

Zeitschrift des Fachbereichs
Verwaltungswissenschaften

Praxisreport

Ausgabe 02/2016

Themen

Surf & Learn

Vergaberecht 4.0

Verbandsklage Tierschutz

aktuelle Publikationen

▲ Hochschule Harz

Hochschule für angewandte Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

03 Editorial

04 Fachartikel

13 Publikationen

- 04 Vergaberecht 4.0 - Öffentliche Auftragsvergabe leicht(er) gemacht!
- 06 Verbandsklagerecht stärkt den Tierschutz
- 08 Surf & Learn: Vom Impact zum Input

VERBINDUNGEN SCHAFFEN - VERNETZEN

Zentrale Börse für:

Bachelorthemen
Masterthemen
Praktika
Projekte

Getreu dem Leitsatz „Verbindungen schaffen - vernetzen“ möchten wir als Fachbereich Verwaltungswissenschaften nicht nur an Veranstaltungstagen wie unserer Praxismesse Zukunftsnetzwerk oder unseren Workshops mit Ihnen sowohl als Behörden, öffentlichen Institutionen und auch der Privatwirtschaft in Kontakt treten, „uns verbinden“, sondern hierbei sollte es sich um einen kontinuierlichen Prozess handeln. Derartige Verbindungen können durch Projekte, Angebote zu Praktika oder aber auch durch die Bereitstellung von möglichen Themen für Bachelor- und Masterthesen entstehen, vertieft und gefestigt werden. Themen zu Projekten bzw. Bachelor- und Masterarbeiten können Sie gerne mittels entsprechender Ausfüllfunktion an uns übermitteln, damit diese ggf. einer wissenschaftlichen Erarbeitung in Absprache mit Ihnen zugeführt werden können.

Kontakt: Anne Herrmann, aherrmann@hs-harz.de

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

unser kleiner Innenteil der Schlaglichter mit dem Titel „Praxis-report“ soll auch in dieser Ausgabe wieder einige wichtige Teilbereiche und Einzelthemen in den Fokus nehmen, die in den vergangenen Monaten eine Rolle gespielt haben. So freue ich mich besonders darüber, dass wir unter anderem einen Beitrag von Prof. Dr. Beck zum neuen Vergaberecht integrieren konnten, ein thematischer Bereich, der alle öffentlichen Verwaltungen – egal ob kleine Kommune oder große Landesverwaltung – intensiv beschäftigen wird.

Daneben haben wir in dieser Ausgabe aber auch interessante Beiträge zum Verbandsklagerecht sowie zu neuen Lernbedingungen und Lernmöglichkeiten („Surf & Learn“). Hier zeigen die Autoren, welche neuen Aspekte und Weiterentwicklungen es in den spezifischen Themen geben kann und gibt.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen viel Spaß und neue Erkenntnisse beim Lesen. Bei Fragen und weiteren Informationswünschen wenden Sie sich bitte an die Autoren, die sich sicherlich über Rückmeldungen sehr freuen werden.

Herzliche Grüße
Ihr



Prof. Dr.
Jürgen Stember
Dekan
jstember@hs-harz.de



Vergaberecht 4.0 kompakt

Öffentliche Auftragsvergabe leicht(er) gemacht!

Entgegen verbreiteter Vorstellung und langjähriger gegenteiliger kommunaler Praxis gilt das europäische Wettbewerbsrecht nicht nur für private, sondern auch für öffentliche Auftraggeber. Umfang und Grenzen dieses Rechtsregimes waren freilich immer umstritten und haben sich auch im Vergaberecht erst über die Rechtsprechung des EuGH Geltung verschafft und konkretisiert. Veranlasst durch die EU-Vergaberechtlinien hat nunmehr der Bundesgesetzgeber ein Vergaberecht aus (nahezu) einem Guss geschaffen.

1. Die Vorgeschichte der Reform

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts¹ wurden drei Vergaberechtlinien der EU aus dem Jahr 2014² in deutsches Recht umgesetzt. Die Reform ist am 18.04.2016 in Kraft getreten und führt auch zu einem einfachen und anwendungsfreundlichen Vergaberecht.³ Das Vergaberecht ist in starkem Umfang von der Rechtsprechung geprägt worden. Es verwundert daher nicht, dass schon die EU-Richtlinien⁴ die Rechtsprechung des EuGH⁵ einbezogen, aber auch neue Spielräume für den nationalen Gesetzgeber eröffnet haben. Zu nennen sind hier etwa die In-House-Vergabe und die interkommunale Zusammenarbeit.

