



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

PRÄMIERTE THESISARBEITEN

Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung
Sammelband 4



Liebe Absolventinnen und Absolventen,
liebe Gutachterinnen und Gutachter,
liebe Leserinnen und Leser,

im nunmehr 14. Jahrgang prämiert die HSPV NRW die besten Abschlussarbeiten aus den Fachbereichen Polizei und Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung, die sich durch besonders interessante Themensetzung sowie fundierte wissenschaftliche Ausarbeitung hervortun. In diesem Jahr werden 13 Thesenarbeiten ausgezeichnet, deren gesellschaftliche Relevanz und wissenschaftlich hohes Qualitätsniveau wir mit diesem Sammelband würdigen.

In diesem Band stellen wir Ihnen die Arbeiten von Jannik Christian Allwicher, Jane Burmester, Jannik Harmeling, Friederike Krempin, Eva Mackedanz, Luisa Pannekes und Lea Risse aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung (AV/R) vor. Die hier aufgeführten Arbeiten aus dem Fachbereich Polizei stammen von Frederike Beckmann, Carlo Hersebrock, Pia Löv, Lisa Maria Magrian, Nils Nierth und Henning Wolf.

All diese Arbeiten zeigen auf beeindruckende Art und Weise das großartige wissenschaftliche Potential unserer Hochschule. Zudem sind sie auch Ergebnis der fachlich fundierten, didaktisch anspruchsvollen und von ethischen Werten geprägte Lehre, die unsere Studierenden erhalten. Darüber hinaus leisten die Arbeiten nicht nur einen wichtigen Beitrag zum wissenschaftlichen Diskurs, sondern stoßen durch ihre zeitgemäßen und kritischen Fragestellungen Diskussionen in der täglichen Praxis an. Damit dienen sie als wichtige Orientierung und Inspiration für Teile der täglichen Aufgabenbereiche in unseren Behörden. Allen ausgezeichneten Absolventinnen und Absolventen gratuliere ich herzlich für ihre herausragenden Abschlussarbeiten.

Mein besonderer Dank gilt zudem den engagierten Gutachterinnen und Gutachtern ORR Cornelius Wiesner, Prof. Dr. Marc Seuberlich, Prof. Dr. Daniel Adams, Prof. Dr. Verena Schulz, Prof. Dr. Peter Schröder-Bäck, RR Christian Möhlheinrich, Prof. Dr. Thorsten Attendorn, RD Alexander Steinhäuser, Prof. Dr. Frank Hofmann, Dr. Alexander Friedman, Prof. Dr. Christoph Buchert, Prof. Dr. Nicole Wolf und Prof. Dr. Martin Klein. Vielen Dank für Ihren Einsatz und die gute Betreuung der Studierenden.

Den Leserinnen und Lesern unseres vierten Sammelbandes wünsche ich in diesem Sinne nun eine spannende und erhellende Lektüre.

Ihr

Martin Borntreger
Präsident der HSPV NRW

INHALTSVERZEICHNIS

Jannik Christian Allwicher

„Eine verfassungsrechtliche Begutachtung der Rechtsfigur des politischen Beamten in Nordrhein Westfalen“

Jane Burmester

„Zukunft der interkommunalen Zusammenarbeit in NRW – mit einer aktiv(er)en Detmolder Bezirksregierung?“

Jannik Harmeling

„Einsatz von Prozesssteckbriefen im ganzheitlichen Prozessmanagement öffentlicher Verwaltungen – Steckbriefanalyse und Darstellung konkreter Einsatzszenarien“

Friederike Krempin

„Verkehrswende oder Verkehrschaos? – Politische Evaluierung der lokalen Berichterstattung zum Bielefelder Verkehrsversuch altstadt.raum“

Eva Mackedanz

„Moralischer Stress in Verbindung mit bestehenden Konflikt- und Stresspotenzialen im öffentlichen Dienst“

Luisa Pannekes

„Kommunale Haushalte in Krisenzeiten – Die Auswirkungen des NKF-CUIG auf kommunale Haushalte“

Lea Risse

„Tierschutz und Tierzucht – Herausforderungen an eine tierschutzgerechte Hundezucht“

Die Anhänge der Thesearbeiten können bei Interesse über kommunikation@hspv.nrw.de angefordert werden.

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen
Abteilung: Duisburg
Studienort: Duisburg-Mitte
Fachbereich: Staatlicher Verwaltungsdienst–Allgemeine Verwaltung (LL.B.)



Bachelorthesis zum Thema:

**Eine verfassungsrechtliche Begutachtung der Rechtsfigur des
politischen Beamten in Nordrhein-Westfalen**

Die exemplarische Bewertung der Ämter des *Regierungspräsidenten* und des
Landtagsdirektors

Vorgelegt von:

Jannik Christian Allwicher
Kurs: DU S 20/04
Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: jannikchristian.allwicher@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 14. Juni 2023

Erstgutachter/in: Oberregierungsrat *Ass. iur.* Cornelius Wiesner, *Mag. rer. publ.*
Zweitgutachter/in: Prof. Dr. *iur.* Lars Oliver Michaelis

Inhaltsverzeichnis

<i>Literaturverzeichnis</i> -----	IV
<i>Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen</i> -----	VI
A. Einführung: Die Thematik der Ausarbeitung -----	1
I. Der <i>politische Beamte</i> als Gegenstand der Untersuchung-----	1
II. Anlass und Ziel der Untersuchung-----	2
III. Gang der Untersuchung-----	3
B. Grundlagen: Der politische Beamte als demokratisch legitimierter Fremdkörper im Gefüge des Beamten(verfassungs-)rechts -----	5
I. Ausgangspunkt: Die (verfassungs-)rechtliche Paradoxie des <i>politischen Beamten</i> -----	5
1. Vorüberlegung: Der <i>politische Beamte</i> als (dienst-)rechtliches Steuerungsinstrument-----	6
a) Das Transformationsmodell (<i>Transformationsämter</i>)-----	7
b) Das Repräsentationsmodell (<i>Repräsentationsämter</i>)-----	8
2. (Zwischen-)Fazit: Die (verwaltungs-)organisatorische Ratio des <i>politischen Beamten</i> --	10
II. Problemaufriss: Die (verfassungs-)rechtlichen Spannungsfelder des <i>politischen Beamten</i> -----	10
1. Haushalts- und besoldungsrechtliche Problematik-----	11
2. Durchbrechung wesentlicher Strukturprinzipien des Beamten(verfassungs-)rechts--	12
a) <i>Lebenszeitprinzip</i> versus <i>persönliche Abhängigkeit</i> -----	12
b) <i>Leistungsprinzip</i> versus <i>Ämterpatronage</i> -----	13
aa) (Rechts-)theoretische Modifizierung durch die Berücksichtigung des politischen Vertrauens als konstitutives (Auswahl-)Kriterium-----	14
bb) Im Kontrast: Die (rechts-)praktische Realität der (Personal-)Auswahl von <i>politischen Beamten</i> -----	15
3. (Zwischen-)Fazit: Der <i>politische Beamte</i> als Unruhepol in der Systematik des Berufsbeamtentums-----	17
III. Entspannungsversuch: Die Zulässigkeit der Rechtsfigur des <i>politischen Beamten</i> im Lichte der (verfassungs-)rechtlichen Judikatur-----	18
1. (Verfassungs-)rechtliche Würdigung möglicher Konkurrenzgüter-----	18
a) Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG)-----	19
b) Der <i>politische Beamte</i> als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Absatz 5 GG)?-----	20
c) Zuordnung zur (demokratisch legitimierten) Staatsleitung (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG)-----	21
2. Konkretisierung der (rechts-)theoretischen (Verfassungs-)Rechtsprechung durch die (einfach-)gesetzliche Judikatur-----	22
IV. (Zwischen-)Ergebnis zu B.-----	23
C. Transferteil: Die Bewertung der in Frage stehenden Ämter -----	25
I. Vorüberlegung: Die Ämterkataloge der <i>politischen Beamten</i> als belastbarer Streitgegenstand?-----	25
II. Das Amt des <i>Regierungspräsidenten</i> (§ 37 Absatz 1 Nummer 2 LBG NRW)-----	26
1. Der <i>Regierungspräsident</i> als <i>Transformationsamt</i> ?-----	26
a) Landesorganisatorische Stellung-----	26
b) Art der Aufgabenstellung-----	28
2. Der <i>Regierungspräsident</i> als <i>Repräsentationsamt</i> ?-----	30

III. Das Amt des <i>Landtagsdirektors</i> (§ 106 Absatz 2 LBG NRW)-----	32
1. Bewertungsgrundlage: Die Stellung des <i>Landtagsdirektors</i> innerhalb der Landtagsverwaltung-----	33
a) Die (Sonder-)Rechtsstellung des <i>Landtagsdirektors</i> -----	33
b) Der <i>Landtagsdirektor</i> als Leiter der Landtagsverwaltung-----	34
2. (Zwischen-)Fazit: Der <i>Landtagsdirektor</i> als zwingend <i>unpolitischer</i> (Spitzen-)Beamter eines Legislativorgans-----	35
a) Keine Transformations- oder Repräsentationsleistung des <i>Landtagsdirektors</i> --	35
b) Der (verfassungs-)rechtliche Anspruch zur <i>unpolitischen</i> Amtsführung des <i>Landtagsdirektors</i> -----	36
c) Im Übrigen: Die Streitfrage hinsichtlich eines institutionellen oder materiellen „Regierungs-“Verständnisses-----	37
IV. (Zwischen-)Ergebnis zu C.-----	38
D. Gesamtwürdigendes Fazit und Reformüberlegung -----	39
Eigenständigkeitserklärung -----	40

Literaturverzeichnis

- Arnim*, Hans Herbert von, Bleibt Ämterpatronage straflos? Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2021, S. 481–490.
- Battis*, Ulrich (Hrsg.), Bundesbeamtenengesetz, Kommentar, 6. Aufl., München, 2022.
- Battis*, Ulrich, Dienstrechtliche Steuerungsmöglichkeiten bei Führungsproblemen, in: Gourmelon, Andreas/Mroß, Michael (Hrsg.), Führung im öffentlichen Sektor, Baden-Baden, 2010, S. 197–206.
- Beilke*, Steffen, ... und fortzuentwickeln. Optionen zur Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Schriften zum öffentlichen Dienstrecht, Band 1, Baden-Baden, 2011.
- Bracher*, Christian-Dietrich, Vertrauen in politische Anschauungen und persönliche Loyalität bei beamtenrechtlichen Auswahlentscheidungen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2001, S. 19–27.
- Braun*, Stefan, Ämterpatronage – Praxisprobleme bei Stellenbesetzungsverfahren mit beamtenrechtlichen Konkurrenzsituationen, Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ) 2019, S. 1585–1592.
- Brinktrine*, Ralf/Heid, Daniela A. (Hrsg.), Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, München, 2020.
- Brinktrine*, Ralf/Schollendorff, Kai (Hrsg.), Beamtenrecht Bund, Kommentar, München, 2021.
- Bull*, Hans Peter, Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre, Die Verwaltung (VERW) 2009, S. 1–26.
- Czysnik*, Marianne, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Beamten, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2020, S. 603–612.
- Fonk*, Friedrich, Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktion – Zuständigkeiten – Organisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 36, Berlin, 1967.
- Franz*, Wolfgang, Zur Geltung des Leistungsprinzips bei sog. politischen Beamten, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2009, S. 1141–1143.
- Grigoleit*, Klaus Joachim, Zur Stellung des Landtagsdirektors in Nordrhein-Westfalen, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 1998, S. 128–132.
- Hebeler*, Timo, Verwaltungspersonal: Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung, Baden-Baden, 2008.
- Herdegen*, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München, 2021.
- Herz*, Hans, Die Verwaltung der Parlamente. Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltungen und ihr Verhältnis zu den Landtagen, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2008, S. 528–546.
- Herzog*, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H. (Hrsg.), Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Band II, 99. Erg.-Lfg., München, 2022.
- Heusch*, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., Siegburg, 2020.
- Hustedt*, Thuid, Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich, Staatslehre und politische Verwaltung, Band 18, Baden-Baden 2013.
- Kahl*, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 218. Akt., Heidelberg, 2022.
- Kilian*, Michael, Mittelinstanzen in Sachsen-Anhalt, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 1994, S. 271–277.
- Leisner*, Walter, Legitimation des Berufsbeamtentums aus der Aufgabenerfüllung, in: Isensee, Josef (Hrsg.), Beamtentum. Schriften zum Beamtenrecht und zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes 1968-1991, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 684, Berlin, 1995, S. 163–182.
- Leisner-Egensperger*, Anna, Das Recht des öffentlichen Dienstes – Grundlagen und neuere Entwicklungen, Die Verwaltung (VERW) 2018, S. 1–38.
- Lindner*, Josef Franz, Das Transformationsamt des politischen Beamten – Zur Verfassungswidrigkeit von § 54 Abs. 1 Nr. 1 Bundesbeamtenengesetz –, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2018, S. 983–986.
- Lindner*, Josef Franz, Der politische Beamte als Systemfehler, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 2011, S. 150–161.
- Lindner*, Josef Franz, Politische Beamte auch im Freistaat Bayern? Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2012, S. 581–588.
- Lorse*, Jürgen, Transformation dienstrechtspolitischer Zielvorstellungen in dienstrechtliche Wirklichkeit, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2020, S. 809–818.
- Mann*, Thomas/Mann, Johannes, Die Entstehung des Landes NRW – Neugründung zwischen alliierter Militärherrschaft und Ost-West-Konflikt, Verwaltungsrundschau (VR) 2022, S. 37–44.
- Manow*, Philip/Wettengel, Philip, Ämterpatronage in der leitenden Ministerialbürokratie der Länder. Eine empirische Untersuchung der Stellenveränderungen vor und nach Landtagswahlen, 1957–2004. Die Verwaltung (VERW) 2006, S. 553–570.
- Michaelis*, Lars Oliver, Anmerkung zu OVG Münster, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 –, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 2022, 141–143.
- Neubäuser*, Gert Armin, Die Besetzung von Spitzenämtern in der Justiz mit politischen Beamten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2018, S. 1745–1751.
- Oldiges*, Martin/Brinktrine, Ralf, Der Landtagsdirektor als „politischer Beamter“, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, S. 943–950.
- Priebe*, Christoph F., Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, Beiträge zum Beamtenrecht, Band 2, Berlin 1997.
- Schrappner*, Ludger, Bezirksregierungen in Deutschland: Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1994, S. 157–162.
- Schrappner*, Ludger/Günther, Jörg-Michael (Hrsg.), Landesbeamtenengesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Aufl., München, 2021.
- Steinbach*, Armin, Der politische Beamte als verfassungsrechtliches Problem, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 2018, S. 2–32.
- Stern*, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II, 2. Aufl., München, 2022.
- Voßkuhle*, Andreas/Eijfert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Aufl., München, 2022.
- Voßkuhle*, Andreas/Huber, Peter Michael (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Aufl., München, 2018.
- Wißmann*, Hinnerk, Staatliche Mittel- und Sonderbehörden – eine Altlast der Verwaltungslandschaft? Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2004, S. 197–205.
- Yasin*, Khawaja Asad, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit. Zur Anwendung des Grundsatzes der Bestenauslese auf politische Beamte, kommunale Wahlbeamte und Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1462, Berlin, 2021.

Verzeichnis¹ der wichtigsten Abkürzungen

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
Akt.	Aktualisierung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBG	Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) geändert worden ist.
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) geändert worden ist.
Beschl. v.	Beschluss von
BremBG	Bremisches Beamtengesetz vom 22. Dezember 2009 (Brem.GBl. 2010 S. 17), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Mai 2023 (Brem. GBl. S. 415) geändert worden ist.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht mit Sitz in Karlsruhe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht mit Sitz in Leipzig
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.
HBG	Hessisches Beamtengesetz vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218, 508, 578), das zuletzt durch Artikel 9a des Gesetzes vom 28. März 2023 (GVBl. S. 183) geändert worden ist.
Hrsg.	Herausgeber
Krit.	Kritisch
LBeamtVG NRW	Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 389) geändert worden ist.
LBesG NRW	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, 339, 642), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. November 2022 (GV. NRW. S. 968) geändert worden ist.

LBG	Landesbeamtengesetz (Baden-Württemberg) vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 794), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022 (GBl. S. 675) geändert worden ist.
LBG NRW	Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, 642), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 524) geändert worden ist.
LGG	Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesgleichstellungsgesetz) vom 9. November 1999 (GV. NRW. S. 590), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 1. Februar 2022 (GV. NRW. S. 122) geändert worden ist.
LHO	Landeshaushaltsordnung (Nordrhein-Westfalen) vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158), die durch Gesetz vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1030) geändert worden ist.
Lit.	Literatur
LOG NRW	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz) vom 10. Juli 1962 (GV. NRW. S. 421), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2020 (GV. NRW. S. 1238) geändert worden ist.
Lt.-Drs.	Landtagsdrucksache
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
OVG Bremen	Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen
OVG Münster	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Münster
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SächsBG	Sächsisches Beamtengesetz vom 8. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 971), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 705) geändert worden ist.
St.Rspr.	Ständige Rechtsprechung
ThürBG	Thüringer Beamtengesetz vom 12. August 2014 (GVBl. S. 472), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4. Oktober 2021 (GVBl. S. 508) geändert worden ist.
Urt. v.	Urteil vom
VBIBW.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf NRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 127), die zuletzt durch Gesetz vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 644) geändert worden ist.
VG Düsseldorf	Verwaltungsgericht Düsseldorf
VGH Mannheim	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Sitz in Mannheim

¹ Bereits im Literaturverzeichnis aufgeführte Abkürzungen werden von diesem Abkürzungsverzeichnis nicht erfasst.

A. Einführung: Die Thematik der Ausarbeitung

I. Der politische Beamte als Gegenstand der Untersuchung

Die Rechtsfigur des *politischen Beamten*² nimmt in dem klassischen Wirkungsgelände des Beamtenrechts eine atypische Sonderstellung ein,³ speist sich seine beamtenrechtliche Sonderpositionierung zuvorderst daraus, dass dieser ein Amt bekleidet, welches die fortdauernde Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der (Landes-)Regierung als Grundüberzeugung voraussetzt. Als Kehrseite dieser Medaille kann der *politische Beamte*, wiederum jederzeit, bei Verlust ebendieser zwingenden Übereinstimmung,⁴ in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden (§ 30 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG).⁵ Dies fußt allein auf der Tatsache, dass es sich um politische Schlüsselstellungen handeln soll, die für die wirksame Durchführung der Politik der Regierung unerlässlich sind.⁶

Phänomenologisch betrachtet, hat der *politische Beamte* somit eine beamtenrechtliche Zwitterstellung inne, finden doch tragende Strukturprinzipien des Beamtenrechts von Verfassungsrang, insbesondere sei hier das *Lebenszeitprinzip* sowie das *Leistungsprinzip* genannt, auf diesen, bei zunächst vordergründiger Betrachtung, nicht oder nur abgeschwächt Anwendung.⁷ Andererseits gilt der *politische Beamte* trotzdem als *Berufsbeamter*,⁸ weshalb auch die übrigen beamtenrechtlichen Bestimmungen auf diesen anzuwenden sind, insbesondere

² Aus den Gründen der besseren Lesbarkeit wird auch im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

³ Lindner, DÖV 2018, 983 (984); Der Verfasser charakterisiert den *politischen Beamten* gar als „Fremdkörper“ in der klassischen Systematik des Beamtenrechts.

⁴ Höfling, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 130. Akt. (Aug. 2007), Art. 33 Abs. 1 bis 3, Rn. 221.

⁵ Statt vieler: Steinbach, VerwArch 2018, 2 (2); Diese Rechtsfolge greift indes nur, wenn dem *politischen Beamten* dessen (status-)rechtliches Amt auf Lebenszeit übertragen wurde. Ist dies nicht der Fall, so kommt einzig eine Entlassung (§ 30 Absatz 2 BeamtStG) in Betracht, wobei diese Konstellation im Rahmen der Ausarbeitung nicht weiter thematisiert werden soll.

⁶ Grundlegend: BVerwGE, Urt. v. 29.10.1964 – II C 182.61 – BVerwGE 19, 332; Aufgegriffen von: VGH Mannheim, Beschl. v. 2.5.2016 – 4 S 212/16 – NVwZ-RR 2016, 630 (631).

⁷ Steinbach, VerwArch 2018, 2 (2); Insbes. der zutreffenden Klassifizierung des *politischen Beamten* als „Zwitterwesen“ ist zuzustimmen.

⁸ Im Gegensatz etwa zu dem Amt eines parlamentarischen Staatssekretärs auf Bundesebene, welcher sich nicht in einem Beamtenverhältnis, sondern in einem öffentlich-rechtlichem Amtsverhältnis „anderer Art“ befindet. Für das Amt eines parlamentarischen Staatssekretärs auf Landesebene gilt dies, den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen nach, entsprechend. Der *politische Beamte* zählt jedoch weiterhin zu dem *Berufsbeamtentum* im staatsrechtlichen Sinn.

versorgungsrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden können.⁹ Vor dem Hintergrund dieser vorgenannten Durchbrechung der *bergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* (Artikel 33 Absatz 5 GG), bedarf es für die Legitimation dieses Instituts einer gesonderten verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, welche diesem Spannungsverhältnis in besonderem Maße Rechnung trägt. Der Frage, inwieweit sich diese verfassungsrechtliche Zulässigkeit des *politischen Beamten* konkret auszugestalten vermag,¹⁰ kommt daher eine erhebliche Bedeutung zu und bietet sich für eine problemorientierte Abhandlung an.

II. Anlass und Ziel der Untersuchung

Die Faszination für die Rechtsfigur des *politischen Beamten* und dessen „Sonderstellung“ innerhalb des Beamtenapparats war bisweilen Ausgangspunkt für zahlreiche Äußerungen im Schrifttum.¹¹ Demgegenüber hielt sich die Judikatur weitestgehend mit Entscheidungen zurück, die sich mit der Frage hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Einrichtung des *politischen Beamten* auseinandersetzen, was gleichwohl in der Natur der Sache liegt, dass derartige Verfahren eine Seltenheit darstellen.¹²

Führt man sich dies vor Augen, so ist es bezeichnend, dass das *OVG Münster* jüngst einen der seltenen gerichtlichen Anlässe genutzt hat, um den Kanon der *politischen Beamten*, bezogen auf die landesgesetzliche Ausgestaltung der Ämterbestimmung in *Nordrhein-Westfalen*, näher zu untersuchen.¹³ Schließlich verlagert das *OVG Münster* mit seiner Entscheidung die stark rechtstheoretisch geprägte Debatte¹⁴ über den *politischen Beamten* auf eine konkret rechtspraktische Ebene.

⁹ Steinbach, VerwArch 2018, 2 (2); Zur Problematik hinsichtlich einer möglichen Desavouierung des öffentlichen Dienstes aufgrund einer weitreichenden „Folgealimantation“ des *politischen Beamten* durch den Steuerzahler nach dessen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand: Lindner, DÖV 2018, 983 (984).

¹⁰ Statt vieler: Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, Beamtenrecht Bund, 2021., BBG § 54 Rn. 6; Der Verfasser merkt an, dass die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des *politischen Beamten* unmittelbar mit dessen konkreter Ämterbestimmung zu sehen ist.

¹¹ So: Hebel, in: Battis, BBG, 6. Aufl., 2022, § 54, Rn. 3, welcher zudem auf ein ausführliches Schrifttumsverzeichnis verweist.

¹² Czisnik, DÖV 2020, 603 (604); Die Verfasserin weist zutreffend darauf hin, dass dies schlicht und ergreifend auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass als potenzielle Kläger nur die Amtsinhaber einer *politischen Beamtenstelle* selbst in Frage kommen würden, diese jedoch wahrscheinlich einerseits aufgrund des generellen Wissens über eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand oder andererseits hinsichtlich einer möglichen Weiterverwendung auf einem verwaltungsinternen „Trostposten“ von einer Klageerhebung absehen.

¹³ So die Schlussfolgerung von: Michaelis, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (143).

¹⁴ Den Zustand, dass die Menge der bisherigen Schrifttumsäußerungen in einem Missverhältnis zu der rechtspraktischen Bedeutung stehen beklagt auch: Hebel, in: Battis, BBG, 6. Aufl., 2022, § 54, Rn. 3.

In seiner Entscheidung begründet das *Obergericht* ausführlich dessen Ansicht, das Amt des *Polizeipräsidenten*, welches nach dem einschlägigen Landesrecht als *politischer Beamter* eingestuft wird (§ 37 Absatz 1 Nummer 5 LBG NRW), könne nicht in diesen Kreis miteinbezogen werden.¹⁵ Dies ist bemerkenswert, da sich die *Münsteraner* Richter mit ihrer Entscheidung in eindeutiger Klarheit gegen das Institut des *politischen Beamten* positionieren und indirekt dessen Begrenzung anmahnen.¹⁶ Aus dieser Haltung erwächst unmittelbar die Frage, ob auch die weiteren, nach dem Landesrecht bestimmten, Ämter einer kritischen Würdigung hinsichtlich deren Einstufung als *politische Beamte* standhalten würden.¹⁷

Da bisweilen eine Tendenz zur schleichenden Erweiterung des Kreises der *politischen Beamten* verzeichnet wird,¹⁸ scheint es geboten, mit der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des *politischen Beamten* die Sensibilität für diese Rechtsfigur und dessen beamtenrechtliche Exklusivität zu schärfen. Mit Blick auf die Ausweitung dieses Ämterkreises, wird innerhalb des Schrifttums vornehmlich die Einstufung des *Regierungspräsidenten* (§ 37 Absatz 1 Nummer 2 LBG NRW) und des *Direktors beim Landtag*¹⁹ (§ 106 Absatz 2 LBG NRW) als *politische Beamte* kritisiert.²⁰ Daher konzentriert sich die Ausarbeitung in ihrer Zielsetzung auf eine Bewertung der Verfassungskonformität dieser beiden Ämter.

III. Gang der Untersuchung

Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, setzt die Ausarbeitung unterschiedliche Schwerpunkte, welche in eigenständigen Thesen münden. Die einzelnen Schwerpunkte problematisieren jeweils eine (Rechts-)frage, die als Beitrag zur

Beantwortung der aufgeworfenen Forschungsfrage notwendig sind. Zunächst gilt es schwerpunktmäßig als allgemeine (Arbeits-)Grundlage die (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für das Amt eines *politischen Beamten* herauszuarbeiten (B.), um sodann diese ermittelten (Wertungs-)Kriterien mit den in Frage stehenden Ämtern des *Regierungspräsidenten* und des *Landtagsdirektors* abzugleichen (C.). Die Ausarbeitung schließt mit einem gesamtwürdigen Fazit und wagt einen Ausblick hinsichtlich der Zukunft des *politischen Beamten* (D.).²¹

¹⁵ *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (136 ff.); Diese Entscheidung ist zudem vor dem Hintergrund interessant, als dass die Einstufung des *Polizeipräsidenten* als *politischer Beamter* nicht unumstritten war. So stellte die Landtagsfraktion der FDP bereits in der 13. Wahlperiode einen Antrag: LT-Drs. 16/2336, diesen aus dem Kreis der *politischen Beamten* herauszuziehen.

¹⁶ Im Gegensatz zu der jüngeren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sofern sich in einem seltenen verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Möglichkeit ergeben hatte, zum Institut des *politischen Beamten* Stellung zu nehmen. So wurde in *Baden-Württemberg* sowohl gegen die Einstufung des Amtes des *Ministerialdirektors*: *VGH Mannheim*, Beschl. v. 02.05.2016 – 4 S 212/16 – NVwZ-RR 2016, 630 ff., als auch des *Regierungspräsidenten*: *VGH Mannheim*, Beschl. v. 25.08.2016 – 4 S 1472/16 – VBIBW. 2017, 73 ff., als *politische Beamte* keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.

¹⁷ So bereits die Haltung von: *Lindner*, DÖV 2018, 983 (986), als Reaktion auf: *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1047).

¹⁸ So die Feststellung von: *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 (944).

¹⁹ Nachfolgend: „*Landtagsdirektor*“ genannt.

²⁰ Auf die umstrittene Einstufung des *Regierungspräsidenten* als *politischen Beamten* weisen: *Schraper/Günter*, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 37 Rn. 2, ausdrücklich hin; *Lindner*, DÖV 2018, 983 (986), hält diesen explizit für verfassungswidrig; Krit. zur Klassifizierung des *Landtagsdirektors* als *politischen Beamten*: *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 ff.

²¹ Die Ausarbeitung berücksichtigt die Rechtslage und Rechtsprechung mit dem Stand vom: 14.06.2023.

B. Grundlagen: Der politische Beamte als demokratisch legitimierter Fremdkörper im Gefüge des Beamten(verfassungs-)rechts

I. Ausgangspunkt: Die (verfassungs-)rechtliche Paradoxie des politischen Beamten

Um die Rechtsfigur des *politischen Beamten* systematisch zu durchleuchten, ist es ratsam, sich diesem zuvorderst im Lichte der (verfassungs-)rechtlichen Dimension zu nähern. Wirft man die Frage nach der Geltung des Beamtenverfassungsrechts für den *politischen Beamten* auf, so sticht dessen Widerspruch zu grundlegenden Prinzipien der *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* (Artikel 33 Absatz 5 GG) heraus. Wie bereits zu Beginn der Ausführung angemerkt, ²² steht die vorzeitige Beendigung des Beamtenverhältnisses durch die Versetzung eines *politischen Beamten* in den einstweiligen Ruhestand dem Grundsatz auf lebenszeitliche Beschäftigung (*Lebenszeitprinzip*) entgegen.²³ Überdies wird in der Literatur auf dem Gebiet des Ernennungsrechts eine Aushebelung des *Leistungsprinzips*, welches als überragendes Strukturprinzip unmittelbar verfassungsrechtlich normiert ist (Artikel 33 Absatz 2 GG),²⁴ angenommen.²⁵

Gleichwohl erfreut sich die Institution des *politischen Beamten* großer Beliebtheit, sieht die geltende Rechtslage diesen doch in beträchtlichem Ausmaß vor,²⁶ einzig der der Freistaat *Bayern* verzichtet seit jeher auf eine (landes-)gesetzliche Einführung dieses Instituts.²⁷ Problematisch ist, dass die einfachgesetzliche Schaffung des Rechtsinstituts des *politischen Beamten* (§ 30 BeamtStG) vordergründig dem

Regelungsauftrag²⁸ zur Berücksichtigung²⁹ ebendieser *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* zuwiderläuft, ein derartiger Widerspruch seitens des Gesetzgebers daher verfassungsrechtlich zu lösen ist. Grundsätzlich gilt, dass die Verfassungsmäßigkeit des *politischen Beamten* in engem Zusammenhang mit der Frage nach dessen verwaltungs-(soziologischer)³⁰ Zweckmäßigkeit zu sehen ist, weshalb es diese in einem ersten Schritt zu erforschen gilt.

1. Vorüberlegung: Der politische Beamte als (dienst-)rechtliches Steuerungsinstrument

Fragt man, losgelöst von einer verfassungsrechtlichen Begutachtung, nach der funktionalen Existenzberechtigung des „*politischen*“ *Beamten*, so kann dieser nur dort eingesetzt werden, wo sich rein begriffslogisch eine Abgrenzung von vermeintlich *unpolitischen* (Fach-)Beamten vollzieht.³¹ Diese verwaltungsorganisatorische Trennlinie wird in Übereinstimmung von Rechtsprechung und Literatur zunächst durch seine Sonderstellung als *Transformationsamt* im Gefüge des politisch-administrativen Systems gezogen. Überdies sieht das Schrifttum den politischen Beamten zudem für exponierte *Repräsentationsämter* vor.³²

Unabhängig von diesem divergierenden Ämterverständnis ist beiden Fallgruppen gemein, dass der Fokus auf einer schnellen und unbürokratischen Trennungsmöglichkeit von den Amtswaltern liegt, was einer unkomplizierten Neubesetzung der jeweiligen Ämter zugutekommen soll. Die politische Führung soll unbehindert der engen Voraussetzungen des Disziplinarrechts in der Lage sein, den Beamten aus dem aktiven Dienst zu entfernen.³³ Das Institut des *politischen*

²² Siehe hierzu: Abschnitt A. I. dieser Ausarbeitung.

²³ *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (142).

²⁴ St.Rspr.; Etwa: *BVerfG*, Beschl. v. 17.1.2017 – 2 BvL 1/10 – NVwZ 2017, 392 (395); In der Lit.: *Badura*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 88. Erg.-Lfg. (Aug. 2019), Art. 33, Rn. 68.

²⁵ Zur Frage hinsichtlich der Geltung des Leistungsprinzips für *politische Beamte*. *Franz*, DÖV 2009, 1141 ff.; Inges. krit. diesbezüglich: *Lindner*, ZBR 2011, 150 (154 ff.).

²⁶ Eine anschauliche Übersicht über die einzelnen Ämterbestimmung des *politischen Beamten* auf Bundes- und Landesebene findet sich bei: *Yasin*, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 44 ff.; Auf Landesebene stehen insbesondere die Regelungen des Landes *Rheinland-Pfalz* und des Freistaates *Thüringen* heraus, deren Ämterkataloge die meisten *politischen Beamten* ausweisen und sogar *Präsidenten* und *Vizepräsidenten* von nachgeordneten Behörden sowie *Beauftragte der Landesregierung* in diesen Kreis miteinbeziehen; Krit. zur *rheinland-pfälzischen* Regelung: von *Arnim*, DVBl. 2021, 481 (484), welcher diese als verfassungswidrig einstuft und deren Missbrauchspotenzial herausstellt.

²⁷ Ausführlich zur (Rechts-)Lage in *Bayern*: *Lindner*, BayVBl. 2012, 581 ff.

²⁸ *Jachmann-Michel/Kaiser*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 33, Rn. 40, stellen überzeugend heraus, dass der Regelungsauftrag zur Berücksichtigung der *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* seinem Wortlaut nach zunächst die Rechtsetzung durch den parlamentarischen Gesetzgeber anspricht und bindet.

²⁹ St.Rspr.; Bereits frühzeitig: *BVerfG*, Urt. v. 27.04.1959 – 2 BvF 2/58 – BVerfGE 9, 268 (286); Das *BVerfG* führt diesbezüglich aus, das Gebot zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ist nicht lediglich als ein Programmsatz oder eine Anweisung an den Gesetzgeber zu verstehen, sondern unmittelbar geltendes Recht.

³⁰ Diese Strukturierung fußt auf den Überlegungen von: *Steinbach*, VerwArch 2018, 1 (6 ff.), welcher überzeugend zwischen einer verwaltungssoziologischen und verfassungsrechtlichen Ebene des *politischen Beamten* unterscheidet.

³¹ Vgl. hinsichtlich dieser Unterscheidung: *Czjiznik*, DÖV 2020, 603 (607).

³² Das: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (140), weist ausdrücklich darauf hin, dass die Bestimmung *politischer Beamten* für *Repräsentationsämter* seitens der Rechtsprechung des *BVerfG* bisher nicht erfolgt ist.

³³ *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 f.

Beamten ist somit als spezifisches Steuerungsinstrument zur Lösung von dienstrechtlichen Führungsproblemen zu klassifizieren.³⁴

a) *Das Transformationsmodell (Transformationsämter)*

Die seitens der Literatur vordergründig angeführte und innerhalb der Judikatur ausschließlich dargelegte Ratio des *politischen Beamten* bildet seine Transformationsleistung.³⁵ Der *politische Beamte* bekleidet nach diesem Verständnis ein Amt, das die Nahtstelle zwischen Politik und administrativer Verwaltung bilden soll.³⁶ Seine funktionsgebundene Errichtung zielt darauf ab, das politische Programm der Regierung in die Gliederungen des Verwaltungsapparates hineinzutragen und damit für eine möglichst reibungslose Umsetzung zu sorgen.³⁷ Der *politische Beamte* füllt einen verwaltungssoziologischen Freiraum zwischen der politisch-aktiven Führung (Regierung) und einer politisch-neutralen Durchführung (Verwaltung), bildet er gewissermaßen den Bezugspunkt für die politische Leitungsebene um deren Ziele und politische Vorstellungen in die Administration hineinzubringen.

Vor diesem Hintergrund scheint die Etablierung eines *Transformationsamtes* legitim, wenngleich ein derartiges Transformationsbedürfnis nachzuweisen ist. Ein Transformationsbedürfnis besteht insbesondere dann, wenn der Bürokratie eine Eigenwilligkeit gegenüber der politischen Führung zuzuschreiben ist,³⁸ welche im Extremfall zu „Obstruktion und Blockade“ führen kann.³⁹ Die Anlässe für eine Widerwilligkeit des Fachbeamtentums gegenüber der Programmvorgabe der politischen Leitung können vielfältig sein, sollen im Rahmen dieser Ausarbeitung jedoch nicht tiefergehend dargelegt werden.⁴⁰ Behält man dies vor Augen, so ermöglicht die Versetzung von *politischen Beamten* in den einstweiligen

Ruhestand den politischen Entscheidungsträgern, Blockadehaltungen zu brechen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit einem Nachfolger kurzfristig aufzunehmen.⁴¹ Eine Umsetzung der politischen Ziele kann somit gewahrt werden. Dem Transformationsmodell des *politischen Beamten* kommt daher eine nicht zu unterschätzende „Mittlerrolle“ in dem Spannungsverhältnis⁴² zwischen einer nach rascher und reibungsloser Umsetzung der Vorgaben strebenden politischen Führung und einer die Risiken hinsichtlich sachgerechter Implementation, rechtlicher Machbarkeit und finanzieller Umsetzung erblickenden Administration zu. Auf Basis dieser verwaltungsorganisatorischen Sichtweise auf den *politischen Beamten* scheint dessen Existenz berechtigt.

b) *Das Repräsentationsmodell (Repräsentationsämter)*

In der Literatur wird neben dem funktionsbezogenen Ideal eines *Transformationsamtes* eine weitere Gruppe den *politischen Beamten* zugeschrieben, welche sich nicht ohne weiteres mit dem Transformationspostulat rechtfertigen lässt.⁴³ Vielmehr kommen nach diesem Verständnis *politische Beamte* auch für besonders exponierte repräsentative Ämter im Staat in Frage,⁴⁴ die daher als *Repräsentationsämter* zu charakterisieren sind. In Abgrenzung zu den *Transformationsämtern* fehlt es diesen an einer Übersetzungsfunktion der politischen Programmatik in das Verwaltungshandeln.⁴⁵ Vielmehr begründet sich das besondere Vertrauensverhältnis zu der politischen Führungsebene aus der Exponiertheit des jeweiligen Amtes. Die Idee des *Repräsentationsamtes* verfolgt die Grundannahme, dass die politische Leitung im Falle eines wirklichen oder vermeintlichen Fehlverhaltens des Amtswalters über eine schnelle Trennungsmöglichkeit verfügen muss, da dies sonst zu Lasten des öffentlichen Ansehens der Regierung führen könnte.⁴⁶ Demnach reicht ein zum Politikum stilisierter Vorfall, für den dem politischen Amtsträger die

³⁴ So pointiert: *Battis*, Dienstrechtliche Steuerungsmöglichkeiten bei Führungsproblemen, in: Gourmelon/Mroß (Hrsg.), Führung im öffentlichen Sektor, S. 197 (204); Ebenfalls: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (7).

³⁵ *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (6).

³⁶ Statt vieler: *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (141); Als Paradebeispiel hierfür wird seit jeher das Amt des beamteten *Staatssekretärs* in der (Ministerial-)Verwaltung genannt. Vertiefender zu dessen (Amts-)Stellung: *Hustedt*, Ministerialverwaltung im Wandel, 2013, S. 189 ff.

³⁷ *VGH Mannheim*, Beschl. v. 02.05.2016 – 4 S 212/16 – NVwZ-RR 2016, 630 (631); Ebenfalls herausgestellt von: *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (141), und: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (6).

³⁸ *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (7).

³⁹ So: *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 (944); Darauf Bezug nehmend: *Schrappner/Günther*, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 37 Rn. 1.

⁴⁰ Beispielhaft für verschiedene Gründe einer Blockadehaltung: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (7).

⁴¹ *Schrappner/Günther*, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 37 Rn. 1.

⁴² Ausführlich diesbezüglich: *Lorse*, DÖV 2020, 809 (810), welcher darlegt, das Verhältnis der politischen Entscheidungsträger in Parlament und Ressorts zur Bürokratie sei traditionell nicht frei von latenten Spannungen, Misstrauen und Versuchen wechselseitigen Terraingewinns.

⁴³ *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (8).

⁴⁴ *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (141); Dies soll beispielsweise die Ämter der *Polizeipräsidenten* oder *Generalstaatsanwälte* umfassen, da diese in der Bevölkerung mit der Sicherheitspolitik der (Landes-)Regierung identifiziert werden. Letztere wurden jedoch durch den Landesgesetzgeber in der 13. Wahlperiode (GV. NRW. 2000, S. 746) wieder aus dem Katalog der *politischen Beamten* entfernt.

⁴⁵ *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 1 (8).

⁴⁶ So zutreffend: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (140).

Verantwortung in der öffentlichen Wahrnehmung zugewiesen wird, um eine Entlassung zu rechtfertigen.⁴⁷

Im Gegensatz zu dem funktionsgebundenen *Transformationsamt* entspringt das Konstrukt des *Repräsentationsamtes* nur dem Schrifttum, hat folglich noch keine Bestätigung innerhalb der Judikatur erhalten. Bisweilen wird argumentiert, eine derartige Vernachlässigung seitens der (Verfassungs-)Jurisdiktion begründe die Annahme, dass ein solches Repräsentationsmodell für *politische Beamte* als unzulässig anzusehen ist. So liegt die Frage nahe, was für den Fortgang dieser Ausarbeitung von Bedeutung ist, ob die Besetzung derartiger *Repräsentationsämter* mit *politischen Beamten* überhaupt statthaft erscheint. Das *OVG Münster* sieht, unter Bezugnahme auf die einschlägige (Verfassungs-)Rechtsprechung, ein derartiges Amtsverständnis nicht von der (streit-)entscheidenden Norm (§ 30 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG) gedeckt, in welcher ein Fehlverhalten des Amtsinhabers als Entlassungsgrund kein Niederschlag gefunden hätte:

Die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* bietet indessen keinen Anhalt dafür, dass auch das Vermeiden solcher Nachteile – insbesondere der Ansehensbeeinträchtigung der Regierung – den Eingriff in das *Lebenszeitprinzip*, der mit der Zuordnung des Amtsinhabers zum Kreis der *politischen Beamten* verbunden ist, rechtfertigen kann. Dies hat das *Bundesverfassungsgericht* – wie dargestellt – ausdrücklich lediglich für *Transformationsämter* angenommen, die notwendige politische Schlüsselstellen für die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung darstellen.⁴⁸

Die Möglichkeit, auch Ämter in den Kreis der *politischen Beamten* einzubeziehen, die ein *Repräsentationsamt* bekleiden, könne sohin allenfalls eine untergeordnete Bedeutung spielen.⁴⁹ Dieser Sichtweise kann nicht gefolgt werden. Die Argumentation des *Obergerichtes* überzeugt, wenn überhaupt, nur bedingt, stellt diese strikt grammatikalische Exegese der Norm doch einen Widerspruch zu dessen teleologischer Funktion dar. Schließlich bietet das Instrumentarium des *politischen Beamten* und dessen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, wie bereits zuvor angerissen, für die politische Leitungsebene eine Möglichkeit zur Lösung von Führungsproblemen. Dass es sich dabei nach Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit der Norm nicht nur um die Beendigung von funktionalen

⁴⁷ *Steinbach*, VerwArch 2018, 1 (8).

⁴⁸ *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (140).

⁴⁹ Ebd.

Personalquerelen innerhalb des Verwaltungsapparates zur Durchsetzung von politischen Leitlinien (*Transformationsämter*), sondern auch um eine politische Gesichtswahrung nach Außen bei (vermeintlich) öffentlichkeitswirksamen Fehlritten (*Repräsentationsämter*) seitens der politischen Führungsriege handeln muss, liegt auf der Hand. Letzteres wird durch die Einbeziehung von *Repräsentationsämtern* gewährleistet. Die gegenläufige Ansicht unterschätzt die Bedeutung der öffentlichen Wahrnehmung im Gefüge von politischer Führung und administrativer Durchsetzung, welcher im Kräftespiel des politischen Diskurses mindestens eine ebenso gewichtige Bedeutung beizumessen ist wie die verwaltungsinterne Umsetzung politischer Ziele.

2. (Zwischen-)Fazit: Die (verwaltungs-)organisatorische Ratio des politischen Beamten

Betrachtet man den *politischen Beamten* aus einer isolierten (verwaltungs-)soziologischen Perspektive, kann diesem eine grundsätzliche Existenzberechtigung nicht abgesprochen werden. In seiner Funktion dient der *politische Beamte* als politisches Steuerungsinstrument der Personalpolitik. Dies schlägt sich in der Besetzung von *Transformations-* und *Repräsentationsämtern* nieder, wobei festzuhalten ist, dass diese Ämter in ihren divergierenden Zielsetzungen und Aufgaben gleichermaßen von Bedeutung für die politische Führung sind, eine Besetzung mit *politischen Beamten* aus organisatorischer Sicht legitim erscheint.

Verwaltungssoziologisch hat der *politische Beamte* somit eine Bewandnis,⁵⁰ wengleich die Frage unbeantwortet bleibt, in welchem Maße dies verfassungskonform erscheint. Es gilt in einem weiteren Schritt der Frage nachzugehen, inwieweit die Funktion des *politischen Beamten* auch verfassungsrechtlich untermauert werden kann.⁵¹

II. Problemaufriss: Die (verfassungs-)rechtlichen Spannungsfelder des politischen Beamten

Unabhängig von der verwaltungsorganisatorischen Ratio des *politischen Beamten* ist dieser aus (verfassungs-)rechtlicher Perspektive in mehrfacher Hinsicht eine problematische Erscheinung.⁵² Auf dem Gebiet des einfachen Rechts wirft der *politische Beamte* haushaltsrechtliche Fragen auf, während eine Durchbrechung der

⁵⁰ So auch die Feststellung von: *Steinbach*, VerwArch 2018, 1 (9).

⁵¹ Ebd.

⁵² *Lindner*, DÖV 2018, 983 (984).

verfassungsrechtlich geschützten Strukturprinzipen des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Absatz 5 GG) evident ist.⁵³ Diese tragenden Pfeiler des Beamtentums, namentlich das *Leistungsprinzip* und dessen Bestenauslese, das dem *Lebenszeitprinzip* zugrundeliegende Statut der Unabhängigkeit sowie die Unparteilichkeit der Beamtenschaft, zeigen dem *politischen Beamten* dessen verfassungsrechtliche Grenzen auf.⁵⁴

1. Haushalts- und besoldungsrechtliche Problematik

Wenngleich diesem Problem eine untergeordnete Rolle zukommt, kann der *politische Beamte* eine Belastung für den (Landes-)Haushalt darstellen.⁵⁵ Schließlich geht mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand die Weitergewährung der Dienstbezüge für einen weitreichenden Zeitraum einher (§ 4 Absatz 1 LBesG NRW).⁵⁶ Da mit einer regelmäßigen Neubesetzung des Amtes zu rechnen ist, fallen die Dienstbezüge sowohl für den entlassenen als auch den neu berufenen *politischen Beamten* an,⁵⁷ welche wiederum durch Steuermittel alimentiert werden. Im Extremfall wiederholt sich dieses kostenintensive Spiel nach jedem (Regierungs-)Wechsel der politischen Leitungsebene,⁵⁸ sorgt es geradezu für eine „Welle“ an Entlassungen und Neubesetzungen ebendieser Ämter. Derartige „Personalrochaden“ verursachen sohin zusätzliche Personalausgaben und stehen im Konflikt zu dem haushälterischen Grundprinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Hand (§ 7 Absatz 1 LHO).⁵⁹ Die hiermit einhergehende Gefahr einer Desavouierung des Berufsbeamtentums durch eine (vermeintlich) unsachgerechte Verwendung von Steuermitteln ist nicht zu unterschätzen und kann zu einer Destabilisierung des Berufsbeamtentums beitragen.⁶⁰

⁵³ Lindner, DÖV 2018, 983 (984).

⁵⁴ Steinbach, VerwArch 2018, 1 (14).

⁵⁵ Lindner, DÖV 2018, 983 (984).

⁵⁶ Siehe hierzu auch: Schrapper/Günther, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 37 Rn. 5, wonach der *politische Beamte* nach der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand für drei Monate die Besoldung aus dem innegehabten Amt weitererhält, bevor die versorgungsrechtlichen Bestimmungen auf diesen Anwendung finden; Mit Verweis auf die Geltung der einschlägigen landesrechtlichen Beamtenversorgungsgesetze auch: Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, Beamtenrecht Bund, 2021, BeamtStG § 30 Rn. 18; Gem. den für *Nordrhein-Westfalen* einschlägigen versorgungsrechtlichen Bestimmungen erhält ein *politischer Beamter*, sofern dieser nicht auf eigenen Antrag entlassen wird, neben den Versorgungsbezügen (§ 16 Absatz 5 LBeamtVG NRW) zudem noch ein Übergangsgeld (§ 56 Absatz 6 LBeamtVG NRW).

⁵⁷ Lindner, DÖV 2018, 983 (984).

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Vgl.: von Arnim, DVBl. 2021, 481 (486), welcher diese Problematik in Bezug auf das *rheinland-pfälzische* Haushaltsrecht darlegt.

⁶⁰ Lindner, DÖV 2018, 983 (984).

2. Durchbrechung wesentlicher Strukturprinzipen des Beamten(verfassungs-)rechts

Vielmehr ist der *politische Beamte*, rechtlich gewichtiger als der rein monetäre Aspekt, zudem ein Fremdkörper im System des Beamtenrechts.⁶¹ Die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand kann diesen in seiner unabhängigen, unparteiischen und unparteilichen Amtsführung beeinträchtigen,⁶² was wiederum den verfassungsrechtlichen Grundüberzeugungen eines auf Fachlichkeit, Unabhängigkeit und Rechtstaatlichkeit ausgerichteten Berufsbeamtentums zuwiderläuft.⁶³

a) *Lebenszeitprinzip versus persönliche Abhängigkeit*

Zu den hergebrachten Strukturprinzipen des Berufsbeamtentums, die der Gesetzgeber bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Beamtenrechts zu beachten hat,⁶⁴ gehört seit jeher das *Lebenszeitprinzip* in Form der lebenszeitigen Übertragung aller (Status-)Ämter.⁶⁵ Demnach ist der Beamte grundsätzlich auf Lebenszeit zu beschäftigen, um seine gesamte Arbeitskraft dem Beruf zu widmen, in den Dienst des Staates zu stellen und den Anforderungen seines Berufes mit vollem Einsatz zu begegnen.⁶⁶ Dies dient dem Allgemeininteresse an einer fachlich leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und unparteiischen öffentlichen Verwaltung und einer rechtlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Beamtenschaft.⁶⁷ Gleichwohl bricht der *politische Beamte* durch die jederzeitige Entlassungsmöglichkeit mit diesem Strukturprinzip von Verfassungsrang.⁶⁸

So führt das *BVerfG* diesbezüglich in nahezu gebetsmühlenartiger Beständigkeit immerwährend aus:

⁶¹ Lindner, DÖV 2018, 983 (984).

⁶² Ebd.

⁶³ Anschaulich: Cancik, § 14 Verwaltung und Selbstverwaltung, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, Rn. 104 ff., welche das demokratisch-rechtsstaatliche Grundanliegen des Berufsbeamtentums herausstellt.

⁶⁴ St.Rspr; Etwa: *BVerfG*, Beschl. v. 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 – BVerfGE 121, 205 (219); In der Lit.: *Jachmann-Michel/Kaiser*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 33, Rn. 53, welche ebenfalls darlegen, das *BVerfG* leite aus der Anforderung zur Berücksichtigung eine weitergehende Beachtungspflicht für herausragende Strukturprinzipen ab, zu welchen auch das *Lebenszeitprinzip* zählt; So auch: *Wolff*, § 47 – Öffentlicher Dienst, in: Stern/Sodan/Mösl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl., 2022, Rn. 54.

⁶⁵ *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (134).

⁶⁶ So: *BVerfG*, Beschl. v. 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 – BVerfGE 139, 19 (57).

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ Statt vieler: Steinbach, VerwArch 2018, 2 (15).

Das *Lebenszeitprinzip* hat – im Zusammenspiel mit dem die amtsangemessene Besoldung sichernden *Alimentationsprinzip* – die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Erst rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann.⁶⁹

Diese Unabhängigkeit fördert geradezu einen konstruktiven Widerspruch im Dienste von Verfassung und Gesetz, die es im Interesse des Allgemeinwohls auch und gerade gegen die politische Führung zu behaupten gilt.⁷⁰

Mit Blick auf den *politischen Beamten* scheint die Annahme begründet, gerade dieser würde dem nicht gerecht werden.⁷¹ So sind Zweifel berechtigt, der ständig unter dem „Damoklesschwert“ der jederzeitigen Versetzung in den Ruhestand agierende *politische Beamte* werde die Bereitschaft zum konstruktiven Widerspruch im Zweifel zugunsten politischer Opportunität vermissen lassen.⁷² Vielmehr besteht die Gefahr, der *politische Beamte* unterminiert die wichtige Aufgabe der dem Rechtsstaat und dem Gemeinwohl verpflichteten Berufsbeamtenschaft, namentlich dem politischen Gestaltungsanspruch der Regierung ihre rechtsstaatlichen und praktischen Grenzen im Sinne konstruktiver Loyalität aufzuzeigen.⁷³

b) *Leistungsprinzip versus Ämterpatronage*

Vornehmlich in der Literatur wird ebenfalls eine tiefgreifende Durchbrechung des verfassungsrechtlich garantierten *Leistungsprinzips* (Artikel 33 Absatz 2 GG) kritisiert.⁷⁴ Blickt man rein rechtstheoretisch auf diese Problemstellung, so ist festzustellen, dass der Gesetzgeber diese Problematik grundsätzlich aus dem Regelungskreis der einschlägigen Normen heraushalten wollte, da das

⁶⁹ St.Rspr.; So: *BVerfGE*, Beschl. v. 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 – BVerfGE 139, 19 (57).

⁷⁰ So scharf formuliert: *BVerfGE*, Beschl. v. 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 – BVerfGE 121, 205 (221); Darauf Bezug nehmend: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (16).

⁷¹ *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (16).

⁷² So die Ansicht von: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (16); Auch: *Lindner*, DÖV 2018, 983 (984), kritisiert, dass ein *politischer Beamter*, der jederzeit mit seiner Entlassung rechnen muss, den politischen Willen der machthabenden Politiker im Zweifel geschmeidig exekutieren und Bedenken zurückstellen wird, um nicht in Ungnade zu fallen.

⁷³ *Linder*, ZBR 2011, 150 (156).

⁷⁴ Statt vieler: *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (142); Unter Bezugnahme auf: *Lindner*, ZBR 2011, 150 (154 ff.).

Beamtenrecht lediglich Sondervorschriften für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand (nach politischen Maßstäben) vorsieht, nicht jedoch für die vorergehende Personalauswahl.⁷⁵ Im Grundsatz gilt, dass Ernennungen ohne Rücksicht auf politische Anschauungen vorzunehmen sind (§ 9 BeamtStG). Dies erscheint gut begründet, da nach dem Verfassungsgebot des *Leistungsprinzips* (Artikel 33 Absatz 2 GG) und dessen Maßgabe der Bestenauslese öffentliche Ämter unpolitisch zu besetzen sind.⁷⁶ Dies dient einem öffentlichen Interesse an der bestmöglichen personellen Ausstattung des öffentlichen Dienstes, dessen fachliches Niveau und rechtliche Integrität gerade durch die ungeschmälerte Anwendung des Bestenauslesegrundsatzes gewährleistet werden soll.⁷⁷ Dieser Grundsatz kommt bei der Besetzung der Ämter *politischer Beamter* indessen nur eingeschränkt zum Tragen.⁷⁸ Wenngleich nur die Entlassung eines Amtsträgers eine ausdrückliche Kopplung an die politische Übereinstimmung voraussetzt (§ 30 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG), so ist bei nüchterner Betrachtung nicht von der Hand zu weisen, dass ebenso politische Kriterien als vordergründiger Ernennungsfaktor zum Tragen kommen.⁷⁹ Ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung hat sich die Praxis entwickelt, die *politischen Beamten* nicht nur nach politischen Kriterien zu entlassen, sondern auch, sie nach diesen zu ernennen.⁸⁰

aa) *(Rechts-)theoretische Modifizierung durch die Berücksichtigung des politischen Vertrauens als konstitutives (Auswahl-)Kriterium*

Das *Leistungsprinzip* erfährt durch das Institut des *politischen Beamten* eine Anpassung, dass politisches Vertrauen als zusätzliches konstitutives Auswahlkriterium zum Tragen kommt.⁸¹ Gleichwohl ist das Prinzip der Bestenauslese für *politische*

⁷⁵ Zutreffend dargelegt von: *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (143); Ebenfalls: *Franz*, DÖV 2009, 1141 (1141), welcher darauf hinweist, dass die überwiegende Rechtsmeinung im Schrifttum auf eine vollumfängliche Anwendung des Leistungsprinzips auf *politische Beamte* abstellt. Dies ergebe sich zudem aus der Systematik der jeweiligen Beamtengesetze, welche die Regelungen hinsichtlich des einstweiligen Ruhestandes von *politischen Beamten* einzig unter Abschnitten wie „Beendigung des Beamtenverhältnisses“ behandeln.

⁷⁶ *Badura*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 88. Erg.-Lfg. (Aug. 2019), Art. 33, Rn. 26.

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ So auch: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (141).

⁷⁹ Vgl.: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (14), welcher allerdings nicht überzeugend bereits von einer in „§§ 30 [BeamtStG] ausdrücklich vorgesehene[n] Koppelung der Bestellung und Entlassung des Amtsträgers an die politische Übereinstimmung“ spricht. Dem ist, wie dargelegt, nicht zuzustimmen, da sich die Regelungen über den einstweiligen Ruhestand ausschließlich auf die Beendigung des Beamtenverhältnisses eines *politischen Beamten* beziehen. Gleichwohl bleibt das rechtspraktische Problem bestehen, dass die Ernennungen ebenfalls nach politischen Maßstäben erfolgen.

⁸⁰ So ernüchternd: *Czysnik*, DÖV 2020, 603 (603).

⁸¹ *Brucher*, DVBl. 2001, 19 (21).

Beamte nicht außer Kraft gesetzt, tritt das Kriterium der politischen Übereinstimmung lediglich als ergänzender Faktor zu der Auswahlentscheidung hinzu.

Grundsätzlich muss auch die Auswahl politischer Beamte dem Prinzip der Bestenauslese genügen, wie das *BVerwG* in eindeutiger Klarheit herausstellt:

Objektive Defizite hinsichtlich der an Eignung, Befähigung und Leistung zu stellenden Anforderungen können nicht durch „politisches Vertrauen“ kompensiert werden.⁸²

Demnach kommt der Aspekt der politischen Übereinstimmung einem „nachgeschalteten“⁸³ Auswahlkriterium gleich, welchem eine Ergänzungsfunktion beigemessen wird. Nur bei im Wesentlichen gleicher Eignung ist daher im Rahmen sachgerechter Erwägungen darüber zu befinden, welchen sonstigen sachlichen Gesichtspunkten die Regierung bei der Besetzung der Dienstposten *politischer Beamten* entscheidendes Gewicht beimessen will, sofern dadurch das Bestenausleseprinzip nicht infrage gestellt wird.⁸⁴

bb) Im Kontrast: Die (rechts-)praktische Realität der (Personal-)Auswahl von politischen Beamten

Diese Modifizierung des Leistungsprinzips mag in begrenztem Umfang verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein,⁸⁵ allerdings wird im Schrifttum kritisiert, die Notwendigkeit einer Übereinstimmung mit den politischen Zielen der jeweiligen Regierung werde nicht selten zum vordringlichsten Kriterium bei der Ernennung von *politischen Beamten*.⁸⁶ Das Institut des *politischen Beamten* eignet sich daher als ideales Instrument für (partei-)politisch motivierte Ämterpatronage.⁸⁷ Dies lässt sich aus der Tatsache ablesen, dass bei *politischen Beamten* auf eine

Ausschreibung der zu besetzenden Stellen gezielt verzichtet wird und folglich keine Stellenprofile oder Dokumentationen über etwaige Einstellungsentscheidungen erstellt werden.⁸⁸ Überdies ist ausdrücklich (einfach-)gesetzlich normiert, dass die (zwangsläufig) politisch geprägte Landesregierung bei *politischen Beamten* anstelle des Landespersonalausschusses selbst über bedeutsame (beamten-)rechtliche Ausnahmetatbestände, zuvorderst sei hier die Einstellung ohne vorbereitungsdienstbasierte Laufbahnbefähigung zu nennen, entscheiden darf (§ 37 Absatz 2 LBG NRW).⁸⁹ Die Gefahr, dass als *politische Beamte* jeweils persönliche Vertraute eingesetzt werden, die sich um die (regierende) politische Führungsriege verdient gemacht haben und von denen man eine weitgehend unkritische, remonstrationsfreie Vollstreckung des politischen Willens der Regierung erwarten kann, erscheint vor diesem Hintergrund begründet.⁹⁰ In der Literatur wird die Ernennung von *politischen Beamten* daher als „Tummelplatz verfassungswidriger Ämterpatronage“ und als deren „Hauptinstrument“ beschrieben.⁹¹ Unabhängig von der Frage nach dem (verfassungs-)rechtmäßigem Ausmaß derartiger Praktiken, ist auf (rechts-)praktischer Ebene insbesondere kritisch zu beäugen, dass Ämterpatronage ab einem gewissen Umfang die Funktionsfähigkeit der Verwaltung nachhaltig beeinträchtigen kann.⁹² Das *Leistungsprinzip* strebt eine Kongruenz von Hierarchie und Sachkunde und damit zwischen Amts- oder Verwaltungsautorität an,⁹³ welche bei einem *politischen Beamten* womöglich zu hinterfragen ist. Mit der faktischen Relativierung des *Leistungsprinzips* und der Politisierung der verbeamteten Leitungsstrukturen ist die Gefahr von Entprofessionalisierungstendenzen verbunden, die angesichts komplexer werdender Sachprobleme prekär erscheint.⁹⁴ Eine in der Literatur angebrachte

⁸² *BVerwG*, Beschl. v. 25.04.2007 – 1 WB 31/06 – NVwZ-RR 2007, 695 Ls. 3; Dies positiv resümierend: *Franz*, DÖV 2009, 1041 (1043).

⁸³ Im Gegensatz zu früheren Rechtsauffassungen wie: *Schrappner/Güntber*, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 37 Rn. 7, unter Verweis auf die ältere Rspr., welches noch von einer „vorgeschalteten“ Begrenzung der Bestenauslese bei *politischen Beamten* ausging, darlegen.

⁸⁴ Vgl.: *OVG Bremen*, Beschl. v. 27.07.2009 – 2 B 166/09 – NordÖR 2009, 364 (365); Darauf Bezug nehmend: *Neubäuser*, NVwZ 2018, 1745 (1748).

⁸⁵ # siehe unter

⁸⁶ *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (142); Ebenfalls: *Hebeler*, *Verwaltungspersonal*, 2008, S. 139; Ferner: *Neubäuser*, NVwZ 2018, 1745 (1748).

⁸⁷ Statt vieler: *Lindner*, DÖV 2018, 983 (984). Ausführlich zu verschiedenen Gründen der politisch motivierten Patronage: *Voßkuhle/Kaiser*, § 41 Personal, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 3. Aufl. 2022, S. 1128 ff; *Braun*, NJOZ 2019, 1585 (1586 ff.) stellt bauspielhaft einige Praktiken zur Umgehung des Bewerberverfahrensanspruches dar; Die Ausführung von: *Manow/Wettengel*, *VERW* 2006, 553 ff., versuchen in einer seltenen empirischen Untersuchung mögliche Ämterpatronage vor und nach Landtagswahlen in einem Zeitraum von 1957 - 2004 darzulegen.

⁸⁸ *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (142); Auch: *Neubäuser*, NVwZ 2018, 1745 (1748), weist auf diese Problematik hin. In *Nordrhein-Westfalen* kann, gesetzlich normiert, auf eine Ausschreibung von Stellen für *politische Beamte* verzichtet werden (§ 8 Absatz 7 Nummer 1 LGG).

⁸⁹ Statt vieler: *Martin*, in: *Brinktrine/Heid*, *Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen*, 2020, § 37, Rn. 17.

⁹⁰ So die Bedenken von: *Lindner*, DÖV 2018, 983 (984); In der Rspr. stellte das: *OVG Koblenz*, Beschl. v. 27.08.2020 – 2 B 10849/20 – DVBl. 2021, 534 ff., einen besonderen schwerwiegenden Fall der Ämterpatronage fest, in welchem das praktizierte Beförderungsverfahren „von Willkür geprägt“ gewesen sei und „das verfassungsrechtliche System der Bestenauslese gänzlich“ unterliefe. Darauf krit. beziehend: *von Arnim*, DVBl. 2021, 481 (484).

⁹¹ Statt vieler: *Neubäuser*, NVwZ 2018, 1745 (1748).

⁹² Etwa: *Voßkuhle/Kaiser*, § 41 Personal, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 3. Aufl. 2022, S. 1130.

⁹³ So die überzeugende Schlussfolgerung von: *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (15). Darauf aufbauend: *Neubäuser*, NVwZ 2018, 1745 (1748), welcher ebenfalls die nicht selten fehlende Expertise und Leistungslegitimation anprangert.

⁹⁴ *Lindner*, DÖV 2018, 983 (984).

Kritik, dass hierdurch dieses Prinzip gerade dort seine Legitimationskraft verliere, wo es eine solche entfalten sollte, nämlich in den höheren Rängen der (Beamten-)Hierarchie, ist berechtigt.⁹⁵ Im Ergebnis kann eine Durchbrechung des *Leistungsprinzips* durch den *politischen Beamten*, ähnlich wie die Aufweichung des *Lebenszeitprinzips*, zu einer Destabilisierung des Berufsbeamtentums beitragen.

3. (Zwischen-)Fazit: Der politische Beamte als Unruhepol in der Systematik des Berufsbeamtentums

Fasst man die vorhergegangenen Erkenntnisse zusammen, so ist eindeutig, dass der *politische Beamte* einen Fremdkörper in der Systematik des klassischen Beamtenrechts bildet.⁹⁶ Verfassungstheoretisch betrachtet, zieht das Berufsbeamtentum seine Legitimation aus einer Garantenfunktion für Rechtsstaatlichkeit, Grundrechtsschutz und Demokratie, ferner das diesen Kernfunktionen dienende Paradigma der Unabhängigkeit des Beamten.⁹⁷ Bricht man dieses verfassungstheoretische Verständnis auf eine funktionale Ebene herunter, bildet das Berufsbeamtentum eine Institution, die gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll.⁹⁸ Die Beamtenschaft wird geradezu dadurch legitimiert, dass sie ein neutrales (Gegen-)Gewicht zu der parteienstaatlichen Demokratie darstellt.⁹⁹

Diese Grundüberzeugungen finden auf den *politischen Beamten* nur stark eingeschränkt Anwendung, widerspricht sein Status doch den zentralen Prinzipien der Lebenszeitanstellung, der Unabhängigkeit und der Gemeinwohlorientierung.¹⁰⁰ Insbesondere vor diesem Hintergrund sieht sich das Institut des *politischen Beamten* fortwährend der Kritik ausgesetzt, dieses stelle ein Relikt aus

⁹⁵ So die resignierende Erkenntnis von: *Leisner*, Legitimation des Berufsbeamtentums aus der Aufgabenerfüllung, in: Isensee (Hrsg.), *Beamtentum*, 1995, S. 163 (168).

⁹⁶ *von Arnim*, DVBl. 2021, 481 (483).

⁹⁷ *Leisner-Egensperger*, VERW 2018, 1 (16); Ebenfalls: *Cancik*, § 14 Verwaltung und Selbstverwaltung, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, Rn. 82 ff.

⁹⁸ Grundlegend: *BVerfG*, Beschl. v. 17.10.1957 – 1 BvL 1/57 – BVerfGE 7, 155 (162).

⁹⁹ So: *Leisner*, Legitimation des Berufsbeamtentums aus der Aufgabenerfüllung, in: Isensee (Hrsg.), *Beamtentum*, 1995, S. 163 (167), mit Verweis auf die Rspr. des *BVerfG*; Krit.: *Bull*, VERW 2009, 1 (18 f.), welcher ausdrücklich die Charakterisierung der Beamtenschaft als Verteidiger des Rechtsstaates gegen „die Politik“ oder „die Parteien“ als realitätsfern kritisiert.

¹⁰⁰ So das Fazit von: *von Arnim*, DVBl. 2021, 481 (483).

vordemokratischen Zeiten¹⁰¹ dar und bilde sohin einen Anachronismus in einer modernen Demokratie.¹⁰²

III. Entspannungsversuch: Die Zulässigkeit der Rechtsfigur des politischen Beamten im Lichte der (verfassungs-)rechtlichen Judikatur

Angesichts der skizzierten Systembrüche ist die Rechtsfigur des *politischen Beamten* im Hinblick auf die Verträglichkeit mit den tragenden Strukturprinzipien des Beamten(verfassungs-)rechts (Artikel 33 Absatz 5 GG) problematisch, wenn gleich nicht unmittelbar verfassungswidrig. Diesem kann eine verfassungsrechtliche Existenz nicht abgesprochen werden, wenn dem vorgenannten Rechtfertigungsbedarf in Form der Durchbrechung wesentlicher beamten(verfassungs-)rechtlicher Strukturprinzipien ein tragfähiger und belastbarer Rechtfertigungsgrund gegenübergestellt werden kann.¹⁰³ Während das *Lebenszeitprinzip* als *hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums* unter gesetzlichem Regelungsvorbehalt steht (Artikel 33 Absatz 5 GG), kann das verfassungsunmittelbare *Leistungsprinzip* (Artikel 33 Absatz 2 GG) lediglich zu anderen Gütern von Verfassungsrang in Konkurrenz treten.¹⁰⁴

1. (Verfassungs-)rechtliche Würdigung möglicher Konkurrenzgüter

Wirft man einen Blick auf das Schrifttum, so wird die *Mitwirkung der Parteien* an der (politischen) Willensbildung (Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG) sowie der (verfassungs-)rechtliche Regelungsauftrag zur *Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* selbst (Artikel 33 Absatz 5 GG) als Rechtfertigungsgründe angeführt. Überdies scheint das Abstellen auf eine „politisierte“ Staatsleitung, welche dem *Demokratieprinzip* (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG) entspringt, möglich.

¹⁰¹ Ausführlich zur (Entstehungs-)Geschichte des *politischen Beamten*: *Yasin*, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 38 ff.; Ebenfalls: *Czismik*, DÖV 2020, 603 (607 ff.).

¹⁰² Sehr krit.: *Lindner*, DÖV 2018, 983 (984). Ebenfalls: *von Arnim*, DVBl. 2021, 481 (483); a.A.: *Baltis*, Dienstrechtliche Steuerungsmöglichkeiten bei Führungsproblemen, in: Gourmelon/Mroß (Hrsg.), *Führung im öffentlichen Sektor*, 2010, S. 197 (204).

¹⁰³ So die Erkenntnis von: *Yasin*, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 191.

¹⁰⁴ So: *Neubäuser*, NVwZ 2018, 1745 (1747); Ebenfalls: *Michaelis*, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (142).

a) *Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG)*

Die *politischen Parteien* wirken bei der Willensbildung des Volkes mit (Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG) und nehmen dabei eine wesentliche Schlüsselfunktion ein, die zugleich einen entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter (mit)umfasst.¹⁰⁵

Diese verfassungsrechtliche Exklusivität („Parteiendemokratie“) wird seit jeher von dem *BVerfG* unterstrichen:

Die *politischen Parteien* üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Sie stellen, sofern sie die Parlamentsmehrheit bilden und die Regierung stützen, die wichtigste Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Führungsorganen des Staates her und erhalten sie aufrecht. Als Parteien der Minderheit bilden sie die politische Opposition und machen sie wirksam. Sie beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken, und zwar insbesondere durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung.¹⁰⁶

Von dieser politischen (Führungs-)Ebene des Staates ist jedoch zwingend der, als Gegenstück konstruierte, Bereich der grundsätzlich unpolitischen (Staats-)Verwaltung zu trennen.¹⁰⁷ Die Ebene der politischen Staatsämter ist vertrauenslegitimiert,¹⁰⁸ was die Brücke zu dem (Bürger-)Vertrauen in die Wahl einer *politischen Partei* schlägt, sohin deren Mitwirkungsrecht begründet. Eine Berufung in den öffentlichen Dienst erfolgt jedoch, wie bereits dargelegt, am Maßstab des *Leistungsgrundsatzes* aufgrund fachlicher Expertise.¹⁰⁹ Ein diesbezügliches *Mitwirkungsrecht der politischen Parteien* (Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG) kann so nicht interpretiert werden, stelle dies doch geradezu eine Legitimationsbasis für die höchstproblematische Ämterpatronage dar. Es ist zutreffend, wenn im Schrifttum das *Mitwirkungsrecht der Parteien* an der demokratischen Ausgestaltung des

¹⁰⁵ Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 192.

¹⁰⁶ St.Rspr.; Statt vieler: *BVerfG*, Urt. v. 24.07.1979 – 2 BvF 1/78 – BVerfGE 52, 63 (83).

¹⁰⁷ Vgl.: Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 192.

¹⁰⁸ Überzeugend hinsichtlich der Unterscheidung von „vertrauens-“ und „leistungslegitimierten“ Ämtern: Steinbach, VerwArch 2018, 2 (14).

¹⁰⁹ Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 192.

Staates als Rechtfertigungsgrund für die Einrichtung von Ämtern *politischer Beamter* abgelehnt wird.¹¹⁰

b) *Der politische Beamte als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Absatz 5 GG)?*

Gleichwohl könnte die Rechtsfigur des *politischen Beamten* verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn dieser als eigenständiger *hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums* eine (einfach-)gesetzliche Regelungspflicht auf dem Gebiet des Beamtenrechts begründen würde. Voraussetzung hierfür ist jedoch zwingend, dass der *politische Beamte* sodann als Institut des Beamtenrechts für den Fortbestand des Berufsbeamtentums konstitutiv ist, folglich seine Beseitigung das Wesen des Berufsbeamtentums (institutionelle Garantie) insgesamt antasten würde.¹¹¹

Wirft man einen Blick auf die einschlägige (Verfassungs-)Rechtsprechung, so sticht ins Auge, dass es sich zwar bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als Rechtsfolge selbst um einen *hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums* handle, nicht jedoch bei dem Institut des *politischen Beamten* als Ganzes:¹¹²

Hier ist es „*hergebrachter Grundsatz*“, dass sie im Gegensatz zu anderen Beamten ohne Angabe von Gründen jederzeit unter erheblicher Verkürzung ihrer Bezüge in den „Wartestand“ („einstweiligen Ruhestand“) versetzt, das heißt aus, ihrer Amtsstellung abberufen werden können.¹¹³

Diese Ansicht des *BVerfG* überzeugt, da allein die *bayerische* Staatspraxis Beweis genug ist, dass der *politische Beamte* keineswegs eine Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums darstellt, weshalb dieser auch keine (verfassungs-)rechtliche (Einrichtungs-)Garantie genießen kann.¹¹⁴

¹¹⁰ Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 192.

¹¹¹ Ebd.; Diesbezüglich stark zweifelnd: Höfling, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 130. Akt. (Aug. 2007), Art. 33 Abs. 1 bis 3, Rn. 226.

¹¹² Auf diese Tatsache weist: Michaelis, Anm. zu *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 141 (142), ausdrücklich hin; Abwegig: Oldiges/Brinktrine, DÖV 2002, 943 (944), welche die Rspr. des *BVerfG* dahingehend interpretieren, dass der *politische Beamte* als Ganzes einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums bildet.

¹¹³ So: *BVerfG*, Beschl. v. 17.10.1957 – 1 BvL 1/57 – BVerfGE 7, 155 (166).

¹¹⁴ Vgl.: Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 193.

c) Zuordnung zur (demokratisch legitimierten) Staatsleitung (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG)

Als allein tragfähiger Rechtfertigungsgrund verbleibt, die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Regierung infolge einer Zuordnung des konkreten Amtes eines *politischen Beamten* zu der Staatsleitung.¹¹⁵ Diese Funktionsfähigkeit der Regierung, welche verfassungsunmittelbar vorausgesetzt wird (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG), ist untrennbar verknüpft mit der Funktionsfähigkeit eines ihr zuarbeitenden Verwaltungsapparates.¹¹⁶ Eine Regierung, die keine Steuerungsmöglichkeit über ihren Verwaltungsapparat besitzt, kann politische Ziele durch diesen nicht gänzlich umsetzen, sohin ihrem verfassungsrechtlichem Funktionsgebot nicht nachkommen.¹¹⁷

Hier schließt sich der Kreis zu den vorherigen Erkenntnissen dieser Ausarbeitung,¹¹⁸ dass der *politische Beamte* in seiner (verwaltungs-)organisatorischen Funktion als dienstrechtliches Steuerungsinstrument ebendiese Möglichkeit der zielgenauen Steuerung von (Regierungs-)Politik in den Verwaltungsapparat durch dessen Zuordnung zum Bereich der Staatsleitung rechtfertigt.

Diese Argumentation ist deckungsgleich mit der Sichtweise des *BVerfG*, welches ebenfalls dieses besondere Vertrauensverhältnis in den Mittelpunkt stellt:

Ihre Rechtfertigung findet die Ausnahmekategorie der *politischen Beamten* darin, dass diese nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen. Es handelt sich insoweit um „Transformationsämter“, zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln. Die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates ist konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses.¹¹⁹

¹¹⁵ Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 193.

¹¹⁶ Ebd., S. 195.

¹¹⁷ Ebd.; Vgl. auch: Priebe, Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, 1997, S. 216.

¹¹⁸ Siehe diesbezüglich: (Zwischen-)Fazit unter B. I. 2.

¹¹⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1047).

Unmissverständlich wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich nur um einen sehr kleinen Kreis von Ämtern an der unmittelbaren Schnittstelle von Politik und Verwaltung handeln kann, der Begriff des *politischen Beamten* somit nicht beliebig weit zu ziehen ist.¹²⁰ Die Literatur bringt dies zutreffend auf die Formel, dass je weiter der jeweilige Verwaltungsbeamte in die Nähe der politischen Führungsebene rückt und somit auch politisch beratend tätig wird, desto erforderlicher wird die Berücksichtigung von politischem Vertrauen, desto eher erscheint eine Einordnung als *politischer Beamter* gerechtfertigt.¹²¹

Auffällig ist, wie bereits zu Beginn der Ausarbeitung angerissen, dass sich aus Sicht des *BVerfG* eine Funktionalität des *politischen Beamten* lediglich über dessen Transformationsleistung begründet. Ruft man sich gleichwohl erneut die (politische) Sinnhaftigkeit des *Repräsentationsamtes* vor Augen, so ist an dieser Stelle nochmals zu bekräftigen, dass ebenfalls für eine Einstufung als *Repräsentationsamt* die Zuordnung zum Bereich der Staatsleitung als Rechtfertigungsgrund angenommen werden kann. Insofern liegt die, womöglich vom *BVerfG* unterschwellig angenommene, Vorstellung fern, sich im eigensten politischen Entscheidungsraum von jemandem vertreten zu lassen, der einen gegebenenfalls fachlich, aber nicht persönlich zu repräsentieren vermag.¹²²

2. Konkretisierung der (rechts-)theoretischen (Verfassungs-)Rechtsprechung durch die (einfach-)gesetzliche Judikatur

Wenngleich das (verfassungs-)rechtliche Gebot zur strengen Eingrenzung des Instituts des *politischen Beamten* begrüßenswert erscheint,¹²³ so ist zu bemängeln, dass es seitens des *BVerfG* lediglich bei dieser abstrakten Definition eines *politischen Beamten* belassen wird,¹²⁴ ohne konkrete Anhaltspunkte zu nennen, was ausschlaggebend für eine Einbeziehung in den „engeren Kreis der Berater politischer Instanzen“ im Einzelfall sein kann. Die Anhaltspunkte für eine Klassifizierung als *Repräsentationsamt* scheinen eindeutig, ist hier insbesondere eine nach

¹²⁰ Lindner, DÖV 2018, 983 (986), Unter Bezugnahme auf: *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1054).

¹²¹ Diese wechselseitige Formelbeziehung wird überzeugend von: Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 197, herausgearbeitet.

¹²² Ebd., S. 198.

¹²³ Das: *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1054), spricht ausdrücklich davon, dass der Kreis der *politischen Beamten* eng begrenzt sein muss.

¹²⁴ So: Lindner, DÖV 2018, 983 (986), welcher anmerkt, dass der für die Fallgruppe der *politischen Beamten* fruchtbar gemachte Begriff des „Transformationsamtes“ seitens des *BVerfG* inhaltlich nicht näher erläutert wird.

außen gerichtete, für die Öffentlichkeit sichtbar wahrzunehmende Präsenz von Nöten. Demgegenüber gestaltet sich die konkrete Beschreibung eines *Transformationsamtes* im Einzelfall problematisch. Gerade hierin liegt die Stärke des Vorlagebeschlusses des *OVG Münster*, welches in seiner (seltenen) einzelfallbezogenen Ämterbewertung (*Polizeipräsident*) konkrete Anhaltspunkte aufzeigt, wonach ein *Transformationsamt* identifiziert werden kann, was dem *BVerfG* in seinen Ausführungen als bezugs(punkt-)lose *obiter dicta* womöglich verwehrt blieb. Die (rechts-)theoretischen Ausführungen des *BVerfG* erfahren durch die einzelfallbezogene Anwendung seitens des *OVG Münster* eine begrüßenswerte Konkretisierung, ergibt eine zusammenhängende Lesung ein tiefgreifendes Bild des *politischen Beamten*.

Das *Obergericht* stellt überzeugend einerseits auf die (*landes-*)*organisatorische Stellung* sowie andererseits auf die *Art der Aufgabenstellung* des zu begutachtenden Amtes ab und kommt sohin zu dem Ergebnis, dass bei einer Zugrundelegung dieser Kriterien der *Polizeipräsident* nicht als *politischer Beamter* eingestuft werden kann:

Das Amt des *Polizeipräsidenten* stellt kein *Transformationsamt* im Sinne der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* dar, das eine Ausnahme vom *Lebenszeitprinzip* rechtfertigt. *Polizeipräsidenten* gehören weder nach ihrer *landesorganisatorischen Stellung* [...] noch nach der *Art ihrer Aufgaben* [...] zum engeren Kreis der Berater politischer Instanzen an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung, für deren Amtsausübung es in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedarf und die fortdauernde Übereinstimmung mit der politischen Leitungsebene unerlässlich ist.¹²⁵

Diese beiden (Wertungs-)Kriterien sollen im Folgenden auch den Maßstab für die Bewertung der in Frage stehenden Ämter des *Regierungspräsidenten* (§ 37 Absatz 1 Nummer 2 LBG NRW) und des *Landtagsdirektors* (§ 106 Absatz 2 LBG NRW), bezogen auf eine mögliche Transformationsfunktion, bilden.

IV. (Zwischen-)Ergebnis zu B.

Im Lichte der Staatstruktur lässt sich die Existenz *politischer Beamte* im demokratischen Rechtsstaat rechtfertigen, fügt sich die Institution des *politischen Beamten* in den Dreiklang zwischen Staat, Verwaltung und Gesellschaft ein.¹²⁶ Insbesondere steht hier der Faktor der parlamentarischen Verantwortlichkeit sowie

¹²⁵ Vgl.: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (137 ff.).

¹²⁶ So die überzeugende Zusammenfassung von: *Beilke, ... und fortzuentwickeln*, 2011, S. 73.

Funktionsfähigkeit der Regierung im demokratischen System im Vordergrund.¹²⁷ Die Verantwortung für das laufende Regierungshandeln kann das jeweilige Regierungsmitglied nur übernehmen, wenn es entscheidenden Einfluss auf dessen Umsetzung durch die Verwaltung nehmen kann.¹²⁸ Infolgedessen stellt die Einrichtung des *politischen Beamten* nicht nur eine Durchbrechung beamtenrechtlicher Grundsätze dar, sondern sie folgt mit einer gewissen Notwendigkeit aus der Stellung des Ministers in der parlamentarischen Demokratie.¹²⁹ Obwohl also der *politische Beamte* dem Idealbild des Berufsbeamten entrückt ist, ist er doch notwendiger Bestandteil der Verwaltung insgesamt, findet durch diesen ein aktiver Austauschprozess zwischen Verwaltung und Regierung statt.¹³⁰ Erst dadurch kann die Verwaltung ihre eigentlichen Aufgaben wahrnehmen.¹³¹

¹²⁷ *Beilke, ... und fortzuentwickeln*, 2011, S. 73.

¹²⁸ Vgl.: *Priebe*, Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, 1997, S. 216.

¹²⁹ Ebd.

¹³⁰ *Beilke, ... und fortzuentwickeln*, 2011, S. 74.

¹³¹ Ebd.

C. Transferteil: Die Bewertung der in Frage stehenden Ämter

Ziel dieses folgenden Transferteils ist es, die vorherigen Erkenntnisse über die (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeitskriterien des politischen Beamten nun in einer einzelfallbezogenen Prüfung anzuwenden. Mit Blick auf die Auswahl der Ämter des *Regierungspräsidenten* (§ 37 Absatz 1 Nummer 2 LBG NRW) sowie des *Landtagsdirektors* (§ 106 Absatz 2 LBG NRW) als Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung wird auf die einführende Begründung¹³² verwiesen.

I. Vorüberlegung: Die Ämterkataloge der politischen Beamten als belastbarer Streitgegenstand?

Eine Prüfung der vorgenannten Ämter hinsichtlich der (verfassungs-)mäßigen Einstufung als *politische Beamte* kann nur fruchtbar sein, wenn deren Status überhaupt streitig ist, eine derartige Bewertung sohin einen Beitrag zur Aufklärung leisten kann. Insbesondere auf Seiten der politischen Führung wird diesbezüglich die Sichtweise vertreten, das *BVerfG* habe den derzeit normierten Kreis *politischer Beamter* bereits als verfassungsgemäß erachtet,¹³³ indem es in seinem *obiter dictum* anmerkte:

Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder bilden insoweit den wohl maximal zulässigen Rahmen der für diese Transformationsfunktion in Betracht kommenden Ämter ab, die den demokratisch gewählten und verantwortlichen Organen des Staates direkt zur Seite gestellt sind.¹³⁴

Gleichwohl kann dieser Formulierung, wie das *OVG Münster* überzeugend darlegt, keiner vollumfänglichen Zustimmung hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der bisherigen Ämterkataloge entnommen werden.¹³⁵ Vielmehr ist mit dieser Bemerkung lediglich eine Grenzziehung vorgenommen worden, die aber keineswegs einer vollständigen Prüfung der jeweiligen *politischen Beamten* gleichkommt.¹³⁶ Nicht zuletzt der Umstand, dass sich die Kataloge sowohl nach der Anzahl als auch der Art der erfassten Ämter deutlich unterscheiden,¹³⁷ demnach eine tiefgreifende Prüfung des *BVerfG* in seiner lediglich ergänzenden Äußerung

¹³² Vgl.: Begründung zur Wahl dieser *politischen Beamten* unter A. II.

¹³³ So: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (140).

¹³⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1054).

¹³⁵ *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (140).

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Ebd.

als *obiter dictum* zu einem gänzlich anderen Sachverhalt kaum angenommen werden kann, bestätigt diesen argumentativen Gedanken.

Ferner ist es bezeichnend, dass im unmittelbaren Zusammenhang mit dieser Bemerkung das *BVerfG* die Verfassungsmäßigkeit des Amtes eines *Ministerialdirektors* auf Bundesebene (§ 54 Absatz 1 Nummer 1 BBG) als *politischen Beamten* zumindest offen in Zweifel gezogen hat,¹³⁸ somit unterschwellig hieran starke Kritik äußert. Führt man sich dies im Ganzen vor Augen, so ist festzuhalten, dass der Kreis der zulässigen *politischen Beamten* bei weitem nicht abschließend geklärt ist, eine weitergehende Prüfung im Sinne dieser Ausarbeitung geboten erscheint.

II. Das Amt des Regierungspräsidenten (§ 37 Absatz 1 Nummer 2 LBG NRW)

Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit das Amt des *Regierungspräsidenten* den Kriterien eines *politischen Beamten* gerecht wird. Der *Regierungspräsident*¹³⁹ ist Leiter der Landesbehörde, deren örtlicher Zuständigkeitsbereich einen Regierungsbezirk definiert.¹⁴⁰ Die Bezeichnung der Behörde erfolgt historisch gleichnamig als „Der Regierungspräsident“, „Regierungspräsidium“ (in *Baden-Württemberg* und *Hessen*) oder „(Bezirks-)Regierung“ (in *Nordrhein-Westfalen* und *Bayern*, wobei in letzterem die bloße Bezeichnung „Regierung“ in Abgrenzung zur *bayrischen* Staatsregierung geläufig ist).¹⁴¹

1. Der Regierungspräsident als Transformationsamt?

Auf Grundlage der gefundenen (Bewertungs-)Kriterien ist die Klassifizierung als *Transformationsamt* auf Basis der (*landes-)organisatorische Stellung* sowie der *Eigenart der übertragenen Aufgaben* vorzunehmen.

a) Landesorganisatorische Stellung

Es stellt sich zunächst die Frage, ob der *Regierungspräsident* nach seiner Stellung innerhalb der (Landes-)Organisation zum Kreis der unmittelbaren Berater der (Landes-)Regierung als Träger politischer Ämter an der Schnittstelle von Politik

¹³⁸ Zutreffend dargelegt von: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (140); Bezogen auf: *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1054).

¹³⁹ Das Amt des *Regierungspräsidenten* wird landesübergreifend in *Baden-Württemberg* (§ 42 Absatz 1 Nummer 4 LBG) und *Hessen* (§ 7 Absatz 1 Nummer 2 HBG) ebenfalls als *politischer Beamter* eingestuft. Aufgrund des *bayrischen* Sonderweges entfällt hier eine derartige Einordnung.

¹⁴⁰ *Yasin*, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 216.

¹⁴¹ Ebd.

und Administration zu zählen ist.¹⁴² Die Behörde des *Regierungspräsidenten* bildet die zentrale Mittelebene auf dem Gebiet der (Landes-)Verwaltung (§ 7 Absatz 2 LOG NRW), weshalb diesem eine besondere, im Schrifttum bisweilen als über-
ragend qualifizierte,¹⁴³ Stellung innerhalb der (Verwaltungs-)Hierarchie zufällt. Dennoch wäre es vermessen, diesen allein deshalb als *politischen Beamten* zu klas-
sifizieren.

Im Gegenteil handelt es sich bei dem *Regierungspräsidenten* aus rein (verwaltungs-)organisatorischer Sicht zunächst um einen (Behörden-)Leiter einer mittleren und damit nachgeordneten (Landes-)Behörde.¹⁴⁴ Als solchem ist anzunehmen, dass so schon, der organisatorischen Einbindung nach, eine hinreichende Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern zu bezweifeln ist. Zwar kann nicht dar-
über hinweggesehen werden, dass der *Regierungspräsident* als nachgeordnete Be-
hörde dem Landesminister des Innern¹⁴⁵ unmittelbar unterstellt ist (§ 7 Absatz 1 LOG NRW), gleichwohl angesichts dessen noch keine Rede davon sein kann, dass dieser somit dem Innenminister und der (Landes-)Regierung als

den demokratisch gewählten und verantwortlichen Organen des Staates di-
rekt zur Seite gestellt [ist].¹⁴⁶

Allein der Umstand, dass der *Regierungspräsident* als einziger Behördenleiter einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstellten nachgeordneten (Landes-)Behörde als *politischer Beamter* eingestuft wird, bekräftigt vielmehr diese Zweifel. Es stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit die besondere Nähe zu der poli-
tischen Führung aus (landes-)organisatorischer Sicht für das Amt des *Regierungs-
präsidenten* mit dessen unmittelbarer Unterordnung begründet werden soll, wenn hierfür bei allen übrigen Behördenleitern unmittelbar nachgeordneter Landes-
ober- (§ 6 Absatz 1 und 2 LOG NRW) und Mittelbehörden (§ 7 Absatz 1 und 2

¹⁴² Vgl.: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (137), welche diese Frage auf das Amt des *Polizeipräsidenten* bezieht.

¹⁴³ So etwa: *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), *Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, 2. Aufl., 2020, S. 790, welcher von der dominanten Stellung des *Regierungspräsidenten* als „monokratische Präsidialbehörde“ spricht; Ebenfalls: *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 (944), welche den *Regierungspräsidenten* als Leiter einer politisch bedeutsamen Behörde benennen.

¹⁴⁴ Vgl.: *OVG Münster*, Beschl. v. 15.12.2021 – 6 A 739/18 – ZBR 2022, 133 (137).

¹⁴⁵ Nachfolgend: „Innenminister“ genannt.

¹⁴⁶ So die strikte Forderung des: *BVerfG*, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – NVwZ 2018, 1044 (1054).

LOG NRW) offenkundig keine Notwendigkeit zur Einstufung als *politische Be-
amte* besteht.¹⁴⁷

Im Ergebnis handelt es sich bei dem *Regierungspräsidenten* um einen Leiter einer (Landes-)Mittelbehörde, der nicht zwangsläufig am unmittelbaren Übergang der politischen Instanzen zur Verwaltung angesiedelt ist.

b) *Art der Aufgabenstellung*

Weiterhin bleibt offen, ob dem *Regierungspräsidenten* sodann, vor dem Hinter-
grund seiner Aufgaben, die Umsetzung politischer Zielvorstellungen an der Nahtstelle von Politik und Verwaltung obliegt. Nach (verwaltungs-)wissen-
schaftlicher Ansicht wird die allgemeine Mittelinstanz entlang ihrer vier Funkti-
onsbilder einer Mittler-, Bündelungs-, Entlastungs- und Vereinheitlichungsfunk-
tion charakterisiert.¹⁴⁸

Insbesondere die Besonderheit der Bündelungsfunktion¹⁴⁹ gilt es näher zu be-
leuchten, wird diese in *Nordrhein-Westfalen* innerhalb der per Runderlass des In-
nenministers geregelten Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen ebenfalls
explizit betont:

Die Bezirksregierung ist gemäß § 8 [Absatz] 2 LOG NRW eine Bündelungs-
behörde und bildet eine Einheit. Ihre Aufgabenstellung erfordert einheitliche
Entscheidungen, bei denen öffentliche und private Fach- und Gesamtinter-
essen sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind (§ 4 Absatz 3 GeschOBez-
Reg).

Demnach bestimmen sich die Aufgaben meist nach einer Negativabgrenzung
gegenüber den Zuständigkeiten anderer (Fach-)Behörden,¹⁵⁰ bildet sie ein

¹⁴⁷ Der *Direktor des Landesamtes für Besoldung und Versorgung*, des *Rechenzentrums der Finanzverwaltung*, des *Landesamtes für Finanzen*, des *Landeskriminalamtes*, des *Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste*, des *Landesamtes für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei* und der *Landwirtschaftskammer* als Landesbeauftragter sowie der *Präsident des Landesamtes für Natur, Um-
welt und Verbraucherschutz* (allesamt Landesoberbehörden i.S.d. § 6 Absatz 2 LOG NRW) als auch der *Oberfinanzpräsident* (Landesmittelbehörde gem. § 7 Absatz 2 LOG NRW) sind zwar (organisations-)rechtlich der obersten Landesbehörde ihres jeweiligen Geschäftsbereiches (§ 4 Absatz 1 LOG NRW) unmittelbar unterstellt, jedoch in (landes-)beamtenrechtlicher Hin-
sicht, im Gegensatz zum *Regierungspräsidenten*, allesamt nicht als *politische Beamte* eingestuft.

¹⁴⁸ Ausführlicher diesbezüglich: *Kilian*, LKV 1994, 271 (274), und: *Wißmann*, DÖV 2004, 197 (202), welche diese Charakterisierung auf die (ehemaligen) Mittelinstanzen in *Sachsen-Anhalt* und *Niedersachsen* beziehen.

¹⁴⁹ Die Bündelungsfunktion des *Regierungspräsidenten* wurde durch das 2. ModernG (GV. NRW. 2000, S. 462) (landes-)organisationsrechtlich (§ 8 Absatz 2 LOG NRW) verankert; Vertiefender: *Schrappner*, DÖV 1994, 157 ff.

¹⁵⁰ *Yasin*, *Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Er-
forderlichkeit*, 2021, S. 216.

Gegengewicht zu einseitigen Spezialisierungen ohne Blick auf übergreifende Interessen.¹⁵¹ In der Literatur wird daher überzeugend argumentiert, die Mittelinstanz stellt für ihren Regierungsbezirk mit der Breite ihres Aufgabenfeldes in der Tat eine Regierung im Kleinen dar, welche es vermag die wesentlichen Staatsaufgaben regional widerzuspiegeln.¹⁵² Konkret wird hiermit das Ziel verfolgt, die Ministerien als zentrale Behörden der Landesregierung zumindest im Gesetzesvollzug zu entlasten.¹⁵³

Wenngleich eine derartige Aufgabenzuweisung in ihrer Vielfalt zu würdigen ist und im Rahmen dieser Begutachtung keinesfalls untergraben werden soll, so ist dennoch ersichtlich, dass dem *Regierungspräsidenten* als Leiter einer Bezirksregierung im Wesentlichen administrativ-gesetzesvollziehende Aufgaben übertragen sind. Dies manifestiert sich ebenfalls in der für die (inner-)dienstliche Organisation maßgeblichen Geschäftsordnung, in welcher beschrieben wird:

Die *Regierungspräsidentin* oder der *Regierungspräsident* leitet die Behörde und trägt die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erledigung der gesamten Dienstgeschäfte. Das gilt vor allem hinsichtlich der wirksamen Handhabung der Aufsichtsbefugnis. [...] (§ 13 Absatz 1 GeschOBezReg).

Ferner heißt es dort:

Ihr oder ihm sind im Übrigen vorbehalten Berichte nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LOG [NRW], Berichte an oberste Landesbehörden, die Vorschläge oder Stellungnahmen zu landespolitisch bedeutsamen Vorhaben enthalten, [...] (§ 13 Absatz 4 GeschOBezReg).

Demnach beschränkt sich die Zuständigkeit des *Regierungspräsidenten* primär auf die Gewährleistung einer verantwortlichen Aufgabenerfüllung sowie der bloßen Darlegung von potenziellen Themen von landespolitischer Bedeutsamkeit im Regierungsbezirk,¹⁵⁴ während eine diesbezüglich politisch sowie strategische

¹⁵¹ Kilian, LKV 1994, 271 (274).

¹⁵² Ebd.

¹⁵³ Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 216; Ferner bereits frühzeitig: Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, 1967, S. 71; Welche (landes-)politische Bedeutung dem bisweilen beigemessen wird, zeigt sich exemplarisch anhand der: Lt.-Drs. 18/3411, in welcher die Opposition darauf hingewiesen hat, dass „ohne die Bezirksregierungen die Verwaltung zusammenbrechen würde“, sohin der Innenminister für eine ausreichende (personelle) Ausstattung zu sorgen hat.

¹⁵⁴ Auf diese Problematik, dass „der Regierungspräsident als Leiter einer staatlichen Verwaltungsbehörde heute stärker in [...] rein administrativen Verflechtungen verfangen sei“, weist auch: Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, 1967, S. 55, hin.

Bewertung den übergeordneten (Landes-)Ministerien vorbehalten ist. Eine Beratungsfunktion im Sinne der Transformationsleistung ist dabei offenkundig nicht vorgesehen, erschöpft sich die Rolle des *Regierungspräsidenten* nach dem Erlass vielmehr in einer (reinen) Informationsbeschaffung sowie Berichtspflicht für übergeordnete Ebenen.

2. Der Regierungspräsident als Repräsentationsamt?

Im Ergebnis kann dem *Regierungspräsidenten* keine Transformationsleistung zugebilligt werden, fungiert dieser eher als „Vollstrecker“ „klassischer“ Verwaltungsaufgaben. Mit dieser Feststellung ist jedoch keineswegs eine Aussage darüber getroffen, inwieweit dem *Regierungspräsidenten* womöglich *repräsentative Funktionen* zukommen.

Der (Landes-)Gesetzgeber hat diesbezüglich eine eindeutige Regelung getroffen, sieht dieser den *Regierungspräsidenten* ausdrücklich, (einfach-)gesetzlich normiert, als Repräsentanten der Landesregierung vor Ort im (Regierungs-)Bezirk vor:

Die Bezirksregierung ist die allgemeine Vertretung der Landesregierung im Bezirk (§ 8 Absatz 1 Satz 1 LOG NRW).

Die Vertretungsfunktion ist dem *Regierungspräsidenten* als dem Repräsentanten und Leiter der Behörde zugewiesen.¹⁵⁵ Allgemeine Vertretung der Landesregierung im Bezirk bedeutet in erster Linie die Ausfüllung einer Mittlerstellung zwischen Zentral- und Lokalbehörden des Landes und zwischen Landes- und Kommunalverwaltung.¹⁵⁶ Diesem Repräsentationsauftrag liegt die Annahme zugrunde, dass ein (Bundes-)Land von einer Größenordnung an, welche die Größe eines Regierungsbezirks übersteigt, unterhalb der von dem örtlichen Geschehen weit entfernten Ministerialebene in den regionalen Bezirken eine Persönlichkeit benötigt, die dort staatliche Interessen gegenüber den eingegliederten juristischen Personen vertreten kann.¹⁵⁷ Dies fußt auf dem Verständnis, dass der *Regierungspräsident* mit den örtlichen Verhältnissen des Bezirks vertrauter ist, als es die Ministerialbeamten in der Regel sind, kann dieser sohin die regionalen Belange am besten vertreten. Eine derartige örtliche Verwurzelung in den jeweiligen Bezirken trägt, konkret mit Blick auf die Gliederung des Landes *Nordrhein-*

¹⁵⁵ Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, 1967, S. 47.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Ebd.

Westfalen und dessen Entstehungsgeschichte,¹⁵⁸ der Wichtigkeit einer landsmannschaftlichen Verbundenheit in den historischen Regionen des *Rheinlandes* und *Westfalens* Rechnung.¹⁵⁹ Gerade die Komplexität des vielstrahligen Zuständigkeitssystems einer Mittelbehörde der allgemeinen Verwaltung bietet den tragfähigen Boden dafür, dem *Regierungspräsidenten* als Leiter dieser Behörde den Amtsauftrag zu erteilen, den Zuständigkeitshorizont übergreifend *allgemeiner Vertreter der Landesregierung* im Bezirk zu sein.¹⁶⁰ Ebendiese (verwaltungs-)organisatorisch einmalige Vertretungsfunktion begründet geradezu den im Schrifttum hervorgehobenen „besonderen Amtsauftrag des *Regierungspräsidenten*“, fungiert dieser letztlich als „Auge“ und „verlängerter Arm“ der Landesregierung in der Fläche.¹⁶¹

Fasst man diese vorangegangenen Erkenntnisse zusammen, so wird in der Literatur das Fazit gezogen, dass die einmalige Rolle des *Regierungspräsidenten* als Mittler zwischen Ministerialebene und unterer Verwaltungsstufe, die der Repräsentation der Regierung auf regionaler Ebene dient, eine fortdauernde Übereinstimmung mit den politischen Zielen und Ansichten einer zu repräsentierenden Regierung erforderlich macht.¹⁶² Infolge glaubhafter Repräsentation kann die Funktionsfähigkeit der Regierung auf regionaler Ebene und somit insgesamt nur gesteigert werden,¹⁶³ wenn der jeweilige Amtswalter diese politische Grundüberzeugung teilt. Dieser Ansicht kann überzeugenderweise gefolgt werden, lässt sich der *Regierungspräsident* vor dem Hintergrund seines besonderen Repräsentationsauftrages dem Bereich der Staatsleitung zuordnen,¹⁶⁴ weshalb eine Einstufung als *politischer Beamter* schlussendlich nicht nach dem Verständnis eines

¹⁵⁸ Ausführlich zur Entstehungsgeschichte des Landes *Nordrhein-Westfalen*: Mann/Mann, VR 2022, 37 (41), welche ebenso auf die „operation marriage“ als formalen Akt der Landesgründung eingehen.

¹⁵⁹ Bezogen auf das Land *Baden-Württemberg* ist ein derartiges Verständnis ebenfalls für die Errichtung einer Mittelinstanz in den historischen Regionen *Baden* und *Württemberg* anzunehmen.

¹⁶⁰ Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, 1967, S. 46.

¹⁶¹ So das zusammenfassende Fazit von: *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, S. 789, welcher dem *Regierungspräsidenten* gar eine aktive Pflicht zum Handeln zuspricht. Dieser sei nicht nur „Auge“ der Landesregierung, welches lediglich passiv und reaktiv „beobachte[t]“, sondern primär zum Handeln verpflichtet; Ebenfalls: Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, 1967, S. 50, welcher kurioserweise umgekehrt argumentiert, der *Regierungspräsident* sei schlechthin „das Auge der Landesregierung im Bezirk“, nicht nur ihr verlängerter Arm. Gleichwohl kommen beide Schrifttumsäußerungen zu derselben Schlussfolgerung, dass die Vertretungsfunktion wesentlich das Amtsverständnis des *Regierungspräsidenten* prägt.

¹⁶² Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 216.

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ Ebd.

Transformationsamtes, gleichwohl nach dem Maßstab eines *Repräsentationsamtes* legitim erscheint.

III. Das Amt des Landtagsdirektors (§ 106 Absatz 2 LBG NRW)

In einem nächsten Schritt soll nun das Amt des *Landtagsdirektors* einer tiefergehenden Prüfung unterzogen werden. Während der *Regierungspräsident* in seiner Eigenschaft als *politischer Beamter* nahezu keinen Widerhall in der Judikatur gefunden hat, war das Amt des *Landtagsdirektors* bisweilen durchaus Gegenstand einzelner (Verfassungs-)Rechtsprechung. Interessant ist hierbei festzustellen, dass ein sichtbarer Bruch zwischen der einschlägigen Argumentation der Jurisdiktion und den in der Literatur vertretenen Standpunkten verläuft. Während die (Verfassungs-)Rechtsprechung diese Einstufung des *Landtagsdirektors*, zumindest in der jüngeren Vergangenheit gebilligt hat,¹⁶⁵ treten im Schrifttum diesbezüglich sowohl zustimmende als auch ablehnende Stimmen auf. Im Ganzen bleibt dessen Status als *politischer Beamter* streitig,¹⁶⁶ was sich auch darin widerspiegelt, dass die Einstufung von Parlamentsdirektoren als *politische Beamte*, wie in *Nordrhein-Westfalen* vorgenommen, im länderübergreifenden Vergleich unüblich ist.¹⁶⁷

Den nachfolgenden Ausführungen sei vorangestellt, dass es sich bei dem *Landtagsdirektor* um keinen „klassischen“ Beamten der (Ministerial-)Bürokratie handelt, da dieser dem Bereich der Landtagsverwaltung, welche eine Behörde *sui generis*¹⁶⁸ bildet, zuzuordnen ist.¹⁶⁹ Dieser (beamten-)rechtlichen (Sonder-)Stellung ist im Folgenden insbesondere in Bezug auf die Charakteristika, die an einen *politischen Beamten* gestellt werden, Rechnung zu tragen, weshalb nachfolgend eine von der vorhergehenden Prüfung (*Regierungspräsident*) abweichende Strukturierung gewählt wird.

¹⁶⁵ So zumindest: *BVerfG*, Beschl. v. 30.07.2003 – 2 BvR 2116/01 – NVwZ 2003, 1506 ff.; *BVerfG*, Urt. v. 13. 9. 2001 – 2 C 39/00 – NVwZ 2002, 604 ff.; *VG Düsseldorf*, Urt. v. 18. 12. 2001 – 2 K 2333/00 – (nicht veröffentlicht).

¹⁶⁶ Einen anschaulichen Überblick über die divergierenden (Rechts-)Auffassungen bietet: *Schröder*, in: Brinktrine/Heid, Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, § 106, Rn. 18.

¹⁶⁷ Auf Landesebene gelten ebenfalls nur der „*Direktor der Bürgerschaft*“ in *Bremen* (§106 Absatz 2 Satz 2 BremBG) sowie der „*Direktor beim Landtag*“ in *Thüringen* (§ 98 Absatz 2 Satz 1 ThürBG) und *Sachsen* (§ 57 SächsBG) als *politische Beamte*. Die Parlamentsdirektoren des Bundestages und Bundesrates auf Bundesebene fungieren ebenso als *politische Beamte*, werden allerdings in ihrer (status-)rechtlichen Einordnung als *Staatssekretäre* (§ 54 Absatz 1 Nummer 1 BBG) ernannt.

¹⁶⁸ Begriff bei: *Herx*, ZParl 2008, 528 (532).

¹⁶⁹ *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 (945); Die Landtagsverwaltung ist „ministerialfrei“ und gehört nicht der Exekutive an.

1. Bewertungsgrundlage: Die Stellung des Landtagsdirektors innerhalb der Landtagsverwaltung

a) Die (Sonder-)Rechtsstellung des Landtagsdirektors

Der *Landtagsdirektor* befindet sich, wie alle Beamten des Landtages, (status-)rechtlich in einem besonderen Beamtenverhältnis, da dieser (landes-)verfassungsrechtlich nicht dem Staatsorgan der Landesregierung¹⁷⁰ untersteht, sondern dem Landtag als eigenständiges (Landes-)Verfassungsorgan¹⁷¹ zugeordnet ist.¹⁷² Letzteres verfügt, dem Gebot der Gewaltentrennung nach, über eine eigene Finanz- (Artikel 39 Absatz 1 Satz 2 Verf NRW) und Personalhoheit (Artikel 39 Absatz 2 Satz 1 und 2 Verf NRW), was letztlich die Entscheidungsbefugnis des Präsidenten des Landtages¹⁷³ in beamtenrechtlichen Fragen, so auch der hinsichtlich einer Versetzung des *Landtagsdirektors* in den einstweiligen Ruhestand (§ 106 Absatz 2 und 3 LBG NRW), begründet. Eine mitunter in der Literatur befürchtete Kritik, welche hierin eine Durchbrechung der Gewaltenteilung sieht,¹⁷⁴ kann dahingehend entkräftet werden, dass ebendiese durch die (Spezial-)Zuständigkeit des Landtagspräsidenten gewahrt bleibt. Dies würde sich indes anders gestalten, wenn statt dem Landtagspräsidenten die Landesregierung über eine derartige Versetzungsentscheidung befinden könnte, würde doch so in (landes-)verfassungsrechtlich unzulässigerweise von der Landesregierung in die Personalhoheit des Parlaments eingegriffen werden.¹⁷⁵ Letzterem ist gleichwohl durch die Sondervorschrift, welche diese Personalentscheidungen dem *Landtagspräsidenten* zuweist, ein verfassungsrechtlich notwendiger Riegel vorgeschoben. Im Ergebnis spiegelt die einfachgesetzliche Subsumtion der Landtagsbeamten unter die „Besondere[n] Beamtengruppen“¹⁷⁶ deren (Sonder-)Stellung wider, verwirklicht diese klärende Normierung die Gewaltenteilung zwischen den Staatsorganen und sichert sie in der (landes-)beamtenrechtlichen Gesetzessystematik ab.

¹⁷⁰ Vgl.: Verf NRW: Dritter Teil. Von den Organen und Aufgaben des Landes, Erster Abschnitt. „Die Landesregierung“.

¹⁷¹ Vgl.: Ebd.: Dritter Teil. Von den Organen und Aufgaben des Landes, Erster Abschnitt. „Der Landtag“.

¹⁷² Schröder, in: Brinktrine/Heid, Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, § 106, Rn. 5.

¹⁷³ Nachfolgend: „Landtagspräsident“ genannt.

¹⁷⁴ Stellvertretend sei hier: Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 229, genannt, welcher jedoch diesen Kritikpunkt nur fragend aufwirft, ohne näher auf ihn einzugehen.

¹⁷⁵ Überzeugend dargelegt von: Schröder/Günther, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 106, Rn. 4.

¹⁷⁶ Vgl.: LBG NRW: Abschnitt 7 – „Besondere Beamtengruppen“.

