg ist allerdings insbesondere abhängig von den Maßnahmen, die getroffen wurden.

Gegen **formelle Gesetze** kann als letztes Mittel eine Verfassungsbeschwerde erhoben werden, bei Bundesgesetzen aufgrund von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, bei Landesgesetzen zu den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder. Andere Gerichte haben nicht die sog. Verwerfungskompetenz, sind also an bestehende Gesetze gebunden. Allenfalls eine Vorlage an das Verfassungsgericht (vgl. Art. 100 GG) ist möglich, wenn das Gericht das Gesetz für verfassungswidrig hält.

Rechtsnormen unterhalb der formellen Gesetze, insbesondere also Rechtsverordnungen der Bundes- und Landesministerien, kommunale Satzungen und Polizeiverordnungen, können hingegen durch jedes Gericht für rechtswidrig (und damit nichtig) erachtet werden. Rechtsfolge ist dann allerdings nicht eine allgemeine Nichtigkeit mit Gesetzeswirkung, sondern nur die Nichtanwendung im konkreten Fall (sog. **inzidente Normenkontrolle,** vgl. *Haurand*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2019, S. 166). Ein Verwaltungsakt aufgrund der Norm wird dann aufgehoben, ein Bußgeld aufgrund einer nichtigen Verordnung ist unzulässig, der Betroffene wird freigesprochen.

§ 47 VwGO eröffnet jedoch auch die Möglichkeit, im Wege der sog. **abstrakten Normenkontrolle** (landesrechtliche) Verordnungen und Satzungen vor dem OVG/VGH für nichtig erklären zu lassen. Dies führt gem. § 47 Abs. 5 VwGO dann zur „flächendeckenden" Nichtigkeit, d.h. zur Nichtanwendbarkeit in allen weiteren Fällen.

Gegen **Verwaltungsakte** einschließlich der Sonderform einer **Allgemeinverfügung** besteht die Möglichkeit einer Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO, ggf. nach vorherigem Widerspruchsverfahren (§ 68 ff. VwGO). Wenn sich somit jemand durch eine Regelung zur Schließung seines Geschäfts oder zum Aufenthalt im Freien zu Unrecht eingeschränkt sieht, so kann er innerhalb der Klage-/Widerspruchsfrist (regelmäßig ein Monat) den statthaften Rechtsbehelf einlegen und die gerichtliche Aufhebung verlangen. Nach Ablauf der Frist wird die Maßnahme allerdings unanfechtbar/bestandskräftig, ein Rechtsbehelf dann unzulässig. Verwaltungsakte sind zwar regelmäßig erst **vollziehbar,** wenn sie bestandskräftig sind, weil Rechtsbehelfe aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 1 VwGO). Der Gesetzgeber kann jedoch eine andere Regelung treffen, so z.B. in § 16 Abs. 8 und § 17 Abs. 6 IfSG. Dann kann zwar gegen eine Maßnahme geklagt werden, sie muss aber trotzdem sofort befolgt werden. Sie kann dann auch zwangsweise durchgesetzt werden (s.u. zum Verwaltungsvollzug); Verstöße gegen vollziehbare Anordnungen können als Ordnungswidrigkeit oder bei Vorsatz sogar als Straftat verfolgt werden. Erst bei erfolgreicher Klage oder dann, wenn das Gericht eine einstweilige Regelung nach § 80 Abs. 5 VwGO trifft, muss der Anordnung nicht (mehr) gefolgt werden.

Gegen **Bußgeldbescheide** kann innerhalb von zwei Wochen Einspruch erhoben werden, was zu einer Überprüfung durch die Staatsanwaltschaft und einer neuen Entscheidung durch das Amtsgericht führen kann. Hat man hingegen ein **Verwarnungsgeld** gezahlt, dann ist die Angelegenheit damit endgültig erledigt. Man kann nachträglich nicht seine Unschuld geltend machen und das Geld zurückfordern. Die Behörde kann aber auch die Verwarnung nicht mehr aufheben und ein höheres Bußgeld verlangen.

- **Robert-Koch-Institut**

Das Robert-Koch-Institut (RKI) ist ein Bundesinstitut im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit. Es handelt

6 https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/Pandemie/FAQ18.html

sich nach § 2 BAG-Nachfolgegesetz[7] um eine selbstständige Bundesoberbehörde mit Sitz in Berlin. Das BAG-NachfG weist dem RKI im § 2 Abs. 3 bestimmte Tätigkeitsbereiche zu. Sie reichen von Erkennung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren und nicht übertragbaren Krankheiten (Nr. 1) bis zur Klärung gesundheitlicher Fragen des Transports gentechnisch veränderter Organismen und Produkte (Nr. 9). Eine weitere Konkretisierung hat der Aufgabenbereich des RKI durch § 4 IfSG erfahren. So hat das RKI im Rahmen des *IfSG* die Aufgabe, Konzeptionen zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen zu entwickeln. Es arbeitet mit den jeweiligen zuständigen Bundesbehörden, den zuständigen Landesbehörden, den nationalen Referenzzentren, weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachschaften zusammen (§ 4 Abs. 1 IfSG). Das RKI ist damit die zentrale Einrichtung der Bundesregierung auf dem Gebiet der Krankheitsüberwachung und -prävention und damit auch die zentrale Einrichtung des Bundes auf dem Gebiet der anwendungs- und maßnahmenorientierten biomedizinischen Forschung. Es gehört zu den Aufgaben des RKI, wissenschaftliche Erkenntnisse als Basis für gesundheitspolitische Entscheidungen zu erarbeiten. Hierzu werden neben Forschungstätigkeit, Forschungsentwicklungen ausgewertet und an wissenschaftlichen Dialogen teilgenommen. Vorrangige Aufgaben liegen in der wissenschaftlichen Untersuchung, der epidemiologischen und medizinischen Analyse und Bewertung von Krankheiten mit hoher Gefährlichkeit, hohem Verbreitungsgrad oder hoher öffentlicher oder gesundheitspolitischer Bedeutung. Das RKI berät die zuständigen Bundesministerien, insbesondere das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), und wirkt bei der Entwicklung von Normen und Standards mit. Ebenso gehört die Information der Fachöffentlichkeit und der breiten Öffentlichkeit über das Erkennen gesundheitlicher Risiken und der Folgerungen zu den Aufgaben des RKI. Ein Baustein der Öffentlichkeitsarbeit ist die Herausgabe des Infektionsepidemologischen Jahrbuches (seit 2001). Da gerade auch Infektionen, wie die aktuelle Corona-Krise zeigt, vor Landesgrenzen nicht Halt machen, gehört es zu den Aufgaben des RKI, sich auch international zu engagieren. Dies wird ausdrücklich von § 2 Abs. 3 IfSG gefordert.
Das RKI hält vielfältige Informationsangebote vor, und diese sind unter www.rki.de abrufbar.

• Schuldengrenze

Durch Gesetz vom 29.7.2009 wurde eine als „Schuldenbremse" bezeichnete Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG eingeführt, die am 1.8.2009 in Kraft trat. Zuvor war die Vorschrift von der sog. Föderalismuskommission II erarbeitet worden. Der Gesetzgeber bezweckte damit, die Neuverschuldung Deutschlands zu begrenzen. Die Staatsausgaben dürfen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich nicht durch Kredite ausgeglichen werden. Den Bundesländern schreibt die Schuldenbremse seit dem Jahr 2020 vor, keine neuen Schulden aufzunehmen. Für den Bund ist es nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG nur noch, aber immerhin gestattet, Schulden aufzunehmen, die maximal 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen. Von dem Grundsatz der Schuldenbremse gibt es jedoch Ausnahmen: Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Hs. 1 GG darf die Schuldenbremse bei von der Norm abweichenden konjunkturellen Entwicklungen und nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Hs. 2 GG bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, ausnahmsweise ausgesetzt werden, wenn hierdurch die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigt ist. Die Corona-Krise kann durchaus als eine Naturkatastrophe in diesem Sinne angesehen werden. Für die zuletzt genannte Ausnahme ist gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Während bei der durch konjunkturelle Entwicklungen bedingten Ausnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG ein Bundesgesetz für die Einzelheiten erforderlich ist, bedarf es im Falle der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Hs. 2 GG geregelten Gründe für die Kreditaufnahme, zu denen auch die Corona-Krise gehört, gem. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nur eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, der nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG mit einem Tilgungsplan zu versehen ist.
Der Bundestag hat am 25.3.2020 wegen der Corona-Krise die Aussetzung der Schuldenbremse, die Kreditaufnahme von 156 Mrd. Euro und eine Tilgung beginnend in Jahre 2023 und über einen Zeitraum von 20 Jahren beschlossen.

• Sars-CoV-2

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gab dem neuartigen Coronavirus den Namen „Sars-CoV-2" („Severe Acute Respiratory Syndrome"-Coronavirus-2). Mit der Bezeichnung ist das Virus gemeint, das Symptome verursachen kann, aber nicht muss.[8]

• Verwaltungsvollzug

Wenn Appelle nichts nützen und verbindliche Regelungen im Einzelfall durch Verwaltungsakt erlassen werden, genügt dies allein oftmals auch nicht. Der Verwaltungsakt muss durchgesetzt werden, damit z. B. durch Allgemeinverfügung angeordnete Kontaktverbote oder die Schließung von Geschäften auch befolgt werden. Dies geschieht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs, insbesondere den Zwangsmitteln der Ersatzvornahme, des Zwangsgelds und des unmittelbaren Zwangs. Voraussetzung ist allerdings regelmäßig, dass nicht nur der befehlende GrundVA wirksam erlassen wurde, sondern auch eine Androhung und – je nach Landesrecht – auch eine Festsetzung erfolgt ist (vgl. *Vahle*, DVP 2012 S. 266 ff.). Bei einer **Allgemeinverfügung** ist eine pauschale Androhung regelmäßig nicht möglich, weshalb diese dann im Einzelfall noch erfolgen muss, bevor das Zwangsmittel angewendet werden kann. Ist die Grundverfügung allerdings bereits bestandskräftig geworden, so können sich Einwendungen der Betroffenen dann nur noch auf das Zwangsverfahren beziehen (vgl. zum Thema Rechtsschutz).
Für das angesprochene Beispiel des Kontaktverbots kommt insbesondere ein **Zwangsgeld** in Betracht, da eine Unterlassung durchgesetzt werden soll. Bei beharrlichen Verstößen kann dieses auch angemessen gesteigert werden, bis es Wirkung zeigt. Sofern das Verhalten zugleich gegen eine Bußgeldnorm verstößt, kann das Zwangsgeld auch neben einem Bußgeld festgesetzt werden, weil das Bußgeld nur begangene Verstöße ahndet, das Zwangsgeld hingegen künftige Verstöße verhindern soll.
Bußgeldverfahren dienen allerdings auch der Durchsetzung der Rechtsordnung, weil sie insbesondere bei unmittelbaren Verstößen

7 Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes (BGA-Nachfolgegesetz – BGA-NachfG) vom 24.6.1994 (BGBl. I S. 1416), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes vom 18.7.2016 (BGBl. I S. 1666).