Das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts hat die grundlegende Zweiteilung des Vergaberechts in oberschwellige Bundesregelungen und unterschwellige Länderregelungen unangetastet gelassen.⁶ Die Kernregelung des oberschwelligen Vergaberechts bilden die Bestimmungen der §§ 97-186 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). In diesen Vorschriften sind die Grundsätze der Auftragsvergabe, wichtige Definitionen, Einschränkungen des Anwendungsbereiches und – nahezu unverändert – das Nachprüfungsverfahren vor den Vergabespruchkörpern der Oberlandesgerichte geregelt. Die öffentliche Auftragsvergabe wird in der Vergabeverordnung (VgV), im Sektorenbereich durch die Sektorenverordnung (SektVO) und im Konzessionsbereich durch die Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) näher ausgestaltet.⁷

2. Überblick zum GWB

Zunächst soll ein Blick auf die GWB-Vergabesystematik geworfen werden.⁸ Nahezu unverändert legt § 97 GWB die Zwecke und Grundsätze der Vergabe fest. Der wesentliche Vergabezweck besteht weiterhin in der Herstellung und Sicherstellung des unverfälschten Wettbewerbs. Dessen ungeachtet bildet die Erfüllung öffentlicher Aufgaben den „Basiszweck“ der Auftragsvergabe. Es gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 97 Abs.1 S.2 GWB) wobei auch strategische Vergabezwecke berücksichtigt werden können (§ 97 Abs.3 GWB). Neben diesen weiteren Zwecken behauptet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nunmehr ausdrückliche Geltung im Vergabeverfahren (§ 97 Abs.1 S.2 GWB). (Damit werden u.a. übermäßige Anforderungen an

den Bieter in Bezug auf den konkreten Beschaffungsgegenstand verhindert. Gemeint sind etwa überzogene Nachweispflichten, aber auch Benachteiligungen eines Bieters, die aus der Verfolgung strategischer Vergabezwecke resultieren können.

Von grundlegender Bedeutung sind die Bestimmungen zum Anwendungsbereich der vergaberechtlichen Regelungen und zu den Ausnahmen. Zu nennen sind Begriffsbestimmungen zu Auftraggeber, öffentlichen Aufträgen, ferner die Festlegung der Schwellenwerte sowie die Regelung allgemeiner Ausnahmetatbestände (§§ 98-109 GWB). Hinsichtlich der Verfahrensarten bleibt es beim traditionellen Verhandlungsverfahren und beim wettbewerblichen Dialog (§ 119 Abs. 1 GWB). Als Neuerung kommt hinzu, dass der öffentliche Auftraggeber aufgrund seiner Vergabeautonomie eine Wahlmöglichkeit zwischen offenem und nicht offenem Verfahren hat. Eine beachtliche Änderung ist auch die neue Verfahrensart der Innovationspartnerschaft (§ 119 Abs. 7 GWB). Dieses Verfahren soll es ermöglichen, noch nicht am Markt verfügbare Liefer-, Bau- und Dienstleistungen zu entwickeln und zu erwerben.⁹

3. Verfahrensstufen

Besonderes Lob¹⁰ verdient der Gesetzgeber für die gelungene Regelung der Vergabestufen. Ausdrücklich im Gesetz genannt sind nunmehr die Anforderungen an die Leistungsbeschreibung und die prinzipielle Gleichstellung von konkreter und funktionaler Erfüllung der zu erbringenden Leistung. Die Möglichkeit zur funktionalen Erfüllung eröffnet Bieter einen größeren Spielraum, eigenes Know-how einzubringen.¹¹ Beachtlich ist auch die klare Formulierung der personenbezogenen Eignungskriterien in § 122 GWB (Leistungsfähigkeit und Fachkunde) und der obligatorischen oder fakultativen Ausschlussgründe in §§ 123 f. GWB mit der Möglichkeit der Selbstdreingung (§ 125 GWB). Die Verfahrensregelungen enden mit Bestimmungen zum Zuschlag (§ 127 GWB) und zur Auftragsausführung (§§ 128 f. GWB).

4. In-House-Vergabe (vertikale Kooperation)

In-House-Geschäfte sind nicht nur – ohnehin vergabefreie – interne Eigenerledigungen, sondern auch die Erteilung von Aufträgen an juristisch selbstständige Personen, die der öffentliche Auftraggeber kont-

rolliert.¹² Nach dem in § 108 Abs.1 Nr. 1–3 GWB geregelten Grundfall (Single-In-House-Vergabe) ist die Auftragsvergabe vom Vergaberecht ausgenommen, wenn der öffentliche Auftraggeber den Auftrag an eine juristische Person vergibt und die folgenden – bereits in der Teckal-Entscheidung¹³ des EuGH entwickelten – Voraussetzungen gegeben sind:

- der öffentliche Auftraggeber übt über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle aus (Kontrollkriterium)
- die Tätigkeit der juristischen Person dient zu mehr als 80% der Ausführung von Aufgaben, mit denen diese vom öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen vom Auftraggeber kontrollierten juristischen Person betraut wurde (Wesentlichkeitskriterium) und
- keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht.

Für das Kontrollkriterium stellt § 108 Abs.2 GWB eine Vermutungsregel dahingehend auf, dass die Kontrolle dann gegeben ist, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausübt. Es genügt nach § 108 Abs.3 GBW auch, dass diese Kontrolle von einer juristischen Person ausgeübt wird, über die der Auftraggeber eine solche Kontrolle ausübt. Damit kann die Tochter der Mutter einer Kommune einen In-House-Auftrag vergeben (inverses In-House-Geschäft oder „Bottom-up-Vergabe“).¹⁴ Gleiches gilt – als Ausfluss der internen Organisationsfreiheit – auch für Aufträge zwischen kommunalen Schwestergesellschaften (horizontale In-House-Geschäfte).¹⁵