Dennoch ist der *Landtagsdirektor* ebenso Beamter des Landes (§ 106 Absatz 1 Satz 1 LBG NRW), weshalb die allgemeinen beamtenrechtlichen Bestimmungen auf diesen Anwendung finden, sofern sich aus den Spezialvorschriften nichts Abweichendes ergibt.¹⁷⁷ Erwägt man den *Landtagsdirektor* allein deswegen den *politischen Beamten* zuzuschreiben, so ist dies weit gefehlt, da diese Trennungsvorschrift rein organisatorischer Natur zur (klarstellenden) Unterstreichung der (verfassungs-)rechtlich garantierten Gewaltenteilung ist, mithin jedoch keine Aussage über eine etwaige politische Bedeutsamkeit dieses Amtes erlaubt.

b) Der Landtagsdirektor als Leiter der Landtagsverwaltung

Fragt man nach dem funktionalen Aufgabenkreis des *Landtagsdirektors*, so liegt die Leitung der Landtagsverwaltung zusammen mit dem Landtagspräsidenten als Doppelspitze in dessen Händen.¹⁷⁸ Während der Landtagspräsident formal als Leiter der Landtagsverwaltung fungiert, diesem, wie bereits erwähnt, insbesondere für die Ernennung, Entlassung und Zuruhesetzung der Beamten des Landtages eine (Spezial-)Zuständigkeit¹⁷⁹ zukommt (§ 106 Absatz 1 Satz 2 LBG NRW) und er das Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung zu fördern hat, entlastet der *Landtagsdirektor* den Landtagspräsidenten vom allgemeinen Routinebetrieb.¹⁸⁰ Diesem ist der verwaltungsorganisatorische Teil der Landtagsverwaltung übertragen,¹⁸¹ was sich auch in der für die Arbeit des Landtages maßgeblichen Geschäftsordnung¹⁸² wiederfindet:

Die *Direktorin bzw. der Direktor beim Landtag* ist die ständige Vertreterin bzw. der ständige Vertreter der Präsidentin bzw. des Präsidenten in der Verwaltung; [...] (§ 107 Absatz 2 GeschOLt-NRW).

In dieser Eigenschaft ist der *Landtagsdirektor* Vorgesetzter des Verwaltungspersonals und für den ordnungsgemäßen technischen Ablauf der Parlamentsverwaltung als dessen höchster Beamter gegenüber dem Landtagspräsidenten

¹⁷⁷ Schröder, in: Brinktrine/Heid, Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, § 106, Rn. 3; Ebenfalls: Schröder/Günther, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 106, Rn. 1.

¹⁷⁸ Ebd.

¹⁷⁹ Hinsichtlich dieser (Spezial-)Zuständigkeit des *Landtagspräsidenten* für derartige statusrechtliche Entscheidungen der Beamten des Landtages, welche eine Abweichung von dem Grundsatz der Zuständigkeit die Landesregierung (Artikel 58 Verf NRW) bedeutet: Schröder, in: Brinktrine/Heid, Beamtenrecht Nordrhein-Westfalen, 2020, § 106, Rn. 4.

¹⁸⁰ Anschaulich zusammengefasst von: Herz, ZParl 2008, 528 (532).

¹⁸¹ Ebd.

¹⁸² Beschlossen in der Sitzung des Landtages *Nordrhein-Westfalen* am 1. Juni 2022; Zugleich Lt.-Drs.: 18/1.

verantwortlich.¹⁸³ Außerdem berät er diesen in Fragen der Geschäftsordnung und tritt als Gutachter für Parlamentsorgane wie die Ausschüsse, das Präsidium und den Ältestenrat auf. Ferner koordiniert er die vorbereitenden Tätigkeiten der Verwaltung für die Entscheidungen ebendieser Parlamentsorgane.¹⁸⁴ Dabei arbeiten ihm die Fachleute der Landtagsverwaltung, insbesondere solche des parlamentsnahen, eng in die parlamentarische Entscheidungsvorbereitung eingebundenen Hilfs- und Unterstützungsdienstes, zu.¹⁸⁵

2. (Zwischen-)Fazit: Der Landtagsdirektor als zwingend unpolitischer (Spitzen-)Beamter eines Legislativorgans

a) Keine Transformations- oder Repräsentationsleistung des Landtagsdirektors

Zusammenfassend betrachtet, liegt die besondere Aufgabe der Landtagsverwaltung in der Unterstützung der Parlamentsarbeit, ergänzt durch organisatorisch-technische und administrative Tätigkeiten,¹⁸⁶ die der *Landtagsdirektor* als dessen höchster Beamter zu gewährleisten hat. Zwar wird im Schrifttum bisweilen angeführt, dass der höchste Landtagsbeamte zur Erledigung seiner Aufgaben über ein gewisses Maß an politischem Kalkül verfügen muss, diesem kommt indes jedoch keine politische Entscheidungskompetenz zu, weshalb ihm keine *Transformationsleistung* zugebilligt werden kann. Er transmittiert nicht politische Zielvorstellungen in die Landtagsverwaltung, sondern trägt dazu bei, dass der Landtag seine vielfältigen Funktionen als Legislativ-, Kontroll- und Kurationsorgan wahrnehmen kann.¹⁸⁷

Aufgrund der Tatsache, dass die Landtagsverwaltung wesentlich mit ihrer Arbeit nach innen wirkt, da sie sich an den Funktionen des Parlaments orientiert, fehlt es ihr somit an einer unmittelbaren Außenwirkung,¹⁸⁸ was eine allgemeine, nach

¹⁸³ Herx, ZParl 2008, 528 (533).

¹⁸⁴ Ebd.; Auch: Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 228, stellt diese stark administrativ geprägten Aufgaben heraus.

¹⁸⁵ Herx, ZParl 2008, 528 (533).

¹⁸⁶ Ausführlich diesbezüglich: Herx, ZParl 2008, 528 (530, 534). Diese Verwaltungstätigkeit umfasst bspw. die Umsetzung des Fraktions- und des Abgeordnetengesetzes (FraktG NRW und AbgG NRW), des Polizei- und Hausrechts (Artikel 39 Absatz 2 Satz 3 Verf NRW) sowie allg. personelle und wirtschaftliche Aufgaben. Ferner umfassen dienstleistungsorientierte (Hilfs-)Leistungen etwa die Haustechnik und Hausverwaltung, EDV-Dienste sowie den Post- und Saaldienst des Landtages.

¹⁸⁷ Oldiges/Brinktrine, DÖV 2002, 943 (946).

¹⁸⁸ Herx, ZParl 2008, 528 (532).

außen gerichtete, *Repräsentationsleistung* des *Landtagsdirektors* ebenfalls prinzipiell ausschließt.

b) Der (verfassungs-)rechtliche Anspruch zur unpolitischen Amtsführung des Landtagsdirektors

Darüber hinaus sticht ins Auge, dass eine „Politisierung“ des Amtes des *Landtagsdirektors* im Allgemeinen gar dessen (verfassungs-)rechtlichem Amtsauftrag zuwiderlaufen würde. Diesem kann keine fortdauernde politische Übereinstimmung mit dem Landtagspräsidenten sowie dem Präsidium als Ganzes abverlangt werden.¹⁸⁹ In der Literatur wird diesbezüglich überzeugend darauf abgestellt, dass eine Begründung der Erforderlichkeit einer über die allgemeine beamtenrechtlichen Wirkmechanismen hinausgehende persönliche und politische Loyalität im Amt des *Landtagsdirektors* schlechterdings nicht möglich und geboten ist, da der Landtagspräsident in der Aufgabenwahrnehmung seiner besonderen parlamentarischen Funktion selbst zur Unabhängigkeit und politischen Neutralität angehalten ist,¹⁹⁰ wie es die Geschäftsordnung von diesem abverlangt:

[Der Landtagspräsident] wahrt die Würde des Landtags sowie seine Rechte und die seiner Mitglieder, fördert seine Arbeiten, leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch und wahrt die Ordnung des Hauses (§ 5 Absatz 1 Satz 2 GeschOLt-NRW).

Geht man nun davon aus, dass der *Landtagsdirektor* tatsächlich zur politischen Loyalität gegenüber einem (verfassungs-)rechtlich zur politischen Neutralität angehaltenem Landtagspräsidenten verpflichtet sei, so führe eine derartige Annahme das Grundkonzept des *politischen Beamten* gänzlich *ad absurdum*. Das Aufgabenprofil des *Landtagsdirektors* und das der ihm unterstellten Landtagsverwaltung umschließt parlamentarische Dienstleistungen gegenüber allen Fraktionen und Abgeordneten, muss dieser im parlamentarischen Konflikt zwischen Regierungslager und Opposition auch insbesondere letzterer beratend zur Seite stehen können, was wiederum vortrefflich durch eine (partei-)politische Neutralität gewährleistet werden kann.

¹⁸⁹ Zutreffend: Oldiges/Brinktrine, DÖV 2002, 943 (946).

¹⁹⁰ Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 228; Abwegig: Schrapper/Günther, LBG NRW, 3. Aufl., 2021, § 106, Rn. 4, welche trotz des striktem Neutralitätsgebotes des *Landtagspräsidenten* eine politische Treuepflicht des *Landtagsdirektors* diesem gegenüber annehmen, ohne tiefer zu erläutern, wie diese sich konkret auszugestalten vermag.

c) *Im Übrigen: Die Streitfrage hinsichtlich eines institutionellen oder materiellen „Regierungs-“Verständnisses*

Unabhängig von der Feststellung, dass dem *Landtagsdirektor* keine Eigenschaft eines *politischen Beamten* nachgewiesen werden kann, sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass es in der (Rechts-)Wissenschaft gar streitig ist, ob das Amt des *Landtagsdirektors* überhaupt unter das Tatbestandsmerkmal eines hinreichenden Regierungsbezuges (§ 30 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG) fällt, sohin die rahmengesetzliche Öffnungsklausel zur landeseigenen Bestimmung der *politischen Beamten* Anwendung finden kann.

Unstreitig ist als „Regierung“ in diesem Sinne das gleichnamige Staatsorgan der (Landes-)Regierung zu verstehen, dass sich aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern (Artikel 51 Verf NRW) zusammensetzt.¹⁹¹ Da der *Landtagsdirektor*, wie bereits erläutert, als (Spitzen-)Beamter eines Legislativorgans fungiert und demnach (landes-)verfassungsrechtlich nicht dem Staatsorgan der (Landes-)Regierung zugeordnet werden kann, bedarf es für die Anwendbarkeit dieser rahmengesetzlichen Öffnungsklausel sodann einer (ungeschriebenen) Ausweitung des „Regierungsbegriffes“ auf alle Verfassungsorgane, deren Aufgabe in materiellen Sinne eine Teilhabe an der Staatsleitung darstellt, um diesen erweiterten Regierungsbezug zu legitimieren.¹⁹²

Dieser Argumentation liegt ein „materieller Regierungsbegriff“ zugrunde, welcher wiederum von dem klassischen, zuvor genannten, Verständnis der Regierung im institutionellen Sinne abzugrenzen ist.¹⁹³ Demnach bezeichnet die „materielle Regierung“ die als politische Führung des „Staatsganzen“ in Erscheinung tretende Qualität staatlichen Handelns, woran nicht nur die Regierung im institutionellen Sinne, sondern zweifellos auch das Parlament einen Anteil hat.¹⁹⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint eine Ausweitung des „Regierungsverständnisses“ ebenfalls auf andere Verfassungsorgane vertretbar, wie es das *BVerfG* den (Landes-)Gesetzgebern ausdrücklich zuerkennt:

Die [...] gewählte Auslegung, wonach das in [§ 30 Absatz 1 BeamtStG] vorausgesetzte Erfordernis eines besonderen Vertrauensverhältnisses sich nicht ausschließlich auf die Regierung im Sinne einer Bundes- oder

Landesregierung bezieht, sondern „politische“ Beamtenstellen auch zur Sicherung eines notwendigen Vertrauensverhältnisses zwischen dem Amtsinhaber und anderen Verfassungsorganen geschaffen werden können, verstößt [...] nicht gegen Artikel 33 Absatz 5 GG.¹⁹⁵

Gleichwohl bleibt diese Sichtweise umstritten. Letztlich erscheint eine derartige Streitfrage stark (rechts-)theoretisch geprägt, von nachrangiger Bedeutung und kann, auf Basis der Erkenntnisse dieser Ausarbeitung, dahinstehen, da der *Landtagsdirektor*, unabhängig von der Frage, welches Regierungsverständnis auf diesen anzuwenden ist, grundsätzlich keine Aufgaben wahrnimmt, die für einen *politischen Beamten* konstitutiv sind. Im Ergebnis unterstreicht dies lediglich einmal mehr, auf welchen wackeligen Beinen die Einstufung des *Landtagsdirektors* als *politischer Beamter* steht.

IV. (Zwischen-)Ergebnis zu C.

Die Bewertung der in Frage stehenden Ämter ergibt zweierlei: Interessanterweise erfüllt der *Regierungspräsident* zwar keine Transformationsleistung, gleichwohl bekleidet dieser zulässigerweise ein *Repräsentationsamt*, was dessen (einfach-)gesetzlich normiertem (Amts-)Auftrag „allgemeiner Vertreter der (Landes-)Regierung im Bezirk“ zu sein, gerecht wird. Wiederum erscheint eine Klassifizierung des *Landtagsdirektors* als *politischen Beamten* (verfassungs-)rechtlich nicht gerechtfertigt, widerspricht dessen (Amts-)Verständnis zwingend dem Gebot politischer Loyalität.

¹⁹¹ *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 (945).

¹⁹² So die Argumentation von: *Grigoleit*, ZBR 1998, 128 (131).

¹⁹³ Anschaulich hinsichtlich dieser Unterscheidung: *Oldiges/Brinktrine*, DÖV 2002, 943 (945).

¹⁹⁴ *Grigoleit*, ZBR 1998, 128 (131).

¹⁹⁵ *BVerfG*, Beschl. v. 30.07.2003 – 2 BvR 2116/01 – NVwZ 2003, 1506 (1506); Unter Bezugnahme auf: *BVerwG*, Urt. v. 13. 9. 2001 – 2 C 39/00 – NVwZ 2002, 604 (605 f.) und dessen „materielle“ Auslegung des Regierungsbegriffes.

D. Gesamtwürdigendes Fazit und Reformüberlegung

Aufgrund der, diese Ausarbeitung tragenden (Zwischen-)Ergebnisse, beschränkt sich das nachfolgende Fazit auf eine pointierte Zusammenfassung der wesentlichen Thesen:

Das Institut des *politischen Beamten* bildet heute eine paradoxe, wenngleich akzeptierte Figur im Gefüge des klassischen Berufsbeamtentums.¹⁹⁶ Der Tatsache zum Trotz, dass dieser in der Systematik des Beamtenrechts tiefgreifende Brüche verursacht, zieht der *politische Beamte* seine (verfassungs-)rechtliche Legitimation aus dessen Zuordnung zur demokratisch legitimierten Staatsleitung. Dies spiegelt sich gleichermaßen in der Besetzung von Transformations- und Repräsentationsämtern wider. Konsequenterweise ist der *politische Beamte* somit das Ergebnis *politischer Verfassungswirklichkeit*. In diesem Zusammenhang erscheint eine auf (landes-)gesetzlicher Ebene vorgenommene Einstufung des *Regierungspräsidenten* als politischen Beamten vertretbar, während dies für das Amt des *Landtagsdirektors* (verfassungs-)rechtlich arg zu bezweifeln ist.

Der gravierendste Konflikt des *politischen Beamten* stellt weiterhin dessen (rechts-)praktisches Missbrauchspotenzial für (partei-)politisch motivierte Ämterpatronage dar. Wenngleich der Ausarbeitung nicht die Zielformulierung zugrunde lag, diesbezüglich umfangreiche Lösungsansätze zu präsentieren, daher an dieser Stelle lediglich auf vielversprechende Reformüberlegung der Literatur verwiesen werden kann,¹⁹⁷ ist dem (Landes-)Gesetzgeber nahezu legen, diesem Problem Herr zu werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsfigur gar entfesselnd, fällt dem (Landes-)Gesetzgeber doch ein erheblicher Gestaltungsspielraum bei dessen (einfach-)gesetzlicher Ausgestaltung zu, den es im Positiven zu nutzen gilt.

¹⁹⁶ Lindner, ZBR 2011, 150 (150).

¹⁹⁷ Vielversprechende Reformansätze bietet etwa: Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 236 ff.

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Abteilung Bielefeld
Studienort Bielefeld
Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung



Bachelorthesis zum Thema:

Zukunft der interkommunalen Zusammenarbeit in NRW

– mit einer aktiv(er)en Detmolder Bezirksregierung?

Vorgelegt von:

Jane Burmester
Kurs: S 20/01
Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: jane.burmester@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 08.06.2023

Erstgutachter: Prof. Dr. Marc Seuberlich
Zweitgutachter: Dr. Omar Khaled Sahrai

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1	4.2.2	Inhaltlich-beratende Unterstützung.....	21
1.1	Hintergrund der interkommunalen Zusammenarbeit.....	1	4.2.3	Kommunale Betrachtung.....	22
1.2	Forschungsfragen und Vorgehensweise	2	4.3	Funktionen der Bezirksregierung Detmold.....	24
2	Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen	3	4.3.1	Aufsichtsbehörde.....	24
2.1	Begriffsdefinition und thematische Eingrenzung	3	4.3.2	Bewilligungsbehörde	27
2.2	Kommunal(verfassungs)rechtliche Grundlagen	4	5	Diskussion um die zukünftigen Rollen der Bezirksregierung Detmold im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit	30
2.3	Kooperationsformen nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit ..	6	5.1	Rechtliche Möglichkeiten	30
2.3.1	Kommunale Arbeitsgemeinschaft	6	5.1.1	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit.....	30
2.3.2	Zweckverband.....	6	5.1.2	Förderrichtlinie IKZ NRW	32
2.3.3	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung.....	7	5.2	Zweckmäßigkeit der Handlungsmöglichkeiten.....	32
2.3.4	Gemeinsames Kommunalunternehmen	7	5.3	Handlungsempfehlungen.....	33
2.4	Gründe für und gegen interkommunale Zusammenarbeit	7	5.3.1	Interkommunale Zusammenarbeit bewerben	34
2.4.1	Beweggründe und Erfolgsfaktoren.....	7	5.3.2	Über interkommunale Zusammenarbeit beraten	35
2.4.2	Hemmnisse und Hindernisse	8	5.3.3	Nachhaltigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit prüfen	37
3	Empirische Erhebungen (Methodik).....	9	6	Fazit und Ausblick	38
3.1	Befragung des Landesbeauftragten für interkommunale Zusammenarbeit.....	10	Literaturverzeichnis	41	
3.1.1	Erkenntnisinteresse und Fragebogaufbau	10	Anhang.....	47	
3.1.2	Kontaktaufnahme und Forschungsethik	10	Eigenständigkeitserklärung	88	
3.2	Befragungen [nicht] geförderter Kommunen – Förderrichtlinie IKZ NRW	11			
3.2.1	Erkenntnisinteresse und Erkenntnistheorie	11			
3.2.2	Fragebogaufbau und Frageformulierung	12			
3.2.3	Wahl der Befragungsmethode	13			
3.2.4	Stichprobenziehung	14			
3.2.5	Kontaktaufnahme und Forschungsethik	15			
3.2.6	Fragebogenrücklauf.....	16			
3.3	Datenauswertung und Datenpräsentation.....	17			
4	Funktionen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit	18			
4.1	Organisation der unmittelbaren nordrhein-westfälischen Landesverwaltung	18			
4.2	Funktionen der obersten Landesbehörden	19			
4.2.1	Finanzielle Unterstützung.....	19			

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der interkommunalen Zusammenarbeit

„IKZ [(Interkommunale Zusammenarbeit)] ist Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck.“¹ Durch diese Feststellung in dem Gutachten „Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird verdeutlicht, dass aus Sicht der Kommunen als IKZ-Beteiligte im Regelfall eine konkrete Notwendigkeit für einen interkommunalen Zusammenschluss aufgrund von identifizierten Optimierungspotenzialen und/oder Handlungsbedarfen besteht.² Denn eine IKZ-Kooperation bedeutet für die einzelnen Kommunen zugleich Souveränitätsverlust und neue Abhängigkeiten sowie infolgedessen einen höheren Legitimationsbedarf gegenüber der Bevölkerung und der Politik.³

Die Ursachen der kommunalen Handlungsbedarfe sind vielfältig und reichen von mangelnder personeller und finanzieller Leistungsfähigkeit der Kommunen, demografischen Veränderungen und zunehmendem (inter)nationalen Standortwettbewerb bis hin zu höheren Erwartungen der Bürger:innen an die Wirtschaftlichkeit und Qualität kommunaler Leistungen sowie die Kommunalisierungstendenz staatlicher Aufgaben.⁴ So werden beispielsweise 75 bis 90 % der ausführungsbedürftigen Bundesgesetze auf kommunaler Ebene umgesetzt.⁵ In Bezug auf die demografischen Veränderungen prognostiziert zum Beispiel der Landesbetrieb IT.NRW in seiner Bevölkerungsvorausberechnung (Fortschreibungsstichtag 31.12.2020) eine Erhöhung des Durchschnittsalters der nordrhein-westfälischen Bevölkerung von 44,3 Jahren auf 46,2 Jahre bis zum Jahr 2050 – bei einem gleichzeitigen Bevölkerungsrückgang um circa 310.000 Personen/1,7 % gegenüber 2021.⁶ In dieser Bevölkerungsvorausberechnung werden im Regierungsbezirk Detmold für den Kreis Höxter mit einem Bevölkerungsrückgang von 14,3 % sowie einem Altersanstieg um 3,8 Jahre demografisch besonders herausfordernde Entwicklungen vorhergesagt.⁷

Die obigen Entwicklungen schränken die Kommunen in ihrer Handlungsfähigkeit ein und forcieren sie zu effizienterem Verwaltungshandeln.⁸ Durch IKZ soll die Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns verbessert und die Aufgabenlast für die einzelnen Kommunen angemessen(er) verteilt werden, sodass eine Win-win-Situation entsteht.⁹ Damit fungieren die Ursachen der Problemlage deutscher Kommunen zugleich als IKZ-Treiber und führen überdies zu neuen interkommunalen Kooperationszusammenschlüssen.¹⁰

¹ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 82

² Vgl. auch Frick/Hokkeler (2008), S. 67

³ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2013), S. 52

⁴ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2013), S. 50

⁵ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2021), Stichwort: Kommunalpolitik, S. 450

⁶ Vgl. IT.NRW (o. J.), <https://www.it.nrw>

⁷ Vgl. IT.NRW (o. J.), <https://www.it.nrw>

⁸ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2021), Stichwort: Kommunalpolitik, S. 450

⁹ Vgl. Hinz (2018), S. 1491f.

¹⁰ Vgl. Oebbecke (2007), Rn. 6

1.2 Forschungsfragen und Vorgehensweise

Doch welche Rolle nimmt die unmittelbare Landesverwaltung, insbesondere die Bezirksregierung Detmold, auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit ein? Grundsätzlich sollen staatliche Tätigkeiten – und somit generell auch Verwaltungshandlungen – zur Verarbeitung und Lösung sozialer, ökonomischer und gesellschaftlicher Problemlagen beitragen.¹¹ Damit übereinstimmend halten Bogumil und Holtkamp (2013) durch die Länder „mehr Hilfe zur Selbsthilfe“¹² der Kommunen für angezeigt. Welche Anforderungen sind infolgedessen (aktuell und zukünftig) an die nordrhein-westfälische Landesverwaltung im IKZ-Bereich zu stellen und inwiefern wird sie diesen gerecht? Sollte insbesondere eine aktive(re) Kooperationspolitik verfolgt werden und wenn ja, wie könnte diese praktisch aussehen?

Um die vorangestellten Fragen beantworten zu können, wird in Kapitel 2.1 zunächst der thematische Bezugsrahmen dieser Arbeit eingegrenzt, indem das hiesige Verständnis von „interkommunaler Zusammenarbeit“ erläutert wird. Anschließend werden in den Kapiteln 2.2 und 2.3 dessen rechtliche Grundlagen mitsamt den in NRW zulässigen Kooperationsformen beschrieben, bevor in Kapitel 2.4 die Gründe für den (Fort-)Bestand einer interkommunalen Kooperation dessen Hindernissen gegenübergestellt werden.

Diese Ausführungen bilden die Grundlage für die nachfolgenden Darstellungen der gegenwärtigen wesentlichen Funktionen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit – und zwar konkret der Landesregierung und dem MHKBD als oberste Landesbehörden (Kap. 4.2) und der Bezirksregierung Detmold als Landesmittelbehörde (Kap. 4.3). Anhand dieser Beschreibungen wird deutlich, dass neben den rechtlichen Verflechtungen der Bezirksregierung Detmold mit den obersten Landesbehörden (Kap. 4.1) oftmals auch ihre praktischen Handlungsmöglichkeiten im IKZ-Bereich von diesem Verhältnis abhängig/geprägt sind. Damit die in Kapitel 5.3 formulierten Handlungsempfehlungen für die zukünftigen Rollen der Bezirksregierung Detmold auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit praxisnahe sind und an die aktuelle dortige behördliche Praxis anknüpfen, wurde letztere durch Abstimmungen mit den zuständigen Mitarbeiter:innen der Bezirksregierung Detmold in Erfahrung gebracht. Außerdem werden in Kapitel 4.3 die Funktionen der Bezirksregierung Detmold als IKZ-Aufsichts- und Bewilligungsbehörde aufgrund rechtlicher Verpflichtungen um die dortigen, in den Abstimmungen erfahrenen praktischen Verfahrensweisen ergänzt.

Zur multiperspektivischen thematischen Vertiefung sowie zwecks der darauffolgenden Evaluation der Funktionen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung im IKZ-Bereich wurden darüber hinaus zwei empirische Erhebungen in Form schriftlich-elektronischer Befragungen durchgeführt: Erstens mit dem Beauftragten der nordrhein-westfälischen Landesregierung für interkommunale Zusammenarbeit und zweitens mit mehreren, bei

¹¹ Vgl. Bogumil/Jann (2020), S. 232

¹² Bogumil/Holtkamp (2013), S. 51

ostwestfälischen Kommunen tätigen Mitarbeiter:innen. Letztere verfügen allesamt über praktische Erfahrungen mit der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde, da ihre Kommune entweder an einem IKZ-Projekt beteiligt ist, für das sie Zuwendungen nach der Förderrichtlinie IKZ NRW¹³ erhält, oder weil ihr Förderantrag/die Vorabanfrage für Zuwendungen nach dieser Förderrichtlinie abgelehnt worden ist. Die methodischen Überlegungen und Charakteristika dieser Erhebungen werden in den Kapiteln 3.1 (Landesbeauftragter) und 3.2 (Kommunen) erläutert. Die Ergebnisse der Befragungen werden vorrangig in den Textpassagen über die zukünftig wünschenswerten Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung (Kap. 4.2.3) und der Bezirksregierung Detmold (Kap. 5.3) aufgegriffen. Darüber hinaus werden die Erkenntnisse aus der Befragung des Landesbeauftragten für die Darstellung der inhaltlich-beratenden Unterstützung der nordrhein-westfälischen Landesregierung im IKZ-Bereich (Kap. 4.2.2) genutzt.

Schließlich wird in Kapitel 5 explizit die Fragestellung dieser Arbeit nach einer aktiv(er)en Detmolder Bezirksregierung auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit erörtert. Dafür wird in Kapitel 5.2 unter Einbezug der in den vorherigen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse argumentiert, welche der in Kapitel 5.1 beschriebenen, rechtlichen Handlungsmöglichkeiten von der Bezirksregierung Detmold praktisch wünschenswert wären. Anhand dessen folgen in Kapitel 5.3 Handlungsempfehlungen mit konkreten Beispielen für die Bezirksregierung Detmold als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde im IKZ-Bereich.

Abgerundet wird die Arbeit mit einer Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse mit- samt einem Fazit sowie einem kurzen Ausblick auf die zukünftigen Rollen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit (Kap. 6).

2 Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen

2.1 Begriffsdefinition und thematische Eingrenzung

Unter interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) wird grundsätzlich die Kooperation von mindestens zwei Kommunen verstanden.¹⁴ Da sich die Kommunen als Kooperationspartner auf derselben Verwaltungsebene befinden, werden interkommunale auch als horizontale Kooperationen bezeichnet.¹⁵ Bei bestimmten Kooperationsformen können überdies andere, öffentlich- und privatrechtliche Akteure Mitglieder sein.¹⁶ IKZ-Kooperationen können demzufolge in öffentlich- oder privatrechtlich sowie darüber hinaus nach ihrem Verbindlichkeitsgrad als formell oder informell klassifiziert werden.¹⁷

¹³ Im Folgenden sind mit der Bezeichnung „Förderrichtlinie IKZ NRW“ sowohl die alte Förderrichtlinie (in Kraft: 18.07.2019 bis 01.10.2021) als auch die neue, aktuell wirksame Fassung (Richtlinie des Landes NRW zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit) gemeint, sofern an der jeweiligen Stelle keine Konkretisierung erfolgt.

¹⁴ Vgl. Schmidt (2020), Rn. 1

¹⁵ Vgl. Reichard (2008), S. 65

¹⁶ Vgl. Schmidt (2020), Rn. 1

¹⁷ Vgl. Schwarting (2021), S. 95

Bei den informellen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, wie runden Tischen und Arbeitskreisen, legen die Beteiligten die geltenden Regeln untereinander fest und können diese aus rechtlich-organisatorischer Sicht beliebig ändern.¹⁸ Aus diesen informellen Kooperationsformen entwickeln sich beim Erreichen einer gewissen Planungsreife teilweise formelle Kooperationszusammenschlüsse.¹⁹ Die informellen sowie die privatrechtlichen Zusammenschlüsse unterliegen aber regelmäßig keiner staatlichen Aufsicht.²⁰

Aufgrund der Zielsetzungen dieser Arbeit (s. o. Kap. 1.2) und der damit notwendigerweise einhergehenden Tätigkeit der Bezirksregierung Detmold sowie den vorstehenden Gründen wird sich im Folgenden auf die formellen, öffentlich-rechtlichen Zusammenschlüsse von Kommunen nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) fokussiert.²¹ Mithin basieren gemäß den Gesamtberichten der überörtlichen Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen nordrhein-westfälischen Kommunen durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) im Jahr 2020/2021 circa 75 % der formellen IKZ-Zusammenschlüsse auf den vier möglichen Rechtsformen nach dem GkG NRW.²²

2.2 Kommunal(verfassungs)rechtliche Grundlagen

Die Grundlage der kommunalen Befugnis zu interkommunalen Zusammenschlüssen stellt die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) – in NRW i. V. m. Art. 78 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 der Verfassung für das Land NRW (LVerf NRW) – dar und ist somit verfassungsrechtlicher Art.²³ „Kommunen“ werden in dieser Arbeit demgemäß im verfassungsrechtlichen Sinn als Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und mithin Gebietskörperschaften verstanden, sodass neben kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie kreisfreien Städten („Gemeinden“) vor allem die Kreise als Gemeindeverbände unter diesen Begriff fallen.²⁴

Im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG besteht das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden darin, dass die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung gewährleistet ist. Für die Gemeindeverbände besteht dieses Recht gemäß Satz 2 im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach

¹⁸ Vgl. Schwarting (2021), S. 95

¹⁹ Vgl. Frick/Hokkeler (2008), S. 45

²⁰ Vgl. Pitschas/Schoppa (2011), Rn. 16

²¹ Grundsätzlich sind in dieser Arbeit die freiwilligen IKZ-Zusammenschlüsse nach dem GkG NRW gemeint, sofern nicht explizit auf die pflichtigen interkommunalen Kooperationen Bezug genommen wird.

²² Vgl. gpaNRW (2022), S. 15; vgl. gpaNRW (2023), S. 16. (Die gpaNRW stellt in diesen Gesamtberichten die Ergebnisse ihrer Bestandsaufnahme der landesweiten interkommunalen Aktivitäten der 35 großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2021 sowie von bislang 128 der 129 mittleren kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Stand: 30.05.2023) im Jahr 2020 dar. In dieser Arbeit werden die Gesamtberichte der überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Stadt Eschweiler (2022) sowie der großen kreisangehörigen Stadt Dinslaken (2023) zitiert, da bei diesen aufgrund von deren Aktualität die meisten kommunalen Rückmeldungen in die Darstellung der IKZ-Aktivitäten eingeflossen sind (vgl. Ziff. 0.3.1 der Gesamtberichte).)

²³ Vgl. Schmidt (2020), Rn. 14

²⁴ So z. B. auch Plückerhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 1 S. 5.

Maßgabe der Gesetze. Den Wesenskern der Aufgabenerledigung „in eigener Verantwortung“ i. S. v. Art. 28 Abs. 2 GG bilden die sog. Hoheiten der Kommune.²⁵ Nach dem Bundesverfassungsgericht (1986) steht den Kommunen die Kompetenz, für einzelne Aufgaben mit anderen Kommunen gemeinschaftliche Handlungsinstrumente zu schaffen, durch die Ausprägung der Organisationshoheit als sog. Kooperationshoheit zu.²⁶ Denn die Organisationshoheit – eine der sechs elementaren kommunalen Hoheiten – gewährt den Kommunen das Recht, ihre innere Verwaltungsorganisation nach eigenem Ermessen zu ordnen und demzufolge für ihre Aufgabenwahrnehmung die Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten mitsamt der Ausstattung ihres Handlungsapparates festzulegen.²⁷

Die Grenzen dieser Gestaltungsfreiheit werden ebenfalls durch die Selbstverwaltungsgarantie gezogen: Denn so wie diese die Kommunen vor staatlichen Eingriffen in den Kernbestand ihres Aufgabenbereichs schützt, verpflichtet sie diese zugleich zur Wahrung und Sicherung dieses Aufgabenbestands.²⁸ Sofern sich Kommunen nicht nur der tatsächlichen Durchführung von, sondern der gesamten Zuständigkeit für Kernbestands-Aufgaben durch deren Übertragung auf Dritte entledigen, bedürfen sie dafür einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung.²⁹ Anderenfalls könnte die Kommune durch die Nichtwahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung selbst bestimmen und aushöhlen.³⁰

Für nordrhein-westfälische Kommunen werden die Möglichkeiten, sich im Wege einer Aufgabendelegation der Zuständigkeit für Aufgaben zu entledigen, durch § 1 Abs. 2 GkG NRW – eine wie die zuvor beschriebene gesetzliche Ermächtigung – abschließend geregelt.³¹ Nach § 1 Abs. 2 GkG NRW können Aufgaben durch die Begründung von Arbeitsgemeinschaften, die Bildung von Zweckverbänden, den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen und die Gründung gemeinsamer Kommunalunternehmen gemeinsam wahrgenommen werden (s. u. Kap. 2.3.1–2.3.4). Eine inhaltliche Zuständigkeitsänderung kann jedoch nur bei dem Zweckverband, der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und dem gemeinsamen Kommunalunternehmen stattfinden, sodass der Gesetzgeber mit der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft weitere öffentlich-rechtliche Kooperationsformen formell regelt und zulässt.³²

²⁵ Vgl. Brüning (2020), Rn. 26, 29

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 – NVwZ 1987, 123 <124>

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 – NVwZ 1987, 123; vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 2 BvR 445/91 – BVerfGE 91, 228 <236–238>; vgl. Brüning (2020), Rn. 32

²⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2009 – 8 C 10/08 – Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 171, Rn. 27

²⁹ Vgl. Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 1 S. 17

³⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2009 – 8 C 10/08 – Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 171, Rn. 29

³¹ Vgl. Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 1 S. 17

³² Vgl. Köhler/Held in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 23 S. 1; vgl. Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 1 S. 17

2.3 Kooperationsformen nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit

2.3.1 Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Von den vier im GkG NRW vorgesehenen interkommunalen Kooperationsformen stellt die kommunale Arbeitsgemeinschaft (§§ 2, 3 GkG NRW) die am wenigsten verbindliche dar.³³ Denn gemäß § 2 Abs. 2 GkG NRW sollen sich dessen Mitglieder über sie gemeinsam berührende Angelegenheiten zwecks Koordination und Wirtschaftlichkeit der Ausführung in einem institutionalisierten Rahmen austauschen und abstimmen können, ohne dass deren Beschlüsse entsprechend § 3 Abs. 1 GkG NRW rechtlich unmittelbar verbindlich sind. Gebildet wird die kommunale Arbeitsgemeinschaft durch den Abschluss eines koordinationsrechtlichen öffentlich-rechtlichen Vertrags i. S. v. § 54 S. 1 VwVfG NRW – in § 2 Abs. 2 GkG NRW als „getroffene[] Vereinbarung“ bezeichnet.³⁴

Die mittleren und großen kreisangehörigen nordrhein-westfälischen Kommunen haben diese Rechtsform für IKZ-Projekte am zweithäufigsten gewählt: Betrachtet man lediglich die Prozentzahlen der vier Rechtsformen für Kooperationszusammenschlüsse nach dem GkG NRW, entfällt auf die kommunale Arbeitsgemeinschaft ein Anteil von 35 %/37 %.³⁵

2.3.2 Zweckverband

Bei dem Zweckverband handelt es sich gemäß § 5 GkG NRW um eine (auf Dauer angelegte) Körperschaft des öffentlichen Rechts, die als Gemeindeverband eigene Rechtsfähigkeit besitzt.³⁶ Dies ist jedoch nicht im verfassungsrechtlichen Sinn zu verstehen; mangels Gebietshoheit ist der Zweckverband daher keine Gebietskörperschaft.³⁷

Wenn Kommunen für ein bestimmtes Aufgabenfeld einen Zweckverband gründen, geben sie für diesen Bereich ihre Verwaltungsakt- und Satzungsbefugnis an die Organe des Zweckverbands i. S. d. §§ 14–16 GkG NRW (Verbandsvorstand und Verbandsversammlung) ab.³⁸ Da die Gründung und Verwaltung einer solchen eigenständigen und rechtsfähigen Institution zudem komplexer und fehleranfälliger ist als beispielsweise der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, werden Zweckverbände von Kommunen meistens für umfangreiche, personalintensive Aufgabenfelder wie der Wasserwirtschaft oder der Abfallentsorgung gebildet.³⁹ Demgemäß stellt der Zweckverband mit 15 %/18 % auch nur die dritthäufigste Rechtsform für IKZ-Projekte nach dem GkG NRW in den mittleren und großen kreisangehörigen nordrhein-westfälischen Kommunen dar.⁴⁰

³³ Vgl. Schwarting (2021), S. 96

³⁴ Vgl. Schmidt (2020), Rn. 51

³⁵ Vgl. gpaNRW (2022), S. 15; vgl. gpaNRW (2023), S. 16. (Die zuerst genannte Prozentzahl ist diejenige der mittleren kreisangehörigen Kommunen.)

³⁶ Vgl. Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 4 S. 3

³⁷ Vgl. Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 1 S. 5

³⁸ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2013), S. 49

³⁹ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2013), S. 49

⁴⁰ Vgl. gpaNRW (2022), S. 15; vgl. gpaNRW (2023), S. 16

2.3.3 Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23–25 GkG NRW stellt eine besondere Form des koordinationsrechtlichen Vertrags i. S. d. § 54 S. 1 VwVfG NRW dar, da ihr Abschluss durch §§ 23, 24 GkG NRW an höhere Voraussetzungen geknüpft ist und der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf.⁴¹ Eine rechtsfähige Institution wird bei ihrem Abschluss aber nicht gebildet.⁴²

Je nachdem, ob nur die tatsächliche Aufgabendurchführung oder auch die gesamte Aufgabenzuständigkeit auf eine andere Kommune übertragen wird, wird zwischen der mandatierenden (§ 23 Abs. 1 2. Alt., Abs. 2 S. 2 GkG NRW) und der delegierenden (§ 23 Abs. 1 1. Alt., Abs. 2 S. 1 GkG NRW) öffentlich-rechtlichen Vereinbarung unterschieden.⁴³ In Anbetracht der praktischen Gestaltungsmöglichkeiten und des niedrigeren Gründungsaufwands wird diese Rechtsform nicht nur von den mittleren und großen nordrhein-westfälischen Gemeinden, sondern auch deutschlandweit von Kommunen im Verwaltungsbereich am meisten für IKZ-Projekte genutzt.⁴⁴

2.3.4 Gemeinsames Kommunalunternehmen

Bei dem gemeinsamen Kommunalunternehmen handelt es sich nach § 27 Abs. 1 S. 1 GkG NRW um eine Anstalt des öffentlichen Rechts, für die vorbehaltlich spezieller Regelungen gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 GkG NRW § 114a der Gemeindeordnung für das Land NRW (GO NRW) sowie die Kommunalunternehmensverordnung (KUV) Anwendung finden. Wie das Kommunalunternehmen besitzt daher auch das gemeinsame Kommunalunternehmen Rechtsfähigkeit; im Unterschied zu diesem hat es aber mehrere kommunale Träger.⁴⁵

Die praktische Relevanz dieser Kooperationsform ist für nordrhein-westfälische Kommunen mit Abstand am geringsten: Ihr Anteil an den Zusammenschlüssen nach dem GkG NRW beträgt in den mittleren und großen kreisangehörigen Gemeinden weniger als 5 %.⁴⁶

2.4 Gründe für und gegen interkommunale Zusammenarbeit

2.4.1 Beweggründe und Erfolgsfaktoren

Grundsätzlich ist IKZ, mit Ausnahme der kommunalen Existenzaufgaben wie der Bildung und den Tätigkeiten kommunaler Organe, in jeglichen Aufgabenfeldern möglich und mittlerweile auch praktisch vorhanden.⁴⁷ Damit Kommunen im Einzelfall eine interkommunale Kooperation eingehen, müssen die ökonomischen und sonstigen Vorteile regelmäßig gegenüber den Nachteilen durch das IKZ-Vorhaben überwiegen.⁴⁸

⁴¹ Vgl. Kämmerer in BeckOK VwVfG (2023), VwVfG § 54 Rn. 85.1; vgl. Schmidt (2020), Rn. 52

⁴² Vgl. Köhler/Held in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 23 S. 3

⁴³ Vgl. Köhler/Held in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 23 S. 2

⁴⁴ Vgl. gpaNRW (2022), S. 15; vgl. gpaNRW (2023), S. 16; vgl. Rosenfeld u. a. (2016), S. 12

⁴⁵ Vgl. Schraml (2011), Rn. 5, 7

⁴⁶ Vgl. gpaNRW (2022), S. 15; vgl. gpaNRW (2023), S. 16

⁴⁷ Vgl. gpaNRW (2022), S. 12; vgl. gpaNRW (2023), S. 13; vgl. Schmidt (2020), Rn. 2, 33

⁴⁸ Vgl. Hesse (2011), S. 316; vgl. Hinz (2018), S. 1494, 1498

Ökonomische Vorteile bei interkommunaler Zusammenarbeit entstehen insbesondere in Folge der Aufgabenbündelung durch Synergien, indem zum Beispiel Doppelbearbeitungen vermieden werden, sowie durch Skaleneffekte in Form von Größen- und Spezialisierungsvorteilen.⁴⁹ Infolgedessen können zudem die Aufgabenerledigung gesichert sowie die Qualität der Leistungserbringung (mitsamt der Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung) und die Transparenz der Verantwortungsstrukturen gesteigert werden.⁵⁰ Auch der IKZ im Tourismusbereich wird zwecks (über)regionaler Sichtbarkeit der Kommune im sich verschärfenden Standortwettbewerb eine zunehmende Relevanz beigemessen.⁵¹ Die vorgenannten Beweggründe stellen auch NRW-weit bei den mittleren und großen kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie speziell im Regierungsbezirk Detmold bei den befragten Kommunen die wesentlichen Ziele interkommunaler Zusammenschlüsse dar.⁵²

Für den Fortbestand eines IKZ-Projekts ist es aus Sicht der nordrhein-westfälischen mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen am wichtigsten, dass sich die Kooperationspartner vertrauen können (46 %/60 %) und dass es klare Zielvorgaben gibt (39 %/57 %), wobei die Relevanz dieser Erfolgsfaktoren entsprechend den Prozentzahlen für die großen kreisangehörigen Städte bedeutend höher ist als für die mittleren kreisangehörigen Gemeinden.⁵³ Dafür spielen bei letzteren die Kooperation auf Augenhöhe (53 %), der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung (38 %) und die politische Bereitschaft (29 %) für den Fortbestand eines IKZ-Projekts eine ähnlich größere Rolle.⁵⁴

2.4.2 Hemmnisse und Hindernisse

Die Bereitschaft einer Kommune zu interkommunaler Zusammenarbeit wird u. a. durch den Verlust von Bürgernähe – sowohl in räumlicher Hinsicht als auch bezüglich des Identitätsverlusts – tendenziell gemindert, weshalb es bei Aufgaben mit direktem Bürgerkontakt regelmäßig weniger IKZ-Projekte gibt.⁵⁵ In diesen Bereichen des sog. Front Office sind zudem die politischen Beharrungskräfte besonders stark ausgeprägt, was die vorige Aussage bekräftigt.⁵⁶ Außerdem kann der Verzicht auf eigene Befugnisse im Zuge der Aufgabenverlagerung einen hemmenden Einfluss auf Kommunen zur Eingehung interkommunaler Zusammenschlüsse haben. Zumal die interkommunale Kooperation für die Kommunen zugleich eine Verringerung der eigenen Kontrollkompetenz sowie einen Machtverlust, womöglich mitsamt einer Wissensunterlegenheit, bedeutet und mitunter aufwendig

⁴⁹ Vgl. Bogumil/Grohs (2010), S. 92f.

⁵⁰ Vgl. Bogumil/Grohs (2010), S. 93

⁵¹ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2013), S. 50; vgl. Kiepe (2010), S. 144; vgl. Rosenfeld u. a. (2016), S. 12

⁵² Vgl. Anhang 2.4, Frage 3 Codes 301–304, 306; vgl. gpaNRW (2022), S. 17; vgl. gpaNRW (2023), S. 18

⁵³ Vgl. gpaNRW (2022), S. 18; vgl. gpaNRW (2023), S. 19

⁵⁴ Vgl. gpaNRW (2022), S. 18; vgl. gpaNRW (2023), S. 19

⁵⁵ Vgl. Schwarting (2021), S. 101

⁵⁶ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2013), S. 52

rückgängig zu machen ist.⁵⁷ Überdies kann die erfolglose Kooperationspartnersuche einer kooperationswilligen Kommune das Zustandekommen eines IKZ-Projekts verhindern.⁵⁸

Hinzu kommt das Risiko des Misserfolgs eines interkommunalen Zusammenschlusses, beispielsweise aufgrund eines unzureichenden Vertrauensverhältnisses zwischen den Beteiligten oder fehlender/unzureichender tatsächlicher Effizienzvorteile.⁵⁹ Insbesondere bei IKZ-Vorhaben ohne anderweitige praktische gemeinsame Kooperations-Vorerfahrungen der Beteiligten fehlt es diesen ohne zeitnahe sichtbare Erfolge oftmals an der Motivation für die Fortführung der Kooperation – auch, wenn die Zusammenarbeit durch langfristige Ziele geprägt ist.⁶⁰ Außerdem steigen mit der Anzahl der beteiligten Kommunen u. U. auch die Abstimmungsschwierigkeiten und die Steuerungskomplexität, wodurch infolgedessen die Entscheidungsfindung und IKZ-Umsetzung behindert werden können.⁶¹ Letztlich stellen personelle und politische Veränderungen nach Kommunalwahlen mögliche Scheitergründe eines IKZ-Projekts dar.⁶²

3 Empirische Erhebungen (Methodik)

Aufgrund der methodischen Unterschiede zwischen der Befragung des Landesbeauftragten für interkommunale Zusammenarbeit, Herrn Hunsteger-Petermann, und der [nicht] nach der Förderrichtlinie IKZ NRW geförderten ostwestfälischen Kommunen folgt eine differenzierte Betrachtung der methodischen Charakteristika und Vorgehensweisen bei diesen beiden empirischen Erhebungen (s. u. Kap. 3.1, 3.2). Die Muster der Fragebögen befinden sich in Anhang 1.2 (Landesbeauftragter)/2.2 und 2.3 (Kommunen) dieser Arbeit, die Einverständniserklärungen zur Datenverwendung in Anhang 1.1/2.1.⁶³

Darüber hinaus hat mit den zuständigen Mitarbeiter:innen der Bezirksregierung Detmold im Bereich der Kommunalaufsicht über IKZ-Zusammenschlüsse eine Abstimmung stattgefunden, in welcher die behördliche Praxis im Vergleich zu den rechtlichen Regelungen sowie die praktische Bedeutung der interkommunalen Kooperationsformen thematisiert worden ist. Die dort gewonnenen Erkenntnisse erweitern das Verständnis über die Handlungsmöglichkeiten und -weisen der Bezirksregierung Detmold als Aufsichtsbehörde und werden im Kapitel 4.3.1 näher ausgeführt. In ähnlicher Weise wurde seitens der Forschenden mit den Mitarbeiter:innen der Bezirksregierung Detmold gesprochen, die mit der Förderrichtlinie IKZ NRW betraut sind, um die praktischen Verfahrensweisen der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde im Zuwendungsverfahren – vor allem die

tatsächlichen Zuständigkeitsverteilungen zwischen dem MHKBD und der Bezirksregierung Detmold – zu erfahren, die nicht in/aus der Förderrichtlinie IKZ NRW ersichtlich, aber für die Handlungsempfehlungen in Kapitel 5.3 relevant sind. Diese Einblicke werden in Kapitel 4.3.2 erläutert.

3.1 Befragung des Landesbeauftragten für interkommunale Zusammenarbeit

3.1.1 Erkenntnisinteresse und Fragebogaufbau

Durch die empirische Erhebung sollten die aktuellen Funktionen der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit, vor allem anhand der Tätigkeit des Landesbeauftragten für IKZ, ergründet werden. Zudem wurde bezweckt, das Verhältnis der Landesregierung zu der Bezirksregierung Detmold (insbesondere als Bewilligungsbehörde der Förderrichtlinie IKZ NRW) zu erforschen sowie die Sichtweise des Landes(beauftragten) auf die zukünftigen Rollen der Bezirksregierung Detmold auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit herauszufinden.

Um diese spezifischen Forschungsinteressen durch die Erhebung erlangen zu können, wurde zunächst der Fragebogen als Erhebungsinstrument gewählt. Damit gleichzeitig aber trotzdem die Exploration bislang unbekannter Sachverhalte, Einstellungen und Verhaltensweisen möglich blieb, wurden in dem Fragebogen hauptsächlich offene Fragen verwendet. Offene Fragen eignen sich als Frageform dafür besonders gut, da den Befragten dort nicht (wie bei geschlossenen Fragen) Antwortmöglichkeiten vorgegeben werden, sondern ihre Antwort lediglich durch die Fragestellung inhaltlich eingegrenzt wird.⁶⁴ Außerdem ist das mögliche Antwortspektrum bei vielen Fragen des hiesigen Fragebogens sehr groß und/oder nicht in Gänze bekannt. Vorgegebene Antwortkategorien müssen aber erschöpfend sein, indem durch sie alle möglichen Antworten auf die Frage abgedeckt werden.⁶⁵ Daher scheiden geschlossene Fragen bei den Fragen mit explorativem Interesse als Frageform ohnehin regelmäßig aus.⁶⁶

Am Ende eines Fragebogens sollte neben dem Dank für die Befragungsteilnahme genügend Platz für Anmerkungen oder Kommentare gelassen werden, die die befragte Person noch für mitteilungsbedürftig hält.⁶⁷ Auch das Ende des hiesigen Fragebogens ist demgemäß gestaltet, da neben der wertschätzenden Komponente auch (i. S. d. explorativen Interesses) neue, interessante Aspekte hervorgebracht werden können. Vorliegend wurde die letzte Frage aber ausschließlich für persönliche Glückwünsche genutzt.

3.1.2 Kontaktaufnahme und Forschungsethik

Vor der Übersendung des Fragebogens und der Einwilligungserklärung an den Landesbeauftragten für interkommunale Zusammenarbeit hat sich die Forschende am 02.05.2023

⁵⁷ Vgl. Hinz (2018), S. 1496; vgl. Schwarting (2021), S. 103

⁵⁸ Vgl. gpaNRW (2022), S. 19; vgl. gpaNRW (2023), S. 20

⁵⁹ Vgl. gpaNRW (2022), S. 19; vgl. gpaNRW (2023), S. 20; vgl. Schwarting (2021), S. 103f.

⁶⁰ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 71

⁶¹ Vgl. Frick/Hokkeler (2008), S. 80

⁶² Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 78

⁶³ In Anhang 2.1 ist nur das Muster der Einwilligungserklärung aufgeführt, da den befragten Verwaltungsmitarbeiter:innen die Wahrung der Anonymität bezüglich ihrer Person und der Kommune, bei der sie beschäftigt sind, zugesichert wurde. Alle Befragungsteilnehmer:innen haben aber der Datenverwendung durch die Forschende zugestimmt.

⁶⁴ Vgl. Möhring/Schlütz (2019), S. 73f.

⁶⁵ Vgl. Porst (2022), S. 1108

⁶⁶ Vgl. Züll/Menold (2022), S. 1128

⁶⁷ Vgl. Fietz/Friedrichs (2022), S. 1084f.

mit ihm telefonisch in Verbindung gesetzt, um ihn über die Hintergründe der bezweckten, freiwilligen Befragung zu informieren. Darüber hinaus wurden auf den ersten beiden Seiten des Fragebogens die in Kapitel 3.1.1 erläuterten Ziele der Erhebung und die Freiwilligkeit der Teilnahme an derselben erklärt. Zudem wurde die freiwillige Befragungsteilnahme auch in der Einwilligungserklärung zur vertraulichen, ausschließlich auf die Zwecke dieser Arbeit bezogenen Verwendung der erhobenen Daten konstatiert. Durch die zuvor beschriebenen Vorkehrungen werden die forschungsethischen Standards, insbesondere in Gestalt der Prinzipien der Nicht-Schädigung und informierten Einwilligung der befragten Person, bei dieser Befragung gewahrt.⁶⁸ Außerdem wurde mit der obigen Vorgehensweise bezweckt, den Landesbeauftragten durch die thematische Relevanz und die eigene Betroffenheit zur Befragungsteilnahme zu motivieren und zugleich die Antworten inhaltlich im Sinne der Forschungsinteressen zu leiten.

Nachdem der Landesbeauftragte in dem Telefonat seine grundsätzliche Bereitschaft zur Beantwortung der Fragen signalisiert hatte, hat sich die Forschende überdies nach der von ihm präferierten (schriftlichen oder mündlichen) Befragungsmethode erkundigt. Da der Landesbeauftragte den Fragebogen grundsätzlich schriftlich beantworten wollte, hat die Forschende ihm am 02.05.2023 den Fragebogen und die Einwilligungserklärung unter Nennung der telefonisch angekündigten Teilnahmefrist (22.05.2023) per E-Mail übersandt. Am 19.05.2023 hat die Forschende den vollständig ausgefüllten Fragebogen sowie die Einwilligungserklärung zur Datenverwendung per E-Mail zurückerhalten.

3.2 Befragungen [nicht] geförderter Kommunen – Förderrichtlinie IKZ NRW

3.2.1 Erkenntnisinteresse und Erkenntnistheorie

Durch die Befragung der [nicht] nach der Förderrichtlinie IKZ NRW geförderten Kommunen sollten neben objektivem Wissen der Kommunen, beispielsweise über deren IKZ-Motive, insbesondere die kommunalbehördenspezifischen Wahrnehmungen der im IKZ-Bereich agierenden Landesinstitutionen „Bezirksregierung Detmold“ und (kursorisch) „Landesregierung NRW“ herausgefunden werden. Die kommunalen Perspektiven auf die aktuellen und zukünftigen Rollen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit sollen die diesbezügliche Sichtweise des Landes ergänzen.

Folglich bezweckte die Forschende vor allem, entsprechend einer qualitativen Sozialforschung die beschriebenen Erfahrungen der befragten Kommunen mit der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung sowie die kommunalen Einstellungen über diese im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit zu verstehen und auf der Grundlage dieser Erkenntnisse i. S. e. induktiven Forschung Handlungsempfehlungen für die Bezirksregie-

rung Detmold im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit abzuleiten.⁶⁹ Bei der Induktion werden die Eigenschaften der untersuchten Stichprobe generalisiert, sodass diesen dadurch Gültigkeit für die Gesamtheit zugeschrieben wird.⁷⁰ Die induktive Methode beinhaltet jedoch immer eine gewisse (Rest-)Gefahr, dass es sich bei der Schlussfolgerung um einen Fehlschluss handelt, der sich [für zukünftige Fälle] als unwahr erweist.⁷¹ Um das Risiko dieses Induktionsproblems so gering wie möglich zu halten und somit den Wahrheitsgehalt induktiv gewonnener, allgemeiner Aussagen bestmöglich sicherzustellen, sollte von der forschenden Person vor einer solchen Generalisierung kritisch die Kausalität zwischen der Stichprobe und der Gesamtheit überprüft werden.⁷² Im hiesigen Fall wurde deshalb der getätigte Wunsch einer Kommune bei Frage 9 nach einer aktiven Beteiligung/moderierenden Rolle der Bezirksregierung Detmold in dem steuernden Gremium der IKZ-Akteure (vgl. Anhang 2.4, Code 90104) nur als bedingt verallgemeinerbar angesehen, da dieser auf die projektspezifische, besondere Organisationsstruktur und die infolgedessen häufig vorhandenen Abstimmungsschwierigkeiten zurückzuführen war sowie außerdem den übrigen geäußerten Anregungen entgegenstand.

3.2.2 Fragebogaufbau und Frageformulierung

Wie bei der Befragung des Landesbeauftragten für interkommunale Zusammenarbeit wurde vorliegend als Erhebungsinstrument der Fragebogen mit vorrangig offenen Fragen gewählt. Die konkreten Gründe dafür können aus den Absätzen 2 und 3 des obigen Kapitels 3.1.1 entsprechend auf diese Erhebung übertragen werden. Bei der letzten Frage haben hier jedoch drei befragte Personen Wünsche, Anregungen und Hinweise geäußert, die die vorausgegangenen Antworten inhaltlich erweitern und somit zur Exploration beigetragen haben.

Die einzelnen Fragen an die Kommunen der geförderten und nicht geförderten IKZ-Vorhaben wurden von der Forschenden so identisch wie (angesichts dieser verschiedenen Ausgangsbedingungen) möglich formuliert, um bei der anschließenden Datenauswertung eine weitestgehende Vergleichbarkeit zu haben. So sind, abgesehen von den Hinweistexten auf Seite 2 der Fragebögen, lediglich bei den Fragen 2 bis 5 Unterschiede zwischen den beiden Fragebögen vorhanden.⁷³ Bei den Fragen 2, 3 und 5 bestehen diese jedoch nur in der konkreten Wortwahl bei der Frageformulierung – ansonsten wird dort der gleiche Sachverhalt abgefragt. Nur bei Frage 4 wurde zudem eine inhaltliche Differenzierung für notwendig erachtet: Zwar wird bei beiden Fragebögen das Oberthema „Kooperationsdauer/Nachhaltigkeit der Kooperation“ abgefragt. Allerdings konnte das aktuelle Bestehen des geplanten IKZ-Projekts bei den nicht geförderten Kooperationen nicht vorausgesetzt werden – anders als bei den aktuell geförderten IKZ-Projekten, bei denen mindes-

⁶⁸ Zu diesen forschungsethischen Prinzipien z. B. Friedrichs (2022), S. 349–355.

⁶⁹ Zur qualitativen Sozialforschung z. B. Reichertz (2022), S. 73–75, 78f.

⁷⁰ Vgl. Reichertz (2016), S. 130

⁷¹ Vgl. Diaz-Bone (2022), S. 89

⁷² Vgl. Diaz-Bone (2022), S. 89

⁷³ Die genauen Unterschiede sind bei der Datenauswertung in Anhang 2.4 durch Unterstreichungen kenntlich gemacht.

tens die Planungen für das Kooperationsprojekt vorhanden sein müssen. Deshalb wurden die nicht geförderten Kommunen bei Frage 4 nur nach dem Umsetzungsstand des damals geplanten IKZ-Projekts gefragt, während die geförderten Kommunen die Chancen und möglichen Hinderungsgründe für die über die Pflichtdauer von fünf Jahren (vgl. Ziff. 4.2 der Förderrichtlinie IKZ NRW) hinausgehende Existenz der interkommunalen Kooperation einschätzen sollten.

3.2.3 Wahl der Befragungsmethode

Durch die geeignete Wahl der Befragungsmethode sollten Unit- und Item-Nonresponse sowie Antwortverzerrungen vermieden werden.⁷⁴ Unter Unit-Nonresponse wird der vollständige Antwortausfall befragter Personen verstanden, dessen häufigste Ursachen die Nichterreichbarkeit und die Verweigerung der potenziellen Befragungspersonen sind.⁷⁵ In Abgrenzung dazu handelt es sich bei Item-Nonresponse um fehlende Antworten in einem generell ausgefüllten Fragebogen, die oftmals aus mangelnder Motivation für die und kognitiver Anstrengung der Fragebeantwortung resultieren.⁷⁶ Bei Antwortverzerrungen tendieren die Befragten u. a. zu sozial erwünschten und dadurch weniger wahrheitsgemäßen Antworten.⁷⁷

Aufgrund der inhaltlichen Komplexität der und des zeitlichen Aufwands für die erwarteten Antworten wurde die Auswahl der grundsätzlichen Befragungsmethode vorab auf die mündliche Befragung (persönlich oder via Videokonferenz) und die schriftlich-elektronische Befragung, bei welcher der Fragebogen per E-Mail zur Selbstausfüllung an die Befragungspersonen geschickt wird, eingegrenzt.

Für die Wahl der mündlichen Befragung sprechen die u. U. geringeren kognitiven Anforderungen an die befragte Person, insbesondere bei der Kommunikation der Antwort, weshalb vor allem bei der Schilderung komplexer Zusammenhänge und Prozesse bei mündlichen Antworten tendenziell ausführlichere/überhaupt Antworten geliefert werden.⁷⁸ Denn eine (teilweise) Antwortverweigerung kann das Ergebnis einer individuellen, rationalen negativen Kosten-Nutzen-Abwägung der befragten Person sein.⁷⁹ In Verwaltungen stellt der zeitliche Aufwand für die Befragung wegen der hohen Arbeitsbelastung der potenziellen Befragungspersonen daher oftmals bedeutsame Kosten im Sinne der sog. Rational Choice dar.⁸⁰ Des Weiteren können Interviewer:innen während der mündlichen Befragung bei Unklarheiten seitens der befragten Person direkt die Bedeutung der Fragen erklären und so zu einem häufiger richtigen Fragenverständnis beitragen.⁸¹

⁷⁴ Die Effektivität der methodischen Überlegungen wird in Kapitel 3.2.6 (Fragebogenrücklauf) untersucht.

⁷⁵ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 453, 456

⁷⁶ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 463f.

⁷⁷ Vgl. Wolter (2022), S. 364

⁷⁸ Vgl. Döring (2023), S. 353f.

⁷⁹ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 455f.

⁸⁰ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 455f.; vgl. Seyfried/Veit (2017), S. 647

⁸¹ Vgl. Jedinger/Michael (2022), S. 985

Andererseits besteht bei mündlichen Befragungen eher die Gefahr, dass die Ansprechpersonen sozial unerwünschte(re) Antworten verhaltener äußern als bei der nicht-konfrontativen Situation einer selbstadministrierten, zum Beispiel schriftlichen Befragung.⁸² Dies sollte vorliegend bei der geäußerten Kritik gegenüber staatlichen Behörden und Prozessen vermieden werden, um aus den Befragungen Verbesserungspotenziale für die Landesverwaltung schließen zu können. Außerdem besteht bei der schriftlichen Befragung im Hinblick auf den Zeitfaktor gegenüber der mündlichen der Vorteil, dass sich die Befragungspersonen die Beantwortung der Fragen zeitlich flexibel ein- und bei Bedarf aufteilen können.

In Bezug auf die hiesige Erhebung wurden die Gründe für eine schriftliche Befragung als ausschlaggebender für eine erkenntnisreiche Befragungsteilnahme angesehen. Zumal die Nachteile der schriftlichen gegenüber der mündlichen Befragung vorliegend dadurch abgemildert wurden, dass den befragten Personen die Kontaktdaten der Forschenden zur Verfügung gestellt worden sind, damit sie sich bei Unklarheiten an die Fragebogenerstellerin wenden können. Außerdem wurde bei dem Fragebogen hinter den Fragen verschieden viel Platz gelassen, um den Befragten eine Orientierung zu geben, in welchem Umfang die Antworten jeweils erwartet werden, damit diese die zeitlichen Kosten der Befragung als akzeptabel wahrnehmen. Grundsätzlich hat die Forschende daher die schriftlich-elektronische, selbstadministrierte Beantwortung des Fragebogens erbeten, indem sie den potenziellen Befragungspersonen den Fragebogen mitsamt der Einverständniserklärung als Word- und PDF-Dokument per E-Mail zugeschickt hat. Trotzdem wurde die Befragungsmöglichkeit in mündlicher Form nicht gänzlich ausgeschlossen, falls dies von den Befragten ausdrücklich präferiert werden sollte. Denn durch die anlassbezogene Anpassung des Befragungsmodus an die Bedürfnisse der potenziellen Befragten im Rahmen von Mixed-Mode Designs kann die Wahrscheinlichkeit für (insbesondere Unit-)Nonresponse verringert werden.⁸³

3.2.4 Stichprobenziehung

Auf der Grundlage eigenständiger Aktenrecherche wurde zu Beginn der Bachelorarbeitsphase das Untersuchungsfeld durch die Bestimmung der in Frage kommenden Untersuchungseinheiten – konkret diejenigen Kommunen im Regierungsbezirk Detmold, die nach der Förderrichtlinie IKZ NRW gefördert werden und deren Anträge/Vorabanfragen abgelehnt wurden – erschlossen. Insgesamt wurden nach der alten und neuen Förderrichtlinie jeweils neun solcher [nicht] geförderten IKZ-Projekte, insgesamt also 18 mögliche Untersuchungseinheiten, identifiziert.⁸⁴

Allerdings ist der Aufwand bei der Auswertung offener Fragen aufgrund der individuellen, sehr verschiedenartig möglichen Antworten, die durch die forschende Person zunächst

⁸² Vgl. Wolter (2022), S. 366

⁸³ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 460

⁸⁴ Vgl. Anhang 3

codiert werden müssen, deutlich höher als bei geschlossenen Fragen.⁸⁵ Auch bei der hiesigen Erhebung stellt sich die Codierung der Antworten durch die Vielzahl der offenen Fragen daher als zeitintensiv dar. Angesichts des begrenzten Bearbeitungsrahmens dieser Arbeit wurden von den 18 möglichen Untersuchungseinheiten zwölf in die Stichprobe einbezogen und um die Teilnahme an der Befragung gebeten. Der Nicht-Einbezug der sechs IKZ-Vorhaben ist nach inhaltlichen Kriterien erfolgt: So wurde beispielsweise auf die Befragung derjenigen Vorhabenträger verzichtet, die mit der Bezirksregierung Detmold im Zuwendungsverfahren nur wenig kommuniziert haben, da deren Förderantrag wegen fehlender Zuwendungsfähigkeit zügig abgelehnt worden ist. Denn wenn die Beteiligten – so die Annahmen der Forscherin – über die Vorhabenablehnung hinaus über keine Erfahrungen mit der Bezirksregierung Detmold als IKZ-Bewilligungsbehörde verfügen, steigt bei diesen Personen die Gefahr von Unit- und Item-Nonresponse sowie für die Forschende das Risiko nicht induktiv generalisierbarer Antworten.

3.2.5 Kontaktaufnahme und Forschungsethik

Vor der elektronischen Übersendung des Fragebogens und der Einwilligungserklärung an die Befragungspersonen hat die Forschende im Zeitraum vom 03.05.2023 bis zum 05.05.2023 versucht, die ihr auf der Grundlage der Aktenrecherche bekannten Ansprechpersonen zunächst telefonisch zu kontaktieren. Bei vier IKZ-Projekten wurde lediglich mit Vertreter:innen der Ansprechpersonen gesprochen, auf deren Empfehlung hin die Kontaktaufnahme per E-Mail erfolgt ist. Außerdem konnte bei einem IKZ-Vorhaben gar kein telefonischer Kontakt hergestellt werden; auch dort wurde die potenzielle Befragungsperson direkt per E-Mail kontaktiert und auf diesem Weg über die Hintergründe und Ziele der Befragung informiert. Sofern Telefonate mit den potenziellen Befragungspersonen stattgefunden haben, wurden die Hintergründe und Ziele der Befragung den Verwaltungsmitarbeiter:innen bereits in dem Telefonat erläutert, um sie dadurch von dem die Kosten der Teilnahme übersteigenden Nutzen derselben zu überzeugen. Eine Befragungsperson erachtet die Teilnahme an einer Befragung dann als lohnend und vorteilhaft, wenn sie den Eindruck gewonnen hat, dass sie damit einen wertvollen Beitrag zur Forschung und öffentlichen Meinungsbildung leistet und/oder wenn sie sich mit dessen Thema identifiziert.⁸⁶ Zu diesem Zweck hat die Forschende zudem die individuellen, wertvollen Erfahrungen der Befragten mit der Förderrichtlinie IKZ NRW in dem Telefonat und der folgenden E-Mail explizit hervorgehoben. Außerdem können die potenziellen Befragungspersonen durch die Befragungsteilnahme ihre Chance erkennen, positive Veränderungen in diesem IKZ-Bereich anzuregen.

Durch die zuvor beschriebene Vorgehensweise wurde auch bei dieser Erhebung das forschungsethische Prinzip der informierten Einwilligung der befragten Person gewahrt.⁸⁷ Für das Prinzip der Nicht-Schädigung wurde den Ansprechpersonen der zu befragenden

Kommunen zudem die Anonymität ihrer Person und der Kommune in dieser Arbeit zugesichert – und zwar in der telefonischen Ankündigung (sofern vorhanden), der [folgenden] E-Mail und in der Einwilligungserklärung zur Befragung. Da sich die Kommunen gegenüber der Bezirksregierung Detmold in einem hierarchischen Abhängigkeitsverhältnis befinden (s. u. Kap. 4.1, 4.3), sollten durch die ihnen garantierte Datenanonymisierung insbesondere Item-Nonresponse und Antwortverzerrungen vermieden werden.

Darüber hinaus wurden die kontaktierten Personen vier Tage vor dem Fristende, am 15.05.2023, von der Forschenden mittels eines sog. Reminders per E-Mail an die noch nicht erfolgte Befragungsteilnahme erinnert. Darin wurde zudem erneut der Nutzen der Befragung sowie die Freiwilligkeit und Anonymität der Teilnahme konstatiert und auf die Teilnahmefrist, den im Anhang der E-Mail befindlichen Fragebogen und die Einverständniserklärung sowie die Kontaktmöglichkeiten mit der Forscherin hingewiesen. Reminder/Nachfassaktionen werden insbesondere bei selbstadministrierten schriftlichen Befragungsformen empfohlen, um die Wahrscheinlichkeit der noch ausstehenden Teilnahme an der Befragung zu erhöhen.⁸⁸

3.2.6 Fragebogenrücklauf

Die Effektivität der vorausgehend dargelegten methodischen Erwägungen kann anhand des Fragebogenrücklaufs beurteilt werden. Durch die methodischen Vorkehrungen sollten im Wesentlichen Nonresponse und die verhaltene Kritikäußerung im Sinne eines sozial erwünschten Antwortverhaltens verhindert werden.

Die Rücklaufquote als prozentualer Anteil der nach Abschluss der Erhebungsphase ausgefüllten Fragebögen an allen verteilten Fragebögen gibt als Kennzahl die Teilnahmehäufigkeit an und ist damit ein Indikator für die Häufigkeit von Unit-Nonresponse.⁸⁹ Bei der hiesigen Befragung beträgt die Rücklaufquote 91,67 %. Denn von den zwölf kontaktierten Verwaltungsmitarbeiter:innen haben im Teilnahmezeitraum vom 03.05.2023 bis zum 19.05.2023 insgesamt elf Personen an der Befragung teilgenommen – zehn davon schriftlich-elektronisch und eine Person telefonisch. Das IKZ-Vorhaben, dessen kontaktierte Kommune nicht an der Befragung teilgenommen hat, wurde nach der alten Förderrichtlinie IKZ NRW nicht gefördert. Bei der telefonischen Ankündigung sind zudem die dafür zuständigen Mitarbeiter:innen unklar gewesen, sodass die fehlende Aktualität des Themas – wahrscheinlich aufgrund einer nicht erfolgten Umsetzung des IKZ-Vorhabens – wohl den Grund für die Nichtteilnahme dargestellt hat.

Bis zum E-Mail-Reminder am 15.05.2023 hat die Forschende sechs schriftlich ausgefüllte Fragebögen erhalten. An dem Tag der Nachfassaktion haben drei weitere Personen an der Befragung teilgenommen, zwei davon ausdrücklich aufgrund des Reminders. Eine dieser drei Personen hat sich telefonisch mit der Forschenden in Verbindung gesetzt und ihr Interesse an der Befragungsteilnahme bekundet – aus Zeitgründen jedoch nicht

⁸⁵ Vgl. Züll/Menold (2022), S. 1130

⁸⁶ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 456; vgl. Häder (2019), S. 256

⁸⁷ Zu den forschungsethischen Prinzipien s. o. Kap. 3.1.2, 1. Absatz.

⁸⁸ Vgl. Engel/Schmidt (2022), S. 456; vgl. Möhring/Schlütz (2019), S. 139

⁸⁹ Vgl. Döring (2023), S. 407

schriftlich, sondern vorzugsweise direkt telefonisch. Entsprechend den obigen Ausführungen zum Mixed Mode-Design (Kap. 3.2.3) ist diese Befragung wunschgemäß telefonisch erfolgt. Zumindest in dieser mündlichen Befragung hat sich die Befürchtung, dass Kritik verhaltener geäußert wird, nicht bewahrheitet. Aber auch in den zehn schriftlich ausgefüllten Fragebögen wurde verschiedenartige (positive wie negative) Kritik geäußert. Überdies haben mehrere potenzielle Befragungspersonen bei der anfänglichen telefonischen Kontaktaufnahme Nachfragen zu den erläuterten Zielsetzungen und der Motivation bei dieser Arbeit gestellt. Durch die Antworten der Forschenden konnte/n daher unmittelbar bei mehreren potenziellen Befragungspersonen Unsicherheiten bezüglich der Transparenz und Vertrauenswürdigkeit der Befragung reduziert sowie darüber hinaus die Motivation zur (mithin wahrheitsgemäßen) Befragungsteilnahme gesteigert werden. Folglich hat die generelle Befürwortung der selbstadministrierten, schriftlich-elektronischen Befragungsmethode mit der anlassbezogenen möglichen, mündlichen Befragung in Verbindung mit der telefonischen Vorab-Ankündigung sowie dem E-Mail-Reminder (und womöglich der Anonymitätssicherung) zu der passablen Rücklaufquote beigetragen.

Item-Nonresponse ist bei den Fragebögen nur vereinzelt aufgetreten. Gar keine Antworten bei Teilfragen hat es lediglich an zwei Stellen gegeben: Zum einen bei der Nennung verzichtbarer aktueller staatlicher Maßnahmen (Fragen 9, 10) – wahrscheinlich, weil sich die entsprechenden Kommunen grundsätzlich für mehr staatliche Maßnahmen ausgesprochen haben.⁹⁰ Zum anderen wurden bei Frage 10 von den befragten Personen keine Beispiele für die ausreichenden, angemessenen Maßnahmen der Landesregierung angeführt.⁹¹ Dies ist womöglich auf wenige/fehlende Kontakte der Kommunen mit dem MHKBD zurückzuführen, zumal es sich bei drei der vier Kommunen, die dort keine Maßnahmenbeispiele genannt haben, um nicht geförderte handelt. Inhaltliche Rückfragen zu den Fragebogenfragen hat es mithin keine gegeben. Aus der Datenauswertung in Anhang 2.4 ist aber auch erkennbar, dass lediglich Frage 3 von einer Person anders verstanden worden ist als von der Forschenden bezweckt.⁹² Außerdem war eine Antwort bei Frage 1 nicht eindeutig in Bezug auf die Fragestellung.⁹³

3.3 Datenauswertung und Datenpräsentation

Die Auswertung der offenen Antworten erfolgte nach der wissenschaftlichen Methode der qualitativen Inhaltsanalyse. Bei der qualitativen Inhaltsanalyse werden die offenen Antworten codiert, indem sie in ein fragenspezifisches Kategorienschema eingeordnet werden.⁹⁴ Die Kategorien müssen trennscharf und vollständig sein, also eindeutig vonei-

ander abgrenzbar sowie alle gegebenen Antworten beinhaltend.⁹⁵ Vorliegend wurden die Kategorien induktiv aus den gegebenen Antworten der Befragten entwickelt.⁹⁶

In Anhang 1.3 und 2.4 dieser Arbeit befindet sich zu jeder Teilfrage eine Tabelle mit den Antwortkategorien und dazugehörigen Codes. In einem Anhang hat jede Antwortkategorie einen anderen Code, dessen Beginn der Fragenummer entspricht und der zwei oder vier weitere Ziffern aufweist.⁹⁷ Teilweise wurde/n unter der Antwortkategorie zudem eine kurze Erläuterung und/oder Antwortbeispiele (in kursiver Schrift) ergänzt, soweit dies für das Verständnis der und die Abgrenzung zwischen den Kategorien als notwendig erachtet wurde. Überdies wurden bei einigen offenen Fragen zwecks inhaltlicher Sortierung der gegebenen Antworten Oberkategorien gebildet; diese sind durch die blaue Färbung der Zeilen erkennbar.

Die Präsentation derjenigen Daten, die aus den Befragungen als für diese Arbeit hilfreich angesehen wurden, erfolgt an den entsprechenden Stellen im Textteil, vorrangig in den Kapiteln 4.2.3 und 5.3.

4 Funktionen der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit

4.1 Organisation der unmittelbaren nordrhein-westfälischen Landesverwaltung

Während es in allen Flächenländern eine zentrale Verwaltungsebene (oberste Landesbehörden und Landesoberbehörden) sowie eine untere Verwaltungsebene gibt, sind mit Ausnahme von Niedersachsen in den einwohnermäßig größeren Flächenländern zusätzlich die Bezirksregierungen/Regierungspräsidien als allgemeine Mittelinstanz vorhanden.⁹⁸ Durch das Vorhandensein von Bezirksregierungen ist die nordrhein-westfälische Landesverwaltung daher dreistufig aufgebaut.⁹⁹ Konkret haben die fünf nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen gemäß § 7 Abs. 2, § 8 Abs. 2, 3 des Landesorganisationsgesetzes (LOG NRW) als Landesmittelbehörden die Funktion einer Bündelungsbehörde, bei der alle Aufgaben der Landesverwaltung angesiedelt sind, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind. Durch diese Aufgabenbündelung und einheitliche Aufgabenwahrnehmung durch eine staatliche Ebene werden die nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen als regional ausgerichtet und nach dem Gebietsorganisationsmodell organisiert bezeichnet.¹⁰⁰

⁹⁰ Vgl. Anhang 2.4, Codes 90199, 100199

⁹¹ Vgl. Anhang 2.4, Code 100299

⁹² Vgl. Anhang 2.4, Code 308

⁹³ Vgl. Anhang 2.4, Code 108

⁹⁴ Vgl. Züll/Menold (2022), S. 1130

⁹⁵ Vgl. Züll/Menold (2022), S. 1130

⁹⁶ Zur induktiven Kategorienbildung z. B. Mayring/Fenzl (2022), S. 695.

⁹⁷ Demgemäß gehört beispielsweise der Code 101 zu einer Kategorie der Frage 1, der Code 100101 zu Frage 10 und der Code 1101 zu Frage 11. Im Folgenden wird deshalb grundsätzlich nur auf den betreffenden Anhang und den Code/die Codes verwiesen.

⁹⁸ Vgl. Bogumil/Jann (2020), S. 113f.

⁹⁹ Vgl. Bogumil/Ebinger (2019), S. 253f.

¹⁰⁰ Vgl. Bogumil/Ebinger (2019), S. 254; vgl. Bogumil/Jann (2020), S. 91

Von der unmittelbaren Landesverwaltung NRW werden nachfolgend die Funktionen der obersten Landesbehörden i. S. v. § 3 LOG NRW – konkret der Landesregierung und des MHKBD als Landesministerium – in Kapitel 4.2 sowie der Bezirksregierung Detmold als Landesmittelbehörde (Kap. 4.3) im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit genauer untersucht.

4.2 Funktionen der obersten Landesbehörden

Das Land NRW hat zu Beginn des vorherigen Jahrzehnts eine defensive Strategie im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt.¹⁰¹ In der im Jahr 2021 vom MHKBG veröffentlichten Broschüre über den Stand und die Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit in NRW wird deklariert, dass und beschrieben, wie das Land die Kommunen bei IKZ-Bestrebungen „bestmöglich“¹⁰² unterstütze. Damit übereinstimmend wird die IKZ in der aktuellen nordrhein-westfälischen Koalitionsvereinbarung (für die Jahre 2022 bis 2027) als „Schlüssel zu mehr Qualität der Verwaltungsangebote, größerer Verwaltungskraft, Effizienzsteigerung und der Realisierung von Einsparpotenzialen“¹⁰³ für die Kommunen bezeichnet, deren Förderung fortgeführt werde.¹⁰⁴ Die im Zuge dieses Richtungswechsels mittlerweile vorhandenen Unterstützungsmaßnahmen des Landes werden nachfolgend in finanzielle Unterstützungsleistungen durch Zuwendungen (Kap. 4.2.1) und inhaltlich-beratende Unterstützungsaktivitäten (Kap. 4.2.2) unterteilt und jeweils anhand von zwei Praxisbeispielen exemplarisch dargestellt.

4.2.1 Finanzielle Unterstützung

Das **Onlineportal Interkommunales.NRW** wird seit seiner Gründung durch drei kommunale Spitzenverbände im Jahr 2016 finanziell vom Land NRW unterstützt, mindestens bis zum Jahr 2026 sowie mit circa 600.000 € jährlich.¹⁰⁵ Hauptzweck dieses Onlineportals ist der Wissenstransfer zwischen Kommunen durch die Bereitstellung von Best Practice-Beispielen interkommunaler Kooperationen mit beteiligten nordrhein-westfälischen Kommunen.¹⁰⁶ Ende Mai 2023 sind 513 IKZ-Projekte über das Onlineportal einsehbar.¹⁰⁷

Die Kommunal Agentur NRW GmbH als operative Partnerin des Onlineportals Interkommunales.NRW erhält im Jahr 2023 vom Land NRW ebenfalls eine Zuwendung, und zwar über 270.000 € für den Aufbau einer digitalen Antrags- und Abwicklungsplattform für das Fördermittelmanagement der Kommunen.¹⁰⁸ Darüber hinaus werden Mitgliedskommunen seit 2019 durch das „Fachnetzwerk Fördermittelakquise NRW“ der Kommunal Agentur NRW GmbH bei der Suche nach passgenauen Förderprogrammen unterstützt, im Jahr

2022 durch einen im Haushaltsplan veranschlagten Landeszuschuss über 500.000 € sogar während des gesamten Förderprozesses.¹⁰⁹ Die Mitgliedschaft im Fachnetzwerk Fördermittelakquise ist für Kommunen aber kostenpflichtig.¹¹⁰

Zudem gewährt das Land NRW nach der **Förderrichtlinie IKZ NRW** Zuwendungen an kooperationswillige Kommunen und deren Zusammenschlüsse i. S. v. Ziff. 3 dieser Richtlinie. Der Zweck dieser Förderrichtlinie besteht darin, die anfänglichen notwendigen Ausgaben für ein neues IKZ-Projekt durch Zuwendungen zu minimieren, dadurch die Hürde zur Eingehung neuer interkommunaler Kooperationen zu senken und damit zugleich den Beginn dauerhafter IKZ-Zusammenschlüsse zu schaffen.¹¹¹ Neben der Bereitstellung der Fördermittel im Haushaltsplan des Landes NRW hat speziell das Fachreferat 301 des MHKBD bei der Förderrichtlinie IKZ NRW zwei maßgebliche Funktionen inne.¹¹² Einerseits ist es für die Formulierung, Evaluierung und bei Bedarf auch Anpassung der Förderrichtlinie IKZ NRW zuständig. Andererseits entscheidet es in dem jeweiligen Zuwendungsverfahren final über die Bewilligung von Förderanträgen.

Im Haushaltsplan des Landes NRW waren an finanziellen Mitteln für die Förderrichtlinie IKZ NRW für die Jahre 2019 bis 2021 2,6 Mio. €, 3,3 Mio. € und 6 Mio. € veranschlagt.¹¹³ Verausgabt wurde davon 2019 gar nichts – denn dort wurden noch keine Bewilligungsbescheide erlassen – sowie in den Jahren 2020 und 2021 lediglich 403.000 €/620.000 €. ¹¹⁴ Schließlich wurden während des Förderzeitraums nach der alten Förderrichtlinie IKZ NRW (18.07.2019 bis 01.10.2021) in 2,21 Jahren landesweit nur für insgesamt 13 IKZ-Projekte Zuwendungsbescheide erlassen.¹¹⁵ Welcher Anteil der in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 jeweils veranschlagten 3 Mio. € für die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit tatsächlich ausgegeben wurde, ist noch nicht einsehbar/bekannt.¹¹⁶

Im Zuge einer Evaluierung der Förderrichtlinie IKZ NRW hat das MHKBD daraufhin die erste Version der Förderrichtlinie überarbeitet und seit dem 02.10.2021 durch die Nachfolgeversion ersetzt, die gemäß Ziff. 7.1 der neuen Förderrichtlinie planmäßig mit Ablauf des 31.12.2026 außer Kraft tritt. Durch die neue Version sollten insbesondere praktische Förderhindernisse abgebaut und damit Zuwendungen für kommunale IKZ-Projekte häufiger möglich gemacht werden.¹¹⁷ Dafür wurden bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie

¹⁰¹ Vgl. Seuberlich (2012), S. 110

¹⁰² MHKBG (2021a), S. 4

¹⁰³ CDU NRW/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW (2022), Z. 5327f.

¹⁰⁴ Vgl. CDU NRW/ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW (2022), Z. 5347

¹⁰⁵ Vgl. MHKBD (2023a), <https://www.mhkbd.nrw>; vgl. MHKBG (2021a), S. 103

¹⁰⁶ Vgl. MHKBG (2021a), S. 103

¹⁰⁷ Vgl. Interkommunales.NRW (o. J.), <https://interkommunales.nrw>

¹⁰⁸ Vgl. MHKBD (2023b), <https://www.mhkbd.nrw>

¹⁰⁹ Vgl. MHKBD (2023b), <https://www.mhkbd.nrw>; vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2022), Kapitel 08 200 Titel 686 10

¹¹⁰ Vgl. Kommunal Agentur NRW GmbH (o. J.), <https://kommunalagentur.nrw>

¹¹¹ Vgl. MHKBG (2021a), S. 96, 107

¹¹² Vgl. MHKBD (2023c), S. 56

¹¹³ Vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2019), Kapitel 08 200 Titel 633 20; vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2020), Kapitel 08 200 Titel 633 20, Titelgruppe 70

¹¹⁴ Vgl. Anhang 4, Spalte 6; vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2020), Kapitel 08 200 Titel 633 20; vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2021), Kapitel 08 200 Titel 633 20; vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2022), Kapitel 08 200 Titelgruppe 70

¹¹⁵ Vgl. Anhang 4

¹¹⁶ Vgl. Ministerium der Finanzen NRW (2022), Kapitel 08 200 Titelgruppe 70

¹¹⁷ Vgl. MHKBG (2021a), S. 107

insbesondere die Zuwendungsbeträge je IKZ-Projekt erhöht und der Fördergegenstand – nun sind auch notwendige Ausgaben für die IKZ-Durchführungsphase zuwendungsfähig – mitsamt den (nunmehr auch privatrechtlich zulässigen) Kooperationsformen inhaltlich größtenteils erweitert.¹¹⁸ Nach der neuen Förderrichtlinie IKZ NRW sind in den ersten einunddreißig Jahren (bis Februar 2023) bereits 21 IKZ-Projekte bewilligt worden.¹¹⁹ Die kommunale Einschätzung dazu, inwiefern bei der neuen Förderrichtlinie geringere praktische Hindernisse für eine Antragsbewilligung bestehen, wird in Kapitel 4.2.3 dargestellt.

Für die schlussendliche Entscheidung über das Ob und Wie der Bewilligung des Förderantrags – der dem Fachreferat 301 des MHKBD von der zuständigen Bezirksregierung mit einer bewertenden Stellungnahme übersandt wird – ist das für Kommunales zuständige Ministerium sowohl in der alten als auch in der aktuellen Version der Förderrichtlinie IKZ NRW verantwortlich (gewesen). Diesen Zustimmungsvorbehalt hat sich das Landesministerium gewahrt, um eine möglichst umfangreiche und breit aufgestellte Fachexpertise bei der Beurteilung der Förderfähigkeit der beantragten Projekte zu gewährleisten.¹²⁰ Bei positiven Bewilligungsentscheidungen wird der Zuwendungsbescheid überdies teilweise (medienwirksam) durch Vertreter:innen des MHKBD, i. d. R. die Ministerin Frau Scharrenbach selbst, an die kooperierenden Kommunen übergeben.¹²¹

4.2.2 Inhaltlich-beratende Unterstützung

Um vor allem kooperationsinteressierten Kommunen eine zentrale Anlaufstelle für Anregungen und Fragen zu Finanzierungsmöglichkeiten, rechtlichen Rahmenbedingungen oder individuellen Problemlagen im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit anzubieten, wurde vom MHKBD im Jahr 2021 die Stabsstelle „**Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit**“ gegründet.¹²² Mit der Leitung dieses Kompetenzzentrums wurde der ehemalige Kommunalpolitiker Thomas Hunsteger-Petermann nach dem Kabinettsbeschluss im April 2021 bis zum Ende der 17. Legislaturperiode (Mai 2022) betraut.¹²³ Eine vergleichbare Stelle hatte es beim MHKBD zuvor nicht gegeben.¹²⁴

Auf der Grundlage der positiven Resonanz der Kommunen nach der Einrichtung des Kompetenzzentrums und der Verankerung von IKZ als wichtiges, zu stärkendes Instrument zur wirtschaftlichen und selbstständigen Aufgabenerfüllung der Kommunen im aktuellen Koa-

operationsvertrag wurde zum 01.09.2022 für die 18. Legislaturperiode die Funktion des **Landesbeauftragten für interkommunale Zusammenarbeit** etabliert.¹²⁵ Seit Beginn dieses Zeitraums übt Herr Hunsteger-Petermann die Funktion des nordrhein-westfälischen Landesbeauftragten für IKZ aus.¹²⁶ Im Rahmen seiner hauptsächlichen Tätigkeit als Vernetzer und unterstützender Berater von IKZ-Akteuren kümmert er sich nach eigener Aussage zusammen mit seinen Mitarbeiter:innen in der Geschäftsstelle (des Landesbeauftragten) täglich um mehrere Anfragen zum Thema IKZ, die in der 18. Legislaturperiode neben Kommunen auch zunehmend von Unternehmen und anderen Interessengruppen gestellt wurden.¹²⁷ In seiner Funktion als Landesbeauftragter wirbt er mitunter auch für Förderangebote des Landes, insbesondere die Förderrichtlinie IKZ NRW.¹²⁸ Darüber hinaus ist der Landesbeauftragte für die Beobachtung der Rahmenbedingungen interkommunaler und regionaler Kooperation auf Bundes- und europäischer Ebene zuständig und wirkt bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen von IKZ in NRW mit.¹²⁹

4.2.3 Kommunale Betrachtung

Insgesamt haben sieben der elf an der Befragung teilgenommenen Kommunen bei Frage 10 angegeben, dass es mehr/anderer (Unterstützungs-)Maßnahmen durch die nordrhein-westfälische Landesregierung im IKZ-Bereich bedürfe.¹³⁰ Bei der Befragung wurden wegen der Berührungspunkte der Kommunen mit der Förderrichtlinie IKZ NRW und der thematischen Schwerpunktsetzung auf dieses Thema in dem Fragebogen vor allem Optimierungsvorschläge für das dortige Zuwendungsverfahren geäußert. Diese betreffen den Inhalt der Förderrichtlinie und das Verhalten des MHKBD im Zuwendungsverfahren.

Bezüglich der inhaltlichen Begrenztheit der Förderrichtlinie IKZ NRW betrachten es die Kommunen beispielsweise als hinderlich für die IKZ-Entwicklung, dass Private (Vereine, Verbände etc.) gemäß Ziff. 3 der Förderrichtlinie keine Zuwendungsempfänger sein können und dass der Zutritt weiterer IKZ-Zuwendungsempfänger grundsätzlich nicht vorgesehen ist – anders als bei der alten Förderrichtlinie gemäß Ziff. 2.2.¹³¹ Außerdem sei der nunmehr geforderte Vorbildcharakter des IKZ-Vorhabens – gerade in Anbetracht der bereits vorhandenen praktischen Diversität interkommunaler Kooperationen – für Kommunen häufig schwierig zu erreichen.¹³² Erschwerend komme hinzu, dass das MHKBD die Zuwendungsvoraussetzungen mitsamt der zuwendungsfähigen Ausgaben aus Sicht der Kommunen relativ eng auslegt, sodass die anforderungsgemäße Antragsformulierung als sehr komplex und anspruchsvoll beschrieben wurde.¹³³ Zudem wurde die Finanzierung

¹¹⁸ In Anhang 5 werden die im Rahmen dieser Arbeit inhaltlich relevanten Bedingungen des Zuwendungsverfahrens bei der alten und neuen Förderrichtlinie IKZ NRW detailliert gegenübergestellt. Ob es sich jeweils um eine inhaltliche Ausweitung, Beschränkung oder Übereinstimmung handelt, ist durch die letzte Tabellenspalte direkt erkennbar. Da in dieser Tabelle außerdem hinter allen inhaltlichen Aspekten die Fundstelle in der jeweiligen Förderrichtlinie angegeben ist, wird bei diesen im Folgenden grundsätzlich auf Verweise auf bestimmte Ziffern der Förderrichtlinie IKZ NRW verzichtet.

¹¹⁹ Vgl. Kommunal Agentur NRW GmbH (2023), S. 3

¹²⁰ Vgl. Anhang 1.3, Code 501

¹²¹ Vgl. z. B. Gemeinde Schlangen (2023), <https://www.gemeinde-schlangen.de> und Stadt Detmold (2023), <https://www.detmold.de>

¹²² Vgl. MHKBD (2021a), S. 102

¹²³ Vgl. MHKBD (2021b), <https://www.mhkbd.nrw>

¹²⁴ Vgl. Anhang 1.3, Code 121

¹²⁵ Vgl. Anhang 1.3, Codes 102, 103; vgl. CDU NRW/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW (2022), Z. 5325–5328, 5347–5349; vgl. MHKBD (2022), <https://www.mhkbd.nrw>

¹²⁶ Vgl. MHKBD (2022), <https://www.mhkbd.nrw>

¹²⁷ Vgl. Anhang 1.3, Codes 201, 212; vgl. MHKBD (2023c), S. 7

¹²⁸ Vgl. MHKBD (2023c), S. 7

¹²⁹ Vgl. MHKBD (2023c), S. 7

¹³⁰ Vgl. Anhang 2.4, Code 1001

¹³¹ Vgl. Anhang 2.4, Codes 710, 100108

¹³² Vgl. Anhang 2.4, Codes 706, 1101

¹³³ Vgl. Anhang 2.4, Codes 512, 707, 708 (Verhalten MHKBD), 701, 70101, 100106 (Antragstellung)

der geförderten IKZ-Projekte mehrfach trotzdem als unsicher und schwierig beurteilt, weil die Zuwendungen nicht die Kosten während der Durchführungsphase abdecken.¹³⁴ Des Weiteren führten mehrere befragte Verwaltungsmitarbeiter:innen den langwierigen Abstimmungsprozess mit dem Ministerium als praktisches Hindernis des Zuwendungsverfahrens an – konkret, weil lange auf die Antwort des MHKBD gewartet werden musste und überdies mitunter Antragsanpassungen und erneute Gremienbeschlüsse erforderlich gewesen seien.¹³⁵ Der Landesbeauftragte hat zu der Frage, inwiefern eine Anpassung der Förderrichtlinie IKZ NRW geplant sei, jedoch keine Stellungnahme abgegeben.¹³⁶

Über die Förderrichtlinie IKZ NRW hinaus wurde sich im Rahmen der kommunalen Befragung gewünscht, dass das Land die Bezirksregierungen (und diese dann die Kommunen) frühzeitig und proaktiv über Fördermöglichkeiten informiere, damit dieses Wissen in den Kommunen ab der Entstehung der IKZ-Idee präsent sei und dadurch unbewusste Verstöße gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns (vgl. Nr. 1.3 der VV für Zuwendungen an Gemeinden (VVG) zu § 44 LHO NRW) besser verhindert werden könnten.¹³⁷ Dieses Hindernis könnte durch die vom Land NRW geplante, digitale Förderplattform behoben werden, denn auf dieser sollen alle Landesbehörden jegliche vorhandenen und zukünftigen Förderprogramme darstellen.¹³⁸

Außerdem haben sich die Kommunen mehr Engagement seitens des Landes gewünscht, wenn es um das Zustandekommen von IKZ-Ideen gehe.¹³⁹ Als konkrete hilfreiche Maßnahmen der Landesregierung wurden die Hilfe bei der IKZ-Partnersuche und die Förderung von Untersuchungen des Potenzials von Kooperationsprojekten in der Kommune genannt.¹⁴⁰ Wie in den Kapiteln 4.2.1 und 4.2.2 dargelegt, ist dies bisher u. a. gegen Entgelt durch die Kommunal Agentur NRW GmbH (Fachnetzwerk Fördermittelakquise NRW) sowie kostenlos durch den Landesbeauftragten für IKZ möglich. Dass sich die Landesregierung praktisch, beispielsweise durch das Team des Landesbeauftragten für IKZ, aktiv für die „Unterstützung und Stärkung der nordrhein-westfälischen Kommunen auf dem Weg zur und mit [der] [i]nterkommunalen Zusammenarbeit“¹⁴¹ einsetzt, scheint zumindest von den befragten ostwestfälischen Kommunen jedoch nicht dergestalt wahrgenommen zu werden. In Kapitel 5 und 6 werden daher an geeigneten Stellen weitere Handlungsmöglichkeiten des Landes NRW im IKZ-Bereich aufgezeigt.

¹³⁴ Vgl. Anhang 2.4, Codes 416, 709

¹³⁵ Vgl. Anhang 2.4, Codes 511, 512, 703, 70901, 100105

¹³⁶ Vgl. Anhang 1.3, Code 701

¹³⁷ Vgl. Anhang 2.4, Codes 705, 100104, 1102

¹³⁸ Vgl. CDU NRW/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2022), Z. 5306–5310; womöglich auch die Antwort des Landesbeauftragten bei Frage 3 (vgl. Anhang 1.3, Code 30201)

¹³⁹ Vgl. Anhang 2.4, Codes 100103, 100107, 1104

¹⁴⁰ Vgl. Anhang 2.4, Codes 100101, 100102

¹⁴¹ Zitat aus der Antwort des Landesbeauftragten für IKZ bei Frage 1a (vgl. Anhang 1.3, Code 103); vgl. auch Anhang 1.3, Codes 301–303

4.3 Funktionen der Bezirksregierung Detmold

Die Bezirksregierung ist nach § 8 Abs. 1 LOG NRW die allgemeine Vertretung der Landesregierung im Bezirk und hat die Entwicklung auf allen Lebensbereichen im Bezirk zu beobachten sowie den obersten Landesbehörden darüber zu berichten. Neben ihrer Kontrollfunktion als Aufsichtsbehörde und Rechtsbehelfsinstanz kommt der Bezirksregierung als allgemeine Mittelinstanz überdies eine Bündelungsfunktion sowie eine Koordinierungsfunktion zwischen der Landesregierung und der kommunalen Ebene zu, die sich grundlegend in ihren Tätigkeiten als Planungs-, Bewilligungs- und erstinstanzliche Behörde widerspiegeln.¹⁴² Im Folgenden werden die wesentlichen Funktionen der Bezirksregierung Detmold bei IKZ-Projekten (als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde) erläutert.

4.3.1 Aufsichtsbehörde¹⁴³

Die Zuständigkeit der Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde bei interkommunalen Zusammenschlüssen sowie die konkreten Aufsichtsmittel sind abhängig von der bezweckten/gewählten Kooperationsform nach dem GkG NRW, weshalb eine differenzierte Betrachtung dieser Regelungen bei den vier Kooperationsformen nach dem GkG NRW folgt.

Nur bei **kommunalen Arbeitsgemeinschaften** ist eine eigenständige aufsichtsbehördliche Tätigkeit nicht vorgesehen, da die bei dieser Kooperationsform getroffenen, rechtlich unverbindlichen Maßnahmen lediglich der Vorbereitung darauffolgender, womöglich rechtsverbindlicher Beschlüsse dienen.¹⁴⁴

Für Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen ist die Zuständigkeit (der Bezirksregierung) als allgemeine Aufsichtsbehörde interkommunaler Kooperationszusammenschlüsse in § 29 GkG NRW geregelt.¹⁴⁵ Vorbehaltlich sondergesetzlicher Regelungen über die Fachaufsicht beschränkt sich die Aufsichtstätigkeit auf die Rechtsaufsicht, da es sich bei der Errichtung öffentlich-rechtlicher Kooperationszusammenschlüsse nach dem GkG NRW um eine Selbstverwaltungsangelegenheit nach Art. 28 Abs. 2 GG handelt (s. o. Kap. 2.2).¹⁴⁶ Grundsätzlich sind die im GkG NRW vorgesehenen Aufsichtsmittel (in Gestalt von Anzeige-/Vorlagepflichten und Ge-

¹⁴² Vgl. Bezirksregierung Detmold (2022), <https://www.bezreg-detmold.nrw.de>; vgl. Bogumil/Jann (2020), S. 117

¹⁴³ Wie in Kapitel 3 angekündigt, werden in diesem Abschnitt sowohl die rechtlichen Grundlagen der Tätigkeit der Bezirksregierung Detmold als IKZ-Aufsichtsbehörde als auch die teilweise darüberhinausgehende, informelle praktische Arbeitsweise derselben dargestellt. Letztere basiert auf den Erkenntnissen aus der Abstimmung der Forschenden mit den zuständigen Mitarbeiter:innen bei der Bezirksregierung Detmold und ist im Folgenden anhand der kursiv geschriebenen Textpassagen erkennbar.

¹⁴⁴ Vgl. Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 2 S. 2f.

¹⁴⁵ Bei länderübergreifender IKZ mit beteiligten nordrhein-westfälischen Kommunen sind für die aufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten die jeweiligen Staatsverträge (über Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften [...]) zwischen dem betroffenen Bundesland und dem Land NRW zu beachten. *Im Regierungsbezirk Detmold bestehen IKZ-Projekte mit Kooperationspartnern aus Hessen [Staatsvertrag Hessen/NRW vom 18.07.1974] und Niedersachsen [Staatsvertrag Niedersachsen/NRW vom 26.11.1969] in Form öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, zum Beispiel in den Bereichen „ÖPNV“ und „Feuerwehreinsatz auf Bundesautobahnen“.*

¹⁴⁶ Vgl. Plückhahn/Klieve/Zakrzewski in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 29 S. 2; vgl. Schmidt (2020), Rn. 48

nehmungsvorschriften) – sowie die darüber hinaus oftmals vorhandene, beratende Tätigkeit der Aufsichtsbehörde – präventiver Art. Den Aufsichtsbehörden stehen zur Sicherstellung rechtmäßigen kommunalen Handelns gemäß § 29 Abs. 3, Abs. 4 S. 1 GkG NRW jedoch außerdem die repressiven Mittel der Kommunalaufsicht nach §§ 121–125 GO NRW zur Verfügung.

Bei **Zweckverbänden** ist die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GkG NRW örtlich zuständig, wenn der Zweckverband seinen Sitz im Regierungsbezirk hat. Die sachliche Zuständigkeit der Bezirksregierung als untere Aufsichtsbehörde ist nach der vorgenannten Norm gegeben, wenn bezirksangehörige Kreise oder kreisfreie Städte Beteiligte des Zweckverbands sind.¹⁴⁷ Außerdem begründet nach § 29 Abs. 1 GkG NRW die Beteiligung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands eines anderen Landes, des Bundes, der Länder oder eines Gemeindeverbands, zu dessen Mitgliedern bezirksangehörige Kreise, kreisfreie Städte oder das Land NRW gehören, die sachliche Zuständigkeit der Bezirksregierung über Zweckverbände. In den sonstigen Fällen ist die Bezirksregierung nach § 29 Abs. 2 GkG NRW (entsprechend der kommunalrechtlichen Regelung, § 120 Abs. 3 GO NRW) obere Aufsichtsbehörde und der Landrat/die Landrätin als untere staatliche Verwaltungsbehörde sachlich und instanziell als untere Aufsichtsbehörde zuständig.

Als spezifisches Aufsichtsmittel der unteren Aufsichtsbehörde bei Zweckverbänden ist für deren Zustandekommen nach §§ 7, 10 Abs. 1 S. 1 GkG NRW die Genehmigung der Verbandssatzung, dessen Pflichtinhalt sich aus § 9 Abs. 2 S. 1 GkG NRW ergibt, vorgesehen. Gemäß § 11 Abs. 2 GkG NRW müssen die Verbandssatzung und dessen Genehmigung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Aufsichtsbehörde öffentlich bekanntgemacht werden, damit diese wirksam werden und infolgedessen der Zweckverband entsteht. Außerdem sind nach § 20 Abs. 2 S. 1 2. HS, Abs. 4 GkG NRW auch die Auflösung sowie gemäß § 22 Abs. 2 S. 4, § 22a Abs. 2 S. 2 GkG NRW der Zusammenschluss und die Eingliederung von Zweckverbänden derartig genehmigungsbedürftig. Änderungen der Verbandssatzung i. S. d. § 20 Abs. 2 S. 1 1. HS GkG NRW müssen der Aufsichtsbehörde hingegen nur angezeigt werden. Da der Zweckverband nach § 18 Abs. 1 GkG NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW einen jährlich ausgeglichenen Haushalt aufweisen muss, erhebt er nach § 19 Abs. 1 S. 1 GkG NRW zur Kompensation der nicht durch sonstige Erträge gedeckten Aufwendungen von den Verbandmitgliedern eine Verbandsumlage. Gemäß § 19 Abs. 2 GkG NRW ist diese Verbandsumlage vom Zweckverband für jedes Haushaltsjahr in der Haushaltssatzung festzusetzen und muss vorher stets von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. *Abstimmungen mit und Beratungen der Bezirksregierung Detmold als Aufsichtsbehörde finden angesichts der mitunter sehr komplexen rechtlichen Strukturen der Zweckverbände, auch im Interesse der [potenziellen] Verbandmitglieder, regelmäßig sehr frühzeitig statt.*

¹⁴⁷ Dies entspricht mithin der Eigenschaft der Bezirksregierung als allgemeine Kommunalaufsichtsbehörde der Kreise und kreisfreien Städte gemäß § 57 Abs. 1 S. 1 der Kreisordnung für das Land NRW (KrO NRW), § 120 Abs. 2 GO NRW.

Für die örtliche Zuständigkeit der Bezirksregierung bei **öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen** ist es gemäß § 29 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 GkG NRW notwendig, dass die die Aufgabe übernehmende/durchführende Körperschaft zu dem Regierungsbezirk gehört oder in diesem ihren Sitz hat. Die Fälle, für die die Bezirksregierung als untere Aufsichtsbehörde sachlich zuständig ist, sind in § 29 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 GkG NRW aufgeführt und stimmen größtenteils mit denjenigen bei Zweckverbänden überein. Anders als bei den Zweckverbänden werden der Bund und die Länder jedoch nicht als Beteiligte in § 29 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 GkG NRW angeführt, da nach § 23 Abs. 1 GkG NRW lediglich Gemeinden und Gemeindeverbände öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen können. Außerdem kann bei öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen auch der Bund Mitglied beteiligter Gemeindeverbände sein.

Wie die Entstehung von Zweckverbänden ist auch der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen genehmigungspflichtig (§ 24 Abs. 1, 2 GkG NRW) und die Bekanntmachung der Vereinbarung mitsamt ihrer Genehmigung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Aufsichtsbehörde nach § 24 Abs. 3 GkG NRW für die Wirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung unabdingbar. Da die öffentlich-rechtliche Vereinbarung Rechtsatzcharakter besitzt, müssen die Vereinbarung und ihre Genehmigung ohne Rechtsfehler abgeschlossen inklusive bekanntgemacht worden sein.¹⁴⁸ Für die positive rechtsaufsichtliche Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung muss dessen Inhalt insbesondere den Vorgaben des § 23 GkG NRW entsprechen. Demnach muss beispielweise eine übertragbare Aufgabe i. S. v. § 23 Abs. 1, § 1 Abs. 1 GkG NRW vorliegen und in Vereinbarungen mit mehr als 20-jähriger Geltungsdauer gemäß § 23 Abs. 5 GkG NRW eine Kündigungsregelung bestimmt sein. *In der aufsichtsbehördlichen (und von den Mitarbeiter:innen fortwährend derartig nahegelegten) Praxis der Bezirksregierung Detmold wenden sich kooperationswillige Kommunen im Regelfall bereits in der Erarbeitungsphase der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung an die Bezirksregierung, um dessen Entwurf auf Genehmigungsfähigkeit prüfen zu lassen. Durch das Wissen über ähnlich gelagerte, bestehende IKZ-Projekte geben die zuständigen Mitarbeiter:innen der Bezirksregierung Detmold bei Bedarf Hinweise und Anregungen zu notwendigen Anpassungen der geplanten Vereinbarung.* Für die Kündigung und Aufhebung öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen besteht gemäß § 24 Abs. 5 GkG NRW lediglich eine Anzeigepflicht bei der Aufsichtsbehörde. Diese Entscheidungen müssen von der Aufsichtsbehörde aber trotzdem im amtlichen Veröffentlichungsblatt bekanntgemacht werden. Denn durch die Aufhebung und Kündigung einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung werden zwar rechtliche Aufgabenzuständigkeiten geändert, von denen die Aufsichtsbehörde und die Öffentlichkeit „gesichert Kenntnis [...] erlangen können [sollten]“¹⁴⁹; infolgedessen gelten allerdings grundsätzlich wieder die originär gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeiten.

¹⁴⁸ Vgl. LT-Drs. 4/23, S. 23; vgl. Köhler/Plückhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 24 S. 5

¹⁴⁹ LT-Drs. 16/7788, S. 29

Die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit der Bezirksregierung bei **gemeinsamen Kommunalunternehmen** entspricht nach § 29 Abs. 1 S. 2 GkG NRW grundsätzlich derjenigen für Zweckverbände (§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GkG NRW), weshalb diesbezüglich auf die obigen Ausführungen verwiesen wird.

Als spezifische Aufsichtsmittel der unteren Aufsichtsbehörde bei gemeinsamen Kommunalunternehmen sind gemäß § 27 Abs. 4 S. 3, Abs. 6 S. 3 GkG NRW die Genehmigung von deren Gründung und Auflösung sowie von Änderungen der Unternehmenssatzung, zum Beispiel aufgrund von Beitritten neuer Mitglieder (§ 27 Abs. 2 S. 2 GkG NRW) oder der Verschmelzung mehrerer Kommunalunternehmen nach § 27 Abs. 3 GkG NRW, vorgesehen. Für die Wirksamkeit der Genehmigung sowie der Unternehmenssatzung(s-Änderung) müssen diese nach § 27 Abs. 5 S. 1, S. 3 GkG NRW ebenfalls in dem amtlichen Veröffentlichungsblatt der Aufsichtsbehörde bekanntgemacht werden. Ansonsten richtet sich die Prüftätigkeit der Aufsichtsbehörde aufgrund des Verweises in § 27 Abs. 1 S. 2 GkG NRW im Wesentlichen nach § 114a GO NRW. Entsprechend der geringen Verbreitung gemeinsamer Kommunalunternehmen in NRW (s. o. Kap. 2.3.4) *spielen diese in der täglichen Praxis der Bezirksregierung Detmold als Aufsichtsbehörde ebenso eine untergeordnete Rolle.*

4.3.2 Bewilligungsbehörde

Die zweite wesentliche Funktion der Bezirksregierung Detmold auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit ist diejenige als Bewilligungsbehörde für Zuwendungen an IKZ-Beteiligte.

Durch die aktuelle Förderrichtlinie IKZ NRW sollen neue vorbildhafte interkommunale Kooperationsprojekte gefördert werden, indem anfängliche notwendige Ausgaben für die Vorbereitung und Durchführung des IKZ-Projekts zu maximal 90 % durch Zuwendungen des Landes gedeckt werden (s. o. Kap. 4.2.1). Gemäß Ziff. 2 der aktuellen Förderrichtlinie können privatrechtlich und öffentlich-rechtlich (GkG NRW, § 54 VwVfG NRW) organisierte Kooperationsvorhaben in jedem kommunalen Aufgabenbereich gefördert werden.

Vor allem letzteres ist insofern besonders, weil durch Förderrichtlinien im Regelfall Ausgaben in bestimmten Themenbereichen (für Kommunen i. d. R. Aufgabenbereiche) übernommen werden. So sind in der Bezirksregierung Detmold elf Dezernate der Abteilungen 2 bis 5 (Stand: 24.01.2023) für die Umsetzung vieler themenspezifischer Förderrichtlinien des Landes NRW, teilweise als Kofinanzierung von Bundes- oder EU-Förderprogrammen, zuständig.¹⁵⁰ Für die finanzielle Unterstützung interkommunaler Kooperationsprojekte bedeutet dies, dass die Aufgabenträger der kommunalen Aufgabe nach der anfänglichen IKZ-Einrichtungsphase, in der die Ausgaben der Kommunen und derer Zusammenschlüsse durch Zuwendungen nach der Förderrichtlinie IKZ NRW kompensiert werden können, regelmäßig nur dann von den IKZ-Umsetzungskosten (sofern vorhanden) entlastet werden, wenn in dem Kooperationsbereich seitens des Landes grundsätzlich ein Ausgaben-

deckungsbedarf durch Zuwendungen gesehen wird – und dadurch eine Förderrichtlinie vorhanden ist.