8 https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019

gegen Rechtsnormen eingeleitet werden können, wenn der Verstoß als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet ist (vgl. z.B. § 73 IfSG). Die Drohung mit dem Bußgeld oder im Einzelfall sogar mit einem Strafverfahren dient auch dem Zweck, von weiteren Verstößen abzuschrecken.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist eine tragende Säule des Rechtsstaatsprinzips, die auch in Krisenzeiten nicht eingerissen werden darf. Er besagt, dass staatliche eingreifende Maßnahmen nur dann zulässig sind, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sind. Wenn der Staat somit durch allgemeine Rechtsnormen oder konkrete Regelungen im Einzelfall einen (legitimen) Zweck verfolgt, wie z.B. die Eindämmung einer Seuche zum Schutz des Lebens vieler Menschen, dann greift er oftmals zu diesem Zweck in Rechte Einzelner ein. Betroffen sein können u.a. die allgemeine Handlungsfreiheit, die Berufsfreiheit oder auch das Eigentum (vgl. *Haurand*, a.a.O. S. 27 ff. zu den bei der Gefahrenabwehr typischerweise betroffenen Rechten).
Dies ist zunächst nur gerechtfertigt für **geeignete Maßnahmen**, d.h. Mittel, die zumindest die Gefahrenabwehr fördern. Sie müssen nicht die Gefahr bereits allein beseitigen. Sie dürfen aber nicht nur deshalb getroffen werden, um z.B. ein „Zeichen zu setzen" und zu demonstrieren, dass man noch handlungsfähig ist. In dieser Situation ist die handelnde Stelle daher (auch) auf die Einschätzung von Fachleuten angewiesen.
Weil es aber um einen Effekt geht, der erst in der Zukunft eintreten soll, hat die Rechtsprechung dem Gesetzgeber auch einen weiteren **Einschätzungs- und Prognosespielraum** zugestanden. Bei der Einschätzung von Gefahren, die der Allgemeinheit drohen, und bei der Beurteilung der Maßnahmen, die der Verhütung und Bewältigung dieser Gefahren dienen sollen, ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers erst überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können. Es muss daher bis zur Entscheidung über die Eignung einer Maßnahme nicht abgewartet werden, bis absolute Sicherheit über alle Folgen besteht. Im Gegenzug müssen die (erhofften) Wirkungen und die (unerwünschten) Nebenwirkungen aber permanent beobachtet werden, um notfalls zu korrigieren und andere Maßnahmen zu treffen (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, Rn. 66 f.).
Die **Erforderlichkeit** einer Maßnahme ist nur gewahrt, wenn es kein milderes – also weniger eingreifendes – Mittel gibt, das den gewünschten Abwehreffekt in gleicher Weise erreicht. Es ist somit nicht nur zu prüfen, ob die Maßnahmen wirken, sondern auch zu klären, ob und wann diese Maßnahmen durch weniger einschneidende ersetzt werden können. Diese Entscheidung lässt sich nicht an bestimmte Fristen koppeln, sondern sie muss dauerhaft geprüft werden.
Angemessen ist ein Eingriff nur dann, wenn die Relation zwischen Mittel und Zweck vertretbar ist. Es dürfen also keine größeren Schäden verursacht als abgewendet werden. Dabei ist sowohl die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter als auch das Ausmaß des drohenden Schadens zu berücksichtigen. Angesichts von Lebensgefahr können Abwehrmaßnahmen, die geringwertigere Rechtsgüter wie Berufs- oder Handlungsfreiheit einschränken, nicht unangemessen sein.

- **Virus**

Ein Virus besteht aus einem oder mehreren Molekülen und ist in einigen Fällen von einer Eiweißhülle umgeben. Die Moleküle enthalten das Erbgut des Virus, das der Vermehrung des Virus dient. Anders als ein Bakterium hat ein Virus keine Zellform und hat auch keinen eigenen Stoffwechsel. Streng genommen zählen sie damit noch nicht einmal zu den Lebewesen.[9] In der deutschen Medizin stellt der Bereich der Mikrobiologie, Virologie und Infektionsepidemiologie ein eigenes Fachgebiet dar.

9 https://www.infektionsschutz.de/infektionskrankheiten/erregerarten/viren.html

Splitter – *aufgelesen von der DVP*

Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften

Grundlage für die Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen das öffentliche Leben in Deutschland im Rahmen der Corona-Pandemie schrittweise wieder normalisiert werden kann, sind u. a. die wissenschaftlichen Empfehlungen der Leopoldina. Die Leopoldina ist eine der weltweit ältesten naturwissenschaftlichen Gesellschaften. Namensgeber ist Kaiser Leopold I., der die 1652 gegründete Gesellschaft 1687 in den Stand einer Reichsakademie erhob. Seit 2008 ist die Leopoldina die Nationale Akademie der Wissenschaften Deutschlands. Idee bei der Gründung einer Nationalakademie war die Schaffung einer legitimierten Institution, die unabhängig von wirtschaftlichen oder politischen Interessen wichtige gesellschaftliche Zukunftsthemen wissenschaftlich bearbeitet, die Ergebnisse der Politik und der Öffentlichkeit vermittelt und diese Themen national wie international vertritt. Nationale Akademien der Wissenschaften existieren in vielen Staaten und haben sich im Laufe von Jahrhunderten hohes Ansehen erworben. Berühmte Beispiele sind etwa die „Royal Society" in London (gegr. 1660), die „Académie des Sciences" in Paris (1666), die Königlich-Schwedische Akademie der Wissenschaften (1739), die seit 1901 den Nobelpreis vergibt, und die „National Academy of Sciences" der USA (1863). Im Fokus der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Leopoldina stehen u. a. Themen wie der Klimawandel, Biodiversität, künstliche Intelligenz und Digitalisierung. Die Leopoldina ist als gemeinnütziger Verein organisiert und hat ihren Sitz in Halle an der Saale. Sie wird anteilig sowohl vom Bund als auch vom Land Sachsen-Anhalt finanziert.

Die Leopoldina hat derzeit rund 1.600 Mitglieder. Dabei handelt es sich um Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus nahezu allen Wissenschaftsbereichen. Grundlage der Auswahl für eine Mitgliedschaft sind hervorragende wissenschaftliche Leistungen. Zu den bekanntesten Akademiemitgliedern der Vergangenheit zählen Forscher wie Albert Einstein, Charles Darwin, Max Planck, Marie Curie und Niels Bohr. 180 Mitglieder haben bislang einen Nobelpreis erhalten.

Quellen: www.leopoldina.org / Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste

Jan Seybold*

Besonderheiten beim Zusammenspiel der kommunalen Organe in Zeiten der Corona-Krise

– Kurzbetrachtung auf der Grundlage des niedersächsischen Kommunalrechts –

A. Einleitung

Sobald feststeht, dass eine Aufgabe der Verbandszuständigkeit der Kommunen vorliegt, stellt sich die Frage, welches der kommunalen Organe diese Aufgabe erledigen muss und darf. Auch wenn die Entscheidungszuständigkeit bei nur einem Organ liegt, ist dennoch das Zusammenspiel verschiedener Organe erforderlich. So müssen beispielsweise Angelegenheiten, für die die kommunale Vertretung entscheidungszuständig ist, nach § 76 Abs. 1 Satz 1 NKomVG grundsätzlich durch den Hauptausschuss vorbereitet werden. Dessen Sitzungen wiederum hat nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte vorzubereiten. Das gesetzlich vorgesehene Zusammenspiel der Organe weist bereits in der Theorie Abgrenzungsprobleme auf; in der Praxis können zusätzliche Schwierigkeiten hinzukommen, die auch in den Besonderheiten der einzelnen Kommunen liegen und den Charakteren der einzelnen Personen geschuldet sind.

Eine ganz besondere Situation, wie es die Ausbreitung des Corona-Virus in diesem Jahr ist, verursacht zusätzliche praktische Schwierigkeiten – auch für die Zuständigkeiten der Organe der Kommunen. Bei den landes-, europa- und weltweiten Gefahren, die diese Pandemie für die Gesundheit, das Leben und die Wirtschaft mit sich bringt, mögen Zuständigkeiten kommunaler Organe extrem unwichtig wirken. Allerdings müssen in den Kommunen sehr wichtige Aufgaben vor Ort erledigt werden, insbesondere für Notfallmaßnahmen in Zeiten der Corona-Krise sind Entscheidungen zu treffen. Zusätzlich sind die alltäglichen Pflichten zu bewältigen, wie z.B. die Entscheidungen über die kommunalen Ausgaben. Die Einzigartigkeit der derzeitigen Vorgänge erfordert zwar besondere Maßnahmen, darf aber nicht dazu führen, dass die in einem Rechtsstaat geschaffenen rechtlichen Regelungen automatisch außer Kraft gesetzt sind. Unter Berücksichtigung der Anforderungen an rechtlich einwandfreie Abläufe stellen sich derzeit zusätzliche praktische Fragen:

- Wie ist mit der Situation umzugehen, dass Kollegialorgane durch staatlich verhängte Ausgangsbeschränkungen, (selbst) verordnete Quarantäne oder einfach nur der Sorge vor Ansteckung und Verbreitung des Virus nicht mehr wie gewohnt tagen können?
- Ergeben sich veränderte Zuständigkeiten durch diese Krise?
- Dürfen Sitzungen und Entscheidungen der zuständigen Kollegialorgane auch im Verfahren einer Videokonferenz durchgeführt und getroffen werden?

Diese und andere Fragen sollen im Folgenden kurz beleuchtet und beantwortet werden.

* Prof. Dr. *Jan Seybold* MLE lehrt hauptamtlich am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. (NSI) in Hannover und an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) und ist dort u.a. Fachkoordinator für Privat-/Zivilrecht sowie Kommunalrecht.

B. Bewertung der Lösungsmöglichkeiten

Die kommunale Vertretung ist nach § 45 Abs. 1 Satz 1 NKomVG das Hauptorgan der Kommune. Diese Aussage hat bei allem symbolischen Gehalt, der ihr zugeschrieben wird,[1] auch einen gewissen Hintergrund, denn dieses Organ bildet den Wählerwillen recht repräsentativ ab.[2] In denjenigen Fällen, in denen die kommunale Vertretung zuständig ist, kommen nun durch die Corona-Krise besondere praktische Anforderungen hinzu: Wegen der einzuhaltenden Abstandsregeln, die zur Vermeidung von Ansteckungen empfohlen werden, gehen manche Kommunen dazu über, die Sitzungen in größere Räume zu verlegen.[3] Soweit dies möglich ist, besteht so die Gelegenheit, die Sitzung stattfinden zu lassen und dennoch Vorsichtsmaßnahmen einzuhalten. Allerdings können auch bei einer solchen Vorgehensweise Probleme bestehen: Wenn Mitglieder der Vertretung in Quarantäne sind oder auch nur aus Sorge vor einer Ansteckung daheim bleiben, könnte sich dies auf die Beschlussunfähigkeit auswirken. Für diese müssen gem. § 65 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NKomVG grundsätzlich mehr als die Hälfte der Mitglieder der Vertretung anwesend sein. Selbst wenn dieses Erfordernis gegeben ist, so können sich in solchen Situationen die Mehrheitsverhältnisse verschieben, wie dies auch bei der Anwendung von Mitwirkungsverboten der Fall ist.[4] Um dieses Problem zu vermeiden, könnten sich freiwillige Pairing-Vereinbarungen anbieten, sodass dem Recht und auch dem Willen der Wahlbevölkerung Rechnung getragen werden kann.[5] Damit sich die Abwesenheit vieler Mitglieder nicht auf die Beschlussfähigkeit und damit auf die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Beschlüsse auswirkt, muss die Beschlussfähigkeit grundsätzlich nur zu Beginn der Sitzung gegeben sein, da aus § 65 Abs. 1 Satz 3 NKomVG hervorgeht, dass eine Verringerung der Anzahl der anwesenden Mitglieder sich nicht zwingend auswirkt. Aufgrund dieser Regelung können diejenigen Mitglieder der Vertretung, die nur sehr kurz an der Sitzung teilnehmen möchten, zumindest durch ihre anfängliche Anwesenheit den Anwendungsbereich des § 65 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 NKomVG eröffnen und somit eine ordnungsgemäße Sitzung ermöglichen. Angemerkt sei, dass in solchen Fällen der Abwesenheit § 65 Abs. 3 NKomVG nicht

1 Vgl. *Blum,* in Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl. 2017, § 45 Rn. 1.
2 Vgl. *Geis,* Kommunalrecht, 5. Aufl. 2020, § 11 Rn. 10.
3 Siehe nur *Anja Görlitz,* https://www.morgenweb.de/mannheimer-morgen_artikel,-heddesheim-gehen-sie-zu-den-lokalen-holen-sie-dort-ihr-essen-_arid,1620252_print,1.html (zuletzt besucht am 22.3.2020).
4 Siehe zu dem Problem, dass durch Mitwirkungsverbote Mehrheitsverhältnisse verändert werden könnten, auch *Weidemann,* in Seybold (Hrsg.), Tagungsband zum 4. Niedersächsischen Kommunalrechtskongress (2015), S. 111 (112 und 127) mit Verweis auf den Bericht der Enquete-Kommission, LT-Drs. 12/6260, S. 104 f.
5 Zu Pairing-Vereinbarungen *Weidemann,* in Seybold (Hrsg.), Tagungsband zum 4. Niedersächsischen Kommunalrechtskongress (2015), S. 111 (126 f.).

einschlägig ist, da kein gesetzlicher Grund für den Ausschluss der Anwesenheit gegeben ist.[6]

Trotz der soeben dargestellten Möglichkeiten, die bisher vorgesehenen Zuständigkeiten auch in den vorliegenden Zeiten der Krise zu wahren, kann es allerdings sein, dass in einigen Kommunen die geschilderten Lösungsmöglichkeiten nicht mehr greifen. Beispielsweise könnte eine gesamte Fraktion in Quarantäne sein, sodass sich eine faire Pairing-Vereinbarung nicht erreichen lässt. Gegebenenfalls könnte in solchen Fällen sogar die Beschlussfähigkeit auf unabsehbare Zeit nicht mehr gegeben sein. Da aber die Kommune weiter handlungsfähig sein muss und zudem selbst eingeschränkte Sitzungen der Kollegialorgane in Zeiten wie diesen nicht mit Sicherheit regelmäßig stattfinden können, kann die Erhöhung der Wertgrenzen für Geschäfte der laufenden Verwaltung geboten sein. Diese Wertgrenzen können in Richtlinien festgelegt werden, die nach § 58 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Vertretung fallen.[7] Eine solche Anpassung der Wertgrenzen haben bereits einige Kommunen erwogen.[8] Dies kann nicht nur vor dem Hintergrund der unvorhersehbaren Dauer der Krise und der damit verbundenen Beeinträchtigung der Sitzungshäufigkeit, sondern auch der wahrscheinlich bestehenden Notwendigkeit höherer Ausgaben zur Bekämpfung der Krise sinnvoll sein.