Das Wesentlichkeitskriterium ist durch eine „geringfügige“ Wettbewerbstätigkeit des beauftragten Unternehmens nicht tangiert. Die Mindest-Eigenauftragsquote von 80% ermöglicht es, dass Fremdaufträge im Umfang von weniger als 20% unschädlich sind. Die Berechnungsmodalitäten konkretisiert § 108 Abs.7 GWB.¹⁶ Eine weitere Form der In-House-Vergabe regelt § 108 Abs.4 GWB. Danach bleiben auch solche Aufträge eines öffentlichen Auftraggebers vergaberechtsfrei, der über die beauftragte juristische Person zwar keine alleinige Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt, aber diese Kontrolle mit anderen öffentlichen Auftraggebern gemeinsam ausübt, wenn das Wesentlichkeitskriterium erfüllt ist und keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht. Insoweit gelten § 108 Abs. Nr.2 und 3 GWB. Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer gemeinsamen Kontrolle normiert § 108 Abs.5 GWB.

5. Kommunale Zusammenarbeit (horizontale Kooperation)

§ 108 Abs.6 GWB formuliert – entsprechend der im EuGH-Urteil „Stadtreinigung Hamburg“¹⁷ entwickelten Grundsätze – die Voraussetzungen für eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern, die sich zur gemeinsamen Erbringung von Dienstleistungen zusammenschließen. Üblicherweise erfolgt eine solche Kooperation mittels Zweckverband oder Zweckvereinbarung. Folgende Anforderungen müssen gegeben sein:¹⁸

- die zwischen den öffentlichen Auftraggebern vereinbarte Zusammenarbeit stellt sicher, dass die zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden,
- die Durchführung der Zusammenarbeit ausschließlich durch das öffentliche Interesse bestimmt wird und
- weniger als 20% der Tätigkeiten am Markt erbracht werden.

Ob eine zulässige Kooperation vorliegt, entscheidet nach wie vor eine detaillierte Einzelfallprüfung anhand der EuGH-Rechtsprechung.

6. Fazit

Das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts kann – trotz fortbestehender föderaler Regelungen im unterschwelligen Bereich – als gelungene Novellierung angesehen werden. Die grundlegenden Regelungen befinden sich dort, wohin sie gehören; die praktische Anwendung dürfte einfacher werden. Die Zukunft wird zeigen, ob dadurch wettbewerbsrechtliche Streitigkeiten insbesondere im Bereich der In-House-Vergabe und der interkommunalen Zusammenarbeit wirklich abnehmen werden.



Prof. Dr.
Wolfgang Beck
Prodekan für Studium und Lehre
wbeck@hs-harz.de

1 Gesetz v. 17.02.2016, BGBl. I, 203.

2 Umzusetzen waren die Vergabe-, die Sektoren- und Konzessionsrichtlinie.

3 So: Krönke, Das neue Vergaberecht aus verwaltungsrechtlicher Perspektive, NVwZ 2016, 568 ff.

4 Hofmann, VergabeR 2016, 189 („eins-zu-eins-Umsetzung“).

5 Hofmann, a.a.O., (zur EuGH-Rechtsprechung als bisheriger Rechtsgrundlage des Vergaberechts).

6 Zu Höhe der Schwellenwerte im Einzelnen: BMWi, Die Reform des Vergaberechts 2016, Monatsbericht Juni 2016, S.2.

7 Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts v. 12.04.2016, BGBl. I, 624; Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen v. 07.01.2016, BAnz AT 19.01.2016 B3.

8 Hierzu und zum Folgenden instruktiv: Krönke, Das neue Vergaberecht aus verwaltungsrechtlicher Perspektive, NVwZ 2016, 568 ff.

9 Dieses Verfahren soll sich nur für große und zentrale Beschaffungsstellen eignen. (Krönke, NVwZ 2016, 570).

10 Krönke, NVwZ 2016, 570 („größte Ordnungsleistung“).

11 So auch Krönke, a.a.O., 570 m.w.N.

12 Hierzu und zum Folgenden: Müller-Wrede, VergabeR 2016, 292 ff.

13 C-107/98 (Teckal).

14 Müller-Wrede, VergabeR 2016, 299 ff.

15 Zum Ganzen näher: Hofmann, VergabeR 2016, 191 ff., 194 f.

16 Zu diesem Drittumsatzkriterium näher: Hofmann, VergabeR 2016, 192 f.

17 EuGH v. 09.06.2009, C 480/06 (Stadtreinigung Hamburg).

18 S. auch: Krönke, NVwZ 2016, 572; ferner: Müller-Wrede, VergabeR 2016, 301 f.

Verbandsklagerecht stärkt den Tierschutz

Ein Klageinstrument mit Potential

Der Umgang mit Tieren in der Landwirtschaft rückt zunehmend in den Fokus des öffentlichen Interesses, verbunden mit einer Sensibilisierung für tierschutzbezogene Themen. So werden Haltungsbedingungen von Tieren vor allem in konventionellen Agrarbetrieben verstärkt hinterfragt und kritisiert, zumal es in Deutschland Millionen von sog. Nutztieren gibt.¹ Tierschutzverbände sind wichtige Akteure, um die Rechte von Tieren in Politik und Gesellschaft wahrzunehmen. Ihre Aufgabe besteht in erster Linie darin, Missstände im Umgang mit Tieren aufzudecken sowie Vollzugsdefizite zu beanstanden. Seit Jahren existieren auf Landes- und Bundesebene Initiativen zur Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage, die in einigen Fällen erfolgreich waren und die Aufnahme des Verbandsklagerechts in das jeweilige Landesrecht bewirkt haben.²