Aufgrund der Verschiedenheit der Rechtsgrundlagen und mithin zuständigen Dezernate ist eine summarische Betrachtung der Rolle der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde während der IKZ-Umsetzung deshalb kaum möglich. Für diese Arbeit wurde es daher als sinnvoller erachtet, sich auf die allgemein für IKZ-Projekte geltende Förderrichtlinie IKZ NRW zu fokussieren und diese dafür detailliert zu betrachten.¹⁵¹ Außerdem ist für die meisten geförderten IKZ-Projekte dort die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform vorgesehen, was mit der hiesigen thematischen Fokussierung auf die Kooperationsformen nach dem GkG NRW übereinstimmt.¹⁵²

In dem Zuwendungsverfahren der Förderrichtlinie IKZ NRW agiert die Bezirksregierung Detmold gemäß Ziff. 6.1, 6.2 der Förderrichtlinie zunächst als Antrags- und Bewilligungsbehörde, weshalb Förderanträge von ostwestfälischen Kommunen an die Bezirksregierung Detmold gerichtet und von dieser auf Bewilligungsfähigkeit geprüft werden.¹⁵³ Das Ergebnis der Förderantragsprüfung wird von den Mitarbeiter:innen der Bezirksregierung in einer Stellungnahme festgehalten und mit dem Förderantrag an das MHKBD übersendet, da sich dieses einen Bewilligungsvorbehalt für die Förderrichtlinie IKZ NRW gewahrt hat (s. o. Kap. 4.2.1). *Ebenso stimmt die Bezirksregierung Nachfragen oder Hinweise zu notwendigen Antragsanpassungen des MHKBD mit den Kommunen ab, sofern ein IKZ-Projektantrag vom MHKBD für möglicherweise förderfähig angesehen wird.*

In der Praxis fungiert die Bezirksregierung Detmold häufig bereits vor der Antragstellung beratend, wenn kooperationswillige Kommunen Kontakt zu der Bezirksregierung aufnehmen, um die groben Bewilligungschancen und mögliche Antragshürden in Erfahrung zu bringen.¹⁵⁴ Dabei wendet sich die Bezirksregierung Detmold vor allem bei nicht eindeutigen Fällen auch mit Vorabanfragen kooperationswilliger Kommunen nach der Förderfähigkeit von IKZ-Vorhaben an das Fachreferat 301 des MHKBD, damit die Bezirksregierung Vorabanfragen nicht gegen den Willen des (bewilligungsentscheidungsbefugten) MHKBD ablehnt.¹⁵⁵

Insgesamt wurden im Regierungsbezirk Detmold auf der Grundlage der alten Förderrichtlinie IKZ NRW zwei Zuwendungsbescheide für IKZ-Projekte erlassen, zwei eingereichte Förderanträge ostwestfälischer Kommunen abgelehnt und fünf ernsthafte Vorabanfragen

¹⁵¹ Die folgenden Ausführungen zu den Funktionen der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde nach der Förderrichtlinie IKZ NRW werden um die üblichen Verfahrensweisen in dem Zuwendungsverfahren ergänzt – in kursiver Schrift, soweit diese nicht aus der Förderrichtlinie IKZ NRW ersichtlich sind (s. o. Kap. 3). Die kursiv geschriebenen Textpassagen basieren auf einer Abstimmung der Forschenden mit den in der Bezirksregierung Detmold für die Förderrichtlinie IKZ NRW zuständigen Mitarbeiter:innen.

¹⁵² Vgl. Anhang 3, Spalte 5

¹⁵³ Zu den wesentlichen Zuwendungsvoraussetzungen vgl. Anhang 5.

¹⁵⁴ Vgl. Anhang 2.4, Codes 60202, 90202

¹⁵⁵ Zu den abgelehnten Vorabanfragen im Regierungsbezirk Detmold vgl. Anhang 3, Spalte 3.

¹⁵⁰ Vgl. Bezirksregierung Detmold (2023), S. 2f.

negativ geprüft.¹⁵⁶ Nach der neuen Förderrichtlinie IKZ NRW sind bis Anfang Mai 2023 sechs Bewilligungen für IKZ-Projekte erteilt worden; abgelehnt wurden zwei Förderanträge und eine Vorabanfrage.¹⁵⁷ Im Zuwendungsverfahren informiert die Bezirksregierung Detmold die Kommunen über die Bewilligungsentscheidung des MHKBD und gibt bei positiven Entscheidungen zudem der federführenden Kommune – sofern das MHKBD keine eigene Bescheidübergabe wünscht – den vom Landesministerium vorgegebenen Zuwendungsbescheid bekannt. Außerdem folgt bei der Förderung eines IKZ-Vorhabens entsprechend Ziff. 6.4 S. 2 der aktuellen/Ziff. 7.3 S. 1 der alten Förderrichtlinie IKZ NRW nach der Bestandskraft des Zuwendungsbescheids regelmäßig die Auszahlung der ersten Hälfte des bewilligten Zuwendungsbetrags durch die Bezirksregierung Detmold an die federführende Kommune.

Als Bewilligungsbehörde der Förderrichtlinie IKZ NRW ist die Bezirksregierung gegen Ende des Zuwendungsverfahrens zudem für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen (Verwendungsnachweisprüfung) zuständig. Der vorlagepflichtige Zeitpunkt des Verwendungsnachweises wurde in der alten Förderrichtlinie auf anderthalb Jahre nach dem Ablauf des Durchführungszeitraums festgelegt; bei der aktuellen Förderrichtlinie ist er gemäß Ziff. 7.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G) nach Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats. Konkret überprüft die Bezirksregierung Detmold bei der Verwendungsnachweisprüfung auf der Grundlage des Sachberichts, ob bei dem geförderten IKZ-Projekt die Zuwendungsvoraussetzungen nach Ziff. 4 der Förderrichtlinie IKZ NRW eingehalten worden sind (vgl. Ziff. 6.5 S. 2 der aktuellen/Ziff. 7.5 S. 3 der alten Förderrichtlinie). Überdies entscheidet die Bewilligungsbehörde – zusätzlich anhand des zahlenmäßigen Nachweises über die tatsächlichen Einnahmen und zuwendungsfähigen Ausgaben (vgl. Ziff. 7.4 ANBest-G) –, inwiefern Zuwendungen zurückzufordern sind (vgl. VVG Nrn. 8.2–8.5, 8.8 zu § 44 LHO NRW) oder welcher Zuwendungsbetrag dem Zuwendungsempfänger noch zusteht, den es nach Ziff. 6.4 S. 3 der aktuellen/Ziff. 7.3 S. 2 der alten Förderrichtlinie auszuzahlen gilt. *Der Bezirksregierung Detmold ist bis Mitte Mai 2023 ein Verwendungsnachweis vorgelegt worden (vgl. Anhang 3, Nr. 11), für den das Prüfergebnis noch aussteht. Bei allen anderen geförderten IKZ-Projekten sind der Bewilligungs- und Durchführungszeitraum noch nicht abgelaufen.*

¹⁵⁶ Vgl. Anhang 3, Nrn. 10, 11/Anhang 4, Nrn. 2, 11 (gefördert); vgl. Anhang 3, Nrn. 12–18 (nicht gefördert)

¹⁵⁷ Vgl. Anhang 3, Nrn. 1–9

5 Diskussion um die zukünftigen Rollen der Bezirksregierung Detmold im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit

5.1 Rechtliche Möglichkeiten

In den folgenden Teilkapiteln 5.1.1 und 5.1.2 werden die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bezirksregierung Detmold im IKZ-Bereich jeweils als aktive, unmittelbar Beteiligte i. S. e. IKZ-Kooperationsmitglieds sowie (als mittelbar Beteiligte) in ihrer Funktion als Aufsichts- oder Bewilligungsbehörde untersucht.

5.1.1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit

Sofern die Bezirksregierung Detmold nach § 29 GkG NRW als untere allgemeine Aufsichtsbehörde für die Genehmigung/Ablehnung von IKZ-Vorhaben zuständig ist, erstrecken sich die Handlungsmöglichkeiten in Abhängigkeit des konkreten staatlichen Rollenverständnisses auf das Ausmaß kooperativer oder klassisch-hierarchischer Tätigkeiten. Bei der staatlich-hierarchischen Intervention der Aufsichtsbehörde besteht für die Bezirksregierung im IKZ-Bereich die Option, Kommunen nach § 4 Abs. 1 2. HS, § 13 GkG NRW zur Bildung eines Zweckverbands (Pflichtverband) oder gemäß § 26 GkG NRW zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen (Pflichtregelung) zu zwingen, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls zur Erfüllung einer durch Gesetz bestimmten kommunalen Pflichtaufgabe dringend geboten ist. Im Gegensatz dazu dominieren bei dem staatlich-kooperativen Rollenbild nach dem hiesigen Verständnis die freiwilligen interkommunalen Kooperationen, bei denen die Aufsichtsbehörde über die Sicherstellung der Gesetzeskonformität (pflichtige Rechtsaufsicht) hinaus deren Zustandekommen und Entwicklung (als Aktivator und Moderator) freiwillig unterstützt.

Als aktive Kooperationspartnerin ist die Bezirksregierung Detmold mangels ihrer Eigenschaft als Kommune entsprechend dem Wortlaut von § 23 Abs. 1, § 27 Abs. 1 GkG NRW bei öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und gemeinsamen Kommunalunternehmen vollständig ausgeschlossen.

Bei kommunalen Arbeitsgemeinschaften (§ 2 Abs. 1 S. 2 GkG NRW) und Zweckverbänden (§ 4 Abs. 2 S. 1 GkG NRW) ist jedoch überdies generell eine Mitgliedschaft anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts möglich. Auch das Land NRW ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, und zwar eine Gebietskörperschaft.¹⁵⁸ Beim Vergleich der beiden vorgenannten Normen fällt allerdings auf, dass „die Länder der Bundesrepublik“ in § 4 Abs. 2 S. 1 GkG NRW explizit vor den „andere[n] Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ als mögliche Zweckverbandsmitglieder angeführt werden.¹⁵⁹ Fraglich ist, ob das Land NRW demzufolge unter die „sonstige[n] Körperschaften [...] des öffentlichen Rechts“ als mögliche Mitglieder kommunaler Arbeitsgemeinschaften i. S. v.

¹⁵⁸ Vgl. Bogumil/Jann (2020), S. 90

¹⁵⁹ Diese Differenzierung zwischen den „originären“ Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) und den sonstigen Körperschaften (Anstalten und Stiftungen) des öffentlichen Rechts als mittelbare Landesverwaltung ist z. B. auch zu finden bei Bogumil/Jann (2020), S. 90, 92f.

§ 2 Abs. 1 S. 2 GkG NRW fällt. So wird beispielsweise in § 14 Abs. 1 S. 2 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) zusätzlich zu den „sonstige[n] Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ (wortgleich mit § 2 Abs. 1 S. 2 GkG NRW) explizit „das Land“ als möglicher Beteiligter der kommunalen Arbeitsgemeinschaft aufgeführt. Da auch im GkG NRW von dieser Differenzierung zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts einerseits und den Ländern als (besondere Gebiets-)Körperschaften andererseits Gebrauch gemacht wird (vgl. § 4 Abs. 2 S. 1, § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GkG NRW), die Länder jedoch nicht in § 2 Abs. 1 S. 2 GkG NRW aufgeführt sind, kann angenommen werden, dass eine Mitgliedschaft des Landes NRW in kommunalen Arbeitsgemeinschaften nicht möglich ist. Dafür spricht neben den vorherigen gesetzsystematischen Erwägungen überdies die historische Begründung des Gesetzentwurfs des GkG NRW, in der von der zwischengemeindlichen Aussprachemöglichkeit „in eng besiedelten Gebieten“¹⁶⁰ im Rahmen kommunaler Arbeitsgemeinschaften ausgegangen wird.

Infolgedessen kann das Land NRW in Kooperationszusammenschlüssen auf der Grundlage des GkG NRW lediglich in Zweckverbänden Mitglied sein. Die Bezirksregierung könnte das Land NRW – welches der Rechtsträger der Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung ist – als seine unmittelbare Landesmittelbehörde vertreten, nicht jedoch selbstständiges Mitglied im Zweckverband sein.¹⁶¹ Ebenso sind beispielsweise die ebenfalls dreistufig aufgebauten Länder Hessen und Rheinland-Pfalz Mitglieder im „Zweckverband Welterbe Oberes Mittelrheintal“ gemäß § 2 Abs. 1 von dessen Verbandsordnung.¹⁶² Als Einschränkung für die Kooperationsmöglichkeit des Landes NRW in Zweckverbänden sind zum einen nach § 4 Abs. 2 S. 1 2. HS GkG NRW die für das Land/die Bezirksregierung geltenden Vorschriften zu beachten, die die Beteiligung an IKZ-Zusammenschlüssen beschränken oder ausschließen können. Zum anderen muss die Grundidee des GkG NRW – die gemeinsame Wahrnehmung einer kommunalen Aufgabe (vgl. § 1 Abs. 1 GkG NRW) – gewahrt bleiben, sodass bei den jeweiligen Kooperationen mindestens auch eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband gemäß § 4 Abs. 1 GkG NRW beteiligt sein muss, dessen Aufgabe(n) in dem Zweckverband gemeinsam wahrgenommen wird/werden.¹⁶³

¹⁶⁰ LT-Drs. 4/23, S. 22

¹⁶¹ Zu den organisatorischen Gegebenheiten der Landesverwaltung vgl. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (o. J.), <https://www.im.nrw>.

¹⁶² Zum Verwaltungsaufbau der Bundesländer vgl. Bogumil/Jann (2020), S. 113. Die Verbandsordnung des Zweckverbands Welterbe Oberes Mittelrheintal ist unter dem Link <https://www.welterbemittelrheintal.de/zweckverband-wom/verband/verbandsordnung> online abrufbar. (Das hessische bzw. rheinland-pfälzische Äquivalent zu der nordrhein-westfälischen Gesetzesvorschrift des § 4 Abs. 2 S. 1 GkG NRW über das Land als Zweckverbandsmitglied befindet sich für Hessen in § 5 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) und für Rheinland-Pfalz in § 2 Abs. 3 KomZG.)

¹⁶³ Vgl. LT-Drs. 4/23, S. 24; vgl. Plüchhahn in PdK NW B-5 (2021), GkG NRW § 4 S. 16f.

5.1.2 Förderrichtlinie IKZ NRW

Da die Bezirksregierung für Zuwendungen nach der Förderrichtlinie IKZ NRW stets zuständige Bewilligungsbehörde ist und in dieser Funktion die Anträge auf Gewährung von Zuwendungen für interkommunale Kooperationsprojekte auf Förderfähigkeit prüft, ist eine aktive Beteiligung der Bezirksregierung Detmold in dem jeweiligen IKZ-Projekt durch den ansonsten entstehenden Interessen- und Aufgabenkonflikt generell ausgeschlossen.

In der Funktion der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde liegt es aber grundsätzlich in ihrem Ermessen, inwiefern sie in dem Zuwendungsverfahren über die Erfüllung ihrer rechtlichen Pflichten (Antragsprüfung, Zuwendungsauszahlung und Verwendungsnachweisprüfung) hinaus den Kommunen unterstützend beisteht. Außerdem haben die zuständigen Mitarbeiter:innen der Bezirksregierungen einen Handlungsspielraum, wie eng sie die Zuwendungsvoraussetzungen bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung auslegen und wie streng sie Verletzungen von Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid, insbesondere der ANBest-G, sanktionieren.

5.2 Zweckmäßigkeit der Handlungsmöglichkeiten

Inwiefern die vorgenannten rechtlichen Handlungsmöglichkeiten für die Bezirksregierung Detmold als wünschenswert angesehen werden, hängt neben dem zugrundeliegenden Rollenverständnis der Landesverwaltung gegenüber den Kommunen und wirtschaftlichen Erwägungen von den tatsächlichen Bedürfnissen der ostwestfälischen IKZ-Beteiligten ab.

Dass Länder praktisch selten Mitglieder in Zweckverbänden sind, lässt sich – sofern nicht ohnehin die rechtliche Einschränkung des § 4 Abs. 2 S. 1 GkG NRW einschlägig ist – unter Bezugnahme auf die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse interkommunaler Zusammenarbeit auch auf mehrfache Weise mit Zweckmäßigkeitserwägungen begründen.¹⁶⁴ Demnach spricht gegen Zweckverbände mit dem Land als Mitglied neben der ungleichen Handlungssituation der Mitglieder zudem oftmals deren unterschiedlicher Handlungsdruck sowie schwer erreichbare einfache und schlanke Strukturen. Außerdem könnte der von den nordrhein-westfälischen Kommunen als am (zweit-)wichtigsten empfundene Erfolgsfaktor des gegenseitigen Vertrauens aufgrund der grundlegend verschiedenen Funktionen und Rollen der Bezirksregierungen/des Landes und der Kommunen sowie die infolgedessen bestehenden Abhängigkeitsverhältnisse außerhalb des Zweckverbands zumindest sehr voraussetzungsvoll sein. Nicht nur organisatorische Probleme und politische Widerstände könnten die Folge sein, sondern für die Bezirksregierung auch die Herausforderung, als vertretendes Zweckverbandsmitglied ihre objektiv-vermittelnde Position als Bündelungsbehörde gegenüber Kommunen beizubehalten und Interessenkonflikte zu vermeiden. Demzufolge ist die Mitgliedschaft des Landes in einem Zweckverband nur in wenigen, speziell gelagerten Einzelfällen möglich und zugleich auch sinnvoll – wie bei dem obigen Beispiel des „Zweckverband[s] Welterbe Oberes Mittelrheintal“ (Kap. 5.1.1), bei

¹⁶⁴ Zu sämtlichen Erfolgsfaktoren und Hemmnissen von IKZ s. o. Kap. 2.4, vgl. gpaNRW (2022), S. 18f., vgl. gpaNRW (2023), S. 19f.

dem durch die Verbindung örtlicher und regionaler Belange sowie durch teils komplexe Handlungsprojekte die Erfüllung der Verbandsaufgabe durch die Mitgliedschaft der Länder voraussichtlich gefördert wird.

Ebenso stellen pflichtige IKZ-Zusammenschlüsse praktisch eine Ausnahme dar.¹⁶⁵ Schließlich bedarf es für einen solchen tiefgreifenden Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht i. S. d. Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einer konkreten schwerwiegenden Begründung.¹⁶⁶ Des Weiteren sprechen auch Zweckmäßigkeitserwägungen gegen derartige aufsichtsbehördliche Weisungen gegenüber Kommunen: Denn für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation müssen alle beteiligten Akteure Nutzengewinne erwarten und sich vertrauen.¹⁶⁷ Das Vorhandensein dieser Voraussetzungen kann der Staat mangels praktischer Nähe und Informationen jedoch, verglichen mit den Kommunen, regelmäßig nicht gleichartig effektiv und effizient beurteilen.¹⁶⁸ Demgemäß haben auch die befragten ostwestfälischen Kommunen positiv hervorgehoben, dass die Bezirksregierung Detmold nicht auf pflichtige interkommunale Zusammenschlüsse, sondern auf die eigenständige IKZ-Entwicklung und -Umsetzung durch die Kommunen setze.¹⁶⁹

Die Bezirksregierung Detmold sollte daher bei der IKZ (weiterhin) auf die Freiwilligkeit der Beteiligten setzen und in Anbetracht der vielfältigen Chancen interkommunaler Kooperationen sowie der großen praktischen Relevanz i. S. e. kooperativen Rollenverständnisses versuchen, die IKZ-Beteiligten bestmöglich zu unterstützen.¹⁷⁰ Konkret sollte die Bezirksregierung aktiv ihre Bündelungsfunktion nutzen, um dazu beizutragen, dass IKZ-Projekte kooperationswilliger Kommunen entstehen und mögliche Hemmnisse für bestehende IKZ-Projekte (vgl. Kap. 2.4.2) verhindert oder verringert werden. Wie dies – verglichen mit den aktuellen Funktionen der Bezirksregierung Detmold – praktisch aussehen könnte und welche Handlungsmöglichkeiten für die Bezirksregierung Detmold explizit bestehen, wird im folgenden Kapitel (5.3) mit Beispielen erläutert.

5.3 Handlungsempfehlungen

Auch, wenn die Bezirksregierung Detmold regelmäßig kein IKZ-Kooperationsmitglied ist, agiert sie durch die in Kapitel 4.3 beschriebenen Funktionen trotzdem in den verschiedenen Entwicklungsphasen des IKZ-Prozesses – von der Ideenfindung für das IKZ-Vorhaben über die Gründung des IKZ-Zusammenschlusses bis hin zu dessen Umsetzung und Evaluierung. Der Großteil der Handlungsmöglichkeiten befindet sich für die Bezirksregierung Detmold mangels ihrer aktiven Mitgliedschaft bei IKZ-Projekten vorwiegend in den Anfangsphasen bis zur formalen Gründung der interkommunalen Kooperation.

5.3.1 Interkommunale Zusammenarbeit bewerben

Zunächst sollte die Bezirksregierung Detmold – mit den Anregungen befragter ostwestfälischer Kommunen übereinstimmend – die Förderrichtlinie IKZ NRW aktiv und direkt gegenüber den Kommunen ansprechen, um das Wissen um diese in den Kommunen zu steigern.¹⁷¹ Schließlich ist das Risiko eines unbewussten, im Regelfall förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns nach VVG Nr. 1.3 zu § 44 LHO NRW für Kommunen bei der Förderrichtlinie IKZ NRW besonders hoch, da die zuwendungsfähigen Ausgaben, wie externe Beratung und Moderation, im IKZ-Prozess häufig sehr frühzeitig anfallen.¹⁷² Wenn die Kommunen die Förderrichtlinie präserter hätten, könnten durch diese ihnen bewussten, günstigeren Rahmenbedingungen zudem die IKZ-Bereitschaft erhöht und praktische Starthemmnisse abgebaut werden.¹⁷³ Schließlich sind nur zwei befragte Kommunen über landesweite Informationsschreiben auf die Förderrichtlinie IKZ NRW aufmerksam geworden, während mindestens fünf Befragte bereits konkrete IKZ-Ideen gehabt haben, als sie von der Förderrichtlinie erfahren haben.¹⁷⁴

Um die zuvor beschriebenen Effekte zu erzielen, sollte die Bezirksregierung die Kommunen digital (z. B. per E-Mail) über die IKZ-Fördermöglichkeit informieren und dabei die wesentlichen Eckdaten des Förderprogramms anführen. Eine inhaltliche Orientierung dafür bietet die Kurzvorstellung dieses Förderprogramms in der Fördermittelbroschüre der Bezirksregierung Detmold.¹⁷⁵ Zur Steigerung der Bekanntheit dieser Fördermittelbroschüre in den Kommunen sollte auf diese außerdem in dem Informationsschreiben (mit einem Link) verwiesen werden. Schließlich kann das dortige Wissen den Kommunen praktisch sehr nutzen und die Transparenz der Förderprogramme für Kommunen erhöhen, denn in ihr werden sämtliche Fördermöglichkeiten der Bezirksregierung Detmold gebündelt.¹⁷⁶ Darüber hinaus sind die dortigen Förderprogramme auf der Homepage der Bezirksregierung nach Themenbereichen sortiert einsehbar.

Zudem sollten in dem Informationsschreiben einige Beispiele geförderter IKZ-Projekte angeführt werden. Diese Anregung wurde auch bei der Befragung geäußert, um in Bezug auf die Förderrichtlinie IKZ NRW grob einschätzen zu können, welche Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt und welche Voraussetzungen an den Vorbildcharakter eines IKZ-Projekts gestellt werden.¹⁷⁷ Auch der Landesbeauftragte für IKZ hat die Möglichkeit in Betracht gezogen, geförderte IKZ-Projekte und dort gewonnene Erfahrungen als Best Practice-Beispiele den nordrhein-westfälischen Kommunen zur Verfügung zu stellen.¹⁷⁸ Mithin wird dem Vorbildcharakter des interkommunalen Kooperationsprojekts für das

¹⁶⁵ Vgl. Schwarting (2021), S. 98

¹⁶⁶ Vgl. LT-Drs. 4/23, S. 23f.

¹⁶⁷ Vgl. Hinz (2018), S. 1493

¹⁶⁸ Vgl. Benz (2019), S. 90f.

¹⁶⁹ Vgl. Anhang 2.4, Codes 90203, 90205

¹⁷⁰ So z. B. auch Bogumil/Holtkamp (2013), S. 51, Hesse (2011), S. 316 und MHKBG (2021a), S. 101. Zu den Chancen durch und praktischer Relevanz von IKZ s. o. Kap. 1.1, 2.4.1, vgl. Anhang 2.4, Codes 301–307.

¹⁷¹ Vgl. Anhang 2.4, Codes 90101, 100104

¹⁷² Vgl. Anhang 3, Spalte 14

¹⁷³ Vgl. Anhang 2.4, Codes 90204, 1102; vgl. Hesse (2011), S. 316

¹⁷⁴ Vgl. Anhang 2.4, Codes 101, 102 (landesweite Informationsschreiben), 103–105

¹⁷⁵ Vgl. Bezirksregierung Detmold (2023), S. 36f.

¹⁷⁶ Zu solchen Wünschen der Kommunen vgl. Anhang 2.4, Codes 100107, 1102.

¹⁷⁷ Vgl. Anhang 2.4, Codes 70601, 707, 90102, 1101

¹⁷⁸ Vgl. Anhang 1.3, Code 601

Handlungspotenzial interkommunaler Zusammenarbeit bei der Bewilligungsentscheidung gemäß Ziff. 4.1 der aktuellen Förderrichtlinie ein besonderer Stellenwert zugemessen. Rechtlich möglich wären die oben beschriebenen Best Practice-Veröffentlichungen durch die unentgeltlichen Nutzungsrechte des Landes an den Ergebnissen der Kooperationsprojekte, über die das Land aufgrund einer stets vorhandenen, entsprechenden Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid verfügt.¹⁷⁹

Aufgrund der vorgenannten Überlegungen ist eine Kurzvorstellung einiger, bisher nach der Förderrichtlinie IKZ NRW bewilligter IKZ-Kooperationen auch auf den Internetseiten der Bezirksregierung und des MHKBD sinnvoll. Darüber hinaus sollte die Bezirksregierung Detmold die (insbesondere Vorteile der) interkommunale Zusammenarbeit – vergleichbar mit der Inhaltsseite des MHKBD – in einer separaten Inhaltsseite unter der Rubrik „(Aufgaben →) Kommunales“ darstellen und in dieser dann auf die Inhaltsseite zur Förderrichtlinie IKZ NRW verweisen.¹⁸⁰ Auf dieser separaten IKZ-Inhaltsseite sollte zudem (mit hinterlegtem Link) auf die Möglichkeit verwiesen werden, über das Onlineportal Interkommunales.NRW die wesentlichen Informationen über NRW-weit bestehende, nach Themengebieten und Kommunen filterbare Best Practice-Beispiele interkommunaler Zusammenschlüsse einzusehen, um so an neue IKZ-Ideen und Ansprechpartner zu gelangen. Eine aktive Bewerbung von IKZ allgemein scheint in Anbetracht der diversen praktischen Verbreitung interkommunaler Kooperationen jedoch nicht notwendig – und entsprechend den nachfolgenden Ausführungen auch nicht ratsam.

5.3.2 Über interkommunale Zusammenarbeit beraten

Der Beginn eines IKZ-Prozesses ist im Regelfall ein kommunales Problem oder ein identifiziertes Optimierungspotenzial, für das seitens der Kommune nach Bewältigungsmöglichkeiten gesucht wird.¹⁸¹ Die konkreten Gründe für die Eingehung eines IKZ-Projekts können derart vielfältig sein, dass es für die Bezirksregierung erst sinnvoll ist, den Kommunen konkrete IKZ-Vorschläge zu unterbreiten, wenn diese für den Einzelfall eine Abwägung der Argumente für und gegen das Eingehen einer IKZ-Kooperation vornehmen und somit eine Lösung mittels IKZ in Betracht ziehen.¹⁸²

Insbesondere in dieser Phase sollte die Bezirksregierung Detmold als beratende Kontaktperson für rechtliche und praktische Fragen der kooperationswilligen Kommunen fungieren. Damit übereinstimmend wird die Tätigkeit der Bezirksregierung Detmold als Auf-

sichtsbehörde auf dessen Internetseite auch als beratend und beaufsichtigend beschrieben.¹⁸³ Denn wenn sich die Kommune bei konkretem IKZ-Interesse frühzeitig mit der Bezirksregierung Detmold in Verbindung setzt, kann die Bezirksregierung auf mögliche praktische Umsetzungshindernisse hinweisen und so beispielsweise verhindern, dass IKZ-Planungen nochmal umfassend geändert und womöglich erneut Gremienbeschlüsse herbeigeführt werden müssen. Darüber hinaus besteht bei geplanten interkommunalen Zusammenschlüssen, die in vergleichbarer Weise bereits von der Bezirksregierung Detmold geprüft und genehmigt worden sind, die Möglichkeit, dass die Rechtssatzungen jener Kooperationszusammenschlüsse als Muster für das beabsichtigte IKZ-Projekt zur Verfügung gestellt werden. Die Bezirksregierung Detmold handelt bereits entsprechend dieser zweckmäßigen Vorgehensweise und sollte diese auch weiterhin im Kontakt mit Kommunen propagieren.¹⁸⁴

Außerdem sollte die Bezirksregierung die kooperationsinteressierten Kommunen als Aufsichtsbehörde in diesem frühen IKZ-Stadium auf die finanzielle Unterstützungsmöglichkeit des Landes nach der Förderrichtlinie IKZ NRW aufmerksam machen, bevor die Planungen dafür schon zu weit fortgeschritten sind. Da die Planungen andererseits aber auch einen bestimmten Entwicklungsstand aufweisen müssen, damit die Bewilligungsbehörde über die Erfüllung der Zuwendungsvoraussetzungen gemäß Ziff. 4 der Förderrichtlinie entscheiden kann, ist auch dort ein beratender Austausch der Bezirksregierung Detmold mit den kooperationsinteressierten Kommunen angebracht – und mithin regelmäßig vorhanden. Damit übereinstimmend wurde die beratend-unterstützende Tätigkeit der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde, insbesondere die Hilfe bei der Antragstellung und die schnelle Rückmeldung auf spezifische Fragen, von den befragten Personen am meisten positiv hervorgehoben sowie als zielführend, sachlich und unkompliziert beschrieben.¹⁸⁵ Sieben der elf befragten Kommunen wünschen sich demnach auch keine aktivere Rolle der Bezirksregierung Detmold als IKZ-Bewilligungsbehörde.¹⁸⁶

Trotzdem sollte die Bezirksregierung Detmold, mit den Anregungen der befragten Kommunen übereinstimmend, Bewilligungshürden frühzeitig ansprechen und gemeinsam mit den Kommunen versuchen, durch Antragsanpassungen eine Ablehnung zu verhindern – sofern die Zuwendung für den Vorhabenträger voraussichtlich einen Anreizeffekt zur Vorhabenverwirklichung hat.¹⁸⁷ In dem kommunikativen Austausch mit den Kommunen

¹⁷⁹ Diese Nebenbestimmung besteht bei der aktuellen Förderrichtlinie IKZ NRW gemäß Ziff. 6.3 lit. b), bei der alten Förderrichtlinie IKZ NRW nach Nr. 2.8 der Anlage 2 (Muster Bewilligungsbescheid).

¹⁸⁰ Die bereits vorhandene Inhaltsseite der Bezirksregierung Detmold zur Umsetzung der Förderrichtlinie IKZ NRW ist in der Rubrik „Organisationsstruktur → Dezernat 31“ sowie über den Link <https://www.bezreg-detmold.nrw.de/wir-ueber-uns/organisationsstruktur/abteilung-3/dezernat-31/umsetzung-der-richtlinie-fuer-auffindbar>. Zur Inhaltsseite des MHKBD über interkommunale Zusammenarbeit gelangt man durch den Link <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/interkommunale-zusammenarbeit>.

¹⁸¹ Vgl. Frick/Hokkeler (2008), S. 67

¹⁸² Vgl. Anhang 2.4, Code 90203; zu den IKZ-Eingehungsgründen von Kommunen s. o. Kap. 2.4.1, vgl. Anhang 2.4, Codes 301–307.

¹⁸³ Vgl. Bezirksregierung Detmold (2022), <https://www.bezreg-detmold.nrw.de>

¹⁸⁴ Mitunter beziehen sich die meisten Verbesserungsvorschläge der Kommunen für die Tätigkeit der Bezirksregierung Detmold im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit auf die finanzielle Förderung (vgl. insbesondere Anhang 2.4, Frage 9), was aber wahrscheinlich auch mit den vorrangigen Berührungspunkten der befragten Personen mit der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde nach der Förderrichtlinie IKZ NRW zusammenhängt.

¹⁸⁵ Vgl. Anhang 2.4, Codes 503, 60151, 60201, 60202, 60203, 90201, 90202 (beratend-unterstützende Handlungen), 501, 502, 505, 508 (Eigenschaften des Verhältnisses/der Kommunikation)

¹⁸⁶ Vgl. Anhang 2.4, Codes 601, 602

¹⁸⁷ Vgl. Anhang 2.4, Codes 514, 515, 60101, 60102, 60104, 702, 90103; zum notwendigen Anreizeffekt einer Zuwendung vgl. Suhl (2022), S. 341.

sollte die Bezirksregierung Detmold zudem versuchen, den Kommunen die teilweise vorhandenen Verzögerungen durch die notwendige Abstimmung mit dem MHKBD zu erklären und damit das diesbezüglich häufig vorhandene Unverständnis sowie den Unmut der Kommunen zu verringern.¹⁸⁸ Die ansonsten vermehrt von den befragten Kommunen geäußerten Hemmnisse im Zuwendungsverfahren – insbesondere den eng gefassten Inhalt der Förderrichtlinie IKZ NRW mitsamt der strengen Auslegung der Zuwendungsvoraussetzungen durch das MHKBD – sollte die Bezirksregierung Detmold dem MHKBD in ihrer Funktion als Vermittlerin zwischen den Kommunen und der Landesregierung mitteilen, soweit die geäußerte Kritik angebracht ist. Schließlich kann diese Kritik zur effektiven, praxisnahen Optimierung des Förderprogramms und des Zuwendungsverfahrens beitragen.¹⁸⁹

Während der Umsetzung von IKZ-Vorhaben verhält sich die Bezirksregierung regelmäßig – außer vor allem bei Rückfragen der Kommunen – im Hintergrund, da die Vorhabenträger den Kooperationszusammenschluss ihren eigenen Bedürfnissen und Wünschen entsprechend entwickeln sollen und regelmäßig auch wollen.¹⁹⁰ Dieses Verhalten sollte daher beibehalten werden.

5.3.3 Nachhaltigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit prüfen¹⁹¹

In der aktuellen Förderrichtlinie IKZ NRW wird die Option einer [teilweisen] Zuwendungsrückforderung nach Ziff. 6.4 S. 5, Ziff. 6.5 S. 2 2. HS für die Bewilligungsbehörde explizit eröffnet, wenn das interkommunale Kooperationsprojekt entgegen Ziff. 4.2 der Förderrichtlinie nicht mindestens fünf Jahre bestehen oder dadurch nicht ein Effizienzgewinn von mindestens 15 %/ein sonstiger gewichtiger Mehrwert erreicht wird. Diese Entscheidung liegt im Ermessen der Bewilligungsbehörde und erfolgt im Regelfall nach dem Ablauf des Bewilligungszeitraums im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Wenn die Bezirksregierung Detmold die Nichterfüllung der Voraussetzungen nach Ziff. 4 der Förderrichtlinie IKZ NRW feststellt, sollte sie bei der Zuwendungsrückforderungs-Entscheidung trotzdem die individuellen Bedingungen der IKZ-Kooperation berücksichtigen, die zu dieser Nichterfüllung geführt haben, anstatt deshalb pauschal eine Zielverfehlung und Zuwendungsrückforderung zu bejahen. So wurde auch im Rahmen der kommunalen Befragung angeregt, dass die Zielerreichung durch die Zuwendung „nicht ausschließlich über die Erfüllung rein formeller Akte definiert werden“¹⁹² sollte.

¹⁸⁸ Zum Unmut/Unverständnis der Kommunen vgl. Anhang 2.4, Codes 511, 512, 703, 70701, 708, 70901, 100105, 100106, 1104.

¹⁸⁹ So auch der Landesbeauftragte für interkommunale Zusammenarbeit (vgl. Anhang 1.3, Code 402), überdies bezogen auf die IKZ-Optimierung allgemein (vgl. Anhang 1.3, Codes 912, 913).

¹⁹⁰ Vgl. Anhang 2.4, Codes 60204, 90205

¹⁹¹ Diese Handlungsempfehlungen beziehen sich nur auf die Funktion der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde nach der Förderrichtlinie IKZ NRW, da sich die Aufsichtstätigkeit nach § 29 GkG NRW auf die Rechtmäßigkeit (und nicht darüber hinaus auch auf die Zweckmäßigkeit) der Kooperation beschränkt (s. o. Kap. 4.3.1). Wie in Kapitel 4.3.2 dargelegt, sind durch die Bezirksregierung Detmold bisher keine Verwendungsnachweisprüfungen nach der Förderrichtlinie IKZ NRW erfolgt.

¹⁹² Zitat aus der Antwort einer Kommune bei Frage 6 (vgl. Anhang 2.4, Code 60105).

Schließlich ist der Fortbestand eines IKZ-Projekts von vielen, mitunter durch die Kommune nur begrenzt beeinflussbaren Faktoren abhängig, weshalb bei den Beteiligten oftmals eine (anfängliche) Unsicherheit über die erfolgreiche, wirtschaftliche Zusammenarbeit besteht.¹⁹³ Dies gilt insbesondere auch für die nach der Förderrichtlinie IKZ NRW geförderten interkommunalen Kooperationsprojekte, da diese entsprechend Ziff. 4.1 der aktuellen Förderrichtlinie neu und zugleich vorbildhaft sowie nicht nur auf unwesentliche Gesichtspunkte beschränkt sein müssen. Außerdem werden die Zuwendungen nach der Förderrichtlinie IKZ NRW regelmäßig für kooperationsvorbereitende Maßnahmen, wie die Beratung und Moderation durch Dritte, gewährt. Aufgrund von dieser professionellen externen Unterstützung ist es jedoch nicht unwahrscheinlich, dass die Kooperationsbeteiligten [frühzeitig] erkennen, dass der erwartete Effizienzgewinn oder sonstige gewichtige Mehrwert bei dem IKZ-Vorhaben ausbleiben wird. Deshalb scheint bei der Zuwendungsrückforderungs-Entscheidung nach der aktuellen Förderrichtlinie im Einzelfall überdies eine entsprechende Anwendung von Ziff. 5.2.2 der alten Förderrichtlinie IKZ NRW, wonach der Zuwendungszweck auch dann erfüllt sein kann, wenn das Kooperationsprojekt aus fachlichen Gründen im Einvernehmen aller Beteiligten vorzeitig beendet wird, geboten. Wenn Kommunen hingegen zu befürchten haben, dass sie ohne das tatsächliche Erfüllen der Anforderungen nach Ziff. 4.2 der Förderrichtlinie IKZ NRW regelmäßig Zuwendungen zurückzahlen haben, würde sie dies vermutlich eher abschrecken, (vor allem freiwillige) IKZ-Vorhaben überhaupt zu realisieren oder die IKZ-Idee in dem ansonsten mit der Zuwendung geplanten Umfang umzusetzen.¹⁹⁴

Sofern im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung hingegen von der Bewilligungsbehörde festgestellt wird, dass die IKZ-Kooperation voraussichtlich über dessen Pflichtdauer hinaus zu Synergieeffekten führen wird, sollte die Bezirksregierung diese Vorteile auch aktiv bei den Kommunen ansprechen. Schließlich sollen die nach der Förderrichtlinie IKZ NRW geförderten interkommunalen Kooperationsprojekte grundsätzlich dauerhaft eingerichtet werden und die kommunale Handlungsfähigkeit stärken. Mithin können die Kommunen die positive Landessicht auf das IKZ-Projekt bei ihrer Argumentation gegenüber der Bürgerschaft und der Politik verwenden, um eine weitergehende Investition finanzieller Mittel in dieses Projekt zu begründen.¹⁹⁵

6 Fazit und Ausblick

Auf der Grundlage der voranstehenden Darstellungen und Erkenntnisse kann in Bezug auf die Fragestellung dieser Arbeit zunächst festgehalten werden, dass die interkommunale Zusammenarbeit in NRW – sowohl aus Sicht der Landesregierung als auch aus Sicht der Kommunen – aufgaben(bereichs)spezifisch auch zukünftig ein bedeutendes Handlungsinstrument darstellen wird. Eine aktive i. S. v. präsenter Detmolder Bezirksregierung im

¹⁹³ Vgl. Anhang 2.4, Codes 415–419; s. o. Kap. 2.4.2

¹⁹⁴ Vgl. Anhang 2.4, Codes 42003, 90204

¹⁹⁵ Zur Bindung finanzieller Mittel als Hindernis nach der Förderphase vgl. Anhang 2.4, Codes 416, 709.

IKZ-Bereich wird aufgrund der rechtlichen Handlungspflichten, insbesondere in der Funktion als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde, weiterhin vorhanden sein. Inwiefern die Bezirksregierung Detmold auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit über ihre rechtliche Verpflichtung hinaus „aktiv“ sein wird, hängt von dem in der Landesverwaltung vorherrschenden Rollenverständnis derselben ab.

Bereits aus Effizienz- und Effektivitätsgründen wird eine Aktivität der Bezirksregierung als Mitglied einer IKZ-Kooperation nach dem GkG NRW wohl auch zukünftig regelmäßig abzulehnen sein.¹⁹⁶ Ebenso sollte die Bezirksregierung Detmold von pflichtigen interkommunalen Zusammenschlüssen fortwährend nur als Ultima Ratio Gebrauch machen. Stattdessen sollte sie i. S. e. kooperativ-beratenden Aufsichts- und Bewilligungsbehörde über das rechtlich verpflichtende Maß hinausgehend aktiv sein, um die Rahmenbedingungen und Verfahrensprozesse interkommunaler Zusammenarbeit sowie insbesondere die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen auf der Grundlage interkommunaler Kooperationen zu optimieren und potenzielle IKZ-Akteure darüber zu informieren. Da von der Bezirksregierung Detmold bereits häufig derartig gehandelt wird, hat die Mehrheit der befragten ostwestfälischen Kommunen auch angegeben, dass sie sich keine aktivere Rolle der Bezirksregierung Detmold als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde für interkommunale Kooperationszusammenschlüsse wünschen würde. Welche Organisations- und Verfahrensroutinen bei der Bezirksregierung Detmold trotzdem in Bezug auf die Bewerbung und Nachhaltigkeitsprüfung interkommunaler Kooperationen sowie bezüglich der Beratung über und während IKZ-Projekte/n noch optimiert werden können/sollten, wurde im Einzelnen in Kapitel 5.3 erläutert.

Der von den ostwestfälischen Kommunen wahrgenommene Verbesserungsbedarf bei IKZ-Projekten, bei denen die unmittelbare Landesverwaltung beteiligt ist, betrifft oftmals die zum Teil unzulängliche aktive Unterstützung seitens der nordrhein-westfälischen Landesregierung. Konkret sehen die Kommunen aus mehreren Gründen eine erneute Anpassung der Förderrichtlinie IKZ NRW für angezeigt und fordern zudem flexiblere Bemühungen, damit die Realisierung synergieerzeugender Kooperationsvorhaben nicht an der restriktiven Förderrichtlinienauslegung der Landesministerien scheitert. Das Land NRW sollte daher anlassbezogen – soweit dies rechtlich möglich ist – eine Pauschalzahlung oder andere Finanzierungs- und sonstige Unterstützungsmöglichkeiten in Betracht ziehen, wenn dadurch ein Kooperationsvorhaben ermöglicht/unterstützt werden könnte, durch welches ein langfristiger Mehrwert für die [beteiligten] Kommunen zu erwarten ist. Auch ein Abbau rechtlicher Hürden durch die Anpassung der Förderrichtlinie IKZ NRW an praktische Gegebenheiten scheint sinnvoll. Inwiefern dies von der Landesregierung vorgesehen ist, ist allerdings ungewiss.

Bereits im Rahmen der hiesigen Befragungen wurden insbesondere durch die praktischen Erfahrungen der Kommunen als wesentliche IKZ-Akteure sinnvolle Handlungsimpulse für die unmittelbare Landesverwaltung festgestellt. Die nordrhein-westfälische Landesverwaltung mitsamt der Bezirksregierung Detmold sollte daher auch zukünftig aufgeschlossen gegenüber der Anpassung eigener Verfahrensweisen sein und den Austausch mit den Kommunen – sowie womöglich mit anderen Bundesländern – suchen, um Optimierungspotenziale zu ergründen und zu realisieren.

¹⁹⁶ Auf die bestehenden, mitunter lohnenden Möglichkeiten vertikaler Verwaltungskooperation abseits des GkG NRW, die in dieser Arbeit nicht näher betrachtet wurden, wird hingewiesen.

Literaturverzeichnis

- Bader, Johann/Ronellenfisch, Michael (2023): BeckOK VwVfG mit VwVG und VwZG. 59. Edition. C.H. Beck, München. Online: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKVwVfG_59%2Fcont%2FBECKOKVWVFG%2ehtm. Abgerufen am 24.05.2023
(zitiert: *Bearbeiter:innen in BeckOK VwVfG*)
- Benz, Arthur (2019): Verwaltung als Mehrebenensystem. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 5. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 87–98
- Bezirksregierung Detmold (2022): Stellung in der Landesverwaltung. Online: <https://www.bezreg-detmold.nrw.de/wir-ueber-uns/die-behoerde/stellung-der-landesverwaltung>. Abgerufen am 10.05.2023
- Bezirksregierung Detmold (2023): Fördermittel 2023. Förderprogramme der Bezirksregierung Detmold [Broschüre]. Detmold. Online: https://www.bezreg-detmold.nrw.de/system/files/media/document/file/broschure_foerderung_bezirksregierung_detmold_digital_version.pdf. Abgerufen am 16.05.2023
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2019): Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 5. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 251–261
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 89–110
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.): Schriftenreihe. Band 1329. Bonn
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2021): Kommunalpolitik. In: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Springer VS, Wiesbaden, S. 442–450
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden
- Brüning, Christoph (2020): Kommunalverfassung. In: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3. 4. Auflage. C.F. Müller, Heidelberg, S. 1–83
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Bonn. Online: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:5:2-98095>. Abgerufen am 30.05.2023
- CDU NRW/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027. Düsseldorf. Online: https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf. Abgerufen am 27.05.2023
- Diaz-Bone, Rainer (2022): Formen des Schließens und Erklärens. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 87–104
- Döring, Nicola (2023): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. 6. Auflage. Springer, Berlin, Heidelberg
- Engel, Uwe/Schmidt, Björn Oliver (2022): Unit- und Item-Nonresponse. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer, Wiesbaden, S. 453–471
- Fietz, Jennifer/Friedrichs, Jürgen (2022): Gesamtgestaltung des Fragebogens. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 1081–1097
- Frick, Hans-Jörg/Hokkeler, Michael (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Texte der KommunalAkademie. Band 4. Bonn
- Friedrichs, Jürgen (2022): Forschungsethik. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 349–358
- Gemeinde Schlangen (2023): Ministerin gibt Startschuss für interkommunale Zusammenarbeit. Online: <https://www.gemeinde-schlangen.de/gemeinde/aktuelles/meldungen/FoerderungInterkulturelleZusammenarbeit.php>. Abgerufen am 22.05.2023
- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) (2022): Überörtliche Prüfung der Stadt Eschweiler im Jahr 2021 – Gesamtbericht. Herne. Online: https://gpanrw.de/sites/default/files/2022-10/Gesamtbericht_Stadt_Eschweiler_2021_Internet.pdf. Abgerufen am 09.05.2023

- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) (2023): Überörtliche Prüfung der Stadt Dinslaken im Jahr 2022 – Gesamtbericht. Herne. Online: https://gpanrw.de/sites/default/files/2023-01/Stadt_Dinslaken_Gesamtbericht_2022.pdf. Abgerufen am 09.05.2023
- Häder, Michael (2019): Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. 4. Auflage. Springer VS, Wiesbaden
- Hesse, Joachim Jens (2011): Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen. Der Fall Niedersachsen. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich. Band 15. Nomos, Baden-Baden
- Hinz, Elmar (2018): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Handbuch Staat. Springer VS, Wiesbaden, S. 1491–1500
- Interkommunales.NRW (o. J.): Interkommunale Zusammenarbeit. Online: <https://interkommunales.nrw/>. Abgerufen am 31.05.2023
- IT.NRW (o. J.): Bevölkerungsvorausberechnung für NRW. Online: <https://www.it.nrw/bevoelkerungsvorausberechnung-nrw>. Abgerufen am 02.05.2023
- Jedinger, Alexander/Michael, Tobias (2022): Intervieweffekte. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 985–996
- Kiepe, Folkert (2010): Erfahrungen und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 143–152
- Köhler, Heinz/Held, Friedrich-Wilhelm/Plückhahn, Detlev u. a. (2021): PdK NW B-5. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) – Kommentar. 9. Fassung. Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden
(zitiert: *Bearbeiter:innen in PdK NW B-5*)
- Kommunal Agentur NRW GmbH (o. J.): Fachnetzwerk Fördermittelakquise. Online: <https://kommunalagentur.nrw/praxis/fachnetzwerk-foerdermittelakquise/>. Abgerufen am 20.05.2023
- Kommunal Agentur NRW GmbH (2023): Interview zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit Frau Ministerin Ina Scharrenbach, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. Online: https://interkommunales.nrw/wp-content/uploads/2023/02/Interview_Ministerin-Scharrenbach_Kommunalagentur-1.pdf. Abgerufen am 08.05.2023
- Mayring, Philipp/Fenzl, Thomas (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 691–706
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Haushaltsplan 2020 Nordrhein-Westfalen. Kapitel 08 200. Online: <https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2020.ges/daten/pdf/2020/hh08/kap200.pdf>. Abgerufen am 08.05.2023
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Haushaltsplan 2021 Nordrhein-Westfalen. Kapitel 08 200. Online: <https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2021.ges/daten/pdf/2021/hh08/kap200.pdf>. Abgerufen am 08.05.2023
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): Haushaltsplan 2022 Nordrhein-Westfalen. Kapitel 08 200. Online: <https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2022.ges/daten/pdf/2022/hh08/kap200.pdf>. Abgerufen am 08.05.2023
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Haushaltsplan 2023 Nordrhein-Westfalen. Kapitel 08 200. Online: <https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2023.ges/daten/pdf/2023/hh08/kap200.pdf>. Abgerufen am 08.05.2023
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (o. J.): Verwaltung auf drei Ebenen. Online: <https://www.im.nrw/themen/verwaltung/strukturen-und-aufgaben/verwaltung-auf-drei-ebenen>. Abgerufen am 10.05.2023
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) (2023a): Digitale Vernetzung der Kommunen weiter stärken – 600.000 Euro Förderung für das Online-Portal Interkommunales.NRW. Online: <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/digitale-vernetzung-der-kommunen-weiter-staerken-600000-euro-foerderung-fuer-das-online-portal-interkommunalesnrw>. Abgerufen am 08.05.2023
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) (2023b): Förderturbo in Kommunen zünden – Landesregierung Nordrhein-Westfalen unterstützt Kommunal Agentur NRW mit rund 270.000 Euro. Online: <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/foerderturbo-kommunen-zuenden-landesregierung-nordrhein-westfalen-unterstuetzt-kommunal-agentur-nrw-mit-rund-270000-euro>. Abgerufen am 08.05.2023
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) (2023c): Geschäftsverteilungsplan des MHKBD (Stand: 15. Februar 2023). Online: <https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2023-02-15-gvp-mhkbd.pdf>. Abgerufen am 24.05.2023
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) (2021a): Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen. Stand und Perspektiven [Broschüre]. Düsseldorf

- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) (2021b): Thomas Hunsteger-Petermann unterstützt interkommunale und regionale Zusammenarbeit. Online: <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/thomas-hunsteger-petermann-unterstuetzt-interkommunale-und-regionale-zusammenarbeit>. Abgerufen am 08.05.2023
- Möhring, Wiebke/Schlütz, Daniela (2019): Die Befragung in der Medien- und Kommunikationswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden
- Oebbecke, Janbernd (2007): Kommunale Gemeinschaftsarbeit. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage. Springer, Berlin, Heidelberg, S. 843–872
- Pitschas, Rainer/Schoppa, Katrin (2011): Kriterien für die Wahl der Rechtsform. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunale Wirtschaft. 3. Auflage. Springer, Berlin, Heidelberg, S. 105–148
- Porst, Rolf (2022): Frageformulierung. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 1099–1113
- Reichard, Christoph (2008): Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.): Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships. KWI Schriften, Band 1. Potsdam Universitätsverlag, Potsdam, S. 61–72
- Reichert, Jo (2016): Qualitative und interpretative Sozialforschung. Eine Einladung. Springer VS, Wiesbaden
- Reichert, Jo (2022): Empirische Sozialforschung und soziologische Theorie. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 69–86
- Rosenfeld, Martin T. W./Bischoff, Ivo/Bergholz, Christian u. a. (2016): Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel. In: Wirtschaft im Wandel, 22. Jahrgang, Heft 1, S. 9–12
- Schmidt, Thorsten Ingo (2020): Kommunale Zusammenarbeit. In: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3. 4. Auflage. C.F. Müller, Heidelberg, S. 84–120
- Schraml, Alexander (2011): Anstalten des öffentlichen Rechts – Kommunalunternehmen. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunale Wirtschaft. 3. Auflage. Springer, Berlin, Heidelberg, S. 173–206
- Schwarting, Gunnar (2021): Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen. Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden
- Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. In: dms – der moderne staat, 5. Jahrgang, Heft 1, S. 105–124
- Seyfried, Markus/Veit, Sylvia (2017): Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Öffentliche Verwaltung. In: Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Springer Gabler, Wiesbaden, S. 631–655
- Stadt Detmold (2023): Wegweisende Partnerschaft zwischen Detmold und Horn Bad-Meinberg. Online: https://www.detmold.de/startseite/news/news-single-view/?no_cache=1&tx_news_pi1%5Bnews%5D=1897&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=7fc4fee491d6461bc93ee7c346a66de0. Abgerufen am 22.05.2023
- Suhl, Christian (2022): Fördermittel. In: Kurth, Peter/Oexle, Anno/Faulstich, Martin (Hrsg.): Praxishandbuch der Kreislauf- und Rohstoffwirtschaft. 2. Auflage. Springer Vieweg, Wiesbaden, S. 327–352
- Wolter, Felix (2022): Sensitive und heikle Themen. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 359–370
- Züll, Cornelia/Menold, Natalja (2022): Offene Fragen. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Auflage. Springer VS, Wiesbaden, S. 1127–1134

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Münster

Studienort Münster

Fachbereich AV/R - Verwaltungsinformatik



Bachelorthesis zum Thema:

Einsatz von Prozesssteckbriefen im ganzheitlichen Prozessmanagement öffentlicher Verwaltungen

Steckbriefanalyse und Darstellung konkreter Einsatzszenarien

Vorgelegt von:

Jannik Harmeling
Kurs: MS I 20/02
Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: jannik.harmeling@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 13.05.2023

Erstgutachter/in: Prof. Dr. Daniel Adams

Zweitgutachter/in: ORR Florian Gilbert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Redaktioneller Hinweis	III
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
1.1 Fragestellung	3
1.2 Aufbau	5
2 Grundlagen des Prozessmanagements	7
2.1 Prozessmanagement	7
2.1.1 Der Prozessbegriff	7
2.1.2 Definitionen und Ziele des Prozessmanagements	8
2.1.3 Aufgaben des Prozessmanagements	9
2.1.4 Operatives und strategisches Prozessmanagement	14
2.2 Prozessmanagement als ganzheitlicher Ansatz	15
2.3 Der Prozessteckbrief als Werkzeug im ganzheitlichen Prozessmanagement	16
2.4 Die PICTURE-Prozessplattform	18
2.4.1 Die PICTURE-Methode	18
2.4.2 Funktionsumfang der PICTURE-Prozessplattform	18
3 Forschungsmethodik zur Untersuchung des Einsatzes von Prozessteckbriefen	23
3.1 Qualifizierung der Untersuchungsobjekte	23
3.2 Dokumente als Informationsbasis	24
3.3 Untersuchungsschritte	25
3.4 Literarische Kategorisierung von Steckbriefattributen	27
4 Identifikation von geeigneten Untersuchungsobjekten	29

4.1 Informationserhebung	29
4.2 Beschreibung der Untersuchungsobjekte	31
5 Steckbriefanalyse	35
5.1 Durchführung der Steckbriefanalyse	35
5.2 Ergebnisse der Steckbriefanalyse	38
5.2.1 Attributkategorien	38
5.2.2 Attributklassen der Einzelattribute	42
5.3 Evaluation der Analyseergebnisse	46
6 Identifikation und Darstellung konkreter Einsatzszenarien	48
6.1 Identifikation von Einsatzszenarien	48
6.2 Darstellung konkreter Einsatzszenarien	50
6.2.1 Prozesspriorisierung	50
6.2.2 Sachstandsermittlung	53
6.2.3 Informationsbereitstellung	54
6.2.4 Abbildung eines internen Kontrollsystems	58
6.2.5 Regelmäßige Qualitätssicherung	59
6.3 Diskussion und Vergleich unterschiedlicher Einsatzszenarien	60
7 Fazit	65
Literaturverzeichnis	67
Anhang	76

Redaktioneller Hinweis

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Formulierungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beispiel einer Prozesslandkarte in KFZ-Betrieb; übernommen aus (Gadatsch, 2020, S. 94)	11
Abbildung 2: Funktionen und Aufgaben des Prozessmanagements; Eigene Darstellung nach (Hilmer, 2016, S. 69–123)	13
Abbildung 3: Grafische Darstellung einer Strukturanalyse in der PICTURE-Prozessplattform aus (PICTURE GmbH, 2019b); Bild zugeschnitten	21
Abbildung 4: Vorgehen der Steckbriefanalyse	38
Abbildung 5: Strukturanalyse zur Reifegradermittlung aus (Wesel-02, Präsentation: Prozessorientierte Reifegradermittlung).....	53
Abbildung 6: Bildausschnitt; Informationsangebot zum Dresen-Pass aus (LHD Dresden, o. J.).....	55
Abbildung 7: Aktuelle Darstellung des Prozess-Dashboard aus Präsentation zum 5. Key-User Treffen der Stadtverwaltung Bocholt am 02.05.2023 aus dem Intranet der Stadt Bocholt.....	56
Abbildung 8: Ausschnitt aus Prozesslandkarte des Kreises Wesel vom 05.06.2023; Um Anmerkungen ergänzt	57
Abbildung 9: Steckbriefattribute zur Risikobewertung aus (Wesel-13, Dokumentation IKS 2022, S. 2)	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Attributkategorien als Ergebnis der Quellenanalyse	28
Tabelle 2: Einwohnerzahlen aus Erhebung vom Statistischen Bundesamt (Statistisches Bundesamt, 2022b, 2022a), Gebietsstand: 31.12.2021	32
Tabelle 3: Beispielhafter Aufbau eines aufbereiteten Beispielsteckbriefes	35
Tabelle 4: Beispiel für Auswertung der Attributkategorien	37
Tabelle 5: Quantitative Auswertung der Kommunen in Attributkategorien	39
Tabelle 6: Quantitative Auswertung der Kommunen in Attributklassen und Anzahl unterschiedlicher Attribute in einer Attributklasse	42
Tabelle 7: Identifizierte und Gruppierte Einsatzszenarien	50
Tabelle 8: Attribute der Nutzwertanalyse des Kreis Wesel.....	51
Tabelle 9: Priorisierungsstufen der Stadt Willich aus (Korzen & van Overbrüggen, 2021)	60

1 Einleitung

In der öffentlichen Verwaltung wurde Prozessmanagement als effizienter Ansatz zur Optimierung von Arbeitsabläufen erkannt. Spätestens seit dem E-Government-Gesetz (EGovG) aus dem Jahr 2013 hat die Verwaltung den Auftrag erhalten, Prozesse, die elektronisch unterstützt werden sollen, zu hinterfragen, zu dokumentieren und zu optimieren (EGovG, §9 Abs. 1).

In einer Studie aus dem Jahr 2020 geben 48% der befragten Verwaltungen an, dass Prozessmanagement für sie einen hohen Stellenwert einnimmt. Bei den befragten Kommunen liegt dieser Wert bei 50%. Obwohl Prozessmanagement einen hohen Stellenwert genießt, haben lediglich 18% der Kommunen ein Prozessmanagement etabliert (Becker et al., 2021, S. 14–15).

Prozessmanagement beschreibt weit mehr als die grafische Darstellung und Optimierung einzelner Prozesse. Es kann als ganzheitliches, strategisches Managementinstrument in einer Organisation genutzt werden (Halsbenning et al., 2019; Knobloch & Weiß, 2014, S. 281; Weber et al., 2021, S. 7). Obgleich Optimierung und Digitalisierung die Hauptzielsetzung des Prozessmanagements darstellen, geht der Mehrwert hierüber hinaus (Becker et al., 2021, S. 15–16). Weitere Mehrwerte sind bspw. eine Steigerung der Transparenz oder die Integration von weiteren Managementsystemen, wie dem Wissens- oder Risikomanagement (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 803).

Aus der oben genannten Studie geht hervor, dass systematisches, organisationsumfassendes Prozessmanagement erst in 37% der Kommunen vorliegt, die Prozessmanagement anwenden (Becker et al., 2021, S. 17). Ein Erklärungsansatz für diese Minderheit ist, dass die Einführung von Prozessmanagement mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist (Neutzner & Löbel, 2020, S. 7).

Für die Einführung eines ganzheitlichen Prozessmanagements ist es erforderlich, eine Vielzahl verschiedener Prozesse zu dokumentieren (Hilmer, 2016, S. 81). Eine vollständige grafische Modellierung jedes einzelnen Prozesses scheint nicht sinnvoll (Gadatsch, 2020, S. 146).

Als Werkzeug, um strukturiert wesentliche Informationen zu Prozessen zu erfassen, können sogenannte Prozesssteckbriefe dienen (Niebisch, 2022, S. 267). Prozesssteckbriefe enthalten Informationen zu Prozessen, wie Fallzahlen, Auslöser oder Prozessverantwortliche. Für Prozesssteckbriefe gibt es keinen einheitlichen Beschreibungsumfang (Gadatsch, 2020, S. 96). Ein Erklärungsansatz ist, dass abhängig vom Einsatzzweck unterschiedliche Anforderungen an Prozessmodelle gestellt werden (Rosemann et al., 2012, S. 59). Zudem wird empfohlen, die erfassten Informationen individuell durch die Organisation festzusetzen (Niebisch, 2022, S. 257).

Im Prozessmanagement können Prozesssteckbriefe zur initialen Dokumentation aller Prozesse in der Organisation verwendet werden (Schwegmann & Laske, 2012, S. 172–174). Dies ist die Voraussetzung für ein ganzheitliches Prozessmanagement (Kapitel 2.1.3, 2.2). Darüber hinaus können Informationen aus der Identifikation auf vielfältige Weise genutzt werden (Halsbenning et al., 2019, S. 258–259).

Modernes, ganzheitliches Prozessmanagement erfolgt softwaregestützt. Es gibt verschiedene, sogenannte Prozessmanagement-Tools, mit einer Vielzahl an Funktionen (Gadatsch, 2020, S. 154). Die dokumentierten Prozesse und Prozesssteckbriefe werden in elektronischen Datenstrukturen gespeichert (Kapitel 2.2). Datenbankbasierte Tools werden empfohlen, da sie Analyse- und Auswertungsfunktionen bieten (Beckmann, 2016, S. 10). Als Software für systematisches Prozessmanagement hat sich in der öffentlichen Verwaltung die PICTURE-Prozessplattform etabliert (Becker et al., 2021, S. 20–21). Die Studie von Becker et al. (2021) gibt an, dass die PICTURE-Prozessplattform mit 29% die am weitesten verbreitete professionelle Prozessmanagement-Software, insbesondere unter Kommunen, in Deutschland ist. Von den Studienteilnehmern, welche Prozessmanagement systematisch in der gesamten Organisation nutzen, verwenden 45% die Software (Becker et al., 2021, S. 20–21).

Eine Darstellung des Einsatzes von Prozessmodellen im Prozessmanagement öffentlicher Verwaltungen wurde durch Beckmann (2016) erarbeitet. Diese

skizziert den Nutzen von Prozessmodellen zur Unterstützung von Managementansätzen, im Rahmen von Informationstechnik und E-Government und zur Unterstützung der Organisationsarbeit. Es werden insgesamt 18 Beispiele aus der kommunalen Praxis geliefert. Die Prozessmodelle sind abhängig vom Einsatzzweck unterschiedlich ausgeprägt. In der Mehrheit der Anwendungsfälle wird, neben Prozesssteckbriefen, eine detailliertere, grafische Darstellung der Prozesse verwendet (Beckmann, 2016). Die Kommunen aus den Beispielen verwenden unterschiedliche Prozessmanagement-Tools. Die PICTURE-Prozessplattform wird in einem Beispiel verwendet (Beckmann, 2016, S. 19–20).

1.1 Fragestellung

Es ist festzuhalten, dass Prozessmanagement in Kommunen einen hohen Stellenwert besitzt. Ein systematisches, ganzheitliches Prozessmanagement fehlt jedoch häufig. Prozesssteckbriefe können als Werkzeug im Prozessmanagement eingesetzt werden und die gewonnenen Informationen bieten über die Identifikation hinaus verschiedene Nutzungsmöglichkeiten.

In der Literatur dargestellte Einsatzszenarien stehen in Verbindung mit unterschiedlichen, auch grafischen Darstellungsformen von Prozessmodellen. Es soll daher eine Fokussierung auf Prozesssteckbriefe stattfinden. Zumal diese keiner einheitlichen Notation unterliegen und die Ausgestaltung vom jeweiligen Einsatzzweck abhängt.

Es besteht zudem ein persönliches Forschungsinteresse am Prozesssteckbrief, da der Autor dieser Arbeit durch Praxistätigkeiten¹ in Kommunalverwaltungen einzelne, unterschiedliche Einsatzmöglichkeiten beobachten konnte.

Die vorliegende Arbeit soll daher zur Beantwortung der nachfolgenden Fragestellung beitragen:

Wie werden Prozesssteckbriefe im Rahmen eines ganzheitlichen, softwaregestützten Prozessmanagements von Kommunalverwaltungen eingesetzt?

Ziel der Arbeit ist es, den praktischen Einsatz von Prozesssteckbriefen im ganzheitlichen, softwaregestützten Prozessmanagement von Kommunen zu untersuchen. Da modernes Prozessmanagement softwaregestützt erfolgt, soll keine softwareunabhängige Betrachtung vorgenommen werden. Überdies ist durch die Software ein direkter Einfluss auf den Einsatz von Prozesssteckbriefen zu vermuten.

Die Beantwortung der Forschungsfrage wird durch die systematische Erhebung und Analyse von Informationen und Dokumenten aus Kommunen angestrebt, die ein ganzheitliches Prozessmanagement umsetzen. Eine Untersuchung anhand von Dokumenten wird als zielführend erachtet, insbesondere, da Steckbriefe als Dokumentation von Prozessen vermutlich bereits vorliegen.

Als Hindernis wird angeführt, dass Prozesssteckbriefe keiner einheitlichen Notation unterliegen, sodass zunächst die Ausgestaltung praktischer

¹ Die Praxistätigkeiten wurden durchgeführt im Rahmen des Bachelorstudiums Verwaltungsinformatik an der HSPV Münster; Bei der Stadtverwaltung Bocholt in den Organisationseinheiten GB 101 „Organisation“ und GB 104 „Digitale Transformation“ vom 22. September 2022 bis zum 22. Dezember 2022; Bei der Kreisverwaltung Wesel in den Organisationseinheiten Fachdienst 10 „Organisationsentwicklung“ und Fachdienst 15 „Kompetenzentwicklung, Digitalisierung und Veränderungsmanagement“ vom 22. Juni bis zum 21. September 2022

Prozesssteckbriefe analysiert werden soll. Weitergehend soll durch die Identifikation und die Darstellung von Einsatzszenarien aufgezeigt werden, wie Prozesssteckbriefe konkret eingesetzt werden.

Es ist nicht vorgesehen, speziell auf das Einsatzszenario der Identifikation einzugehen, da diese zunächst die Voraussetzung für ein ganzheitliches Prozessmanagements darstellt. Von Interesse sind hingegen die Einsatzszenarien, die erst durch die Identifikation von Prozessen und der Dokumentation in Form von Steckbriefen ermöglicht werden. Es steht die konkrete und nachvollziehbare Darstellung der Einsatzszenarien im Fokus und nicht die Bewertung des Nutzens dieser.

1.2 Aufbau

Die vorliegende Bachelorarbeit gliedert sich in sieben Kapitel.

In Kapitel 2 werden die Grundlagen des Prozessmanagements behandelt, einschließlich Definition, Ziele, Aufgaben und Unterscheidung zwischen operativem und strategischem Prozessmanagement. Der ganzheitliche Anspruch des Prozessmanagements wird erläutert, ebenso wie das Werkzeug des Prozesssteckbriefs und dessen Einordnung in ein ganzheitliches Prozessmanagement. Zudem werden relevante Funktionen der PICTURE-Prozessplattform erläutert.

Kapitel 3 entwickelt und präsentiert eine geeignete Methodik zur Beantwortung der Forschungsfrage. Es werden die Anforderungen an ein geeignetes Untersuchungsobjekt aus der Praxis erläutert, sowie die Entscheidung, die Untersuchung auf Dokumente zu stützen. Zudem werden erste Grundlagen für die Untersuchung durch eine literarische Kategorisierung von Informationen in Prozesssteckbriefen geschaffen.

Kapitel 4 beschreibt den ersten Schritt der entwickelten Methodik - die Identifikation geeigneter Untersuchungsobjekte. Es wird auf die Kontaktaufnahme zu verschiedenen Kommunalverwaltungen und die bereitgestellten

Informationen eingegangen. Sechs Kommunalverwaltungen, die als Untersuchungsobjekte dienen, werden vorgestellt.

Kapitel 5 verfolgt die Zielsetzung, ein Verständnis über die Ausgestaltung von Prozesssteckbriefen in Kommunalverwaltungen zu erlangen. Hierzu werden Durchführung und die Ergebnisse einer systematischen Analyse der Prozesssteckbriefe (kurz: Steckbriefanalyse) aus den untersuchten Kommunalverwaltungen beschrieben. Die Ergebnisse der Steckbriefanalyse werden zudem evaluiert und zusammengefasst.

Nach der Steckbriefanalyse werden im Kapitel 6 konkrete Einsatzszenarien aus der Praxis dargestellt. Es wird das Vorgehen und die Durchführung der Identifikation von Einsatzszenarien beschrieben, welche im Anschluss dargestellt werden. Die Einsatzszenarien werden anschließend diskutiert und es wird die Anwendbarkeit in anderen Kommunen thematisiert.

In Kapitel 7 wird ein Fazit gezogen. Es werden die zentralen Untersuchungsergebnisse dargestellt und die wesentlichen Erkenntnisse aus den Ergebnisdiskussionen aufgegriffen. Abschließend wird dargestellt, wie die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage leistet und es erfolgt eine kritische Einordnung der Ergebnisse.

2 Grundlagen des Prozessmanagements

Es werden nachfolgend für die Arbeit relevante Grundlagen des Prozessmanagements eingeführt. Es wird auf Prozessmanagement und ausgewählte Facetten eingegangen. Anschließend wird Prozessmanagement als ganzheitlicher Ansatz beleuchtet. Hierzu wird eine Arbeitsdefinition entworfen. Ferner wird das Werkzeug des Prozesssteckbriefs definiert und eine Einordnung in die Aufgaben des Prozessmanagements vorgenommen. Den Abschluss des Kapitels bildet eine Beschreibung der PICTURE-Prozessplattform.

2.1 Prozessmanagement

Gegenstand des Prozessmanagements sind Prozesse (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 13). Es wird nachfolgend zunächst der Prozessbegriff und anschließend das Prozessmanagement definiert. Es werden die Ziele des Prozessmanagements beschrieben und die Aufgaben des Prozessmanagements erläutert. Zudem wird eine Unterscheidung von strategischem und operativem Prozessmanagement vorgenommen.

2.1.1 Der Prozessbegriff

Für den Begriff des Prozesses liegen in der Literatur zahlreiche Definitionen und Synonyme vor (Gadatsch, 2020, S. 5–8; Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 64–65). Das heutige Begriffsverständnis ist nach Hilmer (2016, S. 30) auf Hammer und Champy zurückzuführen. Diese definieren einen Unternehmensprozess als ein „Bündel von Aktivitäten, für das ein oder mehrere unterschiedliche Inputs benötigt werden und das für den Kunden ein Ergebnis von Wert erzeugt“ (Hammer & Champy, 1994, S. 52).

Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 63–64) nehmen eine Differenzierung von Prozess und Geschäfts- bzw. Unternehmensprozess vor. Ein Geschäftsprozess zeichnet sich demnach insbesondere durch eine Orientierung an den Bedürfnissen des Kunden aus (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 64).

Für die öffentliche Verwaltung definieren Becker, Algermissen und Falk (2009, S. 32) einen Prozess als „die kleinste operationalisierte Einheit einer

Verwaltungsmaßnahme mit einem abgeschlossenen, aufgabenbezogenen Arbeitsergebnis“. Diese merken an, dass die öffentliche Verwaltung anstatt des Prozessbegriffs häufig den Begriff „Vorgang“ verwendet. Allgemein definieren Becker, Algermissen und Falk einen Prozess als „inhaltlich abgeschlossene, zeitliche und sachlogische Abfolge von Aktivitäten..., die zur Bearbeitung eines betriebswirtschaftlich relevanten Objekts notwendig ist“ (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 32, 58). Zum Beispiel ist ein betriebswirtschaftlich relevantes Objekt für den Prozess der Rechnungsprüfung eine Rechnung. Es können weitere Objekte in einen Prozess einfließen (Becker & Kahn, 2012, S. 6).

Für die vorliegende Arbeit wird die allgemeine Prozessdefinition von Becker, Algermissen und Falk (2009) verwendet. Es wird keine Differenzierung zum Begriff des Geschäftsprozesses vorgenommen.

Prozesse können in unterschiedliche Kategorien eingeteilt werden. Nach Becker, Algermissen und Falk wird eine Unterscheidung von Kern-, Führungs- und Supportprozessen vorgenommen (2009, S. 33). Eine Literaturanalyse von Hilmer (2016, S. 38–40) zeigt, dass diese Unterscheidung am häufigsten vorgenommen wird, auch, da inhaltsgleiche, synonyme Begriffe verwendet werden.

Kernprozesse sind Prozesse, deren Aktivitäten und Ergebnisse unmittelbar zur Wertschöpfung der Organisation beitragen. Die Prozesse, die Kernprozesse erst ermöglichen, werden Supportprozesse genannt, wie bspw. die Bereitstellung von Personal. Prozesse, die Planung, Steuerung und Kontrolle betreffen, werden als Führungsprozesse bezeichnet. Diese werden in der Regel von der Verwaltungsführung oder nachgeordneten Organisationseinheiten durchgeführt. Als Beispiel kann die Leitbildentwicklung genannt werden (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 33–39).

2.1.2 Definitionen und Ziele des Prozessmanagements

Hilmer (2016, S. 45–47) leitet den Begriff des Prozessmanagements über den Managementbegriff her. Dieser nennt als Hauptfunktionen des

Managements die Gestaltung, Lenkung und Weiterentwicklung soziotechnischer Systeme. Übertragen auf das Prozessmanagement hat dieses die Aufgabe, Prozesse zu gestalten, zu lenken und weiterzuentwickeln. Die Definition wird darum erweitert, dass die Prozessgestaltung im Sinne einer innerbetrieblichen Optimierung vorgenommen wird und eine Ausrichtung auf Kunden und Stakeholder erfolgt. Außerdem wird durch die Lenkung und Weiterentwicklung von Prozessen der Organisationswert gesteigert (Hilmer, 2016, S. 45–47).

Nach Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 12) zeichnet sich Prozessmanagement ebenfalls durch Kunden- und Stakeholder-Orientierung aus. Außerdem fördert es die operative und strategische Zielerreichung. Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 12) betrachten das Prozessmanagement als „ein integriertes System aus Führung, Organisation und Controlling zur zielgerichteten Steuerung und Optimierung von Geschäftsprozessen“.

Fundamentales Ziel des Prozessmanagements ist die Steigerung von Effizienz und Effektivität durch die Gestaltung von Prozessen (Broekmate & Pickenäcker, 2011, S. 9). Effektive Geschäftsprozesse erfordern, dass diese den Bedürfnissen und Erwartungen des Kunden entsprechen und ebenso zur strategischen und operativen Zielerreichung der Organisation beitragen (Atzert, 2011, S. 39; Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 67). Daher ist Prozessmanagement langfristig zu betreiben, da es die Unterstützung der strategischen Zielerreichung beabsichtigt (Broekmate & Pickenäcker, 2011, S. 9).

Prozessmanagement kann außerdem mit anderen Managementansätzen, wie bspw. Wissens- oder Risikomanagement in einer engen Verbindung stehen und die Umsetzung dieser unterstützt (Beckmann, 2016, S. 3; BMI & BVA, o. J., Kapitel 3.3; Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 32).

2.1.3 Aufgaben des Prozessmanagements

Die Aufgaben des Prozessmanagements nach Hilmer (2016, S. 69–123) werden nachfolgend dargestellt. Ausgehend von den Funktionen der Gestaltung, Lenkung und Weiterentwicklung werden Aufgaben zugeordnet, die

über den Prozesslebenszyklus strukturiert sind. Bedeutsam ist, dass es bei der Durchführung von Aufgaben zur Überschneidung mit unterschiedlichen Funktionen kommen kann. Das Vorgehen ist nicht als streng sequentiell anzusehen, sondern die Aufgaben und Funktionen stehen in einer Wechselwirkung (Hilmer, 2016, S. 53, 69).

Prozessgestaltung

Der Prozessgestaltung werden die Aufgaben der Identifizierung, Modellierung, Dokumentation und Einführung von Prozessen zugeordnet. Zu Beginn der Prozessgestaltung sind die relevanten Prozesse, welche zum Gegenstand des Prozessmanagements werden, zu identifizieren. Die Identifizierung ist die Basis für weitere Aufgaben und Funktionen des Prozessmanagements. Es ist ein wirtschaftliches Vorgehen anzustreben, sodass innerhalb der Identifizierung unterteilt wird in die grundlegende Identifizierung und die Priorisierung. Nach der grundlegenden Identifizierung der Prozesse ist in der Priorisierung auszuwählen, welche Prozesse weitergehend im Detail betrachtet und modelliert werden sollen (Hilmer, 2016, S. 70–71, 75–76). Als Ausgangspunkt für die Prozessidentifikation können im Vorfeld festgelegte Prozessziele dienen (Becker & Meise, 2012, S. 133–134). Die Priorisierung wird durch die Sichtweise der Organisation beeinflusst und es können verschiedene Instrumente verwendet werden (Hilmer, 2016, S. 76).

Für die weiteren Ausführungen ist die Prozessidentifikation von der Priorisierung abzugrenzen. Unter der Identifizierung wird die initiale Erfassung aller Prozesse verstanden, an die sich eine Priorisierung anschließen kann. Die Prozessidentifizierung wird in der kommunalen Praxis auch als „Prozessscreening“ beschrieben (Beckmann, 2016, S. 39; Korzen, 2020).

Im Anschluss an die Priorisierung erfolgt die Modellierung. Diese untergliedert sich in die Phasen Prozessanalyse und Prozessentwurf (Hilmer, 2016, S. 89). In der Prozessanalyse wird der zu modellierende Prozess untersucht. Die Analyseergebnisse dienen als Basis für die darauffolgende Erstellung eines Prozessentwurfes (Gaitanides, 2012, S. 27; Hilmer, 2016, S. 76). Der Detailgrad des Prozessentwurfs sollte in einem passendem Verhältnis zum

angestrebten Nutzen stehen (Hilmer, 2016, S. 80–81). Die Modellierung wird in der Praxis meist durch Software unterstützt (Gadatsch, 2020, S. 154; Gaitanides, 2012, S. 165; Hilmer, 2016, S. 80).

Die Prozessdokumentation hat die Aufgabe, die identifizierten Prozesse und erstellten Modelle strukturiert und verbindlich zu dokumentieren. Als Herausforderung kann die übersichtliche Darstellung der im Vorfeld erzeugten Informationen gesehen werden. Außerdem muss die Aktualität der Prozessdokumentation gesichert werden, um die Prozesse zielgerichtet zu lenken (Hilmer, 2016, S. 81–83).

Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 258) definieren die Prozessdokumentation als „alle Dokumente, die für die Organisation, Controlling und Optimierung des“ Prozessmanagements selbst und der Prozesse erforderlich sind. Ein wichtiger Bestandteil der Prozessdokumentation ist nach diesen die Prozesslandkarte (S. 254). Die Prozesslandkarte ermöglicht einen Überblick über die Prozesse und ihre Abhängigkeiten. Prozesse werden bspw. in die unterschiedlichen Kategorien Kern-, Führungs- und Supportprozess eingeordnet und in einer Grafik dargestellt (Gadatsch, 2020, S. 92–93). Eine beispielhafte Prozesslandkarte ist Abbildung 1 zu entnehmen.

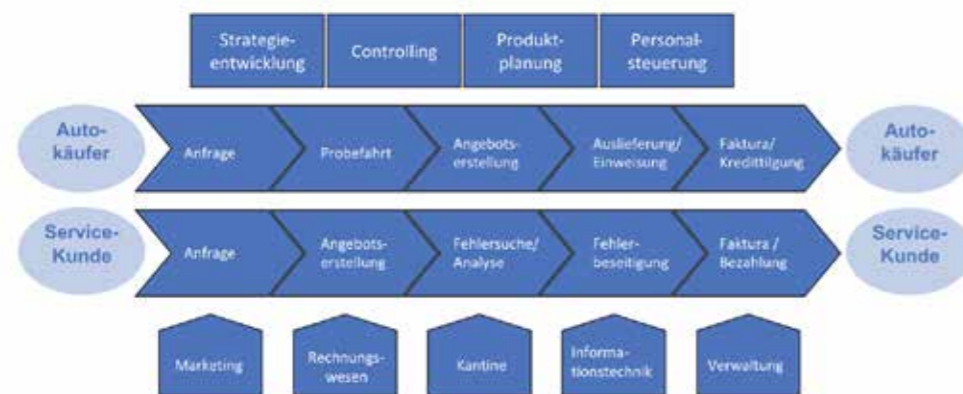


Abbildung 1: Beispiel einer Prozesslandkarte in KFZ-Betrieb; übernommen aus (Gadatsch, 2020, S. 94)

Nachdem die Prozesse modelliert und dokumentiert wurden, ist es Aufgabe der Prozesseinführung, diese in der Organisation zu verankern (Hilmer, 2016, S. 83–85).

Prozesslenkung

Prozesslenkung besteht aus der Planung, Steuerung und Kontrolle von Prozessen. Diese drei Aufgabenfelder werden im Prozessmanagement nicht sequentiell abgearbeitet, sondern bedingen sich gegenseitig (Hilmer, 2016, S. 94). Die Lenkungsfunktion wird dem Prozessmanagement auch von Becker und Kahn (2012, S. 8) attestiert. Ziel der Lenkung ist die Einhaltung und Erreichung eines gewünschten Zustandes, indem sie zur Realisierung von Plänen beiträgt (Hilmer, 2016, S. 52, 101).

Das Aufgabenfeld Prozessplanung ist der Steuerung und Kontrolle vorgelagert. Die Prozessplanung baut auf den Informationen der Prozessgestaltung auf. Es werden Zielgrößen für Prozesse, wie Kosten oder Qualität festgelegt. Außerdem findet die Entwicklung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele statt (Hilmer, 2016, S. 95–98).

Für die Erreichung der in der Planung festgelegten Ziele durch die Umsetzung geeigneter Maßnahmen ist die Prozesssteuerung verantwortlich. Dies erfordert eine „fortlaufend[e] und kontinuierlich[e]“ Steuerung einzelner Prozesse (Hilmer, 2016, S. 99). Es wird die Prozesseffektivität und -effizienz gesichert, indem Vergleiche vorgenommen, Maßnahmen zur Erreichung der Soll-Werte durchgeführt und genügend Ressourcen für die Prozessausführung bereitgestellt werden (Hilmer, 2016, S. 99–100).

Die Prozesskontrolle beschäftigt sich primär mit dem Vergleich von unterschiedlichen Größen, um Abweichungen vom Plan zu erkennen und zu analysieren. Sie steht in direkter Beziehung zur Prozesssteuerung. Um Abweichungen zu identifizieren, werden Vergleiche durchgeführt. Deshalb sind auch die nötigen Informationen für Vergleiche zu ermitteln. Ferner soll Entscheidungsunterstützung geleistet werden. Hierzu können zukunftsgerichtete Prognosen erstellt werden (Hilmer, 2016, S. 101–103). Zuletzt sollen die Entscheidungsträger durch „konkrete Kommunikation der Prozesskontrolle“ in ihrem Verhalten positiv beeinflusst werden (Hilmer, 2016, S. 103).

Gadatsch (2020, S. 66) ordnet, wie Schmelzer und Sesselmann (2020), die Aufgaben der Planung, Steuerung und Kontrolle dem Aufgabenbereich des Prozesscontrollings zu. Dieser stellt fest, dass Prozessmanagement zwingend auf ein Prozesscontrolling angewiesen ist. Als Instrument zur Überwachung der Zielerreichung können Kennzahlen eingesetzt werden (Atzert, 2011, S. 38–41; Gadatsch, 2020, S. 66, 75–82).

Prozessweiterentwicklung

Die Hauptaufgabe der Prozessweiterentwicklung ist die Prozessoptimierung. Für die Prozessoptimierung wird auf den Informationen von Prozessgestaltung- und -lenkung aufgebaut, bspw. werden Prozessmodelle zur Optimierung genutzt. Die Prozesse sollen im Sinne der festgelegten Ziele und hinsichtlich Effektivität und Effizienz weiterentwickelt werden (Hilmer, 2016, S. 110–111). Aus einer empirischen Untersuchung von Hilmer (2016, S. 195–200) geht hervor, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen ein inkrementelles Vorgehen bei der Prozessoptimierung wählt. In der öffentlichen Verwaltung dominiert dieser Ansatz ebenfalls (Neutzner & Löbel, 2020, S. 263).

Eine Übersicht der unterschiedlichen Funktionen und den zugeordneten Aufgaben kann Abbildung 2 entnommen werden.

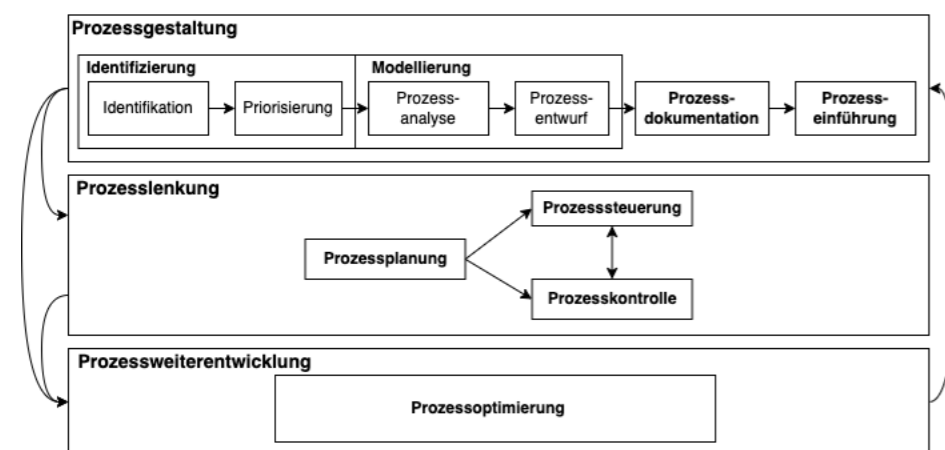


Abbildung 2: Funktionen und Aufgaben des Prozessmanagements; Eigene Darstellung nach (Hilmer, 2016, S. 69–123)

2.1.4 Operatives und strategisches Prozessmanagement

Prozessmanagement fördert die operative und strategische Zielerreichung (Kapitel 2.1.2). Eine Unterscheidung in strategisches und operatives Prozessmanagement liegt dementsprechend nahe.

Die fundamentale Aufgabe des strategischen Prozessmanagements ist, das Prozessmanagement auf den langfristigen Erfolg der Organisation auszurichten und diesen zu sichern (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 103). Die Grundlage stellt die Organisationsstrategie dar, welche die übergeordneten Ziele vorgibt (Hanschke & Lorenz, 2021, S. 12–13). Es wird für das operative Prozessmanagement der „Ziel- und Handlungsrahmen“ vorgegeben (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 107). Als Resultat legt das strategische Prozessmanagement „organisationsweite Standards“ fest (Weber et al., 2021, S. 8). Die Gewichtung von Prozessen, welche mit der Prozesspriorisierung stattfindet, wird zu den Aufgaben des strategischen Prozessmanagements gezählt (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 120–124).

Das operative Prozessmanagement hat nach Hanschke und Lorenz (2021, S. 16) „die Aufgabe, die bestehenden Prozesse bestmöglich abzuwickeln und die vorgegebenen Leistungsziele der Prozesse zu erreichen“. Es werden dementsprechend die einzelnen Prozesse betrachtet und es kann die Aufgabe der Prozessoptimierung zugeordnet werden (Hanschke & Lorenz, 2021, S. 14–15). Durch den Fokus auf die Optimierung wird operatives Prozessmanagement häufig in Projektform durchgeführt (Weber et al., 2021, S. 7–8).

Knobloch und Weiß (2014, S. 281–285) stellen ein Modell für öffentliche Verwaltungen vor, welches die Entwicklung einer Organisation zu einem strategischen Prozessmanagement hin beschreibt. Ein derartiges Prozessmanagement zeichnet sich durch ein softwaregestütztes, kontinuierliches Management aller relevanten Prozesse aus. Als Basis hierfür sind diese Prozesse dokumentiert, Controlling-Systeme etabliert, Verantwortungen für Prozesse

definiert und es wird mittels Kennzahlen gesteuert (Knobloch & Weiß, 2014, S. 284).

2.2 Prozessmanagement als ganzheitlicher Ansatz

Auf Basis der vorherigen Ausführungen soll zunächst erläutert werden, warum Prozessmanagement als ganzheitlicher Ansatz zu verstehen ist.

Der Definition des Prozessmanagements von Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 12; siehe Kapitel 2.1.2) unterliegt die Annahme, dass Prozessmanagement ein ganzheitlicher Ansatz ist. Darunter wird verstanden, dass Prozessmanagement „die gesamte Organisation umfasst und dabei organisatorische, kulturelle, personelle, technische und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt“ (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 12). Ebenfalls sieht Gadatsch (2020, S. 19) das Erfordernis, Prozessmanagement ganzheitlich abzubilden. Dieser schlägt ein integriertes Konzept vor, welches das Prozessmanagement in unterschiedliche Ebenen (strategisch, fachlich-konzeptionell und operativ) unterteilt (Gadatsch, 2020, S. 19–21). Die Integration von „Steuerung und Fortentwicklung der Prozesse in ein übergreifendes System“ ermöglicht die Realisation eines Nutzen über die einzelne Optimierung hinaus (BMI & BVA, o. J., Kapitel 3.3). Auch die KGSt versteht unter dem Prozessmanagement einen „ganzheitlichen Ansatz zur systematischen und kontinuierlichen Gestaltung, Steuerung und Optimierung von Prozessen und zur Steuerung der Organisation“ (Weber et al., 2021, S. 7).

Als notwendige Voraussetzung für ein ganzheitliches Prozessmanagement wird in der Literatur die umfassende Identifizierung der Prozesse benannt (Beckmann, 2018, S. 6; Halsbenning et al., 2019, S. 259; Hanschke & Lorenz, 2021, S. 7; Hilmer, 2016, S. 32, 81; Schwegmann & Laske, 2012, S. 172). Denn ohne das Wissen über die Prozesse ist eine „fundierte Verwaltungssteuerung ausgeschlossen“ (Halsbenning et al., 2019, S. 259). Die Prozessdokumentation ermöglicht es, Schwachstellen, wie Medienbrüche und Liegezeiten, in den Prozessen zu erkennen und es wird Transparenz sichergestellt (Becker, Winkelmann, et al., 2009, S. 14). Becker, Algermissen und Falk

vertreten die These (2009, S. 43–44), „dass der Nutzen von Prozessfassung ... in öffentlichen Verwaltungen überproportional mit dem Anteil des untersuchten Ausschnitts der Gesamtorganisation ansteigt“.

Ein langfristiges, ganzheitliches Prozessmanagement ist softwaregestützt durchzuführen. Die erstellten Dokumentationen sind in einem „zentrale[n] Repository“, datenbankgestützt, zu speichern (Becker et al., 2012, S. 42). Dieses Repository wird auch als „Prozessregister“ bezeichnet (BMI & BVA, o. J., Kapitel 2.3.3; Hirzel, 2013, S. 7; Neutzner & Löbel, 2020, S. 261).

Für die vorliegende Arbeit soll ganzheitliches Prozessmanagement als ein übergreifendes System verstanden werden, welches die Funktionen der Prozessgestaltung, -lenkung und -weiterentwicklung, inklusive ihrer Aufgaben, ausfüllt (Kapitel 2.1.3). Das Prozessmanagement agiert nicht ausschließlich auf den einzelnen Prozess bezogen (operativ), sondern auch unter einer strategischen Ausrichtung und Zielsetzung (strategisch) (Kapitel 2.1.4). Die Voraussetzung für ganzheitliches Prozessmanagement ist eine organisationsumfassende, softwaregestützte Prozessdokumentation.

2.3 Der Prozessteckbrief als Werkzeug im ganzheitlichen Prozessmanagement

Ein Prozessteckbrief dient dem „überblicksartigen Vermitteln bestimmter Prozessmerkmale“ (Niebisch, 2022, S. 267). Prozessteckbriefe sind Kurzbeschreibungen von Prozessen, die Informationen über Prozesse enthalten und aus Merkmalen von Prozessen bestehen (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 254–255). Diese Merkmale werden für die vorliegende Arbeit als Steckbriefattribute (kurz: Attribute) bezeichnet. Informationen, die über Attribute aus einem Prozessteckbrief zu entnehmen sind, werden nachfolgend auch als Steckbriefinformationen bezeichnet.

Die Steckbriefattribute können individuell angepasst werden und es liegt nach Gadatsch (2020, S. 96) keine einheitliche Notation vor. Prozessteckbriefe können für den Gesamtprozess und in der Prozessmodellierung zu jedem Prozessschritt angelegt werden (Gadatsch, 2020, S. 96; Rosemann et

al., 2012, S. 79, 82). Für diese Arbeit wird unter einem Prozesssteckbrief der Steckbrief für einen Gesamtprozess verstanden.

Der Prozesssteckbrief lässt sich als Werkzeug den Aufgaben des Prozessmanagements zuordnen (Kapitel 2.1.3). Schwegmann und Laske (2012, S. 172–173) beschreiben den Einsatz von Prozesssteckbriefen in der Identifizierung zur groben Erfassung der vorhandenen Prozesse. Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 254–256) führen Prozesssteckbriefe zur Beschreibung von Prozessen als Teil der Prozessdokumentation an. Diese schlagen ein Konzept zur Einführung von Prozessmanagement vor, in welchem Prozesssteckbriefe ebenfalls als Teil der Identifizierung erstellt werden (Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 761–763). Gadatsch (2020, S. 87) ordnet Steckbriefe den Modellierungsmethoden zu. Dieser beschreibt Prozesssteckbriefe als Ergänzung einer Prozesslandkarte, die weitere Informationen zu Prozessen enthalten (Gadatsch, 2020, S. 96–97). Ferner nennt Hilmer (2016, S. 81) Prozesssteckbriefe als eine Darstellungsvariante für eine leitfadenorientierte Darstellungsform, welche er zur Prozessdokumentation empfiehlt. Prozesssteckbriefe werden somit primär in der Funktion der Prozessgestaltung eingesetzt werden, insbesondere in der Prozessidentifikation.

Die Informationen der Prozessgestaltung stellen die Basis für Lenkung und Weiterentwicklung der Prozesse dar (Kapitel 2.1.3). Informationen aus Prozesssteckbriefen können als Grundlage für verschiedenste Steuerungsaktivitäten verwendet werden (BMI & BVA, o. J., Kapitel 2.3.4). Nach Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 255–257) sind bestimmte Steckbriefattribute, Voraussetzung für die Integration verschiedener Managementsysteme mit dem Prozessmanagement.

2.4 Die PICTURE-Prozessplattform

Das nachfolgende Kapitel beschäftigt sich mit der PICTURE-Prozessplattform, da für eine softwareabhängige Betrachtung von Einsatzszenarien Kenntnisse über das Prozessmanagement-Tool benötigt werden. Es wird zuerst die PICTURE-Methode erläutert. Anschließend werden die relevanten Funktionen der PICTURE-Prozessplattform (kurz Prozessplattform) beschrieben (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 191).

2.4.1 Die PICTURE-Methode

Die Prozessplattform wurde als Software zur Unterstützung der PICTURE-Methode entwickelt (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 191). Das Kernstück der PICTURE-Methode ist die speziell für die öffentliche Verwaltung entwickelte Modellierungssprache PICTURE, welche zur Prozessdarstellung über verwaltungsspezifische Prozessbausteine verfügt, bspw. „Dokument archivieren“ (Rosemann et al., 2012, S. 79–81). Neben der Modellierung wird in Verbindung mit der PICTURE-Methode ein Vorgehen zur Durchführung von Modellierungsprojekten beschrieben (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 99, 208; Becker, Winkelmann, et al., 2009, S. 81). Das Vorgehen sieht ebenfalls eine Prozessidentifizierung vor und zielt auf Nutzung und kontinuierliche Pflege der identifizierten Prozesse ab (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 208).

2.4.2 Funktionsumfang der PICTURE-Prozessplattform

Die Prozessplattform ist eine webbasierte Software und auf Verwaltungsprozesse spezialisiert. Sie bietet neben der detaillierten, grafischen Modellierung von Prozessen, die Möglichkeit, Steckbriefattribute in Prozesssteckbriefen zu erfassen (Becker, Algermissen & Falk, 2009, Kapitel 3.6; PICTURE GmbH, 2019c; Rosemann et al., 2012, S. 79). Die dokumentierten Prozesse werden in einem Prozessregister gespeichert. Dieser ist in Ordnern strukturiert, durchsuchbar und Prozesse können nach unterschiedlichen Merkmalen, wie bspw. der Organisationseinheit, sortiert werden (Becker, Algermissen & Falk, 2009, S. 179, 192–194; PICTURE GmbH, 2020c). Die Plattform

verfügt über eine automatische Versionierung für Prozesse und weitere Objekte (PICTURE GmbH, 2019e).

Steckbriefattribute

Steckbriefattribute können in der Software individuell konfiguriert werden (PICTURE GmbH, 2022a). Einzelne Attribute werden in Attributgruppen zusammengefasst (PICTURE GmbH, 2022a, Abschn. Attributgruppen). Attributgruppen dienen der Übersichtlichkeit und Strukturierung von Attributen.

Ein Steckbriefattribut setzt sich zusammen aus der „Attributbezeichnung“, dem „Attribut-Typ“ und „Attribut-Wert(en)“. Die Attributbezeichnung ist der Name des Attributs. Der Attribut-Wert ist der Inhalt des Attributs, welcher den Vorgaben des jeweiligen Attribut-Typs unterliegt. Dieser wird auch als Datentyp des Attributs bezeichnet. Die Software stellt verschiedene Attribut-Typen zur Verfügung, die unterschiedliche Funktionen erfüllen. Mögliche Datentypen sind bspw. Freitext, Verschlagwortung, Einfachauswahl, Mehrfachauswahl, Numerischer Wert und Verknüpfung mit anderen Informationsobjekten (PICTURE GmbH, 2022a, Abschn. Attribute vom Typ „Referenz“, 2022d).

Bestimmte Steckbriefattribute können nicht angepasst werden. Insbesondere diese Attribute: Bezeichnung (des Prozesses), Verantwortliche Organisationseinheit, Erbrachte Leistung und Verwendete Fachverfahren (PICTURE GmbH, 2022a, Abschn. Einschränkungen der Anpassbarkeit). Die Bezeichnung wird direkt bei Anlage des Prozesses festgelegt (PICTURE GmbH, 2022e, Abschn. Prozess und Prozesslandkarte anlegen).

Prozesslandkarte

In der Plattform können interaktive, digitale Prozesslandkarten erstellt werden. Diese ermöglichen es, Abhängigkeiten unterschiedlicher Objekte mittels verschiedener Symbole, wie bspw. Prozess, Prozessgruppe oder Organisationseinheit abzubilden. Durch Interaktion („Mausklick“) mit den Objekten können weitere Informationen, wie beispielsweise die Attribute eines Prozesses aufgerufen werden (PICTURE GmbH, 2019f). Beispiele können (PICTURE GmbH, 2019d) entnommen werden.

Prozesskontexte

Über Attribute können bestimmte Informationsobjekte verknüpft werden. Eine Art dieser Informationsobjekte sind Prozesskontexte. Prozesskontexte können als Datentyp eines Attributes festgelegt werden und ermöglichen die Verknüpfung von Prozessen über die Steckbriefattribute mit festgelegten Hierarchien, wie bspw. Organisationseinheiten oder Softwareprodukten. Prozesskontexte werden gesondert angelegt und es sind bestimmte Kontext-Kataloge vorgegeben bspw. Dokumente, Software, Hardware oder Organisationseinheiten und Stellen (PICTURE GmbH, 2019g, 2022a). Ein einzelnes Objekt in einem Prozesskontext-Katalog wird nachfolgend als Prozesskontext-Element bezeichnet. Die Hierarchie der Prozesskontext-Elemente folgt einer Baumstruktur. Zum Beispiel:

- Hardware (Ebene 0)
 - Drucker (Ebene 1)
 - Arbeitsplatzdrucker (Ebene 2)
 - Eingabegeräte
 - Maus
 - Tastatur

Die Verknüpfung von Kontexten und Steckbriefen ermöglicht unterschiedliche Auswertungsmethoden und kann zur Strukturierung der Prozesse im Prozessregister verwendet werden.

Analysefunktionen

Eine einfache Analysefunktion stellt ein Filterbündel dar. Es ermöglicht eine kombinierte Filterung des Prozessregisters anhand von festgelegten Kriterien. Ein Filterbündel kann bspw. alle Prozesse suchen, in denen zwei unterschiedliche Attribute jeweils einen bestimmten Attribut-Wert besitzen (PICTURE GmbH, 2021a).

Als weitere Analysefunktionen für eine bestimmte Auswahl oder alle Prozesse des Prozessregisters auf Basis von Steckbriefattributen wird die Nutzwert- und Strukturanalyse angeboten (PICTURE GmbH, 2020b). Die Nutzwertanalyse kann bspw. zur Prozesspriorisierung genutzt werden. Es ist hervorzuheben, dass die auszuwertenden Attribute über den Datentyp Einfachauswahl, Mehrfachauswahl, Zahl oder Zeit verfügen müssen. In der

Nutzwertanalyse wird abhängig vom Wert des Attributs eine Gewichtung und Punktzahl vergeben. Über eine vordefinierte Berechnung wird für die ausgewählten Prozesse ein Nutzwert berechnet. Über diesen Nutzwert kann bspw. ermittelt werden, welche Prozesse für eine Optimierung in Frage kommen (PICTURE GmbH, 2019h).

Die Strukturanalyse wertet die Ausprägung eines Steckbriefattributs für eine beliebige Anzahl an Prozessen aus. Die Auswertung wird über ein weiteres Attribut gruppiert. Zum Beispiel kann über die Strukturanalyse in einem Balkendiagramm dargestellt werden, wie viele Prozesse pro Organisationseinheit ein hohes Optimierungspotenzial aufweisen (Abbildung 3). Für die Analyse werden zwei Steckbriefattribute benötigt. Ein Attribut mit dem Datentyp Prozesskontext bspw. Organisationseinheit und ein Attribut, welches die Auswertung der Prozesse vorgibt. Dieses Attribut muss über den Datentyp Zahl, Einfachauswahl oder Zeit verfügen, wie bspw. das Attribut *Strukturierungsgrad* mit den Ausprägungen „unstrukturiert“, „strukturiert“, „teilstrukturiert“ und „Keine Angabe“ (PICTURE GmbH, 2019b).

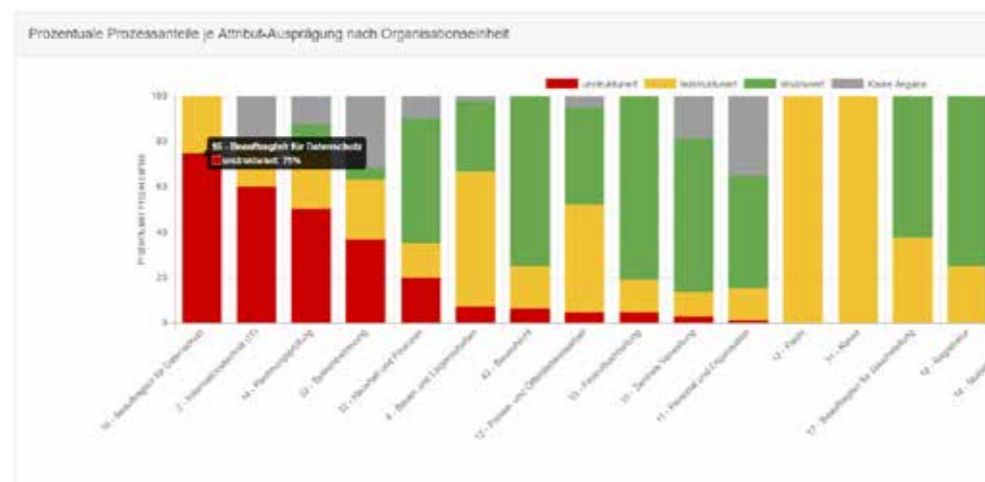


Abbildung 3: Grafische Darstellung einer Strukturanalyse in der PICTURE-Prozessplattform aus (PICTURE GmbH, 2019b); Bild zugeschnitten

Import- und Exportfunktionen

Neben den Analysefunktionen verfügt die Software über Import- und Exportfunktionen (PICTURE GmbH, 2020a, 2021b). Speziell für Prozesssteckbriefe wird eine Exportfunktion angeboten. Diese Funktion ermöglicht den

Export einer beliebigen Anzahl an Prozesssteckbriefen in eine Excel-Tabelle. Jeder Prozess stellt eine Zeile dar und jedes Attribut eine Spalte (PICTURE GmbH, 2019a).

Ebenfalls ist eine Importfunktion für Prozesssteckbriefe mit Hilfe von Excel-Tabellen integriert. Diese Funktion kann zur Aktualisierung von Steckbriefen und zur Erzeugung von neuen Steckbriefen genutzt werden. Als typischer Anwendungsfall für die Funktion wird das anfängliche Einspielen von Steckbriefen im Anschluss an die Prozessidentifikation genannt. (PICTURE GmbH, 2020d).

3 Forschungsmethodik zur Untersuchung des Einsatzes von Prozesssteckbriefen

Ziel der Arbeit ist es, den Einsatz von Prozesssteckbriefen im ganzheitlichen Prozessmanagement von öffentlichen Verwaltungen zu untersuchen. Nachfolgend wird das methodische Vorgehen, welches zur systematischen Beantwortung der Forschungsfrage angestrebt wird, beschrieben. Außerdem wird erörtert, warum sich die Untersuchung auf Dokumente und Informationen aus der Praxis stützen soll.

3.1 Qualifizierung der Untersuchungsobjekte

Es sind zunächst geeignete Kommunen für die Untersuchung zu bestimmen. Voraussetzung ist, dass eine organisationsweite Prozessidentifikation stattgefunden hat oder umgesetzt wird (Kapitel 2.2). Befindet sich eine Prozessidentifikation noch in der Umsetzung, ist eine ganzheitliche Ausrichtung erforderlich. Da die erfassten Steckbriefattribute generell vor der Identifikation festgelegt werden, wird angenommen, dass diese auch in Hinblick auf ein ganzheitliches Prozessmanagement untersucht werden können. Durch die Berücksichtigung von Kommunen, die sich noch in der Umsetzung befinden, wird eine größere Untersuchungsmenge erwartet. Gestützt wird diese Annahme dadurch, dass Prozessmanagement nach einer Studie von Becker et al. (2021, S. 14–15) erst in 18% der Kommunalverwaltungen etabliert ist, aber zusätzliche 35% an einem Projekt zur Einführung arbeiten.

Eine vorherige Einschränkung in Bezug auf die Größe der Kommune wird nicht vorgenommen. Zur Ergebniseinordnung soll die KGSt-Größenklasse (*KGSt / Größenklassen*, o. J.) und die Einwohnerzahl für das jeweilige Untersuchungsobjekt benannt werden. Die Namen der Verwaltungen sollen nicht anonymisiert werden, da beim Lesenden möglicherweise ein Interesse besteht, Informationen zum Einsatz der Steckbriefe bei den Untersuchungsobjekten anzufragen.

3.2 Dokumente als Informationsbasis

Die Untersuchung des praktischen Einsatzes von Prozesssteckbriefen bedarf einer geeigneten Informationsgrundlage. Eine Hauptaufgabe des Prozessmanagements ist die Dokumentation von Prozessen. Prozesssteckbriefe sind eine Variante dieser Dokumentation. Das strategische Prozessmanagement legt zudem Standards fest und definiert Rahmenbedingungen (Kapitel 2.1.3, 2.1.4). Als Resultat sind eine Vielzahl von Dokumenten zu vermuten, die über das Prozessmanagement in öffentlichen Verwaltungen vorliegen.

Der Dokumentenbegriff soll für die Arbeit weit ausgelegt werden. Nach Hoffmann (2018, S. 99–101) können in Abhängigkeit des Forschungsfelds unterschiedlichste Interpretationen des Begriffes vorliegen. In der Methodenliteratur sind daher häufig Beispiele zu finden (Hoffmann, 2018, S. 99–101). Als ein Definitionsmerkmal wird dennoch gesehen, dass ein Dokument „als Einheit wahrnehmbar, speicherbar bzw. archivierbar und abrufbar sein“ muss (Döring & Bortz, 2016, S. 534).

Zur Überprüfung, ob in der Verwaltungspraxis Dokumente über den Untersuchungsgegenstand vorliegen, wurde eine Vorabfrage in den Kommunen Stadt Bocholt und Kreis Wesel durchgeführt. Der Autor dieser Arbeit konnte während einer dreimonatigen Praxistätigkeit im Fachdienst 10 „Organisationsentwicklung“ und Fachdienst 15 „Kompetenzentwicklung, Digitalisierung und Veränderungsmanagement“ des Kreises Wesel² ein ganzheitliches Prozessmanagement beobachten, sodass auch an diesen Kontakt angeknüpft wurde. Durch die Vorabfrage konnten weitere Kontaktdaten von Ansprechpartnern in voraussichtlich geeigneten Verwaltungen ermittelt werden. Ergänzend hierzu konnten Präsentationen, Dienstordnungen, Artikel

² durchgeführt vom 22. Juni bis zum 21. September 2022 im Rahmen des Bachelorstudiums Verwaltungsinformatik an der HSPV Münster

und Handbücher über das Prozessmanagement einzelner Kommunen recherchiert werden (Algermissen & Korzen, 2021; Korzen, 2020; Korzen & van Overbrüggen, 2021; Kreis Wesel, 2022; Kück et al., 2021; Landeshauptstadt Dresden, 2015). Daher wird eine Untersuchung anhand von Dokumenten aus der Praxis angestrebt.

3.3 Untersuchungsschritte

Es soll systematisch aufgezeigt werden, wie Prozesssteckbriefe in der Praxis im Rahmen eines ganzheitlichen Prozessmanagements eingesetzt werden. Inhaltlich ist das angestrebte Vorgehen als Dokumentenanalyse einzuordnen. Eine Dokumentenanalyse umfasst zunächst eine zielgerichtete, systematische und regelgeleitete Sammlung und Archivierung von vorhandenen (...) Dokumenten (Döring & Bortz, 2016, S. 537). Anschließend ist das gesammelte Material aufzubereiten und kann unter qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten ausgewertet werden (Döring & Bortz, 2016, S. 533–539). Ein erheblicher Vorteil der Dokumentenanalyse ist ein geringer Eingriff in die organisationalen Abläufe der der Untersuchungsobjekte (Schmidt, 2017, S. 445). Da für die Sammlung von Dokumenten eine Kontaktaufnahme zu den Untersuchungsobjekten angestrebt wird, sollen die durch die Kontaktaufnahme generierten Informationen mit in die Untersuchung einbezogen werden. Dies widerspricht dem reinen Ansatz der Dokumentenanalyse, welcher lediglich auf vorhandene Dokumente abzielt (Döring & Bortz, 2016, S. 534).