Nach derzeitigem Recht nicht zulässig ist dagegen eine per Videokonferenz durchgeführte virtuelle Sitzung der kommunalen Vertretung. Hier mag man Deutschland als rückständig und die Juristen als gesetzestreue Bremser ansehen. Wir leben allerdings in einem Rechtsstaat, in dem staatliche und kommunale Maßnahmen bei aller Freiheit eben nicht rein willkürlich sein dürfen. Spontane Einfälle, die noch so gut sein können, müssen aus Gründen der Rechtssicherheit auch juristisch abgesichert sein. Bereits für das bloße Herstellen der sog. „Medienöffentlichkeit", also das Anfertigen und Verbreiten von Bild- und Tonbandaufnahmen von Sitzungen der kommunalen Vertretung,[9] ist nach § 64 Abs. 2 NKomVG eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung erforderlich. Immerhin ist aber eine solche Vorgehensweise aufgrund der genannten gesetzlichen Grundlage rechtlich möglich; für eine Videokonferenz fehlt indes eine solche.

Die für den Hauptausschuss gem. § 78 Abs. 3 NKomVG mögliche Entscheidung im Umlaufverfahren ist hingegen für die kommunale Vertretung nicht zulässig.[10] Wie bei Parlamenten besteht der Sinn einer Sitzung in einem Kollegialorgan auch darin, sich gegenseitig auszutauschen. Es soll keine bloße „Entscheidungsmaschine" in Gang gesetzt werden, bei der die notwendigen Fragen in Form einer bloßen Ja-/Nein-Option gestellt und nicht diskutiert und ggf. geändert werden. Vielmehr gehört zu einer Demokratie auch das gegenseitige Zuhören, das darauf basierende Reflektieren und Abwägen sowie das Lernen aus den Argumenten des Gegenüber sowie die damit zusammenhängende Entscheidungsfindung.[11]

Eine weitere Option steht ohne eine Änderung gesetzlicher Grundlagen bereits jetzt zur Verfügung: Nach § 89 Satz 1 NKomVG ist der Hauptausschuss zuständig, wenn ein dringlicher Fall gegeben ist und die vorherige Entscheidung der Vertretung nicht eingeholt werden kann. Ein dringlicher Fall in diesem Sinne ist dann gegeben, wenn ein Aufschieben der Entscheidung bis zum nächstmöglichen Zeitpunkt erhebliche Gefahren und Nachteile mit sich brächte.[12] Sollte aber in Fällen des Satzes 1 oder in sonstigen Fällen die vorherige Entscheidung des Hauptausschusses nicht eingeholt werden können und der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren drohen, so bietet § 89 Satz 2 NKomVG als weitere Möglichkeit die Zuständigkeit der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten im Einvernehmen mit der repräsentativen Stellvertreterin bzw. dem repräsentativen Stellvertreter. Als Ausnahmevorschrift ist § 89 NKomVG eng auszulegen.[13]

C. Fazit und praktische Tipps

Welche Möglichkeiten bieten sich also in Notsituationen, wie sie die Corona-Problematik mit sich bringt, für die kommunale Entscheidungsfindung? Praktische Tipps könnten sein:

- Sitzungen der Vertretung, soweit möglich, ausfallen lassen
- Sitzungen der Vertretung nur auf die nötigsten Entscheidungen begrenzen, damit auch eine deutliche zeitliche Beschränkung zur Verringerung der Infektionsgefahr vorgenommen werden kann
- Sitzungen der Vertretung in größere Säle verlegen
- faire Absprachen hinsichtlich der Anwesenheit treffen („Pairing")
- Wertgrenzen für Geschäfte der laufenden Verwaltung erhöhen
- Entscheidungen durch § 89 NKomVG im Ausnahmefall

Derzeit ist es rechtlich nicht möglich, die Sitzungen der Vertretungen im Umlaufverfahren oder per Videokonferenz durchzuführen. Hierfür müssten entsprechende Regelungen geschaffen werden. Ob dies tatsächlich nötig ist oder die bereits oben genannten Maßnahmen ausreichend sind, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung zu gewährleisten, sollte in jeder Kommune individuell geprüft werden. Auf der einen Seite wäre Aktionismus, mit dem unsauber gestaltete Regelungen geschaffen werden, die zudem keinen Mehrwert haben, nicht angebracht. Auf der anderen Seite kann aus der derzeitigen Krise auch gelernt werden. Die jetzt aktivierten Abläufe können auch in der Zukunft genutzt werden; eine technische Unterstützung der Sitzungen der kommunalen Kollegialorgane kann durch diese Krise einen neuen Schwung bekommen. In der französischen Nationalversammlung wurde jedenfalls bereits per Videokonferenz getagt.[14]

6 Vgl. *Blum,* in Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl. 2017, § 65 Rn. 21, der darauf hinweist, dass insbesondere ein Fall der Krankheit nicht für § 65 Abs. 3 NKomVG ausreicht.

7 Vgl. *Thiele,* NKomVG, 2. Aufl. 2017, § 58 Rn. 4 und § 85 Rn. 13; vgl. *Blum,* in Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl. 2017, § 58 Rn. 8.

8 Siehe nur *Cornelia Steiner,* https://www.braunschweiger-zeitung.de/braunschweig/article228720311/Geld-fuer-Corona-Krise-Braunschweig-will-Haushalt-aufstocken.html (zuletzt besucht am 22.03.2020).

9 Siehe hierzu *Mehde,* NordÖR 2014, 49 (50 f.) und *Weidemann,* KommJur 2017, 281 (282 ff.).

10 Vgl nur *Seybold/Neumann/Weidner,* Niedersächsisches Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, Rn. 603.

11 Vgl. zu diesem Zusammenspiel von Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Demokratie BVerfGE 20, 162 (174).

12 Vgl. *Mielke,* in Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl. 2017, § 89 Rn. 5; vgl. *Thiele,* NKomVG, 2. Aufl. 2017, § 89 Rn. 1.

13 Ähnlich *Mielke,* in Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl. 2017, § 89 Rn. 4.

14 Vgl. https://www.faz.net/2.1677/coronavirus-in-frankreich-parlamentarismus-per-videokonferenz-16687088.html (zuletzt besucht am 22.03.2020).

Matthias Wiener*

Krokodile im Bergzoo!

– Online-Fallbearbeitung** aus dem Kommunalen Haushalts- und Kassenrecht Sachsen-Anhalt –

A. Haushaltsplanung 2020 bis 2022

I. Sachverhalt[1]

Ende des Jahres 2019 sind die Planungen für den Haushalt 2020 in der Stadt Elbstein im vollen Gange. Die Stadt betreibt seit dem Jahr 1995 einen Bergzoo, der durch sein umfangreiches Angebot eine überregionale Anziehungskraft für Besucher besitzt. Die Mehrheit des Stadtrates möchte der vom Verein Bergzoo Elbstein e. V. seit Langem geforderten Ausweitung des Angebots nachkommen. Deshalb soll ab dem kommenden Haushaltsjahr 2020 der Neubau eines einzigartigen Krokodilhauses beginnen. Der Fachbereich Bauwesen hat in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Kultur eine erste Kostenschätzung vorgenommen und einen Bauzeitplan erarbeitet. Die nachfolgenden Informationen sind nach Beschluss in den zuständigen Ausschüssen in den Haushaltsplanentwurf 2020 aufzunehmen und die finanziellen Auswirkungen für die Folgejahre einzuschätzen.
Der finanzielle Umfang der Baumaßnahme für das Gebäude beläuft sich auf acht Mio. Euro. Der Mittelabfluss aus dem städtischen Haushalt erfolgt voraussichtlich mit drei Mio. Euro im Jahr 2020, vier Mio. Euro im Jahr 2021 und eine Mio. Euro im Jahr 2022. Die Auftragsvergabe soll vollständig im Jahr 2020 erfolgen. Die Planungsleistungen belaufen sich auf ca. 50.000 Euro und werden im Jahr 2020 kassenwirksam. Die Nutzungsdauer des Gebäudes wird durch die Anlagenbuchhaltung auf 50 Jahre geschätzt. Die Inbetriebnahme ist nach dem geplanten Bauablauf im Oktober 2022 vorgesehen.
Das Projekt stieß beim zuständigen Ministerium auf Begeisterung, sodass entsprechend des Zuwendungsbescheids die Herstellungskosten des Gebäudes mit 75 v. H. gefördert werden. Die Zuwendungen werden anteilig entsprechend der jährlichen Auszahlungen für die Herstellungskosten kassenwirksam. Darüber hinaus wird der Bergzoo Elbstein e. V. insgesamt 24.000 Euro im Jahr 2020 für den Neubau spenden.
Das Inventar schlägt mit 525.000 Euro zu Buche. Die einzelnen Inventargegenstände haben einen Auftragswert von mindestens 1.500 Euro. Aufgrund langer Lieferzeiten des Herstellers müssen Aufträge für Teile des Inventars im Wert von 300.000 Euro bereits im Jahr 2020 vergeben werden, damit eine rechtzeitige Lieferung im Jahr 2022 sichergestellt ist. Die Aufträge für die restlichen Ausstattungsgegenstände im Wert von 225.000 Euro können im Jahr der Inbetriebnahme des Gebäudes erteilt werden, da die Lieferzeiten nur wenige Wochen betragen. Der Finanzmittelabfluss erfolgt vollständig mit der Lieferung im Jahr 2022. Die Nutzungsdauer der Inventargegenstände beträgt sieben Jahre ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Gebäudes.
Damit die Baumaßnahme wie geplant beginnen kann, ist im Vorfeld der Erwerb einer angrenzenden Grundstücksfläche erforderlich. Mit dem Eigentümer konnte ein Kaufpreis von 30.000 Euro vereinbart werden. Der Kaufvertrag soll Anfang des Jahres 2020 geschlossen werden. Die Zahlung des Kaufpreises erfolgt in drei gleichen Jahresraten, beginnend ab dem Jahr 2020, und wird jährlich mit 2.800 Euro vom Bergzoo Elbstein e. V. unterstützt. Daneben fallen im Jahr 2020 Notarkosten, Vermessungskosten sowie Kosten für die Grundbucheintragung i. H. v. 3.000 Euro an.