Die tierschutzrechtliche Verbandsklage

Das deutsche Rechtssystem knüpft die Klagebefugnis im öffentlichen Recht an die Geltendmachung einer möglichen Verletzung des Klägers in seinen eigenen Rechten. So sieht Art. 19 Abs. 4 GG vor, dass demjenigen, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen steht. Eine Popularklage, die es jedermann ermöglichen würde, zu klagen, ohne in den eigenen Rechten verletzt zu sein, ist jedoch grundsätzlich unzulässig.³

Die Verbandsklage erlaubt es Interessenverbänden, unter bestimmten Voraussetzungen, die Rechte einer einzelnen Gruppe (z.B. Verbraucher) oder von Natur und Umwelt (z.B. Tierschutz) stellvertretend wahrzunehmen und in ihrem Interesse zu klagen. Das Verbandsklagerecht ist inzwischen im Umweltrecht üblich, im Tierschutzrecht allerdings noch Neuland. Obwohl das Tierschutzrecht sowohl auf bundes- als auch auf landesrechtlichen Rechtsquellen basiert, existiert ein Verbandsklagerecht ausschließlich auf Länderebene, d.h. in sieben Bundesländern ist das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine derzeit gesetzlich verankert.

Tierschutz als Staatszielbestimmung

Gem. Art. 20a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung

und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Das Staatsziel Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen, um dem Gebot eines sittlich verantwortlichen Umgangs des Menschen mit dem Tier Rechnung zu tragen.⁴ Verbunden damit ist die im Tierschutzgesetz als zentrales Anliegen formulierte Achtung der Tiere durch den Menschen, die den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume umfasst.⁵ Die Aufnahme des Staatsziels Tierschutz in die Verfassung dient der Stärkung des bereits einfachgesetzlich normierten Tierschutzes und der Sicherstellung der Wirksamkeit tierschützender Bestimmungen. Verbunden mit der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in die Verfassung wird der Gesetzgeber aufgerufen, „im einfachen Recht die Belange und den Schutz der Tiere entsprechend ihren unterschiedlichen Entwicklungsstufen im Ausgleich mit anderen berechtigten Interessen zu verwirklichen.“⁶

Gesetzgebungskompetenz

Die von Verbänden mit Blick auf das Staatsziel Tierschutz wiederholt geforderte Einführung eines Verbandsklagerechts auf Bundesebene⁷ wirft die Frage der Gesetzgebungskompetenz für die Einführung und Ausgestaltung des Verbandsklagerechts im Tierschutz auf.

Das Verbandsklagerecht ist der Materie des gerichtlichen Verfahrens in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen und unterliegt damit

der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72 GG. Auch das Tierschutzrecht ist im Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG in Nr. 20 aufgeführt und somit ebenfalls Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung.

Gem. Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz zu gerichtlichen Verfahren gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist davon auszugehen, dass der Bund in Ausschöpfung dieser Kompetenz die gerichtlichen Verfahrensordnungen, so auch die Verwaltungsgerichtsordnung, erschöpfend geregelt hat.⁸ Jedoch hat der Gesetzgeber mit § 42 Abs. 2 VwGO für Bund und Länder die rechtliche Grundlage geschaffen, Klagemöglichkeiten, die keine Geltendmachung einer Verletzung in einem subjektiv-öffentlichen Recht voraussetzt, gesetzlich zu regeln.⁹ Die Ausnahmeregelung des Art. 42 Abs. 2 VwGO lässt eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ohne Rücksicht auf eine Betroffenheit des Klägers in eigenen Rechten auch dann zu, wenn ein formelles Bundes- oder Landesrecht ein Klagerecht unabhängig von der Betroffenheit in eigenen Rechten ausdrücklich vorsieht.¹⁰ Bundes- und Landesgesetzgeber können somit Gesetze erlassen, die ein Verbandsklagerecht vorsehen.

Im Bereich des Tierschutzrechts existiert auf Bundesebene das Tierschutzgesetz, das auf der Grundlage der konkurrierenden

Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ergangen ist. Der Bund hat jedoch im Tierschutzgesetz keine Regelung zum Verbandsklagerecht getroffen, so dass die Länder befugt sind, eine Verbandsklagemöglichkeit für anerkannte Tierschutzverbände in ein Landesgesetz aufzunehmen.

Bremen als Vorreiter

Das Land Bremen hat bereits im Jahre 2007 als erstes Bundesland das tierschutzrechtliche Verbandsklagerecht durch das Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (TSVbklG) eingeführt, das noch heute in Kraft ist. Das Gesetz ermöglicht einem nach § 3 TSVbklG anerkannten rechtsfähigen Verein, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Klage zu erheben, auf Feststellung, dass Behörden des Landes oder Stadtgemeinden gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder gegen Rechtsvorschriften, die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, verstoßen oder verstoßen haben (§ 1 Abs. 1 TSVbklG). Hingegen ist eine Klage nicht zulässig, wenn die angedrohte Maßnahme den Verein nicht in seinem satzungsmäßigen Aufgabengebiet berührt, aufgrund einer Entscheidung in einem gerichtlichen Verfahren erlassen oder in einem gerichtlichen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist (§ 1 Abs. 2 TSVbklG).