Die Untersuchung soll einem inkrementellen Vorgehen unterliegen. Hierzu wurden die folgenden Untersuchungsschritte mit unterschiedlichen Schwerpunkten festgelegt.

a) Vorliegen eines ganzheitlichen Prozessmanagements

Um das jeweilige Untersuchungsobjekt zu qualifizieren, ist zunächst zu ermitteln, ob ein ganzheitliches Prozessmanagement vorliegt. Als Kriterium, ob ein ganzheitliches Prozessmanagement vorliegt, dient die übergreifende

und umfassende Prozessidentifikation (Kapitel 3.1). Hierzu kann bspw. der Stand der Prozessidentifikation ermittelt werden.

b) Steckbriefanalyse - Verständnis über Ausgestaltung kommunaler Prozesssteckbriefe

Sofern ein ganzheitliches Prozessmanagement vorliegt, ist im nächsten Schritt zu untersuchen, wie die Steckbriefe im Konkreten ausgestaltet sind. Zur Erfassung dieser Informationen wird die Durchführung eine Steckbriefanalyse angestrebt. Als Grundlage für die Steckbriefanalyse sollen Beispielsteckbriefe analysiert werden. Als Beispielsteckbrief sind die Informationen zu verstehen, die zu jedem identifizierten Prozess erfasst werden, so dass eine übergreifende, vom Einzelprozess unabhängige Betrachtung ermöglicht wird. Um Gemeinsamkeiten zwischen den Steckbriefen zu identifizieren, sollen die einzelnen Attribute zunächst in Kategorien eingeordnet werden. Durch eine Zuordnung von Kategorien wird eine inhaltliche Zusammenfassung der einzelnen Attribute angestrebt. Ferner soll die Identifikation von Besonderheiten und Gemeinsamkeiten erleichtert werden. Die weiteren Überlegungen zur Kategorienbildung sind dem nachfolgenden Kapitel zu entnehmen (Kapitel 3.4).

c) Einsatzszenarien darstellen

Im abschließenden Schritt sollen konkrete Einsatzszenarien der untersuchten Kommunen identifiziert und dargestellt werden. Von Interesse sind die Einsatzszenarien, die erst durch die Identifikation von Prozessen und der Dokumentation in Form von Steckbriefen ermöglicht werden (Kapitel 1.1). Unter dem Begriff Einsatzszenario wird auch verstanden, dass für das Verständnis nötige Hintergrundinformationen, mit in die Darstellung einfließen. Als Grundlage dient eine systematische Untersuchung der erhobenen Informationsgrundlage aus den untersuchten Kommunen. Das im Vorfeld gewonnene Verständnis über die Ausgestaltung der Prozesssteckbriefe soll ebenfalls berücksichtigt werden.

3.4 Literarische Kategorisierung von Steckbriefattributen

Für die Steckbriefanalyse wird eine Kategorienbildung angestrebt. Dazu sollen nachfolgend Kategorien festgelegt werden.

In der Literatur werden unterschiedliche typische Inhalte und Steckbriefattribute benannt (Gadatsch, 2020, S. 96; Schmelzer & Sesselmann, 2020, S. 254–255; Schwegmann & Laske, 2012, S. 172–173; Weber et al., 2021, S. 30). Um fundiert zu sinnvollen Kategorien zu gelangen, werden im Folgenden Quellen zum Prozessmanagement analysiert, die Inhalte von Prozesssteckbriefen benennen. Die Literaturrecherche ergab in Summe acht Quellen. Eine Auflistung der untersuchten Quellen kann dem Anhang entnommen werden (Anhang 1.1). Von den untersuchten Quellen weisen fünf von acht Quellen einen spezifischen Bezug zur öffentlichen Verwaltung auf. Ziel der Untersuchung soll es sein, typische Kategorien zu erkennen.

Zu Beginn der Analyse wurden die ermittelten Attribute aufgelistet. Anschließend sind Kategorien gebildet worden, indem die Anzahl der Benennungen ausgewertet wurde. Als Zuordnungskriterium ist nicht die wörtliche, sondern die inhaltliche Übereinstimmung der Attribute betrachtet worden. Die Ergebnisse sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen (Tabelle 1). Eine Version der Auswertung mit den weiteren Begriffsausprägungen befindet sich im Anhang (Anhang 1.2).

Attributkategorie	Nennungen
Prozessname	7
Informationen zur Prozessverantwortlichkeit	7
Kennzahlen	7
Beteiligte (extern und intern: z.B. Kunden, Lieferanten, Stakeholder)	7
Prozessbeschreibung	5
Prozesstyp (z.B. Kern-, Support oder Unterstützungsprozess)	5
IT-Unterstützung	5
Input und Output	4
Ziele des Prozesses	3
Rechtliche Grundlage	3
Prozessobjekt	2
Risiken	2
Informationen über Aktualität der Dokumentation	2

Tabelle 1: Attributkategorien als Ergebnis der Quellenanalyse

Den Auswertungsergebnissen ist zu entnehmen, dass, neben dem Prozessnamen, insbesondere Informationen zur Prozessverantwortlichkeit, Kennzahlen und Beteiligte in der Literatur als häufige Bestandteile von Prozesssteckbriefen vorkommen. Außerdem ist zu erwähnen, dass die rechtliche Grundlage sowie die Risiken ausschließlich in Quellen mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung benannt werden. Attribute, die nicht mehrfach benannt wurden, können im Anhang eingesehen werden (Anhang 1.3).

4 Identifikation von geeigneten Untersuchungsobjekten

Im nachfolgenden Kapitel wird die Identifikation von geeigneten Untersuchungsobjekten aus der Praxis beschrieben. Es wird die Informationserhebung thematisiert, welche sich in die Kontaktaufnahme zu den Untersuchungsobjekten und nachfolgend einer Beschreibung der bereitgestellten Informationsbasis untergliedert. Anschließend werden die Untersuchungsobjekte vorgestellt. Die Vorstellung ist gleichzeitig das Ergebnis des ersten Untersuchungsschritts, welcher darin besteht, die untersuchten Kommunen für den Untersuchungsgegenstand zu qualifizieren (Kapitel 3.3).

4.1 Informationserhebung

Zur Informationserhebung wurden ausgewählte Kommunalverwaltungen kontaktiert und es wurde vorab erfragt, ob praktische Informationen und Dokumente zum Forschungsgegenstand vorliegen.

Der Kontakt erfolgte zunächst telefonisch. In dem Gespräch konnte die Zielsetzung erläutert werden und es wurde erfragt, ob die Voraussetzungen für ein ganzheitliches Prozessmanagement erfüllt sind, um ungeeignete Verwaltungen auszuschließen. Anschließend ist eine schriftliche Anfrage per E-Mail gestellt worden, in der einleitend kurz die Zielsetzung der Arbeit erläutert wurde. Danach wurde anhand der Untersuchungsschwerpunkte dargestellt, welche Dokumente für eine Untersuchung von Interesse sind.³ Eine exemplarische Anfrage ist dem Anhang zu entnehmen (Anhang 2.1). Es wurde die Möglichkeit eingeräumt, sofern bestimmte Informationen nicht in Dokumentenform vorliegen, ergänzend ein unstrukturiertes Interview

³ Bei der Stadt Dresden wurde die Anfrage direkt versendet. Hier konnte bereits aus der Recherche heraus ein ganzheitliches Prozessmanagement identifiziert werden (Bäumer et al., 2018; Spenrath, 2019).

durchzuführen. Diese Möglichkeit wurde nicht wahrgenommen. In einigen Fällen wurden spezifische Informationen direkt in der E-Mail-Kommunikation weitergegeben. Sechs Kommunalverwaltungen wurden kontaktiert, bei denen ein ganzheitliches Prozessmanagement vermutet wurde. Der Autor dieser Arbeit konnte während Praxistätigkeiten bei der Stadt Bocholt⁴ und dem Kreis Wesel⁵ Einsatzszenarien für Prozesssteckbriefe beobachten, zu welchen im Zuge der Informationserhebung zusätzliche spezifische Dokumente angefragt wurden.

Alle sechs Kommunalverwaltungen haben Informationen und Dokumente bereitgestellt. Eine vollständige Auflistung der bereitgestellten Dokumente kann dem Anhang entnommen werden (Anhang 2.2).

Zur besseren Auffindbarkeit und Lesbarkeit werden alle in der Arbeit referenzierten Dokumente strukturiert und in ein einheitliches Benennungsschema überführt. Ein Verweis auf ein Dokument erfolgt, ähnlich dem Zitationsstil, nach dem folgenden Muster: „Beispieltext (Code, Kurzbenennung, Verweis)“, bspw. (Wesel-01, Präsentation „operatives und strategisches Prozessmanagement“, Folie 30). Der Code setzt sich zusammen aus dem Namen der Kommune und einer laufenden Nummer. Durch die Codierung kann unterschieden werden zwischen Zitation aus der Literatur und Bezug auf untersuchte Dokumente. Alle referenzierten Dokumente werden in dieses Schema überführt und können so eindeutig identifiziert werden. Eine Tabelle aller referenzierten Dokumente findet sich im Anhang 2.3. In dieser

⁴ durchgeführt in den Organisationseinheiten GB 101 „Organisation“ und GB 104 „Digitale Transformation“ vom 22. September 2022 bis zum 22. Dezember im Rahmen des Bachelorstudiums Verwaltungsinformatik an der HSPV Münster

⁵ durchgeführt in den Organisationseinheiten Fachdienst 10 „Organisationsentwicklung“ und Fachdienst 15 „Kompetenzentwicklung, Digitalisierung und Veränderungsmanagement“ vom 22. Juni bis zum 21. September 2022 im Rahmen des Bachelorstudiums Verwaltungsinformatik an der HSPV Münster

Tabelle werden ebenfalls E-Mails aufgelistet, die Informationen zum Untersuchungsgegenstand enthalten.

Ergänzend zu den bereitgestellten Dokumenten wurde auch nach öffentlich zugänglichen Dokumenten der Untersuchungsobjekte gesucht. Ergebnisse lieferten das KGSt-Portal (<https://kgst.de>) und die WISO-Datenbank (<https://www.wiso-net.de>).

4.2 Beschreibung der Untersuchungsobjekte

Im Zuge der Arbeit werden die sechs Kommunalverwaltungen Kreis Wesel, Kreis Kleve, Landeshauptstadt Dresden, Stadt Bocholt, Stadt Willich und Stadt Wegberg betrachtet. Alle Kommunen setzen als Software für Ihr Prozessmanagement die PICTURE-Prozessplattform ein. Es ist außerdem zu erwähnen, dass die Stadt Willich und der Kreis Wesel als Initiatoren gemeinsam mit der Firma PICTURE im März 2021 das interkommunale Kooperationsprojekt „Prozessmanagement@Niederrhein“ gestartet haben (Janssen et al., 2022). Teil des Projektes ist die Definition gemeinsamer Standards für die Prozessgestaltung, wie einheitliche Steckbriefattribute. Darüber hinaus können die Kommunen „kommunenspezifische Attribute“ nutzen, um das eigene Prozessregister individuell zu gestalten (Janssen et al., 2022). Diesem Projekt gehören auch der Kreis Kleve und die Stadt Willich an.

Zur Einordnung der Untersuchungsobjekte wurden in Tabelle 2 die Einwohnerzahl und die KGSt-Größenklasse zugeordnet (KGSt / Größenklassen, o. J.; Statistisches Bundesamt, 2022a, 2022b).

Kommune	Einwohnerzahl (gerundet)	KGSt-Größenklasse (GK)	Bundesland
Kreis Wesel	460.400	Landkreis GK 1	NRW
Kreis Kleve	314.700	Landkreis GK 1	NRW
Stadt Dresden	554.600	Kommune GK 1	Sachsen
Stadt Bocholt	71.100	Kommune GK 4	NRW
Stadt Willich	50.100	Kommune GK 4	NRW
Stadt Wegberg	28.200	Kommune GK 5	NRW

Tabelle 2: Einwohnerzahlen aus Erhebung vom Statistischen Bundesamt (Statistisches Bundesamt, 2022b, 2022a), Gebietsstand: 31.12.2021

Nachfolgend sollen die einzelnen Untersuchungsobjekte vorgestellt werden. Es soll ebenfalls nachgewiesen werden, warum die Untersuchungsobjekte für eine weitere Untersuchung qualifiziert sind. Damit wird Untersuchungsschritt a) durchgeführt (Kapitel 3.3).

Kreis Wesel

Die Kreisverwaltung ist im Jahr 2012 mit der Einführung von Prozessmanagement gestartet, im Jahr 2015 wurde dieses Projekt als gescheitert erklärt. Nach der Entscheidung zur Neuausrichtung des Prozessmanagements 2019 wurde eine ganzheitliche Prozessidentifikation im Jahr 2020 durchgeführt. Mit der Neuausrichtung des Prozessmanagements änderte sich auch die Zielsetzung von ehemals Kosteneinsparung zu Digitalisierung, Risiko- und Wissensmanagement. Die identifizierten Prozesse wurden mit festgelegten „Pflichtattributen“ als Prozesssteckbriefe in die PICTURE-Prozessplattform überführt (Wesel-01, Präsentation: *operatives und strategisches Prozessmanagement*, Folie 5-12).

Kreis Kleve

Der Kreis Kleve hat durch das Kooperationsprojekt mit Prozessmanagement begonnen und mit der Verwendung von Screening-Listen aktuell 1.350 Prozesse in ihrem Prozessregister erfasst. Einzelne Organisationseinheiten befinden sich noch in der Identifikation. Es wurde durch den Kreis angemerkt, dass diese Screening-Listen inhaltlich den Listen der anderen Kommunen des Kooperationsprojektes ähnlich sind. Als besonderen Schwerpunkt des Prozessmanagements hat Kleve die Unterstützung des

Wissensmanagements durch Prozessmanagement benannt (Kleve-01, E-Mail vom 17.05.2023)

Landeshauptstadt Dresden

Die Landeshauptstadt Dresden hat 2009 mit dem Prozessmanagement begonnen (Bäumer et al., 2018). Aus einem Artikel des Behördenspiegels kann entnommen werden, dass Dresden im Jahr 2019 insgesamt 3.500 Prozesssteckbriefe im eigenen Prozessregister dokumentierte (Spenrath, 2019). Dresden hat erkannt, dass Prozessmanagement, sofern ganzheitlich gedacht, als Managementinstrument zur Verwaltungssteuerung eingesetzt werden kann und nutzt das eigene Prozessregister als umfassende Wissensdatenbank. Das Prozessmanagement erfolgt durch Mitarbeitende in den einzelnen Fachämtern (Spenrath, 2019). Klare Regelungen werden durch eine Dienstordnung festgelegt (Dresden-01, DO Prozessmanagement). Weitere Informationen und Standards, wie die Mindestattribute eines Steckbriefs, werden durch ein Konventionenhandbuch vermittelt (Dresden-02, Konventionenhandbuch).

Stadt Bocholt

Die Stadtverwaltung Bocholt hat im September 2022 in einem Prozessmanagementbericht den Grundstein für eine strategische Ausrichtung des Prozessmanagements entwickelt (Bocholt-01, Bericht über die Einführung von Prozessmanagement). Darauf aufbauend wurde ein konkretes Konzept erarbeitet, welches die Integration verschiedener Daten- und Informationsquellen über das Prozessmanagement anvisiert. Aufbauend auf diesem Konzept hat die Stadtverwaltung Ende 2022 mit der bereichsweisen Prozessidentifikation begonnen und befindet sich aktuell in der Umsetzung eines ganzheitlichen Prozessmanagements. Als Grundlage für die Prozessidentifikation wird der KGSt-Prozesskatalog verwendet. Die vorgegeben Prozesse werden in der Identifikation um weitere Attribute angereichert und als Steckbriefe in die Prozessplattform eingepflegt (Bocholt-02, Präsentation: Wirkungsvolle Steuerung über Leistungen und Prozesse). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) stellt mit dem KGSt-

Prozesskatalog einen Rahmen für das kommunale Prozessmanagement bereit. Der Katalog vermittelt in einer Listendarstellung (Excel-Tabelle) „einen organisationsunabhängigen Überblick über die kommunalen Produkte, Leistungen und Prozesse“ (Beckmann, 2018, S. 3).

Stadt Willich

Die Stadt Willich hat für das eigene Prozessmanagement die „Treiberthemen“ Digitale Transformation, Wissensmanagement und Prozessoptimierung einhergehend mit einem kontinuierlichen Verbesserungsprozesses definiert (Algermissen & Korzen, 2021, Folie 55). Im Oktober 2021 war das Prozessscreening und eine Priorisierung abgeschlossen und die Prozesse als Steckbriefe in der PICTURE-Prozessplattform implementiert (Algermissen & Korzen, 2021, Folie 62). Die Prozessidentifikation und Priorisierung erfolgte durch ein verwaltungsweites Prozessscreening (Korzen & van Overbrüggen, 2021, S. 6). Außerdem geht aus einem Artikel von Dezember 2020 hervor, dass die Stadt Willich einen ganzheitlichen und strategischen Ansatz für das Prozessmanagement gewählt hat und die Prozessplattform „im Sinne des Wissens-, Informations- und Organisationsmanagements verwendet“ (Korzen, 2020). Standards, wie Rollen und festgelegte Abläufe, sind in einem Prozessmanagement-Handbuch beschrieben (Korzen & van Overbrüggen, 2021).

Stadt Wegberg

Die Stadt Wegberg ist als Teil des Kooperationsprojektes in das ganzheitliche Prozessmanagement eingestiegen und befindet sich aktuell in der Prozessidentifizierung, welche in einigen Bereichen noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Als Hauptziel des Prozessmanagements wird die Digitalisierung benannt, zusätzlich werden Wissensmanagement und Risikomanagement als Zielfelder angeführt. Aktuell befindet sich zudem ein Prozessmanagement-Handbuch in der Ausarbeitung (Wegberg-01, E-Mail vom 23.05.2023). Die Untersuchungsobjekte werden nachfolgend zur besseren Lesbarkeit ohne den Zusatz Stadt oder Kreis adressiert.

5 Steckbriefanalyse

Im folgenden Kapitel wird durch eine Steckbriefanalyse die Ausgestaltung kommunaler Prozesssteckbriefe im ganzheitlichen Prozessmanagement untersucht. Dies entspricht dem Untersuchungsschritt b) (Kapitel 3.3). Zu Beginn wird die praktische Durchführung der Steckbriefanalyse beschrieben. Anschließend werden die Ergebnisse der Steckbriefanalyse vorgestellt und es erfolgt zum Abschluss eine Evaluation der Analyseergebnisse.

5.1 Durchführung der Steckbriefanalyse

Zuerst wurden die bereitgestellten Informationen aufbereitet. Hierzu sind aus den bereitgestellten Dokumenten (Anhang 3.1) Beispielsteckbriefe in einem einheitlichen, tabellarischen Format erstellt worden (Tabelle 3).

Name der Kommune			
Attributgruppe	Attribut	Möglicher Inhalt (Datentyp)	Kategorienzuordnung
Name der Attributgruppe	Name des Attributs	Datentyp: z.B. Prozesskontext oder Mehrfachauswahl	Zuordnung der Kategorien typischer Steckbriefattribute

Tabelle 3: Beispielhafter Aufbau eines aufbereiteten Beispielsteckbriefes

Die Aufbereitung war erforderlich, um Vergleichbarkeit herzustellen, da unterschiedliche Dokumente bereitgestellt wurden, die Informationen in unterschiedlichen Ausprägungen über die Ausgestaltung der Steckbriefe in den jeweiligen Kommunen enthielten.

Ein Hindernis war es, die Datentypen der Attribute zu bestimmen, da diese den bereitgestellten Dokumenten lediglich teilweise zu entnehmen waren. Über weitere Dokumente, wie die bereitgestellten „Screening-Listen“, konnten diese identifiziert werden (Wesel-04; Kleve-03; Willich-01; Wegberg-02). Die Screening-Listen werden mit einer Importfunktion (Kapitel 2.4.2) in die Prozessplattform als Steckbriefe überführt, sodass die Datentypen hier zu berücksichtigen sind.

Bei der Aufbereitung des Steckbriefs der Stadt Willich ist ein weiteres Hindernis aufgetreten. Der Steckbrief wurde zunächst auf Basis einer bereitgestellten Excel-Tabelle aufbereitet, welche zur Prozessermittlung verwendet

wurde (Willich-01, Blankosteckbrief zur Prozessermittlung; Willich-03, E-Mail vom 30.05.2023). Um die exakte Attributbezeichnung herauszufinden, wurde eine weitere Excel-Tabelle verwendet, welche die Attributbezeichnung enthielt (Willich-02, Steckbriefattribute als Excel-Export). Dieses Dokument enthält mehr Attributbezeichnungen als die Excel-Tabelle zur Prozessfassung (Anhang 3.7). Für den Beispielsteckbrief sind diese zusätzlichen Attribute nicht berücksichtigt worden, da der Datentyp nicht ersichtlich war und keine Klarheit darüber besteht, ob die Attribute konsistent für alle Prozesse gepflegt sind. Die Attributgruppen konnte ebenfalls nicht ermittelt werden.

Außerdem ist aufgefallen, dass Attribute mit dem Datentyp Zahl oder Zeit in den untersuchten Tabellen ein zusätzliches Feld mit der Benennung des Attributs und dem Zusatz „(Einheit)“ aufweisen. Dieses Attribut gibt lediglich die Einheit an und wird nicht als einzelnes Attribut behandelt (Dresden-03, Steckbriefattribute LHD, Zeile 58-63, 78-94). Die Einheit wird direkt im Datentyp ergänzt, sofern vorhanden. Ein Beispiel kann dem Beispielsteckbrief von Dresden in der Attributgruppe Kosten entnommen werden (Anhang 3.4). In der Prozessplattform werden Einheit und Datentyp zu einem Attribut zusammengefasst dargestellt (PICTURE GmbH, 2022d, Abschn. Numerischer Wert).

Der Datentyp wird bei der Auswertung bewusst berücksichtigt, wodurch die Qualität der Untersuchungsergebnisse gesteigert werden soll. Beispielsweise nutzt Kleve das Attribut *Form der (obersten) Auftragsgrundlage* und Wesel das Attribut *Formale Prozessebene*, inhaltlich werden diese als gleich angesehen, da beide Attribute den Datentyp Einfachauswahl mit den gleichen Auswahlmöglichkeiten verwenden (Anhang 3.2, Anhang 3.3, Attributgruppe: Recht und Standards). Wie oben ersichtlich, werden Attributbezeichnungen im Text nachfolgend in *kursiv* dargestellt.

Anschließend wurde eine Zuordnung der Steckbriefattribute zu den im Vorfeld bestimmten Kategorien vorgenommen (Kapitel 3.4). So konnte ausgewertet werden, welche Kategorien in den jeweiligen Steckbriefen

vorkommen, und wie diese ausgeprägt sind. Die Auswertung der Kategorisierung erfolgte über die Ermittlung der Anzahl der Attribute einer Kategorie. Es wurde außerdem die inhaltliche Bedeutung der Attribute berücksichtigt. Interessant für die Auswertung der Steckbriefe sind insbesondere die Ausprägungen der Attributbezeichnungen, wie am Beispiel der Attributkategorie „Prozesstyp (...)“ in Tabelle 4 dargestellt.

Attributkategorie	Anzahl Bocholt	Bocholt Ausprägungen	Anzahl Wesel	Wesel Ausprägungen
Prozesstyp (z.B. Kern-, Support oder Unterstützungsprozess)	1	Prozesstyp	2	Prozesstyp; Prozesskategorie

Tabelle 4: Beispiel für Auswertung der Attributkategorien

Anschließend wurden die Attribute selektiert, die keiner Kategorie zugeordnet werden konnten. Diese „Einzelattribute“ sind in eine Tabellenspalte überführt worden. Innerhalb der Tabelle, die insgesamt 77 Einzelattribute umfasst, erfolgte zunächst eine Suche nach wortgleichen Attributen. Im Ergebnis konnten 20 Duplikate und 57 wörtlich unterschiedliche Attribute festgestellt werden (Anhang 4.3). Daraufhin ist eine Zusammenfassung von wort- und inhaltsgleichen Attributen durchgeführt worden. Unterstützt wurde die Zuordnung durch die ermittelten Datentypen. Es werden bspw. *KGST-Leistung* und *KGST Leistung* oder *Stufe der elektronischen Nutzbarkeit* und *Elektronische Nutzbarkeit* als inhaltlich gleich angesehen, auch da die gleichen Datentypen verwendet werden (Anhang 4.4, Attributklassen: KGST-Prozesskatalog, OZG). Die Attribute sind daraufhin gruppiert worden. Hierzu wurden „Attributklassen“ definiert, die inhaltlich ähnliche Attribute enthalten. Eine Attributklasse ist bspw. „OZG“, welche unter anderem die Attribute *OZG-Leistungskennung* und *OZG-Relevanz* enthält. Einzigartige Attribute oder Attribute deren inhaltliche Bedeutung nicht eindeutig zugeordnet werden konnte, wurden in der Attributklasse „Sonstige Attribute“ zusammengefasst (Anhang 4.4, Attributklasse: Sonstige Attribute).

Eine vollständige Beschreibung der einzelnen Beispielsteckbriefe wird als nicht zielführend angesehen, weshalb über die Kategorisierung und Klassenbildung eine strukturierte Ergebnisdarstellung vorgenommen werden soll.

Die Analyseergebnisse in Tabellenform, sowie die aufbereiteten Beispielsteckbriefe, können im Anhang eingesehen werden (Anhang 3, Anhang 4). Eine Zusammenfassung des Vorgehens der Steckbriefanalyse ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen (Abbildung 4).

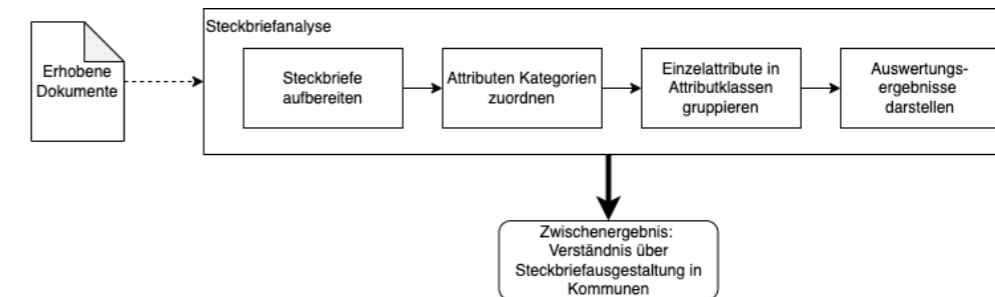


Abbildung 4: Vorgehen der Steckbriefanalyse

5.2 Ergebnisse der Steckbriefanalyse

Nachfolgend werden zunächst die Ergebnisse der Kategorienzuordnung anhand von Attributkategorien erläutert. Anschließend wird auf die Attribute der jeweiligen Attributklassen eingegangen. Im Text werden die verschiedenen Attributklassen und Attributkategorien unterstrichen.

5.2.1 Attributkategorien

Die auf Grundlage der Literatur definierten Attributkategorien konnten mehrheitlich den Beispielsteckbriefen der Kommunen zugeordnet werden (Tabelle 5).

Attributkategorie	Anteil Kommunen	Kommunen
Informationen zur Prozessverantwortlichkeit	6	Wesel, Kleve, Dresden, Bocholt, Willich und Wegberg
Kennzahlen	6	Wesel, Kleve, Dresden, Bocholt, Willich und Wegberg
Prozesstyp (z.B. Kern-, Support oder Unterstützungsprozess)	6	Wesel, Kleve, Dresden, Bocholt, Willich und Wegberg
IT-Unterstützung	6	Wesel, Kleve, Dresden, Bocholt, Willich und Wegberg
Rechtliche Grundlage	6	Wesel, Kleve, Dresden, Bocholt, Willich und Wegberg
Beteiligte (extern und intern: z.B. Kunden, Lieferanten, Stakeholder)	5	Wesel, Kleve, Bocholt, Willich und Wegberg auf Dresden
Input und Output	5	Wesel, Kleve, Dresden, Willich und Wegberg
Prozessbeschreibung	4	Kleve, Dresden, Bocholt und Willich
Risiken	2	Wesel und Willich
Ziele des Prozesses	0	-
Prozessobjekt	0	-
Informationen über Aktualität der Dokumentation	0	-

Tabelle 5: Quantitative Auswertung der Kommunen in Attributkategorien

Eine Auswertung zum Prozessnamen wurde nicht durchgeführt, da dieser bei Anlegen eines Prozesses in der Prozessplattform direkt mit auszufüllen ist (Kapitel 2.4.2). Auffällig ist, dass Dresden ergänzend zum Prozessnamen das Attribut *Name aus Kundensicht* verwendet (Anhang 4.2, Anh. Tabelle 16).

Neben dem Prozessnamen verfügen alle Steckbriefe über Informationen zur Prozessverantwortlichkeit. Das Attribut *Verantwortliche Organisationseinheit* ist in allen Steckbriefen enthalten, in zwei Kommunen wird das Attribut *verantwortliche Stelle* ergänzt. In Bocholt ist dieses Attribut im Plural verfasst (*verantwortliche Stellen*), dies suggeriert, dass hier mehrere Stellen die Verantwortung für den Prozess tragen. Der Datentyp für alle Attribute dieser Kategorie ist ein Prozesskontext. (Anhang 4.2, Attributkategorie: Informationen zur Prozessverantwortlichkeit). Die Konfiguration der Prozesskontexte variiert. In Bocholt sind bspw. die tatsächlichen Stellennummern hinterlegt. Wesel benennt die Funktion wie bspw. Koordinationsleitung oder Sachbearbeitung (Bocholt-03, Beispielsteckbrief 1: Export aus Prozessplattform; Wesel-03, Beispielsteckbrief: Export aus Prozessplattform). Als

Erklärungsansatz, dass alle Kommunen mindestens ein Attribut dieser Kategorie aufweisen, kann angeführt werden, dass das Attribut *Verantwortliche Organisationseinheit* in der Prozessplattform nicht anpassbar ist (Kapitel 2.4.2).

Außerdem verfügen alle Prozesssteckbriefe über Kennzahlen. Hier wird von allen Kommunen die Häufigkeit des Prozesses in einer bestimmten Zeiteinheit erhoben. Darüber hinaus erfassen Wesel, Kleve, Willich, und Wegberg die *Anzahl verantwortlicher Mitarbeiter* und *Anzahl beteiligter Organisationseinheiten (oder Geschäftsbereiche)*. Willich nimmt überdies das Attribut *Wie viele Stationen durchläuft der Prozess in Ihrem Geschäftsbereich?* auf. Ferner haben Bocholt und Wesel eine Kennzahl über die geschätzte Anzahl an Medienbrüchen implementiert (Anhang 4.2, Attributkategorie: Kennzahlen, Anh. Tabelle 15).

In allen Kommunen wird mittels des Attributs Prozesstyp eine inhaltlich gleiche, dreiteilige Unterscheidung in Kern-, Support- und Führungsprozess vorgenommen. Eine Variation in der Benennung ist zwischen Support-, Service- und Unterstützungsprozess zu beobachten. Die Bezeichnung „Serviceprozess“ wird von vier der sechs Kommunen verwendet. Wesel und Willich nehmen zusätzlich das Attribut *Prozesskategorie* bzw. *Tätigkeitstyp* auf. Durch eine Einfachauswahl kann der Prozess bspw. als Melde- oder Antragsprozess, Kontroll- oder Fördermaßnahme eingeordnet werden (Anhang 4.2).

Alle Kommunen nehmen mindestens ein Attribut der Kategorie IT-Unterstützung auf, welches über die am Prozess beteiligte Software informiert. Es werden insbesondere die am Prozess beteiligten „Fachverfahren“ erfasst. Fachverfahren sind Programme, die nicht in den Bereich der Standardsoftware einzuordnen sind (bspw. Microsoft Office). Neben *verwendeten Fachverfahren* nimmt Bocholt auch das Attribut *Verwendete Standardsoftware* auf (Anhang 3.5).

Alle Kommunen erheben Informationen zur Rechtlichen Grundlage. Es dominiert das Attribut *Auftragsgrundlage*, welches über die Art der

kommunalen Aufgabe informiert (bspw. pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe). Dies gibt Auskunft darüber, welchen gesetzlichen Handlungsrahmen die Kommunen im Prozess haben. Darüber hinaus wird von drei Kommunen ein Attribut zur Formerfordernis im Prozess aufgenommen. Aus diesem kann entnommen werden, ob im Prozess bspw. eine Unterschrift zu leisten ist, die ggf. als Digitalisierungshindernis benannt werden kann (Anhang 4.2, Wesel, Dresden, Willich).

Informationen zu Beteiligten enthalten fünf der sechs Beispielsteckbriefe. In vier Kommunen ist das Attribut *Auftraggeber* aufgeführt. Ferner werden die Attribute *intern Beteiligte* sowie *extern Beteiligte* jeweils zweimal aufgenommen. Als Besonderheit lässt sich feststellen, dass Bocholt das Attribut *Leistungsempfänger* aufnimmt, was inhaltliche Parallelen zum Attribut *Auftraggeber* (bspw. Bürger, Unternehmen, verwaltungsintern) aufweist, perspektivisch jedoch das Prozessergebnis betrachtet. Willich nutzt neben dem Attribut *Auftraggeber* auch das Attribut *Leistungsempfänger* (Anhang 4.2, Attributkategorie: Beteiligte (...), Anh. Tabelle 17).

Attribute der Kategorie Input und Output finden sich ebenfalls in fünf von sechs Beispielsteckbriefen. Die Stadt Bocholt verzichtet in ihrem Beispielsteckbrief auf Attribute zu dieser Kategorie. Die weiteren Kommunen nutzen zur Erfassung zwei Attribute und unterteilen in *Auslöser* und *Prozessergebnisse*. Dresden nimmt zusätzlich den *Informationseingang* und *-ausgang* mit auf. Die Attribute bieten die Möglichkeit der Verknüpfung zu anderen Prozessen, die in der Prozessplattform hinterlegt sind (Anhang 3.4).

Eine Prozessbeschreibung als Bestandteil des Beispielsteckbriefs liegt bei den Kommunen Bocholt, Kleve, Willich und Dresden vor. Dresden unterscheidet zwischen der *Beschreibung* und der *Beschreibung aus Kundensicht* (Anhang 3.4).

Es nehmen zwei Kommunen Attribute zu Risiken auf. Der Beispielsteckbrief von Wesel enthält die Attribute *Risikofelder* und *Erläuterung zu Risikofeldern*. *Risikofelder* ist eine Mehrfachauswahl, in der verschiedene

Risikofelder ausgewählt werden können, bspw. „Risiken für Leben und Gesundheit“ oder „Risiken für Natur und Umwelt“. Ferner verfügt Willich über das Attribut *Risiko des Wissensverlustes*, welches eine Einfachauswahl zwischen „gering“, „mittel“, und „hoch“ darstellt. Willich beziffert im Attribut das konkrete Risiko des Wissensverlustes, während Wesel abfragt, welche Risiken grundsätzlich auftreten können (Anhang 4.2).

5.2.2 Attributklassen der Einzelattribute

Der nachfolgenden Tabelle kann entnommen werden, welche Kommunen in welcher Attributklasse enthalten sind. Außerdem wird die Anzahl an Attributen pro Attributklasse abgebildet.

definierte Attributklassen	Anteil Kommunen	Kommunen	Anzahl versch. Attribute
Dokumente/Wissensmanagement	5	Wesel, Kleve, Dresden, Willich, Wegberg	10
OZG	5	Wesel, Kleve, Dresden, Willich, Wegberg	4
Kosten	4	Wesel, Dresden, Willich, Wegberg	6
Verbesserungspotenziale	4	Kooperationsprojekt (Wesel, Kleve, Willich, Wegberg)	5
Eingangs-/Kommunikationskanäle	4	Kooperationsprojekt (Wesel, Kleve, Willich, Wegberg)	1
Standardisierungsgrad	4	Kooperationsprojekt (Wesel, Kleve, Willich, Wegberg)	1
KGSt-Prozesskatalog	3	Wesel, Kleve und Bocholt	5
Haushaltprodukt	3	Wesel, Dresden und Bocholt	1
Anmerkungen zu bestimmten Größen	2	Bocholt und Dresden	3
Prozessrelevanz	1	Bocholt	2
Sonstige Attribute	-	-	8

Tabelle 6: Quantitative Auswertung der Kommunen in Attributklassen und Anzahl unterschiedlicher Attribute in einer Attributklasse

Es wird ersichtlich, dass Attribute über Dokumente bzw. Wissensmanagement stark vertreten sind. Dresden führt sechs Attribute an, die sich auf verschiedene Dokumente beziehen, wie Formulare oder Dokumente, die zur Erbringung der (Dienst-)Leistung benötigt werden (Anhang 3.4, Attributgruppe: Dokumente). Dies erklärt auch die hohe Anzahl unterschiedlicher Attribute. Der Datentyp ist jeweils ein Prozesskontext, der auf den Prozesskontext-Katalog „Dokumente“ verweist. Außerdem erfasst Kleve das

Attribut *Umsetzung von Wissensmanagementansätzen*, welches eine Einfachauswahl zwischen „ja“ und „nein“ darstellt und zwei weitere Attribute, die auf Speicherorte von Wissensmanagementansätzen verweisen. Ferner haben alle Kommunen des Kooperationsprojekts das Attribut *Nutzen einer Prozessdokumentation* integriert. Als Datentyp wird eine Einfachauswahl benutzt, die eine Abstufung des Nutzens von „kein Nutzen“ bis „hoher Nutzen“ enthält (Anhang 4.4, Attributklasse Dokumente/Wissensmanagement).

Weiterhin ist zu erkennen, dass Attribute, die in Verbindung mit dem Online-Zugangs-Gesetz (OZG) stehen, in unterschiedlichen Ausprägungen vertreten sind. Das OZG, welches im Jahr 2017 erlassen wurde, verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, innerhalb von fünf Jahren eine Vielzahl geeigneter Verwaltungsleistungen online zur Verfügung zu stellen (Stember & Hasenkamp, 2019, S. 36–37).

Dresden und Wesel erheben, ob der Prozess für das OZG relevant ist. Darüber hinaus ermitteln Wegberg, Willich und Wesel über eine Einfachauswahl im Attribut, inwiefern der Prozess elektronisch nutzbar ist. Als Auswahl stehen unter anderem die Möglichkeiten „Keine Möglichkeit“, „Information – Ein-Weg-Interaktion“ und „Transaktion“ bereit. Weitere Attribute in dieser Klasse sind die *OZG-Leistungskennung* und *Leika-Leistung*, welche von Wesel Kleve und Wegberg erhoben werden (Anhang 4.4, Attributklasse: OZG). Da diese Attribute den Datentyp Prozesskontext enthalten, kann die Zuordnung von einem Prozess zu einem Prozesskontext-Element aus dem OZG-Umsetzungskatalog vorgenommen werden (PICTURE GmbH, 2022c).

Ferner erheben die Kommunen unterschiedliche Attribute, die mit Kosten im Zusammenhang stehen. Wesel, Willich und Wegberg erfassen Varianten des Attributs *Zahlungsfluss* (Wesel). Die Attribute werden über eine Mehrfachauswahl befüllt. Sie informieren darüber, ob im Prozess eine Zahlung fällig wird und welche Art von Zahlung erfolgt, bspw. wird im Prozess eine Rechnung durch die Kommune gestellt oder die Kommune leistet selbst eine Zahlung (Anhang 4.4, Attributklasse: Kosten-Bezogen). Dresden wählt einen direkten Kundenbezug mit dem Attribut *Entstehen für die Erbringung der*

Verwaltungsleistung Kosten für den Kunden? (Einfachauswahl: „ja“, „nein“, „keine Angabe“) und erfasst neben der Art der Abgabe über Attribute des Datentyps Zahl *Minimale*, *Maximale* und *Durchschnittliche Kosten* (Anhang 3.4, Attributgruppe: Kosten).

Die Attributklassen Eingangs-/Kommunikationskanäle, Standardisierungsgrad und Verbesserungspotenziale werden ausschließlich von Kommunen des Kooperationsprojektes benutzt.

Die Attributklasse Eingangs-/Kommunikationskanäle beschreibt das Attribut *Eingangskanal*, welches unterschiedlich formuliert ist, als Datentyp aber die gleiche Mehrfachauswahl inkl. gleicher Auswahlmöglichkeiten enthält. Willich formuliert das Attribut bspw. als Frage nach dem Kommunikationskanal, welcher den Prozess auslöst. Auswahlmöglichkeiten der Mehrfachauswahl sind unter anderem „Persönliche Vorsprache, Elektronisches Formular, E-Mail und Serviceportal“. Wesel hat die Auswahlmöglichkeit „Serviceportal“ nicht integriert (Anhang 4.4, Attributklasse: Eingangs-/Kommunikationskanäle, S. 110).

Das Attribut *Standardisierungs-/Strukturierungsgrad* stellt gleichzeitig die Attributklasse Standardisierungsgrad dar. Das Attribut ordnet über eine Einfachauswahl den Grad der Standardisierung des Prozesses zu (Anhang 4.4, Standardisierungsgrad).

Informationen über Verbesserungspotenziale werden ebenfalls in den Kommunen des Kooperationsprojekts erfasst. Über eine Einfachauswahl wird das *technische* und *organisatorische Verbesserungspotenzial erhoben*. Außerdem nimmt Willich das Attribut *Welches Potenzial für Online-Nutzung durch den Kunden sehen Sie?* auf. Über den Datentyp Mehrfachauswahl können die Beschreibungen von verschiedenen Potenzialen ausgewählt werden, bspw. „Hohe Affinität der Zielgruppe für Online-Nutzung“ oder „Eine ausschließliche, verpflichtende Online-Nutzung ist denkbar“ (Anhang 4.4, Attributklasse: Verbesserungspotenziale).

Als weitere Attributklasse wurden Attribute mit Bezug zum KGSt-Prozesskatalog zusammengefasst. Der KGSt-Prozesskatalog ist in Ebenen aufgebaut, die der absteigenden Reihenfolge von Hauptproduktbereich, Produktbereich, Produktgruppe, Produkte, und Leistungen vorliegen (Beckmann, 2018, S. 8). Bocholt, Kleve und Wesel verwenden jeweils die Attribute *KGSt-Leitung* und *KGSt-Produkt*. Zusätzlich verwendet Bocholt die Attribute *KGST Hauptproduktbereich*, *Produktbereich* und *Produktgruppe* (Anhang 3.5, Attributgruppe: KGST-Attribute). Alle Attribute verweisen auf Kontext-Elemente des KGSt-Prozesskatalogs, welcher als Prozesskontext-Katalog in der Prozessplattform hinterlegt werden kann (PICTURE GmbH, 2022b). Sie bieten direkt über den Steckbrief Zugriff auf weitere Informationen wie eine Beschreibung des Kontextes, Digitalisierungspotenziale oder Auftragsgrundlage, welche von der KGSt gepflegt werden und keiner manuellen Aktualisierung bedürfen (Beckmann, 2018; PICTURE GmbH, 2022b).

Wesel, Bocholt und Dresden referenzieren über ein Attribut des Datentyps Prozesskontext das vom Prozess betroffene Haushaltsprodukt. In Bocholt wird das Attribut als *erbrachte Leistung* bezeichnet und verweist ebenfalls auf ein Haushaltsprodukt. Aus den bereitgestellten Informationen kann als möglicher Inhalt „02.2051 Personenstandswesen“ entnommen werden (Bocholt-04, Beispielsteckbrief 2: Export aus Prozessplattform). Dieser Wert stellt ein Produkt der Stadt Bocholt dar, welches dem Fachbereich 20 zugeordnet ist (Stadt Bocholt, 2022, S. 309).

Die Kommunen Bocholt und Dresden verfügten in ihren Steckbriefen über Attribute mit Anmerkungen zu bestimmten Größen, wie bspw. das Attribut *Anmerkungen zur Bearbeitungszeit*. Alle Attribute dieser Klasse sind Freitextfelder (Anhang 4.4, Attributklasse: Anmerkungen zu bestimmten Größen).

Bocholt nutzt zwei Attribute, die Informationen über die Prozessrelevanz aus Sicht der Bürger und politischer Perspektive enthalten. Beide Attribute sind vom Datentyp Einfachauswahl mit der Abstufung „keine“, „gering“, „mittel“ und „hoch“ (Anhang 4.4, Attributklasse: Prozessrelevanz).

Als Sonstige Attribute wurden unter anderem die Attribute, *Zweck der Prozessaufnahme* (Bocholt), *Erbrachte Leistung* (Bocholt, Kleve), *Kennziffer* (Kleve, Willich, Wegberg) und *Ursprungsbezeichnung* (Kleve, Wegberg) eingeordnet (Anhang 4.4, Attributklasse: Sonstige Attribute).

Das Attribut *Zweck der Prozessaufnahme* ist im Beispielsteckbrief von Bocholt mit dem Wert „Organisationsuntersuchung“ gefüllt. (Bocholt-04, Beispielsteckbrief 2: Export aus Prozessplattform). Ein ähnliches Attribut benennen in *Zweck der Modellierung* auch Hörmeyer und Beckmann (2019, S. 13) für die KGSt-Prozessbibliothek, welche eine Instanz der Prozessplattform darstellt.

Das Attribut *Erbrachte Leistung* stellt in Bocholt die oben beschriebene Zuordnung zum Haushaltprodukt dar. Eine analoge Anwendung auf Kleve ist nicht möglich, da die bereitgestellten Dokumente keinen Attribut-Wert enthalten (Kleve-02, Beispielsteckbrief: Attribute der Screening-Sicht, Attribut: Erbrachte Leistung; Kleve-03, Prozessscreening-Liste blanko).

Das Attribut *Kennziffer* dient der eindeutigen Identifikation des Prozesses. *Ursprungsbezeichnung* enthält den ursprünglichen Prozessnamen, sofern die Identifikation der Prozesse anhand einer Referenzliste stattgefunden hat. (Wegberg-02, Screening-Liste aus einem Fachbereich, Spalten A, B; Kleve-03, Prozessscreening-Liste blanko, Spalten A, B)

5.3 Evaluation der Analyseergebnisse

Aus den Analyseergebnissen lässt sich erkennen, dass die Mehrheit der Attributkategorien in den Beispielsteckbriefen der Kommunen vorkommt. Besonders ist, dass keine Kommune Attribute der Kategorien Ziele des Prozesses, Prozessobjekt und Informationen über Aktualität der Dokumentation aufnimmt (Kapitel 5.2.1). In Hinblick auf die Aktualität der Dokumentation kann angenommen werden, dass hierzu kein Attribut benötigt wird, da die PICTURE-Prozessplattform eine Versionierung beinhaltet, welche Änderungen protokolliert (PICTURE GmbH, 2019e). Daneben konnte über die

Klassifizierung gezeigt werden, dass in der Praxis weitere Attribute mit verschiedenen Schwerpunkten existieren.

Die Analyseergebnisse bestärken außerdem die Annahme, dass spezifische Attribute, wie bspw. *Verantwortliche Organisationseinheit*, welches in der Plattform nicht verändert werden kann (Kapitel 2.4.2), auf die Verwendung der Prozessplattform zurückführen sind. Auch die verwendeten Datentypen, wie Prozesskontexte, zielen auf Funktionalitäten der Prozessplattform ab und wirken sich somit auf die Ausgestaltung der Steckbriefe aus. Prozesskontexte werden bspw. zur Verknüpfung des KGSt-Prozesskatalogs genutzt und insbesondere Dresden nutzt Attribute, welche auf Dokumente verweisen, die als Prozesskontext-Element in der Prozessplattform hinterlegt sind (Kapitel 5.2.2).

Für die Aussagekraft der Ergebnisse ist kritisch anzusehen, dass vier der untersuchten Kommunen ein gemeinsames Kooperationsprojekt betreiben, welches auch zum Ziel hat, gemeinsame Prozessmanagement-Standards zu verwenden. Es ist davon auszugehen, dass die Attribute, welche von den Kommunen des Kooperationsprojekts verwendet werden, für die jeweilige Attributkategorie oder Attributklasse eine höhere Relevanz suggerieren, da die Untersuchung insgesamt sechs Kommunen umfasst. Dies wird insbesondere bei den Attributklassen Verbesserungspotenziale, Eingangs-/Kommunikationskanäle und Standardisierungsgrad deutlich. In Bezug auf die angestrebte Darstellung von konkreten Einsatzszenarien kann dies auch als Vorteil ausgelegt werden, da Einsatzszenarien innerhalb des Kooperationsprojektes potenziell besser verglichen werden können.

Zwischenzeitlich ist festzuhalten, dass in der Ausgestaltung von Prozesssteckbriefen der Kommunen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede bestehen. Es konnten verschiedene Bereiche identifiziert werden, die durch Steckbriefattribute abgedeckt werden. Diese gehen über die in der Literatur identifizierten Steckbriefkategorien hinaus. Es ist zu beachten, dass alle untersuchten Kommunen die PICTURE-Prozessplattform einsetzen und teilweise gleiche Standards für Ihr Prozessmanagement festgelegt haben.

6 Identifikation und Darstellung konkreter Einsatzszenarien

Im nachfolgenden Kapitel werden konkrete Einsatzszenarien von Prozesssteckbriefen dargestellt. Hierzu wird zunächst auf das konkrete Untersuchungsvorgehen zur Identifikation von Einsatzszenarien eingegangen. Anschließend werden diese dargestellt. Abschließend findet eine Diskussion der Einsatzszenarien statt.

6.1 Identifikation von Einsatzszenarien

Die Informationsgrundlage wurde zur Identifikation von Einsatzszenarien systematisch untersucht. Die Untersuchung verfolgt zwei korrelierende Zielsetzungen. (1) Es sollen Einsatzszenarien identifiziert werden und (2) geeignete Informationen für die Darstellung der Einsatzszenarien ermittelt werden. Als Grundlage für die Untersuchung werden die bereitgestellten Dokumente der Kommunen, Informationen aus der direkten Kommunikation mit den Kommunen und die recherchierten, öffentlichen Dokumente herangezogen.

Schon durch die Kontaktaufnahme zu den Untersuchungsobjekten und durch Praxistätigkeiten⁶ in Wesel und Bocholt konnten Einsatzszenarien identifiziert werden. Diese sollen im Vorfeld der Dokumentenanalyse zusammengeführt werden.

Konkret zu benennen ist der E-Mail-Kontakt mit dem Kreis Kleve. Als Antwort auf die Informationsanfrage wurden verschiedene Einsatzszenarien von Prozesssteckbriefen erläutert (Kleve-01, E-Mail vom 17.05.2023). Überdies benennt die Stadt Wegberg ein Einsatzszenario, in welchem Prozesse

⁶ Praxistätigkeiten im Rahmen des Bachelorstudiums Verwaltungsinformatik an der HSPV Münster (für weitere Informationen siehe Kapitel 4.1)

mithilfe der Nutzwertanalyse priorisiert werden. Dieses Einsatzszenario befindet sich bei der Stadt Wegberg aktuell in Planung und wird nicht produktiv eingesetzt (Wegberg-01, E-Mail vom 23.05.2023).

In Wesel wurde neben der allgemeinen Anfrage um spezifischen Dokumente, die das Einsatzszenario „Prozessorientierte Reifegradermittlung“ beschreiben, gebeten (Wesel-02, Präsentation: Prozessorientierte Reifegradermittlung). Von der Stadt Bocholt wurde auf Anfrage eine Präsentation zum Einsatzszenario „Prozess-Dashboard“ bereitgestellt (Bocholt-02, Präsentation: Wirkungsvolle Steuerung über Leistungen und Prozesse). Die vorläufig identifizierten Einsatzszenarien können im Anhang eingesehen werden (Anhang 5.1).

Für die Untersuchung wurde die gesamte Informationsbasis strukturiert dargestellt und nach Kommunen sortiert (Anhang 5.2). Anschließend wurden die Dokumente sequenziell durchsucht. Dokumente, die keine Informationen über Einsatzszenarien enthielten, wurden ausgesondert. Hierzu zählen auch die Dokumente, die in der Steckbriefanalyse (Kapitel 5, Anhang 3.1) untersucht wurden. Außerdem konnten den im Vorfeld identifizierten Einsatzszenarien partiell weitere Informationsquellen zugeordnet werden. Zudem wurden weitere Einsatzszenarien identifiziert. Die Ergebnisse der Untersuchung sind Tabelle 7 zu entnehmen. Die Ergebnisdarstellung, ergänzt um Referenzen kann Anhang 5.3 entnommen werden.

Es konnte während der Untersuchung festgestellt werden, dass diverse Einsatzszenarien zueinander Ähnlichkeiten besitzen, sodass eine Gruppierung vorgenommen wurde. Die Darstellung der Einsatzszenarien erfolgt in Kapitel 6.2 entlang der Gruppierung.

Einsatzszenario + Beschreibung	Kommune	Gruppe
Darstellung und Aufbereitung von Prozessen in Prozesslandkarte	Kleve	Informationsbereitstellung
Verschlagwortung innerhalb der Prozesslandkarte benutzt Funktionalität der Prozessplattform; Steht in Verbindung mit Prozesslandkarte	Kleve	Informationsbereitstellung
Prozess-Dashboard Webanwendung zur übersichtlichen und durchsuchbaren Darstellung von Steckbriefattributen und des Prozessregisters	Bocholt	Informationsbereitstellung
Prozesslandkarte Übersichtliche Darstellung der Prozesslandschaft	Wesel	Informationsbereitstellung
Steckbriefinformationen auf Dresden.de	Dresden	Informationsbereitstellung
Prozesspriorisierung für Wissensmanagement; Priorisierung über Nutzwertanalyse	Kleve	Prozesspriorisierung
Prozesspriorisierung für Prozessoptimierung Auswertung über Filterbündel	Kleve	Prozesspriorisierung
Prozesspriorisierung Nutzwertanalyse; In Wegberg noch in Planung	Wegberg	Prozesspriorisierung
Prozesspriorisierung Nutzwertanalyse zur Identifikation der Prozesse mit höchstem Optimierungspotenzial; Anschließende Bildung von Arbeitspaketen	Wesel	Prozesspriorisierung
Regelmäßige Qualitätssicherung über Steckbriefattribute	Willich	Qualitätssicherung
Aufbau eines prozessorientierten IKS mittels Steckbriefinformationen	Wesel	Internes Kontrollsystem
Prozessorientierte Reifegradermittlung Strukturanalyse zur Ermittlung des Sachstandes der OZG-Umsetzung	Wesel	Sachstandsermittlung

Tabelle 7: Identifizierte und Grupperte Einsatzszenarien

6.2 Darstellung konkreter Einsatzszenarien

Im nachfolgenden Kapitel werden die identifizierten Einsatzszenarien entlang der Gruppierung dargestellt (Tabelle 7).

6.2.1 Prozesspriorisierung

Der Kreis Wesel nutzte bestimmte Steckbriefattribute im Anschluss an die Prozessidentifikation zur Priorisierung von Prozessen hinsichtlich Digitalisierung und Wissensmanagement. Bei der Einführung des Prozessmanagements wurde in einem „Attribute-Workshop“ im ersten Quartal 2020 festgelegt, welche Attribute hierfür genutzt werden sollen (Wesel-05, VV-Vorlage 22.01.2020, S. 2). Als Ergebnis wurden sieben Attribute bestimmt und

gewichtet (Wesel-07, VV-Vorlage 08.09.2020, S. 2-4). Die Attribute wurden anhand der definierten Zielsetzungen Wissensmanagement und Digitalisierung ausgewählt. Die Priorisierung erfolgte mit Hilfe einer automatisierten Nutzwertanalyse durch die Prozessplattform (Kapitel 2.4.2). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Attribute inkl. Gewichtung und Zielsetzung (Tabelle 8).

Attribut	Zielsetzung	Gewichtung
OZG-Relevanz	Digitalisierung	20%
Technisches Optimierungspotenzial	Digitalisierung	15%
Formerfordernisse	Digitalisierung	10%
Nutzen einer umfassenden Prozessdokumentation	Wissensmanagement	15%
Personen in Kernzuständigkeit	Wissensmanagement	10%
Häufigkeit	Wissensmanagement und Digitalisierung	20%
Standardisierungs-/Strukturierungsgrad	Wissensmanagement und Digitalisierung	10%

Tabelle 8: Attribute der Nutzwertanalyse des Kreis Wesel

Die Nutzwertanalyse erstreckte sich beim Kreis Wesel auf alle identifizierten Prozesse (1390 Prozesse am 24.08.2020). Zu jedem Prozess wurde ein numerischer „Nutzwert-Score“ berechnet, welcher zur Priorisierung verwendet wurde (Wesel-07, VV-Vorlage 08.09.2020, S. 4; Wesel-10, Nutzwertanalyse zur Prozesspriorisierung, Spalte E).

Aus dem Beispielsteckbrief von Wesel (Anhang 3.2) ist zu entnehmen, dass alle Attribute den Datentyp Einfachauswahl besitzen. Auch Kennzahlen, wie *Häufigkeit* oder *Personen in Kernzuständigkeit* werden über Abstufungen angegeben. Aus der Nutzwertanalyse kann entnommen werden, dass neben den sieben Attributen außerdem noch das Attribut *Verantwortliche Organisationseinheit* in der Auswertung zur Strukturierung mitberücksichtigt wird (Wesel-10, Nutzwertanalyse zur Prozesspriorisierung, Spalte E). Auf Basis der Nutzwertanalyse wurden die höchstbewerteten 20% der Prozesse ausgewählt und Arbeitspakete, gegliedert nach Organisationseinheiten, gebildet. Ziel der Bearbeitung der Arbeitspakete ist es, die Potenziale, die hinsichtlich Wissensmanagement und Digitalisierung für die Prozesse identifiziert wurden, zu heben (Wesel-07, VV-Vorlage 08.09.2020, S. 4, Wesel-08, VV-

Vorlage 09.10.2020; Wesel-09, VV-Vorlage 21.04.2021; Wesel-11, Arbeitspakete Pareto).

Kleve nutzt Steckbriefe ebenfalls zu Priorisierung von Prozessen in Hinblick auf verschiedene Zielsetzungen. Eine Zielsetzung stellt die Prozessoptimierung dar. Um Prozesse mit hohem Optimierungspotenzial zu finden, nutzt Kleve ein Filterbündel (Kapitel 2.4.2). Konkret verwendet Kleve die drei Attribute *Nutzen einer Prozessdokumentation*, *Technische Verbesserungspotenziale* und *Organisatorische Verbesserungspotenziale*. Alle drei Attribute sind vom Datentyp Einfachauswahl (Anhang 3.3). Im Filterbündel wird festgelegt, dass alle Attribute die höchste Ausprägung besitzen müssen, sonst entsprechen diese nicht den nötigen Kriterien (Kleve-01, E-Mail vom 17.05.2023).

Eine weitere Priorisierung nimmt Kleve hinsichtlich des Wissensmanagements mittels einer Nutzwertanalyse vor. Hierzu werden die Attribute *Nutzen einer Prozessdokumentation*, *Anzahl verantwortlicher Mitarbeiter* und *Umsetzung von Wissensmanagementansätzen* genutzt (Kleve-01, E-Mail vom 17.05.2023). Alle Attribute sind ebenfalls vom Datentyp Einfachauswahl.

Wegberg strebt ebenfalls eine Prozesspriorisierung nach abgeschlossener Identifikation an. Es soll eine Nutzwertanalyse verwendet werden, die die Attribute *Nutzen einer Prozessdokumentation*, *Technische Verbesserungspotenziale*, *Standardisierungs-/Strukturierungsgrad*, *Organisatorische Verbesserungspotenziale* und *Häufigkeit* verwendet (Wegberg-01, E-Mail vom 23.05.2023; Wegberg-04, Nutzwertanalyse, Tabellenblatt „Analyse-Konfiguration“). Wegberg erfasst zudem das Attribut *Anzahl verantwortlicher Mitarbeitender* (Anhang 3.8). Wesel und Kleve verwenden inhaltlich verwandte Attribute zu *Anzahl verantwortlicher Mitarbeitender* mit demselben Datentyp in der Priorisierung. Das Attribut wird unter der Zielsetzung des Wissensmanagements in der Priorisierung berücksichtigt. Es kann daher überlegt werden, dass auch Wegberg dieses in einer Priorisierung hinsichtlich Wissensmanagement nutzen kann.

6.2.2 Sachstandsermittlung

Auf der Funktionalität der Strukturanalyse (Kapitel 2.4.2), baut das Einsatzszenario „Prozessorientierte Reifegradermittlung“ von Wesel auf. Der Grund für die Entwicklung des Einsatzszenarios liegt in der Verpflichtung des Kreises in einem Kreistagsausschuss einen Sachstandsbericht zur OZG-Umsetzung vorzulegen. Um den Sachstand zu ermitteln, entschied sich die Kreisverwaltung für einen prozessorientierten Lösungsansatz auf Basis von Steckbriefattributen. Zunächst wurden alle OZG-relevanten Prozesse über das Attribut *OZG-Relevanz* ermittelt, welches in der Priorisierung verwendet wurde und dementsprechend schon vorliegt. Zur Sachstandsermittlung ist das Attribut *OZG-Reifegrad* in die Steckbriefe mit aufgenommen worden (Anhang 3.2, Attributgruppe: Stammdaten). Dieses gibt eine Auskunft darüber, inwieweit die Vorgaben des OZG für den einzelnen Prozess erfüllt sind. Über die Funktion der Strukturanalyse konnte in einem Balkendiagramm gruppiert nach Organisationseinheiten dargestellt werden, wie der Umsetzungsstand in den einzelnen Fachbereichen ist (Wesel-02, Präsentation: Prozessorientierte Reifegradermittlung, Folie 7, 16, 21-34; Wesel-07, VV-Vorlage 08.09.2020, S. 2). Zur Gruppierung nach Organisationseinheiten wird das Attribut *Verantwortliche Organisationseinheit* verwendet. Das Ergebnis der Strukturanalyse kann Abbildung 5 entnommen werden. Eine vergrößerte Darstellung ist dem Anhang zu entnehmen (Anhang 5.5).

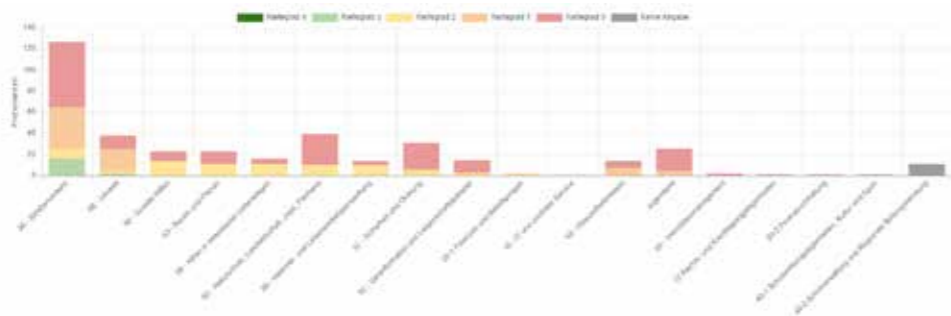


Abbildung 5: Strukturanalyse zur Reifegradermittlung aus (Wesel-02, Präsentation: Prozessorientierte Reifegradermittlung)

Eine Strukturanalyse kann auch für eine einzelne Organisationseinheit bzw. Unterorganisationseinheiten durchgeführt werden, sofern das jeweilige

Attribut vorhanden ist und die Steckbriefe gepflegt sind. Ein Beispiel über eine Strukturanalyse zum Verbesserungspotenzial im FD 66 des Kreises Wesel kann einer Präsentation anlässlich des KGSt-Forums 2021 entnommen werden (Kück et al., 2021, S. 38).

6.2.3 Informationsbereitstellung

Den nachfolgenden Einsatzszenarien ist die Zielsetzung gemein, dass Sie auf die Bereitstellung oder Darstellung von Informationen aus Prozesssteckbriefen abzielen. Dennoch ist vorwegzunehmen, dass diese sich in der Zielgruppe der Informationen unterscheiden.

Steckbriefinformationen auf Dresden.de

Die Landeshauptstadt Dresden nutzt Informationen aus ausgewählten Steckbriefattributen, um diese auf ihrer Website für externe Personen bereitzustellen. Dresden bildet auf der Internetseite Textinformationen zu verschiedenen Dienstleistungen ab. Außerdem werden bspw. Dokumente, benötigte Formulare oder Infoblätter verlinkt. Diese Verlinkung sowie Informationen in Textform über die Leistung wird aus den Steckbriefen im Prozessregister entnommen (Dresden-04, E-Mail vom 30.05.2023). Es wurde dazu

eine spezielle Schnittstelle zwischen der Prozessplattform und der Website von Dresden entwickelt (Bäumer et al., 2018).

Am Beispiel des Dresden-Pass⁷ kann dies nachvollzogen werden. In Abbildung 6 ist zu erkennen, dass auf der Website Informationsblätter zum Download Verfügung stehen.



Abbildung 6: Bildausschnitt; Informationsangebot zum Dresden-Pass aus (LHD Dresden, o. J.)

Es ist aufgrund der Steckbriefausgestaltung Dresdens anzunehmen, dass diese Informationen direkt aus dem Attribut *Welche Informationsblätter werden zum Prozess bereitgestellt?* stammen (Anhang 3.4, Attributgruppe: Dokumente). Alle bekannten Attribute, aus denen Informationen auf die Internetseite übernommen werden können, sind im Anhang aufgelistet (Anhang 5.4).

Prozess-Dashboard

Das Prozess-Dashboard der Stadtverwaltung Bocholt ist eine Webanwendung, die auf Basis des Prozessregisters der Prozessplattform und den erfassten Steckbriefattributen arbeitet. Ziel ist die „Vernetzung aller Leistungs- und prozessrelevanter Informationen in einer Plattform“ (Bocholt-02, Präsentation: Wirkungsvolle Steuerung über Leistungen und Prozesse, Folie 18). Das Prozess-Dashboard ermöglicht den Abruf und die Filterung von

ausgewählten Informationen aus dem Prozessregister der Prozessplattform. Mit dem Dashboard sollen verschiedene Zielsetzungen miteinander integriert werden. Es sollen der Wissenstransfer, die Nutzung von Digitalisierungspotenzialen, die Stellenbewirtschaftung- und Bewertung, der Haushalt im Sinne des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) und die Softwareauswahl durch das Dashboard und die Prozessplattform als eine zentrale Informationsquelle unterstützt werden (Bocholt-02, Präsentation: Wirkungsvolle Steuerung über Leistungen und Prozesse, Folie 21). Das Dashboard hat einen tabellarischen Aufbau und eine Tabellenspalte referenziert ein Attribut des Prozesssteckbriefs (Abbildung 7).

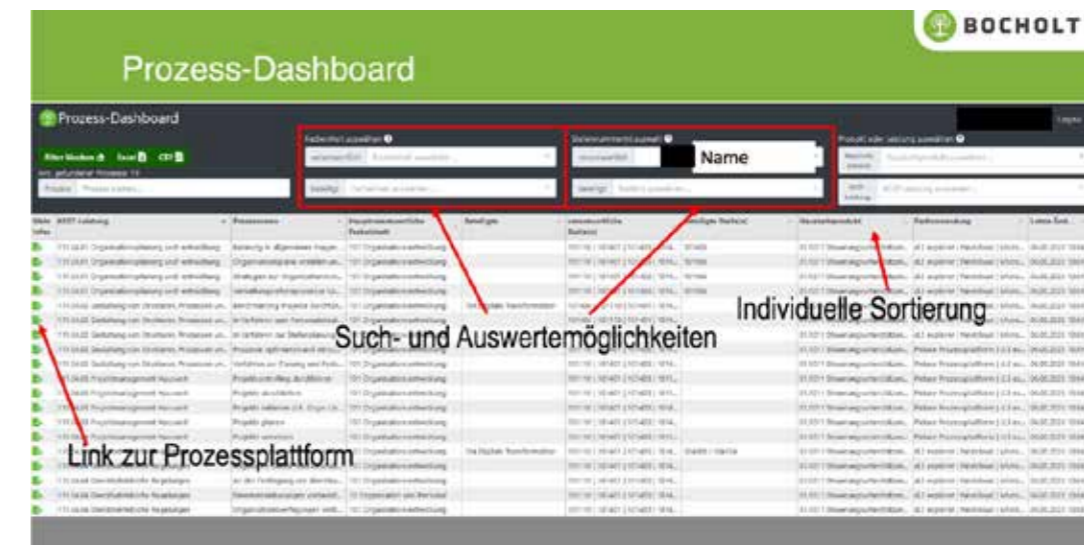


Abbildung 7: Aktuelle Darstellung des Prozess-Dashboard aus Präsentation zum 5. Key-User Treffen der Stadtverwaltung Bocholt am 02.05.2023 aus dem Intranet der Stadt Bocholt

Es werden neben dem *Prozessnamen* die Attribute *KGST Leistung*, *Verantwortliche Organisationseinheit*, *Intern beteiligte Organisationseinheit*, *Prozessverantwortliche Stellennummern*, *Erbrachte Leistung*, *Verwendete Fachverfahren* und *Verwendete Standardsoftware* verwendet (Attributreihenfolge wie Spalten in Abbildung 7).

Das Prozess-Dashboard wird, unter Berücksichtigung eines Rollen- und Rechtekonzepts, verschiedenen Stakeholdern innerhalb der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt. Über die Stellennummer, welche im Attribut *Prozessverantwortliche Stellennummern* erfasst wird kann, bspw. im Vorfeld gefiltert werden, dass dem Nutzer die Prozesse angezeigt werden, für die

⁷ Link zur Website der Landeshauptstadt Dresden: https://www.dresden.de/de/rat-haus/dienstleistungen/dresden-pass_d115.php#?searchkey=Dresden&searchkey=Pass&searchkey=Dresden-Pass&searchkey=Dresden-Passes (Abgerufen 04.06.2023)

dieser die Verantwortung besitzt (Bocholt-02, Präsentation: Wirkungsvolle Steuerung über Leistungen und Prozesse, Folie 52).

Prozesslandkarten

Bestandteil der Einführung des Prozessmanagements in Wesel war auch die Erstellung einer Prozesslandkarte (Kück et al., 2021, S. 30). Diese ist für alle Mitarbeitenden im Intranet über einen Link erreichbar (Wesel-07, VV-Vorlage 08.09.2020). Die Darstellung erfolgt über eine Funktionalität der Prozessplattform (PICTURE GmbH, 2019d). Die Prozesslandkarte in Wesel ist nach dem Organigramm der Kreisverwaltung aufgebaut (Anhang 5.6). Durch einen „Klick“ auf die Organisationseinheiten findet eine Weiterleitung zu einer dedizierten Prozesslandkarte für eine Organisationseinheit statt.⁸



Abbildung 8: Ausschnitt aus Prozesslandkarte des Kreises Wesel vom 05.06.2023; Um Anmerkungen ergänzt

Die dedizierte Prozesslandkarte einer Organisationseinheit ist strukturiert nach den zugeordneten Haushaltsprodukten (Abbildung 8). Um aktuelle Informationen zu liefern, werden in Filterbündeln die Steckbriefattribute *Haushaltsprodukt* und *Verantwortliche Organisationseinheit* verwendet (Anhang 3.2, Attributgruppe: Stammdaten).

Der Kreis Kleve verwendet ebenfalls Prozesslandkarten. Diese werden jeweils für eine Organisationseinheit erstellt. Um die zugehörigen Prozesse

⁸ Zum Zwecke der Ausarbeitung wurde dem Autor dieser Arbeit ein Zugriff auf die Prozesslandkarte eingerichtet.

einer Organisationseinheit zu filtern, wird das Attribut *Verantwortliche Organisationseinheit* verwendet. Im Unterschied zur Prozesslandkarte des Kreises Wesel werden die Prozesse nach der verantwortlichen Stelle mittels des Attributs *verantwortliche Stelle* zugeordnet. Ein beispielhafter Inhalt für das Attribut verantwortliche Stelle ist „Mitarbeitende Verwaltungsdigitalisierung“ (Kleve-01, E-Mail vom 17.05.2023).

Innerhalb der Prozesslandkarte wird durch den Kreis Kleve eine Schlagwortsuche implementiert. Die Verschlagwortung über das Attribut *Verschlagwortung* verfolgt das Ziel „Wissen möglichst einfach verfügbar zu machen“ (Kleve-01, E-Mail vom 17.05.2023).

6.2.4 Abbildung eines internen Kontrollsystems

Die Kreisverwaltung Wesel benutzt Steckbriefattribute zur Abbildung und Unterstützung eines internen Kontrollsystems (IKS).

Ein IKS ist ein Teil des Risikomanagements und hat zum Ziel, Risiken, die im Prozess identifiziert werden, zu begegnen und sicherzustellen, dass die Ziele des Prozesses erreicht werden (Müllner et al., 2013, S. 333). Müllner et al. verstehen unter einem IKS „Grundsätze, Maßnahmen und Verfahren..., die der Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse, der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung und der Einhaltung relevanter rechtlicher Vorschriften dienen“ (2013, S. 334).

Nachdem in Wesel ein rechnungslegungsbezogenes IKS umgesetzt wurde, wird dieses auf alle fachlichen Prozesse der Verwaltung ausgeweitet. Ziel ist es zu dokumentieren, welche Risiken in einzelnen Prozessen auftreten können und zu erfassen, welche Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der festgestellten Risiken eingesetzt werden. Als Beispiel für eine Maßnahme ist das Vier-Augen-Prinzip zu nennen (Wesel-12, DS: Risikoberichterstattung, S. 1-2).

In der Prozessidentifizierung des Kreises wurden die Attribute *Risikofelder* und *Erläuterungen zu Risikofeldern* erfasst, sodass für jeden erfassten Prozess bereits mögliche Risiken identifiziert werden konnten (Anhang 3.2:

Attributgruppe: Risikobewertung). Zur Fokussierung relevanter Prozesse wurde auf der bereits erfolgten Prozesspriorisierung (Kapitel 6.2.1) aufgebaut. Für die priorisierten Prozesse wird eine sogenannte Risikobetrachtung durchgeführt, welche in den Steckbriefattributen dokumentiert wird (Wesel-13, Dokumentation IKS 2022, S. 3-5).

Zur Erfassung der relevanten Informationen werden die Attribute *Ziel der Prozessbetrachtung*, *Risikofelder*, *Erläuterung zu Risikofeldern*, *Regelungen, die dem Prozess zugrunde liegen*, *Kontrollaktivitäten* und *Jahr der letzten Überprüfung* genutzt (Abbildung 9).

Risikobewertung	
Ziel der Prozessbetrachtung	• Einhaltung wesentlicher rechtlicher Vorgaben (Compliance)
Risikofelder	• Steuerisiken
Erläuterung zu Risikofeldern	Steuerrelevante Bereiche werden nicht identifiziert und eine Besteuerung unterbleibt
Regelungen, die dem Prozess zugrunde liegen	Körperschaftsteuergesetz, Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuerrichtlinien, Abgabenordnung, DA Steuerliche Regeleinhaltung
Kontrollaktivitäten	• Funktionentrennung (z. B. 4-Augen-Prinzip) • Dokumentationsverpflichtungen • Aktivitätenerinnerungen / Wiedervorlagen
Jahr der letzten Überprüfung	2023

Abbildung 9: Steckbriefattribute zur Risikobewertung aus (Wesel-13, Dokumentation IKS 2022, S. 2)

Nach Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 606) besteht eine Aufgabe des Risikomanagements in der Risikobeurteilung, welche die Risikoidentifikation und die Risikoanalyse enthält. Es kann angenommen werden, dass über die *Risikofelder* die Identifikation von Risiken erfolgt und über die Attribute *Ziel der Prozessbetrachtung* und *Kontrollaktivitäten* die Risikoanalyse unterstützt wird.

6.2.5 Regelmäßige Qualitätssicherung

Am Prozessmanagement der Stadt Willich sind eine Vielzahl an Personen über ein Rollensystem beteiligt. Prozesssteckbriefe und -modelle werden durch sogenannte „Key User“ aus den unterschiedlichen Organisationseinheiten der Stadtverwaltung erstellt und durch die „Prozessverantwortlichen“ freigegeben (Korzen & van Overbrüggen, 2021, Kapitel 2). Um die Aktualität und damit die Verwendbarkeit der Prozessmodelle sicherzustellen,

verwendet Willich, aufbauend auf Steckbriefattributen, ein System zur Qualitätssicherung von Prozessen. Als erster Schritt wird über das Attribut *Priorisierungsstufe der Qualitätssicherung* dem Prozess eine Priorisierungsstufe zugeordnet (Tabelle 9). Aus der Priorisierungsstufe ergibt sich das Intervall, in dem der Prozess zu prüfen ist (Korzen & van Overbrüggen, 2021, Kapitel 3).

Priorisierungsstufe	Prüfungsintervall	Beschreibung
Priorisierungsstufe 1	Jährliche Prüfung	Hohes Veränderungspotenzial und/oder hohes Risikopotenzial
Priorisierungsstufe 2	Prüfung alle zwei Jahre	Mittleres Veränderungspotenzial und/oder mittleres Risikopotenzial
Priorisierungsstufe 3	Prüfung alle drei Jahre	niedriges Veränderungspotenzial und/oder niedriges Risikopotenzial

Tabelle 9: Priorisierungsstufen der Stadt Willich aus (Korzen & van Overbrüggen, 2021)

Über das Attribut *Datum der nächsten Qualitätssicherung* kann ermittelt werden, wann der Prozess durch die jeweils Prozessverantwortlichen zu prüfen ist und die Überprüfung angestoßen werden. Beide verwendeten Attribute sind nach erfolgter Überprüfung zu aktualisieren (Korzen & van Overbrüggen, 2021). Aus einem Telefonat⁹ mit der Stadt Willich ging hervor, dass für das Anstoßen der Qualitätssicherung die Aufgabenverwaltung der PICTURE-Prozessplattform verwendet wird (PICTURE GmbH, 2021c).

6.3 Diskussion und Vergleich unterschiedlicher Einsatzszenarien

Zunächst ist festzustellen, dass die dargestellten Einsatzszenarien eine Abhängigkeit von der Funktionalität der Prozessplattform aufweisen. Bspw. die Priorisierung und die Sachstandsermittlung, mittels Nutzwert- und Strukturanalyse, sind Funktionalitäten, die die Prozessplattform liefert. Für die

⁹ Telefonat am 30.05.2023 mit einer beschäftigten Person der Stadtverwaltung Willich

Auswertung auf Basis von Attributen ist zudem der Datentyp Einfachauswahl, in vielen verwendeten Steckbriefattributen der Kommunen vertreten.

Es lässt sich erkennen, dass Einsatzszenarien zum Teil in Verbindung mit weiteren Managementansätzen stehen, so wird beispielsweise durch Wesel eine Integration von Prozess- und Risikomanagement vorgenommen und Kleve forciert bewusst das Wissensmanagement.

Bei den Einsatzszenarien zur Priorisierung kann festgestellt werden, dass die Priorisierung auf Grundlage der Ziele des Prozessmanagements der jeweiligen Kommunen durchgeführt wird. Je nach Zielsetzung werden unterschiedliche Attribute verwendet. In der Literatur werden als Merkmale zur Prozesspriorisierung auch die Prozesskosten angeführt (Krampf, 2016, S. 134; Schwegmann & Laske, 2012, S. 171–172). Attribute hierzu werden in keinem Einsatzszenario der Kommunen verwendet. Die Priorisierung der Prozesse erfolgte in drei Kommunen über die Nutzwertanalyse. Als andere Möglichkeit benutzt Kleve ein Filterbündel im Prozessregister. Schmelzer und Sesselmann (2020, S. 120–124) benennen noch weitere Priorisierungsmethoden, wie bspw. die ABC-Analyse oder das Prozessportfolio, welche ebenfalls anhand von Prozessmerkmalen eine Priorisierung ermöglichen. Gegen eine Verwendung von Steckbriefattributen für andere Priorisierungsmethoden kann angeführt werden, dass der Aufwand der Priorisierung erhöht wird, da weitere Methoden nicht nativ in der Software implementiert sind.

Die Sachstandsermittlung des Kreis Wesel über den OZG-Reifegrad zeigt, wie aus einem Zusammenspiel von drei unterschiedlichen Attributen automatisiert ein verwaltungsweiter „IST-Stand“ auf Grundlage von Prozessteckbriefen ermittelt werden kann. Es kann angenommen werden, dass diese Funktionalität im Sinne der Prozesslenkung zur Entscheidungsunterstützung und durch einen Vergleich zum Plan-Wert als Überprüfung von strategischen Zielsetzungen genutzt wird. Als Herausforderung für ein derartiges Einsatzszenario kann angeführt werden, dass die Steckbriefinformationen aktuell sein müssen.

Willich zeigt, wie die Aktualität der Prozessdokumentation über ein System zur Qualitätssicherung, welches direkt durch Steckbriefattribute unterstützt wird, gewährleistet werden kann (Kapitel 6.2.5). Bocholt befindet sich zum Zeitpunkt der Arbeit im Aufbau eines ganzheitlichen Prozessmanagements und benennt als zukünftige Aufgabe für das Prozessmanagement die „Etablierung eines Systems zur Erhaltung der Aktualität“ (Bocholt-02, Präsentation: Wirkungsvolle Steuerung über Leistungen und Prozesse). Das Einsatzszenario von Willich präsentiert eine Handlungsmöglichkeit.

Zur Informationsbereitstellung sind verschiedene Einsatzszenarien beschrieben worden. Generell ist festzustellen, dass die Steckbriefe als Speicherort für Informationen dienen. Die Bereitstellung der Informationen kann an unterschiedliche Zielgruppen erfolgen, so stellen Kleve und Wesel über die Prozesslandkarte Informationen an interne Beschäftigte bereit. Wie die Bereitstellung von Steckbriefinformationen an einen externen Personenkreis gestaltet werden kann, wird durch Dresden dargelegt. Neben einer speziell entwickelten Schnittstelle verwendet das Einsatzszenario von Dresden eine Vielzahl an Attributen (Anhang 5.4). Bei einer Übertragung des Einsatzszenarios auf andere Verwaltungen ist dementsprechend mit einem hohen Aufwand zu rechnen.

Die Strukturierung der Prozesslandkarten von Kleve und Wesel erfolgt entlang der Aufbauorganisation über die Organisationseinheiten der Verwaltung. Kleve nutzt als weitere Differenzierung das Attribut *verantwortliche Stelle* und Wesel das Attribut *Haushaltprodukt*. Bocholt integriert mit *Prozessverantwortliche Stellenummern* und *Erbrachte Leistung* Attribute mit der gleichen Funktionalität (Anhang 3.5). Für eine Adaption des Einsatzszenarios sind somit keine Hürden zu erkennen.

Nach Gadatsch (2020, S. 96) werden Steckbriefe in Ergänzung zu einer Prozesslandkarte verwendet. Konträr dazu kann angeführt werden, dass die Steckbriefinformationen bspw. in Wesel die Erstellung und Strukturierung einer organisationsweiten Prozesslandkarte erst ermöglichen. Ferner kann eine Prozesslandkarte nach dem Prozesstyp aufgebaut werden und konkrete

Prozesse können direkt in der Ansicht der Prozesslandkarte erfasst werden (Bayer et al., 2013, S. 38; Vahs, 2019, S. 241). Über das Attribut *Prozesstyp*, welches alle Kommunen in ihrem Steckbrief integriert haben, kann die Erstellung einer solchen Prozesslandkarte unterstützt werden (Kapitel 5.2.1, Tabelle 5).

Das Einsatzszenario „Prozess-Dashboard“ integriert, neben der Informationsbereitstellung, weitere Zielsetzungen. Beispielsweise wird über das Dashboard die verwendete Fachanwendung angezeigt. Die Möglichkeit, Prozessmodelle zur Softwareauswahl einzusetzen, ist bekannt (Becker, Winkelmann, et al., 2009, S. 7–8; Schwegmann & Laske, 2012, S. 56–59). Es kann angenommen werden, dass, wenn bspw. eine Software ersetzt wird, im Prozess-Dashboard ersichtlich ist, welche Prozesse betroffen sind. Da alle Kommunen mindestens über ein Attribut der Kategorie IT-Unterstützung verfügen, kann in der Softwareauswahl auch bei anderen Kommunen ein möglicher Einsatz liegen.

Mit der Abbildung des IKS über das Prozessmanagement des Kreis Wesel konnte ein weiteres Einsatzszenario aufgezeigt werden. Es ist anzuführen, dass Wesel aufbauend auf der Prozessidentifikation agiert, aber schon vor der Prozessidentifikation dieses Einsatzszenario konzipierte, weshalb sich Synergie-Effekte ergaben (Wesel-06, VV-Vorlage 09.06.2020, S. 2-3). Die Umsetzung des Risikomanagements erfordert zudem zusätzliche Attribute, welche in den Steckbriefen der anderen Kommunen nicht vorhanden sind. Anhand eines Beispiels der Stadt Dortmund zeigt Beckmann (Beckmann, 2016, S. 25–27) ebenfalls einen Weg zur Integration eines IKS mit dem Prozessmanagement. In diesem Beispiel wird über Informationen zur Eintrittswahrscheinlichkeit und dem Schadensausmaß ein Risikopotenzial ermittelt (Beckmann, 2016, S. 26–27). Eine Erweiterung des Einsatzszenarios von Wesel könnte die Ermittlung der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadensausmaßes über Attribute darstellen.

Vier der dargestellten Einsatzszenarien stammen aus Wesel, was ein überdurchschnittlicher Wert ist. In Wegberg, Bocholt, Dresden und Willich wurde

jeweils ein Einsatzszenario ermittelt. Es ist zu vermuten, dass dieser Unterschied auf die Menge an bereitgestellten Dokumenten durch den Kreis zurückgeführt werden kann (Anhang 2.2). Ferner ist Wesel nach Dresden die Kommune, die am längsten Erfahrung im Prozessmanagement besitzt (Kapitel 4.2). Ebenfalls konnten in Kleve vier Einsatzszenarien identifiziert werden. Diese entstammten vollständig der direkten Kommunikation mit dem Kreis, sodass subjektive Einflüsse auf die Darstellung nicht auszuschließen sind.

Es ist zu vermerken, dass in den untersuchten Kommunen verschiedenste Einsatzszenarien für Prozesssteckbriefe vorliegen. Bspw. die Priorisierung als auch Prozesslandkarten sind über die integrierte Funktionalität der Prozessplattform möglicherweise gut zu adaptieren. Für weitere Einsatzszenarien werden vornehmlich spezifische Attribute verwendet (z.B. Informationsbereitstellung auf Dresden.de oder Sachstandermittlung durch Wesel). Es kann deshalb als zielführend angesehen werden, bereits vor der Prozessidentifikation zukünftige Einsatzszenarien mit zu berücksichtigen.

7 Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurden sechs Kommunalverwaltung untersucht. Alle Untersuchungsobjekte setzen als Prozessmanagement-Tool die PICTURE-Prozessplattform ein. Zunächst lieferte die Durchführung einer Steckbriefanalyse ein Verständnis über die Steckbriefausgestaltung in den untersuchten Kommunen. Es wurde gezeigt, dass in der Literatur aufgeführte Inhalte ebenfalls in den Steckbriefen aus der Praxis enthalten sind. So enthielten alle Steckbriefe Informationen zur Prozessverantwortlichkeit, Kennzahlen, dem Prozesstyp, zur IT-Unterstützung und zu rechtlichen Grundlagen. Informationen zu Beteiligten zum Prozess, In- und Output des Prozesses und eine Prozessbeschreibung waren ebenfalls in der Mehrzahl vertreten. Insbesondere Informationen über die rechtlichen Grundlagen des Prozesses besitzen im Verhältnis zur Literatur eine hohe Relevanz. Darüber hinaus konnten über eine Klassifizierung weitere Gemeinsamkeiten ermittelt werden. Es wurde ersichtlich, dass Attribute zum Wissensmanagement insbesondere als Referenz auf Dokumente zum Prozess sowie Informationen in Verbindung mit dem Online-Zugang-Gesetz vorhanden sind. Darüber hinaus werden in mindestens der Hälfte der Steckbriefe Informationen zu Kosten, Verbesserungspotenzialen, Eingangs- und Kommunikationskanälen, dem KGSt-Prozesskatalog und dem Haushaltsprodukt erfasst.

Außerdem konnten Einsatzszenarien für Prozesssteckbriefe im ganzheitlichen Prozessmanagement identifiziert und dargestellt werden. Prozesssteckbriefe werden in den untersuchten Kommunen zur Prozesspriorisierung, zur Informationsbereitstellung, zur Sachstandsermittlung, als Werkzeug in der regelmäßigen Qualitätssicherung und im Zuge des Risikomanagements zur Umsetzung eines verwaltungsweiten internen Kontrollsystems eingesetzt.

Das gewonnene Verständnis über die Ausgestaltung der Prozesssteckbriefe ermöglichte ebenfalls Überlegungen zur Übertragbarkeit von Einsatzszenarien auf andere Kommunen. Darüber hinaus wurde ein Bezug zwischen

einzelnen Einsatzszenarien und komplementären theoretischen Ausführungen hergestellt. Sowohl in der Steckbriefanalyse als auch in Hinblick auf Einsatzszenarien wurde die Vermutung einer Abhängigkeit zum Prozessmanagement-Tool bekräftigt. Die Funktionalität der PICTURE-Prozessplattform begünstigt und unterstützt spezifische Einsatzszenarien. Es wurde außerdem deutlich, dass sich die Zielsetzungen der Kommunen auf die Einsatzszenarien und die jeweilige Form des Einsatzes von Prozesssteckbriefen auswirken.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Beantwortung der Forschungsfrage: *Wie werden Prozesssteckbriefe im Rahmen eines ganzheitlichen, softwaregestützten Prozessmanagement eingesetzt?*

Zur Beantwortung dieser wurde beigetragen, indem zunächst durch die systematische Erhebung und Analyse von praktischen Informationen, ein Verständnis über die Ausgestaltung von Prozesssteckbriefen in Kommunalverwaltungen erlangt werden konnte. Ferner wurde durch die Identifikation und Darstellung von praktischen Einsatzszenarien gezeigt, wie Prozesssteckbriefe in Kommunen zum Einsatz kommen. Es wird zudem positiv gesehen, dass in den untersuchten Kommunen ausschließlich die PICTURE-Prozessplattform eingesetzt wird. Diese ist in der Darstellung von Beckmann (2016) lediglich einmal vertreten, hat sich jedoch zu einem der aktuell führenden Prozessmanagement-Tools für Kommunen entwickelt.

Dennoch ist kritisch zu reflektieren, dass der Untersuchungsumfang mit sechs Kommunen gering ist. Außerdem ist eine Abhängigkeit der Untersuchungsobjekte zu berücksichtigen, da vier der sechs untersuchten Kommunen Teil eines gemeinsamen Projektes sind, welches gemeinsame Standards im Prozessmanagement anstrebt. Die dargestellten Ergebnisse können daher nicht den Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben. Es wird jedoch eine Grundlage für weitere Betrachtungen des Untersuchungsgegenstands, auch durch die dargestellte Methodik, geschaffen. Weiterführend ist bspw. eine umfangreiche, quantitative Untersuchung von Prozesssteckbriefattributen mit einer vorherigen Stichprobendefinition denkbar.

Literaturverzeichnis

- Algermissen, L., & Korzen, M. (2021, Oktober 6). *4.4 Prozessmanagement. Einfach. Machen. Prozessmanagement als Werkzeugkoffer für aktuelle Treiberthemen von OZG über Wissensmanagement zur E-Akte*. KGSt®-FORUM 2021, Bonn. <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/5703262/4.4.pdf/c856541d-a54e-d7ad-ba9e-30fefdf37f0?t=1633603698000>
- Atzert, S. (2011). *Strategisches Prozesscontrolling*. Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-8349-6226-3>
- Bäumer, D., Grusa, J., & Velek, J. D. (2018). Dresdner Wissen. *Kommune21, Juli 2018*. https://www.kommune21.de/meldung_29339.html
- Bayer, F., Appelhans, L., & Wolf, E. (2013). Prinzipien für die Gestaltung der Prozessarchitektur. In F. Bayer & H. Kühn (Hrsg.), *Prozessmanagement für Experten: Impulse für aktuelle und wiederkehrende Themen*. Springer Gabler.
- Becker, J., Algermissen, L., & Falk, T. (2009). *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung: Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management* (2. Auflage). Springer.
- Becker, J., Fuhsy, S., & Halsbenning, S. (2021). *Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Status quo und Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung*. <https://doi.org/10.17879/58009602234>
- Becker, J., & Kahn, D. (2012). Der Prozess im Fokus. In J. Becker, M. Kugeler, & M. Rosemann (Hrsg.), *Prozessmanagement: Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung* (7. Auflage, S. 3–16). Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-33844-1>
- Becker, J., & Meise, V. (2012). Strategie und Ordnungsrahmen. In J. Becker, M. Kugeler, & M. Rosemann (Hrsg.), *Prozessmanagement: Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung* (7. Auflage). Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-33844-1>

- Becker, J., Probandt, W., & Vering, O. (2012). *Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung: Konzeption und Praxisbeispiel für ein effizientes Prozessmanagement*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-30412-5>
- Becker, J., Winkelmann, A., & Mathas, C. (2009). *Geschäftsprozessmanagement*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-85155-4>
- Beckmann, G. (2016). *Prozessmodelle erfolgreich nutzen* (KGSt-Bericht Nr. 3/2016). KGSt. <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/95947/20160713A0013.pdf/7b5f9e67-705f-4fa0-90e5-747a6eacac8b>
- Beckmann, G. (2018). *Der KGSt-Prozesskatalog—Ordnungsrahmen für das kommunale Prozessmanagement* (KGSt-Bericht Nr. 5/2018). KGSt. https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/1725501/5-B-2018_KGSt-Prozesskatalog.pdf/0cc0058f-a535-89c3-cd88-50316cffee3a?t=1676625590000
- BMI & BVA. (o. J.). *Organisationshandbuch Neu*. Abgerufen 3. März 2023, von <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch-NEU/orghandbuchNeu-node.html>
- Broekmate, L., & Pickenäcker, B. A. (2011). *Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement (Teil 2). Kommunen auf dem Weg zum Prozessmanagement* (KGSt-Bericht Nr. 4/2011). KGSt. <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/91226/20110714A0020.pdf/679259e8-6fb3-459e-937c-9773b431ac1b?t=1601914210000>
- Döring, N., & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften* (5. Auflage). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-41089-5>
- Gadatsch, A. (2020). *Grundkurs Geschäftsprozess-Management* (9. Auflage). Springer Vieweg. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-27812-0>
- Gaitanides, M. (2012). *Prozessorganisation* (3. Auflage). Vahlen.

<https://doi.org/10.15358/9783800642182>

Halsbenning, S., Niemann, M., Räckers, M., & Scholta, H. (2019). Prozesse und Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In J. Stember, W. Eixelsberger, A. Spichiger, A. Neuron, F.-R. Habel, & M. Wundara (Hrsg.), *Handbuch E-Government* (S. 245–265). Springer Gabler.

https://doi.org/10.1007/978-3-658-21402-9_24

Hammer, M., & Champy, J. (1994). *Business reengineering: Die Radikalkur für das Unternehmen* (2. Aufl.). Campus-Verlag.

Hanschke, I., & Lorenz, R. (2021). *Strategisches Prozessmanagement - einfach und effektiv: Ein praktischer Leitfaden* (2. Auflage). Carl Hanser.

Hilmer, C. (2016). *Prozessmanagement in indirekten Bereichen*. Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14917-8>

Hirzel, M. (2013). Erfolgsfaktor Prozessmanagement. In M. Hirzel, U. Geiser, & I. Gaida (Hrsg.), *Prozessmanagement in der Praxis* (3., S. 1–14). Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-8349-4577-8>

Hoffmann, N. (2018). *Dokumentenanalyse in der Bildungs- und Sozialforschung: Überblick und Einführung*. Beltz Juventa.

Hörmeyer, M., & Beckmann, G. (2019). *Die KGSt®-Prozessbibliothek. Ihr Tool für ein wirksames kommunales Prozessmanagement*. KGSt.

https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/2321155/Handbuch_KGSt-Prozessbibliothek.pdf/2aeead20-4a15-aa88-922a-e426b5542625

Janssen, T., Graab, P., & Flaswinkel, J. (2022). Prozess-Management: In Kooperation zum Ziel. *Kommune21*, 9/2022. https://www.kommune21.de/meldung_39526_In+Kooperation+zum+Ziel+.html

KGSt | Größenklassen. (o. J.). Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Abgerufen 26. Februar 2023, von

<https://www.kgst.de/groessenklassen>

Knobloch, M., & Weiß, J. (2014). Prozessmanagement als Instrument

strategischer Konsolidierung in Kommunen. In J. Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen* (S. 279–302). Springer VS.

https://doi.org/10.1007/978-3-658-04891-4_14

Korzen, M. (2020). Prozessmanagement als Motor. *Behörden Spiegel*, Heft 12/2020, 35. [https://www.wiso-](https://www.wiso-net.de/document/BSPI__dc8d736473fda959dc9d533ec6d1197467734aed)

[net.de/document/BSPI__dc8d736473fda959dc9d533ec6d1197467734aed](https://www.wiso-net.de/document/BSPI__dc8d736473fda959dc9d533ec6d1197467734aed)

Korzen, M., & van Overbrüggen, A. (2021). *Auszug aus dem Prozessmanagement-Handbuch*.

[https://www.kgst.de/documents/20181/5614614/Auszug-Prozessmanagement-Handbuch_Willich.pdf/8a6dce42-367d-9a47-6639-](https://www.kgst.de/documents/20181/5614614/Auszug-Prozessmanagement-Handbuch_Willich.pdf/8a6dce42-367d-9a47-6639-5a7a2db0ae1d?t=1634636973000?download=true)

[5a7a2db0ae1d?t=1634636973000?download=true](https://www.kgst.de/documents/20181/5614614/Auszug-Prozessmanagement-Handbuch_Willich.pdf/8a6dce42-367d-9a47-6639-5a7a2db0ae1d?t=1634636973000?download=true)

Krampf, P. (2016). *Strategisches Prozessmanagement*. Vahlen.

<https://doi.org/10.15358/9783800651238>

Kreis Wesel. (2022). *Prozessmanagement-Handbuch der Kreisverwaltung Wesel*. [https://www.kgst.de/dokumentde-](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/6855900/Prozessmanagement-Handbuch_Kreis-Wesel.pdf/77019bbf-e686-f8b8-555d-0ed15080c204?t=1667552625000)

[tails?path=/documents/20181/6855900/Prozessmanagement-Handbuch_Kreis-Wesel.pdf/77019bbf-e686-f8b8-555d-](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/6855900/Prozessmanagement-Handbuch_Kreis-Wesel.pdf/77019bbf-e686-f8b8-555d-0ed15080c204?t=1667552625000)

[0ed15080c204?t=1667552625000](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/6855900/Prozessmanagement-Handbuch_Kreis-Wesel.pdf/77019bbf-e686-f8b8-555d-0ed15080c204?t=1667552625000)

Kück, C., Moschüring, K., & Fischer-Dahl, R. (2021, Oktober 6). *Verwaltungsdigitalisierung gemessen – Digitale Lösungen aus der kommunalen Praxis*. [https://www.kgst.de/dokumentde-](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/5703262/8.6.pdf/634a972f-e9f1-7dd9-6b21-4df1247da094?t=1633700490000)

[tails?path=/documents/20181/5703262/8.6.pdf/634a972f-e9f1-7dd9-](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/5703262/8.6.pdf/634a972f-e9f1-7dd9-6b21-4df1247da094?t=1633700490000)

[6b21-4df1247da094?t=1633700490000](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/5703262/8.6.pdf/634a972f-e9f1-7dd9-6b21-4df1247da094?t=1633700490000)

Landeshauptstadt Dresden. (2015). *Dienstordnung zur Erfassung, Bereitstellung, Pflege und Weiterentwicklung von Informationen im zentralen Prozessregister der Landeshauptstadt Dresden (DO Prozessregister)*.

[https://www.kgst.de/documents/20181/1379201/20170130A0008.pdf/f47](https://www.kgst.de/documents/20181/1379201/20170130A0008.pdf/f4765e1a-e81a-ff92-adb3-4b928cf68e2f?t=1622128068000)

[65e1a-e81a-ff92-adb3-4b928cf68e2f?t=1622128068000](https://www.kgst.de/documents/20181/1379201/20170130A0008.pdf/f4765e1a-e81a-ff92-adb3-4b928cf68e2f?t=1622128068000)

LHD Dresden. (o. J.). *Dresden-Pass*. www.dresden.de. Abgerufen 4. Juni

2023, von https://www.dresden.de/de/rathaus/dienstleistungen/dresden-pass_d115.php

Müllner, T., Farcher, T., & Strobl, R. (2013). Prozessmanagement für Experten: Impulse für aktuelle und wiederkehrende Themen. In F. Bayer & H. Kühn (Hrsg.), *Prozessmanagement für Experten: Impulse für aktuelle und wiederkehrende Themen* (S. 333–354). Springer Gabler.

https://doi.org/10.1007/978-3-642-36995-7_17

Neutzner, M., & Löbel, S. (2020). Verbesserung als Kultur – Impulse für ein wirksames kommunales Prozessmanagement. *VM Verwaltung & Management*, 26(6/2020), 259–270. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2020-6-259>

Niebisch, T. (2022). *360-Grad-Prozessmanagement: Ein Framework inklusive Rollen und deren Aktivitäten*. Springer Gabler.

<https://doi.org/10.1007/978-3-662-64675-5>

PICTURE GmbH. (2019a, April 10). *Excel-Export (Prozesssteckbriefe)*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/901087239/Excel-Export+Prozesssteckbriefe>

PICTURE GmbH. (2019b, April 10). *Struktur-Analyse*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/733970488/Struktur-Analyse>

PICTURE GmbH. (2019c, April 11). *Attributierung*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/734036574/Attributierung>

PICTURE GmbH. (2019d, April 11). *Beispiele für Prozesslandkarten*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/790626861/Beispiele+f+r+Prozesslandkarten>

PICTURE GmbH. (2019e, April 11). *Historisierung*. PICTURE

Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/734363755/Historisierung>

PICTURE GmbH. (2019f, April 11). *Verwendbare Modellelemente in Prozesslandkarten*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579272750/Verwendbare+Modellelemente+in+Prozesslandkarten>

PICTURE GmbH. (2019g, April 11). *Was sind Prozesskontexte?* PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/734003772/Was+sind+Prozesskontexte>

PICTURE GmbH. (2019h, April 12). *Nutzwert-Analyse*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/733937781/Nutzwert-Analyse>

PICTURE GmbH. (2020a, Januar 14). *Prozesse & Prozesslandkarten importieren—PICTURE Informationsportal 3.22—Confluence*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/902234292/Prozesse+Prozesslandkarten+importieren>

PICTURE GmbH. (2020b, April 2). *Analysefunktionen*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579272843/Analysefunktionen>

PICTURE GmbH. (2020c, April 23). *Prozessregister*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579272798/Prozessregister>

PICTURE GmbH. (2020d, September 9). *Prozesssteckbriefe aus Excel-Datei importieren*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579273250/Prozesssteckbriefe+aus+Excel-Datei+importieren>

PICTURE GmbH. (2021a, Februar 11). *Prozessregister mithilfe von Filtern*

durchsuchen. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579272804/Prozessregister+mithilfe+von+Filtern+durchsuchen>

PICTURE GmbH. (2021b, März 11). *Prozesse & Prozesslandkarten exportieren*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/2143584257/Prozesse+Prozesslandkarten+exportieren>

PICTURE GmbH. (2021c, Oktober 14). *Aufgabenverwaltung*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/2966978565/Aufgabenverwaltung>

PICTURE GmbH. (2022a, Februar 2). *Attribute der Modellelementtypen konfigurieren*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579272959/Attribute+der+Modellelementtypen+konfigurieren>

PICTURE GmbH. (2022b, Februar 2). *Externe Datenquelle „KGSt®-Prozesskatalog“*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/3056631813/Externe+Datenquelle+KGSt+-Prozesskatalog>

PICTURE GmbH. (2022c, Februar 3). *Externe Datenquelle „OZG-Umsetzungskatalog“*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/3056369716/Externe+Datenquelle+OZG-Umsetzungskatalog>

PICTURE GmbH. (2022d, März 24). *Attribute ausfüllen*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/579273296/Attribute+ausfuellen>

PICTURE GmbH. (2022e, September 29). *Prozesse & Prozesslandkarten verwalten*. PICTURE Informationsportal 3.22. <https://picture.atlas-sian.net/wiki/spaces/pppdoc320/pages/954761375/Prozesse+Prozesslandkarten+verwalten>

Rosemann, M., Schwegmann, A., & Delfmann, P. (2012). Vorbereitung der Prozessmodellierung. In J. Becker, M. Kugeler, & M. Rosemann (Hrsg.), *Prozessmanagement: Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung* (7. Auflage, S. 47–112). Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-33844-1>

Schmelzer, H. J., & Sesselmann, W. (2020). *Geschäftsprozessmanagement in der Praxis* (9. Auflage). Hanser.

Schmidt, W. (2017). Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In S. Liebig, W. Matiaske, & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 443–466). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08493-6_16

Schwegmann, A., & Laske, M. (2012). Istmodellierung und Istanalyse. In J. Becker, M. Kugeler, & M. Rosemann (Hrsg.), *Prozessmanagement: Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung* (S. 165–194). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-33844-1_5

Spenrath, K. (2019). Die dritte Säule. *Behörden Spiegel, Heft 3/2019*, 28. https://www.wiso-net.de/document/BSPI__BSPI_20190312_028_01_03

Stadt Bocholt. (2022). *Haushaltsplan 2023*. https://www.bocholt.de/bocholt_media/staedtischer-haushalt/2023/beschlussfassung-2023/haushalt-2023-komplettversion.pdf?download=1

Statistisches Bundesamt. (2022a, September). *Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2021*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/04-kreise.html>

Statistisches Bundesamt. (2022b, September). *Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2021*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/05-staedte.html>

Stember, J., & Hasenkamp, V. (2019). E-Government in Deutschland: Ein

Überblick. In J. Stember, W. Eixelsberger, A. Spichiger, A. Neuron, F.-R. Habel, & M. Wundara (Hrsg.), *Handbuch E-Government: Technikinduzierte Verwaltungsentwicklung* (S. 31–52). Springer Fachmedien.

https://doi.org/10.1007/978-3-658-21402-9_5

Vahs, D. (2019). Prozessmanagement als bereichsübergreifendes Organisationskonzept. In *Organisation: Ein Lehr- und Managementbuch*. Schäffer-Poeschel. <https://doi.org/10.34156/9783791042831>

Weber, K., Ewens, H., & Hörmeyer, M. (2021). *Kommunales Prozessmanagement. Wirksame Strukturen aufbauen* (KGSt-Bericht Nr. 8/2021). KGSt. https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/5616949/8-B-2021_Kommunales-Prozessmanagement.pdf/c6aaa64e-d88f-ef9d-fc3d-ae7c21d28

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Abteilung Bielefeld, Studienort Bielefeld
Fachbereich Allgemeine Verwaltung / Rentenversicherung
Studiengang Kommunalen Verwaltungsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

Verkehrswende oder Verkehrschaos?

Politische Evaluierung der lokalen Berichterstattung zum Bielefelder
Verkehrsversuch altstadt.raum

Vorgelegt von:

Friederike Krempin
Kurs: BI K 20/01
Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: friederike.krempin@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 14.06.2023

Erstgutachterin: Prof. Dr. Verena Schulze
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Andrea Walter

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	III	9 Anhang	57
Abbildungsverzeichnis	IV	9.1 Chronologie des Verkehrsversuchs	57
		9.2 Codebuch	60
		Eigenständigkeitserklärung	71
1 Einleitung	1		
2 Der Verkehrsversuch als politischer Prozess	2		
3 Politische Evaluierung und lokale Berichterstattung	8		
3.1 Die strategische Funktion von Evaluierung	8		
3.2 Definition: Politische Evaluierung	9		
3.3 Die Rolle lokaler Berichterstattung bei der politischen Evaluierung	11		
3.4 Untersuchungsansätze und Forschungsfrage	12		
4 Rahmenbedingungen des Verkehrsversuchs	15		
4.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen	15		
4.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	16		
5 Lokale Akteure und Akteurinnen und ihre Einstellungen zum Verkehrsversuch	18		
5.1 Politik und Verwaltung	19		
5.2 Unternehmen und wirtschaftliche Interessenverbände	20		
5.3 Bürger und Bürgerinnen	20		
6 Die Evaluierung des Verkehrsversuchs in der lokalen Berichterstattung	21		
6.1 Methodisches Vorgehen	21		
6.1.1 Auswahleinheit	21		
6.1.2 Entwicklung des Codebuchs	22		
6.2 Ergebnisse	25		
6.2.1 Der Verkehrsversuch in der lokalen Berichterstattung	26		
6.2.2 Politische Evaluierung	32		
6.3 Diskussion der Ergebnisse und Methodenkritik	43		
7 Fazit	47		
8 Literaturverzeichnis	50		

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Themenverteilung nach absoluter Häufigkeit	28
Tabelle 2:	Prozentualer Anteil an Beiträgen, die eine Kontroverse hinsichtlich des Verkehrsversuchs thematisieren	29
Tabelle 3:	Darstellungsformen nach Medienangebot	29
Tabelle 4:	Tendenz des Beitrags hinsichtlich der Bewertung des Verkehrsversuchs nach Medienangebot und Darstellungsform	30
Tabelle 5:	Tendenz des Beitrags hinsichtlich der Bewertung des Verkehrsversuchs nach Thema	31
Tabelle 6:	Anzahl der Akteure und Akteurinnen pro Beitrag und Darstellungsform	32
Tabelle 7:	Anteilige Positionen der Akteure und Akteurinnen für und gegen den Verkehrsversuch	33
Tabelle 8:	Akteure und Akteurinnen in der Neuen Westfälischen nach Häufigkeit und Bewertung des Verkehrsversuchs	34
Tabelle 9:	Akteure und Akteurinnen im Westfalen-Blatt nach Häufigkeit und Bewertung des Verkehrsversuchs	35
Tabelle 10:	Anteil unterschiedlicher Akteursgruppen nach Medienangebot	37
Tabelle 11:	Die fünf häufigsten Argumente für den Verkehrsversuch	38
Tabelle 12:	Die fünf häufigsten Argumente gegen den Verkehrsversuch	39
Tabelle 13:	Die fünf häufigsten Argumente von Ratsmehrheit und Verwaltung für den Verkehrsversuch	40
Tabelle 14:	Die fünf häufigsten Argumente der Opposition gegen den Verkehrsversuch	40
Tabelle 15:	Die fünf häufigsten Argumente der wirtschaftlichen Interessengruppen gegen den Verkehrsversuch	41
Tabelle 16:	Die fünf häufigsten Argumente von Bürgerinnen und Bürgern für den Verkehrsversuch	41
Tabelle 17:	Die fünf häufigsten Argumente von Bürgerinnen und Bürgern gegen den Verkehrsversuch	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Karte der Bielefelder Altstadt mit Maßnahmen des Verkehrsversuchs	4
Abbildung 2:	Anzahl der Beiträge pro Monat und Medienangebot	26
Abbildung 3:	Anzahl der Tage pro Monat, an denen der Verkehrsversuch Titelthema ist	27

1 Einleitung

Ein neuartiges, mediterranes „Piazza-Feeling“ (Delker, 2021) sollte die Bielefelder Altstadt im Sommer 2021 mit dem Verkehrsversuch altstadt.raum erhalten. Nachdem der Rat am 27.05.2021 Maßnahmen für den Verkehrsversuch beschlossen hatte, wurden schnell und unbürokratisch Sitzgelegenheiten, Tischtennisplatten und Pflanzkübel dort aufgestellt, wo kurz zuvor noch Autos parkten. Straßen wurden ganz oder teilweise für den motorisierten Verkehr gesperrt. „Weniger Autos, mehr Lebensqualität“ (Delker, 2021) titelt eine lokale Tageszeitung zum Versuchsstart. Maßnahmen, die sich bewähren, sollen direkt nach Ende des Versuchs im Februar 2022 übernommen werden.

Doch verkehrspolitische Maßnahmen, die Beschränkungen des PKW-Verkehrs zur Folge haben, sind konfliktträchtig (Böcher & Töller, 2012, 20). So wird auch der Verkehrsversuch kontrovers diskutiert: Während eine Seite durch die Straßensperrungen ein Verkehrschaos und eine Verödung der Altstadt befürchtet, sieht die andere Seite die Chance einer Verkehrswende mit nachhaltiger Verbesserung der Aufenthaltsqualität. Bereits im Oktober 2021 muss eine erste Maßnahme nach erfolgreicher Klage auf Gerichtsbeschluss zurückgenommen werden. Eine weitere Straßensperrung wird Anfang November 2021 durch den Rat selbst aufgehoben. Mit Ende des Versuchszeitraums am 28.02.2022 werden schließlich alle noch verbliebenen Elemente des Verkehrsversuchs vollständig entfernt. Die ursprünglich für 2022 geplante Verkehrswende in der Altstadt wird zugunsten eines neuen Umsetzungskonzeptes, das zum Zeitpunkt dieser Arbeit noch aussteht, zurückgestellt.