II. Aufgaben

1. Veranschlagen Sie die Maßnahme im Ergebnis-/Finanzplan der Stadt Elbstein, und begründen Sie dies anhand der einschlägigen Rechtsvorschriften ausführlich. Nennen Sie die Produkte und Konten mit deren Bezeichnungen. Stellen Sie die Ermittlung der Haushaltsansätze für die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 nachvollziehbar dar.
2. Die Finanzierungslücke der Gesamtmaßnahme soll durch einen Kredit vom Kreditmarkt geschlossen werden. Prüfen und begründen Sie anhand der maßgeblichen Rechtsnormen, ob und in welcher Höhe eine Kreditaufnahme zulässig ist. Veranschlagen Sie diese im Ergebnis-/Finanzplan, geben Sie das Produkt und Konto mit deren Bezeichnungen an, und ermitteln Sie jeweils den Kreditbedarf für die Haushaltsjahre 2020 bis 2022.
3. Prüfen und begründen Sie, ob die Verwendung der Zuweisung vom Land sowie die Spende des Bergzoo Elbstein e. V. für den Neubau des Krokodilhauses haushaltsrechtlich beschränkt werden können bzw. müssen.
4. Erläutern Sie, ob durch die beschriebene Maßnahme genehmigungspflichtige Teile in der Haushaltssatzung 2020 begründet werden.

B. Haushaltsdurchführung 2020/21

I. Fortschreibung des Sachverhalts

Nach der Vergabe der Bauleistungen wurde Mitte des Jahres 2020 mit dem Neubau des Krokodilhauses begonnen. Die Maßnahme konnte entsprechend des Bauablaufs zunächst planmäßig umgesetzt werden; der Rohbau wurde fertiggestellt und der Innenausbau begonnen. Allerdings traten Mitte des Jahres 2021 die ersten Probleme auf. Zu diesem Zeitpunkt war die Haushaltssatzung 2021 bereits öffentlich bekannt gemacht.
Bei einer Baubegehung mit dem Architekten und Sachverständigen wurde festgestellt, dass die Brandschutzmaßnahmen nicht bedarfsgerecht geplant wurden und deshalb nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Deshalb ist bei der Baumaßnahme mit einer

---

* *Matthias Wiener* ist Abteilungsleiter der Finanzbuchhaltung bei der Stadt Dessau-Roßlau und Hochschuldozent für Öffentliche Finanzwirtschaft und Kommunalverfassungsrecht am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Daneben ist er Lehrbeauftragter und Fachkoordinator für Kommunales Haushalts- und Kassenrecht am Studieninstitut für Kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V.

** Die **Lösungsskizze** finden Sie **online** unter **www.mydvp.de.**

1 Die Fallbearbeitung war auszugsweise Gegenstand der Abschlussprüfung eines Beschäftigtenlehrgangs II am Studieninstitut für Kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V. Für die Klausur wurde der Sachverhalt vereinfacht dargestellt. In der Praxis sind die finanziellen Auswirkungen derartiger Projekte deutlich komplexer.

Kostensteigerung von 250.000 Euro im Vergleich zur ursprünglichen Haushaltsplanung zu rechnen. In den kommenden drei bis vier Monaten kann die Baumaßnahme zwar fortgesetzt werden, im Anschluss droht jedoch ein kostspieliger Baustopp. Das Land hat bereits signalisiert, dass zusätzliche Fördermittel i. H. v. 50.000 Euro bereitgestellt werden. Auch der Bergzoo Elbstein e. V. wird weitere 1.000 Euro zur Verfügung stellen.
Auch die Vergabe des Inventars im Jahr 2020 – mit der geplanten Lieferung im Jahr 2022 – konnte nicht planmäßig umgesetzt werden. Das bei der Haushaltsplanung vorgesehene Auftragsvolumen von 300.000 Euro kann nicht eingehalten werden. Das wirtschaftlichste Angebot liegt bei 320.000 Euro. Aufgrund der langen Lieferzeit besteht deshalb ein dringender Handlungsbedarf. Ansonsten droht der Krokodilbau zur Investruine zu verkommen, weil das Gebäude nach der Fertigstellung wegen des fehlenden Inventars mehrere Monate nicht genutzt werden kann. Einnahmeausfälle durch entgangene Eintrittsgelder sind vorprogrammiert. Dem Fachbereich Finanzen ist bekannt, dass die Verpflichtungsermächtigung für eine Straßenneubaumaßnahme i. H. v. 300.000 Euro im Jahr 2020 nicht in Anspruch genommen wird.

II. Aufgaben

1. Prüfen und begründen Sie anhand der einschlägigen Rechtsvorschriften, ob die zusätzlichen Mittel für den Brandschutz im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung bereitgestellt werden können oder die Pflicht zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung besteht.

Bearbeitungshinweis

Erheblich i. S. d. § 103 Abs. 2 Nr. 2 KVG LSA sind Mehrauszahlungen über 150.000 Euro. Geringfügig i. S. d. § 103 Abs. 3 Nr. 1 Alt. 1 KVG LSA sind Mehrauszahlungen für Investitionen unterhalb von 150.000 Euro. Die Bereitstellung der Haushaltsmittel im Rahmen von über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen nach § 105 Abs. 1 KVG LSA ist nicht zu prüfen; ein Haushaltsvorgriff nach § 105 Abs. 2 KVG LSA ist mangels Deckungsquelle im Folgejahr nicht möglich.

2. Erläutern Sie anhand der maßgeblichen Rechtsnorm, ob die Vergabe des Inventars im Wert von 320.000 Euro Ende des Jahres 2020 mit einer Lieferung und Bezahlung im Jahr 2022 erfolgen kann. Gehen Sie dabei auch auf die Entscheidungszuständigkeit ein.

Bearbeitungshinweis

Erheblich i. S. d. § 45 Abs. 2 Nr. 4 KVG LSA sind über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit einem Umfang über 150.000 Euro.

C. Haushaltsdurchführung 2023

I. Fortschreibung des Sachverhalts

Durch den unermüdlichen Einsatz aller Beteiligten konnte letztlich die Maßnahme wie geplant abgeschlossen und das Krokodilhaus im Oktober 2022 eröffnet werden. Haushaltsmittel von knapp 100.000 Euro wurden für die Baumaßnahme noch nicht verwendet; ein entsprechender Haushaltsrest wurde gebildet. Anfang des Jahres 2023 geht eine Rechnung des Bauunternehmens i. H. v. 20.000 Euro ein. Den Haushaltsplan 2023 hat der Stadtrat ohne einen entsprechenden Haushaltsansatz beschlossen. Die Haushaltssatzung 2023 liegt derzeit der Kommunalaufsichtsbehörde zur Prüfung vor.

II. Aufgabe

Prüfen Sie unter Angabe der einschlägigen Rechtsnormen, ob die Rechnung im Januar 2023 beglichen werden kann.

Rechtsprechung

Tarotkartenlegen auf öffentlichen Straßen

VGH Mannheim, Beschl. v. 22.5.2019 – 5 S 2592/18

1. Tarotkartenlegen auf öffentlichen Straßen ist eine straßenrechtliche Sondernutzung.

2. Bei der Tätigkeit des Tarotkartenlegens handelt es sich nicht um (Straßen-)Kunst i. S. d. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG.

Nichtamtl. Leitsätze

A. Anmerkung

I. Zum Sachverhalt

Der Antragsteller (ASt) hat den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt beantragt, vorläufig festzustellen, dass er für die Tätigkeit des Tarotkartenlegens auf dem öffentlichen Straßenraum der Antragsgegnerin (Ag) keine Erlaubnispflicht besteht. Der ASt beabsichtigt, das Tarotkartenlegen unter Verwendung eines kleinen Klapptischs und zweier Klappstühle auszuüben.
Die Ag bewertet diese Tätigkeit als erlaubnispflichtige straßenrechtliche Sondernutzung. Der ASt bringt demgegenüber vor, er „zelebriere“ das Kartenlegen geradezu (insbesondere durch Tragen eines umhüllenden schwarzen Mantels) und schaffe damit eine „Schauspielatmosphäre“. Der öffentliche Straßenraum als Wirkbereich sei für das Tarotkartenlegen vor allem deswegen unerlässlich, weil der tiefere Sinn hinter der Aufführung nicht nur das bloße Anbieten einer Dienstleistung sei, sondern er sich beim Kartenlegen auch als Mensch und Künstler präsentiere. In einem „Merkblatt für Musiker/-innen und darstellende Künstler/-innen“ hat die Ag festgelegt, an welchen Orten, zu welchen Tageszeiten und in welchem Umfang Straßenkunst auch ohne Sondernutzungserlaubnis geduldet wird.

II. Zur Rechtslage

1. Nach den Straßen- und Wegegesetzen ist die Nutzung öffentlicher Straßen, die über den Gemeingebrauch (s. hier § 13 Abs. 1

StrG BW= z.B. § 14 StrWG NRW) hinausgeht, als **Sondernutzung** erlaubnispflichtig (hier gem. § 16 Abs. 1 Satz 1 StrG BW = z.B. § 18 StrWG NRW). **Gemeingebrauch** liegt vor, wenn eine Straße entsprechend ihrem Widmungszweck für Zwecke des „Verkehrs" genutzt wird. Der Verkehrsbegriff umfasst nicht nur den Verkehr im engeren Sinne einer Ortsveränderung, sondern auch den **sog. kommunikativen Verkehr** mit anderen Verkehrsteilnehmern. Dass der ASt die öffentliche Straßenfläche nicht primär zwecks Ortsveränderung in Anspruch nehmen wollte, liegt auf der Hand. Dagegen spricht bereits das (geplante) Verbringen des Tisches und der beiden Klappstühle auf die Straße. Damit handelt es sich bei der vom ASt begehrten Nutzung um eine grundsätzlich erlaubnispflichtige Sondernutzung.

2. In Betracht kommt jedoch, dass die Tätigkeit des Tarotkartenlegens unter die im „Merkblatt" der Ag getroffene Ausnahmeregelung fällt. Bei dem „Merkblatt" handelt es sich nicht um eine bloße Information, sondern um einen **Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung** (s. § 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG). Denn darin wird verbindlich festgelegt, wo, wann und in welchem Umfang Straßenkunst und Straßenmusik geduldet werden. Hier kommt nur die Variante „Straßenkunst" infrage. **Straßenkunst** ist nach der Rspr. (s. z.B. *BVerwG,* Urt. v. 9.11.1989 – 7 C 81.88; *OVG Münster,* Beschl. v. 24.8.2017 – 11 B 938/17) das „künstlerische Schaffen, das in einem untrennbaren Wechselspiel zwischen Werk- und Wirkbereich auf das Medium der öffentlichen Straße und das sich dort aufhaltende Publikum spezifisch angewiesen ist". Allerdings setzt Straßen**kunst** voraus, dass der Kunstbegriff des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erfüllt ist. Ein Kunstwerk ist nach dem **sog. materiellen Kunstbegriff** – auf den der VGH primär abstellt – das Ergebnis einer „freie(n) schöpferischen Gestaltung, in der Eindrücke, Erfahrungen, Erlebnisse des Künstlers durch das Medium einer bestimmten Formensprache zur unmittelbaren Anschauung gebracht werden (s. z.B. *BVerfG*E 30, S. 173/188 f.; *Jarass*, in Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 118). Für ein Kunstwerk spricht nach dem **formalen Kunstbegriff** wenn die Gattungsanforderungen eines bestimmten Werktyps erfüllt sind, z.B. des Malens, des Bildhauens oder Theaterspielens (*Jarass*, a.a.O., Rn 118).
Bei Zugrundelegung dieser Kriterien ist es zweifelhaft, ob der ASt durch das Tarotkartenlegen eine künstlerische Tätigkeit ausübt. Die Gattungsmerkmale eines formalen Kunstwerktyps sind ersichtlich nicht erfüllt. Wahrsagerei mit hilfe von Tarotkarten ist keine klassische Kunstform. Es handelt sich insbesondere nicht um ein „Schauspiel" oder ein „Theaterspiel". Daran ändert auch die geheimnisvolle Kleidung des ASt und die Einbeziehung der Öffentlichkeit nichts. Allein der Umstand, dass der Auftritt Aufmerksamkeit erzielen und Zuschauer anziehen soll, macht daraus noch kein Schauspiel. Es handelt sich um eine Form von Werbung für die vom ASt angebotene Dienstleistung.
Zudem fehlt es auch an der freien schöpferischen Gestaltung, durch die Eindrücke, Erfahrungen und Erlebnisse des ASt in einer bestimmten Form zu Anschauung gebracht werden (sollen). Bei den Gesprächen über die Tarotkarten geht es primär um die Lebenssituation der „Klienten", nicht um die Persönlichkeit des ASt.