Baden-Württemberg

Am 27. Mai 2015 ist in Baden-Württemberg das jüngste Gesetz zum Verbandsklagerecht in Kraft getreten. Das Gesetz über

Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen (TierSchMVG) zielt darauf ab, einem anerkannten Tierschutzverein oder einer rechtsfähigen Stiftung mit der Schaffung verfahrensrechtlicher Normen die Mitwirkung in Verwaltungsverfahren und Überprüfungsmöglichkeiten durch Gerichte zu eröffnen, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 1 TierSchMVG). Gegenstand der Rechtsbehelfe nach § 42 VwGO sind tierschutzrechtliche Genehmigungen und Erlaubnisse, bau- und immisionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken und tierschutzrechtliche Anordnungen sowie deren Unterlassung.

Rechtsprechung

In Nordrhein-Westfalen, das bereits seit 2013 über ein tierschutzrechtliches Verbandsklagegesetz verfügt, erging im April 2016 ein Urteil zu einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage.¹¹ Das VG Münster hat die Klage eines Tierschutzvereins abgewiesen, der von der Beklagten in einem Verfahren zu § 16a TierSchG¹² Einsicht in die tierschutzrechtlichen Verfahrensakten des Veterinäramts, einen Schweinezuchtbetrieb betreffend, verlangte. Der Tierschutzverein stützte seine Klage dabei auf einen Erlass des Umweltministeriums (MKULNV NRW) zum Tierschutz,¹³ der ein Akteneinsichtsrecht u.a. im Zusammenhang mit Anordnungen nach § 16a TierSchG vorsieht.

Das VG Münster unterstreicht, dass das nordrhein-westfälische Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (TierschutzVMG)

nur ein Klagerecht, aber kein Mitwirkungsrecht in Verfahren nach § 16a TierSchG vorsehe.¹⁴ Bei dem Erlass handele es sich um eine Maßnahme, die nur das Verhältnis zwischen Ministerium und nachgeordneten Behörden betreffe und auf die sich der Kläger nicht berufen könne.¹⁵ Darüber hinaus hat das Gericht entschieden, dass der Tierschutzverein kein Beteiligter i.S.d. § 13 VwVfG NRW in dem gegenüber einem Tierhalter geführten Verfahren sei.¹⁶

Ausblick

Die Verbandsklage ist für Tierschutzverbände ein unverzichtbares prozessrechtliches Instrument, um sich als rechtliche Vertreter der Tiere im Klagewege gegen umstrittene behördliche Entscheidungen wenden zu können. Es wäre daher begrüßenswert, wenn sich weitere Länder und auch der Bund zu einer Einführung des tierschutzrechtlichen Verbandsklagerechts entschließen würden.

Nachdem erste Klagen eingereicht wurden, bleibt abzuwarten, wie die Gerichte weiter entscheiden werden. Eine anfangs von Kritikern befürchtete Klageflut ist jedenfalls bislang nicht erkennbar.



Dr.

Claudia Schürmeier

Lehrbeauftragte an der Hochschule Harz
cschuermeier@hs-harz.de

1 Anzahl der Tiere: 27,1 Mio. Schweine (2016); 12,6 Mio. Rinder (2015); 39,6 Mio. Legehennen (2014). Destatis – Statistisches Bundesamt, Tiere und tierische Erzeugung. Vgl. Homepage des Statistischen Bundesamtes: unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/TiereundtierischeErzeugung/TiereundtierischeErzeugung.html>, Zugriff am 17.07.2016.

2 Eingehend hierzu u.a.: Caspar, Verbandsklage im Tierschutzrecht durch Landesgesetz? DÖV 2018, 145 ff.; Fest/Köpernik, Das Verbandsklagerecht im Tierschutz, DVBl. 2012, 1473, 1476; Weidemann/Rheindorf, Verbandsklage für anerkannte Tierschutzvereine in Rheinland-Pfalz, DVP 2015, 148 ff.

3 Fest/Köpernik, Das Verbandsklagerecht im Tierschutz, 1473-1479.

4 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) vom 23.04.2002, BT-Drs. 14/8860, S. 3.

5 Hierzu um zum Folgenden: BT-Drs. 14/8860, S. 3.

6 BT-Drs. 14/8860, S. 3.

7 So z.B. Menschen für Tierrechte, Ja! zur Einführung der Tierschutz-Verbandsklage auf Bundesebene, abrufbar unter: <https://wwwtierrechte.de/ja-zur-einfuehrung-der-tierschutz-verbandsklage-auf-bundesebene>, Zugriff am 02.07.2016.

8 Fest/Köpernik, Das Verbandsklagerecht im Tierschutzrecht, DVBl. 2012, 1473, 1476.

9 Fest/Köpernik, a.a.O.

10 Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl., München 2015, § 42, Rn. 180.

11 VG Münster, Urteil vom 19.04.2016, Az.: 1 K 2781/14, abrufbar unter: www.justiz.nrw.de/14-12-12-Erlass-zur-fakultativen-Mitwirkung-allgemein-TierschutzVMG-NRW.pdf, Zugriff am 02.07.2016.