Durch den Versuchscharakter sind alle durchgeführten Maßnahmen vorläufig und dienen der späteren Evaluierung. Diese Evaluierung soll darüber entscheiden, welche Maßnahmen bestehen bleiben. Insofern dürfte für die Akteure und Akteurinnen der politischen Arena von Bedeutung sein, dass der Verkehrsversuch entsprechend ihrer eigenen Ziele in der lokalpolitischen Öffentlichkeit entweder positiv („Verkehrswende“) oder negativ („Verkehrschaos“) bewertet wird, um Folgemaßnahmen zu unterstützen oder zu verhindern. Entscheidend ist hierfür die politische Evaluierung des Verkehrsversuchs. Unter politischer Evaluierung als Teilprozess des Policy Cycle wird vorliegend die „Evaluation durch Akteure innerhalb der politischen Arena, zu denen auch die Öffentlichkeit gerechnet werden muss“ (Jann & Wegrich 2014, 119) verstanden. Die mediale Berichterstattung spielt dabei eine wesentliche Rolle, da sie zum einen zentrale Informationsvermittlerin ist, zum anderen selbst einen Teil der politischen Arena konstituiert, indem sie Öffentlichkeit her-

stellt (Jun, 2009, 272). Die politische Evaluierung vollzieht sich damit zu einem großen Teil auch über die mediale Berichterstattung.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die vorliegende Arbeit aus politikfeldanalytischer Perspektive mit der Frage, wie sich die politische Evaluierung des Verkehrsversuchs in der lokalen Berichterstattung vollzieht und wie sich die Charakteristika dieser Evaluierung anhand der lokalen institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen erklären lassen.

Auf Grundlage des Modells des Policy Cycle soll zunächst der Verkehrsversuch altstadt.raum als politischer Prozess in seinen einzelnen Phasen – entsprechend dem Erkenntnisinteresse mit Fokus auf der Phase der Evaluierung – vorgestellt werden.

Anschließend wird das der Arbeit zugrunde liegende Verständnis politischer Evaluierung und die Rolle der Lokalberichterstattung bei dieser Evaluierung ausgearbeitet und ein Überblick zu bisherigen Forschungsansätzen zu diesem Thema gegeben. Hieraus werden die Forschungsfragen abgeleitet.

Die Untersuchung der Evaluierung der Berichterstattung zum Verkehrsversuch gliedert sich in drei Schritte: Erstens werden die Rahmenbedingungen und Institutionen, die den Verkehrsversuch bedingen, vorgestellt (Dimension der Polity). Zweitens werden Akteurskonstellationen und deren Interessen an bestimmten Evaluierungen des Verkehrsversuchs analysiert (Dimension der Politics). Im dritten Schritt schließlich erfolgt unter Einbezug der zuvor erarbeiteten Erklärungsansätze eine Untersuchung der politischen Evaluierung. Die mediale Berichterstattung bietet hierfür den analytischen Zugang. Methodische Grundlage bildet eine Inhaltsanalyse (Mayring, 2015; Rössler, 2017) der in den lokalen Tageszeitungen Neue Westfälische und Westfalen-Blatt veröffentlichten Beiträge zum Verkehrsversuch. Abschließend werden die Untersuchungsergebnisse vorgestellt und diskutiert.

2 Der Verkehrsversuch als politischer Prozess

Zunächst soll der Verkehrsversuch als Policy vorgestellt werden. Zur Analyse wird hierzu auf das Phasenmodell des Policy Cycle zurückgegriffen. Diesem liegt die Annahme zugrunde, dass sich Politik als Prozess der Problemverarbeitung vollzieht, der sich in unterschiedliche Phasen einteilen lässt (Jann & Wegrich, 2014, 97). Der Policy Cycle eignet sich daher dazu, eine politische Maßnahme für die Analyse zu systematisieren und zu struk-

turieren (Böcher & Töller, 2012, 181). Er kann in die Phasen Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementierung und Politikevaluierung unterteilt werden (Blum & Schubert, 2018, 156; Jann & Wegrich, 2014, 101).

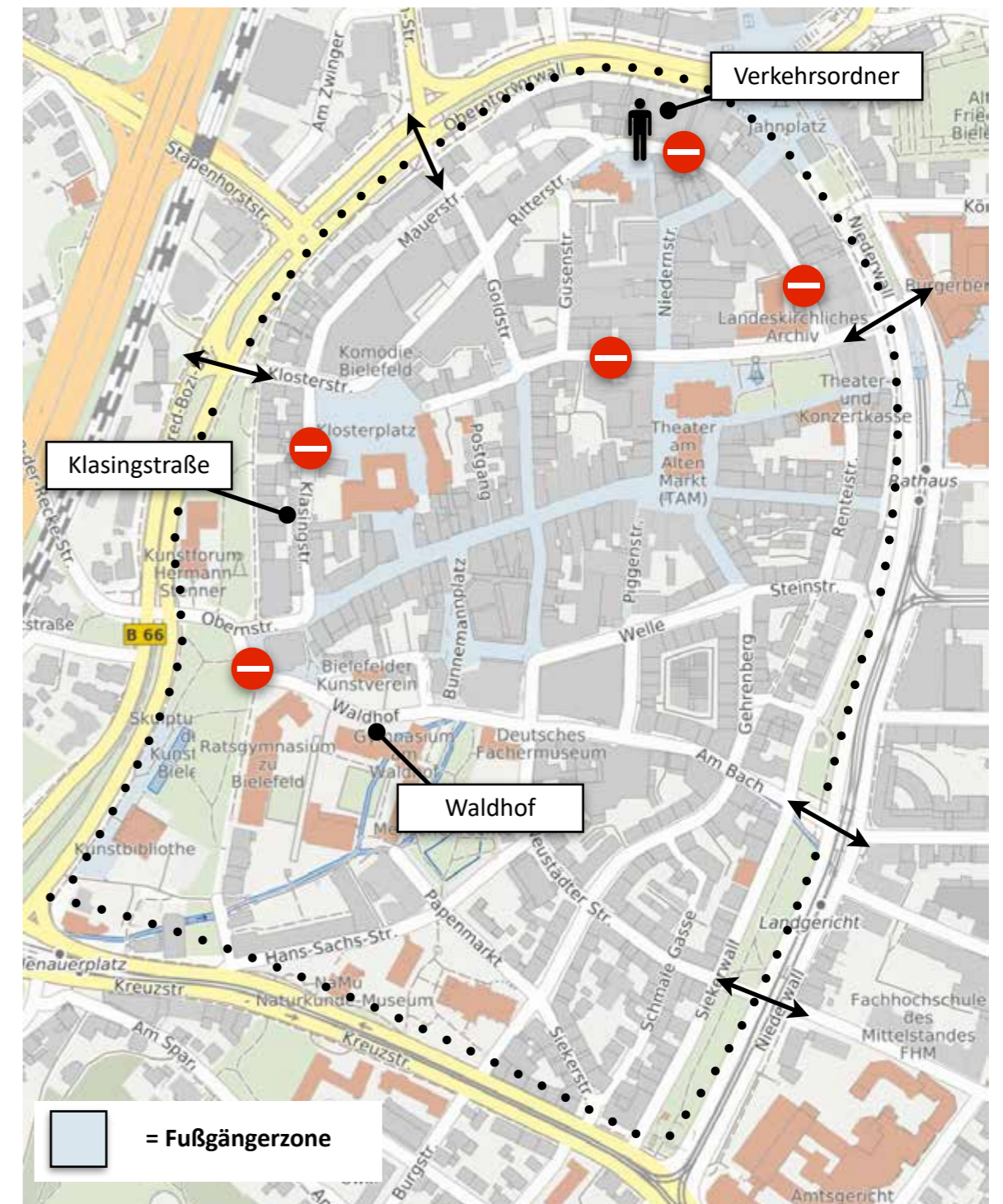
Beachtet werden muss allerdings, dass nicht alle Phasen des Prozesses der nachträglichen Analyse zugänglich sind (Treib, 2014, 212). So spielen beispielsweise bei der Formulierung politischer Programme auch informelle Verhandlungen eine wichtige Rolle (Blum & Schubert, 2018, 177). Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf öffentlich zugängliche Quellen wie Protokolle der politischen Gremien, schriftliche Beschlussvorlagen der Verwaltung sowie die Lokalberichterstattung. Im Folgenden werden auf dieser Grundlage die einzelnen Phasen des Verkehrsversuchs mit Fokus auf der Phase der Evaluierung vorgestellt. Eine ausführliche Chronologie des Prozesses und seiner Phasen findet sich im Anhang (Kapitel 9.1).

Dem Beschluss zur Umsetzung in den politischen Gremien (Bezirksvertretung Mitte, Stadtentwicklungsausschuss, Rat der Stadt Bielefeld) geht die Phase der Politikformulierung voraus. Während dieser wird ein Problem in ein politisches Programm transformiert (Jann & Wegrich, 2014, 110). Dies schließt eine Beteiligung der Kaufleute der Altstadt sowie Workshops mit Beteiligten und eine Befragung der Bürgerinnen und Bürger in den Monaten Januar bis März 2021 ein (Stadt Bielefeld, 2021a, 4). Durch den Rat der Stadt Bielefeld wird auf dieser Grundlage am 27.05.2021 die Durchführung einer Testphase ab Juni 2021 beschlossen. Neben diversen Umnutzungen von KFZ-Parkstreifen sollen die Klasingstraße sowie der Waldhof komplett für den Verkehr gesperrt werden (Stadt Bielefeld, 2021b, 32-33). Die Sperrung des Waldhofs wird dabei vom Rat durchgesetzt, obwohl sich die Bezirksvertretung Mitte dagegen ausspricht (Stadt Bielefeld, 2021b, 28). Abbildung 1 veranschaulicht, dass der PKW-Verkehr durch die Maßnahmen in der gesamten Altstadt deutlich eingeschränkt wird. Insbesondere ein Durchfahren der Altstadt von West nach Ost ist mit der Sperrung des Waldhofs nicht mehr möglich.

In der Phase der Politikimplementierung werden Gesetze und Steuerungsinstrumente in der Praxis angewandt (Blum & Schubert, 2018, 191). Entscheidend für die Implementierung sind dabei auch die gewählten Instrumente (Jann & Wegrich, 2014, 115). Durch die Stadtverwaltung werden für die Umnutzung der Parkflächen unter anderem Tischenplatten und Sitzgelegenheiten bereitgestellt (Stadt Bielefeld, 2022a, 2-4). Vor allem aber wird die Straßenführung durch Verkehrsregelungen verändert (Stadt Bielefeld, 2022a, 3-8).

Abbildung 1

Karte der Bielefelder Altstadt mit Maßnahmen des Verkehrsversuchs



Anmerkung. Fläche der Bielefelder Altstadt mit möglichen Zufahrten und Sperrungen für den PKW-Verkehr während des Verkehrsversuchs. Durch Sperrungen der Straßen ist insbesondere die Zufahrt zum südöstlichen Teil nur nach Umrundung der Altstadt möglich. Eigene Darstellung auf Basis des Kartenmaterials von: Stadt Bielefeld (CC BY 4.0), Open Street Map (ODbL).

Damit werden im Rahmen des Verkehrsversuchs überwiegend regulative Instrumente eingesetzt. Diese setzen darauf, eine Verhaltensänderung durch Ge- und Verbote auf gesetzlicher Grundlage zu erreichen (Böcher & Töller, 2012, 76). Die Vorteile regulativer Instrumente liegen in ihrer schnellen Wirkung, gleichzeitig können sie aber auch zu Abwehrreaktionen bei den Betroffenen führen (Böcher & Töller, 2012, 77). So wird bereits zu Beginn des Verkehrsversuchs ein Verkehrsordner in der Ritterstraße abgestellt, um die trotz Verbot stattfindenden Durchfahrten zu unterbinden (Stadt Bielefeld, 2022a, 4).

In der Phase der Evaluierung werden die Ergebnisse des Implementierungsprozesses bewertet (Jann & Wegrich, 2014, 117-118). Dazu wird „Wissen über eine staatliche Maßnahme generiert, das zur Bewertung derselbigen verwendet wird“ (Knill & Tosun, 2015, 139). Die Bewertung entscheidet darüber, ob der Politikprozess terminiert wird oder eine Neuformulierung des Problems erfolgt und damit ein neuer Policy Cycle gestartet wird (Blum & Schubert, 2018, 195). Insbesondere in Politikfeldern, in denen Wertekonflikte oder ein hoher Legitimationsdruck bestehen, werden Evaluierungen durchgeführt (Schwab, 2017, 216). Gerade für den Verkehrsversuch, der zunächst nur einen Testcharakter hat, ist die Evaluierung entscheidend. Den Akteuren und Akteurinnen müsste also gerade in dieser Phase besonders daran gelegen sein müsste, ihre Bewertung des Verkehrsversuchs zu artikulieren, um damit auch künftig ihre Politik bezüglich einer autofreien Altstadt oder einer Rückkehr zum Status Quo durchsetzen zu können.

Eindeutige Zieldefinitionen bilden die Voraussetzung für Evaluierungen (Gertz et al., 2018, 304). Die drei für den Verkehrsversuch formulierten Ziele sind die Verkehrsberuhigung, die Steigerung der Aufenthaltsqualität sowie eine Erhöhung der allgemeinen (Verkehrs-)Sicherheit in der Altstadt (Stadt Bielefeld, 2021a, 2). Die Testphase soll dabei so ausgewertet werden, dass die politischen Gremien im Frühjahr 2022 beschließen können, welche der Maßnahmen fortgesetzt werden (Stadt Bielefeld, 2021a, 2).

Als Instrumente zur Evaluierung werden im Ratsbeschluss vom 27.05.2021 Befragungen der Öffentlichkeit, Verkehrszählungen, Workshops mit den Projektbeteiligten sowie Parkraumerhebungen genannt (Stadt Bielefeld, 2021a, 4-5). Zudem wird ebenfalls beschlossen, dass die Verwaltung zeitnah einen Kriterienkatalog zur Bewertung der Auswirkungen vorlegen soll (Stadt Bielefeld, 2021b, 32). Ein umfangreicher Kriterienkatalog wird bis zum Ende des Verkehrsversuchs nicht veröffentlicht, jedoch beantwortet das Amt für Verkehr auf Anfrage der CDU-Fraktion vom 16.06.2021 zur Sitzung des Stadtentwicklungsaus-

schusses am 22.06.2021 die Frage, anhand welcher Parameter der Versuch bewertet werden soll (Stadt Bielefeld, 2021c):

- Verkehrsmengenermittlung im Vergleich Juni und September bzw. Oktober 2021
- Auslastung der Parkhäuser im September und Oktober 2021 im Vergleich zu vorherigen Jahren
- Abschätzung des KFZ-Verkehrsablaufs an bestimmten Knotenpunkten im ein- bis zweiwöchigen Rhythmus nach Beginn der Testphase
- Ermittlung der Lärmemissionen
- Abfrage von Stimmungsbildern der Öffentlichkeit im September 2021

Im November 2021 erfolgt ein Zwischenbericht. Dieser wird am 25.11.2021 der Bezirksvertretung Mitte vorgelegt (Stadt Bielefeld, 2021d). Die geplanten Vorstellungen im Stadtentwicklungsausschuss am 30.11.2021 sowie im Rat am 09.12.2021 werden verschoben und eine überarbeitete Vorlage erst am 27.01., 01.02. und 10.02.2022 jeweils in die politischen Gremien eingebracht (Stadt Bielefeld, 2022a).

In seinen Ergebnissen stimmt der ursprüngliche Zwischenbericht vom November 2021 mit der neuen Beschlussvorlage überein. Eine Abänderung in der neueren Version gibt es allerdings hinsichtlich der Begründung. Die überarbeitete Beschlussvorlage spricht sich dafür aus, den Verkehrsversuch über den Februar hinaus nicht weiterzuführen (Stadt Bielefeld, 2022a, 1). Unter Verweis auf das Urteil¹ des Verwaltungsgerichts Minden hinsichtlich der Klasingstraße wird eine Fortführung der Testphase ohne ein rechtssicheres Verkehrskonzept ausgeschlossen und darauf verwiesen, dass die Verwaltung ein neues Konzept erarbeiten wird (Stadt Bielefeld, 2022a, 2).

Die Beschlussvorlage enthält daneben folgende Ergebnisse hinsichtlich der Auswertung des Verkehrsversuchs: Zu den einzelnen Straßen werden jeweils Ziele, Maßnahmen sowie ein Zwischenfazit dargestellt. Dabei werden insbesondere die Auswirkungen der Verkehrsregelungen bewertet, das heißt aufgeführt, wo es zu Änderungen im Verkehrsaufkommen kam und wo gegen Regelungen verstoßen wurde (Stadt Bielefeld, 2022a, 3-7). Zur kontrovers diskutierten Sperrung des Waldhofs wird beispielsweise das Zwischenfazit gezogen, dass es zu einer leichten Zunahme des Radverkehrs am Waldhof

¹ Zwar können Gerichtsurteile ebenfalls als Form der Evaluierung betrachtet werden (Blum & Schubert, 2018, 218). Da dem Prozess der rechtlichen Evaluierung nach Knill und Tosun (2015, 139) eine andere, nicht direkt vergleichbare Analysesituation zugrundeliegt, soll Knill & Tosun gefolgt werden und das Urteil im Detail nicht weiter betrachtet werden.

sowie zu einer Erhöhung des Verkehrsaufkommens auf Ausweichstrecken kam (Stadt Bielefeld, 2022a, 5).

Auffällig bei der Präsentation der Ergebnisse ist, dass kaum konkrete Kennzahlen genannt werden. Zwar gibt es Aussagen zur Reduzierung oder Erhöhung von Verkehrsaufkommen, allerdings keine konkreten Aussagen, wie stark sich dies quantitativ niederschlägt. Während die Umfrageergebnisse hinsichtlich der Einstellung der Öffentlichkeit zum Verkehrsversuch öffentlich zugänglich sind (Stadt Bielefeld, 2022b), wird bezüglich konkreter Daten sowohl beim Zwischenfazit im November 2021 als auch bei der Beschlussvorlage im Januar 2022 und bei einer Anfrage der FDP zur Ratssitzung im Februar 2022 auf eine spätere detaillierte Auswertung verwiesen (Stadt Bielefeld, 2021d, 2; Stadt Bielefeld, 2022a, 2; Stadt Bielefeld, 2022b).

Hieran wird deutlich, dass die Evaluierung hinsichtlich des Verkehrsversuchs von dem abweicht, was die Forschungsliteratur generell unter Evaluierung im Rahmen des Policy Cycles begreift. Dabei geht es in der Regel um wissenschaftliche Wirkungsanalysen in einem größeren Rahmen (Bovens et al., 2008, 320). Vorliegend findet die Evaluierung aber in einem deutlich kleineren Rahmen statt, in dem – zumindest aus der Außenperspektive – eine wissenschaftliche Fundierung nicht ersichtlich ist.

Hierfür können drei Erklärungen herangezogen werden: Erstens hat der Verkehrsversuch nach wie vor einen Testcharakter und wird mit möglichst geringen Mitteln durchgeführt. Eine aufwändige Evaluierung würde aber mehr Mittel benötigen. Zweitens bringt der Charakter des Projektes selbst es mit sich, dass nicht nur eine Analyse hinsichtlich der Verkehrsflüsse angebracht scheint, sondern insbesondere auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit berücksichtigt werden soll. Ein subjektiv formuliertes Ziel wie die Steigerung der Aufenthaltsqualität kann vor allem durch die Betroffenen beurteilt werden. Drittens besteht auf kommunaler Ebene eine besondere Nähe zwischen Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern (Bogumil & Holtkamp, 2006, 5). Eine Bewertung durch die Bürgerinnen und Bürger – zumal bei einem Verkehrsversuch, von dem fast alle betroffen sind – ist viel unmittelbarer möglich. Zugleich ist die Politik auch auf Zustimmung zum Versuch angewiesen. So formuliert die Beschlussvorlage bereits:

„Um die Bereitschaft für mögliche Veränderungen zu erhöhen, sollen dabei die gemeinsam erarbeiteten Lösungen vor einer baulichen Umsetzung zunächst im

Rahmen einer gemeinsam mit den verschiedenen Akteuren vor Ort durchgeführten Testphase ‚erlebbar‘ gemacht werden.“ (Stadt Bielefeld, 2021a, 3)

Die Evaluierung des Verkehrsversuchs umfasst damit also auch eine strategische Komponente: Indem ein Test durchgeführt und die Beteiligten einbezogen werden, soll eine Akzeptanz der Maßnahmen erzeugt werden. Diese Komponente der Evaluierung bezeichnen Knill und Tosun (2015, 147) als strategische Funktion. Bei dieser Form der politischen Evaluierung soll eine bestimmte Policy negativ oder positiv dargestellt werden (Knill & Tosun, 2015, 147). Im Folgenden Kapitel soll dieses Verständnis von politischer Evaluierung, das die Basis dieser Arbeit bildet, erläutert werden.

3 Politische Evaluierung und lokale Berichterstattung

Dem Prozess der Evaluierung wurde in der Forschung – im Gegensatz zu anderen Phasen des Policy Cycle – insgesamt bisher weniger Beachtung geschenkt (Huber 2011, 192; Stephenson et al., 2019, 666; Straßheim & Schwab, 2020, 4; Wollmann, 2014, 12). Geht es um Evaluierung, so steht zudem meist die Beschäftigung mit der Evaluierung als wissenschaftlicher Disziplin im Vordergrund (z.B. Bussmann et al., 1997; Fischer, 1995; Sager et al., 2021). Auf Grundlage des bisherigen Forschungsstandes soll in diesem Kapitel das dieser Arbeit zugrundeliegende Verständnis politischer Evaluierung und die Rolle der (Lokal-)Berichterstattung für diese Evaluierung erläutert werden. Diesbezüglich werden zudem Forschungsansätze vorgestellt sowie die Forschungsfragen entwickelt.

3.1 Die strategische Funktion von Evaluierung

Grundsätzlich besteht Konsens darüber, dass jede Evaluierung – ob politisch oder nach wissenschaftlichen Kriterien – selbst politisch ist, da sie nicht frei von normativen Annahmen ist (z.B. Weiss, 1993, 94; Jann & Wegrich, 2014, 118; Straßheim & Schwab, 2020, 15). Evaluierungen werden deshalb auch als normativer Akt (Bovens et al., 2008, 319) beschrieben. Idealerweise helfen Evaluierungen dabei, zu lernen und Politik zu verbessern (Bovens et al., 2008, 319-320). Tatsächlich jedoch hat jede Policy „multiple stakeholders who have an interest in the outcome of the evaluation: decision makers, executive agencies, clients, pressure groups.“ (Bovens et al., 2008, 322) So spielen in der politischen Arena neben evidenzbasierten Evaluationen auch andere Faktoren eine Rolle, die den Aus-

gang der Bewertung einer Politik mitbestimmen (Weiss, 1993, 94). Hierbei spielt nicht nur die Politik selbst eine Rolle, sondern auch die definierten Ziele und wie diese interpretiert werden (Weiss, 1993, 96).

Evaluationen wirken legitimierend, indem sie bestimmte Policies als problematisch oder erfolgreich darstellen (Straßheim & Schwab, 2020, 6). Bovens et al. (2001a; 2001b; 2008) unterscheiden dabei zwischen einer programmatischen und einer politischen Dimension der Evaluierung. Die programmatische Dimension berücksichtigt, ob ein politisches Programm im Hinblick auf bestimmte Kriterien seine Ziele erreicht hat und somit erfolgreich ist (Bovens et al., 2008, 329). Dies wird in erster Linie mit wissenschaftlichen Wirkungsanalysen untersucht. Je nach Politikfeld sind diese unterschiedlich stark verbreitet (Wollmann, 2014, 18). Eine starke Verbreitung findet sich beispielsweise auf den Feldern der Arbeitsmarktpolitik und Entwicklungspolitik auf Bundesebene (Wollmann, 2014, 18).

Bei der politischen Dimension geht es dagegen nicht darum, wie erfolgreich ein politisches Programm tatsächlich ist, sondern welcher Erfolg ihm zugeschrieben wird (Bovens et al., 2001a, 20). Daraus folgt auch, dass der Erfolg einer Politik und deren Bewertung auseinanderfallen können. Diese Diskrepanz illustriert beispielsweise Kenis (2001, 499) mit einer Analyse zum politischen Umgang mit mit HIV verunreinigter Blutkonserven in den 1980er bzw. frühen 1990er Jahren in Deutschland, bei dem trotz programmatischer Fehler in einer langen Periode zunächst so gut wie keine öffentliche politische Debatte und damit auch keine kritische Bewertung der Politik stattfand.

Die politische Evaluierung kann damit unabhängig davon, ob eine Politik programmatisch erfolgreich ist oder nicht, innerhalb des Policy Cycle eine strategische Funktion erfüllen. Was genau unter politischer Evaluierung verstanden wird, soll im Folgenden definiert werden.

3.2 Definition: Politische Evaluierung

Grundsätzlich lassen sich nach Sager et al. (2021, 6-7) Evaluierungen im engeren sowie im weiteren Sinne unterscheiden. Die Evaluierung im engeren Sinne beschreibt die „wissenschaftliche Wirkungsanalyse öffentlicher Politik“ (Sager et al., 2021, 6-7). Hierbei geht es darum, politische Maßnahmen im Hinblick auf ihre Zielerreichung unter Zuhilfenahme geeigneter Methoden empirisch zu bewerten (Blum & Schubert, 2018, 196). Entsprechende Forschungsliteratur beschäftigt sich mit Kriterien und Methoden, mit denen die Wir-

kung einer bestimmten Policy gemessen werden kann (z.B. Bussmann et al., 1997; Fischer, 1995; Sager et al., 2021).

Davon lässt sich die Evaluierung im weiteren Sinne abgrenzen, die „alle beurteilenden Äußerungen einer öffentlichen Politik ungesehen der Grundlage der Beurteilung“ (Sager et al., 2021, 6) umfasst. Hierunter fällt auch die politische Evaluierung „durch Akteure innerhalb der politischen Arena, zu denen auch die Öffentlichkeit gerechnet werden muss“ (Jann & Wegrich, 2014, 119). Denn das öffentliche Feedback kann eine bedeutende Rolle für die Evaluierung spielen (Blum & Schubert 2018, 158). Diese politische Evaluierung im weiteren Sinne innerhalb der politischen Arena der Öffentlichkeit soll Gegenstand dieser Arbeit sein.

Politische Evaluierung ist damit vorliegend als jede Art von Wertung einer Policy zu verstehen, die in der politischen Arena stattfindet. Sie kann damit sowohl durch Politiker und Politikerinnen selbst als auch Bürger und Bürgerinnen, Verbände, die Verwaltung etc. geäußert werden. Mit dieser Erweiterung des Akteurskreises wird der Kritik von Blum und Schubert (2018, 158) Rechnung getragen, bei der Betrachtung der politischen Prozesse nicht nur Akteure und Akteurinnen des politisch-administrativen Systems, sondern auch weitere Akteure und Akteurinnen, die einen externen Einfluss auf das politische System haben, einzubeziehen.

Politische Evaluierung kann sich inhaltlich damit direkt auf die Politik, also vorliegend konkret den Verkehrsversuch beziehen. Sie kann damit eine Maßnahme bewerten, ohne dass diese Bewertung zwingend auf einer methodischen Evaluierung basieren muss. Die politische Evaluierung im weiteren Sinne kann aber auch Evaluierungen im engeren Sinne beinhalten, wenn wissenschaftliche Evaluierungen genutzt werden, um eine Policy strategisch zu bewerten. So könnte beispielsweise eine Studie zur Aufenthaltsqualität in Innenstädten durch Verkehrsberuhigungen als Argument für die Maßnahmen in die Diskussion eingebracht werden, um den Verkehrsversuch positiv darzustellen.

Im Folgenden ist, wenn von politischer Evaluierung gesprochen wird, die in diesem Kapitel entwickelte Definition von Evaluierung im weiteren Sinne gemeint. Offen ist allerdings noch, was unter der politischen Arena bzw. politischen Öffentlichkeit verstanden wird und welche Rolle diese bei der Evaluierung spielt. Im anschließenden Kapitel soll dieser Zusammenhang erläutert werden.

3.3 Die Rolle lokaler Berichterstattung bei der politischen Evaluierung

Unter der politischen Arena kann zunächst eine „politische Bühne“ (Windhoff-Héritier, 1985, 1) in einem spezifischen Politikfeld verstanden werden, auf der die politische Auseinandersetzung stattfindet (Windhoff-Héritier, 1985, 7). Kevenhörster (2008, 335) beschreibt diese Arena auch als „Kampfplatz der Interessen, auf dem die ‚Gladiatoren‘ von Politik und Verbänden aufeinander treffen.“ Die politische Arena umfasst damit zunächst einen weit definierten Raum, der dadurch bestimmt ist, dass sich Akteure und Akteurinnen auf einem bestimmten Politikfeld zu dessen Themen auseinandersetzen. Diese Auseinandersetzung findet auf unterschiedlichen Ebenen der Öffentlichkeit statt: Auf der „Encounter“-Ebene, das heißt im einfachen, zufälligen Gespräch untereinander, bei öffentlichen Veranstaltungen sowie auf der Ebene der massenmedialen Kommunikation (Gerhards & Neidhardt, 1990, 20-23). Auf diesen Ebenen bilden sich themenspezifischen Diskurse heraus, in denen die jeweiligen Akteure und Akteurinnen ihre Themen und Meinungen durchzusetzen versuchen (Gerhards & Neidhardt, 1990, 26-27).

Für die politische Arena übernimmt die Ebene der massenmedialen Kommunikation dabei zwei Funktionen: Zum einen ist sie zentraler Informationsvermittler, zum anderen konstituiert sie selbst einen Teil der politischen Arena, indem sie Öffentlichkeit herstellt (Jun, 2009, 272). Das Bild der Politik, das in der Öffentlichkeit dominiert, ist größtenteils medial vermittelt (Glaab, 2000, 106). Auf kommunaler Ebene nehmen die Aufgabe der medialen Vermittlung dabei im Wesentlichen die Lokalressorts der Zeitungen wahr (Pöttker, 2013, 10). Fasst man dabei die gedruckte Ausgabe, die E-Paper-Ausgabe sowie das Online-Angebot der jeweiligen Tageszeitungen zusammen, so ist die regionale Tageszeitung immer noch die wichtigste Nachrichtenquelle für lokale und regionale Nachrichten (Zeitungsmarktforschung Gesellschaft, 2022).

Die Lokalmedien stellen aber nicht alleine Öffentlichkeit her, sondern sind Teil der politischen Evaluierung. Das enge Wechselverhältnis zwischen Politik und Öffentlichkeit beruht darauf, dass politische Herrschaft zeitlich befristet ist und über Wahlen legitimiert wird (Glaab, 2008, 106). Politiker und Politikerinnen berücksichtigen somit in ihren Entscheidungen auch die vermuteten Präferenzen ihrer Wähler (Glaab, 2008, 106-107). Wie eine Politik in der medialen Öffentlichkeit bewertet wird, beeinflusst also auch die Entscheidungen der Politik, denn die Politik versucht, sich im Hinblick auf ihre Legitimation an der öffentlichen Meinung auszurichten (Fawzi, 2014a, 39-41). Zugleich ist die mediale Öff-

entlichkeit aber auch der Ort, an dem Akteure und Akteurinnen – sowohl aus der Politik als auch aus anderen Bereichen – ihre Meinungen durchzusetzen versuchen (Gerhards & Neidhardt, 1990, 11). Auch wenn es zu diesem Wechselverhältnis zwischen Bürgern und Bürgerinnen, Massenmedien und Politik im Prozess der Evaluierung innerhalb des Policy Cycles bisher kaum Forschung gibt, weisen erste Studien darauf hin, dass die Berichterstattung in der Phase der Evaluierung eine wichtige Rolle einnimmt – wenn auch die Wirkungsrichtung noch nicht genau bestimmt werden kann (Fawzi, 2014b, 457).

Der Begriff der politischen Evaluierung beinhaltet damit zwei Komponenten: Zum einen weist er aus funktionaler Sicht eine strategische Komponente auf. Bei dieser bildet die politische Evaluierung der Berichterstattung die Grundlage für das Handeln politischer Akteure und Akteurinnen, da sich diese am Mediensystemen ausrichten. Zum anderen beinhaltet der Begriff der politischen Evaluierung eine inhaltliche Komponente, indem er sich auf wertende Aussagen über eine Policy bezieht (Sager et al., 2021, 6; Jann & Wegrich, 2014, 119). In dieser Hinsicht beeinflussen politische (und weitere) Akteure und Akteurinnen die Evaluierung, indem sie in den Medien auftreten und ihre Positionen vertreten und durchzusetzen versuchen.

Die Frage, wie sich die politische Evaluierung innerhalb des Policy Cycle konkret vollzieht, bewegt sich damit an der Schnittstelle zwischen zwei Systemen, da politische Prozesse und die mediale Darstellung derselben hier in Wechselwirkung zueinander stehen. Gleichzeitig stellt die mediale Berichterstattung einen analytischen Zugang zur politischen Evaluierung dar, da sie einen Teil des Prozesses der politischen Evaluierung abbildet.

3.4 Untersuchungsansätze und Forschungsfrage

Ausgehend von der allgemeinen Frage, wie sich die politische Evaluierung des Verkehrsversuchs in, durch und in Wechselwirkung zur lokalen Berichterstattung vollzieht, gibt es unterschiedliche Untersuchungsansätze.

Ein Ansatz zur Untersuchung politischer Evaluierung aus politikfeldanalytischer Sicht findet sich bei Schwab mit den Evaluierungsarrangements oder „varieties of evaluation“ (Schwab, 2017, 201). Diese bestehen jeweils aus verschiedenen Ausprägungen von Evaluierungspraktiken, die durch den politisch-administrativen Kontext geprägt werden (Schwab, 2017, 201). Erklärt werden diese Ausprägungen durch die Dimensionen Polity, Politics und Policy (Schwab, 2017, 212). Kaps (2020) greift diesen Ansatz auf, um auf

Grundlage des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes an drei Beispielen experimenteller Arbeitsmarktpolitik herauszuarbeiten, dass der Evaluierungsprozess von zwei Faktoren abhängig ist: Erstens spielen die institutionellen Rahmenbedingungen eine Rolle (Kaps, 2020, 96). Zweitens ist der Evaluierungsprozess geprägt von politischen Deutungskämpfen, die sich je nach Umstrittenheit des Gegenstandes sowie Organisationsgrad und Machtposition der handelnden Akteure und Akteurinnen ausgestalten (Kaps, 2020, 96).

Zwar wird dem politischen Deutungskampf – der sich unter anderem auch über die Medien vollzieht – eine gewisse Relevanz zugesprochen. Wie sich dieser aber konkretisiert, wird bei Kaps nicht deutlich. Auch Bovens et al. (2001b, 634) gehen zwar konkreter auf die Rolle der Medien bei diesen Deutungskämpfen, die sie als politische Dimension der Evaluierung bezeichnen, ein. Auch sie kommen allerdings nur zum allgemeinen Ergebnis, dass für die politische Dimension der Evaluierung unter anderem die Berichterstattung in den Medien (Beurteilung der Policy, Intensität der Berichterstattung) ein wichtiger Einflussfaktor ist (Bovens et al., 2001b, 634). Die dazu angebrachten Fallstudien gehen in der Regel nur allgemein resümierend auf die Rolle der Medien ein, z.B. in der Form, dass „dramatic press coverage“ (Steffen, 2001, 484) eine Rolle spielt, ohne genauer darauf einzugehen, was darunter verstanden oder wie diese gemessen wird. Da sich diese Frage an der Schnittstelle zwischen Politik- und Kommunikationswissenschaft bewegt, soll für diese Arbeit auf bereits entwickelte Analyseinstrumente der Kommunikationswissenschaft zurückgegriffen werden.

Eine aktuelle und besonders umfassende Untersuchung der Qualitätsfaktoren lokaler Berichterstattung findet sich bei Wagner (2022). Die Operationalisierungen dieser Studie, die auf einer detaillierten Zusammenschau und kritischen Auseinandersetzung mit der bisherigen Forschung zur lokalen Berichterstattung beruhen, enthalten dabei Kategorien wie Kontroverse und Tenor, die auch im Hinblick auf die Frage, wie sich die politische Evaluierung in der Berichterstattung konkretisiert, hilfreich sein können. Diesbezüglich lässt sich die erste Forschungsfrage ableiten:

- A. Durch welche Charakteristika zeichnet sich die lokale Berichterstattung zum Verkehrsversuch aus und inwiefern lassen sich diese Charakteristika mit politischer Evaluierung in Verbindung bringen?

Ausgehend von der Annahme, dass der Verkehrsversuch im Rahmen der politischen Evaluierung politischen Deutungskämpfen unterliegt, die für jede Seite das Ziel haben, ihre Sicht auf den Verkehrsversuch durchzusetzen und damit auch ihre Politik hinsichtlich des Verkehrsversuchs durchzusetzen, müsste sich auch die Berichterstattung durch bestimmte Charakteristika auszeichnen. Dies könnte zum einen die Intensität sein, mit der über ein Thema berichtet wird. Dieses Merkmal ist vorliegend allerdings nur schwer erfassbar, da dazu die Berichterstattung in ein Verhältnis gesetzt oder vergleichbar gemacht werden müsste. Die Deutungskämpfe könnten sich allerdings neben dem Umstand, dass die Medienberichterstattung ein bestimmtes Thema häufig aufgreift, auch darin zeigen, wie kontrovers das Thema diskutiert und ob und wie es bewertet wird. Zur Untersuchung dieser Charakteristika kann auf Operationalisierungen von Wagner (2022) zurückgegriffen werden (siehe dazu ausführlich Kapitel 6.1.2).

Politische Deutungskämpfe sind daneben geprägt von Organisationsgrad und Machtposition der handelnden Akteure und Akteurinnen (Kaps, 2020, 96). Entscheidend ist neben der allgemeinen Betrachtung der Charakteristika der Berichterstattung also zudem, wie sich politische Evaluierung durch bestimmte Akteure und Akteurinnen vollzieht und welche Macht- und Interessenkonstellationen dabei vorherrschen. Vorliegend können also die Akteure und Akteurinnen, die über die Berichterstattung an der politischen Evaluierung beteiligt sind, betrachtet werden. Einen Untersuchungsansatz hierfür liefern Stucki und Schlafer (2017), die sich mit der Bewertung einer Policy anhand von Argumenten bestimmter Akteure und Akteurinnen befassen. Vor dem Hintergrund direktdemokratischer Abstimmungskampagnen auf den Politikfeldern Bildung und Gesundheit in der Schweiz untersuchen sie, inwiefern wissenschaftliche Evaluierungen als Argumente in der politischen Evaluierung genutzt werden (Stucki & Schlafer, 2017, 282). Nur ein geringer Anteil von rund 2 % der Akteure und Akteurinnen verweist dabei auf wissenschaftliche Evaluierungen, wobei diese Verweise am häufigsten in Interviews und am seltensten in Leserbriefen vorkommen (Stucki & Schlafer, 2017, 287).

Die Studie von Stucki und Schlafer unterstreicht nicht nur die Relevanz der Betrachtung der politischen Evaluierung in der Medienberichterstattung, da diese dort einen größeren Raum einnimmt als die wissenschaftliche Evaluierung. Sie bietet daneben auch einen methodischen Ansatz für die vorliegende Untersuchung. Die Erfassung und Aggregation von Argumenten durch eine qualitative Inhaltsanalyse (Mayring, 2015) bietet dabei für die

vorliegende Arbeit einen Ansatz für die Erhebung von Argumenten der Akteure und Akteurinnen bezüglich des Verkehrsversuchs. Dies führt zur zweiten Frage:

B. Wie vollzieht sich die politische Evaluierung durch Akteure und Akteurinnen und welche Akteurskonstellationen und Positionen lassen sich identifizieren?

Ehe die in diesem Kapitel entwickelten Fragen in einer Inhaltsanalyse untersucht werden, sollen zunächst die nach Schwab (2017) und Kaps (2020) für die Evaluierungsarrangements entscheidenden Rahmenbedingungen (Kapitel 4) und Akteurskonstellationen (Kapitel 5) erläutert werden.

4 Rahmenbedingungen des Verkehrsversuchs

Nachdem der Verkehrsversuch vorgestellt wurde (Kapitel 2) sowie die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung gelegt wurden (Kapitel 3), sollen mit diesem und dem folgenden Kapitel in einem zweischrittigen Vorgehen Erklärungsansätze für die Durchführung und die daraus resultierenden politischen Evaluierungen des Verkehrsversuchs herausgearbeitet werden. Im ersten Schritt wird dazu die Politikdimension der Polity als Erklärungsdimension herangezogen (Blum & Schubert, 2018, 41). Diese Dimension beschreibt die rechtlichen Rahmenbedingungen und die sich aus diesen Rahmenbedingungen ergebenden Institutionen und Strukturen sowie politische Ideologien und Werte (Schubert & Bandelow, 2014, 5). In Bezug auf den Verkehrsversuch beantwortet sie damit die übergeordnete Frage, welcher Handlungsspielraum für die Akteure und Akteurinnen entsteht und welche Strukturen ihr Handeln bedingen. Angelehnt an das Vorgehen von Bogumil und Holtkamp (2006) sollen dabei neben den rechtlichen auch die sozioökonomischen Rahmenbedingungen betrachtet werden.

4.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Mit dem Verkehrsversuch ist neben einer Steigerung der Aufenthaltsqualität in der Bielefelder Altstadt vor allem auch das Ziel verbunden, den Autoverkehr in der Innenstadt langfristig zu reduzieren. Hinter dieser zunächst verkehrspolitischen Maßnahme steht das übergeordnete umweltpolitische Ziel, den Klimaschutz auf kommunaler Ebene voranzutreiben. Die Verknüpfung von Klimaschutz und Verkehrspolitik resultiert aus dem

zunehmenden Problembewusstsein, dass der Verkehr mit seinen CO₂-Emissionen eine wesentliche Einflussgröße für den Klimawandel darstellt (Bandelow & Kundolf 2018, 174). In Städten ist dabei der Verkehr der größte Verursacher von Emissionen (Gertz et al., 2018, 300). Eine grundlegende Strategie zur Reduzierung dieser Emissionen ist dabei die Verkehrsverlagerung von einem auf ein anderes Verkehrsmittel (Gertz et al., 2018, 305). Diese Strategie findet sich auch in der durch die Bielefelder Politik formulierten „Mobilitätsstrategie 2030“ wieder. Mit der Mobilitätsstrategie 2030 hat der Rat der Stadt Bielefeld im März 2019 das Ziel formuliert, den Autoverkehr bis 2030 von 50 % auf 25 % zu reduzieren, andere Verkehrsformen wie den ÖPNV zu stärken und dadurch den CO₂-Ausstoß zu verringern (Stadt Bielefeld, 2019a, 26). Die Mobilitätsstrategie fügt sich ein in das übergreifende, 2018 verabschiedete „Handlungsprogramm Klimaschutz bis 2050“ (Stadt Bielefeld, 2018). Ergänzt wird dieser Handlungsrahmen durch den im Juni 2020 abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag Radentscheid (Stadt Bielefeld, 2020a, 31). Hierin verpflichtet sich die Stadt Bielefeld ab 2021 für fünf Jahre, pro Jahr mindestens zehn Kilometer an Fahrradstraßen zu errichten (Stadt Bielefeld, 2020b, 1). Neuausweisungen von Fahrradstraßen im Rahmen des Verkehrsversuchs würden also auf dieses Ziel einzahlen.

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen räumen den Themen Klimaschutz und Verkehrswende also auch in Bielefeld einen wichtigen Platz ein. Übergeordnete politische Strategien beeinflussen dabei Entscheidungen hinsichtlich des Verkehrsversuchs.

4.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Kommunen sind sowohl eigenständige Verwaltungsebene als auch staatliche Ausführungsinstanz (Bogumil & Holtkamp, 2013, 9). In diesem Rahmen haben Kommunen verschiedene Aufgaben zu erfüllen. Je nach Aufgabentypus variiert dabei auch ihr Handlungsspielraum und die Ausstattung mit finanziellen Mitteln zur Erfüllung dieser Aufgaben. Klimaschutz gehört dabei zu den Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung (Nagorny-Koring, 2018, 65). An einer verbindlichen Regelung der Rolle der Kommunen bei der Verkehrswende analog zu beispielsweise dem Bundesimmissionsschutz- oder Bundesnaturschutzgesetz fehlt es auf Bundesebene bisher (Würzner, 2021, 324). Auch an entsprechenden Mitteln, die bei einer gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen zum Klimaschutz im Rahmen des Konnexitätsprinzips für die Wahrnehmung dieser Aufgabe bereitgestellt wer-

den müssten, fehlt es (Würzner, 2021, 325). Damit ist die Durchführung von Projekten wie dem Verkehrsversuch von Fördermitteln oder eigenen Haushaltsmitteln abhängig. Die Stadt Bielefeld zählt dabei zu den finanziell eher belasteten Kommunen. Von 2002 bis 2008 und 2010 bis 2019 befand sich die Stadt Bielefeld in der Haushaltssicherung (Stadt Bielefeld 2019b, 14). Erstmals konnte die Stadt im Doppelhaushalt 2020/2021 die Haushaltssicherung verlassen (Uthmann, 2020). Große finanzielle Spielräume sind damit nicht vorhanden. So war im ursprünglichen Beschluss zum Verkehrsversuch vom 27.05.2021 auch eingeplant, zu prüfen, inwiefern für den Versuch Fördermittel abgerufen werden können (Stadt Bielefeld, 2020a, 28). Schließlich wurden Projektkosten von insgesamt rund 560.000 € (bis 31. Dezember 2021) durch den eigenen Haushalt getragen (Stadt Bielefeld, 2022c).

Daneben bedingen auch die durch die Gemeindeordnung NRW (GO) festgelegten Institutionen den Verkehrsversuch. Der Rat ist oberstes Organ der Kommune (Holtmann et al., 2017, 157). Welche Maßnahmen realisiert werden, wird in der Regel dort beschlossen (Gertz et al., 2018, 315). Auch hinsichtlich des Verkehrsversuchs fällt der Rat der Stadt Bielefeld alle Beschlüsse. Die Beschlussvorlagen durchlaufen daneben die Bezirksvertretung Mitte, die nach § 37 GO räumlich von dem Vorhaben betroffen ist. Zudem wird die Beschlussvorlage dem für den Aufgabenbereich Verkehr und Straßenbau zuständigen Stadtentwicklungsausschuss vorgelegt (Stadt Bielefeld, 2021e, 27).

Die Beschlüsse des Rates werden durch die Verwaltung umgesetzt. Die Verwaltung untergliedert sich in Dezernate, denen als unterste Organisationseinheit Ämter zugeordnet sind (Frank et al., 2017). Die zuständige Organisationseinheit für Straßenbau und Verkehr ist das Amt für Verkehr (Stadt Bielefeld, 2021e, 27). Bis zum Frühjahr 2021 war dieses Amt dem CDU-dominierten Dezernat 4 „Wirtschaft, Stadtentwicklung“ zugeordnet. Per Ratsbeschluss wechselte das Amt für Verkehr in das Dezernat 3 „Umwelt / Mobilität / Klimaschutz / Gesundheit“ (Stadt Bielefeld, 2021f, 27-28). Für dieses Dezernat haben die Grünen das Vorschlagsrecht für den Dezernenten (Schläger, 2021). Mit der Umorganisation dieses Amtes ist somit ein grundsätzlicher Richtungswechsel im Amt für Verkehr vorgegeben.

Wie sich die erläuterten Rahmenbedingungen auf die Akteurskonstellationen auswirken, soll im folgenden Kapitel dargestellt werden.

5 Lokale Akteure und Akteurinnen und ihre Einstellungen zum Verkehrsversuch

Nachdem im vorherigen Kapitel in einem ersten Schritt aus der Dimension der Polity die grundlegenden Rahmenbedingungen für das Handeln der Akteure und Akteurinnen in Bezug auf den Verkehrsversuch beschrieben wurden, soll darauf aufbauend in diesem Kapitel die Politikdimension der Politics genauer betrachtet werden. Politics bezeichnet den „Prozess des Politikgestaltens“ (Schubert & Bandelow, 2014, 5). Dieser politische Prozess wird insbesondere durch „das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Meinungen, Interessen und Ziele, aber auch durch Absprachen, gegenseitige Abstimmungen, Kooperationen und Koalitionsbildungen“ (Blum & Schubert, 2018, 11) geprägt. Für die vorliegende Arbeit ist deshalb die Frage relevant, welche Akteure, Akteurinnen und Akteurskonstellationen welches Interesse an bestimmten Evaluierungen des Verkehrsversuchs haben.

Für alle Akteure sowie Akteurinnen ist zunächst bedeutend, dass es sich beim Projekt altstadt.raum um eine verkehrspolitische Maßnahme handelt. Verkehrspolitik wird generell als komplexes kommunalpolitische Thema eingestuft, da es nahezu alle lokalen Akteure und Akteurinnen betrifft und eine große Relevanz für diese im Alltag hat (Gertz et al., 2018, 293). Da die Betroffenen zudem aus ihrer persönlichen Alltagserfahrung als Verkehrsteilnehmer heraus urteilen, ist die öffentliche Debatte tendenziell eher emotional aufgeladen (Schweddes, 2018, 2).

Zusätzlich ist das Thema Verkehr durch grundlegende Konflikte geprägt. So besteht zwar ein Konsens darüber, dass eine nachhaltige Verkehrspolitik notwendig ist (Schweddes, 2018, 14). Wie diese jedoch erreicht werden kann und was unter Nachhaltigkeit verstanden wird, legen die Akteure und Akteurinnen unterschiedlich aus (Schweddes, 2018, 14). Die Zielkonflikte entstehen dabei vor allem zwischen der Abwägung von Wirtschaft und Umwelt (Gertz et al., 2018, 294). Auf der einen Seite steht dabei die Annahme, dass eine wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand nur durch eine gute Verkehrsinfrastruktur und Verkehrswachstum zu erreichen sind (Gertz et al., 2018, 300). Auf der anderen Seite stehen Umweltbelange, in deren Rahmen der Verkehr als problematisch angesehen wird (Gertz et al., 2018, 300).

Ebenfalls relevant für alle Beteiligten ist, dass der Verkehrsversuch im Rahmen übergeordneter Klimaschutzziele durchgeführt wird. Erstens stellt der Klimawandel ein langfristiges Problem dar, bei dem Wirkungen von politischen Maßnahmen erst langfristig sichtbar werden, die Kosten dafür aber in der Gegenwart entstehen (Böcher & Töller, 2012, 92).

Ausgehend davon, dass Akteure und Akteurinnen kurzfristige Ziele höher gewichten und Optionen mit kurzfristigem Nutzen vorziehen, kann dies dazu führen, dass langfristige Ziele mit einem langfristigen Nutzen hintenangestellt werden (Kemmerzell, 2017, 248-249). Zweitens ist Klima ein öffentliches Gut, von dessen Nutzung einzelne Akteure und Akteurinnen nicht ausgeschlossen werden können (Böcher & Töller, 2012, 90). Dies führt dazu, dass der Nutzen einer Maßnahme allen zugute kommt, unabhängig davon, wer den Beitrag zum Klimaschutz leistet (Kemmerzell, 2017, 248). Dies kann insofern zu Konflikten führen, als dass für bestimmte, klar abgrenzbare Gruppen Einschränkungen beschlossen werden, die für diese Gruppen Kosten bedeuten, während die gesamte Gesellschaft profitiert (Böcher & Töller, 2012, 90-91). Auch dies bringt eher Erschwernisse bei der Umsetzung verkehrspolitischer Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, mit sich. Vor diesem Hintergrund der politikfeldspezifischen Problemstrukturen sollen die grundlegenden Positionen und Interessen der unterschiedlichen lokalen Akteure und Akteurinnen vorgestellt werden.

5.1 Politik und Verwaltung

Aus der Kommunalwahl vom 13.09.2020 ging eine Ratskoalition aus SPD, den Grünen und der Linken hervor. Damit besteht politisch grundlegend eine Kontinuität zur vorherigen „Paprika-Koalition“ aus SPD, Grünen, Piraten und Bürgernähe. Gestärkt wird die Mehrheit im Rat dadurch, dass das Oberbürgermeisteramt ebenfalls durch die SPD besetzt wird: Nach 2009 und 2014 wurde Pit Clausen 2020 zum dritten Mal zum Oberbürgermeister gewählt. Innerhalb der Verwaltung trägt zudem der Dezernatswechsel (Kapitel 4.2) dazu bei, dass das mit der Durchsetzung der Verkehrspolitik betraute Amt in seiner grundsätzlichen politischen Ausrichtung der aktuellen Ratskoalition nahe steht. Es besteht somit grundsätzlich im Dreieck von Verwaltung, Rat und Bürgermeister durch die politischen Mehrheiten und durch die Besetzung von Leitungspositionen sowie umfassende Strategien (Mobilitätsstrategie 2030, Kapitel 4.1) eine tendenziell starke Position von SPD, Grünen und Linken. Eingeschränkt wird diese durch finanziell begrenzte Handlungsspielräume und das grundsätzliche Konfliktpotenzial des Themas Verkehr.

In dem im März 2021 veröffentlichten Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und Linken sind unter dem Punkt „Mobilität“ unter anderem folgende Maßnahmen formuliert (SPD et al., 2021, 23): Die Plätze der Innenstadt sollen autofrei werden, eine Durchfahrt durch die Alt-

stadt soll unterbunden werden, Parkplätze sollen reduziert werden sowie dadurch freie Flächen für Gastronomie- und Aufenthaltsflächen genutzt werden. Vergleicht man die Maßnahmen mit dem Verkehrsversuch, so wurden diese durch den Versuch nahezu identisch umgesetzt. Dementsprechend ist auch davon auszugehen, dass die Koalition ein Interesse daran hat, dass der Verkehrsversuch als Erfolg bewertet wird.

Für die Oppositionsparteien besteht dagegen prinzipiell eher ein Interesse daran, die negativen Aspekte der Policy aufzuzeigen (Knill & Tosun, 2015, 147). Unter die Oppositionsparteien fallen im Bielefelder Rat im Wesentlichen die CDU und FDP.

5.2 Unternehmen und wirtschaftliche Interessenverbände

In größeren Städten spielen Lobbygruppen und Interessenverbände eine wichtige Rolle (Gertz et al., 2018, 317). Von den Verkehrsregelungen in der Altstadt direkt betroffen sind vor allem die ansässigen Gewerbetreibenden. Diese artikulieren im Zusammenschluss der „Kaufleute der Altstadt“ ihre wirtschaftlichen Interessen. Der Maßstab zur Bewertung wirtschaftlicher Interessen sind vornehmlich Wettbewerbsvor- und Nachteile (Schwedes, 2018, 20). Eine verkehrsberuhigte Altstadt dürfte von den Gewerbetreibenden somit als positiv bewertet werden, solange die dadurch gesteigerte Aufenthaltsqualität mehr Besucher sowie Besucherinnen und damit mehr Umsatz einbringt. Ob die Gewerbetreibenden ein Interesse an einer positiven Bewertung des Verkehrsversuchs haben, dürfte damit davon abhängen, inwiefern ihre Umsätze positiv beeinflusst werden.

5.3 Bürger und Bürgerinnen

Auch ein frühzeitiger Einbezug der betroffenen Bürger und Bürgerinnen ist bei verkehrspolitischen Projekten empfehlenswert (Gertz et al., 2018, 316). Dabei besteht die Schwierigkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger heterogene Einstellungen haben (Schwedes, 2018, 11). Diejenigen, die von den negativen Konsequenzen des Verkehrsversuchs betroffen sind, haben ein geringeres Interesse an der Umsetzung als diejenigen, die von den negativen Effekte geringer berührt werden (Schwedes, 2018, 20).

Hinsichtlich der betroffenen Bürger ist beim Verkehrsversuch keine klare Grenze zu ziehen, da sowohl die Bürger und Bürgerinnen, die direkt in der Altstadt wohnen, als auch die Einpendler und Einpendlerinnen sowie die Besucher und Besucherinnen der Altstadt betroffen sind. Für die direkt Betroffenen dürften sich als negative Effekte verlängerte Wege,

Parkplatzsuche und die allgemeine Erreichbarkeit der Altstadt einstellen, während als positive Effekte verminderte Abgas- und Lärmemissionen eintreten dürften. Wer generell in den Randgebieten oder im Bielefelder Umland wohnt und für wen der Weg mit dem Fahrrad bis in die Altstadt zu weit ist oder bei wem der öffentliche Nahverkehr nicht gut ausgebaut ist, dürfte vor allem negativ betroffen sein, sofern er Termine in der Altstadt wahrnehmen muss. So unterschiedlich, wie die negativen und positiven Effekte sein können, ist dementsprechend auch das Interesse an einer positiven oder negativen Evaluierung des Verkehrsversuchs durch die Bürger und Bürgerinnen.

6 Die Evaluierung des Verkehrsversuchs in der lokalen Berichterstattung

Die politische Evaluierung hinsichtlich des Verkehrsversuchs soll nachfolgend durch eine Inhaltsanalyse der Berichterstattung der lokalen Tageszeitungen Neue Westfälische und Westfalen-Blatt untersucht werden. Nach der Erläuterung des methodischen Vorgehens erfolgt die Ergebnisdarstellung.

6.1 Methodisches Vorgehen

Zunächst wird das methodische Vorgehen anhand der Festlegung der Auswahlinheit sowie der Entwicklung des Codebuchs erläutert.

6.1.1 Auswahlinheit

Die Auswahl der zu codierenden Einheit orientiert sich am sechsstufigen Verfahren nach Rössler (2017, 54-57):

- **Zeitraum:** Bei dieser Festlegung zeigte sich das von Blum und Schubert (2018, 202) beschriebene Problem, dass es sich beim Policy Cycle um ein idealtypisches Modell handelt, bei dem nicht alle Phasen genau in der Modellreihenfolge ablaufen müssen und auch nicht komplett überschneidungsfrei sind. Um den Untersuchungszeitraum nicht von Anfang an zu stark zu verengen, wurde deshalb als Codierungszeitraum der Zeitraum von Anfang Mai 2021 bis Ende Mai 2022 festgelegt. Da die Beschlussvorlage zum Verkehrsversuch bereits am 06.05.2021 erstmals in einem politischen Gremium (Bezirksvertretung Mitte) beraten und beschlossen wird, wurde die

Berichterstattung ab Anfang Mai 2021 berücksichtigt, um auch hier – bereits vor der Implementierung im Juni – mögliche wertende Aussagen zu erfassen. Es wurden zudem Beiträge über die Beendigung des Verkehrsversuchs am 28.02.2022 hinaus bis Ende Mai 2022 einbezogen, um auch mögliche Evaluierungen, die erst im Nachgang stattfinden, zu berücksichtigen.

- **Räumlicher Geltungsbereich:** Die Berichterstattung beschränkt sich auf den Bielefelder Raum.
- **Mediengattung:** Wie in Kapitel 3.3 dargelegt, leisten die lokalen Tageszeitungen und ihre Digital- bzw. Online-Angebote einen wichtigen Beitrag zur lokalen Berichterstattung. Für die Analyse ausgewählt wurden deshalb deren Print- bzw. identische E-Paper-Ausgaben.
- **Medienangebot:** Um die gesamte Berichterstattung der Tageszeitungen und ggf. auch Unterschiede in der Berichterstattung zu berücksichtigen, wurden die beiden in Bielefeld vertriebenen Tageszeitungen Neue Westfälisch und Westfalen-Blatt ausgewählt.
- **Ressorts:** Da die Mantelteile der beiden Tageszeitungen jeweils für die übergeordnete Region Ostwestfalen-Lippe gleich sind, wurde lediglich der Lokalteil in die Analyse einbezogen. Hier wurden neben journalistischen Beiträgen auch Leserbriefe berücksichtigt, um das ganze Spektrum der dargestellten Meinungen zu berücksichtigen.
- **Inhaltlich-definitiverischer Teil:** Ausgewählt wurden alle Beiträge, die sich mit dem Verkehrsversuch altstadt.raum beschäftigen. Dabei wurden sowohl Beiträge berücksichtigt, bei denen der Verkehrsversuch Hauptthema ist, als auch solche, die den Versuch nur in einem Kontext als Nebenthema erwähnen.

Die Vollerhebung ergibt auf dieser Grundlage 348 Beiträge, davon insgesamt 214 Beiträge in der Neuen Westfälischen sowie 134 Beiträge im Westfalen-Blatt.

6.1.2 Entwicklung des Codebuchs

Im Folgenden wird die Herleitung der in der Analyse verwendeten Kategorien erläutert. Kategorien, die in ihrer Operationalisierung dabei weniger aufwändig sind (z.B. das Datum oder der Titel eines Beitrags), werden nicht gesondert erläutert, sondern sind im Detail im

Codebuch aufgeführt (Kapitel 9.2). Für die Analyse wurde eine integrative Inhaltsanalyse (Früh, 2015, 70) als Kombination aus quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse gewählt. Bei Kategorien, die auf Grundlage der qualitativen Analyse gebildet werden, kam eine induktive Kategorienbildung nach Mayring (2015, 68) zur Anwendung.

Formale Kategorien

Mit Hilfe der formalen Kategorien wird zunächst der Sachverhalt fixiert (Rössler, 2017, 111). Hier wurden grundlegende Informationen erfasst wie beispielsweise der Titel des Beitrags, das Medium oder sein Datum. Um die Präsenz des Verkehrsversuchs auf den Titelblättern der Lokalausgaben zu erfassen, wurde daneben für jeden Beitrag festgehalten, ob ein Verweis vom Titelblatt auf den Beitrag erfolgt (Codebuch, 1.60).

Für die Codierung der Darstellungsformen (Codebuch, 1.70) orientiert sich das Codebuch an der Systematisierung von Liesem (2015) nach Meldung, Bericht, Interview, Kommentar und Glosse. Da das Erkenntnisinteresse im Wesentlichen darin liegt, tatsachenbetonte und meinungsbetonte Darstellungsformen zu differenzieren, wurden Meldung bzw. Nachricht und Bericht als tatsachenbetonende Darstellungsformen (Liesem, 2015, 54, 70) in einer Ausprägung zusammengefasst. Das Interview wurde nach Liesem (2015, 105) als erzählende Darstellungsform klassifiziert. Kommentar und Glosse bilden hingegen die meinungsbetonten Darstellungsformen. Die Glosse als Spezialform des Kommentars wurde als eigene Ausprägung getrennt vom Kommentar codiert, da sie anders als der Kommentar nicht mit sachlichen Argumenten, sondern vor allem mit Mitteln der Ironie, des Spotts und der Polemik arbeitet und sich beide Darstellungsformen so deutlich voneinander unterscheiden (Liesem, 2015, 130). Der Leserbrief wurde, auch wenn er strenggenommen nicht zum journalistischen Angebot gehört, zur Auswertung den meinungsbetonten Darstellungsformen zugeordnet.

Kategorien auf Beitragsebene

Hinsichtlich der politischen Evaluierung ist vor allem von Interesse, wie der Verkehrsversuch in der öffentlichen Berichterstattung dargestellt wird. Während Argumente auf der Ebene einzelner Akteure und Akteurinnen erfasst werden, beziehen sich übergreifende Evaluierungen auf die Tendenz des gesamten Beitrags (Rössler, 2017, 154). Entsprechend wurde jeweils die Tendenz (Codebuch, 2.30) des Beitrags hinsichtlich des Verkehrsversuchs nach einem von Wagner (2022, 274) entwickelten Codeschema erfasst. Als Tendenz

des Beitrags wurde der erste, übergreifende Eindruck codiert, so wie ihn auch ein Rezipient wahrnehmen würde. Dieses Vorgehen lässt sich nach Rössler (2017, 155) damit rechtfertigen, dass auch für den Rezipienten der globale Eindruck entscheidend ist.

Über die Kategorie Kontroverse (Codebuch, 2.40) wurde außerdem erfasst, inwiefern in der Berichterstattung Kritik und gegensätzliche Auffassungen hinsichtlich des Verkehrsversuchs thematisiert werden. Die Erfassung der Kategorie Kontroverse richtet sich ebenfalls nach den von Wagner (2022, Anhang C, 24) entwickelten Operationalisierungen. Daneben wurde auf Beitragsebene codiert, inwiefern der Verkehrsversuch Hauptthema des Beitrags ist und, sofern dies zutrifft, mit welchem Aspekt sich der Beitrag thematisch im Detail befasst (Codebuch, 2.10 und 2.20).

Kategorien auf Akteursebene

Um auch die an der politischen Evaluierung beteiligten Akteure und Akteurinnen (Kapitel 5) entsprechend zu berücksichtigen, erfolgte zudem eine Codierung auf Ebene der einzelnen Akteure bzw. Akteurinnen eines Beitrags.

Als Akteure und Akteurinnen bzw. Handlungsträger und Handlungsträgerinnen werden nach Rössler (2017, 143) diejenigen verstanden, die innerhalb des Beitrags durch direkte oder indirekte Zitate zu Wort kommen oder deren Handlungen beschrieben werden. Eine Probecodierung ergab, dass eine Codierung der Handlungsträger sowie Handlungsträgerinnen sehr umfangreich gewesen wäre, zugleich aber wenig aussagekräftig hinsichtlich der Frage nach den Positionen der lediglich als Handlungsträger bzw. Handlungsträgerinnen auftretenden Personen wäre. Da es in der Analyse insbesondere darum gehen soll, die Positionen und Argumente zum Verkehrsversuch zu erfassen, wurden schließlich nur Akteure bzw. Akteurinnen und keine Handlungsträger bzw. Handlungsträgerinnen erfasst.

Zudem wurden Akteure sowie Akteurinnen nur erfasst, sofern ihre Äußerungen in direkter oder indirekter Rede eine wertende Aussage zum Verkehrsversuch enthielten (Codebuch, Einleitung zu Abschnitt 3). Einen Sonderfall bei der Identifikation von Akteuren und Akteurinnen nahmen die meinungsbetonten Darstellungsformen ein. Hier fallen Beitrags- und Akteursebene zusammen, sodass der Autor oder die Autorin des Beitrags als Akteur bzw. Akteurin mit Argumenten codiert wird. Nennt der Beitrag zudem weitere Akteure und Akteurinnen mit einer wertenden Äußerung, werden diese wie gewohnt zusätzlich als Akteure bzw. Akteurinnen codiert.

Hinsichtlich der Bewertung des Verkehrsversuchs ist es grundsätzlich möglich, diesen positiv oder negativ zu bewerten. In Anlehnung an Schlaifer und Stucki (2017) wurden dabei die gegen oder für den Verkehrsversuch angebrachten Argumente pro Akteur bzw. Akteurin erfasst (Codebuch, 3.50). Als Argument wurde in Anlehnung an Früh (2017, 160) jede Aussage begriffen, die zum Verkehrsversuch oder Teilaspekten des Versuchs wie z.B. der Waldhofsperrung Stellung nimmt. Dabei wurden maximal drei Argumente pro Akteur bzw. Akteurin erfasst. Es konnten dabei sowohl positive als auch negative Argumente zugleich genannt werden. Die Argumente wurden über eine induktive Kategorienbildung erfasst (Mayring, 2000, 9-12; Mayring, 2015, 68; Mayring, 2022, 695-696). Dazu wurden die Beiträge in mehrmaligen Durchläufen durchgesehen und codiert. Zunächst wurden die Akteure bzw. Akteurinnen sowie mögliche positive und negative Argumente identifiziert. Anschließend wurden die Argumente extrahiert, indem sie paraphrasiert wurden. In weiteren Schritten wurden die Argumente mit anderen Argumenten zusammengefasst und weiter abstrahiert. Hieraus ergab sich schließlich eine Liste an Argumenten für die Auswertung (Codebuch, 3.50).

Um die Positionen der Akteure und Akteurinnen in einen politischen Kontext setzen und Interessengruppen und Akteurskonstellationen identifizieren zu können, wurde zudem die Zugehörigkeit der Akteure und Akteurinnen (Codebuch, 3.20) erfasst. Auf Grundlage der von Wagner (2022, 262) entwickelten Oberkategorien für Akteure und Akteurinnen der lokalen Berichterstattung wie z.B. Politik, Verwaltung und unorganisierte Bürger und Bürgerinnen wurden induktiv entsprechend dem Auftreten der jeweiligen Akteure und Akteurinnen weitere Unterkategorien gebildet.

6.2 Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Inhaltsanalyse präsentiert. Die Unterkapitel richten sich nach den in Kapitel 3.4 hergeleiteten Forschungsfragen A (Kapitel 6.2.1) und B (Kapitel 6.2.2).

6.2.1 Der Verkehrsversuch in der lokalen Berichterstattung

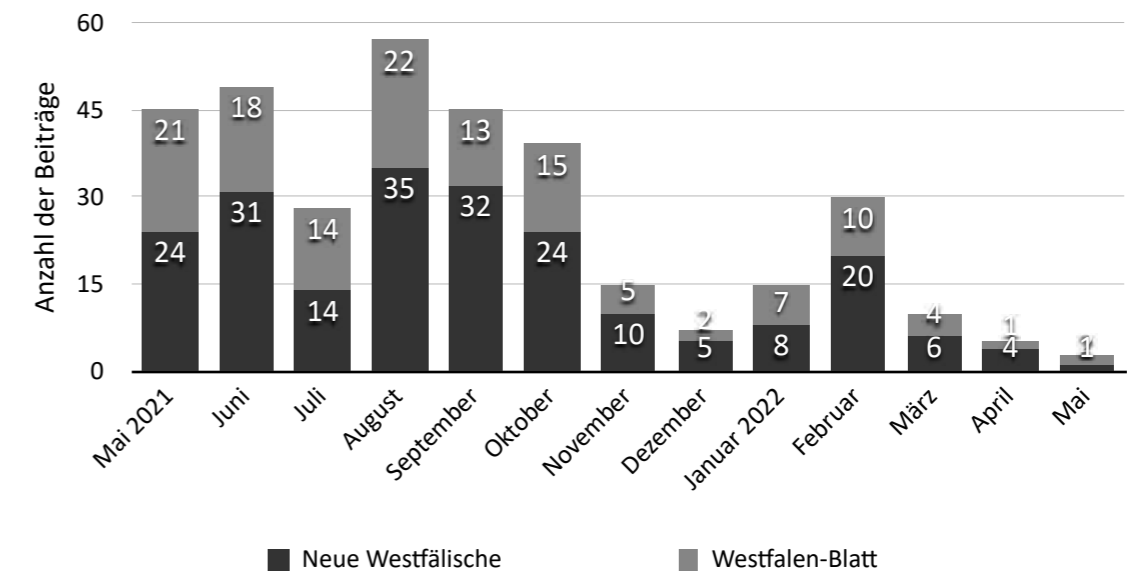
Vor dem Hintergrund der Frage, durch welche Charakteristika sich die lokale Berichterstattung zum Verkehrsversuch auszeichnet und inwiefern sich diese Charakteristika mit politischer Evaluierung in Verbindung bringen lassen, soll zunächst die Berichterstattung zum Verkehrsversuch untersucht werden. Hierzu werden der Verlauf der Berichterstattung, die Präsenz des Themas auf den Titelseiten, die Themenverteilung, Kontroversen, Darstellungsformen sowie die Tendenz der Beiträge betrachtet.

Verlauf, Präsenz in der Berichterstattung und Themenverteilung

Abbildung 2 zeigt die Anzahl der Beiträge im Untersuchungszeitraum. Die meisten Beiträge werden vom Beginn des Versuchs bis in den Oktober veröffentlicht. Die geringere Anzahl an Beiträgen im Juli lässt sich damit erklären, dass nach der Umsetzung der ersten

Abbildung 2

Anzahl der Beiträge pro Monat und Medienangebot



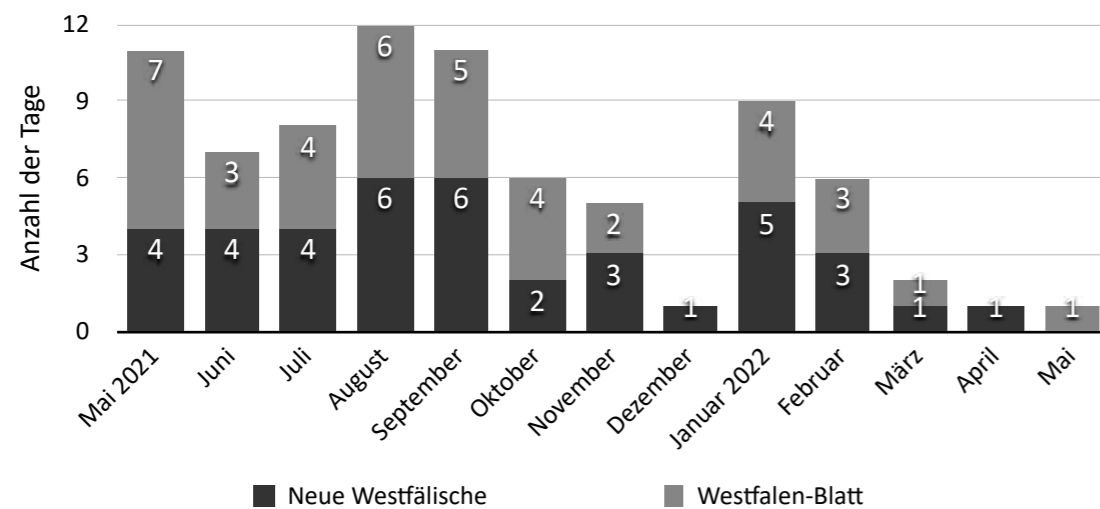
Anmerkung. Eigene Darstellung. Untersuchte Beiträge N = 348.

Maßnahmen im Juni im Folgemonat Juli weniger Ereignisse stattfinden, die Anlass zur Berichterstattung geben. Im August intensiviert sich die Berichterstattung anlässlich der Waldhofsperrung wieder. Mit Aufhebung dieser Maßnahme und der Aufhebung einer

weiteren Straßensperrung im November reduziert sich die Anzahl an Beiträgen zunächst, bis im Februar die Diskussion über die Weiterführung des Verkehrsversuchs wieder Anlass zur Berichterstattung gibt. Die geringe Anzahl der Beiträge in den Folgemonaten zeigt, dass mit Beendigung der Maßnahmen Ende Februar der Verkehrsversuch in der öffentlichen Berichterstattung kaum noch Relevanz hat, hier also auch keine politische Evaluierung im Nachgang stattfindet.

Abbildung 3

Anzahl der Tage pro Monat, an denen der Verkehrsversuch Titelthema ist



Anmerkung. Eigene Darstellung. Untersuchte Beiträge N = 348.

Um die Präsenz des Verkehrsversuchs in der Berichterstattung zu bestimmen, wurde außerdem erhoben, an welchen Tagen der Verkehrsversuch Titelthema der jeweiligen Zeitungsausgaben ist (Abbildung 3). Da beide Tageszeitungen von Montag bis Samstag erscheinen, kann von jeweils circa 26 Ausgaben pro Monat ausgegangen werden. Im Mai, August und September ist der Verkehrsversuch im Westfalen-Blatt mit fünf bis sieben Ausgaben und somit bei fast einem Viertel aller Ausgaben Titelthema. In der Neuen Westfälischen ist der Versuch zudem im August und September mit fünf bis sechs Ausgaben pro Monat als Titelthema sehr präsent.

Die Themenverteilung der einzelnen Beiträge ergibt sich aus Tabelle 1. Die Themen sind dabei größtenteils ereignisbezogen, das heißt, sie behandeln konkrete Maßnahmen oder politische Beschlüsse der Gremien. Beiträge ausschließlich zur Auswertung von Befragun-

gen, Kennzahlen und Kosten, wie man sie bei einer Evaluierung erwarten könnte, sind dagegen in vergleichsweise geringer Zahl (15 von 292 Beiträgen) vorhanden. Den größten Anteil an der Berichterstattung nehmen Beiträge zur Waldhofsperrung ein.

Tabelle 1

Themenverteilung nach absoluter Häufigkeit

Thema	Alle Beiträge	Neue Westfälische	Westfalen-Blatt
Waldhof-Sperrung (3)	75	43	32
Altstadt.raum allgemein (5)	41	34	7
Altstadt.raum im Kontext der allgemeinen Verkehrspolitik (4)	37	26	11
Umsetzung der Maßnahmen bis zur Waldhofsperrung (2)	27	18	9
Nachbesserung oder Rückbau von Maßnahmen (11)	23	14	9
Ausblick, wie es nach dem Versuch weitergeht (9)	17	9	8
Berichte über Beteiligungen, Umfragen und Workshops (7)	16	9	7
Verkehrssituation (8)	16	10	6
Auswertung des Versuchs (12)	15	7	8
Sperrung der Klasingstraße (6)	11	4	7
Beschluss zum Verkehrsversuch im Mai 2021 (1)	9	5	4
Maßnahmen nach dem Versuch (13)	5	3	2
Beiträge gesamt	292	182	11

Anmerkung. Eigene Darstellung. Unterthema der Beiträge, bei denen der Verkehrsversuch das Hauptthema ist. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Kontroverse und Darstellungsformen

Eine Kontroverse liegt nach Wagner (2022, Anhang C, 24) vor „wenn gegensätzliche Auffassungen diskutiert werden bzw. wenn der Autor oder Dritte ausdrücklich Kritik an Ereignissen, Vorhaben oder Personen äußern.“ Eine solche Kontroverse um den Verkehrsversuch findet sich in jedem zweiten Beitrag (Tabelle 2). Bei den Beiträgen zur Waldhofsperrung enthalten sogar drei Viertel aller Beiträge eine Kontroverse. Somit wird das Thema, das in der Berichterstattung besonders präsent ist (Tabelle 1), zugleich auch besonders kontrovers diskutiert.

Tabelle 2

Prozentualer Anteil an Beiträgen, die eine Kontroverse hinsichtlich des Verkehrsversuchs thematisieren

	Alle Themen	Beiträge mit Thema Waldhofsperrung
Neue Westfälische	52 %	72 %
Westfalen-Blatt	51 %	78 %
Alle Beiträge	51 %	75 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. Untersuchte Beiträge N = 348. Die Werte sind gerundet auf ganze Zahlen.

Hinweise dazu, dass die Kontroverse beim Verkehrsversuch besonders ausgeprägt ist, finden sich im Vergleich mit Ergebnissen anderer Studien. So konnte Wagner auf Grundlage einer breit angelegten Untersuchung der lokalen Berichterstattung herausarbeiten, dass Beiträge zum Thema Politik in der Lokalberichterstattung durchschnittlich in 39,1 % der Fälle eine Kontroverse beinhalten (Wagner, 2022, 400). Der Verkehrsversuch als politisches Thema ist somit im Vergleich dazu mit 51 % aller Beiträge tendenziell eher von einer Berichterstattung mit starker Kontroverse geprägt.

Daneben können auch meinungsbetonte Darstellungsformen Indikatoren für Kritik und Kontroversen sein (Wagner, 2022, 273). Tabelle 3 weist einen hohen Anteil meinungsbetonter Darstellungsformen an der Berichterstattung aus. Sowohl bei der Neuen Westfälischen als auch beim Westfalen-Blatt sind mit 103 von 214 Beiträgen bzw. 44 von 84 Beiträgen jeweils knapp die Hälfte aller Beiträge meinungsbetont.

Tabelle 3

Darstellungsformen nach Medienangebot

Darstellungsform	Neue Westfälische	Westfalen-Blatt
Tatsachenbetont		
Bericht, Meldung	103	84
Meinungsbetont		
Kommentar	15	27
Leserbrief	87	10
Glosse	1	7
Erzählend		
Interview	8	6
Gesamt	214	134

Anmerkung. Eigene Darstellung. Untersuchte Beiträge N = 348.

Auffällig ist die hohe Anzahl von 87 Leserbriefen bei insgesamt 214 Beiträgen in der Neuen Westfälischen (Tabelle 3). Zum einen könnte dies ein Indiz dafür sein, dass das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einer Beteiligung an der Evaluierung des Verkehrsversuchs besonders ausgeprägt ist. Zum anderen ist die Auswahl, zu welchem Thema Leserbriefe veröffentlicht werden, aber vor allem auch eine redaktionelle Entscheidung. Da die Neue Westfälische im Untersuchungszeitraum die Rubrik Leserbriefe vom Umfang her nicht erweitert hat, nehmen die Leserbriefe zum altstadt.raum somit einen überproportional großen Teil am Anteil aller Leserbriefe ein. Insgesamt jedenfalls unterstreicht der hohe Anteil an meinungsbetonten Darstellungsformen an der Berichterstattung die Kontroverse hinsichtlich des Verkehrsversuchs.

Tendenz der Beiträge

Schließlich lässt sich auf Beitragsebene auch eine Tendenz hinsichtlich des Verkehrsversuchs bestimmen. Erhoben wurde dazu auf einer fünfstufigen Skala, ob der Verkehrsversuch uneingeschränkt positiv (1), überwiegend positiv, aber mit einigen negativen Aspekten (2), ohne eindeutige Tendenz in eine Richtung (3), überwiegend negativ, aber mit einigen positiven Aspekten (4) oder uneingeschränkt negativ (5) bewertet wird. Mit einer Tendenz von durchschnittlich 3,5 über beide Medienangebote hinweg tendiert die Berichterstattung damit leicht zu einer überwiegend negativen Bewertung des Verkehrsversuchs (Tabelle 4).

Tabelle 4

Tendenz des Beitrags hinsichtlich der Bewertung des Verkehrsversuchs nach Medienangebot und Darstellungsform

Tendenz nach...	Alle Beiträge	Neue Westfälische	Westfalen-Blatt
Meldung, Bericht	3,4	3,4	3,4
Kommentar	3,6	3,4	3,7
Leserbrief	3,8	3,6	4,9
Tendenz insgesamt	3,5	3,5	3,5

Anmerkung. Eigene Darstellung. Als Tendenz wurde der Mittelwert aus den erfassten Ausprägungen berechnet. Untersuchte Beiträge N = 348. Die Werte sind auf eine Stelle nach dem Komma gerundet.

Auffällig ist dabei, dass die Leserbriefe im Westfalen-Blatt mit einer Tendenz von 4,9 fast ausschließlich uneingeschränkt negativ sind, während die Tendenz bei der Neuen West-

fälischen mit 3,6 positiver ausfällt (Tabelle 4). Während die Neue Westfälische also mit 87 Leserbriefen eine große Auswahl unterschiedlicher Meinungen veröffentlicht, beschränkt sich die Auswahl des Westfalen-Blatts auf zehn Leserbriefe mit einer äußerst negativen Tendenz. Auch hinsichtlich der Kommentare nehmen die Journalistinnen und Journalisten des Westfalen-Blatts mit 3,7 eine negativere Position zum Verkehrsversuch ein als die Journalistinnen und Journalisten der Neuen Westfälischen mit einer Tendenz von 3,4 (Tabelle 4). Während die Tendenz beider Zeitungen durchschnittlich sowohl insgesamt (3,5) als auch hinsichtlich der tatsachenbetonten Darstellungsformen (3,4) gleich ist, erfolgt eine Differenzierung im Stimmungsbild über Kommentare und Leserbriefe.

Tabelle 5 stellt Abweichungen in der Tendenz nach einzelnen Themen dar. Besonders negativ ist die Tendenz hinsichtlich der allgemeinen Verkehrssituation (4,1), der Sperrung der Klasingstraße (4,1) und der Waldhofsperrung (3,7). Positiver dagegen werden die ersten Maßnahmen bis zur Umsetzung der Waldhof-Sperrung (2,7) sowie die Nachbesserung oder der Rückbau von Maßnahmen (3,0) betrachtet.

Tabelle 5

Tendenz des Beitrags hinsichtlich der Bewertung des Verkehrsversuchs nach Thema

Thema	Tendenz
Verkehrssituation (8)	4,1
Sperrung der Klasingstraße (6)	4,1
Altstadt.raum allgemein (5)	3,9
Maßnahmen nach dem Versuch (13)	3,8
Waldhofsperrung (3)	3,7
Altstadt.raum im Kontext der allgemeinen Verkehrspolitik (4)	3,5
Ausblick, wie es nach dem Versuch weitergeht (9)	3,4
Auswertung des Versuchs (12)	3,4
Berichte über Beteiligungen, Umfragen und Workshops (7)	3,1
Beschluss über den Verkehrsversuch (1)	3,1
Nachbesserung oder Rückbau von Maßnahmen (11)	3,0
Umsetzung der Maßnahmen bis zur Waldhofsperrung (2)	2,7
Tendenz insgesamt	3,5

Anmerkung. Eigene Darstellung. Als Tendenz wurde der Mittelwert aus den erfassten Ausprägungen berechnet. Die Werte sind auf eine Stelle nach dem Komma gerundet. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Die Sicht auf den Verkehrsversuch in der öffentlichen Berichterstattung ist somit nicht von Anfang an negativ geprägt, insbesondere die Waldhofsperrung und die Kontroverse darum werden aber schnell dominierend. Während zunächst alle Beschlüsse zum Verkehrsversuch im Konsens getragen wurden, ist die Sperrung des Waldhofs von Beginn an der einzige Punkt, zu dem Uneinigkeit zwischen den Beteiligten (sowohl zwischen Parteien als auch zwischen den Gremien Rat und Bezirksvertretung Mitte) besteht (Stadt Bielefeld, 2021g, 15; Stadt Bielefeld 2021b, 32-33). Hier zeigt sich, wie der von Beginn an bestehende Teilkonflikt auch während des Versuchs weiter ausgetragen wird und zum bestimmenden Thema wird, das die übrigen Maßnahmen dominiert.

6.2.2 Politische Evaluierung

Während im vorherigen Kapitel die Berichterstattung allgemein betrachtet wurde, soll nun vorgestellt werden, wie sich die politische Evaluierung durch Akteure und Akteurinnen vollzieht und welche Akteurskonstellationen und Positionen sich dabei identifizieren lassen. Dazu wird zunächst das Auftreten unterschiedlicher Akteure und Akteurinnen in der Berichterstattung untersucht, um daraus Akteursgruppen abzuleiten. Anschließend werden die Argumente vorgestellt, mit denen diese Akteursgruppen die politische Evaluierung vollziehen.

Tabelle 6

Anzahl der Akteure und Akteurinnen pro Beitrag und Darstellungsform

Darstellungsform	Beiträge mit Akteuren	Akteure insgesamt	Akteure pro Beitrag
Tatsachenbetont	116	229	1,9
Meinungsbetont und erzählend	118	139	1,2
Alle Darstellungsformen	234	368	1,6

Anmerkung. Eigene Darstellung.

Akteursgruppen in der Berichterstattung

Erfasst wurden insgesamt 368 Akteure und Akteurinnen in 234 Beiträgen (Tabelle 6) und somit 1,6 Akteure bzw. Akteurinnen pro Beitrag. Berücksichtigt werden muss dabei, dass alle Akteure und Akteurinnen auf Beitragsebene erfasst wurden, d.h., dass vorliegend

nicht 368 unterschiedliche Akteure und Akteurinnen codiert wurden, sondern diejenigen, die in mehreren Beiträgen auftreten, auch mehrmals erfasst wurden. In tatsachenbetonten Beiträgen treten durchschnittlich knapp zwei Akteure bzw. Akteurinnen pro Beitrag auf, während meinungsbetonte und erzählende Darstellungsformen wie Leserbriefe, Kommentare und Interviews in der Regel nur einen Akteur oder eine Akteurin, nämlich den Autor oder die Autorin des Beitrags oder die zu interviewende Person, enthalten.

In der Regel vertreten die Akteure und Akteurinnen ausschließlich Argumente für oder gegen den Verkehrsversuch (Tabelle 7). Nur in 5 % der Fälle (absolut 19 Akteure und Akteurinnen) wird ein Pro- und Contra-Argument zugleich genannt, ansonsten überwiegen die Akteure und Akteurinnen deutlich, die auftreten, um den Verkehrsversuch zu kritisieren. Diese Ergebnisse stimmen mit der grundsätzlich eher negativen Tendenz hinsichtlich des Verkehrsversuchs auf Beitragsebene (Tabelle 4) überein.

Tabelle 7

Anteilige Positionen der Akteure und Akteurinnen für und gegen den Verkehrsversuch

Akteure	Pro	Contra	Pro und Contra
Neue Westfälische	34 %	62 %	4 %
Westfalen-Blatt	19 %	75 %	6 %
Gesamt	28 %	67 %	5 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. Untersuchte Akteure n = 368.

Insgesamt treten also mehr Akteure und Akteurinnen auf, um den Verkehrsversuch zu kritisieren, als ihn zu loben oder gegen Kritik zu verteidigen. Dass sich hierbei nach Akteursgruppen bestimmte geschlossene Positionen für oder gegen den Verkehrsversuch in der Berichterstattung bilden, veranschaulichen Tabelle 8 für die Berichterstattung der Neuen Westfälischen sowie Tabelle 9 für die Berichterstattung des Westfalen-Blatts.²

Für die Neue Westfälische (Tabelle 8) ergeben sich hinsichtlich der politischen Akteure und Akteurinnen je nach Parteizugehörigkeit eindeutige Positionen. Bei Akteuren und Akteurinnen, die der SPD und den Grünen angehören, wird der Verkehrsversuch aus-

² Auch wenn die Prozentangaben in Tabelle 8 und 9 hinsichtlich der Akteurspositionen teilweise bei absolut nur drei Akteuren bzw. Akteurinnen im Verhältnis wenig aussagekräftig sind, wurde die Darstellung in Prozentangaben trotzdem gewählt, um im Vergleich darzustellen, welche Gruppen sich wie deutlich zum Verkehrsversuch positionieren.

schließlich positiv bewertet. Akteure und Akteurinnen von CDU und FDP positionieren sich ausschließlich gegen den Verkehrsversuch. Die Linke ist mit drei Akteuren bzw. Akteurinnen vertreten, die unterschiedliche Positionen für und gegen den Verkehrsversuch einnehmen. Ein nahezu ähnliches Bild zeigt sich auch in der Berichterstattung des Westfalen-Blattes (Tabelle 9) bis auf die Ausnahme, dass Akteure und Akteurinnen der SPD sich hier auch kritisch äußern.

Tabelle 8

Akteure und Akteurinnen in der Neuen Westfälischen nach Häufigkeit und Bewertung des Verkehrsversuchs

Akteure in der Neuen Westfälischen	Anzahl Akteure absolut	Davon für den Versuch	Davon gegen den Versuch	Davon ambivalent
Politik				
SPD (111)	6	100 %		
Die Grünen (112)	7	100 %		
Die Linke (113)	3	76 %	34 %	
CDU (114)	9		100 %	
FDP (115)	13		100 %	
Verwaltung				
	7	100 %		
Wirtschaft				
Gewerbetreibende der Altstadt (310)	21	10 %	90 %	
Wirtschaftsverbände (320-340)	6		100 %	
Bürger und Bürgerinnen				
Unorganisiert (500, 802)	124	34 %	64 %	2 %
Interessenverbände (400)	5	30 %	20 %	
Medium				
Autoren und Autorinnen der Kommentare (801)	14	43 %	43 %	14 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern geben die entsprechenden Ausprägungen im Codebuch an, aus denen sich die aggregierten Akteure und Akteurinnen zusammensetzen. Akteure, Akteurinnen oder Akteursgruppen, die insgesamt weniger als drei Mal vorkommen, wurden zur besseren Übersichtlichkeit nicht berücksichtigt.

Tabelle 9

Akteure und Akteurinnen im Westfalen-Blatt nach Häufigkeit und Bewertung des Verkehrsversuchs

Akteure im Westfalen-Blatt	Anzahl Akteure absolut	Davon für den Versuch	Davon gegen den Versuch	Davon ambivalent
Politik				
SPD (111)	7	71 %	29 %	
Die Grünen (112)	8	100 %		
Die Linke (113)	3	67 %		33 %
CDU (114)	17		100 %	
FDP (115)	14		100 %	
Verwaltung				
	7	71 %	29 %	
Wirtschaft				
Gewerbetreibende der Altstadt (310)	22	10 %	90 %	
Wirtschaftsverbände (320-340)	9		100 %	
Bürger und Bürgerinnen				
Unorganisiert (500, 802)	18	11 %	89 %	
Interessenverbände (400)	3		100 %	
Medium				
Autoren und Autorinnen der Kommentare (801)	24	17 %	75 %	8 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern geben die entsprechenden Ausprägungen im Codebuch an, aus denen sich die aggregierten Akteure und Akteurinnen zusammensetzen. Akteure, Akteurinnen oder Akteursgruppen, die insgesamt weniger als drei Mal vorkommen, wurden zur besseren Übersichtlichkeit nicht berücksichtigt.

Durch die Verwaltung erfolgt bei der Neuen Westfälischen (Tabelle 8) eine ausschließlich positive Betrachtung des Verkehrsversuchs, während beim Westfalen-Blatt (Tabelle 9) auch negative Aspekte eingebracht werden. Grundsätzlich bestätigt sich hier aber die in 5.1 beschriebene Tendenz, dass die Mehrheitsparteien im Rat sowie die Verwaltung eine ähnliche Linie verfolgen und die positive Evaluierung des Verkehrsversuchs in der Öffentlichkeit unterstützen. Diese Gruppe wird deshalb im Folgenden für die Auswertung zusammengefasst (Tabelle 10).

Bei den Gewerbetreibenden und wirtschaftlichen Interessenverbänden ergibt sich eine deutliche Positionierung gegen den Verkehrsversuch. Unter den Wirtschaftsverbänden äußern sich in beiden Zeitungen alle Akteure und Akteurinnen ausschließlich negativ zum Verkehrsversuch, während es bei den Altstadt-Kaufleuten äußerst vereinzelt positive Stimmen gibt (Tabelle 8 und 9). Dies lässt sich damit erklären, dass die Umnutzung der Parkräume als Gastronomie-Außenbereich einigen Gastronomen und Gastronominnen positiv zugute kommt.

Die heterogene Einstellung der Bürger und Bürgerinnen, von der in Kapitel 5.3 ausgegangen wurde, lässt sich zudem bestätigen. In der Neuen Westfälischen (Tabelle 8) sprechen sich 34 % der Akteure für und 64 % gegen den Verkehrsversuch aus, 2 % nennen sowohl positive als auch negative Aspekte hinsichtlich des Verkehrsversuchs. Beim Westfalen-Blatt (Tabelle 9) nennen 11 % der Akteure und Akteurinnen positive, 89 % negative Argumente. Bei dieser Differenz in den Positionen zum Verkehrsversuch muss aber auch berücksichtigt werden, dass in der Neuen Westfälischen 124 Akteure und Akteurinnen zu Wort kommen und damit deutlich mehr Raum für unterschiedliche Meinungen bleibt, während das Westfalen-Blatt nur 18 Akteure sowie Akteurinnen berücksichtigt.

Interessenverbände auf Seiten der Bürger und Bürgerinnen spielen im Vergleich zur Anzahl der Bürger und Bürgerinnen, die zu Wort kommen, eine eher untergeordnete Rolle. Im Westfalen-Blatt positionieren sich diese ausschließlich gegen den Verkehrsversuch, in der Neuen Westfälischen sind sowohl Positionen für als auch gegen den Verkehrsversuch vertreten.

Schließlich geben die Kommentare der Tageszeitungen die Meinungen der Journalisten und Journalistinnen wieder. Die Journalisten positionieren sich bei beiden Tageszeitungen dabei sowohl für, gegen als auch ambivalent zum Verkehrsversuch. In der Neuen Westfälischen (Tabelle 8) halten sich Pro- und Contra-Positionen mit jeweils 43 % die Waage. Beim Westfalen-Blatt dagegen überwiegt die Contra-Position mit 75 % der Kommentare (Tabelle 9).

Sowohl auf Beitragsebene (Tabelle 4) als auch auf Akteursebene nimmt das Westfalen-Blatt somit eine leicht negativere Position ein. Ein Erklärungsansatz könnte in der Ausrichtung der Zeitungen liegen. Während die mehrheitlich von der SPD Medienholding ddvg gehaltene Neue Westfälische eher als linksgerichtet gilt, lässt sich das Westfalen-Blatt als konservativ einordnen (Biermann, 2019). Dies könnte eine mögliche Erklärung dafür sein, dass im Westfalen-Blatt einer Haltung, die dem Verkehrsversuch tendenziell eher kritisch

gegenübersteht, ein größerer Raum eingeräumt wird. Grundsätzlich verdeutlichen Tabelle 8 und 9 aber, dass in der Berichterstattung beider Tageszeitungen alle Positionen zu Wort kommen, sodass allenfalls von einer leichten Tendenz die Rede sein kann. Trotzdem macht dieser Unterschied deutlich, dass „die“ öffentliche Lokalberichterstattung als Teil der politischen Arena kein homogener Raum sein muss, sondern sich durchaus einzelne Untererebenen herausbilden können, in denen die Darstellung bestimmter Positionen begünstigt oder erschwert wird.

Tabelle 10

Anteil unterschiedlicher Akteursgruppen nach Medienangebot

	Neue Westfälische		Westfalen-Blatt	
	Anzahl absolut	Anteil prozentual	Anzahl absolut	Anteil prozentual
Ratsmehrheit und Verwaltung (111-113, 200)	28	13 %	28	20 %
Opposition (114-117)	17	7 %	21	15 %
Wirtschaftsinteressen - auch: Altstadt-Kaufleute (300)	27	12 %	32	23 %
Unorganisierte Bürger und Bürgerinnen (500, 802)	124	54 %	18	13 %
Sonstige Akteure und Akteurinnen	32	14 %	41	29 %
Gesamt	228	100 %	140	100 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. In Summe ergeben sich Abweichungen zu Tabelle 8 und 9, da hier in der Aggregation auch Akteure und Akteurinnen berücksichtigt wurden, die zur besseren Übersichtlichkeit in Tabelle 8 und 9 nicht einbezogen wurden. Die Prozentwerte sind gerundet auf ganze Zahlen. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Auf Grundlage der Akteursverteilung (Tabelle 8 und 9) und deren Positionierung zum Verkehrsversuch wurden für die weitere Untersuchung fünf Akteursgruppen gebildet (Tabelle 10): SPD, Grüne und Linke sowie die Verwaltung wurden zu einer Gruppe zusammengefasst. Daneben werden Oppositionsparteien (FDP und CDU), Wirtschaftsinteressen (wirtschaftliche Interessenverbände, Gewerbetreibende) sowie unorganisierte Bürger und Bürgerinnen betrachtet. Da organisierte Interessen der Bürger wie bereits dargelegt vorliegend kaum eine Rolle spielten und die Journalistinnen und Journalisten als Kommenta-

toren innerhalb der Medienberichterstattung eine Sonderrolle einnehmen, wurden diese beiden Gruppen nicht weiter berücksichtigt und als sonstige Akteurinnen und Akteure erfasst.

Argumente der Akteursgruppen

Auf Grundlage der in Tabelle 10 gebildeten Akteursgruppen zeigen sich nicht nur Unterschiede darin, welche Akteursgruppen welche Position einnehmen, sondern auch, wie diese Akteursgruppen anhand unterschiedlicher Argumente den Verkehrsversuch strategisch evaluieren.

Tabelle 11

Die fünf häufigsten Argumente für den Verkehrsversuch

Argument	Anteil an allen Argumenten in %
1. Steigerung der Aufenthaltsqualität (201)	40 %
2. Die notwendige Verkehrswende rechtfertigt die Maßnahmen (213)	10 %
3. Der Klimawandel rechtfertigt die Maßnahmen (208)	9 %
4. Da es sich um einen Versuch handelt, können Maßnahmen jederzeit beendet werden, wenn sie sich nicht bewähren (203)	8 %
5. „Versuch macht klug“: Es ist wichtig, Neues auszuprobieren (202)	8 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. Gesamtanzahl an Argumenten n = 158. Die Prozentangaben sind gerundet. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Tabelle 11 und 12 enthalten zunächst die fünf am häufigsten genannten Argumente für und gegen den Verkehrsversuch über alle Akteursgruppen hinweg. Argumente, die den Verkehrsversuch stützen (Tabelle 11), beziehen sich mit einem Hauptanteil von 40 % auf die durch den Versuch verbesserte Aufenthaltsqualität in der Altstadt (weniger Lärm, mehr Möglichkeiten, sich im Freien aufzuhalten, mehr Platz für Fußgänger, mehr Platz für Fahrräder etc.) und damit auf eines der durch die Politik ursprünglich formulierten programmatischen Ziele des Verkehrsversuchs. Die Notwendigkeit des Verkehrsversuchs wird zudem begründet durch den Klimawandel (9 % der Argumente) bzw. die Notwendigkeit einer Verkehrswende (10 % der Argumente). Auffällig ist allerdings, dass diese beiden Argumente nur in der Neuen Westfälischen genannt werden. Lediglich ein Mal wird im Westfalen-Blatt das Argument der Notwendigkeit einer Verkehrswende durch den Ober-

bürgermeister thematisiert. Zwei weitere Argumente sind hingegen eher als Abwehrstrategie anzusehen: Bei jeweils 8 % der Argumente wird darauf verwiesen, dass die Maßnahmen jederzeit zurückgenommen werden können, sofern sie sich nicht bewähren und dass es notwendig ist, auch neue Dinge auszuprobieren.

Tabelle 12

Die fünf häufigsten Argumente gegen den Verkehrsversuch

Argument	Anteil an allen Argumenten in %
1. Es entstehen Verkehrsbehinderungen, Staus und Umwege (102)	19 %
2. Die schlechte Erreichbarkeit der Altstadt schädigt die Gewerbetreibenden vor Ort wirtschaftlich (107)	15 %
3. Unsachgemäße Ausführung des Versuchs (108)	13 %
4. Schlechte Erreichbarkeit der Altstadt (101)	12 %
5. Einzelne Gruppen und Interessen wurden beim Verkehrsversuch nicht berücksichtigt (113)	9 %

Anmerkung. Eigene Darstellung. Gesamtanzahl an Argumenten n = 398. Rundung der Prozentzahlen auf ganze Zahlen. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Die Argumente gegen den Verkehrsversuch (Tabelle 12) konzentrieren sich im Wesentlichen auf die direkten negativen Auswirkungen: Verkehrsbehinderungen, Staus und Umwege („Verkehrschaos“) werden in 19 % der Fälle vor den negativen Auswirkungen auf die Gewerbetreibenden der Altstadt mit 15 % Anteil an allen Contra-Argumenten am häufigsten kritisiert. Neben der schlechten Erreichbarkeit der Altstadt insbesondere mit dem PKW (12 % der Argumente) wird zudem kritisiert, dass bestimmte Gruppen und Interessen beim Verkehrsversuch nicht berücksichtigt wurden und werden (9 % der Argumente).

Schließlich ist auch die unsachgemäße Ausführung des Verkehrsversuchs (13 % der Argumente) ein Kritikpunkt (Tabelle 12). Hier geht es um die Art und Weise der Umsetzung des Versuchs. Kritisiert wird beispielsweise die Kommunikation des Projektes, Fehler bei der Ausschilderung innerhalb der Altstadt, Fehler bei der rechtlichen Evaluierung sowie bei der Datenerhebung und Auswertung des Versuchs.

Betrachtet man die Argumente der einzelnen Akteursgruppen, ergeben sich Unterschiede darin, welche Argumente von den Gruppen eingesetzt werden.

Tabelle 13

Die fünf häufigsten Argumente von Ratsmehrheit und Verwaltung für den Verkehrsversuch

Argument
1. Steigerung der Aufenthaltsqualität (201)
2. Man muss erst die Evaluierungsergebnisse abwarten, bis dahin sollte der Versuch fortgesetzt werden (205)
3. Da es sich um einen Versuch handelt, können Maßnahmen jederzeit beendet werden, wenn sie sich nicht bewähren (203)
4. „Versuch macht klug“: Es ist wichtig, Neues auszuprobieren (202)
5. Die Erreichbarkeit der Altstadt und der Parkhäuser ist gewährleistet (211)

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Tabelle 14

Die fünf häufigsten Argumente der Opposition gegen den Verkehrsversuch

Argument
1. Einzelne Gruppen und Interessen wurden beim Verkehrsversuch nicht berücksichtigt (113)
2. Es entstehen Verkehrsbehinderungen, Staus und Umwege (102)
3. Die schlechte Erreichbarkeit der Altstadt schädigt die Gewerbetreibenden vor Ort wirtschaftlich (107)
4. Unsachgemäße Ausführung des Versuchs (108)
5. Der Verkehrsversuch ist allein ideologisch motiviert (103)

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Tabelle 13 enthält die fünf häufigsten Argumente der Ratsmehrheit und Verwaltung für den Verkehrsversuch. Diese betonen zunächst mit der Steigerung der Aufenthaltsqualität sowie der Erreichbarkeit der Altstadt den Erfolg des Verkehrsversuchs. Die übrigen Argumente beziehen sich alle auf die Verteidigung der eigenen Politik, indem betont wird, dass die Versuchsmaßnahmen abgebrochen werden können, dass aber zugleich zunächst die Evaluierungsergebnisse abgewartet werden müssen, ehe Änderungen am Versuch vorgenommen werden können.

Tabelle 14 führt die fünf häufigsten Argumente der Opposition gegen den Verkehrsversuch auf. Hier dominiert neben direkter Kritik (schlechte Erreichbarkeit mit dem PKW, Verkehrsbehinderungen und Staus) im Wesentlichen die Kritik an der Arbeit von Rats-

mehrheit und Verwaltung, indem methodische Mängel bei der Durchführung des Versuchs kritisiert werden. Insbesondere wirft die Opposition Ratsmehrheit und Verwaltung vor, dass einzelne Gruppen und Interessen, insbesondere die Altstadt-Kaufleute und wirtschaftliche Interessen, nicht berücksichtigt würden und der Verkehrsversuch allein ideologisch motiviert sei.

Tabelle 15

Die fünf häufigsten Argumente der wirtschaftlichen Interessengruppen gegen den Verkehrsversuch

Argument
1. Die schlechte Erreichbarkeit der Altstadt schädigt die Gewerbetreibenden vor Ort wirtschaftlich (107)
2. Es entstehen Verkehrsbehinderungen, Staus und Umwege (102)
3. Schlechte Erreichbarkeit der Altstadt (101)
4. Einzelne Gruppen und Interessen wurden beim Verkehrsversuch nicht berücksichtigt (113)
5. Konkrete Umsatzverluste der Gewerbetreibenden der Altstadt (116)

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Die Contra-Argumente der wirtschaftlichen Interessengruppen (Tabelle 15) führen im Unterschied zur Opposition zwar ebenfalls den Kritikpunkt an, dass einzelne Gruppen nicht ausreichend berücksichtigt werden, betonen aber stärker die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des Verkehrsversuchs auf die Gewerbetreibenden.

Tabelle 16

Die fünf häufigsten Argumente von Bürgerinnen und Bürgern für den Verkehrsversuch

Argument
1. Steigerung der Aufenthaltsqualität (201)
2. Der Klimawandel rechtfertigt die Maßnahmen (208)
3. Die Verkehrswende rechtfertigt die Maßnahmen (213)
4. Andere positive Beispiele aus anderen Städten sprechen für eine Verkehrsberuhigung (209)
5. Die Erreichbarkeit der Altstadt und der Parkhäuser ist gewährleistet (211)

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Die Bürgerinnen und Bürger stellen hingegen eine heterogene Gruppe dar, die sowohl Pro- als auch Contra-Positionen bezüglich des Verkehrsversuchs einnimmt (Tabelle 16 und 17). Die Pro-Argumente entsprechen größtenteils den bereits beschriebenen Argumenten. Hinzu kommt hier allerdings, dass positive Beispiele erfolgreicher Verkehrsberuhigungen aus anderen Städten und Ländern angeführt werden.

Als negativ (Tabelle 17) betrachten die Bürger und Bürgerinnen insbesondere die direkten Auswirkungen, d.h. die Verkehrsprobleme, die schlechte Erreichbarkeit der Innenstadt insbesondere mit dem PKW und die damit möglicherweise einhergehenden wirtschaftlichen Probleme für die Gewerbetreibenden der Altstadt. Genau wie die Opposition kritisieren die Bürgerinnen und Bürger die Art und Weise der Durchführung. Zudem führen sie das Argument an, dass Menschen mit Bewegungseinschränkungen und Ältere durch die Maßnahmen vom Altstadtbesuch ausgeschlossen werden.

Tabelle 17

Die fünf häufigsten Argumente von Bürgerinnen und Bürgern gegen den Verkehrsversuch

Contra- Argument
1. Es entstehen Verkehrsbehinderungen, Staus und Umwege (102)
2. Unsachgemäße Ausführung des Versuchs (108)
3. Die schlechte Erreichbarkeit der Altstadt schädigt die Gewerbetreibenden vor Ort wirtschaftlich (107)
4. Schlechte Erreichbarkeit der Altstadt (101)
5. Menschen mit Bewegungseinschränkungen und Ältere werden ausgeschlossen (106)

Anmerkung. Eigene Darstellung. Die Codes in Klammern entsprechen den Ausprägungen im Codebuch.

Insgesamt fehlt es aber auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger im Gegensatz zu den Altstadt-Kaufleuten an einem Zusammenschluss, der bestimmte Interessen eindeutig vertritt. Dies könnte auch daran liegen, dass die in der Altstadt wohnenden, konkret betroffenen Bürger sich zwar organisieren könnten, von den Maßnahmen aber subjektiv nicht so negativ wie die Altstadt-Kaufleute betroffen sind, dass eine solche Organisation notwendig wäre.

6.3 Diskussion der Ergebnisse und Methodenkritik

Im Hinblick auf die politische Evaluierung wurden sowohl Charakteristika der Berichterstattung (Kapitel 6.2.1) als auch die politische Evaluierung durch Akteursgruppen selbst (Kapitel 6.2.2) betrachtet.

Hinsichtlich der Berichterstattung (Kapitel 6.2.1) stand dabei die Frage im Vordergrund, welche Charakteristika die Berichterstattung zu einer Policy, die sich im Prozess der politischen Evaluierung befindet, aufweist. Konkret konnte dabei für den Verkehrsversuch altstadt.raum gezeigt werden, dass der Verkehrsversuch in der Lokalberichterstattung durch seine Platzierung auf den Titelseiten der Tageszeitungen sowie den Verlauf der Berichterstattung sehr präsent war sowie durch Kontroversen und einen überproportional großen Anteil meinungsbetonter Beiträge geprägt ist. Der Verkehrsversuch wird in der Tendenz dabei überwiegend negativ bewertet. Somit konnten die bisher in der Literatur allgemein beschriebenen Deutungskämpfe (Kaps, 2020) bzw. die politische Dimension der Evaluierung in den Medien (Bovens et al., 2001b) anhand des Verkehrsversuchs weiter konkretisiert werden.

Die beschriebenen Charakteristika erheben dabei allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern bilden einen ersten Ansatzpunkt, das Phänomen der politischen Evaluierung an der Schnittstelle zwischen Politik- und Medien zu beschreiben. Zudem beziehen sich die Charakteristika vorliegend auf einen Einzelfall, sodass eine Verallgemeinerung nicht ohne Weiteres möglich ist, da Referenzwerte fehlen. Lediglich hinsichtlich der Kontroverse konnte auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen werden, um einen Vergleich zu ziehen. Somit bleibt die Schwierigkeit, zu beurteilen, welche erhobenen Merkmale allein mit dem Prozess der Evaluierung zusammenhängen und welche auch aus allgemeinen Berichterstattungsmustern resultieren. Weiterführende Vergleiche zu Charakteristika der lokalen Berichterstattung allgemein wären hierzu notwendig.

Die beschriebenen Charakteristika sind jedoch ein Anzeichen dafür, dass eine politische Evaluierung hinsichtlich des Verkehrsversuchs stattfindet, bei der ein Interesse unterschiedlicher Akteure und Akteurinnen besteht, bestimmte Positionen zu diskutieren und durchzusetzen. Insbesondere die Präsenz des Themas auf den Titelseiten, die Kontroverse sowie der hohe Anteil meinungsbetonter Darstellungsformen, die alle auf eine Aushandlung von Positionen hindeuten, lassen sich damit grundsätzlich mit politischer Evaluierung in Verbindung bringen.

Hinsichtlich der politischen Evaluierung (Kapitel 6.2.2) spielen Akteure und Akteurskonstellationen und ihre Interessen eine wichtige Rolle. Untersucht wurde deshalb, welche Akteure in der Berichterstattung auftreten und wie sich diese zum Verkehrsversuch positionieren. Genauer betrachtet wurden dabei die vier Gruppen Ratsmehrheit und Verwaltung, Opposition, wirtschaftliche Interessengruppen sowie Bürgerinnen und Bürger.

Die positive Einstellung der Ratsmehrheit und Verwaltung einerseits und die negative Einstellung der Opposition bezüglich des Verkehrsversuchs andererseits entspricht dabei der in Kapitel 5.1 auf Grundlage von Knill & Tosun (2015, 147) dargelegten Argumentation, dass der politischen Mehrheit an einer positiven Evaluierung gelegen ist, während die Opposition die Kritik übernimmt. Zudem zeigt sich anhand der positiven Bewertung des Verkehrsversuchs durch die Ratsmehrheit die von Kaps (2020, 85) beschriebene Tendenz, dass die eigene Politik jeweils als erfolgreich bewertet wird. Betrachtet man die Argumente der beiden Gruppen im Vergleich, so wird deutlich, dass Ratsmehrheit und Verwaltung im Wesentlichen eine Verteidigungsstrategie einsetzen, während die Opposition mit ihrer Kritik die grundsätzliche Politik der Ratsmehrheit angreift und infrage stellt. Dieses wiederholte Infragestellen könnte nach Schwab (2017, 216) einen Hinweis auf einen verfestigten Wertekonflikt darstellen. Dieser könnte im Grundkonflikt der Verkehrswende angelegt sein. Wie in Kapitel 4.1 beschrieben, besteht nach wie vor Uneinigkeit darüber, wie eine Verkehrswende konkret umgesetzt werden soll. Solange diese Frage nicht gelöst ist, kann es damit weiterhin zu grundlegenden Konflikten in der Diskussion um die Umsetzung kommen, die sich in der kontroversen Bewertung politischer Maßnahmen niederschlagen kann.