B. Ergänzender Hinweis

I. Der Entscheidung ist zuzustimmen. Kartenlegen ist auch bei großzügiger Auslegung nicht als Kunst i.S.d. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu qualifizieren. Unerheblich ist, welcher Kunstbegriff zugrunde gelegt wird. Der **offene Kunstbegriff** sieht das maßgebliche Merkmal der Kunst darin, dass sich das Werk im Wege einer fortgesetzten Interpretation immer neuen Deutungen erschließt (*Jarass*, a.a.O., Rn. 118). Bei den Äußerungen des ASt im Rahmen des Kartenlegens handelt es sich jedoch lediglich um eine beratende Kommunikation. Etwaige Denkanstöße bleiben in der Regel auf konkrete Personen und (Lebens-)Situationen bezogen. Eine „fortgesetzte Interpretation" der Gespräche derart, dass sich ihnen immer weiterreichende, auch abstrakte Bedeutungen entnehmen lassen, ist nicht gegeben.
Der *BFH* hat zu Recht die (vergleichbare) Tätigkeit eines sog. Hellsehers als Gewerbeausübung eingestuft (Urt. v. 30.3.1976 – VIII DR 137.75)

II. Der Fall ist – nicht zuletzt wegen seiner Bezüge sowohl zum besonderen Verwaltungsrecht als auch zum Verfassungsrecht – „prüfungsverdächtig". Studierende sollten nicht nur mit dem verfassungsrechtlich geprägten Kunstbegriff, sondern auch mit der Abgrenzung des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs von der Sondernutzung vertraut sein.

J.V.

Umbenennung einer Straße wegen Verwechslungsgefahr

VG Köln, Urt. v. 9.2.2017 – 20 K 7476/15

1. Eine Entscheidung zur Straßenumbenennung ist ein adressatloser dinglicher Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung.

2. Eine Gemeinde ist grundsätzlich berechtigt, Straßen umzubenennen. Hierfür muss sie jedoch das ihr zustehende Ermessen fehlerfrei ausüben. Es ist regelmäßig ermessensfehlerhaft, wenn die Gemeinde die von ihr selbst aufgestellten Kriterien zur Änderung von Straßennamen nicht einhält.

3. Ein Anlieger ist bezüglich einer Straßenumbenennung klagebefugt i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO. Die Klagebefugnis folgt aus einer möglichen Verletzung seines subjektiven Rechts auf ermessensfehlerfreie Entscheidung dahingehend, dass die Gemeinde die sich aus der Änderung ergebenden, nachteiligen Folgen für die Straßenanlieger in die Ermessensentscheidung einzubeziehen hat.

Nichtamtl. Leitsätze

A. Anmerkung

I. Zum Sachverhalt (vereinfacht)

Der Kläger (K) wohnt unter der Adresse H-Straße 000 in der Stadt R. Dort betreibt er seit 25 Jahren ein Restaurant. K beschäftigt in seinem Gastronomiebetrieb 18 Arbeitnehmer. Da im Gemeindegebiet von R 123 Straßen doppelte Bezeichnungen trugen, entschloss sich die Beklagte (B), 70 Straßen umzubenennen, um eine ausreichende Identifizierbarkeit der jeweiligen Adressen zu erreichen, insbesondere für Anfahrten mit Rettungseinsatzkräften und für die Postzustellung. Anfang 2015 stellte K ausdrücklich den Antrag, die H-Straße im Gebiet A von R nicht umzubenennen, und teilte B mit, welche

Folgen eine Straßenumbenennung für ihn haben würde. Im Wesentlichen führte er an, dass seine Adresse in vielen überregionalen Restaurantführern verzeichnet sei, die zwar jährlich neu erschienen, aber nicht immer neu gekauft würden. Die gegenwärtige Adresse habe sich zudem im Internet verbreitet, ohne dass er direkten Einfluss darauf habe; hier würde noch lange diese Adresse zu finden sein. Auch auf Printwerbung wie beispielsweise Wander- und Tourismusführer könne er nicht Einfluss nehmen, eine geänderte Adresse zu korrigieren. Außerdem sei sein Betrieb unter einer neuen Adresse auch per Navigationsgerät schwerer zu finden. Seit Mitte 2013 habe er die Ausrichtung des Restaurants durch kostenintensives Marketing unter der bestehenden Adresse an den Tourismus in der Region angepasst. Schließlich habe er anders als Freizeiteinrichtungen nicht die Möglichkeit, das Restaurant an Straßen auszuschildern. Der zuständige Ratsausschuss der B fasste in seiner Sitzung vom 10.3.2015 u.a. einen Beschluss über die anzulegenden Kriterien zur Änderung der Straßenbezeichnungen. Danach sollten folgende Kriterien zugrunde gelegt werden:

„– Anzahl der betroffenen Personen, die mit Hauptwohnsitz gemeldet sind
– Anzahl der betroffenen Gewerbebetriebe und freien Berufe und sonstigen Institutionen (wie Schulen, Altenheime etc.)
– ggf. in Zweifelsfragen Ortszugehörigkeit des Straßennamens“

Trotz der Eingabe des K beschloss der Ausschuss, die H-Straße im Gemeindegebiet A zu ändern und den Namen der gleichnamigen Straße im Gebiet B zu belassen. B teilte K das Ergebnis mit und verwies darauf, es seien im Wesentlichen die Kriterien angewendet worden, die am 10.3.2015 beschlossen worden seien. Im Gebiet A seien mehr Gewerbetreibende, im Gebiet B dagegen mehr Privatpersonen betroffen. Darüber hinaus sei der in B ansässige Golfclub Oberberg e.V. überregional bekannt. Gegen diesen Beschluss hat K erfolgreich Klage erhoben.

II. Zur Rechtslage

1. Zulässigkeit der Klage

a) Die von K erhobene Klage ist gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO als **Anfechtungsklage statthaft**, wenn sie sich gegen einen Verwaltungsakt richtet.

Bei einer Entscheidung zur Straßen(um)benennung handelt es sich nach h.M. (s. nur *Ramsauer,* in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 35 Rn. 167) um einen adressatlosen, dinglichen Verwaltungsakt in der Gestalt einer Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 Satz 2 VwVfG. Dabei ist unerheblich, ob die Namensgebung die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache (= Straße) (Alt. 2) oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit (Alt. 3) regelt. Für beide Varianten lassen sich Argumente finden (s. zum Streitstand *U. Stelkens,* in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 327 m.w.N.).

In concreto liegt – wie das VG darlegt – auch eine **Regelung mit Außenwirkung** vor. Dabei spiele keine Rolle, dass noch kein neuer Straßenname in dem in Rede stehenden Beschluss des zuständigen Ausschusses des Rats der B benannt worden sei. Der Beschluss enthalte die Regelung, dass der Name der H-Straße im Gemeindegebiet A geändert werde. Eines besonderen Vollziehungsakts bedürfe es nicht.

b) Zu prüfen ist weiterhin insbesondere die **Klagebefugnis** des K gem. § 42 Abs. 2 VwGO.

Geht man mit dem VG von einem **adressatlosen** Verwaltungsakt aus, so bestehen Zweifel, ob K mangels persönlicher „Betroffenheit“ klagebefugt ist. Ein subjektives öffentliches Recht auf einen bestimmten Straßennamens lässt sich weder aus dem hier einschlägigen Straßenrecht (StrWG NRW) noch der Verfassung entnehmen. § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW betraut die Gemeinden mit der in ihr Ermessen gestellten Entscheidung über die Straßenbenennung; dies geschieht allein im öffentlichen Interesse der ordnungsrechtlich motivierten Identifizierbarkeit und Unterscheidbarkeit der Straße und der gemeindlichen Selbstdarstellung. Art. 2 Abs. 1 GG als Garantie des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und das Grundeigentum der Anlieger (Art. 14 Abs. 1 GG) werden durch eine solche Maßnahme nicht unmittelbar beeinträchtigt.

Das VG geht im Kern von diesem Ansatz aus, differenziert aber zwischen der erstmaligen Straßenbenennung und der **Umbenennung**. Im zweiten Fall seien die Anlieger im Hinblick auf die ausgelösten **nachteiligen Folgen tatsächlicher** (Notwendigkeit der Benachrichtigung Dritter von der Anschriftenänderung, ggf. Änderung von Briefköpfen, Visitenkarten, Stempeln, Schildern) **und rechtlicher Art** (vgl. § 7 Nr. 8 des Personalausweisgesetzes für das Land NRW im Hinblick auf die Vorlage des Personalausweises, § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung für die Vorlage der Zulassungsbescheinigung Teil I) besonders betroffen.

Hinweis: *Das PAuswG NRW ist durch das Personalausweisgesetz des Bundes (PAuswG) abgelöst worden (s. insoweit zur Vorlagepflicht des Ausweisinhabers jetzt § 1 Abs. 1 Satz 2 PAuswG).*

Insoweit hätten die Anlieger durch die Erstbenennung einer Straße einen Status erlangt, der durch die Änderung in rechtlich relevanter Weise berührt werde. Deshalb sei die Gemeinde verpflichtet, die sich aus der Änderung ergebenden nachteiligen Folgen für die Anlieger in die Ermessensentscheidung einzubeziehen (unter Hinweis u.a. auf: *OVG Münster,* Beschl. v. 29.10.2007 – 15 B 1517/07; *BayVerfGH,* Beschl. v. 25.9.2012 – Vf. 17-VI-11 und *OVG Berlin-Brandenburg,* Beschl. v. 17.4.2008 – 1 N 63.07).

Anlieger (wie K) hätten daher ein **subjektives öffentliches Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** dahingehend, dass die Gemeinde die sich aus der Änderung ergebenden nachteiligen Folgen für die Straßenanlieger in die Ermessensentscheidung einzubeziehen habe.

2. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, wenn der angefochtene Beschluss rechtswidrig ist und K dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtliche Grundlage für die Umbenennung einer Straße ist § 4 Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW, wonach die Gemeinden die öffentlichen Straßen mit einem Namen bezeichnen oder nummerieren

können. Von dieser Befugnis umfasst ist auch die Entscheidung über die Änderung von Straßenbezeichnungen.

a) Entscheidend ist, ob B das ihr durch diese Vorschrift eingeräumte **Ermessen** fehlerhaft ausgeübt hat. Ein Ermessensfehler kann darin liegen, dass B die selbst gesetzten Kriterien zur Änderung von Straßennamen nicht eingehalten hat. Sie hat durch die mit Beschluss vom 10.3.2015 aufgestellten Kriterien zur Änderung von Straßenbenennungen Maßstäbe gebildet, anhand derer eine Entscheidung für oder gegen eine Umbenennung der jeweils in Rede stehenden Straße getroffen werden sollte. Das VG sieht den **Zweck dieser Kriterien** darin, dass die tatsächlichen Folgen, die für die jeweils Betroffenen mit der Bezeichnungsänderung der Straße einhergehen, bei der Entscheidung mitberücksichtigt werden.

b) Diese Kriterien stellen zwar kein wirksames Außenrecht dar, sondern sollten dem handelnden Ausschuss des Rates der Gemeinde Leitlinien an die Hand geben, anhand derer er die von einer Straßenumbenennung jeweils betroffenen Interessen der Anwohner gewichten und abwägend gegenüber stellen solle. Solche **ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften** könnten **durch Art. 3 Abs. 1 GG mittelbare Außenwirkung** erlangen (im Sinne einer sog. Selbstbindung der Verwaltung), wenn sie zumindest auch dem Schutz des K zu dienen bestimmt seien. Dies wird vom VG bejaht.

c) Auf der Grundlage dieses Ansatzes wird sodann die **Einhaltung dieser Selbstbindung** geprüft.