12 Die Vorschrift regelt verschiedene behördliche Anordnungsbefugnisse (z.B. erforderliche Maßnahmen zur Erfüllung der Anforderungen der artgerechten Tierhaltung gem. § 2 TierschG).

13 MKULNV NRW, Tierschutz, Hinweise zur Information und Mitwirkung anerkannter Tierschutzvereine in tierschutzrechtlichen Verwaltungsverfahren nach § 2 Absatz 2 TierschutzVMG NRW, abrufbar unter: <http://tierschutzverbandsklage-nrw.de/14-12-12-Erlass-zur-fakultativen-Mitwirkung-allgemein-TierschutzVMG-NRW.pdf>, Zugriff am 02.07.2016.

14 VG Münster, a.a.O., Leitsatz 1.

15 VG Münster, a.a.O., Rn. 55.

16 VG Münster, a.a.O., Leitsätze.

Surf & Learn: Vom Impact zum Input

Digitale Lernplattform als Übungsplatz für wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

Die Soziologin Renate Mayntz unterstellt öffentlichen Bürokratien zwei Grundfunktionen: Erstens tragen sie das Herrschaftsmonopol staatlicher Autorität bis in den letzten Winkel der verwalteten Territorien. Zweitens übernehmen sie die Gewähr dafür, dass jene – einem historischen Wandel unterliegenden – Aufgaben dauerhaft erfüllt werden, die der »Macht« in den Augen der Unterworfenen Legitimität verleihen. Folglich kann die Effektivität der Verwaltenden danach bemessen werden, wie es ihnen gelingt, das soziale Zusammenleben der Verwalteten flächendeckend und gemäß den Überlebensnotwendigkeiten des »Systems« zu manipulieren.

In Anbetracht der friedlichen Grundstimmung in der Bundesrepublik arbeitet die deutsche Verwaltung also durchaus effektiv. Trotzdem ist die Kritik an der vermeintlichen Ineffizienz des öffentlichen Dienstes längst Legion. Denn für die politisch durchorganisierte Konsensbeschaffung verbraucht die Administration neben im Überfluss vorhandenem Recht vor allem knappes Geld, das den Bürgern, der Wirtschaft oder – im Fall der Schuldenfinanzierung – den Kindern aus der Tasche gezogen wird.

Besonderen Schwung bekam die Diskussion um die vermeintliche Leistungsschwäche kommunaler Bürokratien durch die Vorstellung des »Neuen Steuerungsmodells« im Jahr 1993. Die Forderung nach mehr Wettbewerb, der Zuordnung der Verantwortung an den Ort des Ressourcenverbrauchs und stärkere Kundenorientierung erzeugten einen Rechtfertigungsdruck, der Verwaltungen

zwingen sollte, ihr Tun durch ein positives Verhältnis von Aufwand und Nutzen als effizient zu legitimieren.

In der Rückschau fallen die Effekte dieser Ökonomisierung – gemessen an den ambitionierten Gestaltungsvorstellungen des »New Public Management« – bescheiden aus. Die Implementation scheiterte weitgehend, die Haushaltssmiserie besteht fort und provozierte in vielen Städten die Sparsamkeitsgaukeleien einer »symbolischen Haushaltspolitik« (Lars Holtkamp).

Doch es gibt auch Kommunen, die Reformelemente erfolgreich in die Praxis überführt haben. So erlebt seit wenigen Jahren die »Wirkungsorientierung« eine Renaissance, die auf eine Erweiterung der Motivations-, Entscheidungs- und Handlungsstrukturen in Verwaltungen und Gemeindevertretungen abstellt: ex ante werden inhaltliche Ziele gesetzt und die daran gekoppelte Ressourcenverteilung bestimmt, messbare Ergebnisse und konkrete Verantwortlichkeiten deklariert. Indikatoren und Kennzahlen ermöglichen eine formative Evaluation und öffnen Steuerungspotenziale, bevor die laufenden Maßnahmen abgeschlossen sind. Dass die Rechenschaftslegung ex post durch die im Vorfeld abgesteckten Zielgrößen erleichtert wird, liegt in der Natur der Sache.

Man sollte sich jedoch vor der Annahme naiver Kausalitäten und starrer Zielhierarchien hüten. Während Input und Output eines Haushaltsjahres noch konkret bestimmt werden können, sind angestrebte, mehrjährige Aggregationseffekte oder langfristige Wirkungen schwerer zu mes-

sen und unterliegen zahlreichen externen Einflussfaktoren. „Eine Verwaltungsleistung führt so gut wie niemals zwingend und in kurzer Zeit zu einer bestimmten Wirkung“, so Dr. Jens Weiß, Professor für Verwaltungswissenschaften. „Es gibt immer nur einen mittelbaren Zusammenhang zwischen Verwaltungsleistung und deren Wirkung.“ Daher gehe es aus einer realistischen Reformperspektive weniger um eine Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion, als vielmehr um einen behutsamen Kulturwandel durch das Andocken ergänzender Elemente, welche die wirtschaftlichen Reflexionskapazitäten im Rat und der Verwaltung stärken.