Die direkt von den Verkehrsmaßnahmen betroffenen Gewerbetreibenden der Altstadt sowie wirtschaftlichen Interessenverbände positionieren sich ebenfalls gegen den Verkehrsversuch. Dies sind zugleich auch diejenigen Akteure und Akteurinnen, die tendenziell der Opposition aus CDU und FDP näherstehen. Insgesamt besteht damit eine gewichtige Interessenkoalition, die starke Kritik am Verkehrsversuch übt.

Im Vergleich der Argumente der beiden Akteursgruppen Ratsmehrheit sowie wirtschaftliche Interessengruppen zeigt sich der von Gertz et al. (2018, 294) beschriebene wesentliche Konflikt zwischen der Abwägung von Umwelt und Wirtschaft (Kapitel 5), wobei Ratsmehrheit und Verwaltung mit ihren Argumenten vor allem die Verkehrswende durchsetzen wollen, während die Vertreter und Vertreterinnen wirtschaftlicher Interessen vor allem auf (kurzfristige) wirtschaftliche Auswirkungen fokussiert sind. Hieran zeigen sich

auch die mit Klimaschutzmaßnahmen generell einhergehenden Probleme (Kapitel 5): Langfristige, übergeordnete Ziele treten gegenüber kurzfristigen Kosten-Nutzen-Relationen in den Hintergrund (s.a. Böcher & Töller, 2012, 92; Kemmerzell, 2017, 248-249). Während der Nutzen einer Altstadt mit mehr Aufenthaltsqualität allen zugute kommt, tragen die Kosten im Wesentlichen die direkt betroffenen Gewerbetreibenden der Altstadt, die Umsatzverluste befürchten und sich deshalb mehrheitlich gegen den Verkehrsversuch aussprechen. Diese kritische Haltung könnte allerdings auch dadurch verstärkt worden sein, dass die Gewerbetreibenden durch die Corona-Beschränkungen der letzten Monate bereits wirtschaftlich belastet sind.

Die Argumente, die eingesetzt werden, beziehen sich vor allem auf direkt spürbare Auswirkungen des Verkehrsversuchs. So wird deutlich stärker das durch den Versuch entstandene „Verkehrschaos“ kritisiert, als dass auf die langfristigen, positiven Effekte einer Verkehrswende eingegangen wird. Paradoxe Weise tritt damit das eigentliche Problem, das mit dem Verkehrsversuch gelöst werden soll, in den Hintergrund. Hieran zeigt sich zum einen die strategische Funktion politischer Evaluierung, die den Akteuren und Akteurinnen zuschreibt, dass sie ihre Argumente so einsetzen, dass sie in ihrem Interesse die Policy entweder positiv („Verkehrswende“) oder negativ („Verkehrschaos“) bewerten. Zum anderen bestätigt sich mit der Diskussion um die verkehrlichen Auswirkungen im Zusammenhang mit der in 6.2.1 beschriebenen starken Kontroverse und der hohen Anzahl an meinungsbetonter Darstellungsformen die von Schwedes (2018, 2) beschriebene Konflikthaftigkeit und emotionale aufgeladene Natur der Verkehrsplanung an sich.

Betrachtet man die ursprünglich durch den Rat formulierten Ziele (Verkehrsberuhigung, Steigerung der Aufenthaltsqualität sowie eine Erhöhung der allgemeinen Verkehrssicherheit der Altstadt, Stadt Bielefeld, 2021a, 2), so werden diese Ziele durch die Maßnahmen des Verkehrsversuchs prinzipiell erfüllt. Insgesamt zeigt sich in der Berichterstattung generell und bei den Akteuren und Akteurinnen speziell aber eine eher negative Sicht auf den Verkehrsversuch. Hieran wird die von Bovens et al. (2008, 329) beschriebene Diskrepanz zwischen programmatischer und politischer Dimension der Evaluierung deutlich: Während in programmatischer Hinsicht die Ziele durchaus als erfüllt gelten könnten, werden in der Diskussion weniger sachorientierte Argumente – bis hin zum Vorwurf der Ideologie – angebracht, die den Verkehrsversuch in einem schlechteren Licht darstellen. Der Erfolg des Verkehrsversuchs bestimmt sich damit nicht nur programmatisch, sondern auch über das öffentlich entstandene Stimmungsbild.

Limitationen dieser Ergebnisse bestehen allerdings hinsichtlich der angewandten Methodik. Die Erhebung der dargestellten Argumente erfolgte auf Grundlage einer induktiven Kategorienbildung nach Mayring (2015). Zu dieser Kategorienbildung wurde kein Reliabilitätstest durchgeführt. So konnte nur eine Konsistenz innerhalb der Codierung gesichert werden, indem die komplette Codierung durch dieselbe Person durchgeführt wurde. Hinsichtlich der codierten Argumente bleibt die von Rössler (2017, 154) problematisierte Schwierigkeit bestehen, dass Personen wertende Tendenzen in Aussagen ganz unterschiedlich auslegen können. Hinzu kommt, dass die Reduktion auf jeweils fünf Hauptargumente eine weitere beeinflussende Vorannahme darstellt. Bei der Auswahl von jeweils fünf Argumenten für die Auswertung handelte es sich um eine bewusste Setzung, mit der ein Spektrum an Argumenten erfasst werden sollte, das bei mehr als fünf Argumenten zu unübersichtlich geworden wäre, bei weniger als fünf Argumenten die Positionen aber nicht ausreichend differenziert hätte. Somit sind sowohl die identifizierten Akteure sowie Akteurinnen als auch die herausgearbeiteten Argumente nicht als absolute, feststehende Zahlen, sondern eher als grundsätzliche Tendenzen anzusehen. Im Ergebnis jedoch bestätigten sie die in Kapitel 4 und Kapitel 5 auf Grundlage der Polity- und Politics-Dimensionen gebildeten Vorannahmen.

Limitationen bestehen zudem hinsichtlich der untersuchten Quellen. So konnten nur öffentlich zugängliche, schriftlich fixierte Quellen berücksichtigt werden. Die Berichterstattung bietet dabei einen analytischen Zugang, kann aber nicht „die“ öffentliche Arena im Ganzen erfassen. Dies zeigt sich auch daran, dass die Tageszeitungen jeweils aus leicht unterschiedlichen Positionen berichten und damit jeweils unterschiedliche Teilöffentlichkeiten ansprechen: Die Beiträge und Akteure bzw. Akteurinnen im Westfalen-Blatt tendieren zu einer im Vergleich zur Neuen Westfälischen leicht negativeren Darstellung des Verkehrsversuchs. Um weitere Hintergründe des Evaluierungsprozesses zu erfassen, wären an dieser Stelle ergänzend leitfadengestützte Interviews mit den Beteiligten denkbar. Infrage kämen neben Interviews mit Politikern und Politikerinnen auch Interviews mit der Verwaltung, um Einblicke in den verwaltungsinternen Prozess der Evaluierung zu erhalten, der nicht über öffentlich zugängliche Quellen erschlossen werden kann. Auch wurde vorliegend Ratsmehrheit und Verwaltung aufgrund ihrer Haltung zum Verkehrsversuch in der Öffentlichkeit als eine Gruppe betrachtet. Hier könnten sich in der Detailbetrachtung allerdings auch Differenzen in den Positionen ergeben.

Schließlich besteht eine weitere Limitation durch das grundsätzliche Problem der Übertragbarkeit von Einzelfallstudien (Blum & Schubert, 2018, 70). Möglich wäre diesbezüglich eine Untersuchung der politischen Evaluierung der Berichterstattung ähnlicher Maßnahmen auf lokaler Ebene. Während der Verkehrsversuch altstadt.raum in seinen lokalen Gegebenheiten grundsätzlich einmalig sein dürfte, könnten sich Parallelen zu Projekten, wie sie jüngst in anderen Städten durchgeführt wurden oder werden (z.B. Verkehrsversuch Deutzer Freiheit in Köln, Friedrichstraße in Berlin), ergeben. Hier wäre es nicht nur interessant zu untersuchen, inwiefern sich die in 6.2.1 dargestellten Charakteristika der politischen Evaluierung in der Berichterstattung wiederfinden und generalisieren lassen, sondern auch, welche Akteurskoalitionen mit welchen Argumenten auftreten. Gerade im Hinblick auf Verkehrsversuche in anderen Städten ließe sich bezüglich der beteiligten Akteure und Akteurinnen vermuten, dass sich ähnliche Interessenkonstellationen und Argumente ergeben könnten, da die Problematiken und Grundkonflikte hinsichtlich Verkehrswende und Klimaschutz ähnlich sein dürften. Interessant wäre hier im Vergleich die Frage, ob sich Abweichungen in Stärke und Auftreten der Interessenkoalitionen in der Berichterstattung ergeben. Beispielsweise könnte hierdurch herausgearbeitet werden, inwiefern sich an anderer Stelle auch die Interessen der Bürger je nach Betroffenheitsgrad stärker organisieren oder wie sich die wirtschaftlichen Interessengruppen – je nachdem, wie stark sie in die Lösung und Umsetzung einbezogen werden – positionieren.

7 Fazit

Die vorliegende Arbeit beschäftigte sich aus politikfeldanalytischer Perspektive mit der Frage, wie sich die politische Evaluierung des Verkehrsversuchs altstadt.raum in der lokalen Berichterstattung vollzieht und wie sich die Charakteristika dieser Evaluierung anhand der lokalen institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen (Dimensionen der Polity und Politics) erklären lassen. Hierzu wurde die politische Evaluierung an der Schnittstelle zwischen Politik- und Mediensystemen betrachtet. Unter politischer Evaluierung wird dabei jede Art von Wertung einer Policy innerhalb der Arena der politischen medialen Öffentlichkeit durch Akteure und Akteurinnen mit dem strategischen Ziel, diese Policy unabhängig von ihrem programmatischen Erfolg als positiv oder negativ darzustellen, verstanden.

Der Verkehrsversuch als Policy eignete sich für die Untersuchung dabei zum einen dadurch, dass er als Versuch einer geplanten Evaluierung unterlag. Zum anderen gestaltete sich die Diskussion um den Verkehrsversuch besonders kontrovers und war deshalb auch Bestandteil der lokalen Zeitungsberichterstattung. Diese Berichterstattung wurde in einer Inhaltsanalyse genauer betrachtet. Hier zeigte sich nicht nur eine starke Präsenz des Themas, sondern auch eine hohe Kontroverse sowie ein überproportional hoher Anteil meinungsbetonter Beiträge, die Hinweise auf die ausgetragenen Deutungskämpfe (Kaps, 2020) bzw. politische Dimension der Evaluierung (Bovens et al., 2001b) liefern.

Die in der Berichterstattung dargestellten Positionen des Verkehrsversuchs bewegen sich auf einem Spektrum von „Verkehrswende“ bis „Verkehrschaos“. Insbesondere die politischen Akteure und Akteurinnen positionieren sich dabei eindeutig für oder gegen den Verkehrsversuch. Während die Mehrheitsparteien sowie die Verwaltung, die die Durchsetzung der Policy initiiert haben, den Verkehrsversuch verteidigen, kritisiert die Opposition den Verkehrsversuch und die grundsätzliche Arbeit der Ratsmehrheit. Eine fast ausschließlich kritische Haltung nehmen zudem die Gewerbetreibenden der Altstadt ein, die negative Effekte des Verkehrsversuchs auf ihre Umsätze befürchten. Gemeinsam mit der Opposition sowie der kritischen Seite der Bürgerinnen und Bürger bildet sich so in der Berichterstattung anteilig eine große Gruppe, die den Verkehrsversuch überwiegend negativ beurteilt.

Während der Verkehrsversuch programmatisch durchaus seine Ziele erfüllt, wird er in der Berichterstattung in der Tendenz der Beiträge sowie durch die Akteure und Akteurinnen also überwiegend negativ bewertet. Die Diskussion konzentriert sich dabei thematisch vor allem auf die von Anfang an kontroverse Waldhofsperrung, während die anfänglich positiv bewerteten Aspekte des Verkehrsversuchs in den Hintergrund treten. Die Argumente beziehen sich vor allem auf kurzfristige Auswirkungen auf den Verkehr und weniger auf langfristige Effekte oder Studien und Zahlen, die positive oder negative Effekte belegen könnten. Die Argumente, die eingesetzt werden, sind somit im Wesentlichen strategischer Natur.

Die politische Evaluierung der Berichterstattung nimmt damit eine wichtige Rolle im politischen Prozess ein. Zum einen bietet die Berichterstattung eine Arena für die Artikulation von Meinungen und bestimmt so mit, ob eine Policy als erfolgreich oder nicht erfolgreich wahrgenommen wird. Zum anderen vollzieht sich die politische Evaluierung der Berichterstattung durch politische Akteure und Akteurinnen. Diese treten zum einen selbst in der

Berichterstattung auf, um ihre Positionen zu artikulieren, beobachten zum anderen aber auch die Berichterstattung, um ihr Handeln an der öffentlichen Meinung auszurichten und damit ihre Politik zu legitimieren. Letzteres zeigte sich vor allem an der kontrovers diskutierten Waldhofsperrung, die nach starker Kritik noch vor Beendigung des Verkehrsversuchs wieder aufgehoben wurde.

Limitationen erfahren diese Ergebnisse in ihrer Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit. Sie liefern damit im Wesentlichen einen Ansatz für weitere Untersuchungen der politischen Evaluierung der Berichterstattung auf lokaler Ebene.

Die grundsätzliche Problematik des Verkehrsversuchs, dass zwar alle Akteure und Akteurinnen das übergeordnete Ziel (Klimaschutz und Verkehrswende zur Verkehrsreduktion) im Kern akzeptieren, aber kein Konsens darüber besteht, wie dieses Ziel erreicht werden kann, schlägt sich auch in der Kontroverse um den Verkehrsversuch nieder. Während positive Effekte der Maßnahmen wie die Steigerung der Aufenthaltsqualität und insbesondere die Reduktion von Emissionen langfristig allen zugute kommen, treten kurzfristige negative Effekte durch Staus und verlängerte Fahrtwege sowie mögliche Umsatzeinbußen für die Gewerbetreibenden in den Vordergrund. Die unterschiedlichen Interessenlagen zu verbinden und einen Konsens zwischen allen Beteiligten zu schaffen, bleibt damit eine Herausforderung. Damit zeigt der Verkehrsversuch altstadt.raum im Kleinen eine ungelöste Problematik im Großen auf. Es bleibt offen, ob der Anspruch, eine Verkehrswende im Konsens zu erreichen, bei den grundsätzlichen Konflikten, die das Thema mit sich bringt, erfüllt werden kann (z. B. Gertz et al., 2018, 305). Dieses jedenfalls ist das Ziel der neuen Beteiligungsrunde zum altstadt.raum, die im Frühjahr 2023 initiiert wurde. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Mal die positiven Stimmen zur Verkehrswende die Kritik am „Verkehrschaos“ überwiegen können.

8 Literaturverzeichnis

- Bandelow, N. C. & Kundolf, S. (2018). Verkehrspolitische Entscheidungen. In O. Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine Einführung (S. 293-322, 2. Aufl.). Springer VS
- Biermann, F. (2019). In Westfalen werden Blätter neu gemischt. Menschen machen Medien. Abgerufen am 28.05.2023, von <https://mmm.verdi.de/medienwirtschaft/in-westfalen-werden-blaetter-neu-gemischt-62213>
- Blum, S. & Schubert, K. (2018). Politikfeldanalyse. Eine Einführung. 3. Aufl. Springer VS
- Böcher, M. & Töller, A. E. (2012). Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung. Springer VS
- Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2006). Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine poliorientierte Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2013). Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bundeszentrale für politische Bildung
- Bovens, M., t`Hart, P. & Kuipers, S. (2008). The Politics of Policy Evaluation. In M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Hrsg.): The Oxford Handbook of Public Policy (S. 319-335). Oxford University Press
- Bovens, M., t`Hart, P. & Peters, B. G. (2001a). Analysing governance success and failure in six European states. In: M. Bovens, P. t`Hart & B. G. Peters (Hrsg.): Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis (S. 12-29). Edward Elgar Publishing
- Bovens, M., t`Hart, P., Peters, B. G., Albaek, E., Busch, A., Dudley, G., Moran, M. & Richardson, J. (2001b). Patterns of governance: sectoral and national comparisons. In: M. Bovens, P. t`Hart & B. G. Peters (Hrsg.): Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis (S. 593-640). Edward Elgar Publishing
- Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (1997). Einführung in die Politikevaluation. Helbig & Lichterhahn

- Delker, M. (2021). Weniger Autos, mehr Lebensqualität. Westfalen-Blatt. Abgerufen am 27.04.2023, von <https://www.westfalen-blatt.de/owl/bielefeld/weniger-autos-mehr-lebensqualität-1087410>
- Fawzi, N. (2014a). Machen Medien Politik? Medialisierung der Energiepolitik aus Sicht von politischen Akteuren und Journalisten. *Nomos*
- Fawzi, N. (2014b). Chronisten, Agenda-Setter oder Politikmacher? Der Einfluss der Medien im politischen Prozess. *ZfP* 61. Jg. 4/2014 (S. 437-460)
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers
- Frank, E., Hildebrandt, J., Pardon, B. & Vandamme, R. (2017). Was ist Verwaltung? Bundeszentrale für politische Bildung. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/257317/was-ist-verwaltung/>
- Früh, W. (2015). *Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis*. 8. Aufl. UTB
- Glaab, M. (2000). Mediatisierung als Machtquelle von Regierungschefs. In K.-R. Korte & G. Hirscher (Hrsg.): *Darstellungs- oder Entscheidungspolitik. Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien* (S. 106-121). Hanns-Seidel-Stiftung
- Gerhards J. & Neidhardt, F. (1990). Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. *WZB Discussion Paper*, No. FS III, 90-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
- Gertz, C., Flämig, H., Gaffron, P. & Polzin, G. (2018). Stadtverkehr. In O. Schwedes (Hrsg.): *Verkehrspolitik. Eine Einführung* (S. 293-322, 2. Aufl.). Springer VS
- Holtmann, E., Rademacher, C. & Reiser, M. (2017). *Kommunalpolitik. Eine Einführung*. Springer VS
- Huber, J. (2011). *Allgemeine Umweltsoziologie*. 2. Aufl. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jann, W. & Wegrich, K. (2014). Phasenmodell und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 97-131, 3. Aufl.). De Gruyter
- Jun, U. (2009). Parteien, Politik und Medien. Wandel der Politikvermittlung unter den Bedingungen der Mediendemokratie. In: F. Marcinkowski & B. Pfetsch (Hrsg.): *Politik in der Mediendemokratie* (S. 270-295). VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kaps, P. (2020). Formen der Evaluierung experimenteller Politikgestaltung. *dms* (13), 1/2020, S. 81-100
- Kemmerzell, J. (2017). Überlokales Handeln in der lokalen Klimapolitik. Eine Brücke zwischen globalem Anspruch und lokaler Implementation. In M. Barbehöhn & S. Münch (Hrsg.): *Variationen des Städtischen - Variationen lokaler Politik* (S. 246-271). Springer VS
- Kenis, P. (2001). The case of HIV and blood supply in Germany: programmatic failure and political successes. In: M. Bovens, P. t`Hart & B. G. Peters (Hrsg.): *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*. Edward Elgar Publishing
- Kevenhörster, P. (2008). *Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik*. 3. Aufl. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Knill, C. & Tosun, J. (2015). *Einführung in die Policy-Analyse*. UTB
- Liesem, K. (2015). *Professionelles Schreiben für den Journalismus*. Springer VS
- Mayring, P. (2000). Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum qualitative Sozialforschung*, 1 (2). <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12. Aufl. Beltz
- Mayring, P. & Fenzel, T. (2022). Qualitative Inhaltsanalyse. In: N. Baur & J. Blasius (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 691-706, 3. Aufl.). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_43
- Nagorny-Koring (2018). *Kommunen im Klimawandel. Best Practices als Chance zur grünen Transformation?* Transcript
- Pöttker, H. (2013). Einleitung. Das verkannte Ressort. Strukturen und Probleme des Lokaljournalismus in der digitalen Welt. In H. Pöttker & A. Vehmeier (Hrsg.): *Das verkannte Ressort. Probleme und Perspektiven des Lokaljournalismus* (S. 9-14). Springer Fachmedien

Rössler, P. (2017). Inhaltsanalyse. 3. Aufl. UVK

Sager, F., Hadorn, S., Balthasar, A. & Mavrot, C. (2021). Politikevaluation. Eine Einführung. Springer VS

Schläger, M. (2021). Grüne sichern sich mehr Einfluss. Westfalen-Blatt. Abgerufen am 03.05.2023, von <https://www.westfalen-blatt.de/owl/bielefeld/grune-sichern-sich-mehr-einfluss-1078799>

Schlauffer, C. & Stucki, I. (2017). Die Bedeutung von Evaluationen im direktdemokratischen Diskurs. In: F. Sager, T. Widmer & A. Balthasar (Hrsg.): Evaluation im politischen System der Schweiz. Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen (S. 279-310). NZZ Libro

Schubert, K. & Bandelow, N. C. (2014). Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse (S. 1-24, 3. Aufl.). De Gruyter

Schwab, O. (2017). Varieties of Evaluation? Zur Rolle von Evaluierung in politisch-administrativen Systemen. Literaturbasierte Standortbestimmung und Ausblick. In S. Kuhlmann & O. Schwab (Hrsg.): Starke Kommunen - wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung (S. 199-225). Springer VS

Schwedes, O. (2018). Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik. In O. Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine Einführung (S. 3-24, 2. Aufl.). Springer VS

SPD, Bündnis 90/Die Grünen & Die Linke (2021). Bielefelder Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE - solidarisch, nachhaltig und gerecht. Abgerufen am 03.05.2023, von https://static1.squarespace.com/static/57bc4483579fb384e2ede13e/t/604a6e02df760e24a33bfcd2/1615490564049/Bielefelder+Koalitionsvertrag+Gesamtfassung_090321.pdf

Stadt Bielefeld (2018). Handlungsprogramm Klimaschutz. Fortschreibung bis 2050. Abgerufen am 30.04.2023, von https://www.bielefeld.de/sites/default/files/datei/2020/Handlungsprogramm_Klima_bis%202050.pdf

Stadt Bielefeld (2019a). Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Bielefeld am 14.03.2019. Abgerufen am 30.04.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=646095>

Stadt Bielefeld (2019b). Haushaltssicherungskonzept 2020/2021. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://www.bielefeld.de/data/haushaltsplan/2020-2021/band1/hsk/hsk-bericht.pdf>

Stadt Bielefeld (2020a). Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Bielefeld am 18.06.2020. Abgerufen am 03.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=687298>

Stadt Bielefeld (2020b). Vertrag zum „Bürgerbegehren zum Radentscheid Bielefeld“. Anlage zur Beschlussvorlage der Verwaltung vom 08.06.2020, Drucksachen-Nr. 1118/2014-2020. Abgerufen am 03.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=683653>

Stadt Bielefeld (2021a). Beschlussvorlage der Verwaltung. Drucksachen-Nr. 1006/2020-2025. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=705709>

Stadt Bielefeld (2021b). Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Bielefeld am 27.05.2021. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=714169>

Stadt Bielefeld (2021c). Mitteilung an den Stadtentwicklungsausschuss zur Sitzung am 22. Juni 2021. Abgerufen am 08.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=714758>

Stadt Bielefeld (2021d). Beschlussvorlage der Verwaltung. Drucksachen-Nr. 2911/2020-2025. Abgerufen am 08.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=727109>

Stadt Bielefeld (2021e). Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates der Stadt Bielefeld vom 17.12.2009 i.d. F. vom 01.09.2021. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://www.bielefeld.de/sites/default/files/datei/2021/I-5a-Zustandigkeitsordnung-fur-die-Ausschusse-des-Rates-der-Stadt-Bielefeld.pdf>

Stadt Bielefeld (2021f). Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Bielefeld am 18.03.2021. Abgerufen am 03.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=706904>

Stadt Bielefeld (2021g). Niederschrift über die Sitzung der Bezirksvertretung Mitte am 06.05.2021. Abgerufen am 03.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=713386>

Stadt Bielefeld (2022a). Beschlussvorlage der Verwaltung. Nachtragsvorlage. Drucksachen-Nr. 2922/2020-2025/1. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=732542>

Stadt Bielefeld (2022b). Fragen der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Bielefeld im Zusammenhang mit dem Verkehrsversuch „altstadt.raum“. Abgerufen am 08.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=734037>

Stadt Bielefeld (2022c). Beantwortung der Anfrage der AfD-Ratsgruppe. Kosten des Verkehrsversuchs „altstadt.raum“. Abgerufen am 01.05.2023, von <https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=734126>

Steffen, M. (2001). Crisis governance in France: the end of sectoral corporatism? In: M. Bovens, P. t`Hart & B. G. Peters (Hrsg.): Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis. Edward Elgar Publishing

Stephenson, J., Schoenefeld, J. J. & Leeuw, F. L. (2019). The Politicisation of Evaluation: Constructing and Contesting EU Policy Performance. Politische Vierteljahresschrift (60), 4/2019, S. 663-679. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00212-7>

Straßheim, H. & Schwab, O. (2020). Politikevaluation und Evaluationspolitik. dms (13), 1/2020, S. 3-23

Treib, O. (2014). Methodische Spezifika der Policy-Forschung. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse (S. 211-230, 3. Aufl.). De Gruyter

Wagner, A.-L. (2022). Lokaljournalistische Qualität und ihre Bestimmungsfaktoren. Theoretische Konzeption und empirische Befunde aus Nahraumperspektive. Springer VS

Weiss, C. H. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. Evaluation Practice (14), 1/1993, S. 93-106

Windhoff-Héritier, A. (1985). Politikarena und Policy Netz - Zum analytischen Nutzen zweier Begriffe. Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Vergleichende Gesellschaftsforschung (IIVG)/Arbeitspolitik des Wissenschaftszentrums Berlin. Abgerufen am 08.05.2023, von <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/1985/iivg-dp85-212.pdf>

Wollmann, H. (2014). Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung. Abgerufen am 08.05.2023, von [http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/Wollmann_\(Nicht-\)Verwendung_von_Evaluationsergebnissen.pdf](http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/Wollmann_(Nicht-)Verwendung_von_Evaluationsergebnissen.pdf)

Würzner, E. (2021). Umwelt- und Klimapolitik in Städten. Energieeffizienz, Mobilität, CO2-neutrale Energieversorgung am Beispiel Heidelberg. In M. Junkernheinrich, W. H. Lorig & K. Masser (2021): Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland (S. 313-326). Nomos

Zeitungsmarktforschung Gesellschaft (2022). Zeitungsqualitäten 2022. Abgerufen am 08.05.2023, von https://www.die-zeitungen.de/fileadmin/files/images/01_die-zeitungen.de_ab_Mai_2016/3_Argumente/Zeitungsqualitaeten_2022/Zeitungsqualitaeten2022.pdf

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Köln

Studienort Aachen

Fachbereich AV/R

Studiengang KVD



Bachelorthesis zum Thema:

**Moralischer Stress in Verbindung mit bestehenden Konflikt- und
Stresspotenzialen im öffentlichen Dienst**

Vorgelegt von:

Eva Mackedanz

Kurs: K 20/03

Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: eva.mackedanz@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 14.06.2023

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Peter Schröder-Bäck

Zweitgutachterin: Frau Prof. in Dr. Katrin Möltgen-Sicking

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
1.1. Problemstellung.....	1
1.2. Ziel der Arbeit	2
1.3. Gang der Untersuchung.....	2
1.4. Methodische Vorgehensweise.....	3
1.5. Eingrenzung des Themas	4
2. Der Zusammenhang von Konflikt- und Stressentwicklung	5
2.1. Definition und Entstehung von Konflikten	5
2.2. Konfliktarten im beruflichen Kontext	6
2.2.1. Persönliche Konflikte	6
2.2.2. Paarkonflikte	7
2.2.3. Dreiecks- und Gruppenkonflikte	7
2.2.4. Organisationskonflikte	8
2.3. Stress	8
2.3.1. Definition	8
2.3.2. Entstehung und Ursachen.....	9
2.4. Stressentstehung im beruflichen Kontext.....	10
2.5. Risikofaktoren/Auswirkungen von Stress.....	15
2.6. Stressprävention	16
3. Entscheidungsfindung und Urteilsbildung im Zusammenhang mit Ethik und Moral.....	17
3.1. Ethik und Moral	17
3.1.1. Abgrenzung und Definition.....	17

3.1.2. Normen und Werte	19
3.2. Einflussfaktoren auf die Moralbildung	20
3.3. Moralisches Dilemma	22
3.4. Entscheidungsfindung und Urteilsbildung	22
3.5. Ethik in der öffentlichen Verwaltung.....	23
4. Moralischer Stress	24
4.1. Forschungsstand	24
4.2. Definition und Entstehung	25
4.3. Allgemeine Auslöser für moralischen Disstress	26
4.4. Gefahren von moralischem Disstress	29
4.4.1. Auswirkungen im Allgemeinen	29
4.4.2. Moralische Verletzungen	31
4.4.3. Entstehung von psychischen Erkrankungen.....	32
4.5. Bestehende Konzepte zur Prävention von moralischem Disstress.....	33
5. Zwischenfazit	35
6. Moralischer Stress in der öffentlichen Verwaltung.....	37
6.1. Allgemeine Herausforderungen in der Entscheidungsfindung der öffentlichen Verwaltung.....	37
6.2. Moralische Stressoren als Auslöser für moralischen Disstress in der öffentlichen Verwaltung.....	38
7. Schluss.....	44
7.1. Fazit.....	44
7.2. Ausblick	45
7.3. Limitationen	45
Literaturverzeichnis.....	47

Internetquellenverzeichnis	58
Anhang	60

Abkürzungsverzeichnis

AACN	Association of Critical-Care Nurses
Abs.	Absatz
ArbschG	Arbeitsschutzgesetz
Art.	Artikel
BAuA	Bundeanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BMA	British Medical Association
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
DAK	Deutsche Angestellten-Krankenkasse
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
et al.	et alia (Neutrum); et alii (Maskulinum); et aliae (Femininum); und andere (Übersetzung)
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg.	Herausgeber
ICD	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems
IFA	Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung
Nr.	Nummer
Rn.	Randnummer
S.	Seite
u.a.	unter anderem
Vgl.	Vergleiche
WHO	World Health Organization

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stressoren im Arbeitsumfeld.....	11
Abbildung 2: Psychische Belastungsfaktoren im beruflichen Kontext.....	12
Abbildung 3: Ethische Entscheidungsfindung	22
Abbildung 4: Auswahl an Auslösern für moralischen Disstress.....	27
Abbildung 5: Crescendo-Effekt bezogen auf das Erleben von moralischem Disstress ..	30
Abbildung 6: Zusammenhang moralische/r Frustration, Disstress und Verletzung	31
Abbildung 7: Gegenüberstellung der moralischen und in der öffentlichen Verwaltung bestehenden Stressoren	39
Abbildung 8: Abgleich möglicher Auslöser von moralischem Disstress mit aktuellen Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung.....	60

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Im Rahmen des stetigen Wertewandels hat die Bedeutung des Themas Gesundheit in den letzten Jahren massiv zugenommen und wird als Megatrend viele gesellschaftliche Bereiche lokal und global in den nächsten Jahrzehnten prägen.¹ Wichtige Themenbereiche sind hier die mentale Gesundheit und das betriebliche Gesundheitsmanagement.²

So ist die Anzahl an Arbeitsunfähigkeiten aufgrund psychischer Erkrankungen, laut des DAK-Gesundheitsreports 2023, in den letzten Jahren stetig angestiegen, wobei Depressionen der häufigste Grund für die Fehltage sind.³

Neben der Prävention von steigenden Krankentagen sollte die Erhaltung der Gesundheit der Mitarbeiter⁴ sowie die Reduzierung von psychischen Belastungen ein Ziel des betrieblichen Gesundheitsmanagements sein. Hierdurch können Organisationen in naher Zukunft einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Mitarbeitergewinnung von zukünftigen Generationen generieren.⁵

Weiterhin ist die Überprüfung von psychischen Belastungen am Arbeitsplatz gesetzlich gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 6 Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG) geregelt.

Dementsprechend wurde in den letzten Jahren, in Bezug auf die Arbeit, insbesondere von Pflegenden, Beschäftigten der Medizin und Soldaten das Thema „moralischer Stress“ und „moralische Verletzungen“ fokussiert untersucht.⁶ Literatur bzgl. des Vorkommens von

¹ Vgl. zukunftsInstitut (Hrsg.), *Megatrend Gesundheit*, in: zukunftsInstitut, ohne Datum [online] <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrend-gesundheit/> [12.05.2023].; zukunftsInstitut (Hrsg.), *Die Megatrends*, in: zukunftsInstitut, ohne Datum [online] <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/#definition> [12.05.2023].

² Vgl. zukunftsInstitut (Hrsg.), *Megatrend Gesundheit*, ohne Datum.

³ Vgl. Hildebrandt, Susanne/ Dehl, Terese/ Zich, Karsten/ Nolting, Hans-Dieter: *Gesundheitsreport 2023 – Analyse der Arbeitsunfähigkeiten Gesundheitsrisiko Personalmangel: Arbeitswelt unter Druck*, Hamburg: DAK-Gesundheit (Hrsg.), Band 44, April 2023, S. 20.

⁴ „Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.“ (IHK Aachen, <https://www.ihk.de/aachen/servicemarken/gender-hinweis-5174804>)

⁵ Vgl. zukunftsInstitut, *Megatrend Gesundheit*, ohne Datum.; Kolthoff, Jan-Frederik: *Gen Z und Gen Alpha: Gesundheitsförderung bindet an das Unternehmen*, in: HR Journal, 09.08.2022 [online] <https://www.hrjournal.de/gen-z-gen-alpha-gesundheitsfoerderung-bindet/> [12.05.2023].

⁶ Vgl. bspw.: Kühlmeyer, Katja/Kuhn, Eva/Knochel, Kathrin/Hildesheim, Hanna/Witt, Victoria Dorothea/Friedrich, Orsolya/Rogge, Annette: *Moralischer Stress bei Medizinstudierenden und ärztlichen*

moralischem Stress und moralischen Verletzungen in anderen Berufsfeldern ist nur in geringem Umfang vorhanden. Aus diesem Grund ist die Untersuchung anderer Berufsfelder auf das Vorkommen von moralischem Stress und moralischer Verletzungen wichtig, da diese Auslöser von psychischen Erkrankungen sein können und daher die Identifizierung von moralischem Stress und moralischen Verletzungen sowie deren Auslöser zu der mentalen Gesundheit der Mitarbeiter beitragen könnte.⁷

1.2. Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist die Herausarbeitung von bestehenden Konflikt- und Stresspotenzialen im öffentlichen Dienst, die Auslöser für moralischen Stress und moralische Verletzungen sein können sowie die Identifizierung von besonders gefährdeten Bereichen. Ferner sollen auf Basis der erarbeiteten Erkenntnisse Präventionsmaßnahmen und Handlungsempfehlungen, zur Verringerung der identifizierten Stress- und Konfliktpotenziale und zur Vermeidung von moralischem Stress und moralischen Verletzungen für gefährdete Bereiche in der öffentlichen Verwaltung, herausgearbeitet werden.

1.3. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Bachelorarbeit beginnt mit einer Einleitung, welche kurz die Problemstellung, das Ziel der Arbeit und die Vorgehensweise thematisiert. Daraufhin erfolgt eine Eingrenzung des Themas.

In einem umfangreichen Theorieteil wird zunächst im zweiten Kapitel auf das Thema Konflikt- und Stressentwicklung näher eingegangen. Hierbei werden die Ursachen, Arten und die Entstehung von Konflikten, als einer der Gründe für die Entstehung von Stress, kurz erläutert. Darauf folgt eine Definition von Stress sowie Ausführungen zu dessen Entstehung und Ursachen sowie Risikofaktoren im Allgemeinen. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang auf die Stressentstehung im beruflichen Kontext eingegangen. Das Kapitel schließt mit verschiedenen Präventionsmaßnahmen, um Stress entgegenwirken zu können.

Berufseinsteigenden: Forschungsdesiderate im Rahmen der COVID-19-Pandemie, in: Bundesgesundheitsblatt- Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 12/2020, S. 1483–1490; Fourie, Carina: *moral distress and moral conflict in clinical ethics*, in: Bioethics, 29/2, 2015, S. 91-97.; Hellenthal, Andrea/Zimmermann, Peter/Willmund, Gerd/Lovinus, Alexander/ Fiebig, Rüdiger/ Bozoyan, Christiane/Maercker, Andreas/Alliger-Horn, Christina: *Einsatzerlebnisse, moralische Verletzungen, Werte und psychische Erkrankungen bei Einsatzsoldaten der Bundeswehr*, in: Verhaltenstherapie, 27/4, 2017, S. 244–252.

⁷ Vgl. Hellenthal et al., 2017, Zusammenfassung.; Zimmermann, Peter: *Trauma und moralische Konflikte – Einführung und Manual für die präventive und therapeutische Arbeit mit Einsatzkräften*, Stuttgart: J.G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfolger GmbH, 2022, S. 52.

Das dritte Kapitel thematisiert die Entscheidungsfindung und Urteilsbildung im Zusammenhang mit Ethik und Moral. Hierzu werden die Begriffe Ethik und Moral zunächst definiert und voneinander abgegrenzt. Hierbei werden auch die Entstehung und Bedeutung von Normen und Werten beschrieben. Daraufhin werden die Moralbildung sowie mögliche Einflussfaktoren auf die Moral eines Menschen behandelt. Ferner wird das moralische Dilemma sowie die Entscheidungsfindung im ethischen Kontext erläutert. Das Kapitel endet mit der Thematisierung der Bedeutung von Ethik für die öffentlichen Verwaltung.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit dem Thema „moralischer Stress“. Daher beginnt das Kapitel mit einem kurzen Überblick über den aktuellen Forschungsstand. Zudem wird moralischer Stress umfassend definiert und auf dessen Entstehung eingegangen. Weiterhin erfolgt die Herausarbeitung verschiedener Auslöser für moralischen Stress. Anschließend werden die Gefahren von moralischem Stress und dessen Auswirkungen auf die beruflichen Handlungsweisen sowie Gesundheit näher erläutert. Insbesondere wird auf moralische Verletzungen, als Folge von anhaltendem moralischem Stress sowie psychischen Erkrankungen, als Beispiele für die gesundheitlichen Folgen eingegangen. Zuletzt werden die themenrelevanten Erkenntnisse aus der Literatur bzgl. verschiedener präventiver Maßnahmen dargestellt.

Der Theorieteil schließt mit einem Zwischenfazit, in welchem die wichtigsten Erkenntnisse noch einmal, für die Verwendung im anschließenden praktischen Teil, zusammengefasst werden. Sodann wird im sechsten Kapitel der Versuch unternommen moralischen Stress in der öffentlichen Verwaltung zu identifizieren. Hierzu werden zunächst die allgemeinen Herausforderungen der Entscheidungsfindung im Verwaltungskontext beschrieben. Ebenfalls werden bestehende Stress- und Konfliktpotenziale erläutert und analysiert sowie auf einen möglichen Zusammenhang mit der Entstehung von moralischem Stress untersucht. Die Arbeit endet mit einem Fazit, welches noch einmal die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeit hervorhebt.

1.4. Methodische Vorgehensweise

Die vorliegende Bachelorarbeit basiert auf einer umfassenden Literaturrecherche zu den oben beschriebenen Themen. Für die Literaturrecherche wurde hauptsächlich Google Scholar, nomos e-library, Springer Link, der Bibliothek-Katalog der HSPV NRW sowie der RWTH Aachen verwendet. Die entsprechenden Suchbegriffe wurden in englischer sowie deutscher Sprache gewählt. So wurden im Zusammenhang mit moralischem Stress die Begriffe „moral distress“, „moral stress“, „moral distress public administration“, „moral

injury“, „moralischer Stress“, „moralische Verletzungen“ und „Stress“ verwendet. Analog hierzu wurden für die Recherche der anderen Theorietheemen passende Begriffe gewählt, wie bspw. „ethische Entscheidungsfindung“, „Konflikte“, „Verwaltungsethik“, „Moral“, „Normen und Werte“. Zudem wurden mögliche Quellen aus verschiedenen Literaturverzeichnissen thematisch passender Texte verwendet. Das Treffen einer passenden Auswahl an Literatur ist gelungen, gestaltete sich jedoch durch verschiedene Zugriffsbeschränkungen teilweise schwierig. Zusammenfassend wurden für die vorliegende Bachelorarbeit vereinzelt Internetquellen, Fachbücher, verschiedene Studien sowie Artikel aus Fachzeitschriften in englischer und deutscher Sprache verwendet.

1.5. Eingrenzung des Themas

Die vorliegende Bachelorarbeit beschäftigt sich mit der Entstehung und dem Vorkommen von moralischem Stress und moralischen Verletzungen in verschiedenen Berufsfeldern. Im Verlauf der Arbeit werden Erkenntnisse bzgl. moralischem Stress und moralischen Verletzungen aus bereits dahingehend erforschten Berufsfeldern thematisiert, eine umfassende Vorstellung des jeweiligen Berufsfeldes erfolgt nicht. In diesem Rahmen werden im weiteren Verlauf zu dem Thema passende Erkenntnisse aus anderen Berufsfeldern näher erläutert, eine umfassende Darstellung des vollständigen Forschungsstandes erfolgt nicht.

Ferner wird der Schwerpunkt auf das Vorkommen von moralischem Stress und dessen Prävention in der öffentlichen Verwaltung gelegt. In diesem Rahmen wird die Kommunalverwaltung dahingehend analysiert, da aufgrund der bestehenden aktuellen Herausforderungen und Entwicklungen, wie bspw. die steigende Arbeitsverdichtung, Personalmangel, Digitalisierung und steigende Gewaltbereitschaft (psychische und physische Gewalt) gegenüber Mitarbeitern, das Vorkommen von moralischem Stress wahrscheinlich ist.⁸

⁸ Vgl. Frevel, Bernhard/ Görisch, Christoph/Kaup, Claudia/Kohl, Andreas/Maldinger, Lucia/Bühler, Moritz: *Übergriffe gegen Beschäftigte in Kommunalverwaltungen – Analyse und Handlungsanweisungen*, Köln: komba gewerkschaft nordrhein-westfalen (Hrsg.), März 2019 [online] https://www.kombanrw.de/fileadmin/user_upload/laender/nrw/info/positionspapiere_stellungnahmen/2019/pdf_version_broschuere_fhoev_frevel_uebergriffe_II_08_2019.pdf [12.05.2023].; Gieringer, Stephanie: *BGM in der öffentlichen Verwaltung / 3 Aktuelle Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung*, in: Haufe, ohne Datum [online] https://www.haufe.de/personal/haufe-personal-office-platin/bgm-in-der-oeffentlichen-verwaltung-3-aktuelle-herausforderungen-in-der-oeffentlichen-verwaltung_desk_PI42323_HI9422984.html [12.05.2023].

2. Der Zusammenhang von Konflikt- und Stressentwicklung

2.1. Definition und Entstehung von Konflikten

Der Begriff „Konflikt“ geht auf den lateinischen Begriff „*conflictus*“ zurück, welcher mit „Zusammenstoß“ übersetzt werden kann. Im Mittelpunkt eines Konfliktes stehen unterschiedliche Interessen oder gegensätzliche individuelle Bedürfnisse, Empfindungen und Überzeugungen, die das Denken, Fühlen oder Wollen von mindestens einer Person beeinflussen, wodurch dann ein ungeplantes Spannungsfeld entsteht.⁹ Auf diese Weise kann bspw. im beruflichen Kontext eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Mitarbeitern, die durch Arbeitsteilung, Mittelknappheit und juristische Vorschriften einer Organisation gekennzeichnet ist, Auslöser für Konflikte sein.¹⁰

Grundsätzlich besteht ein Konflikt aus drei Komponenten. Auf der sachlichen Ebene befindet sich der Konfliktgrund und auf der emotionalen Ebene spielen die gegensätzlichen Interessen bezogen auf den Konfliktgrund eine Rolle. Die Steuerungsebene, in Form der sozialen Dimension, umfasst den Verlauf der Kommunikation, da Umgangsformen und Verhalten durch die soziale Stellung, die Erziehung und durch erlernte Verhaltensweisen geprägt sind.¹¹

So sollte innerhalb eines Konfliktes die Reziprozität, also die Einflussnahme auf das Verhalten des Konfliktpartners durch das eigene Verhalten, beachtet werden.¹²

Zudem unterscheidet man zwischen konstruktiven und destruktiven Konflikten. Konstruktive Konflikte können der Anfang von inneren oder gesellschaftlichen Veränderungsprozessen und Entwicklungen sein, da sie Unterschiede und Gegensätze herausstellen und deren Reflexion sowie Gemeinsamkeiten hervorheben.¹³

Destruktive Konflikte sind emotional belastend, da sie das gesundheitliche und soziale Wohlbefinden beeinflussen und bspw. Symptome wie Schlaflosigkeit und Unkonzentriertheit hervorrufen. Hartmann-Piraudeau ordnet diese Symptome dem Begriff „Konflikt-Schmerz“ zu, da das durch einen Konflikt ausgelöste Gefühl sozialen Unwohlseins die für

⁹ Vgl. Pfetsch, Frank R.: Einleitung: *Konflikt und Konfliktbewältigung*, in: Pfetsch, Frank R.: *Konflikt*, Berlin: Springer-Verlag, 2005, S. 1f.,4.; Schwarz, Gerhard: *Konfliktmanagement – Konflikte erkennen, analysieren, lösen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 9. Auflage, 2014, S. 34.; Hartmann-Piraudeau, Andrea: *Raus aus der Konfliktspirale*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2021, S. 9-10.

¹⁰ Vgl. Rüttinger, Bruno/Sauer, Jürgen: *Konflikt und Konfliktlösung – Kritische Situationen erkennen und bewältigen*, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2016, S. 57f.

¹¹ Vgl. Schwarz, 2014, S. 52,54.

¹² Vgl. Hartmann-Piraudeau, 2021, S. 27f.

¹³ Vgl. Schwarz, 2014, S. 16-23.; Hartmann-Piraudeau, 2021, S. 6-8.

die Verarbeitung von körperlichen Schmerzen zuständigen Hirnareale anspricht. Um die psychosomatischen Symptome von destruktiven Konflikten sowie den Konflikt-Schmerz zu bewältigen, bietet sich die Klärung des Konfliktes sowie die Umwandlung in einen konstruktiven Konflikt an.¹⁴ Konflikte können somit Anlass für die Entstehung von Stress bzw. stressigen Situationen sein.¹⁵

2.2. Konfliktarten im beruflichen Kontext

In der Konfliktforschung wird zunächst zwischen heißen und kalten Konflikten unterschieden. Heiße Konflikte werden direkt und aktiv ausgetragen und sind meist durch viele verschiedene Emotionen, wie Wut, Verletztheit und Traurigkeit geprägt. Im Gegensatz zu heißen Konflikten werden kalte Konflikte nicht direkt ausgetragen und können über einen längeren Zeitraum andauern, da der Konfliktgrund in den meisten Fällen nicht naheliegend ist. Ferner können sich aus nicht gelösten heißen Konflikten kalte Konflikte entwickeln.¹⁶

Weiterhin gibt es unterschiedliche Arten von Konflikten. In der Literatur herrscht Uneinigkeit über die genauen Bezeichnungen und Unterteilungen der Konfliktarten. So teilt Schwarz diese Konfliktarten in vier Hauptgruppen ein: Persönliche Konflikte, Paarkonflikte, Dreiecks- und Gruppenkonflikte sowie Organisations-, Institutions- und Systemkonflikte.¹⁷

Nach Kreyenberg gibt es Ziel-, Bewertungs-, Verteilungs-, Beziehungs- und Rollenkonflikte sowie persönliche Konflikte.¹⁸

Im nachfolgenden Teil werden relevante Konfliktarten bezogen auf den beruflichen Kontext erläutert.

2.2.1. Persönliche Konflikte

Mit persönlichen Konflikten bezeichnet Schwarz individuelle innere Konflikte, mit welchen jeder Mensch im Laufe seines Lebens konfrontiert wird. Sie tragen maßgeblich zur Persönlichkeitsentwicklung bei und beginnen bereits im Kindesalter. Ferner können bestehende

¹⁴ Vgl. Hartmann-Piraudeau, 2021, S.9-11.

¹⁵ Vgl. Ebd., S. 45.

¹⁶ Vgl. Ebd., S. 11-14.

¹⁷ Vgl. Schwarz, 2014, S. 99.

¹⁸ Vgl. Kreyenberg, Jutta: *Handbuch Konfliktmanagement – Konfliktdiagnose, -definition und -analyse – Konfliktebenen, Konflikt- und Führungsstile – Interventions- und Lösungsstrategien, Beherrschung der Folgen*, Berlin: Cornelsen Verlag Scriptor GmbH & Co. KG, 2. Auflage, 2005, S. 25-26.

innere Konflikte Einfluss auf die Umgebung nehmen.¹⁹ Daraus lässt sich schließen, dass sie Beziehungen und andere Konflikte beeinflussen und so die soziale Dimension eines Konfliktes zu Tage tritt.

2.2.2. Paarkonflikte

Im Rahmen von Paarkonflikten geht es um Identitätskonflikte und die Möglichkeiten der Anpassung der eigenen Persönlichkeit, Bedürfnisse und Interessen an die eines anderen. Auch kann es zu Distanzkonflikten kommen, da jeder Mensch ein individuelles Distanz- bzw. Nähebedürfnis hat und durch die individuelle persönliche Weiterentwicklung zuvor bestandene Gemeinsamkeiten zwischen Kollegen abgebaut werden können. Weiterhin können Konflikte durch fehlerhafte Kommunikation entstehen. Im Zusammenhang mit Rollenkonflikten übernimmt jeder Mensch in der Gesellschaft verschiedene individuelle eigeninterpretierte Rollen. Anlässe für Rollenkonflikte können unterschiedliche Rollenerwartungen, -veränderungen und -kongruenzen sein.²⁰

2.2.3. Dreiecks- und Gruppenkonflikte

Dreieckskonflikte entstehen, wenn eine weitere Person zu einer Zweiergruppe hinzukommt. In diesem Zusammenhang steigt das Risiko für Koalitionskonflikte, also „Zwei-gegen-Einen-Situationen“, und Eifersuchtskonflikte durch die erneute Identitätsanpassung.²¹

Nach Schwarz trägt die Verdinglichung von Kommunikation z.B. in Form von Regeln zur Konfliktenstehung bei, da diese die Kommunikation einschränken, fehlleiten oder verhindern können und somit einen Konfliktgrund darstellen.²²

Zu Gruppenkonflikten zählen u.a. Konflikte durch Untergruppen.²³

Ferner kann das nicht befolgen von bestehenden Regeln sowie offiziellen und inoffiziellen Gruppennormen Sanktionen und Konflikte provozieren. Zudem können durch einen Widerspruch zwischen dem eigenen Normensystem und unterschiedlichen Situationen Konflikte entstehen. Die Integration eines Außenseiters bzw. eines neuen Mitgliedes, die Position der Gruppenführung und der Anspruch auf Loyalität sowie Verteidigung, können ebenfalls

¹⁹ Vgl. Schwarz, 2014, S. 99-102.

²⁰ Vgl. Ebd., S. 131-144.

²¹ Vgl. Ebd., S. 144, 147-151.

²² Vgl. Ebd., S. 157.

²³ Vgl. Ebd., S. 160-164.

Katalysatoren für Konflikte sein. Zuletzt besteht durch den Anspruch auf bedingungslose Loyalität die Gefahr, dass Fehlverhalten nicht rechtzeitig aufgedeckt und unterbunden werden kann.²⁴

2.2.4. Organisationskonflikte

Organisationskonflikte entstehen u.a. durch ein von Eigeninteresse geprägtes Handeln von Organisationseinheiten sowie durch die Zugehörigkeit zu verschiedenen Hierarchieebenen und die damit teilweise gegensätzlichen einhergehenden Anforderungen, Erwartungen und Bedürfnisse, die es zu erfüllen gilt. Auch tragen Veränderungen, die die Sozialstruktur einer Organisation beeinflussen, zur Konfliktentstehung bei. Hierzu zählen die Umstrukturierung von Organisationseinheiten und die damit einhergehende Auflösung und Neuformierung von Gruppen. Rollenänderung eines Organisationsmitgliedes, die Einführung neuer Technologien (wie bspw. der elektronischen Akte im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung) und die Änderung von Normen und Standards innerhalb der Organisation nehmen ebenfalls Einfluss.²⁵ Daher können Konflikte durch informelle Normen, die Umsetzung bestehender Normen und durch überflüssige Normen entstehen. Schließlich kann die Struktur einer Organisation Anlass für Konflikte sein. Insbesondere die Führungsstruktur und das Innehaben von mehreren Führungspositionen, kann Konflikte durch konkurrierende Bedürfnisse und Interessen schüren. Ein Beispiel für einen Strukturkonflikt ist der Gegensatz von horizontaler und vertikaler Arbeitsteilung. So wird im Rahmen der klassischen hierarchischen Struktur davon ausgegangen, dass der Vorgesetzte über die entscheidungsrelevanten Informationen verfügt. In der Praxis ist der Vorgesetzte, aufgrund der Entstehung von speziellen Kompetenzen in spezialisierten Bereichen auf das Know-How der entsprechenden Fachabteilungen im Rahmen der Entscheidungsfindung angewiesen.²⁶

2.3. Stress

2.3.1. Definition

Der Begriff Stress leitet sich von dem lateinischen Wort „strictus“ ab, was „stramm, eng, straff“ bedeutet.²⁷

²⁴ Vgl. Schwarz, 2014, S. 170-190.

²⁵ Vgl. Ebd., S. 191-212.

²⁶ Vgl. Ebd., S. 212-218.

²⁷ Vgl. Rusch, Stephan: *Stressmanagement – Ein Arbeitsbuch für die Aus-, Fort- und Weiterbildung*, Berlin: Springer-Verlag GmbH, 2. Auflage, 2019, S. 5.

Stress entsteht in den meisten Fällen aus einer Überlastungssituation heraus, welche das Gleichgewicht aus persönlichen Ressourcen und Umwelтанforderungen einer Person stört.²⁸ Stress tritt in jedem Lebensbereich regelmäßig in positiven, aber auch negativen Ausprägungen auf.²⁹

Positiver Stress wird nach Selye als „Eustress“ bezeichnet, während negativer Stress als „Disstress“ bezeichnet wird. Demnach kann Eustress eine motivierende Wirkung haben, so werden bspw. schwierige Situationen als Herausforderungen wahrgenommen, die mit Erfolg gemeistert werden können. Disstress hingegen löst negative Emotionen aus und tritt häufig in Form von Überforderung, unerfüllten Anforderungen oder Handlungsunfähigkeit auf.³⁰

2.3.2. Entstehung und Ursachen

Stress ist als individuelle Reaktion auf permanente externe und interne Stressoren oder Reize zu verstehen.³¹ Stressoren treten meist in Form von situativen Gegebenheiten auf, die zu einer Störung des funktionalen Gleichgewichtes einer Person durch eine relative oder absolute Über- oder Unterbelastung führen. Grundsätzlich kann durch jede Reaktion auf eine situative Gegebenheit ein Reiz entstehen. Ob auf einen Reiz eine Stressreaktion folgt, ist individuell.³² So ist Stressempfinden subjektiv und bietet keine Möglichkeit der Vergleichbarkeit, da der Umgang mit Stress von den jeweiligen psychischen und physiologischen Veranlagungen sowie sozialen, emotionalen und kognitiven Kompetenzen eines jeden Individuums abhängig ist.³³

Ferner steht im Rahmen des Stressempfindens ein Gefühl von Hilfslosigkeit gegenüber einer bestehenden Situation im Vordergrund, wobei jedoch nicht die Situation die Ursache für das Stressempfinden ist, sondern die individuelle Reaktion des Körpers in Abhängigkeit von dem Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen.³⁴

²⁸ Vgl. Günthner, Arthur: *Stress und Burnout – Ein verhaltenstherapeutisches Lehrbuch zu Stressmanagement und Burnout-Prävention*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2022, S. 34, 39.

²⁹ Vgl. Rusch, 2019, S. 5.

³⁰ Vgl. Selye, Hans, 1953, zitiert nach: Rusch, Stephan: *Stressmanagement – Ein Arbeitsbuch für die Aus-, Fort- und Weiterbildung*, Berlin: Springer-Verlag GmbH, 2. Auflage, 2019, S. 6.

³¹ Vgl. Rusch, 2019, S. 6.

³² Vgl. Günthner, 2022, S. 51f.

³³ Vgl. Rusch, 2019, S. 6.

³⁴ Vgl. Prieß, Miriam: *Burnout kommt nicht nur von Stress – Warum wir wirklich ausbrennen – und wie wir zu uns selbst zurückfinden*, Hamburg: südwest, 2013, S. 13.

Weiterhin hängt die individuelle Stressreaktion von der jeweiligen Bewertung und Bewältigung einzelner Stressoren ab. So sehen Menschen mit passenden Bewältigungsmöglichkeiten (Coping-Strategien) Stressoren häufiger als Herausforderung, wohingegen Menschen mit keinen oder wenigen Bewältigungsstrategien dieselben Stressoren als Schädigung oder Bedrohung ansehen.³⁵

Der Grad der Belastung einer Stressreaktion auf den menschlichen Körper hängt von den, durch die jeweilige individuelle Biografie beeinflussten, Verhaltensmöglichkeiten, den persönlich und situativ zur Verfügung stehenden Kompensationsmöglichkeiten bzw. Coping-Strategien und der Dauer der Belastung ab.³⁶

2.4. Stressentstehung im beruflichen Kontext

Bezogen auf den beruflichen Kontext gibt es in der Stressforschung verschiedene Modelle, die Stressentstehung und psychosoziale Belastungen im Rahmen der Wahrnehmung eines Berufes untersuchen.

Günthner bezieht sich in diesem Zusammenhang auf Karasek und Siegrist. Nach Karasek hängt Stress von dem Verhältnis zwischen der beruflich situativen Gegebenheit und den Verhaltens- sowie Handlungsmöglichkeiten ab. So entstehen psychische Belastungen durch das bestehende Verhältnis von Arbeitsanforderungen und dem bestehenden Handlungsspielraum, also den Möglichkeiten der autonomen Entscheidungsfindung und variablen Reaktion auf bestehende Arbeitsanforderungen.³⁷

Siegrist beschreibt Stress im beruflichen Umfeld als Folge von unzureichender Gratifikation in Form von bspw. monetärer und emotionaler Wertschätzung und Anerkennung, wodurch das Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung gestört werden kann.³⁸

Die existierenden Stressoren können in psychische Belastungen, soziale Belastungen und Belastungen durch den Arbeitsplatz und Organisation eingeteilt werden. So führen emotional belastende Tätigkeiten, Wertkonflikte und die immer neuen Anforderungen in einer sich stetig wandelnden Arbeitswelt, zu psychischen Beeinträchtigungen. Beispiele für soziale Belastungssituationen im beruflichen Kontext sind ein fehlendes Gemeinschaftsgefühl, unklare Rollenzuweisungen sowie zwischenmenschliche Konflikte. Hohe Arbeitsbelastung,

³⁵ Vgl. Richard S., Lazarus/ Folkmann, Susanne, 1984, zitiert nach: Lorei, Clemens/Hallenberger, Frank (Hrsg.): *Grundwissen Stress*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaften, 2014, S. 10.

³⁶ Vgl. Günthner, 2022, S. 43.

³⁷ Vgl. Ebd. S. 238.

³⁸ Vgl. Ebd.

Gewalt und ein unfreundliches Betriebsklima sowie Mobbing zählen Bender et al. zu den generellen Belastungen durch den Arbeitsplatz bzw. die Organisation.³⁹ Abbildung eins zeigt weitere Beispiele hierzu auf.

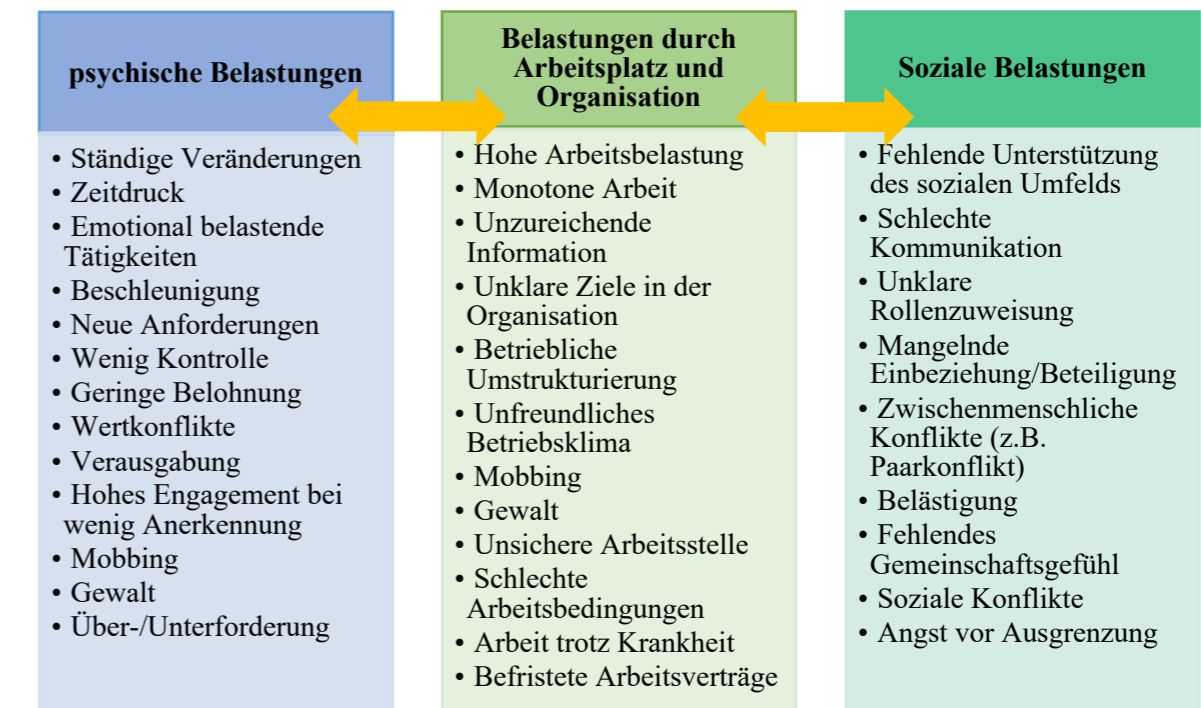


Abbildung 1: Stressoren im Arbeitsumfeld⁴⁰

Hier ist jedoch anzumerken, dass eine klare Abgrenzung zwischen den verschiedenen Belastungen nicht denkbar ist. So besteht die Möglichkeit, dass bestimmte Belastungen durch den Arbeitsplatz psychische oder soziale Belastungen für Mitarbeiter zur Folge haben können, was durch die gelbgefärbten Pfeile in Abbildung eins verdeutlicht werden soll.⁴¹

In diesem Zusammenhang unterteilen Schütte und Beermann im Rahmen des Stressreports Deutschland 2019 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) auf Basis der Ergebnisse des Projekts „Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt“, welches im Zeitraum von 2013 bis 2017 von der BAuA im Auftrag der Bundesregierung durchgeführt wurde, berufsbezogene psychische Belastungsfaktoren in vier Themenfelder: Arbeitsaufgabe, Arbeitszeit, Führung und Organisation sowie technische Faktoren. Den jeweiligen

³⁹ Vgl. Bender, Matthias/ Wehmeier, Peter M./Illig, Maja/ Helfrich, Adriane: *Stress am Arbeitsplatz – Manual für die Psychoedukation zur Bewältigung von arbeitsplatzbezogenem Stress (PeBaS)*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2021, S. 16f.

⁴⁰ Eigene Darstellung in Anlehnung an: Bender et al., 2021, S. 16f.

⁴¹ Vgl. Bender et al., 2021, S. 51f.

Themenfeldern werden verschiedene Arbeitsbedingungsfaktoren sowie Stressoren zugeordnet.⁴²

Treier ergänzt die beruflichen psychischen Belastungsfaktoren durch Stressoren der Arbeitsumgebung und sozialer Beziehungen sowie weitere Stressoren im Bereich der Arbeitsaufgabe.⁴³ Abbildung zwei bietet hierzu einen Überblick.

Psychische Belastungsfaktoren	
Belastungsfaktor	Stressoren
Arbeitsaufgabe	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsintensität Emotionsarbeit Qualifikation Vollständigkeit Störung/Unterbrechung der Arbeit Tätigkeitsspielraum Variabilität
Arbeitsumgebung	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsmittel Arbeitsumstände Arbeitsplatzgestaltung Umfallrisiken
Arbeitszeit	<ul style="list-style-type: none"> Atypische Arbeitszeiten Erweiterte Erreichbarkeit
Führung und Organisation	<ul style="list-style-type: none"> Destruktive Führung Arbeitsplatzunsicherheit Rollenambiguität Kooperation Ungleichgewicht zwischen Anforderungen und Gratifikation Informationsmängel Kommunikation
Soziale Beziehungen	<ul style="list-style-type: none"> Diskriminierung Unterstützung Konflikte Kultur
Technische Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> Lärm

Abbildung 2: Psychische Belastungsfaktoren im beruflichen Kontext⁴⁴

⁴² Vgl. Schütte, Martin/Beermann, Beate: *Zum Hintergrund: Ergebnisse des Projekts Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt*, in: *Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (Hrsg.): Stressreport Deutschland 2019: Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden*, Dortmund: BAuA, 2020, S. 18-25. S. 19-22.

⁴³ Vgl. Treier, Michael: *Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen – Begründung, Instrumente, Umsetzung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2. Auflage, 2019, S. 21-25.

⁴⁴ Eigene Darstellung in Anlehnung an: Schütte/Beermann, 2020, S. 19-22.; Treier, 2019, S. 21-25.

So besteht, bezogen auf den Bereich der Arbeitsaufgabe, die Gefahr der Entstehung von Disstress aufgrund von Arbeitsintensität, Emotionsarbeit, Qualifikation, Vollständigkeit, Arbeitsunterbrechung, Tätigkeitsspielraum und Variabilität.⁴⁵

Arbeitsintensität wird in der Literatur anhand von drei Dimensionen beschrieben: Arbeitszeit, Arbeitsquantität und -qualität. Arbeitszeit ist die Zeit, die einem Mitarbeiter für die Arbeitsverrichtung zur Verfügung steht. Arbeitsqualität beschreibt die Qualität sowie den Grad der kognitiven Anforderungen einer Arbeitsaufgabe.⁴⁶ Bzgl. der Arbeitsquantität besteht insbesondere ein Risiko für psychische Überlastungen, wenn sich die bestimmenden Faktoren Arbeitsmenge, Arbeitszeit und Arbeitstempo nicht im Gleichgewicht befinden. Durch das Ungleichgewicht kann Arbeits- und Leistungsdruck entstehen.⁴⁷

Insbesondere in Dienstleistungsberufen ist die Emotionsarbeit stark ausgeprägt. So können Situationen mit schwierigen Kunden, der Umgang mit Leid oder bei Vorliegen einer Repugnanz zwischen der persönlichen emotionalen Empfindung und dem seitens der Institution geforderten Emotionsausdruck Mitarbeiter emotional schwer belasten.⁴⁸

Zudem sollten die Arbeitsanforderungen kongruent zu den bestehenden Qualifikationen eines Mitarbeiters sein. Durch die Variation der Aufgaben kann die Entstehung von Monotonie vermieden werden. Zudem sollten die Aufgaben vollständig im Sinne eines umfassenden Arbeitsprozesses: Vorbereitung, Ausführung und Kontrolle, sein.⁴⁹

Weiterhin gehören Arbeitsunterbrechungen in Form von bspw. E-Mails, Kunden oder Telefonaten, die einen Zeit- und Konzentrationsverlust zur Folge haben, zu potenziellen Stressoren im beruflichen Kontext. Inwiefern dies zu einer psychischen Belastung für den Mitarbeiter führt, hängt von der Art der Unterbrechung und der betreffenden Tätigkeit ab.⁵⁰

Zuletzt kann der gegebene Tätigkeitsspielraum bzw. Autonomiegrad der Arbeit ausschlaggebend für die Entstehung einer psychischen Belastung seitens des Mitarbeiters sein. Ist dieser klein, dann ist die Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit eher wahrscheinlich.⁵¹

⁴⁵ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 19f.; Treier, 2019, S. 22.

⁴⁶ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 19.; Stab, Nicole: *Aktuelles Begriffsverständnis in der Wissenschaft*, in: Schulz-Dadaczynski, Anika/Stab, Nicole/Lohmann-Haislah, Andrea/Junghanns, Gisa: *Arbeitsintensität – Umgang mit Zeitdruck, Leistungsdruck und Informationsflut in der betrieblichen Praxis*, Göttingen: Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, 2022, S. 12-14. S. 12f.

⁴⁷ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 19.; Stab, 2022, S. 13.

⁴⁸ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 19.; Treier, 2019, S.22.

⁴⁹ Vgl. Treier, 2019, S. 22.

⁵⁰ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 19.; Treier, 2019, S. 23.

⁵¹ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 20.; Treier, 2019, S. 22.

Bezogen auf die Arbeitsumgebung stellen die vorhandenen Arbeitsmittel, Arbeitsumstände, Arbeitsplatzgestaltung und mögliche Unfallrisiken Stressoren dar. Weisen die Arbeitsmittel oder die Arbeitsplatzgestaltung Defizite auf, sodass ein entspanntes Arbeiten nicht möglich ist, kann dies zu physischen und psychischen Belastungen führen.⁵²

Weitere psychische Belastungsfaktoren bezogen auf die Arbeitszeit können atypische Arbeitszeiten und erweiterte Erreichbarkeit sein. Insbesondere Arbeitszeiten über 40 Stunden, Schichtarbeit, Wochenendarbeit und Rufbereitschaft, stellen ein höheres Risiko für die psychische Gesundheit dar. Förderlich wäre hier Zeitsouveränität, Vorhersehbarkeit, Work-Life-Balance, Planbarkeit, mentale Distanzierung von der Arbeit sowie Pausen.⁵³

Im Rahmen der Führung und Organisation können eine destruktive Führung, Arbeitsplatzunsicherheit, Ungleichgewicht zwischen Anforderungen und Gratifikation, ein Informationsmangel, Kooperation, Kommunikation und Rollenambiguität Stressoren sein, welche psychische Belastungen zur Folge haben können. Charakteristisch für einen destruktiven Führungsstil ist fehlende Wertschätzung und Beteiligung von Mitarbeitern sowie eine geringe Rücksichtnahme seitens des Vorgesetzten. Ferner steht Arbeitsplatzunsicherheit meistens im Zusammenhang mit Neustrukturierungen von Organisationen. Angemessene Gratifikationen müssen nicht immer monetär sein, sondern können auch Beförderungen oder Weiterbildungen umfassen.⁵⁴

Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass Informationsdefizite zu Fehlbeanspruchungen der Mitarbeiter und Störungen der Kommunikation und Kooperation auf Grund von organisatorischen Schnittstellenproblematiken zwischen Mitarbeitern zu psychischen Belastungssituationen führen. Durch eine klare Definition von Zuständigkeiten und Zielen können Rollenkonflikte, welche zu einem Widerspruch in der wahrgenommenen Rolle des Mitarbeiters führen, vermieden werden.⁵⁵

Wie bereits oben beschrieben haben auch soziale Beziehungen im Arbeitsumfeld einen Einfluss auf die mentale Gesundheit von Mitarbeitern. So können Konflikte mit Kollegen oder Vorgesetzten eine starke Belastung des Mitarbeiters zur Folge haben. Werden diese nicht frühzeitig gelöst, wird die Entstehung von Mobbing begünstigt.⁵⁶

⁵² Vgl. Treier, 2019, 24.

⁵³ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 20.

⁵⁴ Vgl. Ebd. S. 20f.

⁵⁵ Vgl. Treier, 2019, S. 23.

⁵⁶ Vgl. Ebd., S. 25.

Weiterhin stellen fehlende Unterstützung durch Kollegen oder Vorgesetzte sowie Diskriminierung aufgrund von Alter, Geschlecht oder Ethnie psychische Stressoren dar.⁵⁷

Zuletzt kann ein Widerspruch zwischen den eigenen Denkmustern, Vorstellungen, Normen und Werten gegenüber denen der Organisation als psychologisch sehr belastend empfunden werden.⁵⁸

Bzgl. der technischen Faktoren zählt bspw. Lärm zu den potenziellen Stressoren. Lärm beeinträchtigt die Konzentrationsfähigkeit und führt zu einer Erhöhung der Arbeitsanstrengung.⁵⁹

Schließlich befindet sich die Arbeitswelt in einem stetigen Wandel, wodurch steigende Belastungen und wachsende kognitive und emotionale Anforderungen im Rahmen des Strukturwandels für Mitarbeiter nicht auszuschließen sind.⁶⁰ Ein Beispiel hierfür sind neue Formen der Zusammenarbeit in Institutionen, bei welchen eine intensive und enge Zusammenarbeit mit Kollegen im Vordergrund steht. Einerseits sind soziale Interaktionen wichtig, andererseits kann es vermehrt zu Konflikten oder sogar Mobbing durch die verstärkte Interaktion mit anderen Mitarbeitern kommen.⁶¹

2.5. Risikofaktoren/Auswirkungen von Stress

Kurzfristige Stressbelastungen in Form von Eustress, auf welche Erholungsphasen folgen, bergen keine gesundheitlichen Risiken und können sogar förderlich sein, um bestehende Herausforderungen zu meistern und Neues zu erlernen.⁶²

Disstress kann, in Abhängigkeit von dessen Dauer und Intensität, ein Grund für körperliche und psychische Erkrankungen und Probleme sein.⁶³ Es besteht somit die Gefahr einer dauerhaften Schädigung der mentalen Gesundheit.⁶⁴ So hat kurzfristiger Disstress einen Einfluss auf den Gemütszustand und kann zu Gereiztheit, Konzentrationsstörungen, Nervosität und Verspannungen führen. In Fällen von dauerhaftem Disstress oder Gewöhnung an den

⁵⁷ Vgl. Treier, 2019, S. 25.

⁵⁸ Vgl. Ebd.

⁵⁹ Vgl. Schütte/Beermann, 2020, S. 21f.

⁶⁰ Vgl. Bender et al., 2021, S. 15.

⁶¹ Vgl. Zapf, Dieter/Kern, Marcel/Trumpold, Kai/von Gilsa, Laura: *Psychischer Stress am Arbeitsplatz und Gesundheit*, in: Porsch, Torsten/Werdes, Bärbel (Hrsg.): *Verwaltungspsychologie – Ein Lehrbuch für Studiengänge der öffentlichen Verwaltung*, Göttingen: Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, 2019, S. 239-266. S. 249.

⁶² Vgl. Rusch, 2019, S. 49.

⁶³ Vgl. Ebd., S. 47.

⁶⁴ Vgl. Selye, Hans, 1953, zitiert nach: Rusch, 2019, S. 6.

bestehenden Disstress können Erkrankungen wie Magenschleimhautentzündung, Magengeschwüre, Angststörungen und Depressionen entstehen.⁶⁵ Ferner sind abnehmende Begeisterungsfähigkeit, Antriebs- und Motivationslosigkeit, Unaufmerksamkeit und sozialer Rückzug sowie abnehmendes Engagement und Scheinlösungen Anzeichen für Stressreaktionen.⁶⁶ Weiterhin steigt das Risiko an einem Burnout-Syndrom zu erkranken, da dieses gemäß der International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD-11) Code QD85 durch unbewältigten chronischen beruflichen Stress entstehen kann.⁶⁷ Ferner begünstigt eine dauerhafte Stressbelastung die Einnahme von symptomreduzierenden Substanzen, wie bspw. Alkohol und Nikotin sowie Schlaf- und Beruhigungsmitteln, welche wiederum das Risiko für eine Suchterkrankung erhöhen.⁶⁸

2.6. Stressprävention

Da übermäßiger Stress, wie bereits oben beschrieben, schwerwiegende gesundheitliche Folgen haben kann, ist dessen Bewältigung wichtig.⁶⁹ In diesem Zusammenhang ist die Identifizierung von Stressoren für psychische Belastungen und Stress in Organisationen sowie deren Prävention auch gesetzlich gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 6 des ArbSchG geregelt. In Institutionen ist für die Arbeitsgesundheit der Mitarbeiter das betriebliche Gesundheitsmanagement zuständig. Dessen Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter zu fördern, gesundheitliche Belastungen am Arbeitsplatz zu identifizieren und entsprechende Hilfsmittel zur Prävention anzubieten.⁷⁰

So gibt es im Rahmen des Stress- und Konfliktmanagements verschiedene Strategien, um im Umgang mit Stress und Konflikten über bessere Bewältigungsstrategien bzw. Coping-Strategien zu verfügen. Kaluza nimmt hierzu eine Einteilung in instrumentelles, mentales und regeneratives Stressmanagement vor.⁷¹

Im Rahmen des instrumentellen Stressmanagements geht es um die Reduktion und Beseitigung von Stressoren durch bspw. den Aufbau eines sozialen Unterstützungsnetzwerkes, die

⁶⁵ Vgl. Rusch, 2019, S. 47.; Selye, 1953, zitiert nach: Rusch, 2019, S. 51.

⁶⁶ Vgl. Bender et al., 2021, S. 20.

⁶⁷ Vgl. World Health Organization (WHO): *ICD-11*, Stand 01/2023 [online] <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281> [27.05.2023].

⁶⁸ Vgl. Rusch, 2019, S. 47.; Selye, 1953, zitiert nach: Rusch, 2019, S. 51.

⁶⁹ Vgl. Günthner, 2022, S. 37.

⁷⁰ Vgl. Bender et al., S. 50f.

⁷¹ Vgl. Kaluza, Gert: *Stressbewältigung – Trainingsmanual zur psychologischen Gesundheitsförderung*, Marburg: Springer -Verlag GmbH Deutschland, 4. Auflage, 2018, S. 63f.

Delegation von Aufgaben, Optimierung der eigenen Zeitplanung und durch persönliche sowie berufliche Prioritätendefinition. Ziel ist es aktuelle und zukünftige individuelle Belastungssituationen, nach deren Feststellung, zu bewältigen sowie proaktiv zu verringern.⁷²

Im Rahmen des mentalen Stressmanagements geht es um die Reflexion von eigenen individuellen stressbestärkenden Motiven, Einstellungen und Denkmustern. Die Reflexion soll eine Änderung von Bewertungen der situativen Anforderungen, der eigenen Regulationsmöglichkeiten, bestehender Sollwerte in Form von Normen, Werten und Zielen sowie von generellen Einstellungen, wie bspw. bei einer Hilflosigkeitseinstellung, ermöglichen. Beispiele für das mentale Stressmanagement wären in alltäglichen Aufgaben mehr persönliche Distanz zu wahren, den Blick für das Wesentliche und das, was für einen wichtig ist, fokussieren und eigene Leistungsgrenzen akzeptieren, indem perfektionistische Leistungsansprüche hinterfragt werden.⁷³

Die jeweilige individuelle Stressreaktion eines Menschen wird im Rahmen des Regenerativen Stressmanagements näher betrachtet. Sie kann zur Akutbehandlung von kurzfristigen Stressreaktionen oder zur langfristigen Behandlung und Prävention von Stressreaktionen angewendet werden. Hierbei steht die Emotionsregulierung, indem negative Spannungszustände positiv beeinflusst werden, im Vordergrund. Daher dient eine akute Behandlung der Stressreaktion zur kurzfristigen Erleichterung und Abdämpfen der Stressreaktion, indem bspw. Medikamente eingenommen und entlastende Gespräche geführt werden. Körperliche Aktivität kann ebenfalls eine Ablenkung sein. Die langfristige Behandlung dient einer stetigen Entspannung und Erholung, indem bspw. regelmäßig Entspannungsübungen durchgeführt werden, einem Hobby nachgegangen, Sport getrieben oder das soziale Netzwerk gepflegt wird.⁷⁴

3. Entscheidungsfindung und Urteilsbildung im Zusammenhang mit Ethik und Moral

3.1. Ethik und Moral

3.1.1. Abgrenzung und Definition

Der Begriff „Moral“ leitet sich von dem lateinischen Wort „*mores*“ ab und wird mit Sitte oder Charakter übersetzt. Die Moral umfasst elementare Verhaltensgrundregelungen im Rahmen der Interaktion mit Mitmenschen, der Natur oder mit sich selbst und ist

⁷² Vgl. Kaluza, 2018, S. 63f.

⁷³ Vgl. Ebd., S. 64.

⁷⁴ Vgl. Ebd., S. 63f.

Voraussetzung für die Daseinsweise der Menschen. Ferner beeinflusst sie nicht nur die persönlichen und individuellen Wertemaßstäbe und Sinnvorstellungen, sondern auch die gelebte wirtschaftliche, soziale, politische, kulturelle und religiöse Ordnung.⁷⁵ So ist die Moral ein gesellschaftliches Instrument zur Aufrechterhaltung der Gesellschaftsordnung.⁷⁶

Zudem kann der Begriff auf unterschiedliche Weise verstanden werden. Dementsprechend kann Moral auf der einen Seite als eine Sammlung von gesellschaftlich anerkannten oder den Gesamtnutzen maximierenden Normen gesehen werden. Auf der anderen Seite kann sie auch als Sammlung von göttlichen Normen basierend auf gottgegebenen Geboten verstanden werden. Trotzdem gibt es in Gesellschaften bestimmte moralische Normen und Werte, die allgemein vertreten werden. Diese werden nach Hoerster als Moralnomen bezeichnet und setzen den Anspruch auf universale Zustimmung sowie einen fehlenden inhaltlichen Bezug zu Eigennamen voraus. Ebenfalls muss sie nicht alle Menschen betreffen, sondern kann sich auch auf eine Gruppe oder Gesellschaft beziehen. Alsdann besteht im Rahmen des Vertretens einer bestimmten Moralnomen eine innere Überzeugung dessen sowie eine gewisse Berechtigung für das Folgen dieser Moralnomen. Zudem ist ein Kennzeichen von Moral, dass die zugrunde liegenden Moralnomen für ihre Vertreter oftmals fundamental und entsprechend nicht nur wünschenswert sind, sondern auch eingefordert werden können.⁷⁷

Die Aufgabe der Ethik ist es in diesem Zusammenhang die herrschenden Moralvorstellungen einer Gesellschaft kritisch zu bewerten und zu reflektieren.⁷⁸ Mit der Reflexion und Begründung von bestehenden Normen und Werten beschäftigt sich ein Teilgebiet der Ethik, die normative Ethik.⁷⁹

⁷⁵ Vgl. Höffe, Otfried: *Moral*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.)/Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 232-234, S. 232.

⁷⁶ Vgl. Horster, Detlef: *Was soll ich tun? Moral im 21. Jahrhundert*, Leipzig: Reclam Verlag Leipzig, 2004, S. 43.; Frankena, William, K.: *Ethik – Eine analytische Einführung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 6. Auflage, 2017, S. 6.

⁷⁷ Vgl. Hoerster, Norbert: *Was ist Moral? – Eine philosophische Einführung*, Stuttgart: Philipp Reclam jun. GmbH & Co., 2008, S. 9-19.

⁷⁸ Vgl. Stoecker, Ralf: *Moral, Ethik, Recht*, in: Schröder-Bäck, Peter/Kuhn, Joseph (Hrsg.): *Ethik in der Gesundheitswissenschaft – eine Einführung*, Weinheim: Beltz Juventa, 2016, S. 43-52. S. 44f.

⁷⁹ Vgl. Bleisch, Barbara/Huppenbauer, Markus/Baumberger, Christoph: *Ethische Entscheidungsfindung – Ein Handbuch für die Praxis*, Zürich/ Baden-Baden: Nomos Verlag, Versus Verlag AG, 3. Auflage, 2021, S. 59.

3.1.2. Normen und Werte

Der Begriff „Norm“ leitet sich vom lateinischen Wort „*norma*“ ab, was übersetzt „Regel, leitender Grundsatz oder Vorschrift“ bedeutet.⁸⁰

Es handelt sich bei Normen um verallgemeinerte Handlungsregelungen, die Redehandlungen, kommunikative Praxis oder den Umgang mit Dingen normieren.⁸¹ Sie legen jedoch nicht nur Verhaltensregelungen fest, sondern schüren auch Verhaltenserwartungen und dienen als Maßstab für die Eigen- und Fremdbeurteilung von Handlungen. Zudem beziehen sie sich meist auf anerkannte Werte, wie Frieden, Freiheit, Sicherheit und Gesundheit, sodass deren Begründung von der jeweiligen Norm abhängig ist.⁸² So gelten Normen kategorisch, also unabhängig von persönlichen Empfindungen und Interessen, weshalb eine Norm verallgemeinerbar und begründbar sein muss.⁸³

Bei Werten handelt es sich nach Horn um „[...] bewu[ss]te[] oder unbewu[ss]te[] Orientierungsstandards und Leitvorstellungen, von denen sich Individuen [...] [und] Gruppen bei ihrer Handlungswahl leiten lassen.“⁸⁴ Sie bezeichnen im allgemeinen Sprachgebrauch unterschiedslos das moralisch Gute, Richtige und Pflichtgemäße. In diesem Zusammenhang hält Frankena jedoch eine Unterscheidung der Werte in Handlungsarten, moralische Werte sowie Werte für notwendig. Hierbei handelt es sich nicht um eine scharfe Unterteilung, da manche Dinge zu mehreren Werten zuzuordnen sind. Ein Beispiel für eine pflichtgemäße Handlungsart wäre das Handeln unter Berücksichtigung der Prinzipien der Gerechtigkeit oder der Wohltätigkeit. Moralische Werte sind gleichbedeutend mit dem moralisch Guten und können bspw. Tugenden oder Motive umfassen.⁸⁵ Eine Tugend bezeichnet eine Lebenshaltung, die ohne andere Einflüsse und aus dem eigenen Willen heraus das sittlich Gute verfolgt.⁸⁶ Demgemäß können u.a. Personen und Personengruppen bzgl. derer Persönlichkeitselemente als moralisch gut oder schlecht angesehen werden. Werte bezeichnen das

⁸⁰ Vgl. Forschner, Maximilian: *Norm*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.) Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 253-254. S. 253.

⁸¹ Vgl. Ebd.

⁸² Vgl. Ott, Konrad: *Prinzip/Maxime/Norm/Regel*, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Michael H.: *Handbuch Ethik*, Stuttgart: Springer-Verlag GmbH Deutschland, 3. Auflage, 2011, S. 474-480. S. 474f.

⁸³ Vgl. Bleisch et al., 2021, S. 46.

⁸⁴ Horn, Christoph: *Wert*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.)/Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 381-382. S. 381.

⁸⁵ Vgl. Frankena, 2017, S. 58.

⁸⁶ Vgl. Höffe, Otfried: *Tugend*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.)/Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 352-354. S. 352.

außermoralisch Gute und sind meistens materielle Dinge, wie Autos oder Bilder sowie innere Erfahrungen oder Regierungsformen. Weiterhin gehören die Prinzipien der Gerechtigkeit zu den Handlungsarten und zu den moralischen Werten, da es sich hierbei um Tugenden handelt. Freiheit zählt zu den Handlungsarten und zu den Werten.⁸⁷ Hierzu zählen nach Frankena zu den außermoralischen Werten Nützlichkeitswerte, instrumentale, inhärente, eigenständige und beitragende Werte sowie Endwerte. Nützlichkeitswerte umschreiben Dinge, die von ihrem Nutzen her für einen Zweck gut sind. Instrumentale Werte umfassen Dinge, die genutzt werden können, um etwas Gutes zu erreichen und inhärente Werte beziehen sich auf die Betrachtung von guten und sich lohnenden Dingen. Zudem beschreiben eigenständige Werte Dinge, die bezogen auf ihre Eigenschaft gut sind und beitragende Werte Dinge, die zu einem guten Leben beitragen. Ergänzend umfassen Endwerte alle Dinge, die im Ganzen betrachtet als gut eingeschätzt werden.⁸⁸ Moralischen Normen wird somit eine Schutzfunktion für bestehende Werte und Interessen zugeordnet.⁸⁹

Schließlich tragen Normen und Werte zur psychosozialen Stabilisierung einer Person bei, indem sie ein Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb einer Gruppe mit gleichen Werten und Normen auslösen können.⁹⁰ Analog kann die Nichtbefolgung der, innerhalb der Gruppe herrschenden, Normen und Werte zu einer Ausgrenzung aus der Gruppe und somit zu sozialer Isolation führen.⁹¹

3.2. Einflussfaktoren auf die Moralbildung

Grundsätzlich gibt es verschiedene Faktoren, die die Moralbildung eines Menschen beeinflussen und prägen. Zunächst beansprucht die Gruppe, in welcher der Mensch aufgewachsen ist, eine große Rolle innerhalb der Moralbildung. Zentral ist hier die jeweilige Erziehung.⁹² So beginnt, gemäß verschiedener psychoanalytischer und entwicklungspsychologischer Modelle, die Moralbildung bereits in der frühen Kindheit. Hierzu nennt Bobbert insbesondere die Theorien von Freud, Bandura, Piaget und Kohlberg.⁹³

⁸⁷ Vgl. Frankena, 2017, S. 57f.

⁸⁸ Vgl. Ebd., S. 78.

⁸⁹ Vgl. Bleisch et al., 2021, S. 49.

⁹⁰ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 62.

⁹¹ Vgl. Ebd., S. 63.

⁹² Vgl. Höffe, *Moral*, 2023, S. 233.

⁹³ Vgl. Bobbert, Monika: *Moralpsychologie/Moralentwicklung*, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H.: *Handbuch Ethik*, Stuttgart: Springer-Verlag GmbH Deutschland, 3. Auflage, 2011, S. 444-448. S. 445f.

Nach Freud basiert die Moralentwicklung auf der aktiven Auseinandersetzung des Ichs (Realitätsprinzip) mit der Außenwelt und der Abwägung von bestehenden Trieben, welche er als Es bezeichnet (Lustprinzip) und von den Eltern oder der Gesellschaft übernommenen Normvorstellungen, was Freud als Über-Ich (Moralprinzip) bezeichnet.⁹⁴

Das Erlernen von moralischem Verhalten durch Nachahmung steht im Mittelpunkt von Banduras Theorie. Demnach lernt ein Kind moralisches Verhalten durch das Imitieren und Beobachten des Verhaltens anderer Menschen und legt seine persönlichen Bewertungsstandards aktiv anhand der bestehenden Regeln und Modellvorgaben der Umwelt fest.⁹⁵

Nach Piaget existieren in der Urteilsbildung zwei Stadien. Im Rahmen des heteronomen Stadiums wird durch Anregungen aus der Umwelt, wie bspw. moralische Konflikte, auf Basis der bereits bestehenden innerpsychischen Strukturen, das Stadium zum autonomen Stadium erweitert. Ziel ist es, dass das Kind ein Verständnis für die Entstehung von Regeln im wechselseitigen Einvernehmen, für Regelverstöße sowie Intentionen als Maßstab für Handlungen entwickelt.⁹⁶

Kohlberg entwickelte ein Modell in Anlehnung an Piaget und beschreibt die Moralbildung in drei Niveaus. Das präkonventionelle Niveau umfasst Gehorsam aufgrund von Angst und dem Selbstinteresse vor Strafe. Bei dem konventionellen Niveau steht soziale Anerkennung und die Einhaltung rollenbezogener Verpflichtungen im Vordergrund. Im postkonventionellen Niveau ist das Kind fähig sein Handeln, angetrieben durch das Allgemeininteresse, an moralischen Prinzipien auszurichten.⁹⁷

Des Weiteren spielen verfolgte Leitbilder sowie erlebte Billigung oder Missbilligung des eigenen Verhaltens vom eigenen Verhalten innerhalb einer Gemeinschaft eine wichtige Rolle.⁹⁸

Im Laufe des Moralbildungsprozesses wird die erlernte Moral als persönliche Haltung übernommen. Die Gefahr besteht hier in der fehlenden Reflexion der eigenen Moral, was unter Umständen zu fehlender Akzeptanz und Diskriminierung innerhalb von Interaktionen mit Menschen differenzierter Moralvorstellungen führen kann.⁹⁹

⁹⁴ Vgl. Bobbert, 2011, S. 445.

⁹⁵ Vgl. Ebd., S. 445f.

⁹⁶ Vgl. Ebd., S. 446.

⁹⁷ Vgl. Ebd.

⁹⁸ Vgl. Höffe, *Moral*, 2023, S. 233.

⁹⁹ Vgl. Ebd.

3.3. Moralisches Dilemma

Der Begriff „Dilemma“ hat seinen Ursprung im Lateinischen und bedeutet Zwiegriff oder „Doppelannahme“. Hierbei geht es grundsätzlich um schwierige Entscheidungssituationen, im Rahmen derer zwischen zwei Alternativen entschieden werden muss. Ferner gibt es in der Ethik verschiedene Arten von Dilemmata. So gibt es das logische, praktische, instrumentelle und moralische Dilemma. Im weiteren Verlauf wird nun näher auf das moralische Dilemma, aufgrund dessen Relevanz für das vorliegende Thema, eingegangen.¹⁰⁰

Im Rahmen des moralischen Dilemmas stehen widersprüchliche moralische Ansprüche im Vordergrund.¹⁰¹ Zudem muss in einer solchen Situation eine Entscheidung getroffen werden, welche die andere, ebenfalls gebotene, Alternative ausschließt und somit die Wahrscheinlichkeit der Verletzung einer bestehenden Pflicht nicht ausschließbar ist.¹⁰² So besteht das Dilemma darin, dass der Entscheidung eine Abwägung des moralischen Für und Widers zugrunde liegt, welche beiderseits moralisch vertretbar wären.¹⁰³

3.4. Entscheidungsfindung und Urteilsbildung

Der Prozess der Entscheidungsfindung kann durch unterschiedliche moralische Leitfragen die Abwägung verschiedener Handlungsalternativen, hinsichtlich ihrer Auswirkungen und Wahrscheinlichkeiten, vereinfachen.¹⁰⁴ So beinhaltet das Schema zur ethischen Entscheidungsfindung nach Bleisch, Huppenbauer und Baumberger fünf Schritte, wie in Abbildung drei ersichtlich ist.

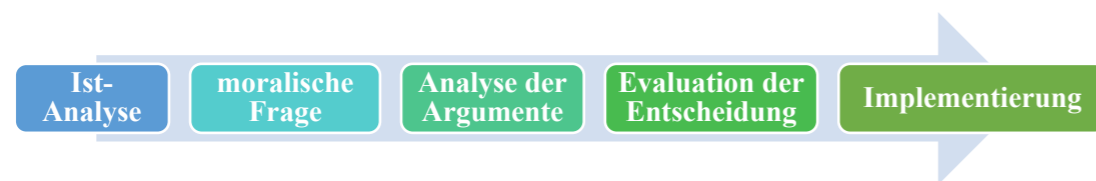


Abbildung 3: Ethische Entscheidungsfindung¹⁰⁵

¹⁰⁰ Vgl. Brune, Jens Peter: *Dilemma*, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H.: *Handbuch Ethik*, Stuttgart: Springer-Verlag GmbH Deutschland, 3. Auflage, 2011, S. 331-337.S. 331-333.

¹⁰¹ Vgl. Raters, Marie-Luise, *Das moralische Dilemma – Antinomie der praktischen Vernunft?*, 2. Auflage, Freiburg/München: Verlag Karl Alber, 2016, S. 13.

¹⁰² Vgl. Schäfer, Thomas: *Ethik für die Soziale Arbeit und helfende Berufe*, Obladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich, GmbH, 2021, S. 33.

¹⁰³ Vgl. Stoecker, 2016, S. 47.

¹⁰⁴ Vgl. Wilhelm, Thomas: *Wie viel Gewissen darf's denn sein? – Ethik in Beruf und Alltag*, Freiburg: Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, 2011, S. 60f.

¹⁰⁵ Eigene Darstellung in Anlehnung an: Bleisch et al., 2021, S. 19.

Am Anfang des Schemas steht die Analyse des Ist-Zustandes, welche eine Sammlung der Fakten des aktuell bestehenden Problems umfasst. Zudem wird in diesem Zusammenhang geltendes Recht, wie bspw. staatliche Verfassungen und Gesetze, analysiert und die Interessensgruppen identifiziert. Hierbei darf der Kontext nicht außer Acht gelassen werden.¹⁰⁶

In einem weiteren Schritt werden die bestehenden moralischen Fragen und Konflikte identifiziert und von den außermoralischen Fragen unterschieden. Hierbei ist zu beachten, dass es sich nur um eine moralische Fragestellung handelt, wenn diese einen normativen Handlungsbezug aufweist, also die Frage besteht, was im Rahmen eines Problems geboten, verboten oder erlaubt ist. Außerdem muss die Lösung der moralischen Frage verallgemeinerbar und unparteilich sein, also einer Norm entsprechen. Zuletzt muss sie fundamentale Werte und Interessen berühren. Dies ist der Fall, wenn durch die moralische Frage existenzielle Bedürfnisse berührt werden.¹⁰⁷

Im nächsten Schritt geht es darum, verschiedene Argumente auf Basis verschiedener Theorien der normativen Ethik unter Berücksichtigung der Interessensgruppen herauszuarbeiten und zu analysieren.¹⁰⁸

Danach wird auf Basis der zuvor erlangten Erkenntnisse, im Rahmen einer Evaluation des Konfliktes, entschieden, indem die verschiedenen Argumente gewichtet und hinsichtlich deren Unparteilichkeit, Begründbarkeit und Verallgemeinerbarkeit beurteilt werden.¹⁰⁹

In einem letzten Schritt wird die Entscheidung implementiert, wobei zu beachten ist, dass ein moralischer Konflikt meist nicht im Einvernehmen aller Interessensgruppen gelöst wird, da häufig ein gut begründetes Eigeninteresse, sowie wirtschaftliche, rechtliche oder kulturelle Rahmenbedingungen der Implementierung entgegenstehen.¹¹⁰

3.5. Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Ethische Fragestellungen bezogen auf die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung werden im Rahmen der Verwaltungsethik diskutiert. Untersuchungsgegenstand der Verwaltungsethik ist die Verwaltungsmoral, welche aus verschiedenen Regeln bzgl. einer „guten“ Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unabhängig von der Um- und Durchsetzung gesetzlicher Normen

¹⁰⁶ Vgl. Bleisch et. al, 2021, S. 19, 27.

¹⁰⁷ Vgl. Ebd., S. 41-50.

¹⁰⁸ Vgl. Ebd., S. 59-60.

¹⁰⁹ Vgl. Ebd., S. 91-94.

¹¹⁰ Vgl. Ebd., S. 109.

besteht. Ziel der Verwaltungsethik ist die Weiterentwicklung und Optimierung der aktuellen Verwaltungsmoral durch kritische Reflexion der bereits bestehenden Regelungen sowie die Ergänzung neuer Regelungen, welche zu einer Verbesserung der Verwaltungsmoral beitragen können. Ferner ist ihre Aufgabe zukünftigen Mitarbeitern moralische Grundsätze der Verwaltung im Rahmen von bspw. Fort- und Weiterbildungen näherzubringen.¹¹¹

Aus der Differenzierung der Verwaltung in Ordnungs-, Leistungs-, Planungs-, Lenkungs-, Gewährleistungs- und Organisationsverwaltung, ergeben sich verschiedene ethische Verpflichtungen der einzelnen Bereiche.¹¹² So gibt es innerhalb der öffentlichen Verwaltung Berufsfelder, bei dessen Ausübung Ethik eine übergeordnete Rolle spielt. In den meisten Fällen handelt es sich hierbei um Berufungen, welche sich mit der Gesundheit oder physischen Sicherheit von Menschen beschäftigen. Hierzu zählen nach Seibel die Bauaufsicht, das Gesundheitsamt, die Polizei, das Veterinäramt, die Lebensmittelaufsicht, die Feuerwehr, die Kraftfahrzeugzulassungsbehörde und der Katastrophenschutz.¹¹³

4. Moralischer Stress

4.1. Forschungsstand

Grundsätzlich basieren die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Thema moralischer Stress auf Studien aus dem Gesundheitswesen. So wurde moralischer Stress erstmals im Zusammenhang mit der Arbeit von Pflegepersonal und Ärzten thematisiert.¹¹⁴ Hinzukommen Studien aus dem militärischen Bereich.¹¹⁵ Ferner thematisiert eine Studie aus dem Jahr 2023 moralischen Stress im Zusammenhang mit der Arbeit im öffentlichen Gesundheitswesen sowie einige wenige wissenschaftliche Artikel problematisieren diesen in Bezug auf die Lehrertätigkeit und Einsatzkräfte.¹¹⁶ Ein wissenschaftlicher Artikel aus Schweden beschreibt

¹¹¹ Vgl. Prümm, Hans Paul: *Notwendigkeit einer verwaltungsethischen Didaktik*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (I)*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaften, Band 4, 2013, S. 21- 56. S. 26-27.

¹¹² Vgl. Trappe, Tobias: *Ethik „im“ Gewaltmonopol – zugleich eine kleine Einleitung*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Verwaltung-Ethik-Menschenrechte*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2021, S. 1 – 37. S. 6.

¹¹³ Vgl. Seibel, Wolfgang: *Verwaltungsdesaster und Verwaltungsethik*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Verwaltung-Ethik-Menschenrechte*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2021, S. 39-56. S. 40.

¹¹⁴ Vgl. Bspw.: Wilkinson, Judith M.: *Moral Distress in Nursing Practice: Experience and Effect*, in: *Nursing Forum*, 23/1, April 1987, S. 16-29.

¹¹⁵ Vgl. Bspw.: Hellenthal et al., 2017.

¹¹⁶ Vgl. Bspw.: Brüggemann, Jelmer A./Forsberg, Camilla/Colnerud, Gunnel/Wijma, Barbro/Thornberg, Robert: *Bystander passivity in health care and school settings: Moral disengagement, moral distress and*

zudem moralische Belastungen in der öffentlichen Verwaltung durch die Einführung des New Public Managements.¹¹⁷

4.2. Definition und Entstehung

Über eine klare Definition von moralischem Disstress¹¹⁸ besteht Uneinigkeit in der Literatur. Der Begriff wird entweder weit oder eng definiert.¹¹⁹ Zunächst unterscheidet Jameton zwischen moralischen Dilemmata und moralischem Disstress.¹²⁰ Bezugnehmend auf moralische Dilemmata stehen verschiedene Werte, welche bestenfalls alle erfüllt werden sollten, in Bezug auf die Handlungsalternativen im Konflikt. Gemäß der ursprünglichen Definition von Jameton aus dem Jahr 1984, resultiert moralischer Disstress durch die Limitation des persönlichen, als richtig angesehenen, moralischen Handelns durch institutionelle Rahmenbedingungen, sodass eine Person nicht so handeln kann, wie sie es in moralischer Hinsicht für richtig hält.¹²¹ Zudem merkt Jameton an, dass moralischer Disstress und moralische Dilemmata zusammenhängen. In diesem Rahmen geht es zwar dann nicht um das klassische moralische Dilemma, in welchem verschiedene Werte mit den Handlungsalternativen korrelieren, sondern es besteht eine Dilemmasituation zwischen dem Wissen einer Person, wie sie richtig zu handeln hat und den bestehenden Hindernissen der institutionellen Rahmenbedingungen sowie Meinungen und Einstellungen anderer Personen bezogen auf die durchzuführende Handlung.¹²²

Wilkinson führt Jametons Definition näher aus, indem sie moralischen Disstress als psychisches Ungleichgewicht, ausgelöst durch eine Verletzung der eigenen Moralvorstellungen,

opportunities for moral education, in: *Journal of Moral Education*, 48/2, 2019, S. 199-213.; Bow, Steven M.A./Schröder-Bäck, Peter/Norcliffe-Brown, Dominic/Wilson, James/Tahzib, Farhang: *Moral distress and injury in the public health professional workforce during the COVID-19 pandemic*, in: *Journal of Public Health*, fdad010, 2023, S. 1-9.; Zimmermann, Stuttgart, 2022.

¹¹⁷ Vgl. Thunman, Elin: *Coping With Moral Stress in the Swedish Public Services*, in: *Nordic journal of working life studies*, 6/3, September 2016, S. 59-77.

¹¹⁸ Um eine genauere Abgrenzung des Begriffs „moralischer Stress“ vorzunehmen sowie die Stringenz der vorliegenden Arbeit sicherzustellen, wird der Begriff im Folgenden als „moralischer Disstress“, in Anlehnung an die in Kapitel 2.3.1 beschriebene Definition von negativem Stress von Selye verwendet. Zudem gibt diese Bezeichnung die Bedeutung des englischen Begriffes „moral distress“ genauer wieder.

¹¹⁹ Vgl. Fourie, Carina: *Who is experiencing what kind of moral distress? Dinstinctions for moving from a narrow to a broad definition of moral distress*, in: *AMA Journal of Ethics*, 19/6, Juni 2017, S. 578-584. S. 578-581.

¹²⁰ Vgl. Jameton, Andrew: *Dilemmas of Moral Distress: Moral Responsibility and Nursing Practice*, in: *AW-HONNS Clin Issues Perinat Womens Health Nurs*, 4/4, 1993, S. 542-551. S. 542.

¹²¹ Vgl. Kühlmeyer et al., 2020, S. 1485.; Morley, Georgina/Ives, Jonathan/Bradbury-Jones, Caroline/Irvine, Fiona: *What is 'moral distress'? A narrative synthesis of the literature*, in: *Nursing Ethics*, 2019, 26/3, S. 646-662. S. 647.

¹²² Vgl. Jameton, 1993, S. 544.

durch situative Zwänge induziert, die ein Handeln nach den eigenen Vorstellungen unmöglich machen, beschreibt.¹²³

Hanna hingegen fasst den Begriff weiter und versteht moralischen Disstress in Verbindung mit moralischer Unsicherheit und moralischen Konflikten.¹²⁴

Fourie definiert moralischen Disstress als psychische Reaktion auf moralische Herausforderungen.¹²⁵

Auch Jameton ergänzt seine Definition im Jahr 2013, um die Unfähigkeit moralischer Bedenken bzgl. gesellschaftlicher Praktiken äußern zu können.¹²⁶ Moralischer Disstress bezieht sich nicht immer auf eigene Handlungen, sondern kann auch durch die individuelle Empfindung einer moralischen Grenzüberschreitung bezogen auf das Verhalten anderer Personen entstehen.¹²⁷ Hier ist jedoch anzumerken, dass nicht jede moralische Herausforderung zu moralischem Disstress führt. Meist besteht zunächst eine moralische Frustration, wenn getroffene Handlungen nicht zu einer Lösung von moralischen Herausforderungen führen. Die Entstehung von moralischem Disstress ist somit eine Steigerungsform von moralischer Frustration.¹²⁸ Ferner ist nach Howe moralischer Disstress auch als Warnsignal zu sehen, da durch diesen moralische Konflikte frühzeitig identifiziert und gelöst werden können, ohne, dass aus diesen ein Schaden erwächst.¹²⁹

4.3. Allgemeine Auslöser für moralischen Disstress¹³⁰

Aus der Literatur gehen verschiedene Auslöser für moralischen Disstress hervor. Bezogen auf Erkenntnisse des medizinischen Bereichs fasst Corley die Hauptgründe für moralischen Disstress bezogen auf das Pflegepersonal zusammen. So führt das Leid der Patienten in Form von Schmerzen, die Behandlung von Patienten als Objekte, aufgrund der geltenden Regelungen, Vorgaben durch die Gesundheitspolitik, die medizinische Verlängerung des

¹²³ Vgl. Wilkinson, 1987, S. 16.

¹²⁴ Vgl. Kühlmeyer et al., 2020, S. 1485.

¹²⁵ Vgl. Fourie, 2015, S. 97.

¹²⁶ Vgl. Jameton, Andrew: *a reflection on moral distress in nursing together with current application of the concept*, in: *Bioethical Inquiry*, 10, September 2013, S. 297-308. S. 297.

¹²⁷ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 53.

¹²⁸ Vgl. Ebd., S. 52f.

¹²⁹ Vgl. Howe, Edmund G.: *Fourteen Important Concepts Regarding Moral Distress*, in: *The Journal of Clinical Ethics*, 28/1, 2017, S. 3-17. S. 3.

¹³⁰ Die im Folgenden beschriebenen Auslöser bieten lediglich einen Überblick über das Spektrum an möglichen Ursachen für moralischen Disstress. Die Aufzählung hat aus zeit- und platzbedingten Gründen keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Sterbens von Patienten, ohne die Familie miteinzubinden, unzureichende Personalausstattung, Definition des Hirntods und die Kostendämpfung in den meisten Fällen zu moralischem Disstress auf Seiten der Pfleger.¹³¹ Auch wenn die meisten Auslöser und Ursachen für moralischen Disstress auf medizinischen Studien beruhen, sind einige identifizierte Ursachen adaptierbar auf andere Bereiche, da sie nicht zwingend in jedem Fall etwas mit Medizin und Pflege zu tun haben. Abbildung vier fasst die im Folgenden beschriebenen und für das Thema relevanten Auslöser zusammen.

Mögliche Auslöser für moralischen Disstress		
constraint-distress		uncertainty-distress
Interne Zwänge	Externe Zwänge	
<ul style="list-style-type: none"> • Mangelndes Selbstvertrauen • Mangelnder Mut • Selbstzweifel • Übermäßige Angst • Mangelnde Courage • Persönliche Wissens- und Kompetenzdefizite • Überforderung • Negative Gefühle durch Verhalten Anderer • Angst vor negativer Verurteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgaben • Richtlinien • Zeitmangel • Zeitdruck • Fehlende Hilfsmittel • Inkompetenz der Kollegen • Hierarchische Struktur • Unzureichende Kommunikation • Unkollegiales Verhalten • Unfreundliches Verhalten von Kunden/Patienten • Patriarchalische Ideale • Arbeitsatmosphäre • Gelebte Arbeitskultur • Fehlende Unterstützung durch das Team • Unsensible Kommentare von Kollegen • Kostensenkung • Politische Einflüsse 	<ul style="list-style-type: none"> • Moralische Konflikte/Dilemmata • Wissensmangel • Generelle Unsicherheit • Unvorhersehbare Konsequenzen von Entscheidungen • Situativer Kontrollverlust • Entscheiden zwischen als schlecht empfundenen Wahlmöglichkeiten • Fehlende Sicherheit • Rechtliche Bedenken

Abbildung 4: Auswahl an Auslösern für moralischen Disstress¹³²

¹³¹ Vgl. Corley, Marc C: *Nurse Moral Distress: A Proposed Theory and Research Agenda*, in: *Nursing Ethics*, 9/6, 2002, S. 636-650. S. 639.

¹³² Eigene Darstellung: Die literarischen Quellen der in der Abbildung genannten Auslöser befinden sich im zugehörigen Text (Kapitel 4.3.). Zudem enthält die Abbildung lediglich die aus Sicht der Autorin adaptierbaren Auslöser, so sind im Text noch weitere Auslöser spezifisch für den medizinischen Bereich beschrieben.

Nach Fourie kann moralischer Disstress durch Zwänge (*constraint-distress*¹³³) oder durch verschiedene, in moralischer Hinsicht herausfordernde, Situationen, die eine gewisse Handlungsunsicherheit begünstigen (*uncertainty-distress*¹³⁴), wie bspw. moralische Konflikte, Dilemmata und generelle Unsicherheit, entstehen.¹³⁵ So fanden Kada und Lesnik im Rahmen einer qualitativen Studie mit examinieren Pflegekräften in einem Pflegeheim heraus, dass die häufigsten Gründe für *uncertainty-distress* Wissensmangel, die mangelnde Erreichbarkeit eines Arztes sowie das fehlende Wissen über den Willen des Patienten am Ende seines Lebens sind. Darüber hinaus identifizierten Kada und Lesnik als äußere Zwänge im Rahmen von *constraint-distress* u.a. Entscheidungen durch Angehörige und Ärzte, Vorgaben, Zeitmangel, fehlende Hilfsmittel und die Inkompetenz von Kollegen.¹³⁶

Hinzukommt, dass neben äußeren Zwängen, wie bspw. unzureichender Kommunikation, unkollegialem Verhalten, die bestehende hierarchische Struktur sowie bestehende und zu befolgende Richtlinien, auch innere Zwänge, Auslöser für moralischen Disstress sein können. Beispiele hierfür sind mangelndes Selbstvertrauen und Mut, Selbstzweifel und übermäßige Angst, im medizinischen Bereich die Unfähigkeit mit Leid umzugehen sowie religiöse und spirituelle Konflikte.¹³⁷ Weiterhin können mangelnde Courage, persönliche Wissens- und Kompetenzdefizite, Überforderung oder negative Gefühle, wenn bspw. die Patienten ein aggressives und unfreundliches Verhalten zeigen, moralischen Disstress auslösen.¹³⁸

So ist bspw. bei Einsatzkräften bekannt, dass die dort herrschenden hierarchischen und patriarchalischen Ideale hinderlich für die Verarbeitung von menschlichen Grenzerlebnissen und Lösung moralischer Konflikte sind. Hiermit geht häufig die Angst vor negativer Verurteilung durch andere Personen einher, welche sogleich die Bereitschaft zur

¹³³ Im weiteren Verlauf der Arbeit werden hier jeweils die englischen Begriffe verwendet, da es keine passende deutsche Übersetzung gibt, die die Bedeutung umfänglich abdeckt.