Der zuständige Ausschuss hat nach Auffassung des VG gegen die zweite Leitlinie verstoßen, und zwar durch die Einbeziehung der durch eine Umbenennung betroffenen Interessen des Golfclubs und deren Höhergewichtung gegenüber den beiden im Gemeindegebiet A befindlichen Gewerbebetrieben. Der Golfclub könne insbesondere nicht als berücksichtigungsfähige „sonstige Institution" im Sinne des vorbezeichneten Kriteriums verstanden werden. Dort werden als sonstige Institutionen beispielhaft Schulen und Altenheime genannt, was dagegen spreche, dass hierunter auch privatrechtliche Vereine fielen. In der Vergangenheit sei zudem bei einer Umbenennung ein Verein bisher nicht berücksichtigt worden. Dies spreche dafür, dass die dann vom Ausschuss getroffene Entscheidung in einer nicht gerechtfertigten Weise von einer bestehenden Verwaltungspraxis abweiche und sich angesichts des maßgeblichen Abstellens auf die überregionale Bekanntheit des Golfclubs als ermessensfehlerhaft darstelle. Hinzu komme, dass die Hausnummerierung im B-Gebiet sich als völlig ungeordnet darstelle, während diejenige im A-Gebiet strukturiert sei und der herkömmlichen Ordnung entspreche. Im Hinblick auf die Zielsetzung der Straßenumbenennungen in R, nämlich eine ausreichende Auffindbarkeit der jeweiligen Adressanschriften zu erreichen, insbesondere für Anfahrten mit Rettungseinsatzkräften und für die Postzustellung, hätte eine Umbenennung und neue Durchnummerierung der H-Straße im B-Gebiet nahegelegen. Es sei indes nicht erkennbar, dass dieser Gesichtspunkt in die Abwägung bei der Entschlussfassung eingeflossen wäre. Soweit B vortrage, dass die überregionale Bekanntheit des Golfclubs sowie seine Funktion als Arbeitgeber zu berücksichtigen sei, sei bereits zweifelhaft, ob dies ein sachgerechtes Kriterium im Hinblick auf den mit der Änderung von Straßenbezeichnungen verfolgten Zweck darstelle. Jedenfalls aber rechtfertige dieser Aspekt nicht die Gewichtung zulasten einer Umbenennung der H-Straße im Gebiet A, denn der Golfclub beschäftige nur 15 Personen (überwiegend als Teilzeitkräfte bzw. geringfügig Beschäftigte), K in seinem Gewerbebetrieb 18 Personen (davon zwei Vollzeitkräfte). Hinzu komme, dass der Golfsport nicht ganzjährig ausgeübt werden könne.

Nach alledem beruhte die getroffene Entscheidung nicht auf ermessensgerechten Erwägungen.

B. Ergänzender Hinweis

I. Der Entscheidung kann im Ergebnis gefolgt werden. Nicht überzeugend ist aber die im Zusammenhang mit der Klagebefugnis vorgenommene Unterscheidung. Das Gericht selbst konstatiert lediglich faktische und nur **mittelbare** (ausweisrechtliche) „rechtliche" Beeinträchtigungen im Zuge einer Umbenennung. Hieraus folgt aber kein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition. Generell ist es daher zweifelhaft, einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung anzunehmen. Im Streitfall hatte sich die Gemeinde allerdings durch Aufstellung von (Umbenennungs-)Kriterien gebunden, denen eine Interessenabwägung (auch) zugunsten der betroffenen Anlieger zugrunde liegt. Derartige interne Regelungen (= Verwaltungsvorschriften) sind zwar grundsätzlich als „Binnenrecht" nicht geeignet, subjektive öffentliche Rechte zu begründen. Über den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG erlangen Verwaltungsvorschriften jedoch (mittelbar) Außenwirkung. Auf diesen Gesichtspunkt weist das VG bei der Erörterung der Begründetheit der Klage auch zutreffend hin.

Nach der Überwindung des Filters der Klagebefugnis ist der Weg für eine Prüfung in der Sache eröffnet. Nach den einschlägigen Straßen- und Wegegesetzen dürfen die Gemeinden Straßen nach Ermessen umbenennen, eine Grenze zieht nur das Willkürverbot (std. Rspr.: s. z. B. *VGH München,* Urt. v. 2.3.2010 – 8 BV 08.3320; s. auch *VG Hannover,* Urt. v. 3.3.2011 – 10 A 6277/09). Dieses Ermessen war hier indessen durch die behördeneigenen Kriterien gebunden. Die (nicht ausreichende) Berücksichtigung der Kriterien führt zu einem Ermessensdefizit, sodass der Umbenennungsbeschluss rechtswidrig war.

II. Das Thema Straßenbenennung bzw. -umbenennung ist stets „heiß". Es bietet sich an, derartige Rechtsakte zum Gegenstand von Klausuraufgaben zu machen, weil sie grundlegende Fragen des allgemeinen Verwaltungsrechts betreffen. Dies gilt zum einen für den Begriff des Verwaltungsakts i. S. d. § 35 VwVfG und hier speziell den der Allgemeinverfügung i. S. d. Satzes 2. Darüber hinaus geht es um Fragen des Behördenermessens und der korrekten Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Schließlich können auch verwaltungsprozessuale Probleme (Klagebefugnis i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO, Klageart usw.) exemplarisch anhand einer Straßenbenennung erörtert werden. J.V.

Einsatz einer Drohne auf Nachbargrundstück

AG Potsdam, Urt. v. 16.4.2015 – 37 C 454/13

Das Führen einer Flugdrohne über ein Grundstück unter Übertragung von Bildern in Echtzeit stellt einen Eingriff in das durch Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsrecht dar.

Nichtamtl. Leitsatz

A. Anmerkung

I. Zum Sachverhalt

Der Kläger (K) ist Eigentümer eines Grundstücks, das durch eine hohe Hecke vor Einsicht von den Nachbargrundstücken geschützt ist. Im Juli 2013 verweilte die Lebensgefährtin des K im Garten des Grundstücks lesend auf einer Sonnenliege. Der Beklagte (B) startete zeitgleich eine Flugdrohne von seinem Grundstück aus und führte die mit einer eingeschalteten Kamera ausgerüstete Flugdrohne über das Grundstück. Die Flugdrohne schwebte direkt und nur wenige Meter über der Sonnenliege. Dabei wurden Bilder in Echtzeit übertragen. K hat gegenüber B einen Unterlassungsanspruch geltend gemacht und beantragt, B bei Meidung eines für jeden Fall der Zuwiderhandlung festzusetzenden Ordnungsgeldes bis zu 250.000 € es zu unterlassen, mit einem funkgesteuerten Fluggerät (Flugdrohne) das Grundstück des K, gleich ob mit oder ohne Kamera ausgestattet, zu überfliegen, und es zu unterlassen, Aufnahmen vom Grundstück oder von den auf dem Grundstück befindlichen Personen zu fertigen. Die Klage war in vollem Umfang erfolgreich.

II. Zur Rechtslage

Das Gericht hat K einen Anspruch auf Unterlassung aufgrund des § 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB analog i.V.m. § 823 Abs. 1 BGB und Art. 1 Abs. 1 Satz und Art. 2 Abs. 1 GG zugesprochen.

1. B habe durch den Überflug der von ihm gesteuerten Flugdrohne unter Fertigung von Bildern in Echtzeitübertragung über das klägerische Grundstück in das Persönlichkeitsrecht des K eingegriffen. Betroffen sei das – vom Persönlichkeitsrecht umfasste – „**Recht auf Privatsphäre**". Hierzu gehöre die **Integrität eines räumlichen Bereichs**, der dazu bestimmt sei, für sich zu sein, zu sich zu kommen, sich zu entspannen oder sich auch gehen lassen zu können. Die Bereiche eines Wohngrundstücks, die von öffentlichen Flächen oder angrenzenden Privatgrundstücken aus nicht eingesehen werden könnten, seien typischerweise Rückzugsorte des jeweiligen Nutzers, weshalb Beobachtungen anderer Personen als Ausspähung das allgemeine Persönlichkeitsrecht verletzten.

2. Der Eingriff des B in die so geschützte Privatsphäre des K sei auch **nicht gerechtfertigt**. Die aus Art. 2 Abs. 1 GG fließende Handlungsfreiheit des B, seine Drohne hobbymäßig herumfliegen zu lassen, müsse hinter der geschützten Privatsphäre des K zurücktreten. Es gebe genug Flächen und Räume, in denen B seinem Hobby nachgehen könne, ohne Dritte zu stören. Zwar werde in der Literatur die Ansicht vertreten, dass wegen der grundsätzlichen Zulässigkeit der Nutzung des bodennahen Luftraums durch Modellflugzeuge und ähnliches gem. § 1 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ein lückenloser Schutz gegen Einsichtnahme bei Grundstücken innerhalb bebauter Gebiete nicht gegeben sein könne, da sich sonst schnell ein Totalverbot für den Drohnennutzer ergebe. Dieser Argumentation folgt das Gericht nicht: Drohnen seien anders als die in § 1 LuftVG genannten Flugobjekte mit **Kameras** ausgestattet. Wenn wie hier ein Grundstück gegen fremde Blicke erkennbar abgeschirmt sei, habe die Handlungsfreiheit in Bezug auf die Ausführung eines solchen „Hobbys" gegenüber der Privatsphäre zurückzutreten. Es gehe hier nicht um ein Flugverbot oder um das Untersagen einer kindlich-unschuldigen Freizeitbeschäftigung, wie beispielsweise einen Drachen steigen zu lassen oder ein Modellflugzeug per Fernbedienung zu steuern, sondern um das Unterlassen einer Persönlichkeitsbeeinträchtigung durch das Ausspähen mit einer kamerabesetzten Drohne.

3. Es bestehe auch **Wiederholungsgefahr** i. S. d. § 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB. Diese werde aufgrund der bereits erfolgten Rechtsverletzung vermutet. An deren Widerlegung seien hohe Anforderungen zu stellen; eine Unterlassungserklärung ohne Strafbewehrung räume die Wiederholungsgefahr in der Regel nicht aus. Eine solche habe B aber nicht abgegeben.

B. Ergänzender Hinweis

Drohnen werden nicht nur von staatlichen Stellen, vor allem dem Militär, eingesetzt, auch Private dürfen sie erwerben und grundsätzlich auch bestimmungsgemäß verwenden. Die Verwendungsmöglichkeiten sind zahlreich, z. B. in der Logistik und in der Landwirtschaft. Gegen den Einsatz von Drohnen ist an und für sich nichts einzuwenden, sofern keine schutzwürdigen Belange Dritter berührt sind. Bei Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht durch die Erstellung von Bildaufnahmen bedarf es zur Klärung der Rechtmäßigkeitsfrage einer **Güterabwägung**. Je intensiver die Drohne bzw. der sie Führende in den grundrechtlich geschützten Bereich der Privatsphäre eindringt, um so stärker müssen die vom Verwender wahrgenommenen schutzwürdigen Belange sein. Bei einem gezielten Beobachtungsflug – wie hier – fällt die Abwägung zwischen der Handlungsfreiheit des Drohnenverwenders und dem Persönlichkeitsrecht der betroffenen Person in der Regel zugunsten der Privatsphäre aus. Der Entscheidung ist daher auch im Ergebnis zuzustimmen.

Wenn die Drohne dazu benutzt wird, Bildaufnahmen von Personen zu erstellen, die sich in einer Wohnung oder einem gegen Einblicke **besonders geschützten Raum** (etwa: Garten mit hoher Umfriedung) befinden, kann sich der Verwender gem. § 201a StGB **strafbar** machen. Das ist der Fall, wenn der **„höchstpersönliche Lebensbereich der abgebildeten Person"** verletzt wird. Hierunter können auch Vorgänge „im Freien" fallen, sofern die Örtlichkeit die Funktion eines „besonderen Schutzes gegen Einblick" hat (*Fischer*, StGB, 67. Aufl. 2020, § 201a Rn. 8).

J.V.

Benachteiligung bei Nichteinladung eines Schwerbehinderten zum Vorstellungsgespräch

LAG Hamm, Urt. v. 3.2.2016 – 5 Sa 1139/15

1. Die Nichteinladung einer schwerbehinderten Person zu einem Vorstellungsgespräch bei objektiver Kenntnis der Schwerbehinderung kann einen Entschädigungsanspruch begründen.

2. Dies gilt auch dann, wenn dem die Bewerbung bearbeitenden Mitarbeiter die Verpflichtung zur Einladung gem. § 82 Satz 2 SGB IX a. F. (= § 165 Satz 3 SGB IX n. F.) nicht bekannt war.