Diese Aufwertung der Strategie- und Steuerungsfähigkeit unterstützt das am Fachbereich Verwaltungswissenschaften angesiedelte Projekt »KoWiSt: Kompetenzaufbau für eine wirkungsorientierte Steuerung in kleinen und mittleren Kommunen«. Herzstück ist eine digitale Lernplattform (OER), die Verwaltungsmitarbeitern, Kommunalpolitikern und Studierenden methodische Unterstützung beim Einstieg in die eben beschriebene wirkungsorientierte Steuerung geben soll. Das Vorhaben, an dem unter Leitung von Prof. Dr. Jens Weiß Wissenschaftler aus vier weiteren europäischen Nationen mitarbeiten und das von der Europäischen Union aus dem Programm Erasmus+ gefördert wird, verzichtet bewusst auf die Formulierung normativer Modelle. Wie Jens Weiß erklärt, „zeigt die Lernplattform an konkreten Beispielen, wie Kommunen auf Basis strategischer Entwicklungsrioritäten mittel- und kurzfris-

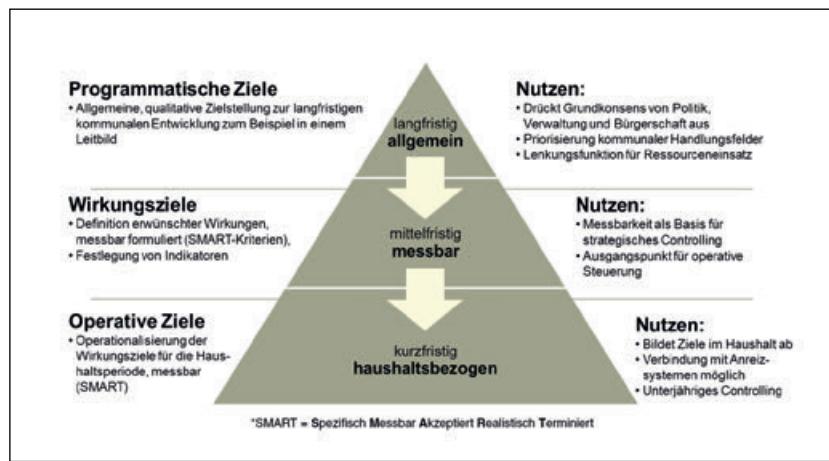


Abb. 1: Drei Zielebenen der Wirkungsorientierung und ihre Verknüpfungen mit der Haushaltsführung.

tige Ziele definieren, daran die Verteilung knapper Haushaltssmittel ausrichten und die Rechenschaftslegung über die Zielerfüllung systematisch mit dem Prozess der Haushaltaufstellung verknüpfen.“

So soll die Lernplattform den Nutzern Darstellungen realer Steuerungsmodelle, -informationen und -erfahrungen aus Modellkommunen bieten, Steuerungszusammenhänge transparent machen und, soweit möglich, auch entsprechende Kennzahlen und weitere Hinweise wie z.B. Wirkwahrscheinlichkeiten geben. Wer will, kann sich auch gleich ausprobieren und eigene Wirkungsketten aufstellen, so Jens Weiβ. „Die Dokumentation auf der Plattform wird durch die Einrichtung von Übungsmodulen ergänzt und so zu einem brauchbaren Handwerkszeug für jene, die sich für die wirkungsorientierte Steuerung in ihrer Praxis oder in der Ausbildung interessieren.“

Aus Deutschland steuern die Städte Lemgo (NRW) und Kempten/Allgäu (Bayern) Inhalte für die Lernplattform bei. Beide Kommunen wenden ein Verfahren der wirkungsorientierten Steuerung an, das ausgehend von allgemeinen Entwicklungsperspektiven über mehrere Konkretisierungsstufen die Ressourcenallokation im produktorientierten Haushalt beeinflusst.

So werden zunächst auf der programmatischen Ebene in einem kooperativen Verfahren zwischen Rat und Verwaltungsspitze leitbildähnliche Eckziele mit langfristiger Bindungswirkung erarbeitet und durch Ratsbeschluss manifestiert. Im zweiten Schritt erfolgen Konkretisierungen auf der Wirkungsebene, indem mittelfristige, den SMART-Kriterien genügende, Wirkungsziele festgelegt werden. Schreibt z.B. das Leitbild die »Stärkung des Wirtschaftsstandortes« (Impact) fest, so könnten daraus als Wirkungsziele beispielsweise die »Erschließung weiterer Gewerbeflächen« (Outcome I) oder »Qualifizierungsmaßnahmen zur Beseitigung des Fachkräftemangels« (Outcome II) abgeleitet werden. Auf der untersten, der Maßnahmenebene werden diese Wirkungsziele dann in konkrete Vorhaben übersetzt, einzelnen Produkten im Haushalt zugeordnet und mit – im Haushalt Jahr zu erreichenden – Zielen versehen (Output). So könnte, um in unserem Beispiel zu bleiben, das Amt für Stadtplanung mit der Erarbeitung eines beschlussfähigen Bebauungsplanes für ein neues Gewerbegebiet beauftragt und dann mit den notwendigen Ressourcen (Input) ausgestattet werden. Fazit: Der Clou der wirkungsorientierten Steuerung liegt darin, dass der angestrebte Impact

den Input reguliert. Notorisch knappes Geld wird dann nicht mit der Gießkanne verteilt, sondern zur zielgerichteten »Bewässerung« genutzt.