¹³⁴ Ebd.

¹³⁵ Vgl. Fourie, 2015, S. 96.; Fourie, 2017, S. 579-580.

¹³⁶ Vgl. Kada, Olivia/Lesnik, Tanja: *Facetten von „moral distress“ im Pflegeheim – Eine qualitative Studie mit examinieren Pflegekräften*, in: Zeitschrift für Gerontologie+Geriatric, 2019/8, S. 743-750. S.745f., 748.

¹³⁷ Vgl. McCarthy, Joan/Gastmans, Chris: *Moral Distress: A Review of the argument-based nursing ethics literature*, in: Nursing Ethics, 22/1, 2015, S. 131-152. S. 132.; Bruce, CR/Miller, SM/Zimmermann, JL, 2015, zitiert nach: Mealer, Meredith/Moss, Marc: *Moral Distress in ICU nurses*, in: Intensive Care Med, 2016/42, S. 1615-1617. S. 1615f.; Kopala, Beverly/Burkhart, Lisa, 2005, zitiert nach: McCarthy, Joan/Gastmans, Chris: *Moral Distress: A Review of the argument-based nursing ethics literature*, in: Nursing Ethics, 22/1, 2015, S. 131-152. S. 137.; McCarthy, Joan/Deady, Rick: *moral distress reconsidered*, in: Nursing Ethics, 15/2, März 2008, S. 254-262. S. 254.

¹³⁸ Vgl. Kada/Lesnik, 2019, S. 747.

Aufarbeitung der resultierenden traumatischen Situation hemmt und moralische Konflikte unter Umständen entstehen lässt.¹³⁹

Zudem können die jeweilige Arbeitsatmosphäre und gelebte Arbeitskultur vor Ort die Unterdrückung von Emotionen, aufgrund der Angst schwach zu wirken, zur Folge haben.¹⁴⁰

Weiterhin können die fehlende Unterstützung des Teams und unsensible Kommentare von Mitarbeitern moralischen Disstress weiter begünstigen.¹⁴¹

Anknüpfend an Jametons Definition von moralischem Disstress, ausgelöst durch institutionelle Rahmenbedingungen, können der Fokus auf messbare Ergebnisse, ungleiche Behandlung und Bezahlung der Mitarbeiter (hier von Arzt und Pflegepersonal), das Abwälzen von emotionaler Arbeit auf andere Mitarbeiter (hier auf das Pflegepersonal), Machtgefälle und ökonomische sowie politische Strukturen, wie Kostensenkungen im Rahmen der ökonomischen Effizienz, Ursachen für die Entstehung von moralischem Disstress sein.¹⁴² Ergänzend können Kontrollverlust über eine Situation, unvorhersehbare Konsequenzen von Entscheidungen sowie das Entscheiden zwischen als schlecht empfundenen Wahlmöglichkeiten, aber auch der Zwang im Team zusammenzuarbeiten, zu moralischem Disstress beitragen.¹⁴³ Ebenfalls können fehlende Unterstützung und Sicherheit, Zeitdruck sowie Bedenken in rechtlicher Hinsicht bzgl. einer Situation Ursachen sein.¹⁴⁴

4.4. Gefahren von moralischem Disstress

4.4.1. Auswirkungen im Allgemeinen

In Abhängigkeit von dem bestehenden moralischen Konflikt oder Ereignis können die Auswirkungen unterschiedlich intensiv ausfallen und auch zu Erkrankungen führen.¹⁴⁵

¹³⁹ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 44.

¹⁴⁰ Vgl. Heinrich, Natalie J./Dodek, Peter M./Gladstone, Emilie/Alden, Lynn/Keenan, Sean P./Reynolds, Steven/Rodney, Patricia: *Consequences of Moral Distress in the Intensive Care Unit: A Qualitative Study*, in: American Journal of critical care, 26/4, Juli 2017, S. e48-e57. S. e51.

¹⁴¹ Vgl. Heinrich et al., 2017, S. e52.

¹⁴² Vgl. Jameton, Andrew, 1993, zitiert nach: McCarthy, Joan/Gastmans, Chris: *Moral Distress: A Review of the argument-based nursing ethics literature*, in: Nursing Ethics, 22/1, 2015, S. 131-152. S. 136.; Pauly, Bernadette/Varcoe, Colleen/Storch, Janet/Newton, Lorelei: *Registered Nurses' Perceptions of Moral Distress and Ethical Climate*, in: Nursing Ethics, 16/5, September 2009, S. 561-573. S. 562.

¹⁴³ Vgl. Corley, 2002, S. 643.; Lützn, Kim/Cronqvist, Agenta/Magnusson, Annabella/Andersson, Lars: *Moral Stress: synthesis of a concept*, in: Nursing Ethics, 10/3, Mai 2003, S. 312-322. S. 312.

¹⁴⁴ Vgl. Kopala/Burkhart, 2005, zitiert nach: McCarthy/Gastmans, 2015, S. 137.; McCarthy, Joan/Deady, Rick, 2008, S. 256.; Jameton, 2013, S. 298.

¹⁴⁵ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 52.

Hier wird ähnlich, wie bei Symptomen von Disstress, zwischen physiologischen Symptomen und psychologischen, bzw. emotionalen Auswirkungen, unterschieden. So können Kopfschmerzen, Panikattacken, Übelkeit und Erbrechen, Herzstolpern und Schlafstörungen Konsequenzen von bestehendem moralischem Disstress sein. Auf emotionaler Ebene kann sich moralischer Disstress in Form von Wut, Schuld, innere Abstumpfung und Frustration äußern.¹⁴⁶

Wenn viele Situationen, in welchen moralischer Disstress ausgelöst wird, bestehen und dieser nicht bewältigt wird, kann dies weitere negative Auswirkungen haben, da jeder ungelöste moralische Disstress Residuen hinterlässt, welche dazu führen, dass sich der moralische Disstress additiv aufbaut, aber auch die Reaktionen auf weiteren moralischen Disstress immer stärker ausfallen. In diesem Zusammenhang bezieht sich Schrems auf Hamric und Epstein, welche das beschriebene Phänomen als Crescendo-Effekt bezeichnen.¹⁴⁷ Der Begriff „crescendo“ kommt ursprünglich aus dem Bereich der Musik und bezeichnet die Steigerung der Lautstärke innerhalb eines Musikstückes.¹⁴⁸ Abbildung fünf macht den beschriebenen Crescendo-Effekt anhand einer Grafik deutlich.

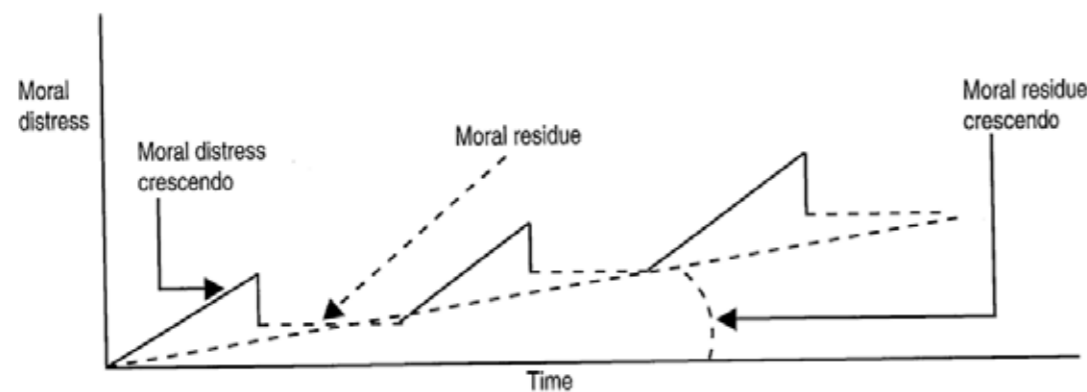


Abbildung 5: Crescendo-Effekt bezogen auf das Erleben von moralischem Disstress¹⁴⁹

¹⁴⁶ Vgl. Hamric, Ann B./Davis, Walter S./Childress, Marcia Day, 2006, zitiert nach: Fantus, Sophia/Cole, Rebecca/Hawkins, Lataya: "The hierarchy is your constraint": a qualitative investigation of social workers' moral distress across a U.S. health system, in: Social Work in Health Care, 61/6-8, 2022, S. 387-411. S. 389.; Henrich et al., 2017, S. e51.

¹⁴⁷ Vgl. Schrems, Berta: *Moralischer Stress im Gesundheitswesen – Theoretische Grundlagen und empirische Erkenntnisse im Überblick*, in: Eisele, Colombine (Hrsg.): *Moralischer Stress in der Pflege – Auseinandersetzung mit ethischen Dilemmasituationen*, Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2017, S. 11-27. S. 15.

¹⁴⁸ Vgl. Cambridge Dictionary: *Crescendo*, in: Cambridge University Press and Assessment, ohne Datum [online] <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/crescendo> [31.05.2023].

¹⁴⁹ Entnommen aus: Nofziger, Debra: *Staff Perspective: Moral Distress, Residue, and the Crescendo Effect – Understanding the Potential Impact of the Extended Covid-19 Crisis*, in: Uniformed Service University, Center of Deployment Psyche, 17.06.2020 [online] <https://deploymentpsych.org/blog/staff-perspective-moral-distress-residue-and-crescendo-effect-understanding-potential-impact> [31.05.2023].

Die Ordinate bildet den Umfang des jeweils empfundenen moralischen Disstress ab und die Abszisse zeigt den zeitlichen Verlauf. Man kann erkennen, dass nach jeder Situation, in welcher moralischer Disstress immer ein Teil des ursprünglichen moralischen Disstresses bestehen bleibt und dieser sich im Laufe der Zeit durch weiteren empfundenen moralischen Disstress aufbaut. So steigt die Belastung durch moralischen Disstress im Laufe der Zeit linear an, aber auch die Reaktionen auf den situativ bestehenden, moralischen Disstress nehmen ein immer größer werdendes Ausmaß an. Insbesondere im beruflichen Kontext kann nicht bewältigter moralischer Disstress dazu führen, dass Mitarbeiter moralisch schwierige Situationen, die moralischen Disstress auslösen können, versuchen zu vermeiden. Zudem kann moralischer Disstress mit nachlassender Arbeitsleistung durch einen generellen Rückzug aus dem Arbeitsumfeld einhergehen.¹⁵⁰

4.4.2. Moralische Verletzungen

Die Verletzung von individuellen Wert- und Moralvorstellungen durch traumatische Ereignisse wird als moralische Verletzung bezeichnet. In Abgrenzung zu moralischem Disstress handelt es sich bei moralischen Verletzungen meist um tieferliegende Erschütterungen innerer Strukturen, welche die Handlungsfähigkeit beeinflussen können. Somit können moralische Verletzungen die Folge von moralischem Disstress und moralischer Frustration sein.¹⁵¹ (Abbildung sechs)



Abbildung 6: Zusammenhang moralische/r Frustration, Disstress und Verletzung¹⁵²

Ferner besteht ein Unterschied darin, ob die moralische Verletzung durch das eigene Fehlverhalten oder das eines anderen entstanden ist.¹⁵³ Shay unterscheidet bzgl. moralischer Verletzungen ebenfalls zwischen einer legitimen Autorität, die nicht moralisch richtig gehandelt hat, und einem selbst.¹⁵⁴ Ist die moralische Verletzung durch Fehlverhalten von anderen

¹⁵⁰ Vgl. Heinrich et al., 2017, S. e51.; Rushton, CH./Caldwell, M./Kurtz, M., 2016, zitiert nach: Mealer, Meredith/Moss, Marc: *Moral Distress in ICU nurses*, in: Intensive Care Med, 2016/42, S.1615-1617. S. 1615.

¹⁵¹ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 53.; Williams, Roger D./Brundage, Jessica A./Williams, Erin B.: *Moral Injury in Times of COVID-19*, in: Journal of Health Service Psychology, 2020/46, S. 65-69. S. 66.

¹⁵² Eigene Darstellung in Anlehnung an: Zimmermann, 2022, S. 52f.

¹⁵³ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 52, 55.

¹⁵⁴ Vgl. Shay, Jonathan: *Moral Injury*, in: Psychoanalytic Psychology, 31/2, 2014, S. 182-191. Abstract.

Personen entstanden, steht meistens Zorn und Wut im Vordergrund, wohingegen bei Eigenverschulden meist Schuld und Scham die Empfindungen der betroffenen Person kennzeichnen.¹⁵⁵

Zudem stehen moralische Verletzungen meist in Verbindung mit dem Verlust der eigenen moralischen Integrität.¹⁵⁶ Integrität wird in der Etymologie in Zusammenhang mit „Vollständigkeit“ und „Unberührtheit“ gesehen. Des Weiteren geht es hierbei um die Selbstbindung an die eigene Moralvorstellung sowie einer entsprechenden Handlung nach dieser. Bertino stellt jedoch klar, dass, aufgrund der existierenden moralischen Konflikte, es einer Person möglich sein kann von ihrer moralischen Selbstbindung abzuweichen, jedoch nur so lange, wie die folgende Handlung keine Interpretation der Heuchelei, Täuschung, Selbsttäuschung oder Willensschwäche zulässt.¹⁵⁷

Neben dem Gefühl des Verlusts der eigenen moralischen Integrität kann zudem das Selbstvertrauen sowie das Vertrauen in die Führung und in das gesamte System beeinträchtigt werden. Zudem kann ein Gefühl von Verrat mit moralischen Verletzungen einhergehen. In der Folge kann dies, wie bereits oben beschrieben, bedeuten, dass die betroffene Person an einem Burnout erkrankt und infolgedessen den Beruf aufgibt.¹⁵⁸

4.4.3. Entstehung von psychischen Erkrankungen

Regelmäßig wiederkehrender unbewältigter moralischer Disstress, in der Literatur auch als moralischer Rückstand bezeichnet, erhöht das Risiko der Entstehung von dauerhaften psychischen Schäden.¹⁵⁹ Ein Beispiel hierfür ist die Entstehung eines Burnouts.¹⁶⁰ Das Burnout-Syndrom ist im Rahmen der ICD-11 der World Health Organization (WHO) unter Code

¹⁵⁵ Vgl. Zimmermann, 2022, S. 55f.; British Medical Association (BMA) (Hrsg.): *Moral distress and moral injury – Recognising and tackling it for UK doctors*, London: BMA, 2021, S. 3.

¹⁵⁶ Vgl. Williams et. al, 2020, S. 66.

¹⁵⁷ Vgl. Bertino, Andrea C.: *Vom Zeichen-Setzen. Moralische Integrität und ethische Souveränität*, in: Bertino, Andrea (Hrsg.)/Poljakova, Ekaterina (Hrsg.)/Rupschus, Andreas (Hrsg.)/Alberts, Benjamin (Hrsg.): *Zur Philosophie der Orientierung*, Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2016, S. 247-260. S. 252-254.

¹⁵⁸ Vgl. Williams et. al, 2020, S. 66.; BMA, 2021, S. 3.

¹⁵⁹ Vgl. Maiden, Jeanne/Georges, Jane M/Connelly, Cynthia D., 2011, zitiert nach: Fantus, Sophia/Cole, Rebecca/Hawkins, Lataya: *“The hierarchy is your constraint”: a qualitative investigation of social workers’ moral distress across a U.S. health system*, in: *Social Work in Health Care*, 61/6-8, 2022, S. 387-411. S. 389.; Meltzer, L./Huckabay, L., 2004, zitiert nach: Fantus, Sophia/Cole, Rebecca/Hawkins, Lataya: *“The hierarchy is your constraint”: a qualitative investigation of social workers’ moral distress across a U.S. health system*, in: *Social Work in Health Care*, 61/6-8, 2022, S. 387-411. S. 389

¹⁶⁰ Vgl. Jameton, Andrew, 1993, zitiert nach: McCarthy, Joan/Gastmans, Chris: *Moral Distress: A Review of the argument-based nursing ethics literature*, in: *Nursing Ethics*, 22/1, 2015, S. 131-152. S. 136.

QD85 näher beschrieben. So handelt es sich hierbei um eine mögliche Folge von chronischem beruflichem Stress.¹⁶¹

4.5. Bestehende Konzepte zur Prävention von moralischem Disstress

In der Literatur existieren bereits spezifische Präventionsmaßnahmen gegen moralischen Disstress. Einige dieser sind bereits erprobt, andere jedoch nicht.

So wurden in Bezug auf Einsatzkräfte verschiedene Präventionsmaßnahmen entwickelt.¹⁶²

Im Rahmen der Prävention von moralischen Verletzungen sollte die Schärfung des Bewusstseins für moralische Konfliktsituationen und die ethische Bewertungs- und Entscheidungssicherheit sowie die entsprechende Handlungsfähigkeit Zielrichtung sein.¹⁶³

Um die Entwicklung von psychischen Erkrankungen aufgrund von moralischen Verletzungen zu verhindern, ist die Inanspruchnahme eines sozialen Unterstützungssystems zur Verarbeitung der bestehenden Gründe für die moralische Verletzung wichtig. Ferner beeinflusst das Verhalten des Gesamtumfelds einer Person den Umgang mit moralischen Verletzungen.¹⁶⁴

Darüber hinaus nannten Ärzte und Pflegepersonal im Rahmen einer kanadischen Studie zum Thema moralischer Disstress auf Intensivstationen, dass die Thematisierung und Nachbesprechung von moralisch schwierigen Situationen und Konflikten innerhalb des Teams oder mit Kollegen Abhilfe bei moralischem Disstress schaffen kann. Zudem kann die Versicherung einer vorgesetzten Person, hier eines Arztes gegenüber einem Pflegenden, dass ihn keine Schuld an der Situation trifft, den entstandenen moralischen Disstress verringern.¹⁶⁵

Ergänzend beschreiben Pflegekräfte innerhalb der qualitativen Studie von Kada und Lesnik, dass ihnen bei der Vermeidung bzw. Bewältigung von moralischem Disstress bereits jetzt das Team sowie die Ärzte, die Berufserfahrung und positive Rückmeldungen von Patienten und deren Angehörigen, das Planen der Behandlung im Voraus, ähnlich einer Patientenverfügung, sowie bereits bestehende Fort- und Weiterbildungen helfen. Als mögliche Maßnahmen wurden weitere Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Teilzeitbeschäftigung,

¹⁶¹ Vgl. World Health Organization (WHO): ICD-11, Stand 01/2023 [online] <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281> [27.05.2023].

¹⁶² Vgl. Zimmermann, 2022, S. 66f.

¹⁶³ Vgl. Ebd., S. 67.

¹⁶⁴ Vgl. Ebd., S. 53.

¹⁶⁵ Vgl. Heinrich et al., 2017, S. e51.

Personalaufstockungen und Ethikcafés genannt.¹⁶⁶ Ethikcafés gibt es häufig im medizinischen Bereich. Hier besteht die Möglichkeit des gemeinsamen Austausches mit Kollegen oder anderen Interessenten über medizinethische Fragestellungen in einer lockeren Atmosphäre, wie in einem Café.¹⁶⁷

Im Rahmen ihrer integrativen Literaturübersicht arbeiteten Amos und Epstein heraus, dass in den meisten Fällen Workshops und Weiterbildungen als Möglichkeit der Prävention von moralischem Distress genannt wurden. Diese beinhalten die Nachbesprechung von belastenden Situationen, Fallbeispiele und Rollenspiele sowie die Entwicklung einer Strategie zum Umgang mit moralischem Distress. Darüber hinaus kann Supervision hilfreich sein. In diesem Zusammenhang wurde in den meisten Fällen von offenen Diskussionen und Nachbesprechungen von belastenden Situationen beschrieben.¹⁶⁸

Schließlich ist es bei der Auswahl von Präventionsmaßnahmen wichtig, dass der Auslöser für den moralischen Distress in einer spezifischen Situation identifiziert werden kann.¹⁶⁹

Daran anknüpfend entwickelte die American Association of Critical-Care Nurses (AACN) die “4A’s to Rise Above Moral Distress” – “Ask, Affirm, Assess, Act”. Übersetzt heißt das Fragen, Bestätigen, Bewerten, Handeln. Im ersten Schritt geht es um die generelle Identifizierung von moralischem Distress. Hierbei kann der Abgleich von eigenen Symptomen mit für moralischen Distress typischen Symptomen in Bezug auf physische, emotionale, verhaltensbezogene und spirituelle Reaktionen auf moralischen Distress ein Anhaltspunkt sein.¹⁷⁰

Im nächsten Schritt geht es darum, sich über die Wichtigkeit der Behandlung für das private und berufliche Umfeld klar zu werden.¹⁷¹

¹⁶⁶ Vgl. Kada/Lesnik, 2019, S. 748f.; Otten, Thomas/Meier, Stefan: *Advance Care Planning: Ein Fallbeispiel*, in: *Rheinisches Ärzteblatt*, 2021/9, S.22-23. S. 22.

¹⁶⁷ Vgl. Maier, Marcel: *Ethische Intervention als Element der betrieblichen Gesundheitsförderung – Die Wirksamkeit von „Ethik-Cafés“ bei Pflege- und Nicht-Pflegepersonal in der geriatrischen Langzeitpflege*, Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2014, S. 97.

¹⁶⁸ Vgl. Amos, Vanessa K/Epstein, Elizabeth: *Moral distress interventions: An integrative literature review*, in: *Nursing Ethics*, 29/3, 2022, S. 582-607. S. 598, 600.

¹⁶⁹ Vgl. Morley et al., 2019, S. 660.

¹⁷⁰ Vgl. Rushton, Cynda H./Westphal, Christine G./Wavra, Teresa A./Campbell, Gladys M./Delgado, Sarah/Heath, E. Janie/Jeffers, Brenda Recchia/Tamburri, Linda M.: *The 4 A’s to Rise Above Moral Distress*, ohne Ort: AACN, 2004, S. 2f.

¹⁷¹ Vgl. Rushton et al., 2004, S. 2, 4.

Die Identifizierung der spezifischen Auslöser des moralischen Distresses sowie dessen Ausprägung und die finale Entscheidung zur Handlung stehen im dritten Schritt im Vordergrund.¹⁷²

Ferner geht es im letzten Schritt um die Behandlung des bestehenden moralischen Distresses, welcher die Vorbereitung und Durchführung von Bewältigungsstrategien angepasst auf die jeweiligen Auslöser von moralischem Distress im beruflichen Umfeld umfasst. Die vorgeschlagene Behandlung beinhaltet die Verbesserung des persönlichen Wohlbefindens, den Aufbau eines Unterstützungsnetzwerkes, die Inanspruchnahme von externen Unterstützungsmaßnahmen und mit deren Hilfe das Aufgreifen und Aufarbeiten von spezifischen Belastungssituationen. Zuletzt geht es darum, die erreichten Veränderungen beizubehalten.¹⁷³ Schließlich sollte die Individualität der Maßnahme beachtet werden, da Stressreaktionen ebenfalls individuell sind, weil es in den meisten Fällen nicht auf die Situation ankommt, sondern auf die individuellen Bewältigungsmöglichkeiten einer Person.

5. Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass insbesondere destruktive Konflikte eine Ursache für die Stressentstehung sein können. Des Weiteren können Konflikte anhand bestehender Konfliktarten näher analysiert und kategorisiert werden.

Generell handelt es sich bei Stress um eine Überlastungssituation, in welcher keine Balance zwischen persönlichen Ressourcen und den bestehenden Anforderungen besteht. Ferner ist zu beachten, dass es nicht die belastende Situation ist, die für die Stressentstehung verantwortlich ist, sondern die jeweilige individuelle Stressreaktion einer Person auf bestehende Reize bzw. Stressoren. Stressreaktionen sind individuell und von den zur Verfügung stehenden Bewältigungsmöglichkeiten eines Menschen abhängig, welche vor allem mit den jeweiligen psychischen und physischen sowie sozialen, emotionalen und kognitiven Kompetenzen eines Menschen zusammenhängen. So bewertet und bewältigt jeder Mensch belastende Situationen anders. Hieraus folgt, dass Stress, in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Bewältigungsmöglichkeiten, einen negativen (Distress) und positiven (Eustress) Einfluss auf einen Menschen haben kann. Während Eustress eine motivierende Wirkung hat, sind die Folgen von Distress in den meisten Fällen negative Emotionen, Überforderung und Handlungsunfähigkeit sowie psychische Erkrankungen. Wie stark sich der empfundene

¹⁷² Vgl. Rushton et al., 2004, S. 2, 4-7.

¹⁷³ Vgl. Ebd., S. 2, 8-11.

Stress auf die Gesundheit auswirkt, hängt von der Intensität der Stressreaktion und ihrer Dauer ab. Insbesondere im beruflichen Kontext ist das Stresspotenzial hoch. Hier spielen psychische, soziale und die Organisation betreffende Belastungsfaktoren eine Rolle. Um schwerwiegende Folgen von Stressreaktionen vermeiden zu können, ist die Stressbewältigung von großer Bedeutung.

Moralischer Disstress ist eine Form von Stressempfinden, welcher auftritt, wenn ein Handeln nach den eigenen Moralvorstellungen, aufgrund verschiedener Barrieren, wie bspw. interne und externe Zwänge oder generelle Handlungsunsicherheiten, nicht möglich sind. Hierbei stehen die eigenen Moralvorstellungen in Form von Moralnormen, welche verschiedene Normen und Werte erfassen, im Vordergrund. Ein Abweichen von der eigenen Moralvorstellungen ist, aufgrund der tiefen Verankerung von Normen und Werten beginnend in der Kindheit durch Erziehung und Leitbilder sowie der Bewertungen durch die Gesellschaft, nur schwer möglich, obwohl die Reflexion der eigenen Normen eine große Bedeutung zugesprochen wird.

Ferner ist moralischer Disstress, wie auch der klassische Stress, individuell und somit auch nicht verallgemeinerbar, da im Rahmen der Stressreaktion auch hier die bestehenden Bewältigungsmöglichkeiten ausschlaggebend sind. Wird moralischer Disstress nicht bewältigt, kann es dazu kommen, dass dieser von Stressreaktion zu Stressreaktion wächst und einen Rückstand bildet, durch welchen weitere, durch moralischen Disstress induzierte, Reaktionen stärker ausfallen (Crescendo-Effekt). Zudem besteht die Gefahr, dass moralische Verletzungen entstehen können, welche mit dem Verlust der moralischen Integrität einhergehen und die psychische Gesundheit beeinträchtigen können. So steigt die Wahrscheinlichkeit für die betroffene Person an einem Burnout zu erkranken.

Wie auch beim klassischen Stress, gilt es die gesundheitlichen Folgen von moralischem Disstress durch ausgewählte Präventionsmaßnahmen zu verhindern. Hierzu gibt es bereits verschiedene Ansätze, die jedoch individuell auf die jeweilige Person, deren Stressreaktion und die Stressoren abgestimmt werden sollten, um wirkungsvoll zu sein.

Bezogen auf die öffentliche Verwaltung spielt auch hier eine in moralischer Hinsicht gute Aufgabenerfüllung, losgelöst von der Umsetzung und Durchsetzung von Recht und Gesetz, eine Rolle. Insbesondere, wenn es um die physische Gesundheit oder Sicherheit von Menschen geht, ist Ethik in der Verwaltung relevant. Sodann ist es wahrscheinlich, dass die, bereits in der Literatur untersuchten, Katalysatoren für moralischen Disstress auch in der öffentlichen Verwaltung eine Rolle spielen und die Mitarbeiter nachhaltig belasten. Aus

diesem Grund werden im Folgenden verschiedene aktuelle Belastungsfaktoren auf deren Zusammenhang mit der Entstehung von moralischem Disstress untersucht.

6. Moralischer Stress in der öffentlichen Verwaltung

6.1. Allgemeine Herausforderungen in der Entscheidungsfindung der öffentlichen Verwaltung

Die Entscheidungsfindung und Urteilsbildung von Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung werden, nicht nur durch das geltende Gesetz beeinflusst, sondern setzen ebenfalls die individuelle Beurteilung von einzelnen Fällen sowie die Fähigkeit zur fallspezifischen Unterscheidung zwischen Routine und Ausnahme sowie besonderen und normalen Herausforderungen voraus. Ferner beinhaltet der Prozess der Entscheidungsfindung auch die Einschätzung der Folgen des eigenen Handelns oder Unterlassens.¹⁷⁴

Hinzukommen weitere Einflussfaktoren auf die Arbeit der Verwaltungsmitarbeiter, wie bspw. durch die politischen Gremien. Zur Erreichung des Ziels der Verwaltung nach Integrität, also nach dem Handeln nach dem Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs.1 Grundgesetz (GG) und Professionalität, sollte die Politik im Rahmen von Fachfragen sowie rechtsstaatlicher Grundsätze keine Möglichkeit der Beeinflussung haben. So entsteht ein Spannungsfeld zwischen der Bürgerbeteiligung im Rahmen der zu erfüllenden demokratischen Grundsätze und der Eigenstabilität der Institution Verwaltung. Hierbei gilt es zu beachten, dass ein direkter Einfluss der Bürger auf den Gesetzesvollzug nicht mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar ist, jedoch die verschiedenen Interessen der Bürger auch nicht außer Acht gelassen werden dürfen, wenn Verwaltungshandeln in die jeweiligen Lebensbereiche der Bürger eingreift. Außerdem muss zeitgleich die eigene Funktionsfähigkeit sichergestellt werden, ohne einen der oben genannten Grundsätze zu vernachlässigen.¹⁷⁵ Hieraus lässt sich schließen, dass zu einer effektiven Zielerreichung von Integrität und Professionalität eine umfangreiche reflektierte Urteilsbildung und Handlung sowie das Ausbalancieren der verschiedenen Interessengruppen und der eigenen Funktionalität mit gesetzlichen Normen, zwingend vorausgesetzt werden muss. In Abhängigkeit vom Berufsfeld in der öffentlichen Verwaltung ist die Entstehung von Stress wahrscheinlich, je nach dem in welcher Form und in welcher Differenzierung Interessen im Rahmen der Urteilsbildung zusammenkommen. Je weiter die verschiedenen Interessen auseinanderliegen, desto schwieriger

¹⁷⁴ Vgl. Seibel, 2021, S. 40f.

¹⁷⁵ Vgl. Seibel, 2021, S. 41f.

gestaltet sich der Prozess der Urteilsbildung für den Mitarbeiter, wodurch auch das Stresspotenzial ansteigen wird.

6.2. Moralische Stressoren als Auslöser für moralischen Disstress in der öffentlichen Verwaltung

Wie bereits in Kapitel 4.3 beschrieben, kann die Entstehung von moralischem Disstress insbesondere durch *constraint-distress* und *uncertainty-distress* begünstigt werden.

Im Folgenden sollen, anhand einer Gegenüberstellung der erarbeiteten Auslöser von moralischem Disstress und der aktuellen Herausforderungen und Belastungsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, Schlussfolgerungen bzgl. des Vorkommens von moralischem Disstress in der öffentlichen Verwaltung gezogen werden.

Die benannte Gegenüberstellung kann der Matrix - Abbildung acht im Anhang - entnommen werden. Die Matrix besteht aus den zuvor erarbeiteten Auslösern für moralischen Disstress, welche nach *constraint-distress* und *uncertainty-distress* kategorisiert sind. Diesen Auslösern werden in der darauffolgenden Spalte aktuelle Herausforderungen bzw. Stressoren in der öffentlichen Verwaltung zugeordnet. Zudem erfolgt eine Zuordnung der benannten Herausforderungen bzw. Stressoren zu betroffenen Ämtern, welche bei Vorkommen der Herausforderungen in dunkelgrün gekennzeichnet sind.

Ferner konnte nicht zu jedem benannten Auslöser eine entsprechend passende Herausforderung in der öffentlichen Verwaltung gefunden werden.

Einen Überblick über die im Folgenden benannten Stressoren in der öffentlichen Verwaltung, mit den entsprechend passenden moralischen Stressoren, bietet Abbildung sieben, welche ein Ausschnitt aus, der sich im Anhang befindenden Matrix ist.

Moralische Stressoren		Mögliche Stressoren in der öffentlichen Verwaltung	
Constraint-distress	Externe Zwänge	Vorgaben/Richtlinien	Gesetzesvorbehalt
			Komplexere Gesetzes-, Erlass- und Urteils-lagen
			Häufig auftretende Gerichtsurteile
		Zeitmangel	Arbeitsverdichtung
		Zeitdruck	Personalmangel
			Demografischer Wandel
		Fehlende Hilfsmittel	Fehlen geeigneter Arbeitsmittel
		Hierarchische Struktur	Hierarchischer Führungsstil
		Unfreundliches Verhalten von Kunden	Emotionsarbeit in Ämtern mit Bürgerkontakt
			Verbale und körperliche Gewalterfahrungen
	Kostensenkung	Budgetdruck	
	Politische Einflüsse	Politische Rahmenbedingungen	
		Ineffiziente Arbeitsstrukturen	
	Interne Zwänge	Übermäßige Angst	Verbale und körperliche Gewalterfahrungen
Negative Gefühle durch Verhalten anderer		Emotionsarbeit in Ämtern mit Bürgerkontakt	
Überforderung		Arbeitsverdichtung	
		Personalmangel	
Uncertainty-distress	Moralische Konflikte/Dilemmata	Institutionelle Dilemmata – Spannungsfeld Politik, Recht und Moral	
	Wissensmangel	Informationsmangel	
	Fehlende Sicherheit	Verbale und körperliche Gewalterfahrungen	
	Rechtliche Bedenken	Komplexere Gesetzes-, Erlass- und Urteils-lagen	
		Häufig auftretende Gerichtsurteile	

Abbildung 7: Gegenüberstellung der moralischen und in der öffentlichen Verwaltung bestehenden Stressoren¹⁷⁶

¹⁷⁶ Eigene Darstellung: Bei Abbildung sieben handelt es sich um einen Ausschnitt der sich im Anhang befindenden Matrix. Die entsprechenden Quellen zu den beschriebenen Stressoren sind zum einen bezogen auf die

Generell kann *uncertainty-distress* bereits durch die oben beschriebenen, allgemeinen Herausforderungen entstehen. So können gesetzliche Vorgaben und bestehende, anerkannte Moralnormen sowie außermoralische Normen im Spannungsfeld zueinanderstehen, aus welchen wiederum moralische Dilemmata entstehen können. Ein Beispiel hierfür wäre das Dilemma, wenn die angedachte gesetzliche Handlung gegen die eigene Moral oder Moralnormen verstößt oder die angedachte Handlung aus moralischer Sicht als sinnvoll zu bewerten wäre, aber gesetzlich illegal ist.¹⁷⁷ Das beschriebene Spannungsfeld betrifft die öffentliche Verwaltung ganzheitlich, da das Handeln im Rahmen der Gesetze innerhalb des *Gesetzesvorbehalts* in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz geregelt ist.¹⁷⁸ Hieraus ergibt sich ein stetig bestehendes Dilemma, da die öffentliche Verwaltung, im Rahmen des beschriebenen Spannungsfeldes, unterschiedliche Interessen, die im Zusammenhang mit verschiedenen moralischen Werten stehen, vereinen muss. Hieraus können moralische Dilemmata entstehen, da eine umfassende Erfüllung aller Werte in den meisten Fällen nicht möglich ist.¹⁷⁹ Hierbei spielen auch politische Interessen, als eine der Interessengruppen im Spannungsfeld der öffentlichen Verwaltung, eine Rolle. *Politisch vorgegebene Rahmenbedingungen* können nicht nur dem externen Zwang politischer Einflussnahme, sondern auch der Entstehung von moralischen Dilemmata, zugeordnet werden.¹⁸⁰

Ferner ergibt sich aus der Matrix, dass *Vorgaben und Richtlinien*, wie bereits oben beschrieben, aufgrund des *Gesetzesvorbehalts* zwingend angewendet werden müssen und somit Hemmnisse für die eigene moralische Entscheidungsfindung darstellen. Trappe bringt in diesem Zusammenhang die immer *komplexere Gesetzes-, Erlass- und Urteilslage* sowie die *steigende Anzahl an Gerichtsentscheidungen*, bezogen auf die Migrationsverwaltung in Zusammenhang mit moralischem Disstress, mit ein, welche eine umfassende und

moralischen Stressoren aus Kapitel 4.3 und zum anderen bezogen auf mögliche Stressoren in der öffentlichen Verwaltung im entsprechenden Text in Kapitel 6.2. zu finden.

¹⁷⁷ Vgl. Dänner, Stefanie: *Verwaltungsethik – Warum eine Ethik der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (II)*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaften, 2014, S. 59-100. S. 66.

¹⁷⁸ Vgl. Grzeszick, Bernd: *GG Art. 20 – 4. Vorbehalt des Gesetzes - a) Grundsatz und Begriffe -*, in: Dürig, Günter/ Herzog, Roman/Scholz, Rupert: *Grundgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck oHG, 99. Lieferung, 2022, Rn. 75f.

¹⁷⁹ Vgl. Thedieck, Franz/Banke, Bernd: *Öffentliche Verwaltung – ein institutionalisiertes ethisches Dilemma!?*, in: *Verwaltung und Management*, 18/5, 2012, S. 255-266. S. 255-257.

¹⁸⁰ Vgl. Hammerschmid, Gerhard/Holler, Franziska/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand: *Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen – Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkrete Reformerfahrungen und Zukunftsperspektiven*, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2016, S. 21.

verantwortungsbewusste Entscheidung erschweren bzw. unmöglich machen können.¹⁸¹ Zudem können nach der in dieser Bachelorarbeit vertretenen Meinung, Handlungsunsicherheiten begünstigt werden, da zum einen eine umfassende kognitive Erfassung der Änderungen in Abhängigkeit von der Zeit nicht möglich ist und zum anderen somit rechtliche Bedenken und Wissensmangel entstehen können.

Zeitmangel und *Zeitdruck* sind nicht nur psychische Belastungsfaktoren im beruflichen Kontext, sondern können auch Auslöser für moralischen Disstress sein. *Arbeitsverdichtung*, *Personal- und Fachkräftemangel* und *demografischer Wandel* sind aktuelle Herausforderungen für die gesamte öffentliche Verwaltung, die im Zusammenhang mit Zeitmangel und Zeitdruck stehen können. Ferner besteht eine hohe Arbeitsintensität, da die bestimmenden Faktoren Arbeitsquantität, -zeit und -tempo durch die weiter ansteigende Zahl an Arbeit mit gleichbleibenden, oder sich sogar reduzierenden Mitarbeiterzahlen aus dem Gleichgewicht geraten. Hieraus folgt, dass sich die Mitarbeiter überfordert fühlen und den eigenen Anspruch an die Arbeitsqualität nicht mehr erfüllen können sowie die gefühlten Handlungsalternativen eingeschränkt werden. Insbesondere in Ämtern, in welchen eine äußerst ausgeprägte Verantwortung für das Schicksal von Menschen besteht, wie bspw. im Jugendamt oder in der Migrationsverwaltung, ist der Leidensdruck seitens der Mitarbeiter nochmals größer. Ebenfalls steigt durch den fortschreitenden demografischen Wandel, die Arbeitsintensität, da die Beschäftigten mit zunehmendem Alter weniger produktiv und effizient arbeiten. Hieraus ergibt sich, dass Arbeit entsprechend auf andere Mitarbeiter verteilt werden muss, jedoch keine weiteren Mitarbeiter eingestellt werden.¹⁸² Trappe nennt in diesem Zusammenhang für die Migrationsverwaltung den Faktor Zeitnot sowie steigende Fallzahlen als Auslöser für moralischen Disstress, wodurch eine umfassende und kundengerechte Entscheidung so unmöglich ist.¹⁸³

¹⁸¹ Vgl. Trappe, Tobias: *Probleme, Bedingungen und Möglichkeiten einer Verwaltungsethik am Beispiel der Migrationsverwaltung*, in: Sturm, Nanina Marika (Hrsg.)/John, Emanuel (Hrsg.): *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung*, Wiesbaden: Springer VS Wiesbaden, 2023, S. 159-177. S. 174f.

¹⁸² Vgl. Brandl, Sebastian/Stelzl, Bernhard: *Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst – Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2013, S. 78f.; Kunze, Florian: *Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung im Zeichen des demografischen Wandels*, in: *Verwaltung & Management*, 19/5, 2013, S. 268-273. S. 268f.; Hammerschmid et al., 2016, S. 45.; Hauke, Angelika/Neitzner, Ina: *Öffentliche Verwaltung – Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV*, ohne Ort: Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), 2019, S. 4f., 11.

¹⁸³ Vgl. Trappe, 2023, S. 174f.

Ein weiterer Auslöser für moralischen Disstress können *fehlende Hilfsmittel* sein. Dieses Problem ist ebenfalls in der öffentlichen Verwaltung bekannt. Hauke und Neitzner nennen diese Problematik insbesondere im Zusammenhang mit der Arbeit im Jugendamt. Hier ist schnelles Handeln wichtig, insbesondere wenn es bspw. darum geht Kinder schnellstmöglich in Obhut zu nehmen, die in ihrer Familie Gewalt oder sexuellen Missbrauch erfahren bzw. in der Vergangenheit erfahren haben. Hierbei spielt neben dem Hauptfaktor Zeit auch das Fehlen von entsprechenden Hilfsmitteln wie Diensthandys, Dienstfahrzeugen und effizientem Datenaustausch mit relevanten Institutionen eine Rolle.¹⁸⁴ Auf die gesamte öffentliche Verwaltung bezogen, nennt Wüster fehlende Hilfsmittel und technische Ausstattung im Rahmen der Migrationskrise 2015 und der Corona Pandemie.¹⁸⁵

Der *hierarchische Führungsstil* findet in manchen Institutionen der öffentlichen Verwaltung weiterhin Anwendung. Dieser ist gekennzeichnet durch eine Führung anhand von Arbeitsanweisungen, welche es zu erfüllen gilt.¹⁸⁶ In diesem Zusammenhang müssen die, durch den Vorgesetzten getroffenen, Entscheidungen unverfälscht und unabhängig von der Meinung der Mitarbeiter ausgeführt werden.¹⁸⁷ Die Möglichkeit zur Handlung nach eigenen Vorstellung, unter Berücksichtigung der eigenen moralischen Wertvorstellungen, existiert weitestgehend nicht.

Hinzukommt, dass insbesondere die Bereiche der öffentlichen Verwaltung mit Bürgerkontakt von *Emotionsarbeit* geprägt sind und die *Gewalt gegen Beschäftigte* steigend ist. So ist es den Beschäftigten oftmals nicht möglich ihre Gefühle, die im Widerspruch zu den nach außen zu zeigenden vorgegebenen Emotionen stehen, im Kundenkontakt zu offenbaren. Passend hierzu sind die externen Zwänge von unfreundlichem Verhalten von Kunden und negative Gefühle durch das Verhalten anderer zu nennen. Im Rahmen der angewiesenen Emotionskontrolle der Mitarbeiter müssen diese ihre Gefühle und Meinungen zu dem Kunden regulieren, auch wenn dieser ihnen mit einem unfreundlichen und undankbaren Verhalten begegnet.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Vgl. Hauke/Neitzner, 2019, S. 11.

¹⁸⁵ Vgl. Wüster, Kerstin: *Burnout und Boreout in der öffentlichen Verwaltung*, in: *Verwaltung & Management*, 27/1, 2021, S. 28-38. S. 28.

¹⁸⁶ Vgl. Niehaves, Björn/Lemmer, Kristina/Richter, Jürgen/Matt, Tanja/Fröhlich, Nicolas: *Moderne Arbeitswelten in Kommunen – Was birgt die „neue Zukunft“ der Arbeit?*, Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitale Modellregionen Nordrhein-Westfalen“, Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2022, S. 11.

¹⁸⁷ Vgl. Baumgarten, Reinhard: *Führungsstile und Führungstechniken*, Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1977, S. 37.

¹⁸⁸ Vgl. Hauke/Neitzner, 2019, S. 12.

Auch die zunehmende *Gewalt gegen Beschäftigte* im öffentlichen Dienst könnte ein Grund für die Entstehung von moralischem Disstress sein. Im Besonderen betroffen von Gewalterfahrungen sind die Beschäftigten des Ordnungsamtes. Darüber hinaus sind u.a. das Bürgeramt und das Sozialamt sowie das Jobcenter von der Gewaltproblematik betroffen.¹⁸⁹ Durch die Zunahme an verbaler und körperlicher Gewalt entsteht auf Seiten der Beschäftigten Angst, welche als interner Zwang eine, im Sinne des Mitarbeiters, moralische Entscheidung hemmt.¹⁹⁰ Hinzukommt, dass aus Sicht der Autorin, aufgrund fehlender Sicherheiten Handlungsunsicherheiten entstehen und daher nicht nach den eigenen Moralvorstellungen entsprechend gehandelt werden kann.

Ein weiterer Grund für die Entstehung von moralischem Disstress in der öffentlichen Verwaltung könnte der herrschende *Budgetdruck*, welcher dem externen Zwang der *Kostensenkung* zugeordnet werden kann, sein. Dieser muss insbesondere im Zusammenhang der bereits oben beschriebenen, Arbeitsintensität gesehen werden. So müssen die Aufgaben erfüllt werden, obwohl personelle und finanzielle Ressourcen in der Verwaltung knapp sind.¹⁹¹ Hieraus lässt sich schließen, dass die Aufgabenerfüllung von den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen abhängig ist und es durchaus möglich sein kann, dass Aufgaben aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht im Sinne der Beschäftigten durchgeführt werden können.

Überdies kommt es in der öffentlichen Verwaltung vor, dass Beschäftigte ihre Arbeit nicht vollumfänglich auf Grund von *Informationsmängeln* bewältigen können.¹⁹²

Zuletzt nennt Trappe, bezogen auf die Migrationsverwaltung, *ineffiziente Arbeitsstrukturen*, als Ursache für die Entstehung von moralischem Disstress in diesem Bereich.¹⁹³

¹⁸⁹Vgl. Bühren, Katharina/ Kuche, Coline/ Piesker, Axel/Steffens, Benedikt/Steffens, Carolin/Tritsch, Sarah/Uhlig, Fabienne/Ziekow, Jan: *Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst Ergebnisse der Behörden und Beschäftigtenbefragung*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Hrsg.), 2022, S.13, S. 64.

¹⁹⁰ Vgl. Hauke, Neitzner, 2019, S. 7.

¹⁹¹ Vgl. Hammerschmid et. al, 2016, S. 13.

¹⁹² Vgl. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.): *DGB-Index Gute Arbeit – Sonderauswertung: Beschäftigte im Angestellten- oder Beamtenverhältnis im öffentlichen Dienst*, Bonn: DGB-Bundesvorstand, 2017, S. 28f.

¹⁹³ Vgl. Trappe, 2023, S. 174f.

7. Schluss

7.1. Fazit

Zusammenfassend darf im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements die Identifizierung und Behandlung von psychischen Belastungsfaktoren, aufgrund der Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung, sowie die damit verbundenen bereits bestehenden und zukünftigen Herausforderungen, nicht vernachlässigt werden. Im Rahmen der psychischen Belastungsfaktoren sollte auch die Entstehung von moralischem Disstress berücksichtigt werden.

So hat die vorliegende Arbeit gezeigt, dass durchaus, zwischen den bestehenden und zukünftigen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung, Parallelen zu den Auslösern für moralischen Disstress bestehen. Besonders betroffen können hier Bereiche der öffentlichen Verwaltung sein, die regelmäßigen Bürgerkontakt haben und deren Arbeitsschwerpunkt die physische Gesundheit und Sicherheit von Menschen ist. Manche Herausforderungen sind zugleich psychische Belastungsfaktoren und Katalysatoren für die Entstehung von moralischem Disstress. Um die Gesundheit der Beschäftigten nachhaltig zu fördern, sollten Hilfen für den Akutfall, aber auch Präventivmaßnahmen, den Beschäftigten angeboten werden, da die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von physischen Beschwerden sowie psychischen Erkrankungen bei anhaltendem moralischem Disstress und bei generellem psychischem Stress hoch ist. Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass die gewählten Maßnahmen individuell auf die entsprechende Person angepasst werden müssen, da die Reaktion auf Reize und Stressoren variieren kann. Somit hängt das Ausmaß der Stressreaktion nicht von der Situation an sich ab, sondern von den zur Verfügung stehenden Bewältigungsmöglichkeiten. Es können zwar Auslöser für moralischen Disstress und psychischen Stress anhand von Studien gesammelt werden, allerdings sind diese nicht in jedem Fall auf jede Person übertragbar. Sie können jedoch ein Anhaltspunkt für die Ausgestaltung von präventiven Maßnahmen sein.

Bezüglich der Präventionsmaßnahmen gibt es bereits verschiedene Möglichkeiten, welche teilweise - insbesondere im Bereich der Pflege - erprobt wurden. Am Anfang steht zunächst die Selbsterkenntnis, dass man alleine von moralischem Disstress betroffen ist sowie die Feststellung, dass Hilfe zu dessen Behandlung benötigt wird. Hierzu könnte man den, seitens der AACN entwickelten, vier Schritten zur Bewältigung von moralischem Disstress folgen. Nachdem im Rahmen der ersten drei Schritte der bestehende moralische Disstress identifiziert wurde, kann in einem vierten Schritt dessen Bewältigung beginnen.

Neben der Steigerung des persönlichen Wohlbefindens sind hier der Aufbau eines Unterstützungsnetzwerkes und das Zulassen von externer Hilfe wichtig. Hierbei bietet sich die

Reflexion und Nachbesprechung von belastenden Situationen mit Kollegen oder dem gesamten Team an. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sich jeder Mitarbeiter gegenüber den Kollegen und dem Team öffnen kann, ohne Bedenken haben zu müssen ver- oder beurteilt zu werden. So besteht die Möglichkeit die individuellen Bewältigungsstrategien weiter auszubauen sowie die eigenen Moralvorstellungen zu reflektieren und ggf. zu optimieren. Eine weitere Möglichkeit ist die Etablierung von Ethik-Cafés, wodurch die Möglichkeit besteht, sich auch außerhalb des Teams mit anderen Kollegen oder fachfremden Personen zu belastenden Situationen auszutauschen.

Weiterhin kann, im Rahmen von moralischen Dilemmata, die Berücksichtigung des vorgestellten Schemas der ethischen Entscheidungsfindung hilfreich sein, da es dem vermutlich bestehenden „Gedankenchaos“ Struktur geben kann sowie den Blick auf das Wesentliche lenkt.

Zuletzt bietet es sich an Erkenntnisse aus der klassischen Stressforschung zu nutzen. Hierzu wäre das mentale Stressmanagement praktikabel. Durch die Reflexion eigener Werte, Normen und Denkmuster, können neue Bewältigungsstrategien entwickelt werden, die später hilfreich in neuen belastenden Situationen sein können. Den Stressor lediglich zu bekämpfen, ist nicht nachhaltig und in Bezug auf moralischen Disstress wenig praktikabel, da es sich hier in den meisten Fällen um Stressoren handelt, die nicht vermieden oder reduziert werden können.

7.2. Ausblick

Da es Anhaltspunkte für das Bestehen von moralischem Disstress in der öffentlichen Verwaltung gibt, sollte dieses Phänomen zukünftig näher untersucht werden, um effektive Präventionsmaßnahmen erarbeiten sowie diese wissenschaftlich auf ihre Wirksamkeit überprüfen zu können. Weiterhin ist aufgrund der zukünftigen Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung, bspw. im Rahmen des demografischen Wandels, des Fachkräftemangels sowie der strukturellen Veränderungen insbesondere aufgrund der Digitalisierung, eher von einer Steigerung möglicher Stressoren auszugehen.

7.3. Limitationen

Die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit basieren auf Studien sowie Literaturübersichten, welche hauptsächlich aus dem Bereich der Medizin oder Pflege stammen.

Zudem war die Majorität der Quellen in englischer Sprache. Auch sind die getroffenen Erkenntnisse explorativer Natur, da sie einen Überblick über die Thematik darstellen sollen. Weiterhin erfolgte keine empirisch und wissenschaftlich basierte Überprüfung der festgestellten Potenziale für moralischen Distress in der öffentlichen Verwaltung sowie dessen Prävention. Die Erkenntnisse dieser Arbeit könnten jedoch Anhaltspunkt für weiterführende empirische und wissenschaftliche Studien zu diesem Themenbereich sein.

Literaturverzeichnis

- Amos, Vanessa K/Epstein, Elizabeth: *Moral distress interventions: An integrative literature review*, in: *Nursing Ethics*, 29/3, 2022, S. 582-607. <https://doi.org/10.1177/09697330211035489>
- Baumgarten, Reinhard: *Führungsstile und Führungstechniken*, Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1977.
- Bender, Matthias/ Wehmeier, Peter M./Illig, Maja/ Helfrich, Adriane: *Stress am Arbeitsplatz – Manual für die Psychoedukation zur Bewältigung von arbeitsplatzbezogenem Stress (PeBaS)*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2021.
- Bertino, Andrea C.: *Vom Zeichen-Setzen. Moralische Integrität und ethische Souveränität*, in: Bertino, Andrea (Hrsg.)/Poljakova, Ekaterina (Hrsg.)/Rupschus, Andreas (Hrsg.)/Alberts, Benjamin (Hrsg.): *Zur Philosophie der Orientierung*, Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2016, S. 247-260. <https://doi.org/10.1515/9783110447682-017>
- Bleisch, Barbara/Huppenbauer, Markus/Baumberger, Christoph: *Ethische Entscheidungsfindung – Ein Handbuch für die Praxis*, Zürich/ Baden-Baden: Nomos Verlag, Versus Verlag AG, 3. Auflage, 2021.
- Bobbert, Monika: *Moralpsychologie/Moralentwicklung*, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H.: *Handbuch Ethik*, Stuttgart: Springer-Verlag GmbH Deutschland, 3. Auflage, 2011, S. 444-448.
- Bow, Steven MA/Schröder-Bäck, Peter/Norcliff-Brown, Dominic/Wilson, James/Tahzib, Farhang: *Moral distress and injury in the public health professional workforce during the COVID-19 pandemic*, in: *Journal of Public Health*, fdad010, 2023, S. 1-9. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdad010>

Brandl, Sebastian/Stelzl, Bernhard: *Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst – Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2013. Auch online unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_290.pdf

British Medical Association (BMA) (Hrsg.): *Moral distress and moral injury – Recognising and tackling it for UK doctors*, London: BMA, 2021. Auch online unter: <https://www.bma.org.uk/media/4209/bma-moral-distress-injury-survey-report-june-2021.pdf>

Brune, Jens Peter: *Dilemma*, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Michael: *Handbuch Ethik*, Stuttgart: Springer-Verlag GmbH Deutschland, 3. Auflage, 2011, S. 331-337.

Brüggemann, Jelmer A./Forsberg, Camilla/Colnerud, Gunnel/Wijma, Barbro/Thornberg, Robert: *Bystander passivity in health care and school settings: Moral disengagement, moral distress and opportunities for moral education*, in: *Journal of Moral Education*, 48/2, 2019, S. 199-213. <https://doi.org/10.1080/03057240.2018.1471391>

Bühren, Katharina/ Kuche, Coline/ Piesker, Axel/Steffens, Benedikt/Steffens, Carolin/Tritsch, Sarah/Uhlig, Fabienne/Ziekow, Jan: *Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst Ergebnisse der Behörden und Beschäftigtenbefragung*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Hrsg.), 2022. Auch online unter: <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/5769/file/FB303.pdf>

Corley, Mary C: *Nurse Moral Distress: A Proposed Theory and Research Agenda*, in: *Nursing Ethics*, 9/6, 2002, S. 636-650. <https://doi.org/10.1191/0969733002ne557oa>

Dänner, Stefanie: *Verwaltungsethik – Warum eine Ethik der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (II)*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaften, 2014, S. 59-100.

DGB-Bundesvorstand (Hrsg.): *DGB-Index Gute Arbeit – Sonderauswertung: Beschäftigte im Angestellten- oder Beamtenverhältnis im öffentlichen Dienst*, Bonn: DGB-Bundesvorstand, 2017.

Fantus, Sophia/Cole, Rebecca/Hawkins, Lataya: *“The hierarchy is your constraint”: a qualitative investigation of social workers’ moral distress across a U.S. health system*, in: *Social Work in Health Care*, 61/6-8, 2022, S. 387-411. <https://doi.org/10.1080/00981389.2022.2128156>

Fourie, Carina: *moral distress and moral conflict in clinical ethics*, in: *Bioethics*, 29/2, 2015, S. 91-97. <https://doi.org/10.1111/bioe.12064>

Fourie, Carina: *Who is experiencing what kind of moral distress? Distinctions for moving from a narrow to a broad definition of moral distress*, in: *AMA Journal of Ethics*, 19/6, Juni 2017, S. 578-584. <https://doi.org/10.1001/journal-ofethics.2017.19.6.nlit1-1706>

Forschner, Maximilian: *Norm*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.) /Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 253-254.

Frankena, William K.: *Ethik – Eine analytische Einführung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 6. Auflage, 2017.

Grzeszick, Bernd: *GG Art. 20 – 4. Vorbehalt des Gesetzes - a) Grundsatz und Begriffe -*, in: Dürig, Günter/ Herzog, Roman/Scholz, Rupert: *Grundgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck oHG, 99. Lieferung, 2022.

Günthner, Arthur: *Stress und Burnout – Ein verhaltenstherapeutisches Lehrbuch zu Stressmanagement und Burnout-Prävention*, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2022.

Hammerschmid, Gerhard/Holler, Franziska/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand: *Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen – Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkrete Reformverfahren und Zukunftsperspektiven*, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2016. Auch online unter: https://publicgovernance.de/media/Studie_Zukunft_Kommunen.pdf

Hartmann-Piraudeau, Andrea: *Raus aus der Konfliktspirale*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2021.

Hauke, Angelika/Neitzner, Ina: *Öffentliche Verwaltung – Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV*, ohne Ort: Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), 2019. Auch online unter: https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_oeffentliche_verwaltung.pdf

Heinrich, Natalie J./Dodek, Peter M./Gladstone, Emilie/Alden, Lynn/Keenan, Sean P./Reynolds, Steven/Rodney, Patricia: *Consequences of Moral Distress in the Intensive Care Unit: A Qualitative Study*, in: *American Journal of critical care*, 26/4, Juli 2017, S. e48-e57. <https://doi.org/10.4037/ajcc2017786>

Hellenthal, Andrea/Zimmermann, Peter/Willmund, Gerd/Lovinusz, Alexander/ Fiebig, Rüdiger/ Bozoyan, Christiane/Maercker, Andreas/Alliger-Horn, Christina: *Einsatzenerlebnisse, moralische Verletzungen, Werte und psychische Erkrankungen bei Einsatzsoldaten der Bundeswehr*, in: *Verhaltenstherapie*, 27/4, 2017, S. 244–252. <https://doi.org/10.1159/000470848>

Hildebrandt, Susanne/ Dehl, Terese/ Zich, Karsten/ Nolting, Hans-Dieter: *Gesundheitsreport 2023 – Analyse der Arbeitsunfähigkeiten Gesundheitsrisiko Personalmangel: Arbeitswelt unter Druck*, Hamburg: DAK-Gesundheit (Hrsg.), Band 44, April 2023. Auch online unter: <https://www.dak.de/dak/download/dak-gesundheitsreport-2023-ebook-pdf-2615822.pdf>

Hoerster, Norbert: *Was ist Moral? – Eine philosophische Einführung*, Stuttgart: Philipp Reclam jun. GmbH & Co., 2008.

Höffe, Otfried: *Moral*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.)/Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 232-234.

Höffe, Otfried: *Tugend*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.)/Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 352-354.

Horn, Christoph: *Wert*, in: Höffe, Otfried (Hrsg.)/Forschner, Maximilian/Horn, Christoph/Vossenkuhl, Wilhelm: *Lexikon der Ethik*, München: C.H.Beck, 8. Auflage, 2023, S. 381-382.

Horster, Detlef: *Was soll ich tun? Moral im 21. Jahrhundert*, Leipzig: Reclam Verlag Leipzig, 2004.

Howe, Edmund G.: *Fourteen Important Concepts Regarding Moral Distress*, in: *The Journal of Clinical Ethics*, 28/1, 2017, S. 3-17.

Jameton, Andrew: *a reflection on moral distress in nursing together with current application of the concept*, in: *Bioethical Inquiry*, 10, September 2013, S. 297-308. <https://doi.org/10.1007/s11673-013-9466-3>

Jameton, Andrew: *Dilemmas of Moral Distress: Moral Responsibility and Nursing Practice*, in: AWHONNS Clin Issues Perinat Womens Health Nurs, 4/4, 1993, S. 542-551.

Kada, Olivia/Lesnik, Tanja: *Facetten von „moral distress“ im Pflegeheim – Eine qualitative Studie mit examinierten Pflegekräften*, in: Zeitschrift für Gerontologie+Geriatric, 2019/8, S. 743-750. <https://doi.org/10.1007/s00391-019-01645-w>

Kaluza, Gert: *Stressbewältigung – Trainingsmanual zur psychologischen Gesundheitsförderung*, Marburg: Springer -Verlag GmbH Deutschland, 4. Auflage, 2018.

Kreyenberg, Jutta: *Handbuch Konfliktmanagement – Konfliktdiagnose, -definition und -analyse – Konfliktebenen, Konflikt- und Führungsstile – Interventions- und Lösungsstrategien, Beherrschung der Folgen*, Berlin: Cornelsen Verlag Scriptor GmbH & Co. KG, 2. Auflage, 2005.

Kunze, Florian: *Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung im Zeichen des demografischen Wandels*, in: Verwaltung & Management, 19/5, 2013, S. 268-273. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-5-268>

Kühlmeier, Katja/Kuhn, Eva/Knochel, Kathrin/Hildesheim, Hanna/Witt, Victoria Dorothea/Friedrich, Orsolya/Rogge, Annette: *Moralischer Stress bei Medizinstudierenden und ärztlichen Berufseinsteigenden: Forschungsdesiderate im Rahmen der COVID-19-Pandemie*, in: Bundesgesundheitsblatt- Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 12/2020, S. 1483–1490. <https://doi.org/10.1007/s00103-020-03244-2>

Lorei, Clemens/Hallenberger, Frank (Hrsg.): *Grundwissen Stress*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaften, 2014.

Lützn, Kim/Cronqvist, Agenta/Magnusson, Annabella/Andersson, Lars: *Moral Stress: synthesis of a concept*, in: Nursing Ethics, 10/3, Mai 2003, S. 312-322. <https://doi.org/10.1191/0969733003ne608oa>

Maier, Marcel: *Ethische Intervention als Element der betrieblichen Gesundheitsförderung – Die Wirksamkeit von „Ethik-Cafés“ bei Pflege- und Nicht-Pflegepersonal in der geriatrischen Langzeitpflege*, Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2014.

McCarthy, Joan/Deady, Rick: *moral distress reconsidered*, in: Nursing Ethics, 15/2, März 2008, S. 254-262. <https://doi.org/10.1177/0969733007086023>

McCarthy, Joan/Gastmans, Chris: *Moral Distress: A Review of the argument-based nursing ethics literature*, in: Nursing Ethics, 22/1, 2015, S. 131-152. <https://doi.org/10.1177/0969733014557139>

Mealer, Meredith/Moss, Marc: *Moral Distress in ICU nurses*, in: Intensive Care Med, 2016/42, S. 1615-1617. <https://doi.org/10.1007/s00134-016-4441-1>

Morley, Georgina/Ives, Jonathan/Bradbury-Jones, Caroline/Irvine, Fiona: *What is 'moral distress'? A narrative synthesis of the literature*, in: Nursing Ethics, 2019, 26/3, 646-662. <https://doi.org/10.1177/0969733017724354>

Niehaves, Björn/Lemmer, Kristina/Richter, Jürgen/Matt, Tanja/Fröhlich, Nicolas: *Moderne Arbeitswelten in Kommunen – Was birgt die „neue Zukunft“ der Arbeit?, Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitale Modellregionen Nordrhein-Westfalen“*, Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2022. Auch online unter: https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/mwide-dmr_modernearbeitswelten.pdf

Ott, Konrad: *Prinzip/Maxime/Norm/Regel*, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H.: *Handbuch Ethik*, Stuttgart: Springer-Verlag GmbH Deutschland, 3. Auflage, 2011, S. 474-480.

Otten, Thomas/Meier, Stefan: *Advance Care Planning: Ein Fallbeispiel*, in: *Rheinisches Ärzteblatt*, 2021/9, S. 22-23. Auch online unter: https://www.aekno.de/fileadmin/user_upload/RheinischesAerzteblatt/Ausgaben/2021/2021.09.022.pdf

Pauly, Bernadette/Varcoe, Colleen/Storch, Janet/Newton, Lorelei: *Registered Nurses' Perceptions of Moral Distress and Ethical Climate*, in: *Nursing Ethics*, 16/5, September 2009, S. 561-573. <https://doi.org/10.1177/0969733009106649>

Pfetsch, Frank R.: *Einleitung: Konflikt und Konfliktbewältigung*, in: Pfetsch, Frank R.: *Konflikt*, Berlin: Springer-Verlag, 2005.

Prieß, Miriam: *Burnout kommt nicht nur von Stress – Warum wir wirklich ausbrennen – und wie wir zu uns selbst zurückfinden*, Hamburg: südwest, 2013.

Prümm, Hans Paul: *Notwendigkeit einer verwaltungsethischen Didaktik*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik (I)*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaften, Band 4, 2013, S. 21- 56.

Raters, Marie-Luise, *Das moralische Dilemma – Antinomie der praktischen Vernunft?*, 2. Auflage, Freiburg/München: Verlag Karl Alber, 2016.

Rusch, Stephan: *Stressmanagement – Ein Arbeitsbuch für die Aus-, Fort- und Weiterbildung*, Berlin: Springer-Verlag GmbH, 2. Auflage, 2019.

Rushton, Cynda H./Westphal, Christine G./Wavra, Teresa A./Campbell, Gladys M./Delgado, Sarah/Heath, E. Janie/Jeffers, Brenda Recchia/Tamburri, Linda M.: *The 4 A's to Rise Above Moral Distress*, ohne Ort: AACN, 2004. Auch online unter:

https://www.emergingleader.com/wp-content/uploads/2012/06/4As_to_Rise_Above_Moral_Distress.pdf

Rüttinger, Bruno/Sauer, Jürgen: *Konflikt und Konfliktlösung – Kritische Situationen erkennen und bewältigen*, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2016.

Schäfer, Thomas: *Ethik für die Soziale Arbeit und helfende Berufe*, Obladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich, GmbH, 2021.

Schrems, Berta: *Moralischer Stress im Gesundheitswesen – Theoretische Grundlagen und empirische Erkenntnisse im Überblick*, in: Eisele, Colombine: *Moralischer Stress in der Pflege – Auseinandersetzung mit ethischen Dilemmasituationen*, Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2017, S. 11-27.

Schütte, Martin/Beermann, Beate: *Zum Hintergrund: Ergebnisse des Projekts Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt*, in: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (Hrsg.): *Stressreport Deutschland 2019: Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden*, Dortmund: BAuA, 2020, S. 18-25.

Schwarz, Gerhard: *Konfliktmanagement – Konflikte erkennen, analysieren, lösen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 9. Auflage, 2014.

Seibel, Wolfgang: *Verwaltungsdesaster und Verwaltungsethik*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Verwaltung-Ethik-Menschenrechte*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2021, S. 39-56.

Shay, Jonathan: *Moral Injury*, in: *Psychoanalytic Psychology*, 31/2, 2014, S. 182-191.

Stab, Nicole: *Aktuelles Begriffsverständnis in der Wissenschaft*, in: Schulz-Dadaczynski, Anika/Stab, Nicole/Lohmann-Haislah, Andrea/Junghanns, Gisa: *Arbeitsintensität – Umgang mit Zeitdruck, Leistungsdruck und Informationsflut in der betrieblichen Praxis*, Göttingen: Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, 2022, S. 12-14.

Stoecker, Ralf: *Moral, Ethik, Recht*, in: Schröder-Bäck, Peter/Kuhn, Joseph (Hrsg.): *Ethik in der Gesundheitswissenschaft – eine Einführung*, Weinheim: Beltz Juventa, 2016, S. 43-52.

Thedieck, Franz/Banke, Bernd: *Öffentliche Verwaltung – ein institutionalisiertes ethisches Dilemma!?*, in: *Verwaltung & Management*, 18/5, 2012, S. 255-266. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2012-5-255>

Thunman, Elin: *Coping With Moral Stress in the Swedish Public Services*, in: *Nordic journal of working life studies*, 6/3, September 2016, S. 59-77. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i3.5528>

Trappe, Tobias: *Ethik „im“ Gewaltmonopol – zugleich eine kleine Einleitung*, in: Trappe, Tobias (Hrsg.): *Verwaltung-Ethik-Menschenrechte*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2021, S. 1 – 37.

Trappe, Tobias: *Probleme, Bedingungen und Möglichkeiten einer Verwaltungsethik am Beispiel der Migrationsverwaltung*, in: Sturm, Nanina Marika (Hrsg.)/John, Emanuel (Hrsg.): *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung*, Wiesbaden: Springer VS Wiesbaden, 2023, S. 159-177.

Treier, Michael: *Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen – Begründung, Instrumente, Umsetzung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2. Auflage, 2019.

Wilhelm, Thomas: *Wie viel Gewissen darf's denn sein? – Ethik in Beruf und Alltag*, Freiburg: Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, 2011.

Wilkinson, Judith M.: *Moral Distress in Nursing Practice: Experience and Effect*, in: *Nursing Forum*, 23/1, April 1987, S. 16-29. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6198.1987.tb00794.x>

Williams, Roger D./Brundage, Jessica A./Williams, Erin B.: *Moral Injury in Times of COVID-19*, in: *Journal of Health Service Psychology*, 2020/46, S. 65-69. <https://doi.org/10.1007%2Fs42843-020-00011-4>

Wüstner, Kerstin: *Burnout und Boreout in der öffentlichen Verwaltung*, in: *Verwaltung & Management*, 27/1, 2021, S. 28-38. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2021-1-28>

Zapf, Dieter/Kern, Marcel/Trumpold, Kai/von Gilsa, Laura: *Psychischer Stress am Arbeitsplatz und Gesundheit*, in: Porsch, Torsten/Werdes, Bärbel (Hrsg.): *Verwaltungspsychologie – Ein Lehrbuch für Studiengänge der öffentlichen Verwaltung*, Göttingen: Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG, 2019, S. 239-266.

Zimmermann, Peter: *Trauma und moralische Konflikte – Einführung und Manual für die präventive und therapeutische Arbeit mit Einsatzkräften*, Stuttgart: J.G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfolger GmbH, 2022.

Internetquellenverzeichnis

Cambridge Dictionary: *Crescendo*, in: Cambridge University Press and Assessment, ohne Datum [online] <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/crescendo> [31.05.2023].

Frevel, Bernhard/ Görisch, Christoph/Kaup, Claudia/Kohl, Andreas/Maldinger, Lucia/Bühler, Moritz: *Übergriffe gegen Beschäftigte in Kommunalverwaltungen – Analyse und Handlungsanweisungen*, Köln: komba gewerkschaft nordrhein-westfalen (Hrsg.), März 2019 [online] https://www.kombanrw.de/fileadmin/user_upload/laender/nrw/info/positionsapiere_stellungnahmen/2019/pdf_version_broschuere_fhoev_frevel_uebergriffe_II_08_2019.pdf [12.05.2023].

Gieringer, Stephanie: *BGM in der öffentlichen Verwaltung / 3 Aktuelle Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung*, in: Haufe, ohne Datum [online] https://www.haufe.de/personal/haufe-personal-office-platin/bgm-in-der-oeffentlichen-verwaltung-3-aktuelle-herausforderungen-in-der-oeffentlichen-verwaltung_desk_PI42323_HI9422984.html [12.05.2023].

Kolthoff, Jan-Frederik: *Gen Z und Gen Alpha: Gesundheitsförderung bindet an das Unternehmen*, in: HR Journal, 09.08.2022 [online] <https://www.hrjournal.de/gen-z-gen-alpha-gesundheitsfoerderung-bindet/> [12.05.2023].

Nofziger, Debra: *Staff Perspective: Moral Distress, Residue, and the Crescendo Effect – Understanding the Potential Impact of the Extended Covid-19 Crisis*, in: Uniformed Service University, Center of Deployment Psyche, 17.06.2020 [online] <https://deploymentpsych.org/blog/staff-perspective-moral-distress-residue-and-crescendo-effect-understanding-potential-impact> [31.05.2023].

World Health Organization (WHO): *ICD-11*, Stand 01/2023 [online] <https://icd.who.int/browse11/1-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281> [27.05.2023].

zukunftsInstitut (Hrsg.), *Die Megatrends*, in: zukunftsInstiut, ohne Datum [online] <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/#definition> [12.05.2023].

zukunftsInstitut (Hrsg.), *Megatrend Gesundheit*, in: zukunftsInstitut, ohne Datum [online] <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrend-gesundheit/> [12.05.2023]

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Abteilung Duisburg
Studienort Duisburg
Fachbereich Allgemeine Verwaltung – Kommunaler Verwaltungsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

Kommunale Haushalte in Krisenzeiten – Die Auswirkungen des NKF-CUIG auf kommunale Haushalte

Vorgelegt von:

Luisa Pannekes
Kurs: DU K 20/03
Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: luisa.pannekes@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 13.06.2023

Erstgutachter/in: RR Christian Möhlheinrich
Zweitgutachter/in: Marc van der Werf

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
A. Einleitung.....	1
B. Kommunale Haushalte in der Corona-Krise	4
I. Die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Entwicklung	4
II. Finanzlage der Kommunen vor der Corona-Krise	5
III. Herausforderungen der Corona-Krise für die kommunalen Haushalte.....	8
1. Pandemiebedingte Mindereinnahmen	9
2. Pandemiebedingte Mehrausgaben	11
C. Hilfsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW zur Überwindung der Herausforderungen für die kommunalen Haushalte	12
I. Hilfsmaßnahmen des Bundes	12
II. Gewerbesteuerausgleichsgesetz.....	14
III. Aufstockung GFG.....	15
IV. Das NKF-CUIG im Rahmen des Acht-Punkte-Plans.....	15
1. Inhalt des NKF-CUIG.....	16
a. Regelungen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen 2021 bis 2023	17
b. Regelungen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse 2020 bis 2023.....	18
2. Zielsetzung des NKF-CUIG	21
3. Kritikpunkte am NKF-CUIG	22
a. Verstoß gegen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung	22
b. Verzerrung der darzustellenden Vermögens-, Finanz- und Ertragslage	24
c. Verstoß gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit	26
d. Keine liquiditätswirksame Hilfsmaßnahme	27
D. Zwischenfazit	28
E. Umsetzung und Auswirkungen des NKF-CUIG in den Kommunen (Jahresabschlussanalyse)	29
I. Festlegung des Untersuchungsbereichs.....	29
II. Aufstellung von Indikatoren	30
III. Profile und finanzielle Ausgangslage der Kommunen	32
IV. Analyse der Jahresabschlüsse	34
1. Höhe der Bilanzposition 0	34
2. Erreichen des Haushaltsausgleichs	37

3. Entwicklung der Liquiditätskredite.....	40
V. Interpretation der Ergebnisse	42
F. Fazit	43
Literaturverzeichnis	46
Verzeichnis der Internetquellen.....	48
Verzeichnis der Jahresabschlüsse	52
Eigenständigkeitserklärung	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkung der gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auf kommunale Haushalte	9
Abbildung 2: Struktur der kommunalen Gesamteinnahmen 2019	10
Abbildung 3: Abgrenzung der räumlichen Beobachtungseinheiten	30
Abbildung 4: Höhe der Bilanzierungshilfe insgesamt 2020 und 2021.....	34
Abbildung 5: Höhe der Bilanzierungshilfe pro Einwohner/in 2020 und 2021.....	35
Abbildung 6: Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Bilanzierungshilfe 2020	39
Abbildung 7: Erreichen des Haushaltsausgleichs ohne Bilanzierungshilfe 2020.....	39
Abbildung 8: Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Bilanzierungshilfe 2021	39
Abbildung 9: Erreichen des Haushaltsausgleichs ohne Bilanzierungshilfe 2021.....	40
Abbildung 10: Gesamthöhe der Liquiditätskredite 2020	41
Abbildung 11: Höhe der Liquiditätskredite pro Einwohner/in 2020	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gewerbesteuermindererträge und Gewerbesteuerausgleichszahlungen im Jahr 2020	14
Tabelle 2: Kommunalprofile der untersuchten Städte	32
Tabelle 3: Finanzielle Ausgangslage der Kommunen	33
Tabelle 4: Höhe der Bilanzposition 0 2020.....	36
Tabelle 5: Höhe der Bilanzposition 0 2021.....	36
Tabelle 6: Erreichen des Haushaltsausgleichs 2020	37
Tabelle 7: Erreichen des Haushaltsausgleichs 2021	38
Tabelle 8: Höhe der Liquiditätskredite 2020	40
Tabelle 9: Höhe der Liquiditätskredite 2021	41

Abkürzungsverzeichnis

BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
COV19GewStAusglG	Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder
GewStAusgleichsG NRW	Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GO NRW	Gemeindeordnung NRW
KdU	Kosten für die Unterkunft und Heizung
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen
NKF-CIG	Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen
NKF-CUIG	Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
VFE-Lage	Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

A. Einleitung

Im Jahr 2020 breitete sich das Coronavirus weltweit aus und führte zu einer der stärksten wirtschaftlichen Rezessionen seit Jahrzehnten in Deutschland.¹ Die Pandemie bestimmte das gesellschaftliche und ökonomische Leben.² Die Kommunen im Zentrum der lokalen Daseinsvorsorge wurden vielseitig von der Pandemie belastet.³ Während der Pandemie mussten die Kommunen beispielsweise für den Gesundheitsschutz sorgen, die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung durchsetzen und die lokale Wirtschaft unterstützen.⁴ Anfang des Jahres 2023 wurde die Pandemie für beendet erklärt.⁵ Die Auswirkungen der Pandemie sind immer noch für die Kommunen spürbar.⁶ Die durch die Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise und die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, wie die Lockdowns beeinflussen die kommunalen Einnahmen und Ausgaben stark. Die Kommunen haben unter anderem Mindereinnahmen aus der Gewerbe- und dem Anteil der Einkommensteuer und aus ausbleibenden Gebühren und Entgelten zu verzeichnen. Hinzukommen Mehrausgaben durch zusätzlichen Personalaufwand in den Gesundheits- und Ordnungsämtern und durch Hygienemaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen und Schulen.⁷ Um die kommunalen Haushalte in der Corona-Krise zu entlasten, erließen Bund und Kommunen Hilfsmaßnahmen. Dazu gehörten die dauerhafte Erhöhung der Beteiligung an den Kosten für die Unterkunft und Heizung (KdU) in der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch den Bund und die jeweils hälftige Kompensation der Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Länder 2020.⁸ Das Land NRW stockte die Finanzausgleichsmasse im GFG 2021 und 2022 auf.⁹ Zudem erließ das Landeskabinett NRW den Acht-Punkte-Plan. Zur Umsetzung der Ziffer 1 des Acht-Punkte-Plans wurde das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die

¹ Welfens, Paul, Corona-Weltrezession, S. 3 f.; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2021, S. 10

² Grömling, Michael/ Hentze, Tobias/ Schäfer, Holger, Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland, IW-Trends 1/2022, S. 41

³ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

⁴ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 356

⁵ Bayer, Nadine, So endet die Pandemie

⁶ Landtag NRW Drucksache 18/997, S. 17 f.

⁷ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

⁸ Döring, Thomas, Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, Wirtschaftsdienst, 2020, Heft 11, S. 869

⁹ Landtag NRW Drucksache 18/997, S. 17

Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) erlassen.¹⁰ Das NKF-CUIG wurde zweimal verlängert und gibt den Kommunen vor, in den Jahresabschlüssen 2020 bis 2023 die pandemiebedingten Mehraufwendungen und Mindererträge zu isolieren, indem die Schäden als außerordentlicher Ertrag gebucht und in einer Bilanzierungshilfe aktiviert werden. Zudem wurden die Regelungen des NKF-CUIG auf die Schäden, die aus dem Krieg gegen die Ukraine entstehen, ausgeweitet.¹¹ Die Absicht des Gesetzgebers ist es, den Kommunen trotz der Krisen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen.¹² Das NKF-CUIG wurde stark kritisiert, weil es einen Systembruch darstelle und nicht liquiditätswirksam sei.¹³ Es wurde ein starker Anstieg der Liquiditätskredite vorher gesagt.¹⁴ Dies wirft die Frage auf, ob das NKF-CUIG ein effektives Mittel ist, um die kommunalen Haushalte in der Corona-Pandemie zu entlasten. Diese Frage wird in dieser Arbeit beantwortet.

Um die Leitfrage zu beantworten, werden im Kapitel B die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte dargestellt. Dazu werden zunächst die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Entwicklung, sowie die finanzielle Ausgangslage der kommunalen Ebene vor der Pandemie dargestellt. Außerdem werden die durch die Pandemie verursachten Mehrausgaben und Mindereinnahmen erläutert. Im Abschnitt C werden die Hilfsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW zur Überwindung der Herausforderungen der Pandemie dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem NKF-CUIG sowie seiner Zielsetzung und den Kritikpunkten. Das NKF-CUIG ist im Wirkungszusammenhang mit den weiteren Hilfsmaßnahmen zu sehen, weshalb diese auch kurz dargestellt werden. Zur konkreten Beantwortung der Leitfrage werden im Kapitel E Jahresabschlüsse der Jahre 2020 und 2021 analysiert. Der Untersuchungsbereich wird auf die kreisfreien Städte des Mittelrheingebietes beschränkt. Dies sind die Städte Bonn, Düsseldorf, Köln, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Remscheid, Solingen und Wuppertal. In der Jahresabschlussanalyse wird untersucht, welchen Wert die Bilanzierungshilfe hat und welche Belastungen durch die Auflösung der Bilanzierungshilfe auf die Kommunen zu

¹⁰ Landtag NRW Drucksache 17/9829, S. 2

¹¹ Landtag NRW Drucksache 18/997, S. 17 ff.

¹² Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 3

¹³ Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1093, S. 7 ff.

¹⁴ Junkernheinrich, Martin, Kommunal финанzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 91 f.

kommen. Außerdem wird untersucht, ob die Kommunen den Haushaltsausgleich durch die Bildung der Bilanzierungshilfe erreichen konnten und wie das Jahresergebnis ohne die Bildung der Bilanzierungshilfe gewesen wäre. Zudem wird die Entwicklung der Liquiditätskredite untersucht, um zu analysieren, ob der erwartete Anstieg der Liquiditätskredite eingetreten ist.

Die Inhalte der Kapitel B und C werden durch die Analyse der einschlägigen Literatur erarbeitet. Aufgrund der Aktualität des Themas ist die Literatur begrenzt. Hauptsächlich werden die Gesetzesbegründung, sowie die Stellungnahmen der Sachverständigen in den Gesetzgebungsverfahren analysiert. Zu den Kritikpunkten an den Regelungen des NKF-CUIG hat Fritze¹⁵ einen ausführlichen Aufsatz verfasst. Das MHKBG hat zur Umsetzung des NKF-CUIG eine FAQ-Liste veröffentlicht, die zurzeit nicht mehr zum Abruf zur Verfügung steht. Die wichtigsten Inhalte werden aus anderen Quellen herausgearbeitet. In der Jahresabschlussanalyse werden Daten aus den Jahresabschlüssen der Kommunen herausgearbeitet und aufbereitet. Zuvor hat Lütz in seiner Masterarbeit die Jahresabschlüsse 2020 der kreisfreien Kommunen und der Kommunen des Regierungsbezirks Arnsbach hinsichtlich des Haushaltsausgleichs während der Pandemie untersucht.¹⁶

Gemäß § 96 Absatz 1 GO NRW stellt der Rat der Kommunen bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss fest. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit müssten die Jahresabschlüsse für die Jahre 2020 und 2021 vorliegen. Für das Jahr 2020 haben Köln, Krefeld und Remscheid lediglich einen Entwurf des Jahresabschlusses veröffentlicht. Für das Jahr 2021 haben Köln, Krefeld, Remscheid und Solingen noch keine Daten veröffentlicht. In den Jahresabschlüssen der Jahre 2020 und 2021 werden die pandemiebedingten Schäden isoliert. Die Ausweitung der Regelungen auf die kriegsbedingten Schäden gilt für den Jahresabschluss 2023. Aufgrund dessen werden in der gesamten Arbeit lediglich die Regelungen zur COVID-19-Pandemie beleuchtet.

¹⁵ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023

¹⁶ Lütz, Julian/ Golombiewski, Bettina, Der kommunale Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung, S. 87

B. Kommunale Haushalte in der Corona-Krise

I. Die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Entwicklung

Im Jahr 2020 breitete sich weltweit das Coronavirus aus. Den ersten Coronafall gab es Ende 2019 in der Stadt Wuhan in der Volksrepublik China.¹⁷ Die Corona-Pandemie bedeutete für viele Länder weltweit abseits von der Krise im Gesundheitssystem einen starken negativen Wirtschaftsschock.¹⁸ In Deutschland gab es am 27. Januar 2020 den ersten bestätigten Fall des Coronavirus in Bayern. Das Coronavirus breitete sich bis zum März 2020 deutschlandweit aus, sodass es im März 2020 die ersten Einschränkungen zur Beschränkung der Verbreitung des Virus gab.¹⁹ Es wurden durch die Politik Maßnahmen erlassen, die regelten, welche Gruppen von Schülern und Schülerinnen, Studierenden und Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in welchem Umfang zu Hause bleiben müssen.²⁰ Das öffentliche Leben kam nahezu zum Erliegen. Im weiteren Verlauf der Pandemie in Deutschland kam es immer wieder zu Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen. Erst im Februar 2023 fielen die letzten sichtbaren Corona-Schutzmaßnahmen deutschlandweit weg.²¹ Die Corona-Pandemie bestimmte in den letzten Jahren das gesellschaftliche und ökonomische Leben²² und führte zu einer der schwersten Rezessionen seit Jahrzehnten in der deutschen Wirtschaft.²³ Die Corona-Pandemie und die darauffolgenden gesundheitspolitischen Maßnahmen in Bezug auf das soziale und wirtschaftliche Leben führten in Deutschland, Europa und weltweit zu einem starken Einbruch der Wirtschaftsleistung und zu einer Beeinträchtigung der globalen Lieferketten.²⁴ Es entstanden gesamtwirtschaftliche Verluste im Vergleich zum Zustand ohne die Pandemie.²⁵ Durch die immer wieder auftretenden Infektionswellen kam es zu ständigen Unterbrechungen bei der Erholung der Wirtschaft. Die Pandemie sorgte im Gegensatz zu anderen Konjunkturkrisen für erhebliche gleichzeitige Belastungen auf der Angebots- und Nachfrageseite der Volkswirtschaft. Die Infektionswellen und die darauffolgenden gesundheitspolitischen Maßnahmen beeinträchtigen immer wieder aufs Neue die

¹⁷ Welfens, Paul, Corona-Weltrezession, S. 49

¹⁸ Welfens, Paul, Corona-Weltrezession, S. 3 f.

¹⁹ Bundesministerium für Gesundheit, Coronavirus-Pandemie: Was geschah wann?

²⁰ Welfens, Paul, Corona-Weltrezession, S. 23

²¹ Bundesministerium für Gesundheit, Coronavirus-Pandemie: Was geschah wann?

²² Grömling, Michael/ Hentze, Tobias/ Schäfer, Holger, Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland, IW-Trends 1/2022, S. 41

²³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2021, S. 10

²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2021, S. 10

²⁵ Grömling, Michael/ Hentze, Tobias/ Schäfer, Holger, Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland, IW-Trends 1/2022, S. 41

Produktionsprozesse. Die Pandemie führte zu Schocks in den Industrie- und Dienstleistungsbranchen. In vorherigen Konjunkturkrisen kam es meist zu einem speziellen Schock in einzelnen Branchen.²⁶ In der aktuellen Konjunkturkrise sind sowohl strukturstarke Industriestandorte als auch auf Tourismus, Hotellerie und Gaststättengewerbe ausgerichtete Standorte betroffen.²⁷ Der externe Schock, die Corona-Pandemie, beendete die seit dem Ende der Finanzkrise 2008/2009 andauernde Wachstumsphase der deutschen Wirtschaft. Im Zeitraum 2010 bis 2019 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Durchschnitt um 1,9 %. In Folge der Corona-Pandemie ging das BIP 2020 um 5 % zurück. Mit Ende des Lockdowns im April 2020 erholte sich die deutsche Wirtschaft wieder langsam.²⁸ Im Jahr 2021 stieg das BIP insgesamt wieder um 2,7 %. Der Anfang des Jahres 2021 war noch stark durch die Auswirkungen der Pandemie geprägt. Zum Sommer hin kam es zu einer Erholung nahezu aller Wirtschaftsbereiche. Der Rest des Jahres 2021 war durch Lieferengpässe und Materialknappheit, die vor allem den Industriesektor beeinflussten, geprägt. Während der Infektionswellen und den damit verbundenen Lockdowns stiegen die Kurzarbeiterzahlen jeweils an.²⁹ Der Arbeitsmarkt war jedoch von einer „robusten Grunddynamik“³⁰ geprägt. Im April bis Juni 2020 befanden sich jeweils zwischen 5,4 und 6 Millionen Menschen in Kurzarbeit.³¹ Der Bund und die Länder haben, während der Pandemie schnell umfassende Maßnahmen in bis zu diesem Zeitpunkt ungekannten Höhen ergriffen, um die wirtschaftlichen Auswirkungen durch die Corona-Pandemie abzuschwächen.³²

II. Finanzlage der Kommunen vor der Corona-Krise

Die Finanzlage der Kommunen deutschlandweit ist vor der Corona-Pandemie grundsätzlich positiv zu bewerten.³³ Die finanzielle Situation hatte sich nach der Finanzkrise 2008/2009

²⁶ Grömling, Michael/ Hentze, Tobias/ Schäfer, Holger, Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland, IW-Trends 1/2022, S. 42

²⁷ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen, Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

²⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2021, S. 10

²⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2022, S. 21

³⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2022, S. 21

³¹ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen, Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

³² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2022, S. 21; Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 356

³³ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen, Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 82

deutlich stabilisiert.³⁴ Dies kann anhand von verschiedenen Finanzindikatoren belegt werden. Ein „eingängiger Indikator der Finanzlage“³⁵ ist der Finanzierungssaldo. Der Finanzierungssaldo zeigt, ob die Kommunen mit ihren Einnahmen ihre Ausgaben decken können.³⁶ Nach den Einbrüchen durch die Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010, kam es in den darauffolgenden Jahren zu einer positiven Entwicklung.³⁷ In den Jahren 2017 und 2018 erreichten die Kommunen historische Überschüsse.³⁸ 2019 haben die Gemeinden ihre Kernhaushalte nach vorläufiger Rechnung mit einem Überschuss von 4,5 Mrd. Euro abgeschlossen.³⁹ In NRW erreichte der Finanzierungssaldo der Kern- und Extrahaushalte erst 2016 wieder positive Werte, was vor allem durch die Strukturprobleme im Ruhrgebiet zu erklären ist.⁴⁰ Die Verbesserung der Haushaltslage beruht primär auf dem konjunkturbedingt starken Zuwachs an Steuern und Zuweisungen⁴¹, da Steuern mit 31 % der Einnahmen die wichtigste Einnahmeart der Kommunen sind.⁴² Auch für 2020 war die Prognose positiv. Jedoch mit leichten Einschränkungen im Vergleich zu den Vorjahren. Dies beruht auf Handelskonflikten und der schwächeren Weltkonjunktur.⁴³ Die Höhe der Gemeindesteuern können ebenfalls als Finanzindikator herangezogen werden. Die Gemeindesteuern sind im Zeitraum 2009 bis 2019 mit einem Anstieg von 67 % stark angewachsen.⁴⁴ Ausgabenseitig gab es jedoch auch Zuwächse, vor allem bei den Sozialausgaben durch die Asylmigration.⁴⁵ Diese insgesamt positive Veränderung hat nicht zu einer Veränderung der starken bestehenden Disparitäten zwischen den Kommunen geführt. Grundsätzlich gibt es ein Gefälle zwischen den Kommunen in West- und Ostdeutschland. Zudem besteht im Westen Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle.⁴⁶ Eine zentrale Disparität ergibt sich aus den unterschiedlichen Belastungen durch

³⁴ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 15

³⁵ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, A S. 6

³⁶ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, A S. 6

³⁷ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 16

³⁸ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 8

³⁹ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –; S. 82

⁴⁰ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, A S. 7

⁴¹ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, A S. 59

⁴² Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 8

⁴³ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 16

⁴⁴ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, S. 8

⁴⁵ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, A S. 59

⁴⁶ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –; S. 82

Sozialausgaben.⁴⁷ Die Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen werden in den letzten Jahren vor der Corona-Pandemie immer größer.⁴⁸ Während bei der einen Gruppe der Kommunen durch gefestigte soziale Probleme der Großteil der Finanzmittel gebunden ist, können andere Kommunen mit weniger sozialen Problemen ihre Finanzmittel für Investitionen verwenden.⁴⁹ Die kommunalen Investitionen können ebenfalls als Finanzindikator herangezogen werden und sind 2018 um 13 % gestiegen.⁵⁰ Jedoch werden diese zu einem großen Teil von bayrischen Kommunen getätigt. In vielen Kommunen Deutschlands ist die Investitionstätigkeit dauerhaft zu niedrig, um die Infrastruktur und die Standortqualität zu bewahren.⁵¹ In NRW liegt die Höhe der Investitionen im Zeitraum 2013 bis 2019 lediglich bei 71 % im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt.⁵² Ein weiterer wichtiger Finanzindikator zur Beurteilung von kommunalen Haushaltskrisen ist die Höhe der Liquiditätskredite.⁵³ Einige Kommunen nutzen Liquiditätskredite dauerhaft und zunehmend zur Finanzierung. Die Höhe der Liquiditätskredite variiert stark zwischen den Bundesländern.⁵⁴ Im Jahr 2017 werden zwei Drittel des Volumens der Liquiditätskredite von 40 Kommunen getragen.⁵⁵ Deutschlandweit sanken die Liquiditätskredite, die zwischenzeitlich einen Stand von 50 Milliarden Euro erreicht hatten, 2019 auf 33 Milliarden Euro.⁵⁶ In NRW liegen die Liquiditätskredite mit 1345 Euro pro Einwohner und Einwohnerin⁵⁷ deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 458 Euro pro Einwohner und Einwohnerin. Auch hier zeigen sich die regionalen Disparitäten.⁵⁸ Die Kommunen deutschlandweit waren vor der Corona-Pandemie dabei, die finanziellen Probleme sukzessiv abzarbeiten. Die finanzschwachen Kommunen haben durch Liquiditätskredite und hohe Sozialausgaben eine geringe Krisenresilienz.⁵⁹ In der Steuerschätzung im November 2019, die leicht nach unten

⁴⁷ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –; S. 83

⁴⁸ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 10

⁴⁹ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –; S. 83

⁵⁰ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 8

⁵¹ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, A S. 59

⁵² Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, A S. 14

⁵³ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, A S. 17

⁵⁴ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 9

⁵⁵ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 10

⁵⁶ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 17

⁵⁷ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, A S. 18

⁵⁸ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 17

⁵⁹ Bertelsmann-Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, S. 10, E S. 17

korrigiert wurde, war eine konjunkturelle Abschwächung zu erkennen.⁶⁰ Es handelte sich hierbei lediglich um eine konjunkturelle Abkühlung, die nicht ungewöhnlich ist⁶¹ und keinesfalls einen Rückfall in eine kommunale Haushaltskrise zu bedeuten hat.⁶²

III. Herausforderungen der Corona-Krise für die kommunalen Haushalte

„Die Kommunen stehen [...] im Zentrum der lokalen Daseinsvorsorge“⁶³ und werden daher durch die Coronakrise und die daraus resultierende Wirtschaftskrise vielseitig und hart getroffen.⁶⁴ Die Betroffenheit zeigt sich in unterschiedlichen Bereichen. Beispielsweise zu nennen sind der Gesundheitsschutz, Krankenhäuser, die Durchsetzung der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung, die Unterstützung der lokalen Wirtschaft und die Sicherung der Daseinsvorsorge.⁶⁵ Durch die Folgen der Pandemie werden Mindereinnahmen und Mehrausgaben verursacht. Da die Pandemie sowohl die Ergebnisrechnung als auch die Finanzrechnung der Kommunen beeinflusst, werden im Folgenden die Formulierungen, Einnahmen und Ausgaben verwendet. Junkernheinrich fasst die pandemiebedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben in Abbildung 1 zusammen.

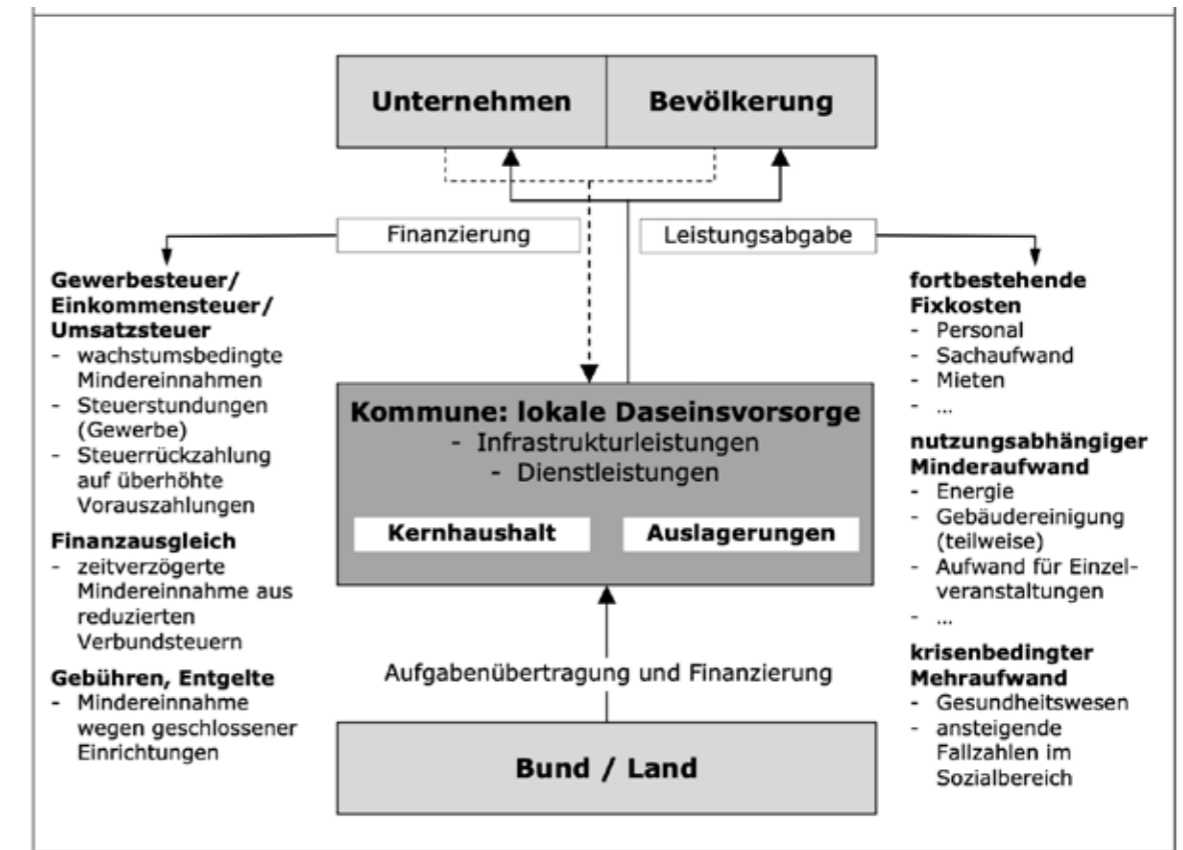


Abbildung 1: Wirkung der gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auf kommunale Haushalte⁶⁶

1. Pandemiebedingte Mindereinnahmen

Um die konkreten fiskalischen Mindereinnahmen darzustellen, die durch die Corona-Pandemie verursacht werden, ist zunächst die Einnahmenstruktur der Kommunen zu erläutern. Aufgabe der Kommunen ist es die lokale Infrastruktur bereitzustellen und Leistungen an Einwohner und Einwohnerinnen und Unternehmen abzugeben. Dafür erhalten die Kommunen teilweise als direkte Gegenleistungen Gebühren und Entgelte von den Nutzern und Nutzerinnen der Leistungen. Außerdem erhalten die Kommunen für die Aufgaben, die sie vom Land oder Bund übertragen bekommen, Zuweisungen oder Kostenerstattungen bzw. -beteiligungen. Eine weitere Einnahmequelle sind Steuern und Steuerbeteiligungen als allgemeine Deckungsmittel. Zusätzlich erhalten die Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen durch die Länder.⁶⁷ Abbildung 2 stellt die Anteile der verschiedenen

⁶⁰ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 84

⁶¹ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 15

⁶² Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 84

⁶³ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

⁶⁴ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 356; Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

⁶⁵ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 356

⁶⁶ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 10

⁶⁷ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen und somit die Relevanz der Einnahmequelle für die Kommunen dar.

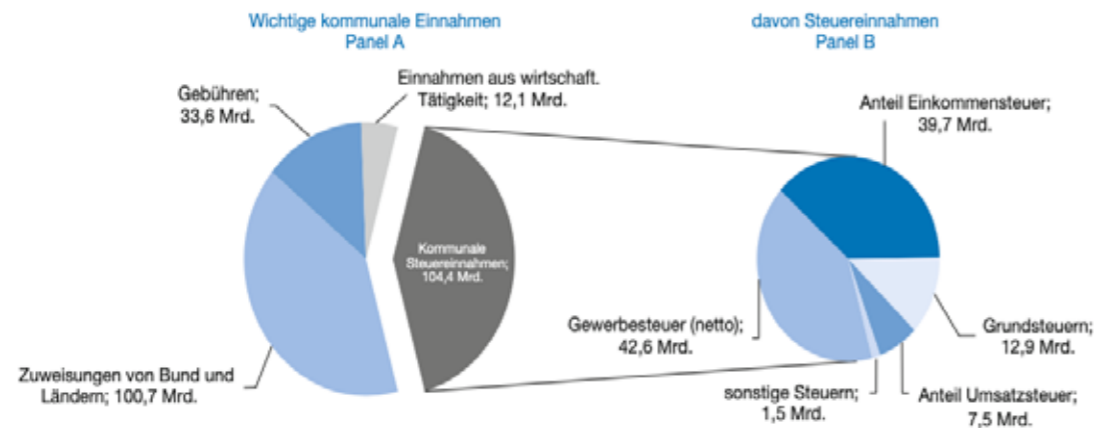


Abbildung 2: Struktur der kommunalen Gesamteinnahmen 2019⁶⁸

Die wichtigsten Einnahmequellen für die Kommunen sind kommunale Steuereinnahmen, Zuweisungen von Bund und Ländern, sowie Gebühren. Die Abbildung zeigt zudem, dass die relevantesten Steuerarten für die Kommunen die Gewerbesteuer und der Anteil an der Einkommensteuer sind. Die Einnahmen aus diesen beiden Steuerarten werden direkt durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst, da sie gewinn- und einkommensabhängig sind.⁶⁹ Durch die Pandemie kam es zu einem Produktions- und Nachfrageausfall in vielen Wirtschaftszweigen, der sich auf den Gewinn der Unternehmen auswirkt.⁷⁰ Der Gewinn ist die Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuer.⁷¹ Im Jahr 2020 verringerten sich die Gewerbesteuereinnahmen deutschlandweit um 10,1 Milliarden Euro. Dies bedeutet einen Rückgang von 18,2 % gegenüber 2019. Die Kommunen in NRW waren mit einem Rückgang von 19,8 % am schwersten betroffen.⁷² Auch bei der Einkommensteuer werden durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie Mindereinnahmen verursacht. Die Arbeitslosigkeit und die Kurzarbeit haben einen Einfluss auf die Höhe der Einkommenssumme.⁷³ Die

⁶⁸ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 358

⁶⁹ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 87; Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 357

⁷⁰ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 87

⁷¹ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 15

⁷² Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 469 vom 06.10.2021

⁷³ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 357

Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit ist während den Lockdowns angestiegen.⁷⁴ Dies führt zum Sinken der Einkommenssumme, was die Höhe der Einkommenssteuer negativ beeinflusst. Die Einnahmen der Grundsteuern und der Umsatzsteuer sind weniger gewichtig für die Kommunen und die Grundsteuer wird kaum durch die wirtschaftliche Lage beeinflusst.⁷⁵ Kommunen, die Vergnügungssteuern und Fremdenverkehrsabgaben erheben, sind auch dort von Mindereinnahmen betroffen.⁷⁶

Zudem kommt es bei den Zuweisungen durch Land und Bund zu Mindereinnahmen. Besonders relevant für die Kommunen sind die Schlüsselzuweisungen, die sie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von den Ländern erhalten. Dies sind formelbasierte Zuweisungen, die ungebunden sind. Die Finanzausgleichssysteme ziehen als Berechnungsbasis jeweils finanzstatistische Zahlen vorangegangener Perioden ein.⁷⁷ Mit einem Zeitverzug von einem Jahr kommt es aufgrund der geringeren Finanzausgleichsmasse aus der Verbundmasse der Gemeinschaftssteuern und ggf. der Ländersteuern zu geringeren Zuweisungen.⁷⁸ Durch die Lockdowns und Kontaktverbote mussten zudem öffentliche Einrichtungen der Kommunen schließen. Die Gebühren und Entgelte, die als Gegenleistung für die Nutzung der öffentlichen Einrichtungen gezahlt werden, fallen als Einnahmen weg.⁷⁹ Die Kosten dieser Bereiche können durch bestehende Fixkosten nur geringfügig gesenkt werden. Somit kommt es auch hier zu Mindereinnahmen.⁸⁰

2. Pandemiebedingte Mehrausgaben

Neben den Mindereinnahmen belasten Mehrausgaben die kommunalen Haushalte. Die durch die Pandemie ausgelösten Produktions-, Nachfrage und Finanzierungsschocks wirken auf die existenzsichernden Sozialausgaben.⁸¹ Die Zahl der Arbeitslosen blieb zwar stabil.

⁷⁴ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 86

⁷⁵ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 359

⁷⁶ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 15

⁷⁷ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 358

⁷⁸ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 88

⁷⁹ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 88

⁸⁰ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 20

⁸¹ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 5

Dies wurde durch die Möglichkeit der Kurzarbeit erreicht. Durch das geringere Einkommen durch Kurzarbeit können Personen in die Grundsicherung für Arbeitssuchende fallen und haben Anspruch auf Leistungen für Heizung und Unterkunft.⁸² Zudem hatten die Kommunen eine zentrale Rolle bei der Pandemiebekämpfung inne.⁸³ Die Gesundheitsämter hatten erheblich mehr Arbeit durch beispielweise die Infektionskettennachverfolgung und das Verwalten von Coronatestergebnissen. Zudem mussten die Ordnungsämter die Kontaktvorschriften und Hygienemaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie kontrollieren.⁸⁴ Dazu wurden mehr Personal und Ressourcen benötigt. Hinzu kommen Kosten für Hygienemaßnahmen in öffentlichen Gebäuden, Schulen und Kitas, sowie Kosten für die digitale Ausstattung von Schulen für den Onlineunterricht.⁸⁵

C. Hilfsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW zur Überwindung der Herausforderungen für die kommunalen Haushalte

Um die Kommunen bei der Überwindung der Herausforderungen zu unterstützen haben der Bund und das Land NRW Hilfsmaßnahmen erlassen, die im Zusammenhang zu betrachten sind.

I. Hilfsmaßnahmen des Bundes

2020 hat der Bund zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen zwei große Hilfspakete beschlossen. Zum einen übernimmt der Bund dauerhaft einen höheren Anteil an den KdU in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zum anderen kompensiert der Bund einmalig zur Hälfte mit den Ländern die Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen.⁸⁶ Der Bund beteiligt sich ab 2020 mit bis zu 74 % an den KdU. Die Beteiligungsquote wird damit um rund 25 Prozentpunkte erhöht. Damit kommt der Bund einer langjährigen Forderung aus Kommunen und Wissenschaft nach. Hierbei handle es sich nicht nur um eine Hilfe zur Überwindung der Belastung durch die Corona-Pandemie, sondern um eine notwendige

⁸² Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 88

⁸³ Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 356

⁸⁴ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 21

⁸⁵ Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, S. 20

⁸⁶ Döring, Thomas, Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, Wirtschaftsdienst, 2020, Heft 11, S. 869; Geißler, René/ Freier, Ronny/ Boettcher, Florian, Kommunale Finanzen im Jahr 2020, Bertelsmann Stiftung, LebensWerte Kommune, 2021, Ausgabe 6, S. 11

dauerhafte Entlastung der Kommunen.⁸⁷ Zudem gewährt der Bund gemäß Artikel 143 h GG im Jahr 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich für Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden und zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land. Der Ausgleich wird von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen weitergeleitet.⁸⁸ Konkretisiert wird das Vorhaben durch das Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (COV19GewStAusglG) des Bundes. Insgesamt stellt der Bund 6,134 Milliarden Euro zur Kompensation der Gewerbesteuerausfälle bereit. Die Kommunen in NRW erhalten vom Bund 1,381 Milliarden Euro.⁸⁹ Darüber hinaus gab es beispielsweise Erstattungen für ausgefallene Kita-Gebühren⁹⁰ und einen Stützungsbeitrag für den ÖPNV.⁹¹ Die Hilfsmaßnahmen sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Erstattung der Gewerbesteuer kommt naturgemäß den wirtschaftsstarken Kommunen und die Erhöhung der Beteiligung an den KdU den Kommunen mit sozialen Problemen zugute.⁹² Vor allem durch die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle haben Bund und Länder die Liquidität der Kommunen wesentlich gesichert. Es ist zudem positiv hervorzuheben, dass die Hilfsmaßnahmen im Gegensatz zu Hilfsmaßnahmen in vorherigen Finanzkrisen im Jahr 2020 gewährt wurden und nicht erst zeitverzögert über ein kommunales Investitionsprogramm.⁹³ In den Folgejahren hat trotz der Forderungen der Kommunen kein erneuter Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen stattgefunden. Der Bund sieht die Länder in der finanzverfassungsrechtlichen Pflicht, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen.⁹⁴

⁸⁷ Geißler, René/ Freier, Ronny/ Boettcher, Florian, Kommunale Finanzen im Jahr 2020, Bertelsmann Stiftung, LebensWerte Kommune, 2021, Ausgabe 6, S. 11; Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 1

⁸⁸ BGBl 2020 Teil I Nr.44, S. 2048, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5B@attr_id=%27bgbl120s2048.pdf%27%5D, abgerufen am 09.06.2023

⁸⁹ BGBl 2020 Teil I Nr. 45, S. 2072, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5B@attr_id=%27bgbl120s2072.pdf%27, abgerufen am 09.06.2023

⁹⁰ Geißler, René/ Freier, Ronny/ Boettcher, Florian, Kommunale Finanzen im Jahr 2020, Bertelsmann Stiftung, LebensWerte Kommune, 2021, Ausgabe 6, S. 10

⁹¹ Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 20

⁹² Geißler, René/ Freier, Ronny/ Boettcher, Florian, Kommunale Finanzen im Jahr 2020, Bertelsmann Stiftung, LebensWerte Kommune, 2021, Ausgabe 6, S. 11

⁹³ Junkernheinrich, Martin, Kommunalfinanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit –, S. 92

⁹⁴ Mähring, Hugo, Verteilung des pauschalen Ausgleichs von Gewerbesteuermindereinnahmen an die Gemeinden, Bundesrechnungshof, S. 17

II. Gewerbesteuerausgleichsgesetz

Das COV19GewStAusglG des Bundes gibt den Ländern durch § 2 vor, die Mittel des Bundes und ihren Anteil des Gewerbesteuerausgleichs an die Kommunen weiterzuleiten. Die Verteilung orientiert sich gemäß § 2 Absatz 2 COV19GewStAusglG an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen und obliegt im Einzelnen den Ländern. Aufgrund dessen wurde in NRW das Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) erlassen. Gemäß § 1 GewStAusgleichsG NRW werden Mittel in Höhe von 2,72 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, die allgemeine Zuweisungen und dementsprechend nicht zweckgebunden sind. Anspruchsberechtigt sind gemäß § 2 Absatz 1 GewStAusgleichsG NRW Gemeinden, wenn das maßgebliche Netto-Gewerbesteueraufkommen aus der Gewerbesteuer im ersten bis dritten Quartal 2020, ergänzt um das vierte Quartal 2019, den Durchschnitt des faktorisierten Netto-Gewerbesteueraufkommens in den ersten bis dritten Quartalen 2017 bis 2019, jeweils ergänzt um das vierte Quartal des Vorjahres, unterschreitet. Der Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 als Vergleichswert wurde gewählt, um das schwankende Gewerbesteueraufkommen zu nivellieren. Zudem wird der Durchschnittswert der Jahre 2017 bis 2019 um den Faktor 1,077 erhöht, um einen realistischen Wert für das Gewerbesteueraufkommen 2020 zu erhalten.⁹⁵

Städte	Mindererträge	Ausgleichszahlung	Deckung der Mindererträge durch Ausgleichszahlungen
Bonn	14.429.318,00 €	69.498.210,00 €	481,65%
Düsseldorf	319.680.000,00 €	232.880.688,00 €	72,85%
Köln	118.400.000,00 €	118.731.265,00 €	100,28%
Krefeld	3.228.000,00 €	4.574.618,00 €	141,72%
Leverkusen * ¹	34.450.000,00 €	3.458.224,00 €	10,04%
Mönchengladbach	27.180.000,00 €	14.749.352,00 €	54,27%
Remscheid	25.900.000,00 €	17.749.513,00 €	68,53%
Solingen	31.982.580,12 €	25.808.768,00 €	80,70%
Wuppertal	76.300.000,00 €	91.602.643,00 €	120,06%

Tabelle 1⁹⁶: Gewerbesteuermindererträge und Gewerbesteuerausgleichszahlungen im Jahr 2020⁹⁷

⁹⁵ Landtag NRW, Drucksache 17/11195, S. 9

⁹⁶ *¹ Änderung der Hebesätze 2020

⁹⁷ Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2020 und Angaben des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW, https://www.mhkbd.nrw/sites/default/files/documents/2020-12/mhkb_g_fm_09.12.2020_anlage.pdf, abgerufen am 09.06.