Nichtamtl. Leitsätze

A. Anmerkung

I. Zum Sachverhalt

Der 1966 geborene Kläger ist (K) schwerbehindert. Er verfügt über die formale Befähigung als Vertretungslehrer in den Fächern Deutsch und Sozialwissenschaften sowie in den damit zusammenhängenden Fächern (wie z. B. Gesellschaftslehre, Politik). Für die als Vertretungslehrer infrage kommenden Personen werden in einem Erlass des zuständigen Ministeriums folgende Hinweise gegeben:

„4.1. (…). Hierzu sollte jede Schule über eine Interessentenliste zur Erteilung von Vertretungsunterricht verfügen, in die mit ihrem Einverständnis Personen aufgenommen werden, die für Vertretungsunterricht infrage kommen. Zu denken ist dabei insbesondere an pensionierte Lehrkräfte, Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter sowie an andere geeignete, nebenberuflich tätige Personen, aber auch an beurlaubte und an arbeitslose Lehrkräfte.
(…)

4.3. Im Interesse einer effizienten Nutzung des Programms „Flexible Mittel für Vertretungsunterricht" können auch fachlich ausgebildete Personen ohne Lehramtsbefähigung im Rahmen des Vertretungsunterrichts beschäftigt werden, falls sie zur Unterrichtserteilung in der Lage sind. (…)."

K schloss sein Studium im Jahr 2007 mit dem Abschluss Magister Artium ab, das von der Bezirksregierung Düsseldorf als Erste Staatsprüfung grundsätzlich anerkannt wurde. Über ein Zweites Staatsexamen (oder einen hiermit gleichwertigen bzw. entsprechend anerkannten Abschluss) verfügt K nicht. Seit dem Jahr 2007 war K an verschiedenen Schulen und Berufskollegs des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse als Vertretungslehrer u. a. auch für das Fach Sozialwissenschaften eingesetzt. Im Juli 2014 bewarb sich K per E-Mail auf eine von einem Gymnasium ausgeschriebene (befristete) Stelle für die Fächer Sozialwissenschaften in einem Umfang von 18 Wochenstunden.

Seine Bewerbung umfasste dabei u. a. seinen Lebenslauf, eine Kopie der ersten Seite des unbefristet erteilten Schwerbehindertenausweises sowie eine dienstliche Beurteilung. Diese Unterlagen waren der E-Mail jeweils als PDF-Dokumente angehängt worden, wobei jede Datei ihrem Inhalt entsprechend bezeichnet worden war, so etwa die Datei, welche die Kopie der ersten Seite des Schwerbehindertenausweises des K enthielt, mit „Schwerbehindertenausweis 2010.pdf". Im Rahmen seines Anschreibens an das ausschreibende Gymnasium führte K im vorletzten Absatz aus:

„Die Betreuung ausländischer Studierender, die Sprachvermittlung im Bereich der interkulturellen Germanistik, wie auch mein Engagement in der Behindertenberatung, in der auch eigene Erfahrungen als Schwerbehinderter zum Ausdruck kommen, …"

Das Gymnasium teilte K mit, dass die Stelle mit einem Bewerber mit Zweitem Staatsexamen besetzt worden sei. K war nicht zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen worden. K machte aufgrund dessen gegenüber der Schulleitung sowie in Abschrift an die Bezirksregierung Arnsberg einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe von bis zu 10.550 € *„wegen eines Verbotes gegen das Diskriminierungsverbot aus § 7 AGG"* geltend. Das beklagte Land (B) wies den Entschädigungsanspruch des K mit Schreiben im Dezember 2014 zurück. Mit seiner Klage verfolgt K seinen Entschädigungsanspruch weiter. K hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Entschädigungsklagen nach dem AGG gegen B geführt. K hat die Ansicht vertreten, von B im Rahmen des Bewerbungsverfahrens wegen seiner Schwerbehinderung diskriminiert worden zu sein. Dies folge bereits aus der Verletzung der Verpflichtung des B, ihn gem. § 82 Satz 2 SGB IX a. F. (s. Leitsatz 2) zu einem Vorstellungsgespräch einzuladen. Das Zweite Staatsexamen sei zur Ausübung der Tätigkeit als Vertretungslehrer nicht erforderlich. B habe gegen die in § 82 Satz 1 SGB IX enthaltene Verpflichtung, den Agenturen für Arbeit frühzeitig frei werdende und neu zu besetzende sowie neue Arbeitsplätze zu melden, verstoßen. Auch sei davon auszugehen, dass die Schwerbehindertenvertretung nicht über die Bewerbung des K unterrichtet und dementsprechend auch nicht in das Bewerbungsverfahren einbezogen worden sei. B hat insbesondere die Auffassung vertreten, die Geltendmachung eines Entschädigungsanspruchs durch K stelle sich als rechtsmissbräuchlich dar, wie sich u. a. aus der Vielzahl der Entschädigungsklagen ergebe. Der Entschädigungsanspruch bestehe jedenfalls nicht in der geltend gemachten Höhe. Bei K handele es sich um einen sog. „Nichterfüller", ihm fehle sowohl das Erste, als auch – unstreitig – das Zweite Staatsexamen. Das ArbG hat der Klage in Höhe von 5.700 € stattgegeben. Das LAG hat im Berufungsverfahren das Urteil des ArbG bestätigt.

II. Zur Rechtslage

1. Das LAG hält zunächst die zwischen den Parteien diskutierte Frage, ob der Hinweis des K auf seine Schwerbehinderteneigenschaft ausreichend gewesen sei, für unerheblich. Denn den Mitarbeitern des B sei diese **Tatsache objektiv bekannt** gewesen. K sei auch nicht gem. § 82 Satz 3 SGB IX a. F. (= § 165 Satz 4 SGB IX n. F.) für die ausgeschriebene Stelle angesichts der dort aufgeführten Qualifikationsvoraussetzungen offenkundig ungeeignet gewesen. Dass diese Rechtslage den die Bewerbung bearbeitenden Mitarbeitern des B ggf. nicht bekannt gewesen sei, stehe einem Anspruch des K nicht entgegen.

2. Der von K geltend gemachte **Entschädigungsanspruch** gem. § 15 Abs. 2 GG setze **kein Verschulden oder gar eine Benachteiligungsabsicht** voraus. Es bedürfe keiner Zurechnung eines schuldhaften Fehlverhaltens eines Mitarbeiters nach § 278 BGB oder einer Zurechnung nach § 831 BGB. Die objektiven Handlungsbeiträge oder Pflichtverletzungen der für den Arbeitgeber handelnden Personen seien B im vorvertraglichen Vertrauensverhältnis vollständig – als objektive Pflichtverletzung – zuzurechnen.

3. Der Einwand des B, wonach die Nichteinladung des K ausschließlich auf sachlichen Gründen beruhte, da dieser als Nichterfüller anzusehen sei, stelle keine Widerlegung der unstreitigen **Indizien** gem. § 22 AGG dar. Unter das **Benachteiligungsverbot** fielen auch **Verfahrenshandlungen**. Seien die Chancen eines Bewerbers bereits durch ein diskriminierendes Verfahren beeinträchtigt worden, komme es nicht mehr darauf an, ob die (Schwer-)Behinderung bei der abschließenden Einstellungsentscheidung noch eine nachweisbare Rolle gespielt habe. Unterlasse es der öffentliche Arbeitgeber entgegen § 82 Satz 2 SGB IX, einen schwerbehinderten Bewerber zu einem Vorstellungsgespräch zu laden, so stelle dies eine geeignete Hilfstatsache dar, die für das Vorliegen einer Benachteiligung spreche. Diese Bestimmung räume **schwerbehinderten Bewerbern** einen

Anspruch darauf ein, von dem öffentlichen Arbeitgeber zu einem **Vorstellungsgespräch eingeladen** zu werden. Sie sollen unabhängig von der Gestaltung und dem Ablauf des konkreten Stellenbesetzungsverfahrens die Gelegenheit erhalten, den öffentlichen Arbeitgeber in einem Vorstellungsgespräch von ihrer Leistungsfähigkeit und Eignung zu überzeugen. Dieser solle sich über die schriftlichen Bewerbungsunterlagen hinaus einen persönlichen Eindruck von schwerbehinderten Bewerbern, ihrem Auftreten und ihrer Leistungsfähigkeit verschaffen. Dadurch sollten die Erfolgschancen schwerbehinderter Bewerber verbessert werden. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers stelle das Vorstellungsgespräch ein geeignetes Mittel dar, um eventuelle Vorbehalte oder gar Vorurteile auszuräumen und Hilfskriterien zugunsten schwerbehinderter Bewerber stärker zur Geltung zu bringen. Dies gelte auch bei Zweifeln an der fachlichen Eignung eines schwerbehinderten Bewerbers für die zu besetzende Stelle, solange die Eignung nicht **offensichtlich** ausgeschlossen sei (*BVerwG,* Urt. v. 15.12.2011, 2 A 13/10, EzA Nr. 2 zu § 82 SGB IX). Durch die Nichteinladung sei K gerade die Chance genommen worden, sich in einem persönlichen Vorstellungsgespräch im Hinblick auf die bei ihm gegebene grundsätzliche Geeignetheit und die auch durch Beurteilungen aus Vorbeschäftigungszeiten nachgewiesene tatsächliche Geeignetheit sowie vorhandene Berufserfahrung darzustellen und B auf diese Weise ggf. davon zu überzeugen, dass er unter Berücksichtigung dieser Daten im Vergleich zu den weiteren Bewerbern ggf. gleichwohl der bestgeeignete Bewerber gewesen wäre. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass B – wohl in dem Bestreben, eine möglichst große Anzahl potenzieller Bewerber zu erreichen – gerade keine unverrückbaren Kriterien hinsichtlich der erforderlichen erreichten Abschlüsse bzw. Qualifikationen der Bewerber aufgestellt, sondern auch Bewerber angesprochen habe, die – wie K – ohne Staatsexamen über den Nachweis einer entsprechenden fachlichen Qualifikation verfügen.

4. Die Bewerbung des K stelle sich auch **nicht** als **rechtsmissbräuchlich** dar. Allein die hohe Anzahl der von K bereits angestrengten Verfahren gebe hierfür keinen tauglichen Anhaltspunkt ab. Ansonsten wäre jeder immer wieder im Bewerbungsverfahren diskriminierte Bewerber ab einem Zeitpunkt X gehalten, sich gegenüber diesen fehlerhaften Verfahren nicht mehr zu wehren, wollte er sich nicht Rechtsmissbräuchlichkeit vorwerfen lassen müssen. Dieses liefe den Intentionen des Gesetzes gerade zuwider. Dass K durchaus die von ihm angestrebten Tätigkeiten im Falle des Zuschlags ernsthaft wahrgenommen und sich nicht nur gleichsam „zum Schein" in der Hoffnung auf Fehler des B beworben habe, ergebe sich bereits aus den bisherigen Beschäftigungszeiten bei B. Andererseits spreche die Häufigkeit der Verfahren dafür, dass B trotz der zahlreich geführten Rechtsstreitigkeiten offensichtlich bisher kein Verfahren gefunden habe, die Beachtung des § 82 SGB IX im Bereich der Schulen umzusetzen.

B. Ergänzender Hinweis

Der Entscheidung ist zuzustimmen. Sie entspricht der vom *BAG* vorgezeichneten Linie (s. Urt. v. 22.8.2013, 8 AZR 563/12). Die bei Einstellungen in den öffentlichen Dienst zu beachtenden Besonderheiten waren hier im Ergebnis nicht entscheidungserheblich. Zwar muss ein öffentlicher Arbeitgeber gem. Art. 33 Abs. 2 GG den Bewerbern nach ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt gewährleisten. Die bessere Eignung von Mitbewerbern schließt eine Benachteiligung jedoch nicht aus. Das folgt schon aus § 15 Abs. 2 Satz 2 AGG. Danach ist selbst dann eine Entschädigung zu leisten, wenn der schwerbehinderte Bewerber auch bei benachteiligungsfreier Auswahl nicht eingestellt worden wäre. Die Bestimmungen in § 81 Abs. 2 Satz 1 a.F. (= § 164 Abs. 2 Satz 1 SGB I n.F.), § 82 Satz 2 SGB IX (s. Leitsatz 2) i.V.m. § 15 Abs. 2 AGG sollen das Recht des (schwerbehinderten) Bewerbers auf ein diskriminierungsfreies Bewerbungsverfahren schützen.