Im kommenden Jahr soll die Plattform im Internet zugänglich sein. An der Hochschule Harz wird das Tool dann auch in der Ausbildung des Verwaltungsnachwuchses eingesetzt werden.



Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Projekt KoWiSt
gefördert durch ERASMUS+
Thomas Schatz
tschatz@hs-harz.de

Literatur

The creation of these resources is funded by the ERASMUS+ grant program of the European Union under grant no. 2015-1-DE01-KA203-002156. Neither the European Commission nor the project's national funding agency DAAD are responsible for the content or liable for any losses or damage resulting from the use of these resources.

Neuerscheinung Fachbuch

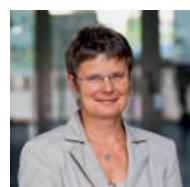
Aufbau einer kommunalen Senioren-Technik-Beratung

Technische Hilfsmittel zur Förderung von Selbstständigkeit, Autonomie und gesellschaftlicher Teilhabe älterer Menschen werden auch bei zunehmendem Unterstützungsbedarf bisher nur wenig genutzt. Der im Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. herausgegebene Leitfaden „Technikberatung für ältere Menschen und Angehörige: Praxis-Tipps für ein Serviceangebot in der Kommune“ will dies ändern. Die Autor*innen Birgit Apfelbaum (Hochschule Harz), Nina Efker (Stadt Solingen) und Thomas Schatz (Hochschule Harz) zeigen die Bedeutung einer kommunalen Technikberatung für Betroffene, ihre Angehörigen und das Gemeinwesen. Schritt für Schritt wird der Aufbau eines bedarfsoorientierten Beratungsangebots dargestellt, begleitet von vielen praxiserprobten Tipps und Handlungsempfehlungen für eine zielgruppenorientierte Kommunikation.

In der Publikation werden Ergebnisse einer Begleitforschung zu Modellprojekten der Senioren-Technik-Beratung in deutschen Kommunen präsentiert, die in den Jahren 2014 und 2015 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wurden – darunter mit Wanzleben-Börde und Halberstadt auch zwei Beratungsstel-

len in Sachsen-Anhalt. Im Rahmen eines partizipativen Untersuchungsdesigns wurde dort unter Leitung von Prof. Dr. Birgit Apfelbaum zusammen mit den Akteuren vor Ort ein Kommunikationskonzept entwickelt, das am aktuellen sozialwissenschaftlichen Forschungsstand zum Thema „Alter und Technik“ orientiert ist und sich als Baustein eines vernetzten kommunalen Demografiekonzeptes versteht. Besonders wertvoll für interessierte, aber auf dem Technik-Gebiet bisher nicht aktiv gewordene Beratungsstellen, ist auch die Übersicht erprobter Geräte jenseits aufwendiger Roboter- oder Smart Home-/AAL-Systeme am Ende des Bandes.

Das Buch ist zu einem Preis von 15,90 EUR im Buchhandel, bei amazon oder im Fachbuch-Online-Shop des Deutschen Vereins (siehe www.deutscher-verein.de) erhältlich.



Prof. Dr.
Birgit Apfelbaum
Professur für Kommunikations-
und Sozialwissenschaften
bapfelbaum@hs-harz.de



Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Thomas Schatz
tschatz@hs-harz.de

Publikationen

BEITRÄGE/AUFSÄTZE:

Kazmierski, Ulrich und Schneidewind, Thomas:
Investition und Finanzierung -
Modulprüfung im Fach Finanzmanagement im Wintersemester 2015/2016 an der
Hochschule Harz, in: apf 7/8
2016,
S. 215-221.

Miller, Manfred:
Befangenheitsregelungen am Beispiel des Kommunalverfassungsgesetzes Sachsen-Anhalt, in: apf 2016,
S. 16-19.

Miller, Manfred:
Kommunalrecht in Deutschland – Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie Beteiligung der Einwohner und Bürger am Beispiel des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, in: Bürgermeister Zeitung (Österreich),
3/2016,
S. 26-32.

Miller, Manfred:
Kommunalrecht in Deutschland – Befangenheitsregelungen am Beispiel des Kommunalverfassungsgesetzes Sachsen-Anhalt, In: Bürgermeister Zeitung (Österreich),
4/2016,
S. 28-33.

Praxisreport

Zeitschrift des Fachbereichs
Verwaltungswissenschaften der
Hochschule Harz

Herausgeber
Hochschule Harz
Hochschule für angewandte Wissenschaften
Körperschaft des öffentlichen Rechts
Standort Halberstadt

Domplatz 16
38820 Halberstadt
Telefon: +49/ (0) 3943/ 659-400
Telefax: +49/ (0) 3943/ 659-499
E-Mail: dekan.vw@hs-harz.de
www.hs-harz.de

Redaktion
Prof. Dr. Jürgen Stember
Anne Herrmann, LL.M.
Dipl. Ing. Martina Voigt

Ausgabe 2/2016
erscheint halbjährlich

Layout
CDLX/Codeluxe, Berlin
Umsetzung/Druck
KOCH-DRUCK, Halberstadt

© 2016

Die Beiträge der Zeitschrift sind urheberrechtlich
geschützt. Jede vom Urheberrechtsgesetz nicht zugelassene
Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung
des Herausgebers. Bei den Beiträgen handelt es sich um
die Meinungen des jeweiligen Autors bzw. Autoren.