Das LAG hat die Revision nicht zugelassen. J.V.

Autor der Rechtsprechungsbeiträge:
J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle

Schrifttum

Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, 1.284 Seiten, geb., 129 €, C.H. Beck, ISBN 978-3-406-71058-2

Das Werk ist nunmehr auch formal als Handbuch ausgewiesen; es wird in der Reihe „Handbücher des öffentlichen Rechts" verlegt. Das Ziel der Autoren wird im Vorwort treffend charakterisiert: eine kompakte, aber auch hinreichend differenzierte Darstellung, um praktisch relevant zu sein. Diese selbst gesetzten Ansprüche erfüllt das Buch vorbildlich. In 18 selbstständigen Kapiteln werden alle wesentlichen Bereiche des Umweltrechts behandelt. Einbezogen sind auch das Umweltvölkerrecht und das Umweltrecht der Europäischen Union. Nach drei „allgemeinen" Kapiteln folgen in den §§ 4–18 Darstellungen spezieller Bereiche: Immissionsschutzrecht, Gewässerschutzrecht, Kreislaufwirtschaftsrecht, Naturschutzrecht, Bodenschutzrecht, Energierecht (Klimaschutz), Atomrecht, Gentechnikrecht, Stoffrecht, Umweltschutz im Planungsrecht, Umwelt und Verkehr, Agrarumweltrecht, Umweltschutz und Freihandel, Haftung für Umweltschäden sowie Umweltstrafrecht. Die Autorinnen und Autoren haben sich an einheitlichen Darstellungsprinzipien orientiert. Stets wird die tatsächliche Umweltbelastungssituation in den Blick genommen, und es werden die völker- und europarechtlichen sowie verfassungsrechtlichen Bezüge hergestellt. Der Stoff wird zudem durch Schaubilder, Tabellen und – farblich unterlegte – Hinweise aufgelockert. Die Ausführungen berücksichtigen die einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung in reichem Maße. Auch die Fachliteratur kommt erfreulicherweise nicht zu kurz.

Fazit: Wer sich in das Thema „Umweltrecht" einarbeiten will oder Antworten auf spezielle Fragen sucht, ist mit dem Handbuch bestens bedient. Dem verdienstvollen Werk sind Folgeauflagen sicher. Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Reiter (Hrsg.), BGB Werkvertrag beck-online-Großkommentar, 2018, 2.223 Seiten, geb., 199 €, C.H. Beck, ISBN 978-3-406-70741-4

Das Werk ist eine Sonderausgabe aus dem beck-online.Großkommentar zum Zivilrecht. Der Kommentar umfasst das durch das Gesetz zur Reform des Bauvertragsrechts (BGBl. 2017 I S. 969) geänderte Werkvertragsrecht, das am 1.1.2018 in Kraft getreten ist. Neu behandelt werden insbesondere u.a. die Abnahmefiktion des § 640 Abs. 2 BGB, die Kündigung aus wichtigem Grund (§ 648a BGB), der Verbraucherbauvertrag (§§ 650i ff. BGB), der Architekten- und Ingenieurvertrag (§§ 650p ff. BGB) und der Bauträgervertrag (§§ 650u ff. BGB). Herausgeber und Autoren sind als erfahrene Praktiker (Rechtsanwälte und Richter) auf dem Gebiet des Werk- und Baurechts ausgewiesen.
Die bisherige Rechtsprechung wurde – wie Stichproben gezeigt haben – umfassend eingearbeitet. Der praktische Nutzen des Werkes wird durch zahlreiche Praxishinweise nochmals gesteigert. Dank der klaren Gliederung und des dichten Randnummernsystems fällt der Zugang zu dem jeweils gesuchten Problem leicht.

Fazit: Die Sonderausgabe wird allen Erwartungen der Zielgruppen – Gerichte, Hochschulen, spezialisierte Rechtsanwaltskanzleien – mehr als gerecht. Auch in den Rechtsämtern der Behörden sollte das Werk nicht fehlen.
Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

dvp®
Deutsche Verwaltungspraxis

Herausgeber:

Martin Bornträger, Präsident der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen • Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. ***Peter Eichhorn,*** Ehrenpräsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M. • Staatssekretär ***Hans-Georg Engelke,*** Bundesministerium des Innern, Berlin • ***Bärbel Feldmann-Beuß,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin des Instituts für öffentliche Verwaltung und des Landesprüfungsamtes für Verwaltungslaufbahnen des Landes NRW, Hilden • ***Werner Finke,*** Verwaltungsdirektor a.D., Lübbecke • ***Patricia Florack,*** Ltd. Kreisrechtsdirektorin, Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln • Dr. ***Holger Franke,*** Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • Prof. Dr. ***Dirk Furchert,*** Institutsleiter des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V., Magdeburg • ***Florian Gröblinghoff,*** Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm • Prof. Dr. ***Ulrike Hermann,*** Hochschule Osnabrück • Dr. ***Marita Heydecke,*** Leiterin des Fachbereichs Weiterbildung bei der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg • Prof. Dr. ***Michael Jesser,*** Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Bildungszentrums Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover • Dr. ***Margrit Kölbach,*** Studienleiterin der Verwaltungsseminare Darmstadt und Frankfurt a. M. • Prof. Dr. ***Michael Koop,*** Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover • Dr. ***Jens Kowalski,*** Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz • ***Thomas Miltkau,*** Ltd. Verwaltungsdirektor, Leiter der Brandenburgischen Kommunalakademie, Potsdam • Prof. Dr. ***Utz Schliesky,*** Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtags und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel • Prof. Dr. ***Thomas Schneidewind,*** Dekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt • ***Christiane Schoppmeier-Pauli,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin der Abteilung Münster der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW • Dr. ***Sabine Seidel,*** Direktorin des Studieninstituts Ruhr für kommunale Verwaltung, Dortmund • ***Jörg Siekmeier,*** Ltd. Verbandsverwaltungsdirektor, Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald • ***Reiner Stein,*** Regierungsdirektor, Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • Prof. Dr. ***Udo Steiner,*** Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D. • Studienleiter ***Michael Tasch,*** Kommunales Studieninstitut, Mainz • ***Christiane Wallnig,*** Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder • Prof. ***Holger Weidemann,*** Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Bildungszentrums Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts, Hannover • ***Klaus Weisbrod,*** Direktor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz und Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz, Mayen • Prof. Dr. ***Iris Wiesner,*** Vizepräsidentin der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

Impressum

Redaktion:

Schriftleitung
Prof. Holger Weidemann
Südstr. 16, 28857 Syke
Tel.: (0511) 16 09-24 09
E-Mail: holger.weidemann@nsi-hsvn.de

Regierungsdirektor
Günter Haurand
Burgwiese 7, 33602 Bielefeld
E-Mail: haurand@web.de

Erster Beigeordneter
Ralf Schmorleiz
Auf dem Leim 10, 56218 Mülheim-Kärlich
E-Mail: R.Schmorleiz@t-online.de

Torsten Wehrmann
Bukallee 33, 29313 Hambühren
E-Mail: Torsten.Wehrmann@nsi-hsvn.de

Verlag: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG
Ein Unternehmen der TAMMMEDIA
Stadthausbrücke 4, 20355 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-323, Fax (0 40) 70 70 80-324
E-Mail: vertrieb@dvp-digital.de
www.mydvp.de
ISSN 0945-1196

Anzeigen: L.A.CH. SCHULZ
Gesellschaft für Anzeigen, Werbung und Verlag mbH
Mattentwiete 5, 20457 Hamburg
Michael Witte Tel.: (0 40) 36 98 04-0
info@lachschulz.de · www.lachschulz.de
Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 35 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 15. des Vormonats.

Auslieferung: Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 07 11/66 72-0, Fax 07 11/66 72-1974
dvp@svk.de

Druck und Bindung:
Lehmann Offsetdruck GmbH, Norderstedt

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint in 12 Ausgaben, Bezugsgebühr jährlich 119,90 € einschl. 7 % Mehrwertsteuer und Versandkosten sowie E-Paper-Zugang. Preis je Heft einzeln 10,90 €. Bestellungen in Buchhandlungen oder beim Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 10 45 04, 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 Verlags gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des Verlags unter vollständiger Quellenangabe gestattet. Das Zitierungsrecht 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 Manuskripts erwirbt der Verlag auch das Recht zur teilweisen Veröffentlichung.

MEHR WISSEN.

SIKOSA LEHRBUCHREIHE

dvp® Deutsche Verwaltungspraxis

Carlo Klimmek:
Arbeits- und Tarifrecht sowie Berufsbildung

Das vorliegende Lehr- und Arbeitsbuch soll sowohl Auszubildenden, Teilnehmern an Fortbildungsveranstaltungen sowie Praktikern die Einarbeitung in die Thematik oder die Wiederholung und Vertiefung dieser Themen erleichtern. Die beigefügten Musterklausuren samt Lösungsskizzen ermöglichen eine zielgerichtete Erfolgskontrolle.

176 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-1183-8, 22,90 €*

Stephan Pfeiffer/Matthias Wiener:
Kommunale Buchführung Sachsen-Anhalt

Mit der Einführung der Doppik in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt gewann die Buchführung sowohl in der Praxis als auch in der Lehre wesentlich an Bedeutung. Das vorliegende Lehrbuch ermöglicht die Einarbeitung, Wiederholung und Vertiefung in dieses Fachgebiet.

252 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-1098-5, 26,90 €*

Matthias Wiener:
Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Sachsen-Anhalt

Bereits ein Standardwerk, das in der Neuauflage die mit Datum vom 1. Januar 2016 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung berücksichtigt.

3. Auflage, 280 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-1094-7, 29,90 €*

Michael Grabe/Peter Benke:
Besonderes Verwaltungsrecht Sachsen-Anhalt

Dieses Lehrbuch widmet sich innerhalb des Besonderen Verwaltungsrechts vor allem zwei wichtigen Bereichen: dem Recht der Gefahrenabwehr und dem Gewerberecht. Der Band enthält anschauliche Übersichten und Schemata sowie Beispiele und praktische Fallgestaltungen.

144 Seiten, Broschur,
ISBN 978-3-7869-1058-9, 18,95 €*

Weitere Bände sind in Vorbereitung, u.a. Klimmek, Beamtenrecht des Landes Sachsen-Anhalt und Benner/Wiener, Finanz- und Abgabenrecht Sachsen-Anhalt.

Alles, was Sie für Ihre tägliche Arbeit brauchen.

KOMPAKT – SYSTEMATISCH – AKTUELL
Deutsche Verwaltungspraxis Vorschriftensammlung

Bundesrecht (2 Ordner, nur komplett erhältlich) und
Landesrecht Sachsen-Anhalt (1 Ordner)

bei Aboverpflichtung für ein Jahr	**94,90 €***
ohne Aboverpflichtung	**129,90 €***

Auf Wunsch auch online erhältlich.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt beim **Maximilian Verlag** | Stadthausbrücke 4 | 20335 Hamburg | Tel. 040/70 70 80-323
Fax 040/70 70 80-324 | E-Mail: vertrieb@mydvp.de | www.mydvp.de

* Irrtum und Preisänderung vorbehalten.

myDVP Gesetzesdatenbank

Jetzt mit vielen neuen Funktionen:

- Passwortänderung
- Lupenfunktion (Schriftvergrößerung und -verkleinerung)
- Bei jedem Paragrafen Möglichkeit der Ansicht von vorausgehenden und nachfolgenden Paragrafen
- Merken von kompletten Gesetzen
- Markieren mit mehreren Farben
- Langkommentarfeld (nicht für Prüfungen)

Testen Sie jetzt drei Tage kostenlos:

https://mydvp.de/dvp-online

Bei Interesse wenden Sie sich bitte an den

Maximilian Verlag | Stadthausbrücke 4 | 20355 Hamburg
Tel. 040/70 70 80-323 | Fax 040/70 70 80-324
E-Mail: info@mydvp.de | www.mydvp.de

dvp®
Deutsche Verwaltungspraxis