Trotzdem kam es bei einem Teil der Kommunen zu Überkompensationen, während die Mindererträge bei anderen Kommunen nicht vollständig gedeckt wurden. Tabelle 1 zeigt die Gewerbesteuermindererträge und -ausgleichszahlungen, sowie die Deckung der Mindererträge durch die Ausgleichszahlungen für die Städte des Untersuchungsbereichs. Bei drei Kommunen des Untersuchungsbereichs kam es zu Überkompensationen, bei einer Kommune circa zu einer genauen Deckung und bei fünf Kommunen wurden die Mindererträge durch die Ausgleichszahlungen nicht gänzlich gedeckt.

III. Aufstockung GFG

Eine Hilfsmaßnahme des Landes ist die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im GFG für 2021 um rund 1 Milliarde Euro und für das Jahr 2022 um 549 Millionen Euro. Dadurch sollte die finanzielle Lage der Kommunen stabilisiert werden und verhindert werden, dass es zu Einbrüchen bei den Zuweisungen aus dem GFG kommt.⁹⁸ Diese Beträge sind zinslos kreditiert. Das heißt, es soll eine Abfinanzierung zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der fiskalischen Entwicklung erfolgen.⁹⁹

IV. Das NKF-CUIG im Rahmen des Acht-Punkte-Plans

Das Landeskabinett NRW hat am 31. März 2020 das Kommunalschutz-Paket erlassen, um eine erneute Krise der kommunalen Haushalte nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 zu verhindern. Das Kommunalschutz-Paket enthält den Acht-Punkte-Plan.¹⁰⁰ Das zentrale Element des Acht-Punkte-Plans ist die Isolierung der coronabedingten Schäden in den kommunalen Haushalten.¹⁰¹ Aufgrund der Ziffer 2 des Acht-Punkte-Plans wurden zudem den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen 342 Millionen Euro an Finanzhilfen zur Unterstützung des Haushaltsausgleichs zur Verfügung gestellt.¹⁰² Zudem wurde zur kurzfristigen Liquiditätssicherung der Krediterlass des Landes für die Kommunen geändert und die Liquiditätsversorgung der Kommunen über die NRW-Bank gesichert. Dafür wurden 10 Milliarden Euro als Haftungsfreistellung bereitgestellt.¹⁰³

Zur Umsetzung der Ziffer 1 wurde das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-

⁹⁸ Landtag NRW Drucksache 18/997, S. 17

⁹⁹ Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 21

¹⁰⁰ Landtag NRW Drucksache 17/9829, S. 2

¹⁰¹ Lütz, Julian/ Golombiewski, Bettina, Der kommunale Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung, S. 90

¹⁰² Landtag NRW, Drucksache 17/14304, S. 59

¹⁰³ Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen- Wirkungsketten und Modellrechnungen-, S. 46

CIG) erlassen. Das NKF-CIG wurde erstmalig durch den Erlass des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften eingeführt. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften wurde am 17. September 2020 vom Landtag NRW beschlossen¹⁰⁴ und trat am 01. Oktober 2020 in Kraft.¹⁰⁵ Die erste Fassung des NKF-CIG enthielt Regelungen zur Haushaltsplanung 2021 und zum Jahresabschluss 2020. Aufgrund der weiterhin anhaltenden Pandemie im Laufe des Jahres 2021 und der weiterhin spürbaren Auswirkungen auf die Bevölkerung und Wirtschaft wurden die Regelungen auf das Jahr 2022 ausgeweitet.¹⁰⁶ Dazu verabschiedete der Landtag NRW am 25. November 2021 das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.¹⁰⁷ Im Herbst 2022 wurden die Regelungen zur Isolierung der coronabedingten Schäden für das Jahr 2023 verlängert, da ersichtlich ist, dass die Belastungen der Pandemie auch noch im Jahr 2023 auf die kommunalen Haushalte wirken wird. In den Ordnungs- und Gesundheitsämtern bestehe zu dieser Zeit weiterhin ein erhöhter Personalbedarf und die Wirtschaft in Deutschland wird immer noch durch Pandemiebekämpfungsmaßnahmen im asiatischen Raum beeinträchtigt. Aufgrund der Nachholeffekte und des Abbaus der pandemiebedingten Belastungen werden die Haushalte auch noch im Jahr 2023 belastet. Zudem wurden die Regelungen auf die Belastungen aus dem Krieg gegen die Ukraine erweitert. Aufgrund dessen wurde die Überschrift des Gesetzes von NKF-CIG auf NKF-CUIG geändert. Diese Verlängerung und Erweiterung der Regelungen wurden im Zuge des Erlasses des Zweiten Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften durchgeführt.¹⁰⁸

1. Inhalt des NKF-CUIG

Die zentralen Regelungen des NKF-CUIG in den jeweiligen Fassungen sind Regelungen für die Aufstellung der Haushaltssatzungen 2021 bis 2023 und für die Aufstellung der Jahresabschlüsse 2020 bis 2023. § 1 NKF-CUIG legt den Anwendungsbereich des Gesetzes fest. Es

¹⁰⁴ Landtag NRW Drucksache 17/14304, S. 59

¹⁰⁵ GV. NRW, Ausgabe 2020 Nr. 44 vom 30.09.2020, S. 916, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=18976&vd_back=N916&sg=1&menu=0, abgerufen am 09.06.2023

¹⁰⁶ Landtag NRW Drucksache 17/14304, S. 60

¹⁰⁷ Landtag NRW Drucksache 18/997, S. 17

¹⁰⁸ Landtag NRW Drucksache 18/997, S. 17f.

müssen alle Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die wirtschaftlichen Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gem. § 107 Absatz 2 Satz 2 GO NRW eine Isolierung der infolge der COVID-19-Pandemie eintretenden Haushaltsveränderungen vornehmen.¹⁰⁹ Die erste Fassung des NKF-CUIG enthält zudem Regelungen, die zu Erleichterungen beim Erlass von Nachtragsatzungen führen.¹¹⁰

a. Regelungen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen 2021 bis 2023

§ 4 des NKF-CUIG enthält Regelungen für die Aufstellung der Haushaltssatzung für die Jahre 2021 bis 2023. Demnach ist bei der Aufstellung der Haushaltssatzungen für die jeweiligen Jahre die Summe der Haushaltsbelastungen durch Mehraufwendungen und Mindererträge, die auf die COVID-19-Pandemie entfallen, zu prognostizieren und zu isolieren. Dazu ist ein außerordentlicher Ertrag in Höhe der ermittelten Summe in den Ergebnisplan aufzunehmen. Um die Summe der auf die COVID-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastungen zu ermitteln, ist eine Gegenüberstellung des regulären Ergebnisplanentwurfs mit einer Nebenrechnung vorzunehmen. Erstmals ist die Nebenrechnung für das Jahr 2021 aufzustellen. Dazu wird auf die mittelfristige Finanzplanung aus dem Haushalt 2020 bzw. gegebenenfalls aus einem Doppelhaushalt für 2019/2020 zurückgegriffen.¹¹¹ In der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung sind noch keine Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie enthalten. In der Gesetzesbegründung werden die Daten aus der mittelfristigen Planung als „geplanter Normalzustand“¹¹² beschrieben. Die mittelfristige Finanzplanung ist, um zwischenzeitliche nicht krisenbedingte Veränderungen fortzuschreiben. Als Beispiele für nichtkrisenbedingte Veränderungen werden in der Gesetzesbegründung Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen und tarifbedingte Veränderungen in der Personalwirtschaft genannt. Die Gesetzesbegründung enthält eine Beschreibung einer schrittweisen Vorgehensweise, um die Haushaltsbelastungen zu prognostizieren. Demnach soll in einem ersten Schritt das Delta zwischen der Summe der ordentlichen Erträge des Ergebnisplans 2021 und der ordentlichen Erträge gemäß mittelfristiger Planung gebildet werden. In einem zweiten Schritt soll das Delta zwischen Mehraufwendungen des Ergebnisplans 2021 und Aufwendungen in der mittelfristigen Planung gebildet werden. Im letzten Schritt sind die

¹⁰⁹ Landtag NRW Drucksache 17/9829, S. 28

¹¹⁰ § 2 und 3 NKF-CIG in der Fassung vom 29. September 2020

¹¹¹ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 30

¹¹² Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 30

Differenzbeträge aus den ersten beiden Schritten zu addieren und dieser Wert ist als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisplanung aufzunehmen.¹¹³ Finanzielle Erstattungen und Hilfen vom Bund und Land sind vorher von der gebildeten Summe abzuziehen. Bei der Erhöhung der Bundeserstattung der KdU besteht ein Wahlrecht, ob diese von der Summe abgezogen werden.¹¹⁴ Bei einem Doppelhaushalt für 2020 und 2021 erübrigt sich die Nebenrechnung und es ist auf die Plandaten für das Jahr 2021 abzustellen.¹¹⁵ Für die Haushaltssatzungen der Jahre 2022 und 2023 soll die Nebenrechnung fortgeschrieben werden. Die Nebenrechnung für das Jahr 2021 enthält auch Annahmen für die mittelfristige Finanzplanung, also auch für das Jahr 2022. Dieser Prognosewert aus der Nebenrechnung des Jahres 2022 bildet den Ansatzpunkt für die auf die COVID-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastungen für das Haushaltsjahr 2022.¹¹⁶ Genauso kann für das Jahr 2023 für die COVID-19-Pandemie bedingten Haushaltsbelastungen vorgegangen werden.¹¹⁷

b. Regelungen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse 2020 bis 2023

§ 5 NKF-CUIG regelt die Isolierung von durch die COVID-19-Pandemie verursachten Schäden in den Jahresabschlüssen. Dazu ist zunächst nach § 5 Absatz 2 NKF-CUIG bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2020 bis 2023 die Summe der Haushaltsbelastungen infolge der COVID-19-Pandemie durch Mindererträge oder Mehraufwendungen zu ermitteln. Für den Jahresabschluss 2020 erfolgt nach § 5 Absatz 3 NKF-CUIG diese Ermittlung durch eine gesonderte Erfassung der konkreten Belastungen des beschlossenen Haushaltes 2020. Soweit die Haushaltsbelastungen nicht oder nicht in vollem Umfang konkret ermittelt werden können, ist hilfsweise eine Nebenrechnung vorzunehmen. Hierzu erfolgt eine Gegenüberstellung der entsprechenden Teile der Ergebnisplanung des Haushaltsjahres 2020, für welche die Haushaltsbelastung nicht oder nicht in vollem Umfang ermittelt werden konnte, mit dem korrespondierenden Entwurf der Ergebnisrechnung für 2020. Ist für das Jahr 2020 eine Nachtragssatzung erlassen worden, ist auf diese abzustellen. Grundsätzlich sind die Finanzschäden konkret zu ermitteln. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass die konkreten unterjährigen Schäden des Haushalts 2020 beispielsweise auf Schadenskonten erfasst werden können. Nur insoweit eine konkrete Ermittlung der

¹¹³ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 30

¹¹⁴ Klieve/Funke, in: Dirnberger, Frank/ Henneke, Hans-Günter, PdK NW B-1, § 75 GO NRW, S. 15.

¹¹⁵ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 30 f.

¹¹⁶ Landtag NRW, Drucksache 17/14304, S. 65

¹¹⁷ Landtag NRW, Drucksache 18/997, S. 24

Haushaltsbelastungen nicht oder nicht in vollem Umfang möglich ist, ist eine Nebenrechnung anzuführen.¹¹⁸ Die sogenannte genaue Ermittlung geht der pauschalen Ermittlung vor.¹¹⁹ Die Nebenrechnung für die pauschale Ermittlung ist durch eine Gegenüberstellung der noch unbeschädigten Ergebnisplanung 2020 in Form des Ergebnisplanes nach § 2 KomHVO NRW mit dem Entwurf der Ergebnisrechnung nach § 39 Absatz 1 KomHVO in einem Soll-Ist-Vergleich durchzuführen. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass es sich bei dem Entwurf lediglich um einen vorläufigen Entwurf, der zur Ermittlung der pandemiebedingten Belastungen dient, handelt. Es handelt sich ausdrücklich nicht um den aufgestellten Entwurf der Ergebnisrechnung nach § 95 GO NRW.¹²⁰ Für die Jahresabschlüsse 2021 bis 2023 ist nach § 5 Absatz 4 NKF-CUIG Absatz 3 sinngemäß anzuwenden. Es ist ebenfalls zunächst die genaue Ermittlung vorzunehmen, indem z.B. für das Haushaltsjahr 2021 die konkreten Belastungen des beschlossenen Haushaltes erfasst werden. Hilfsweise ist dann ebenfalls die pauschale Ermittlung durchzuführen.¹²¹ Für die hilfsweise vorzunehmende Nebenrechnung ist nach § 5 Absatz 4 NKF-CUIG im Jahresabschluss 2021 der Ergebnisplan der Haushaltssatzung 2021 zu verwenden. Ist eine Nachtragssatzung erlassen worden, ist ebenfalls auf diese abzustellen. Für die Jahresabschlüsse 2022 und 2023 ist entsprechend zu verfahren.¹²² Die ermittelte Summe der Haushaltsbelastungen ist nach § 5 Absatz 5 NKF-CUIG im jeweiligen Jahresabschluss als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisrechnung einzustellen. Das Einstellen des außerordentlichen Ertrages soll vor der formalen Aufstellung des Jahresabschlusses durch den Kämmerer oder die Kämmerin gemäß § 95 Absatz 5 Satz 1 GO NRW, aber nachdem alle erfolgswirksamen Buchungen durchgeführt wurden, erfolgen.¹²³ Dabei ist zu beachten, dass die vom Bund und Land gewährten Ausgleichszahlungen, wie zum Beispiel die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle, zuvor von der Summe der Mehraufwendungen und Mindererträge abzuziehen ist. Bei den vom Bund ab 2020 erhöhten Erstattungen der KdU besteht ein Wahlrecht, ob diese von der Summe der Mindererträge und Mehraufwendungen abgezogen wird.¹²⁴ Durch die Buchung als außerordentlichen Ertrag, bleiben die Mehraufwendungen weiterhin auf den jeweiligen Konten

¹¹⁸ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 32

¹¹⁹ Klieve/Funke, in: Dirnberger, Frank/ Henneke, Hans-Günter, PdK NW B-1, § 95 GO NRW, S. 6

¹²⁰ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 32

¹²¹ Landtag NRW, Drucksache 17/14304, S. 66

¹²² Landtag NRW, Drucksache 18/997, S. 25

¹²³ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 33

¹²⁴ Klieve/Funke, in: Dirnberger, Frank/ Henneke, Hans-Günter, PdK NW B-1, § 95 GO NRW, S. 6

erfasst und die Mindererträge gehen nicht in die Buchhaltung ein, die Belastungen sind noch Teil des Ergebnisses der laufenden Verwaltungstätigkeit (Zeile 22 der Ergebnisrechnung)¹²⁵. Trotzdem beeinflussen, die Belastungen nicht das Jahresergebnis (Zeile 26 der Ergebnisrechnung), da sie durch die Buchung des außerordentlichen Ertrags kompensiert werden.¹²⁶ Die sich aus der COVID-19-Pandemie ergebenden Belastungen werden neutralisiert. Als zweiten Teil der Neutralisation sind die Belastungen gemäß § 5 Absatz 5 NKF-CUIG und § 33a Absatz 1 KomHVO NRW mittels einer Bilanzierungshilfe zu aktivieren.¹²⁷ Die Bilanzierungshilfe ist als Bilanzposition 0 „Aufwendungen für die Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“ vor dem Anlagevermögen auszuweisen. Sie stellt die buchhalterische Gegenposition zum außerordentlichen Ertrag dar.¹²⁸ Gemäß § 6 Absatz 1 NKF-CUIG ist die Bilanzierungshilfe beginnend mit dem Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre abzuschreiben. Zudem sind nach § 6 Absatz 3 NKF-CUIG außerplanmäßige Abschreibungen möglich, soweit sie mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen. Außerdem steht es den Kommunen nach § 6 Absatz 2 NKF-CUIG im Jahr 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen, soweit dadurch keine Überschuldung eintritt oder eine bestehende Überschuldung nicht erhöht wird. Die Verrechnung kann mit der Ausgleichsrücklage und mit der Allgemeinen Rücklage erfolgen.¹²⁹ Diese Regelung gibt den Kommunen die Möglichkeit, anders als bei einer Abschreibung, die Bilanzierungshilfe aufzulösen, ohne das Jahresergebnis zu belasten und den Haushaltsausgleich zu erschweren.¹³⁰ Das Einstellen des außerordentlichen Ertrages und die Aktivierung als Bilanzierungshilfe ist gemäß § 5 Absatz 5 im Anhang zu erläutern.

Zudem enthält § 5 Absatz 6 NKF-CUIG die Regelung, dass die Summe der auf die COVID-19-Pandemie entfallenden Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung zu ermitteln und zu erläutern sind. Dazu sind die bilanzierten Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in den Anteil, der auf die COVID-19-Pandemie entfällt und höchstens dem Bilanzwert der

¹²⁵ Vgl. Anlage 19 VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW

¹²⁶ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 7

¹²⁷ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 33

¹²⁸ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 8

¹²⁹ Landtag NRW, Drucksache 17/9829, S. 34

¹³⁰ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 8

Bilanzierungshilfe entsprechen darf und den verbleibenden Teil aufzuteilen. Der Anteil, der durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurde, kann über einen Zeitraum von 50 Jahren, jedoch längstens über die Abschreibungsdauer der Bilanzierungshilfe zurückgeführt werden.

2. Zielsetzung des NKF-CUIG

Die zentrale Regelung im NKF-CUIG ist die Isolierung der durch die COVID-19-Pandemiebedingten Schäden im Jahresabschluss.¹³¹ Ziel der Regelungen des NKF-CUIG ist es, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen und somit die Haushaltssicherung zu vermeiden. Die Haushalte sollen tragfähig bleiben und die kommunale Handlungsfähigkeit soll abgesichert werden. Die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 GG soll gewährleistet sein.¹³² In der Gesetzesbegründung wird der Schaden, der durch die pandemiebedingten Haushaltsmehrbelastungen entstanden ist, als „Investition in die dauerhafte Leistungsfähigkeit unseres Gemeinwesens und die Volkswirtschaft“¹³³ angesehen. Durch die Bilanzierungshilfe sollen Erhöhungen der kommunalen Realsteuern vermieden werden, damit es zu keiner zusätzlichen Belastung der Unternehmen und privaten Haushalte kommt. Zudem soll die kommunale Daseinsvorsorge für Unternehmen und private Haushalte erhalten bleiben.¹³⁴ Die Mindererträge seien somit „Aufwendungen für eine Stilllegung in Form verlorengegangener Wertschöpfung [...] in der Volkswirtschaft“¹³⁵ und die Mehraufwendungen würden zu einer Abwehr weiterer sozialer wie ökonomischer Schäden in der Zukunft führen. Die Mindererträge und Mehraufwendungen würden in der Zukunft wiederum zu Erträgen führen. Deswegen sollen die pandemiebedingten Schäden isoliert, aktiviert und auf die Folgejahre verteilt werden. Ohne dieses Vorgehen würden die kommunalen Haushalte insbesondere in der Ergebnisrechnung erheblich belastet werden. Dies würde wiederum zu flächendeckenden kommunalen Haushaltssicherungskonzepten führen. Es soll explizit vermieden werden, dass die kommunale Investitionstätigkeit sinkt, um die Volkswirtschaft nicht zusätzlich zu belasten.¹³⁶ Die Isolierung der pandemiebedingten Schäden wird von den Sachverständigen, die im Gesetzgebungsverfahren angehört

¹³¹ Landtag NRW, Stellungnahme 17/2908, Hillesheim, Ivo, S. 1

¹³² Landtag NRW, Drucksache 17/8929, S. 3

¹³³ Landtag NRW, Drucksache 17/8929, S. 33

¹³⁴ Landtag NRW, Drucksache 17/8929, S. 4

¹³⁵ Landtag NRW, Vorlage 17/3444, S. 40

¹³⁶ Landtag NRW, Vorlage 17/3444, S. 40 f.

wurden, als geeignet angesehen, um die Zielsetzung des Gesetzes, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen, zu erreichen.¹³⁷ Busch sieht die Regelungen als ein Instrument, das Probleme bei der Haushaltsgenehmigung durch die Kommunalaufsichten, die an die haushaltsrechtlichen Regelungen gebunden sind, verhindert. Dies bewertet er als grundsätzlich positiv, da aus der Finanzmarktkrise gelernt wurde und der exogene Wirtschaftsschock der Corona-Pandemie nicht durch eine starke Konsolidierung auf kommunaler Ebene verstärkt wird.¹³⁸ Zudem können durch die Bilanzierungshilfe, die pandemiebedingten Schäden sichtbar und messbar gemacht werden. Wodurch gegenüber dem Land fehlende finanzielle Hilfen aufgezeigt werden können.¹³⁹

3. Kritikpunkte am NKF-CUIG

Gemäß § 95 Absatz 1 Satz 4 GO NRW hat der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (VFE-Lage) der Gemeinde zu vermitteln. Zudem muss der Grundsatz der Generationengerechtigkeit gemäß § 75 Absatz 1 Satz 1 GO NRW gewahrt werden.

a. Verstoß gegen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung

Der unbestimmte Rechtsbegriff Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung stammt aus dem kaufmännischen Rechnungswesen. Der Begriff unterliegt ständiger Weiterentwicklung durch Rechtsprechung, Praxis und Verwaltung. Grundsätzlich sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung auf das kommunale Rechnungswesen anzuwenden. In der GO NRW und der KomHVO NRW sind ausdrücklich einige Grundsätze geregelt.¹⁴⁰ Die Regelungen des NKF-CUIG, vor allem die Buchung der pandemiebedingten Mindererträge als außerordentlicher Ertrag, verstoßen gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Aus § 33 Absatz 1 Nr. 4 KomHVO ergibt sich der Grundsatz der Pagatorik. Demnach müssen Erträge und Aufwendungen grundsätzlich auf Einzahlungen und Auszahlungen beruhen. Der Buchung eines Ertrags muss grundsätzlich eine Einzahlung zugrunde liegen. Während die Mehraufwendungen, die im Rahmen des NKF-CUIG als außerordentlicher Ertrag

¹³⁷ Hillesheim, Ivo, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2908, S. 2; Busch, Manfred, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2921, S. 2; Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2943, S. 2

¹³⁸ Busch, Manfred, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2921, S. 5

¹³⁹ Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1093, S. 14 ff.

¹⁴⁰ Duikers, Jan, in: Dietlein, Johannes/ Heusch, Andreas, BeckOK KommunalR NRW, GO NRW, § 95, Rn. 2

gebucht werden, zumindest auf Mehrauszahlungen beruhen und somit zumindest eine Zahlung zugrunde liegt, liegen den Mindererträgen keinerlei Zahlungen zugrunde. Es handelt sich hingegen um ausbleibende Zahlungen.¹⁴¹ Durch die Buchung der Mindererträge als außerordentlichen Ertrag wird gegen den Grundsatz der Pagatorik verstoßen.

Ein weiterer Grundsatz ordnungsgemäßer Buchführung ist das Realisationsprinzip. Nach § 33 Absatz 1 Nr. 3 Satz 2 KomHVO NRW sind Gewinne, also Erträge nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind. Als Zeitpunkt der Ertragsrealisation wird der Zeitpunkt der Leistungserbringung angenommen.¹⁴² Die Anteile der Mindererträge am außerordentlichen Ertrag beruhen jedoch nicht auf erbrachten Leistungen. Vielmehr beruhen z.B. die Mindererträge aus nicht eingenommenen Gebühren auf nicht erbrachten Leistungen.¹⁴³ Frau Golombiewski beschrieb dies in einer Anhörung im Landtag wie folgt: „[...] wir aktivieren an dieser Stelle nichts, nämlich Mindererträge [...]“¹⁴⁴. Auch gegen das Realisationsprinzip wird verstoßen.

Gemäß § 28 Absatz 2 KomHVO müssen die Eintragungen in die Bücher vollständig und richtig vorgenommen werden, sodass die Geschäftsvorfälle in ihrer Entstehung und Abwicklung nachvollziehbar sind. Aus dieser Regelung ergibt sich der Grundsatz der Haushaltswahrheit. Bei den im außerordentlichen Ertrag enthaltenen Mindererträgen handelt es sich um Scheinerträge. In Verbindung mit der Zielsetzung des Gesetzes, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen, ist davon auszugehen, dass durch Luftbuchungen für die Kommunen negative Rechtsfolgen vermieden werden sollen. Durch ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW wird die Handlungsfähigkeit der Kommunen deutlich eingeschränkt. Für die Kommunen ist es von großer Bedeutung den Haushaltsausgleich zu erreichen. Eine Buchung von nicht vorhandenen Erträgen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen und somit Rechtsfolgen zu vermeiden, ist nicht mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit zu vereinen.¹⁴⁵

¹⁴¹ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 10; IDW, Coronavirus: Geplante Änderung der kommunalen Doppik in Nordrhein-Westfalen, WPg, 2020, Heft 15, S. 911

¹⁴² Störk, Ulrich/ Büssow, Thomas, in: Grottel, Bernd/ Justhoben, Petra/ Schubert, Wolfgang J./ Störk, Ulrich Beck'scher Bilanz-Kommentar, HGB, § 252, Rn. 58

¹⁴³ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 10

¹⁴⁴ Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1093, S. 16

¹⁴⁵ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 10f.

b. Verzerrung der darzustellenden Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Die Funktion des Jahresabschlusses besteht darin, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der VFE-Lage der Gemeinde zu vermitteln.¹⁴⁶ Dazu gehört auch, dass die kommunalen Jahresabschlüsse vergleichbar sind. Bilanzpolitischer Spielraum erschwert die Vergleichbarkeit und ist somit nachteilig für die Darstellung der VFE-Lage.¹⁴⁷

Durch die Bilanzierungshilfe wird die Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse der VFE-Lage jedenfalls erschwert. Es ist möglich, dass es zu einer faktischen Überschuldung kommt. Die Kommune ist eigentlich überschuldet, jedoch ist dies aus der kommunalen Bilanz nicht direkt ersichtlich, da dem positiven Wert des Eigenkapitals auf der Passivseite, eine höhere Bilanzierungshilfe auf der Aktivseite entgegensteht.¹⁴⁸ Sachverständige Dritte und Kreditgeber können die Bilanz richtig deuten und erkennen, dass die Bilanzierungshilfe kein Vermögensgegenstand ist. Es besteht die Gefahr, dass die Ratsmitglieder, die Entscheidungsträger in der Kommune sind, nach ein paar Jahren die Bilanz nicht richtig deuten.¹⁴⁹ Jedenfalls sind die NKF-Kennzahlen teilweise anders zu interpretieren, als es ohne die Bilanzierungshilfe der Fall war.¹⁵⁰

Hinzu kommt, dass § 5 und 6 NKF-CUIG große bilanzpolitische Spielräume enthalten. In der Bilanzierungshilfe werden die coronabedingten Haushaltsbelastungen isoliert. Fraglich ist jedoch, welche Haushaltsbelastungen coronabedingt sind. Positiv zu bewerten ist im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse, dass die Regelungen des NKF-CUIG kein Ansatzwahlrecht enthalten. Zudem ist zunächst festzuhalten, dass die Bilanzierungshilfe aus dem NKF-CUIG große Ähnlichkeiten zu der Bilanzierungshilfe aus § 269 HGB a.F. aufweist und deswegen grundsätzlich als zulässig zu bewerten ist. Die Höhe der Haushaltsbelastungen wird durch konkrete Ermittlungen und hilfsweise durch eine pauschale Ermittlung ermittelt. Bei der konkreten Ermittlung steht den Kommunen die Entscheidung zu, ob ein bestimmter Schaden coronabedingt ist oder nicht. Dies eröffnet einen bilanzpolitischen

¹⁴⁶ Duikers, Jan, in: Dietlein, Johannes/ Heusch, Andreas BeckOK KommunalR NRW, GO NRW, § 95, Rn. 1 - 19

¹⁴⁷ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 9

¹⁴⁸ Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1093, S. 8 ff.

¹⁴⁹ Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1093, S. 12, S. 25; Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 9

¹⁵⁰ Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1093, S. 8

Spielraum und wird nicht immer eindeutig zu klären sein.¹⁵¹ Hinzu kommt, dass bei der pauschalen Ermittlung die Ergebnisrechnung mit dem Ergebnisplan verglichen wird und die Kommunen höchstwahrscheinlich die gesamte Differenz in der Bilanzierungshilfe aktivieren, obwohl teilweise nicht coronabedingte Abweichungen enthalten sind.¹⁵² Zudem ist davon auszugehen, dass die Minderaufwendungen, die bei Mindererträgen bei Schließungen von öffentlichen Einrichtungen z.B. durch Einsparungen bei Stromkosten, auch wenn diese gering sind, nicht herausgerechnet werden.¹⁵³ Die Erstbewertung der Bilanzierungshilfe erfolgt demnach nicht einheitlich und erschwert somit die Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander.¹⁵⁴ Außerdem eröffnet das NKF-CUIG einen großen bilanzpolitischen Spielraum beim weiteren Umgang mit der Bilanzierungshilfe. § 6 NKF-CUIG eröffnet drei Möglichkeiten. Zum einen die Abschreibung über längstens 50 Jahre, zum anderen die außerplanmäßige Abschreibung und die einmalige direkte Verrechnung mit dem Eigenkapital in der Haushaltssatzung 2026. Bei der Abschreibung über längstens 50 Jahre besteht ein bilanzpolitischer Spielraum, da die Kommunen jede Abschreibungsdauer zwischen einem und 50 Jahren wählen können. Vorgaben wie bei bilanziellen Abschreibungen von Vermögensgegenständen gibt es nicht. Hinzu kommt der Ermessensspielraum bei den außerordentlichen Abschreibungen. Im Normalfall bestimmt sich die Höhe der außerordentlichen Abschreibung von Vermögensgegenständen durch den Wertminderungsgrund und die damit verbundene Höhe der Wertminderung. Bei der außerordentlichen Abschreibung der Bilanzierungshilfe gibt es keinen Wertminderungsgrund und die Kommunen können die Höhe der außerordentlichen Abschreibung frei wählen. Zudem räumt § 6 Absatz 3 NKF-CUIG den Kommunen ein Wahlrecht ein, die Bilanzierungshilfe einmalig ganz oder teilweise mit dem Eigenkapital zu verrechnen. Diese Auflösung der Bilanzierungshilfe ist ergebnisneutral und berührt somit nicht das Jahresergebnis und den Haushaltsausgleich. Somit wird es den eigenkapitalstarken Kommunen möglich gemacht, die Haushaltsbelastungen der Pandemie ergebnisneutral zu behandeln, während andere Kommunen zum Teil 50 Jahre ihr Ergebnis

¹⁵¹ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 10

¹⁵² Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 10; Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 4

¹⁵³ Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 4

¹⁵⁴ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 10

durch Abschreibungen belasten. Auch hier besteht ein großer bilanzpolitischer Spielraum.¹⁵⁵

c. Verstoß gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit

Nach § 1 Satz 3 GO NRW handeln die Gemeinden zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen. Aus dieser Regelung ergibt sich der Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Die Gemeinden müssen bei ihren Entscheidungen die Bedürfnisse und Interessen der nachfolgenden Generationen berücksichtigen.¹⁵⁶ Für das kommunale Haushaltsrecht wird der Grundsatz der Generationengerechtigkeit durch § 75 Absatz 1 Satz 1 GO NRW konkretisiert. Demnach müssen die Gemeinden ihre Haushaltswirtschaft so planen und führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die Formulierung stetige Aufgabenerfüllung impliziert, dass die Sicherung der Aufgabenerfüllung nicht nur in Gegenwart, sondern auch für die Zukunft vorhanden sein muss.¹⁵⁷ Daraus folgt, dass keinerlei finanzielle Lasten in die Zukunft verschoben werden dürfen. Es dürfen nicht mehr finanzielle Ressourcen verbraucht werden, als erwirtschaftet werden. Sonst müssten die zukünftigen Generationen, die von der vorherigen Generation verursachten Lasten mit ihren finanziellen Ressourcen decken. Eine Belastung der zukünftigen Generation ist nicht gerecht.¹⁵⁸ Durch die Einführung der doppelten Buchführung wurde durch die Neudefinition des Haushaltsausgleichs die Förderung der Generationengerechtigkeit verfolgt.¹⁵⁹ In der doppelten Buchführung wird der Ressourcenverbrauch als Aufwand und der Ressourcenzuwachs als Ertrag abgebildet. Der Haushalt ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen des Haushaltsjahres decken. Der Haushaltsausgleich ist der entscheidende Indikator für die Beurteilung, ob der Grundsatz der Generationengerechtigkeit beachtet wird.¹⁶⁰ Durch die Bildung der Bilanzierungshilfe und die Abschreibung dieser über längstens 50 Jahre werden Aufwendungen in zukünftige Haushaltsjahre verschoben. In der Gesetzesbegründung wird die

¹⁵⁵ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 12f.

¹⁵⁶ Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 5

¹⁵⁷ Klieve/ Funke, in: Dirnberger, Frank/ Henneke, Hans-Günter, PdK NW B-1, GO NRW, § 75, Rn. 3

¹⁵⁸ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 13; Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 5

¹⁵⁹ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 13

¹⁶⁰ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 13; Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 6

Auffassung vertreten, dass es generationengerecht möglich und geboten sei, die pandemiebedingten Belastungen über den Zeitraum zu verteilen, in dem diese für die Gesellschaft nützlich sind.¹⁶¹ Die Bilanzierungshilfe wird als Investition in die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens gesehen. Diese Interpretation geht jedoch zu weit, weil nicht nur direkt geleistete Zuwendungen an das Gemeinwesen aktiviert werden, sondern beispielsweise auch Steuer mindererträge, die aus einer geringeren Ertragslage der Unternehmen resultieren.¹⁶² Die Bildung und Abschreibung der Bilanzierungshilfe ist nicht generationengerecht geboten. Vielmehr verstößt diese Vorgehensweise gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, weil die Belastungen der Corona-Pandemie auf bis zu 50 Jahre verteilt werden und sie somit zwei zukünftige Generationen belasten.¹⁶³ Die aktivierten Mehraufwendungen sind auf Auszahlungen, die während der Pandemie getätigt worden, zurückzuführen. Die wirtschaftliche Ursache liegt somit im Zeitraum der Pandemie und es ist nicht ersichtlich, warum diese Aufwendungen 2026 und den Folgejahren zugeordnet werden sollen. Bei der Bilanzierungshilfe handelt es sich um keinen Vermögensgegenstand, der abgenutzt werden kann. Die Mindererträge beruhen auf fehlenden Einzahlungen und dürfen grundsätzlich nicht zu Aufwand führen. Problematisch ist zudem, dass der Haushaltsausgleich seinem Gesetzeswortlaut nach nicht mehr als Indikator für die Beachtung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit taugt. Durch das Buchen der Schäden als außerordentlichen Ertrag, obwohl kein Ressourcenzuwachs vorliegt, ist der Haushalt ausgeglichen und somit theoretisch generationengerecht, obwohl durch die Bilanzierungshilfe Aufwendungen in die Zukunft verschoben werden. Der Gesetzgeber fingiert demnach über einen Buchungstrick die Generationengerechtigkeit.¹⁶⁴

d. Keine liquiditätswirksame Hilfsmaßnahme

Die Isolation der pandemiebedingten Schäden findet in der Ergebnisrechnung der Kommune statt. Es handelt sich lediglich um haushaltsrechtliche Regelungen, die nicht liquiditätswirksam sind. Jedoch beruhen die Mehraufwendungen auf Mehrauszahlungen bei gleichzeitig ausbleibenden Einzahlungen, die durch die Mindererträge abgebildet werden.

¹⁶¹ Landtag NRW, Drucksache 18/997, S. 24

¹⁶² IDW, Kommunale Doppik in NRW: IDW zur Einführung einer kriegsbedingten Bilanzierungshilfe, WPg 2022, Heft 21, S. 1227; IDW, Coronavirus: Geplante Änderung der kommunalen Doppik in Nordrhein-Westfalen, WPg 2020, Heft 15, S. 911

¹⁶³ Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 5

¹⁶⁴ Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 14

Die Schäden müssen finanziert werden. Dazu ist vorgesehen, dass die durch die Bilanzierungshilfe isolierten Schäden mit Liquiditätskrediten über eine Laufzeit von 50 Jahren finanziert werden sollen. Die Finanzierung mit Liquiditätskrediten über maximal 50 Jahre widerspricht der Systematik der Kreditaufnahme. Liquiditätskredite sind nach Definition kurzfristige Kredite zur Überwindung von Liquiditätsengpässen, denen keine Vermögensgegenstände gegenüberstehen. Es wurde ein erheblicher Anstieg der Liquiditätskredite vorausgesagt, der die Kommunen in der Zukunft durch Zinsaufwand belastet. Dies wird insbesondere unter dem Gesichtspunkt der vorhandenen Altschulden in NRW kritisch bewertet und gefährdet die kommunale Handlungsfähigkeit langfristig.¹⁶⁵ Zusätzlich zur haushaltsrechtlichen Lösung wurden finanzielle Hilfen gefordert, die teilweise von Land und Bund gewährt wurden. Das NKF-CUIG ist Teil eines Maßnahmenpaketes vom Bund und dem Land NRW. Die nicht durch weitere Hilfsmaßnahmen gedeckten Schäden werden in der Bilanzierungshilfe isoliert und durch Liquiditätskredite finanziert.

D. Zwischenfazit

Die Corona-Pandemie führte zu einer der stärksten wirtschaftlichen Rezessionen seit Jahrzehnten in Deutschland. Dies betraf die Kommunen, die vor der Pandemie daran arbeiteten, die Finanzprobleme sukzessiv abzarbeiten, in vielen Bereichen. Zum einen kam es zu pandemiebedingten Mindererträgen bei beispielsweise den Steuern und Gebühren, sowie zu pandemiebedingten Mehraufwendungen beispielsweise durch die Mehrarbeit in Gesundheits- und Ordnungsämtern. Der Bund und das Land NRW haben zur Entlastung der kommunalen Haushalte Hilfsmaßnahmen erlassen. Im Jahr 2020 wurde die Beteiligung des Bundes an den KdU dauerhaft auf bis zu 74 % erhöht. Zudem gab es Ausgleichszahlungen zur Kompensation der Gewerbesteuerausfälle hälftig vom Bund und dem Land NRW. Dabei kam es zur Überkompensation der Gewerbesteuermindererträge bei drei Kommunen des Untersuchungsbereichs. Außerdem wurde für 2021 und 2022 die Finanzausgleichsmasse im GFG vom Land NRW als zinslose Kreditierung aufgestockt. Im Rahmen des Acht-Punkte-Plans des Landes NRW wurde das NKF-CUIG erlassen. Aufgrund dessen müssen die Kommunen die Summe der durch die COVID-19-Pandemie bedingten Mindererträge und Mehraufwendungen ermitteln, als außerordentlichen Ertrag in die Ergebnisrechnung einstellen und mittels einer Bilanzierungshilfe, der Bilanzposition 0 aktivieren. Zudem dürfen die

¹⁶⁵ Hubbert, Eva-Maria, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2947, S. 2; Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, S. 7ff.

coronabedingten Schäden mit Liquiditätskrediten mit einer Laufzeit von bis zu 50 Jahren finanziert werden. Die Bilanzierungshilfe muss ab 2026 linear abgeschrieben werden oder kann in der Haushaltssatzung 2026 einmalig mit dem Eigenkapital verrechnet werden. Durch das NKF-CUIG wird das Ziel verfolgt, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen und somit die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Demgegenüber stehen Kritikpunkte am NKF-CUIG. Die Regelungen des NKF-CUIG verstoßen gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung, verzerren die darzustellende Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und verstoßen gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Zudem ist die Isolierung der pandemiebedingten Schäden nicht liquiditätswirksam, weshalb ein starker Anstieg der Liquiditätskredite vorhergesagt wurde. Fraglich ist, ob die kommunalen Haushalte in der Corona-Pandemie durch das NKF-CUIG ausreichend entlastet wurden. Im Folgenden wird untersucht, ob das NKF-CUIG ein effektives Mittel ist, um die kommunalen Haushalte in der Corona-Pandemie zu entlasten. Dazu wird eine Analyse der Jahresabschlüsse der Kommunen durchgeführt.

E. Umsetzung und Auswirkungen des NKF-CUIG in den Kommunen (Jahresabschlussanalyse)

I. Festlegung des Untersuchungsbereichs

Grundsätzlich ist zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen zu unterscheiden. Dies ermöglicht eine grobe Einordnung hinsichtlich „Ortsgröße, Bevölkerungsdichte, Wirtschaftskraft und Versorgungsfunktion“¹⁶⁶. Die Aufgaben der kreisfreien Städte und der Kreise mit den kreisangehörigen Kommunen decken sich weitgehend. Jedoch findet zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Kommunen eine Teilung der Aufgaben statt. Um die Jahresabschlüsse der Kommunen vergleichen zu können, sind nur kreisfreie Städte Teil der Untersuchung.¹⁶⁷ Bisher wurde in Kommunalfinanzberichten in NRW meist in drei Großräumen unterschieden. Den Großräumen wird unterstellt, dass die sozioökonomischen Verhältnisse im jeweiligen Bereich annähernd gleich sind. Die drei Großräume sind das Ruhrgebiet, das Mittelrheingebiet und das übrige NRW. Im Mittelrheingebiet liegen die kreisfreien Städte Bonn, Düsseldorf, Köln, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Remscheid, Solingen und Wuppertal. Abbildung 3 zeigt die Abgrenzung der drei Großräume in NRW.

¹⁶⁶ Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 29

¹⁶⁷ Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 29

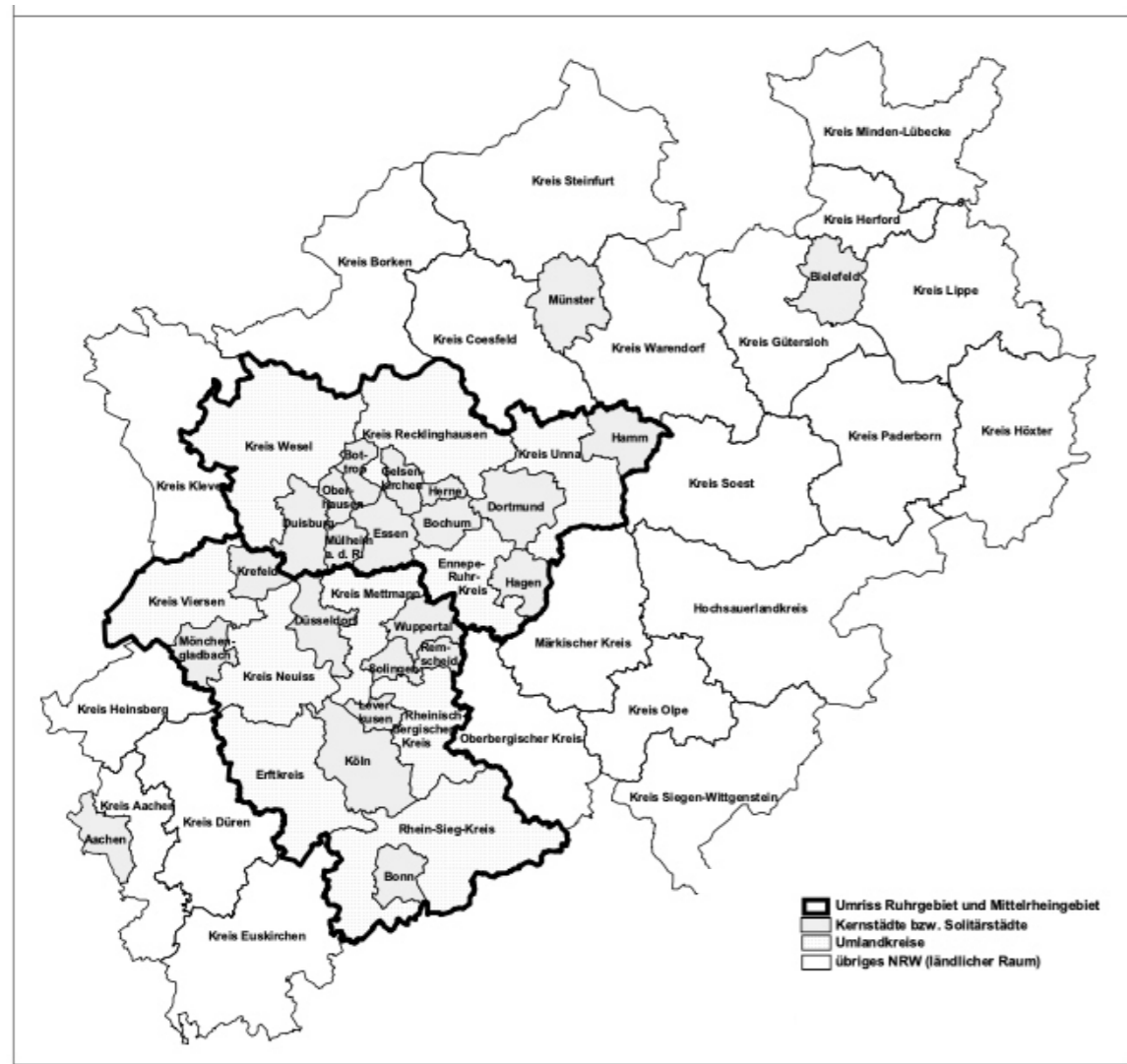


Abbildung 3: Abgrenzung der räumlichen Beobachtungseinheiten¹⁶⁸

Die Festlegung des Mittelrheingebiets als Region mit ähnlichen sozioökonomischen Voraussetzungen ist kritisch zu hinterfragen, da Disparitäten zwischen den Städten Köln, Düsseldorf und Bonn einerseits und den Städten Wuppertal, Solingen und Remscheid andererseits bestehen. Jedoch sind für eine andere räumliche Abgrenzung genauere Analysen notwendig, die im Rahmen dieser Bachelorarbeit nicht möglich sind.¹⁶⁹ Der Untersuchungsbereich wird auf die kreisfreien Städte im Mittelrheingebiet beschränkt. Untersucht werden die Jahresabschlüsse der Jahre 2020 und 2021.

II. Aufstellung von Indikatoren

Um die Frage beantworten zu können, ob das NKF-CUIG ein effektives Mittel ist, um die kommunalen Haushalte in der Corona-Pandemie zu entlasten, werden Indikatoren

aufgestellt. In der folgenden Untersuchung sind dies die Höhe der Bilanzposition 0, das Erreichen des Haushaltsausgleichs und die Entwicklung der Liquiditätskredite.

Im ersten Teil der Analyse wird die Bilanzposition 0 untersucht. In der Bilanzposition 0 sind die pandemiebedingten Schäden isoliert. Die Bilanzierungshilfe kann im Jahr 2026 einmalig ergebnisneutral mit dem Eigenkapital verrechnet werden oder über bis zu 50 Jahre ergebniswirksam abgeschrieben werden. In diesem Teil der Untersuchung wird zum einen die Frage beantwortet, für welche Kommunen eine Verrechnung mit dem Eigenkapital im Zeitpunkt der Jahresabschlüsse 2020 und 2021 möglich ist. Zudem wird analysiert, wie hoch der Wert der Bilanzierungshilfe im Vergleich zwischen den Kommunen und in Relation zur Bilanzsumme ist, um die Frage zu beantworten, ob die kommunalen Haushalte in den Folgejahren bei keiner Verrechnung mit dem Eigenkapital durch die Abschreibung der Bilanzierungshilfe stark belastet werden.

In einem zweiten Teil der Analyse wird das Erreichen des Haushaltsausgleichs der Kommunen untersucht. Dazu wird verglichen, ob die Kommunen mit und ohne Bildung der Bilanzierungshilfe den Haushaltsausgleich erreicht haben bzw. hätten. Dabei wird zwischen dem Erreichen des originären und fiktiven Haushaltsausgleich unterschieden. Gemäß § 75 Absatz 2 Satz 2 GO NRW ist der originäre Haushaltsausgleich erreicht, wenn der Gesamtbetrag der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Gemäß § 75 Absatz 2 Satz 3 GO NRW gilt der Haushalt ebenfalls als ausgeglichen, wenn der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Dies definiert den fiktiven Haushaltsausgleich. Hierbei soll untersucht werden, ob die Zielsetzung des Gesetzgebers, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen, erreicht wurde.

Im dritten Teil der Analyse wird die Entwicklung der Liquiditätskredite untersucht. Durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten entsteht in den folgenden Jahren Zinsaufwand, der den Haushaltsausgleich erschwert. In diesem Teil der Analyse wird analysiert, wie hoch der Wert der Liquiditätskredite ist, der durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurde. Dabei wird ebenfalls die Gesamthöhe der Liquiditätskredite betrachtet, um ins Verhältnis zusetzen, wie stark die kommunalen Haushalte durch Liquiditätskredite belastet sind.

¹⁶⁸ Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 30

¹⁶⁹ Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, S. 30

III. Profile und finanzielle Ausgangslage der Kommunen

Zunächst werden die Kommunen anhand von Kommunalprofilen beschrieben und die finanzielle Ausgangslage der Kommunen kurz dargestellt. Tabelle 2 zeigt die Kommunalprofile.

Städte	Gemeindetyp	Einwohnerzahl		Teil des Stärkungspakt
		2020	2021	
Bonn	Kleine Großstadt	330.579	331.885	Nein
Düsseldorf	Große Großstadt	620.523	619.477	Nein
Köln	Große Großstadt	1.083.498	1.073.096	Nein
Krefeld	Kleine Großstadt	226.844	227.050	Nein
Leverkusen	Kleine Großstadt	163.905	163.851	Stufe 2
Mönchengladbach	Kleine Großstadt	259.665	261.001	Stufe 2
Remscheid	Kleine Großstadt	111.516	111.770	Stufe 1
Solingen	Kleine Großstadt	159.193	158.957	Stufe 2
Wuppertal	Kleine Großstadt	355.004	354.572	Stufe 1

Tabelle 2: Kommunalprofile der untersuchten Städte¹⁷⁰

Bei den untersuchten Städten handelt es sich um sieben kleine und zwei große Großstädte. Die Stadt Köln ist mit knapp 1,1 Millionen Einwohnern und Einwohnerinnen die größte Stadt im Untersuchungsbereich. Die Stadt Remscheid ist mit circa 111.000 Einwohnern und Einwohnerinnen die kleinste Stadt im Untersuchungsbereich. Vier Städte sind nicht Teil des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Drei Städte sind in Stufe 2 des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und zwei Städte in Stufe 1 des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Der Stärkungspakt Stadtfinanzen ist ein Programm des Landes NRW, um überschuldeten Städte und Gemeinden eine mittelfristige und nachhaltige Konsolidierung zu ermöglichen. Dafür stellte das Land finanzielle Mittel zur Verfügung. Im Gegenzug mussten die Kommunen ihren Haushalt sanieren. Kommunen in Stufe 1 sind gesetzlich verpflichtet, am Stärkungspakt teilzunehmen, während Kommunen in Stufe 2 freiwillig am Stärkungspakt teilnehmen.¹⁷¹ Für Kommunen der Stufen 1 und 2 endete die Geltung des Stärkungspaktgesetzes mit dem Ende des Jahres 2021.¹⁷² Die Kommunen des Stärkungspaktes erhielten im Rahmen des Acht-Punkte-Plans 2020 zusätzliche Finanzmittel. Tabelle 3 zeigt die finanzielle Ausgangslage der Kommunen.

¹⁷⁰ Eigene Darstellung auf Basis Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofile und Anlage zum § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt

¹⁷¹ GPA NRW, Task Force – Stärkungspakt Stadtfinanzen

¹⁷² GPA NRW, Stärkungspakt Stadtfinanzen

Städte	Haushaltsausgleich (Jahresabschluss 2019)			Ausgleichsrücklage (Stand 31.12.2020)	Allgemeine Rücklage (Stand 31.12.2020)	Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag (Stand 31.12.2019)	Liquiditätskredite (Stand 31.12.2019)
	originär	fiktiv	nicht erreicht				
Bonn		x		62.033.446,15 €	1.028.555.927,04 €		686.331.808,21 €
Düsseldorf	x			257.931.013,70 €	7.586.281.322,91 €		0,00 €
Köln			x	0,00 € *2	5.207.032.470,76 €		908.084.344,78 €
Krefeld	x			50.364.170,73 € *3	522.889.585,53 €		277.742.114,04 €
Leverkusen	x			6.923.967,77 €	248.817.559,96 €		201.555.155,09 €
Mönchengladbach	x			120.315.241,47 € *3	599.651.815,82 €		690.411.924,00 €
Remscheid	x			0,00 €	0,00 €	102.835.165,50 €	388.315.420,00 €
Solingen	x			0,00 €	0,00 €	3.052.099,31 €	336.958.025,36 €
Wuppertal	x			0,00 €	69.205.187,08 €		1.131.300.000,00 €
	7 Kommunen	1 Kommune	1 Kommune				

Tabelle 3¹⁷³: Finanzielle Ausgangslage der Kommunen¹⁷⁴

Im Jahr 2019 konnten sieben Städte den originären Haushaltsausgleich und eine Kommune den fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. Lediglich die Stadt Köln hat den Haushaltsausgleich 2019 nicht erreicht. Sieben der neun Kommunen haben einen Bestand in der Allgemeinen Rücklage. Die Allgemeine Rücklage ergibt sich aus der Gegenüberstellung aller Aktivposten und aller Passivposten bis auf die Allgemeine Rücklage selbst und stellt somit eine Saldogröße dar.¹⁷⁵ Sie ist eine Art Eigenkapitalpuffer, der den Kommunen zur Deckung von Jahresfehlbeträgen zur Verfügung steht, wenn die Ausgleichsrücklage aufgebraucht ist.¹⁷⁶ Dies ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen und kann nach § 76 GO zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes führen.¹⁷⁷ Fünf Kommunen haben zudem einen Bestand in der Ausgleichsrücklage. Die Ausgleichsrücklage kann gemäß § 75 Absatz 2 Satz 3 GO NRW in den Folgejahren verwendet werden, um den fiktiven Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Städte mit Beständen in der Ausgleichsrücklage und Allgemeinen Rücklagen haben die Möglichkeit, Jahresfehlbeträge in den folgenden Jahren auszugleichen, ohne in eine bilanzielle Überschuldung abzurutschen. Zwei der neun Kommunen haben einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag und sind somit gemäß § 75 Absatz 7 GO NRW bilanziell überschuldet. Jahresfehlbeträge in den Folgejahren führen zum Anwachsen der bilanziellen Überschuldung. Die überschuldeten Städte weisen eine geringe Krisenresilienz auf. Alle Städte bis auf die Stadt Düsseldorf haben zum 31.12.2019 einen Bestand an

¹⁷³ *2 wenn noch nicht verrechnete Jahresfehlbeträge zunächst mit der Ausgleichsrücklage und dann mit der Allgemeinen Rücklage verrechnet werden

*3 wenn noch nicht verrechnete Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zugeführt werden

¹⁷⁴ Eigene Darstellung auf Grundlage der Jahresabschlüsse 2019 und 2020

¹⁷⁵ Stadt Bonn, Jahresabschluss 2019, S. 23

¹⁷⁶ Golombiewski, Bettina/ Wagner, Nadine, Die Gewinnverteilung in kommunalen Jahresabschlüssen in NRW nach dem 2. NKFVG – offene Fragen – Teil 2, ZKF, Heft 5, 2023, S. 104

¹⁷⁷ Mutschler, Klaus/ Stockel-Veltmann, Christoph, Kommunales Finanzmanagement, S. 395f.

Liquiditätskrediten, deren Höhe teilweise daraufhin weist, dass die Städte die Liquiditätskredite dauerhaft zur Finanzierung verwenden.

IV. Analyse der Jahresabschlüsse

1. Höhe der Bilanzposition 0

Die Höhe der Bilanzposition 0 in den Jahresabschlüssen 2020 weist im Jahresabschluss eine Spannweite zwischen 0 und 156.759.217,08 Euro auf. In den Jahresabschlüssen 2021 liegt die Höhe der Bilanzposition 0 zwischen 34.696.596,63 und 290.270.216,58 Euro. Die Städte Köln, Krefeld, Remscheid und Wuppertal hatten zum Zeitpunkt der Bearbeitung noch keine Jahresabschlüsse für das Jahr 2021 veröffentlicht. Aufgrund dessen können für die Städte für 2021 keine Angaben gemacht werden. Die untersuchten Städte weisen große Unterschiede bei den Einwohnerzahlen aus. Um einen Vergleich zwischen den Städten aufstellen zu können, wird die Höhe der Bilanzposition 0 pro Einwohner und Einwohnerin berechnet und die Bilanzposition 0 in Relation zur Bilanzsumme betrachtet. Die Tabellen 4 und 5 zeigen die Höhe der Bilanzposition 0 insgesamt, pro Einwohner und Einwohnerin und in Relation zur Bilanzsumme. Die Abbildungen 4 und 5 zeigen die Höhe der Bilanzierungshilfen insgesamt und pro Einwohner und Einwohnerin.

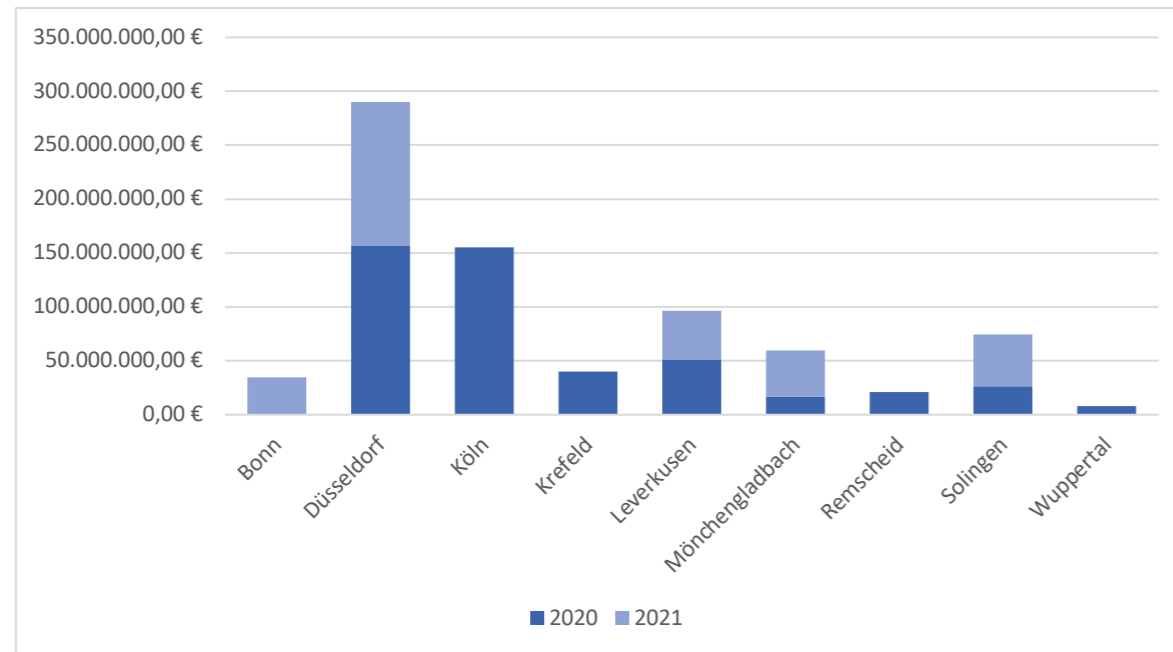


Abbildung 4: Höhe der Bilanzierungshilfe insgesamt 2020 und 2021¹⁷⁸

¹⁷⁸ Eigene Darstellung

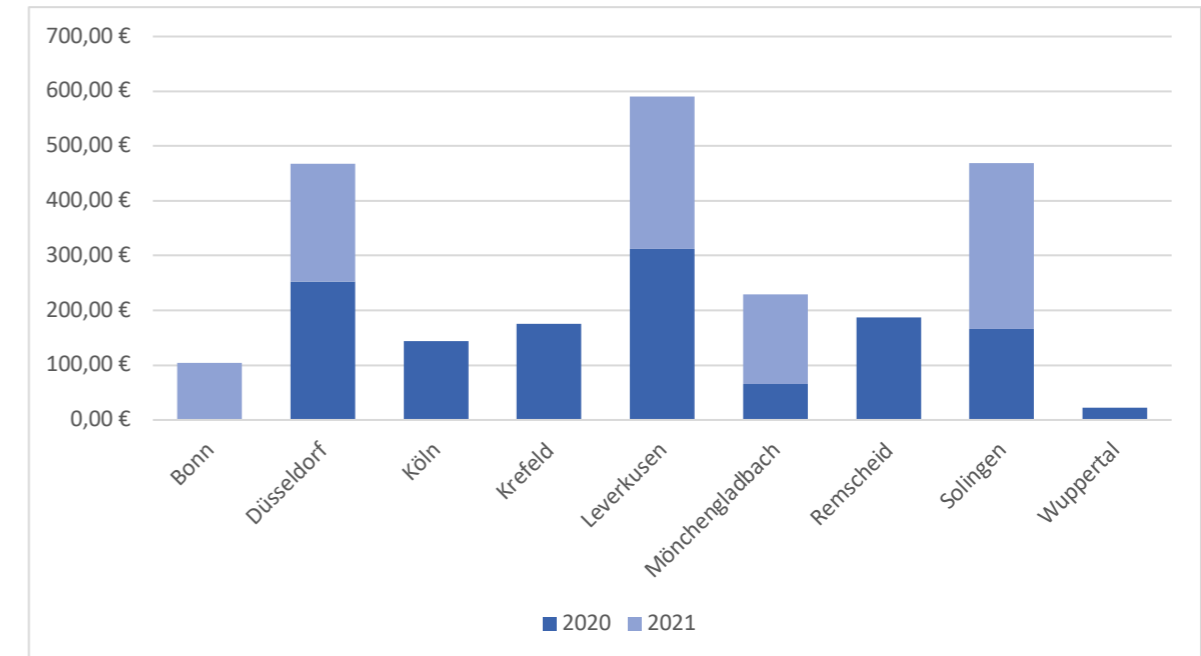


Abbildung 5: Höhe der Bilanzierungshilfe pro Einwohner/in 2020 und 2021¹⁷⁹

Pro Einwohner und Einwohnerin liegt der Wert der Bilanzposition 0 2020 zwischen 0 und 311,69 Euro und 2021 zwischen 104,54 und 590,10 Euro. Die Höhe der Bilanzposition 0 in Relation zur Bilanzsumme liegt 2020 zwischen 0 und 3,29 % und 2021 zwischen 0,67 und 6,02 %. Die Höhe der Bilanzposition 0 variiert deutlich zwischen den Städten. Im Vergleich sowohl in Relation zur Bilanzsumme sowie pro Einwohner und Einwohnerin hat die Stadt Leverkusen die höchste Bilanzposition 0 2020 und 2021. Die Stadt Leverkusen hat am meisten pandemiebedingte Schäden isoliert. Dabei ist zu betrachten, dass der Stadt Leverkusen 2020 lediglich rund 10 % der Gewerbesteuermindererträge durch die Gewerbesteuerausgleichszahlungen kompensiert wurden.¹⁸⁰ Dies könnte mit der hohen Bilanzierungshilfe im Jahr 2020 in Verbindung stehen. Die Stadt Bonn hat im Jahr 2020 keine Schäden in der Bilanzierungshilfe isoliert. Die Höhe der Bilanzposition 0 liegt bei 0 Euro. Dabei ist zu betrachten, dass die Stadt Bonn die Gewerbesteuermindererträge durch die Ausgleichszahlungen überkompensiert wurden. Die Überkompensation liegt bei rund 482%.¹⁸¹ Bei keiner anderen Stadt des Untersuchungsbereichs ist es zu einer vergleichbaren Überkompensation gekommen. Dies sind die beiden Extremwerte der Untersuchung 2020. An ihnen ist erkennbar, dass die Höhe der Bilanzposition 0 2020 durch die Gewerbesteuerausgleichszahlungen

¹⁷⁹ Eigene Darstellung

¹⁸⁰ Siehe Tabelle 1

¹⁸¹ Siehe Tabelle 1

beeinflusst wurde. Zu einer Überkompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen kam es ebenfalls bei den Städten Köln, Krefeld und Wuppertal. Bei Wuppertal und Köln ist die Höhe der Bilanzposition 0 in Relation zur Bilanzsumme ebenfalls unter einem Prozent. Jedoch hat Krefeld den sechsthöchsten Wert bei der Bilanzposition 0 pro Einwohner und Einwohnerin. Zudem kam es bei der Stadt Mönchengladbach zu keiner Überkompensation der Gewerbesteuermindererträge und der Wert der Bilanzierungshilfe pro Einwohner und Einwohnerin und in Relation zur Bilanzsumme ist 2020 im Vergleich gering. Dies könnte durch die Mitgliedschaft im Stärkungspakt, die 2020 zu zusätzlichen zahlungswirksamen Hilfen geführt hat, begründet werden. Jedoch sind Leverkusen, Remscheid, Solingen und Wuppertal ebenfalls Stärkungspaktkommunen. Im Vergleich der fünf Stärkungspaktkommunen mit den vier anderen Kommunen, ist keine Besserstellung der Stärkungspaktkommunen erkennbar.

Städte	Höhe der Bilanzposition 0	pro Einwohner/in	in Relation zur Bilanzsumme	Verrechnung mit dem Eigenkapital	
				Allgemeine Rücklage nach Verrechnung	Ausgleichsrücklage nach Verrechnung
Bonn	0,00 €	0,00 €	0,00%	1.028.555.927,04 €	62.033.446,15 €
Düsseldorf	156.759.217,08 €	252,62 €	1,31%	7.429.522.105,83 €	101.171.796,62 €
Köln * ²	155.542.311,67 €	143,56 €	0,98%	5.046.918.443,99	nicht möglich
Krefeld * ³	39.881.902,59 €	175,81 €	1,75%	483.007.682,94 €	10.482.268,14 €
Leverkusen	51.087.637,87 €	311,69 €	3,29%	197.729.922,09 €	-44.163.670,10 €
Mönchengladbach * ³	16.931.104,10 €	65,20 €	0,55%	582.720.711,72 €	103.384.137,37 €
Remscheid	20.861.724,82 €	187,07 €	1,84%	nicht möglich	nicht möglich
Solingen	26.493.819,81 €	166,43 €	1,76%	nicht möglich	nicht möglich
Wuppertal	7.820.968,53 €	22,03 €	0,20%	61.384.218,55 €	nicht möglich

Tabelle 4: Höhe der Bilanzposition 0 2020¹⁸²

Städte	Höhe der Bilanzposition 0	pro Einwohner	in Relation zur Bilanzsumme	Verrechnung mit dem Eigenkapital	
				Allgemeine Rücklage nach Verrechnung	Ausgleichsrücklage nach Verrechnung
Bonn	34.696.596,63 €	104,54 €	0,67%	987.803.406,53 €	2.689.542,05 €
Düsseldorf	290.270.216,58 €	468,57 €	2,38%	7.294.065.919,33 €	-14.880.734,01 €
Köln	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Krefeld	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Leverkusen	96.688.246,07 €	590,10 €	6,02%	155.375.015,40 €	-74.320.369,56 €
Mönchengladbach	59.756.429,10 €	228,95 €	1,92%	571.432.919,97 €	106.467.336,17 €
Remscheid	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Solingen	74.608.566,52 €	469,36 €	4,73%	nicht möglich	nicht möglich
Wuppertal	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle 5: Höhe der Bilanzposition 0 2021¹⁸³

Im Jahr 2021 gab es keine finanzwirksamen Hilfen, wie die Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Im Jahr 2021 hat keine Stadt den Wert der Bilanzposition 0 nicht erhöht. Die Bilanzposition 0 wurde 2021 im Vergleich zu 2020 verdoppelt bis vervierfacht. Dies belegt, dass die zahlungswirksamen Hilfen bei deutlicher Über- oder Unterkompensation die Höhe der Bilanzposition 0 beeinflusst haben, die Höhe der Bilanzposition 0 auch von anderen

¹⁸² Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2020

¹⁸³ Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2021

Faktoren abhängig sein muss. Der große bilanzpolitische Spielraum, den die Städte bei der Bildung der Bilanzierungshilfe haben, beeinflusst die Höhe der Bilanzierungshilfe ebenfalls. Zur ergebnisneutralen Behandlung der Bilanzierungshilfe kann die Bilanzierungshilfe ganz oder teilweise 2026 mit dem Eigenkapital verrechnet werden. Die Tabellen 4 und 5 zeigen, den Wert der Allgemeinen Rücklage und der Ausgleichsrücklage jeweils nach Verrechnung der Bilanzierungshilfe zum Stand 31.12.2020 und 31.12.2021. Es wird gezeigt, ob die Kommunen die Möglichkeit haben, die Bilanzierungshilfe mit der Allgemeinen Rücklage oder der Ausgleichsrücklage zu verrechnen. Zum Stand 31.12.2020 hätten vier Kommunen die Bilanzierungshilfe ganz, eine Kommune teilweise und vier Kommunen die Bilanzierungshilfe nicht mit der Ausgleichsrücklage verrechnen können. Zum 31.12.2021 können zwei Kommunen ganz, zwei Kommunen teilweise und eine Kommune nicht die Bilanzierungshilfe mit der Ausgleichsrücklage verrechnen. Für die anderen Kommunen kann aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse keine Angabe gemacht werden. Eine Verrechnung mit der Allgemeinen Rücklage ist zum Stand 31.12.2020 für sieben der neun Kommunen und zum Stand 31.12.2021 für vier der fünf untersuchbaren Kommunen möglich. Die Verrechnung mit dem Eigenkapital ist für die beiden schon vor der Pandemie überschuldeten Kommunen Remscheid und Solingen nicht möglich.

2. Erreichen des Haushaltsausgleichs

Durch die Regelungen des NKF-CUIG konnten 2020 und 2021 die Jahresergebnisse der Städte verbessert werden. Die Tabellen 6 und 7 zeigen das Erreichen des Haushaltsausgleichs und das Jahresergebnis mit und ohne die Bildung der Bilanzierungshilfe für die Jahre 2020 und 2021. Abbildung 6 bis 9 bereiten diese Informationen grafisch auf.

Städte	mit Bilanzierungshilfe				ohne Bilanzierungshilfe			
	Haushaltsausgleich			Jahresüberschuss/-fehlbetrag	Haushaltsausgleich			Jahresüberschuss/-fehlbetrag
	originär	fiktiv	nicht erreicht		originär	fiktiv	nicht erreicht	
Bonn		x		-24.647.307,47 €		x		-24.647.307,47 €
Düsseldorf	x			17.458.468,87 €		x		-139.300.748,21 €
Köln	x			232.930.737,55 €	x			77.388.425,88 €
Krefeld	x			17.065.973,43 €		x * ³		-22.815.929,16 €
Leverkusen	x			15.443.908,74 €			x	-35.643.729,13 €
Mönchengladbach	x			77.916.647,30 €	x			60.985.543,20 €
Remscheid	x			2.527.199,89 €			x	-18.334.524,93 €
Solingen	x			259.598,78 €			x	-26.234.221,03 €
Wuppertal	x			93.295.072,29 €	x			85.474.103,76 €
	8 Kommunen	1 Kommune	0 Kommunen		3 Kommunen	3 Kommunen	3 Kommunen	

Tabelle 6¹⁸⁴: Erreichen des Haushaltsausgleichs 2020¹⁸⁵

¹⁸⁴ *³ wenn noch nicht verrechnete Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zugeführt werden

¹⁸⁵ Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2020

Städte	mit Bilanzierungshilfe				ohne Bilanzierungshilfe			
	Haushaltsausgleich			Jahresüberschuss/-fehlbetrag	Haushaltsausgleich			Jahresüberschuss/-fehlbetrag
	originär	fiktiv	nicht erreicht		originär	fiktiv	nicht erreicht	
Bonn	x			34.066.326,91 €		x		-630.269,72 €
Düsseldorf	x			39.466.668,16 €		x		-94.044.331,34 €
Köln	k.A.	k.A.		k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
Krefeld	k.A.	k.A.		k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
Leverkusen	x			15.619.521,08 €			x	-29.981.087,12 €
Mönchengladbach	x			69.092.455,71 €	x			26.267.130,71 €
Remscheid	k.A.	k.A.		k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
Solingen	x			408.699,10 €			x	-47.706.047,61 €
Wuppertal	k.A.	k.A.		k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
	5 Kommunen	0 Kommunen	0 Kommunen		1 Kommune	2 Kommunen	2 Kommunen	

Tabelle 7: Erreichen des Haushaltsausgleichs 2021¹⁸⁶

Mit den Regelungen des NKF-CUIG erreichten 2020 acht Kommunen den originären Haushaltsausgleich. Bonn erreichte den fiktiven Haushaltsausgleich. Ohne die Buchung des außerordentlichen Ertrags und der Isolierung der Schäden in der Bilanzierungshilfe hätten 2020 lediglich drei Kommunen den originären Haushaltsausgleich erreicht. Weitere drei Kommunen hätten den fiktiven Haushaltsausgleich erreicht und drei Kommunen hätten den Haushaltsausgleich nicht erreichen können. 2021 haben alle fünf untersuchbaren Kommunen den originären Haushaltsausgleich erreicht. Ohne die Isolierung der pandemiebedingten Schäden hätte lediglich eine Stadt den originären Haushaltsausgleich und zwei Städte den fiktiven Haushaltsausgleich erreicht. Zwei Städte hätten 2021 ohne Bilanzierungshilfe den Haushaltsausgleich nicht erreicht. Durch die Regelungen des NKF-CUIG haben die Städte größtenteils den originären Haushaltsausgleich erreichen können und konnten die Jahresüberschüsse je nach finanzieller Ausgangslage zur Stärkung der Ausgleichsrücklage oder der Allgemeinen Rücklage bzw. zum Abbau des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags nutzen. 2019 erreichten sieben Kommunen den originären und eine Kommune den fiktiven Haushaltsausgleich. Das NKF-CUIG sorgte für ähnliche Verhältnisse, wie sie 2019 vorgelegen haben. Es führte sogar zu einer Verbesserung, da 2019 eine Kommune den Haushaltsausgleich nicht erreicht hat.

¹⁸⁶ Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2021

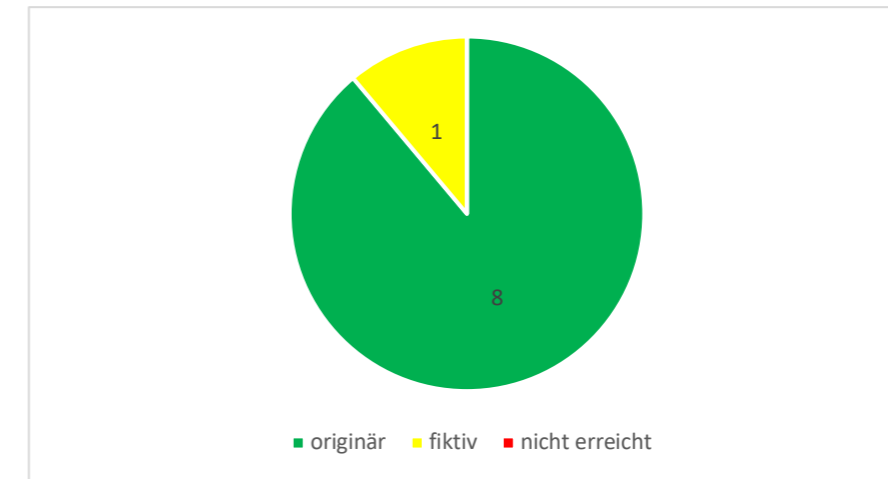


Abbildung 6: Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Bilanzierungshilfe 2020¹⁸⁷

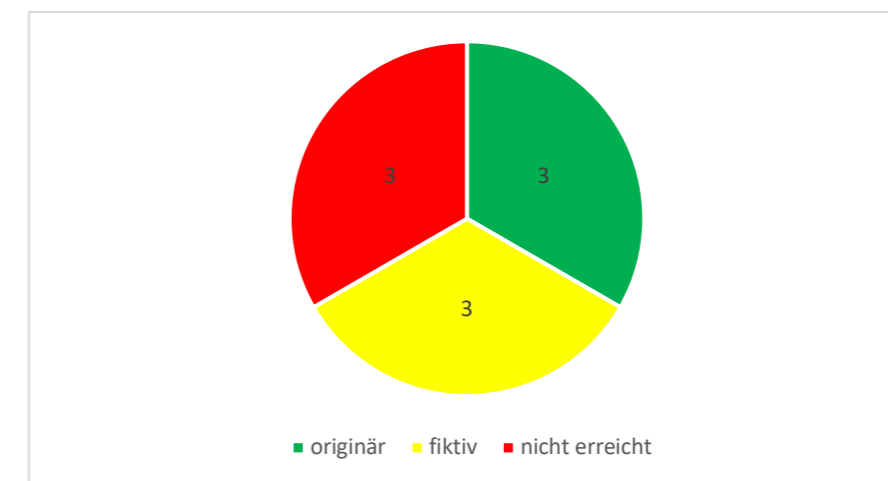


Abbildung 7: Erreichen des Haushaltsausgleichs ohne Bilanzierungshilfe 2020¹⁸⁸

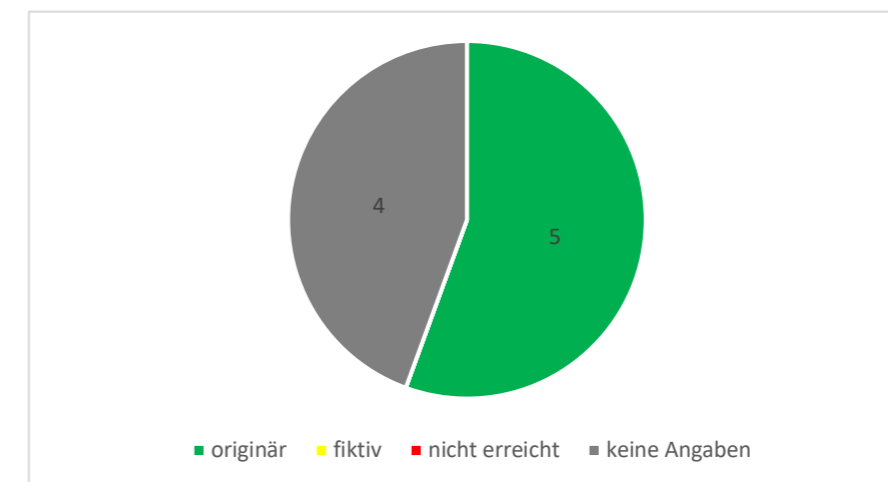


Abbildung 8: Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Bilanzierungshilfe 2021¹⁸⁹

¹⁸⁷ Eigene Darstellung

¹⁸⁸ Eigene Darstellung

¹⁸⁹ Eigene Darstellung

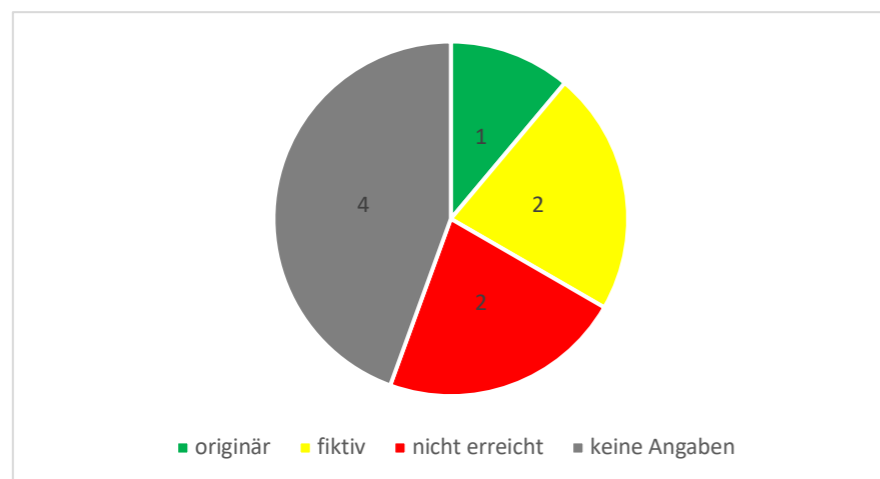


Abbildung 9: Erreichen des Haushaltsausgleichs ohne Bilanzierungshilfe 2021¹⁹⁰

3. Entwicklung der Liquiditätskredite

Gemäß § 5 Absatz 6 NKF-CUIG sind die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung zu ermitteln und über bis zu 50 Jahren zurückzuführen. Die Tabellen 8 und 9 zeigen die Höhe der Liquiditätskredite insgesamt und pro Einwohner und Einwohnerin für 2020 und 2021, sowie die Höhe der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Liquiditätskredite insgesamt und pro Einwohner und Einwohnerin. Abbildung 10 zeigt die Gesamthöhe der Liquiditätskredite und die Höhe der Liquiditätskredite, die durch die Pandemie verursacht wurden für 2020. Abbildung 11 zeigt die Höhe der Liquiditätskredite und die Höhe der durch die Pandemie verursachten Liquiditätskredite pro Einwohner und Einwohnerin für 2020.

Städte	Gesamthöhe	pro Einwohner/in	durch COVID-19 verursacht	pro Einwohner/in
Bonn	644.921.778,21 €	1.943,21 €	0,00 €	0,00 €
Düsseldorf	152.481.700,66 €	245,73 €	152.481.700,66 € * ⁴	245,73 €
Köln	719.276.390,52 €	663,85 €	155.542.000,00 €	143,56 €
Krefeld	264.050.000,00 €	1.164,02 €	k.A.	k.A.
Leverkusen	253.697.500,81 €	1.547,83 €	50.000.000,00 €	305,05 €
Mönchengladbach	578.802.840,00 €	2.229,04 €	k.A.	k.A.
Remscheid	411.445.398,00 €	3.689,56 €	27.000.000,00 € * ⁵	242,12 €
Solingen	347.545.776,30 €	2.183,17 €	19.188.444,51 €	120,54 €
Wuppertal	1.001.400.248,73 €	2.820,81 €	k.A.	k.A.

Tabelle 8¹⁹¹: Höhe der Liquiditätskredite 2020¹⁹²

¹⁹⁰ Eigene Darstellung

¹⁹¹ *⁴ Angabe im Jahresabschluss: „Im Wesentlichen durch COVID-19 verursacht“

*⁵ Angabe im Jahresabschluss inkl. Anleihen; Der Wert liegt über dem Wert der Bilanzierungshilfe obwohl nach § 5 Absatz 6 NKF-CUIG der Anteil der Liquiditätskredite auf den Bilanzwert der Bilanzierungshilfe begrenzt sind.

¹⁹² Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2020

Städte	Gesamthöhe	pro Einwohner/in	durch COVID-19 verursacht	pro Einwohner/in
Bonn	621.373.471,05 €	1.872,26 €	0,00 €	0,00 €
Düsseldorf	145.000.000,00 €	234,07 €	k.A.	k.A.
Köln	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Krefeld	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Leverkusen	251.188.281,39 €	1.533,03 €	40.000.000,00 €	244,12 €
Mönchengladbach	514.838.906,00 €	1.972,56 €	k.A.	k.A.
Remscheid	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Solingen	382.403.998,09 €	2.405,71 €	65.785.917,35 €	413,86 €
Wuppertal	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Tabelle 9: Höhe der Liquiditätskredite 2021¹⁹³

Im Jahr 2020 nahmen fünf der neun Kommunen Liquiditätskredite auf, die auf die COVID-19-Pandemie entfallen. Drei Kommunen machten zu der Höhe der auf die COVID-19-Pandemie entfallenden Liquiditätskredite keine Angaben. Bonn hat 2020 und 2021 keine Liquiditätskredite aufgenommen, die auf die Pandemie entfallen. Bei der Stadt Düsseldorf entfallen 2020 alle Liquiditätskredite auf die COVID-19-Pandemie. Den Kommunen Bonn, Köln, Krefeld, Mönchengladbach, Solingen und Wuppertal ist es 2020 gelungen im Vergleich zu 2019 Liquiditätskredite abzubauen. Im Jahr 2021 machten lediglich drei Kommunen Angaben zu den auf die COVID-19-Pandemie entfallenden Liquiditätskrediten. Nur bei der Stadt Solingen stieg der Wert der auf die COVID-19-Pandemie entfallenden Liquiditätskredite. Die Gesamthöhe der Liquiditätskredite sank bei allen untersuchbaren Kommunen bis auf die Stadt Solingen. Den Kommunen war es trotz der pandemiebedingten Belastungen möglich, im Jahr 2021 Liquiditätskredite abzubauen.

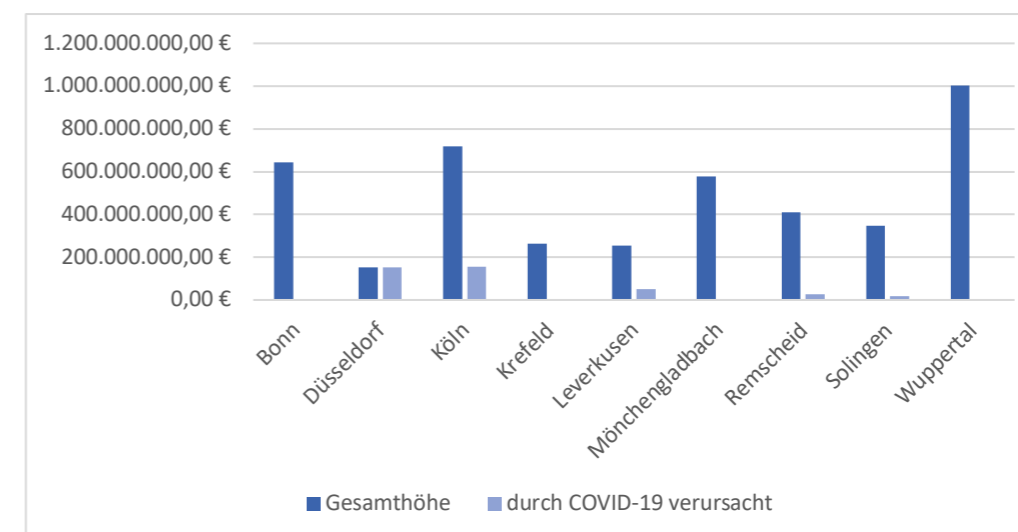


Abbildung 10: Gesamthöhe der Liquiditätskredite 2020¹⁹⁴

¹⁹³ Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse 2021

¹⁹⁴ Eigene Darstellung

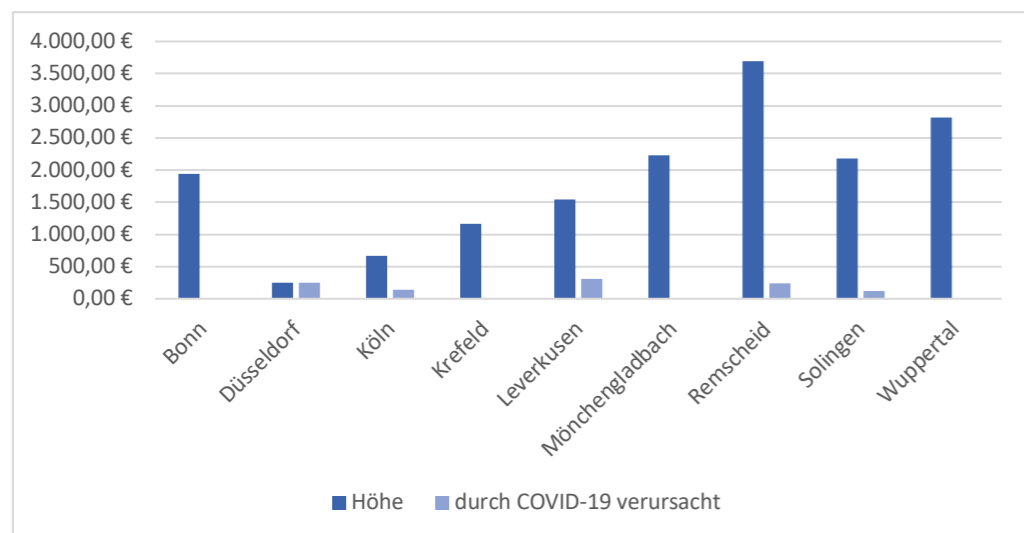


Abbildung 11: Höhe der Liquiditätskredite pro Einwohner/in 2020¹⁹⁵

V. Interpretation der Ergebnisse

Der erste Teil der Analyse beantwortet die Fragen, ob die kommunalen Haushalte in den Folgejahren durch die Abschreibung der Bilanzierungshilfe stark belastet werden und ob eine Verrechnung der Bilanzierungshilfe mit dem Eigenkapital für die Kommunen möglich ist. Die Belastung der Kommunen durch den weiteren Umgang mit der Bilanzierungshilfe ist sehr unterschiedlich. Während bei einigen Kommunen, wie beispielsweise Bonn der Wert der Bilanzierungshilfe gering gehalten werden konnte, haben andere Kommunen, wie beispielsweise Leverkusen, eine Bilanzierungshilfe mit einem für ihre Verhältnisse hohen Wert gebildet. Zu beachten ist außerdem, dass die Bilanzierungshilfe bis zum Jahresabschluss 2023 durch zu isolierende Schäden durch die Pandemie und den Krieg gegen die Ukraine noch weiter anwachsen wird. Die Stärke der Belastungen ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich und wird die Disparitäten zwischen den Kommunen verstärken. Deutlich benachteiligt und belastet werden die eigenkapitalschwachen Kommunen. Für die Kommunen Remscheid und Solingen ist eine Verrechnung der Bilanzierungshilfe mit dem Eigenkapital nicht möglich. Sie müssen die Bilanzierungshilfe über bis zu 50 Jahren ab 2026 ergebniswirksam abschreiben. Zudem werden die eigenkapitalstarken Kommunen bevorteilt, weil sie ihre Jahresüberschüsse, die sie teilweise nur durch die Regelungen des NKF-CUIG erreichen konnten, der Ausgleichsrücklage zuführen konnten. Die Ausgleichsrücklage können sie in den Folgejahren zum Erreichen des fiktiven Haushaltsausgleichs verwenden.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Eigene Darstellung

¹⁹⁶ Golombiewski, Bettina/ Wagner, Nadine, Die Gewinnverteilung in kommunalen Jahresabschlüssen in NRW nach dem 2. NKFVG – offene Fragen – Teil 2, ZKF, Heft 5, 2023, S. 108

Die überschuldeten Kommunen Solingen und Remscheid mussten ihre Jahresüberschüsse für die Deckung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags verwenden und konnten somit keine Vorsorge für zukünftige Jahresfehlbeträge treffen. Dies führt zum zweiten Teil der Analyse. Dieser klärt die Frage, ob die Zielsetzung des Gesetzgebers, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen und somit die Handlungsfähigkeit zu erhalten, erreicht wurde. Durch das NKF-CUIG war es allen Kommunen des Untersuchungsbereichs möglich, den originären oder fiktiven Haushaltsausgleich zu erreichen. Das Ziel, den Kommunen den Haushaltsausgleich zu ermöglichen, wurde dementsprechend erreicht. Jedoch konnten durch die beschriebene unterschiedliche Verwendung der Jahresüberschüsse einige Kommunen ihre Handlungsfähigkeit stärken und andere nicht. Hier kommt es zur Verstärkung der Disparitäten zwischen den Kommunen. Im dritten Teil der Analyse wurde die Entwicklung der Liquiditätskredite analysiert. Es wurde untersucht, ob es zu dem vorhergesagten Anstieg der Liquiditätskredite durch die fehlende Liquiditätswirksamkeit des NKF-CUIG kam. Alle Kommunen, bis auf Düsseldorf, hatten schon vor der Pandemie einen Bestand an Liquiditätskrediten. Den Kommunen war es größtenteils trotz Pandemie möglich, einen Teil der Liquiditätskredite im Vergleich 2020 zu 2021 abzubauen. Jedoch ist dies nicht auf die Regelungen des NKF-CUIG zurückzuführen. Bei fünf Kommunen kam es 2020 zur Aufnahme von pandemiebedingten Liquiditätskrediten. Die finanzschwache Kommune Solingen erhöhte auch 2021 den Bestand an pandemiebedingten Liquiditätskrediten und den Gesamtbestand an Liquiditätskrediten. Auch bei den Liquiditätskrediten werden die finanzschwachen Kommunen getroffen, da sich die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten erhöhen. Alle Kommunen, die pandemiebedingte Liquiditätskredite aufgenommen haben, werden durch den daraus folgenden Zinsaufwand belastet.

F. Fazit

Die Städte weisen unterschiedliche finanzielle Ausgangslagen vor der Pandemie auf. Zwar konnten 2019 sieben der neun Kommunen den originären Haushaltsausgleich und eine Kommune den fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. Jedoch hatten vier der neun Kommunen zum 31.12.2020 keine Ausgleichsrücklage und zwei der neun Kommunen auch keine Allgemeine Rücklage. Zwei Kommunen waren bilanziell überschuldet. Zudem wiesen acht der neun Kommunen einen Bestand an Liquiditätskrediten aus. Fraglich ist, ob das NKF-CUIG ein effektives Mittel ist, um die kommunalen Haushalte in der Corona-Pandemie zu entlasten. Zunächst ist festzuhalten, dass die Zielsetzung des Gesetzgebers, den Städten

den Haushaltsausgleich zu ermöglichen, erreicht wurde. 2020 erreichten mit der Isolierung der Schäden 89 % der Kommunen den originären Haushaltsausgleich und 11 % der Kommunen den fiktiven Haushaltsausgleich. Ohne die Bilanzierungshilfe hätten lediglich jeweils ein Drittel der Kommunen den originären und fiktiven Haushaltsausgleich erreicht. 2021 erreichten alle Kommunen, die zum jetzigen Zeitpunkt einen Jahresabschluss veröffentlicht haben, den originären Haushaltsausgleich. Ohne Bilanzierungshilfe hätten lediglich 11 % dieser Kommunen den originären Haushaltsausgleich und 22 % der Kommunen den fiktiven Haushaltsausgleich erreicht. Dementsprechend hat keine Kommune in den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 die Allgemeine Rücklage verringert und keine Kommune war somit durch die Jahresabschlüsse 2020 und 2021 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO verpflichtet. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen wurde nicht weiter beeinträchtigt. Kurzfristig hat das NKF-CUIG den Kommunen geholfen, den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die langfristige Wirkung des NKF-CUIG wird sehr unterschiedlich zwischen den Kommunen ausfallen. Einigen Kommunen ist es gelungen, den Wert der Bilanzierungshilfe gering zu halten, während andere Kommunen viele pandemiebedingte Schäden isolieren mussten. Dies ist teilweise durch die unterschiedliche Wirkung der finanzwirksamen Hilfsmaßnahmen, vor allem den Gewerbesteuerausgleichszahlungen und durch den bilanzpolitischen Spielraum bei der Bildung der Bilanzierungshilfe zu begründen. Der Wert der Bilanzierungshilfe in Relation zur Bilanzsumme liegt bei den Städten 2021 zwischen 0,67 % und 6,02 %. Dabei ist zu beachten, dass noch in zwei weiteren Jahresabschlüssen pandemiebedingte und kriegsbedingte Schäden zu isolieren sind. Sieben der neun Kommunen können zum Stand 31.12.2020 die Bilanzierungshilfe gegen das Eigenkapital ergebnisneutral ausbuchen. Auf Kommunen, die die Verrechnung nicht vornehmen können, kommen über bis zu 50 Jahren ergebniswirksame Abschreibungen zu, die den Haushaltsausgleich zukünftig erschweren werden. Hier ist die Stadt Solingen zu nennen, deren Bilanzierungshilfe 2021 4,73 % der Bilanzsumme ausmacht und die keinerlei Eigenkapital hat. Die eigenkapitalschwachen Kommunen werden belastet. Das NKF-CUIG hat die Belastungen lediglich in die Zukunft verschoben. Vor allem für eigenkapitalschwache Kommunen bringen die Regelungen des NKF-CUIG langfristig keine Entlastungen. Zum befürchteten starken Anstieg der Liquiditätskredite kam es durch die finanzwirksamen Hilfen, die 2020 die ersten Belastungen abfederten, nicht. Im Vergleich 2020 zu 2019 konnten sogar 67 % der Kommunen Liquiditätskredite abbauen. Im Vergleich 2021 zu 2020 konnten vier der fünf

untersuchbaren Kommunen Liquiditätskredite abbauen. Es wurden trotzdem zusätzliche Liquiditätskredite durch die Pandemie aufgenommen, die die Kommunen in den Folgejahren mit Zinsaufwand belasten werden. Trotz der Angabepflicht der Höhe der auf die Pandemie entfallenden Liquiditätskredite aus § 5 Absatz 6 NKF-CUIG liegen für das Jahr 2021 lediglich drei Werte vor. Eine Kommune hat keine pandemiebedingten Liquiditätskredite aufgenommen. Eine Kommune konnte die pandemiebedingten Liquiditätskredite im Vergleich zu 2020 verringern und bei der anderen Kommune sind die pandemiebedingten Liquiditätskredite im Vergleich zu 2020 deutlich angestiegen. Die Situationen in den Kommunen sind sehr unterschiedlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das NKF-CUIG den Kommunen kurzfristig den Haushaltsausgleich ermöglicht hat, jedoch langfristig zur Belastung besonders der eigenkapitalschwachen Kommunen führt. Die bereits vorher vorhandenen Disparitäten zwischen den Städten werden durch das NKF-CUIG verstärkt. Eine effektive Entlastung der kommunalen Haushalte liegt dementsprechend nicht vor.

Abzuwarten bleibt, wie hoch der Wert der Bilanzierungshilfe im Jahresabschluss 2023 ist und wie sich die Isolierung der kriegsbedingten Schäden auf die Bilanzierungshilfe auswirkt. Zudem bleibt abzuwarten, welche Kommunen das Wahlrecht, die Bilanzierungshilfe mit dem Eigenkapital zu verrechnen, wahrnehmen werden und welche Abschreibungsdauern die übrigen Kommunen wählen. Eine abschließende Bewertung der Regelungen des NKF-CUIG ist frühestens zum Jahresabschluss 2026 möglich.

Literaturverzeichnis

- Dietlein, Johannes/ Heusch, Andreas, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, GO NRW Kommentar, 23. Edition, München, 2023
- Dirnberger, Frank/ Henneke, Hans-Günter, Praxis der Kommunalverwaltung, GO NRW Kommentar, 20. Fassung, Wiesbaden, 2022
- Döring, Thomas, Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, Wirtschaftsdienst, 2020, Heft 11, S. 869 - 875
- Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst 2020, Heft 5, S. 356 – 363
- Fritze, Christian, Das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz: Analyse der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, Der Gemeindehaushalt 1/2023, S. 7 – 16
- Golombiewski, Bettina/ Wagner, Nadine, Die Gewinnverteilung in kommunalen Jahresabschlüssen in NRW nach dem 2. NKFVG – offene Fragen – Teil 2, ZKF, Heft 5, 2023, S. 103 - 108
- Grottel, Bernd/ Justhoven, Petra/ Schubert, Wolfgang J./ Störk, Ulrich, Beck'scher Bilanz-Kommentar, HGB, 13. Auflage, München, 2022
- IDW, Coronavirus: Geplante Änderung der kommunalen Doppik in Nordrhein-Westfalen, WPg, 2020, Heft 15, S. 911
- IDW, Kommunale Doppik in NRW: IDW zur Einführung einer kriegsbedingten Bilanzierungshilfe, WPg 2022, Heft 21, S. 1227
- Junkernheinrich, Martin, Kommunal Finanzen und Corona-Krise – Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen, Krisenabsorptionsfähigkeit –, in: Junkernheinrich Martin/ Lorig, Wolfgang H./ Masser, Kai (Hrsg.), Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland, 1. Auflage, Baden-Baden, 2021, S. 79 – 100
- Lütz, Julian/ Golombiewski, Bettina, Der kommunale Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung, in Stember, Jürgen/ Beck, Joachim (Hrsg.): Neue Herausforderungen im Verwaltungs- und öffentlichen Sicherheitsmanagement – Herausragende Abschlussarbeiten der Hochschulen für den öffentlichen Dienst 2022, Band 10, Baden-Baden, 2023, S. 85-101
- Mutschler, Klaus/ Stockel-Veltmann, Christoph, Kommunales Finanzmanagement, 6. vollständig überarbeitete Auflage, Witten, 2019
- Schwarting, Gunnar, Stadtfinanzen – alte Probleme und neue Herausforderungen, Wiesbaden, 2021
- Welfens, Paul, Corona-Weltrezession, Epidemiedruck und globale Erneuerungs-Perspektiven, Wiesbaden, 2020

Verzeichnis der Internetquellen

- Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2943, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2943.pdf>, abgerufen am 14.01.2023
- Bayer, Nadine, So endet die Pandemie, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-massnahmen-ende-101.html#:~:text=Es%20wird%20ganze%20drei%20Jahre,2023%20offiziell%20für%20beendet%20erklärt>, abgerufen am 02.06.2023
- Bertelsmann Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2019, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finzen/Finanzreport-2019-gesamt.pdf, Gütersloh, 2019, abgerufen am 22.05.2023
- Bertelsmann Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finzen/Finanzreport2021_gesamt.pdf, Gütersloh, 2021, abgerufen am 22.05.2023
- Bundesministerium für Gesundheit, Coronavirus-Pandemie: Was geschah wann?, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html>, abgerufen am 22.05.2023
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2021, Berlin, 2021, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 30.05.2023
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Jahreswirtschaftsbericht 2022, Berlin, 2022, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 30.05.2023
- Busch, Manfred, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2921, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2921.pdf>, abgerufen am 14.01.2023
- Geißler, René/ Freier, Ronny/ Boettcher, Florian, Kommunale Finanzen im Jahr 2020, in: , Bertelsmann Stiftung, LebensWerte Kommune, Gütersloh, 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/AK_6_2021_Finanzreport2020.pdf, abgerufen am 30.05.2023
- GPA NRW, Stärkungspakt Stadtfinanzen, <https://gpanrw.de/aktuelles/aktuelle-meldungen/staerkungspakt-stadtfinanzen-0>, abgerufen am 30.05.2023
- GPA NRW, Task Force – Stärkungspakt Stadtfinanzen, <https://gpanrw.de/beratung/star-kungspakt-stadtfinanzen/task-force-staerkungspakt-stadtfinanzen>, abgerufen am 30.05.2023
- Grömling, Michael/ Hentze, Tobias/ Schäfer, Holger, Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland, IW-Trends 1/2022, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (Hrsg.), Köln, 2022, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2022/IW-Trends_2022-01-03_Grömling-Hentze-Schäfer.pdf, abgerufen am 30.05.2023
- Hillesheim, Ivo, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2908, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2908.pdf>, abgerufen am 14.01.2023
- Hubbert, Eva-Maria, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2947, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2947.pdf>, abgerufen am 14.01.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Bonn, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05314.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Düsseldorf, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05111.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Köln, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05315.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Krefeld, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05114.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Leverkusen, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05316.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Mönchengladbach, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05116.pdf>, abgerufen am 25.05.2023

- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Remscheid, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05120.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Solingen, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05122.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Information und Technik NRW Statistisches Landesamt, Kommunalprofil Wuppertal, <https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05124.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen – Wirkungsketten und Modellrechnungen -, Kaiserslautern, 2020, <http://www.andreas-bialas.de/wp-content/blogs.dir/3/files/2020/06/Gutachten-Kommunale-Pandemiekosten-06-20.pdf>, abgerufen am 30.05.2023
- Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020, Erfolgreiche Konsolidierung in 2019 ... und dann kam die nächste Krise, Regionalverband Ruhr, Essen, 2020, https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/01_Politik_Regionalverband/Ueber_uns/Kommunalfinanzbericht/2020_Kommunalfinanzbericht_Ruhr.pdf, abgerufen am 30.05.2023
- Kreis Unna, Landtag NRW, Stellungnahme 17/2950, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2950.pdf>, abgerufen am 14.01.2023
- Landtag NRW, Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen, Ausschussprotokoll 17/1093, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA17%2F1093|1|1&Id=MMA17%2F1093|3|34&Id=MMA17%2F1093|35|36>, abgerufen am 14.01.2023
- Landtag NRW, Drucksache 17/9829, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-9829.pdf>, abgerufen am 14.01.2023
- Landtag NRW, Drucksache 17/11195, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-11195.pdf>, abgerufen am 01.06.2023
- Landtag NRW, Drucksache 17/14304, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-14304.pdf>, abgerufen am 14.01.2023

- Landtag NRW, Drucksache 18/997, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-997.pdf>, abgerufen am 23.05.2023
- Landtag NRW, Vorlage 17/3444, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-3444.pdf>, abgerufen am 30.05.2023
- Mähring, Hugo, Bundesrechnungshof, Verteilung des pauschalen Ausgleichs von Gewerbesteuermindereinnahmen an die Gemeinden, Bonn, 2021, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/ausgleich-von-gewerbesteuermindereinnahmen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 30.05.2023
- Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 469 vom 06.10.2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/10/PD21_469_713.html, abgerufen am 05.06.2023

Verzeichnis der Jahresabschlüsse

Jahresabschlüsse 2019:

- Stadt Bonn, Jahresabschluss 2019, https://www.bonn.de/medien-global/amt-20-und-21/jahresabschluesse/Jahresabschluss-2019_20210331-Teil1-1.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Düsseldorf, Jahresabschluss 2019, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt20/finanzen/jahresabschluesse/endgueltiger_jahresabschluss_2019.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Köln, Jahresabschluss 2019, https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf20/jahresabschluss_2019_teil_1.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Krefeld, Jahresabschluss 2019, [https://www.krefeld.de/C1257CBD001F275F/files/entwurf_jahresabschluss_2019.pdf/\\$file/entwurf_jahresabschluss_2019.pdf?OpenElement](https://www.krefeld.de/C1257CBD001F275F/files/entwurf_jahresabschluss_2019.pdf/$file/entwurf_jahresabschluss_2019.pdf?OpenElement), abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Leverkusen, Jahresabschluss 2019, <https://ris.leverkusen.de/getfile.asp?id=109835&type=do>, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Mönchengladbach, Jahresabschluss 2019, https://www.moenchengladbach.de/fileadmin/user_upload/FB20/jahresabschluss/ja2019_pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Remscheid, Jahresabschluss 2019, https://www.remscheid.de/politik-verwaltung/finanzen/medien-pool/1.20_Jahresabschluss_2019-Feststellung.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Solingen, Jahresabschluss 2019, http://www.stadtsolingen.de/haushalt-2019/PDF/Abschluss_2019_Entwurf.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Wuppertal, Jahresabschluss 2019, <https://www.wuppertal.de/Jahresabschluss-2019-Endfassung-II-SW09137235.PDF>, abgerufen am 25.05.2023

Jahresabschlüsse 2020:

- Stadt Bonn, Jahresabschluss 2020, https://www.bonn.de/medien-global/amt-20-und-21/jahresabschluesse/Jahresabschluss-2020_Teil-1.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Düsseldorf, Jahresabschluss 2020, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt20/finanzen/jahresabschluesse/endgueltiger_jahresabschluss_2020.pdf, abgerufen am 25.05.2023

- Stadt Köln, Jahresabschluss 2020 Entwurf, <https://buergerinfo.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=920986&type=do>, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Krefeld, Jahresabschluss 2020 Entwurf, [https://www.krefeld.de/C1257CBD001F275F/files/entwurf_des_jahresabschlusses_2020.pdf/\\$file/entwurf_des_jahresabschlusses_2020.pdf?OpenElement](https://www.krefeld.de/C1257CBD001F275F/files/entwurf_des_jahresabschlusses_2020.pdf/$file/entwurf_des_jahresabschlusses_2020.pdf?OpenElement), abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Leverkusen, Jahresabschluss 2020, <https://ris.leverkusen.de/getfile.asp?id=129441&type=do>, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Mönchengladbach, Jahresabschluss 2020, https://www.moenchengladbach.de/fileadmin/user_upload/FB20/jahresabschluss/ja2020_pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Remscheid, Jahresabschluss 2020 Entwurf, <https://www.remscheid.de/politik-verwaltung/finanzen/medien-pool/Jahresabschluss-2020-Entwurf.pdf>, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Solingen, Jahresabschluss 2020, http://www.stadtsolingen.de/haushalt-2020/PDF/JA2020_Abschlussbericht.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Wuppertal, Jahresabschluss 2020, <https://www.wuppertal.de/403.14-Jahresabschluss-2020-Festgestellt.pdf>, abgerufen am 25.05.2023

Jahresabschlüsse 2021:

- Stadt Bonn, Jahresabschluss 2021, https://www.bonn.de/medien-global/amt-20-und-21/jahresabschluesse/Jahresabschluss-2021_Teil-1.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Düsseldorf, Jahresabschluss 2021, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt20/finanzen/jahresabschluesse/jahresabschluss_2021.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Leverkusen, Jahresabschluss 2021, https://www.leverkusen.de/vv/forms/4/Jahresabschluss_2021_Band_I.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Mönchengladbach, Jahresabschluss 2021, https://www.moenchengladbach.de/fileadmin/user_upload/FB20/jahresabschluss/Stadt_MG_JA_2021.pdf, abgerufen am 25.05.2023
- Stadt Solingen, Jahresabschluss 2021, http://www.stadtsolingen.de/haushalt-2021/PDF/JA2021_Abschlussbericht.pdf, abgerufen am 25.05.2023

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Abteilung Gelsenkirchen
Studienort Dortmund
Fachbereich AV/R



Bachelorthesis zum Thema:

Tierschutz und Tierzucht – Herausforderungen an eine tierschutzgerechte Hundezucht

Vorgelegt von:

Lea Risse
Kurs: DO K 20/01
Einstellungsjahrgang: 2020

E-Mail: lea.risse@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 14.06.2023

Erstgutachter: Prof. Dr. Thorsten Attendorn
Zweitgutachter: Dr. Daniel Schnittker

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung.....	1
B. Einordnung.....	2
I. Wirkungsfeld.....	2
1. Rechtshistorische Entwicklung.....	3
2. Dimensionen von Tierschutz.....	3
a. Emotionaler Tierschutz.....	4
b. Wissenschaftlicher Tierschutz.....	5
c. Rechtlicher Tierschutz.....	5
II. Rechtlicher und organisatorischer Rahmen.....	6
1. Organisation der Rassehundezucht in Deutschland.....	6
a. Erlaubnispflicht und Sachkundenachweis.....	7
b. Mitgliedschaft in einem Zuchtverein.....	7
c. Zuchtzulassung des Hundes.....	8
2. Behördliche Befugnisse.....	8
a. Ge- und Verbote.....	9
b. Anordnungsbefugnis.....	9
c. Erlaubnispflicht.....	9
d. Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände.....	10
III. Fazit.....	10
C. Bedeutung der Qualzucht im Rahmen der verbandsmäßigen Hundezucht.....	11
I. Der Qualzucht-Begriff.....	12
1. Hintergrund.....	13
2. Qualzuchtrelevante Zuchtziele.....	14
a. Brachycephalie.....	15
b. Merle-Faktor.....	18
3. Fazit.....	23
II. Kompetenzen innerhalb verschiedener Wirkungskreise.....	23

1. Rolle der Zivilgesellschaft.....	24
a. Zuchtüberwachende Maßnahmen.....	24
b. Zuchtlenkende Maßnahmen.....	25
c. Zuchtbeschränkende Maßnahmen.....	26
2. Rolle der Veterinärbehörden.....	26
a. Beteiligung an ordnungsbehördlichen sowie staatsanwaltschaftlichen Maßnahmen.....	27
b. Einziehung nach § 19 TierSchG.....	29
c. Anordnungen nach §§ 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 11b Abs. 2 TierSchG.....	29
d. Durchsetzung des Ausstellungsverbots aus § 10 Satz 1 Nr. 2 TierSchHuV.....	30
3. Täterschaft und Teilnahme.....	30
4. Fazit.....	31
III. Vollzugspraxis und -potenziale.....	31
1. Behörden.....	32
a. Status quo.....	33
b. Perspektive.....	35
aa. Neufassung der Beurteilungsgrundlage.....	35
bb. Verordnungsermächtigung.....	37
2. Gesetzgeber.....	40
D. Fazit.....	42
Literaturverzeichnis.....	IV
Sonstige Quellen.....	VII
Anhang I – FCI-Rassestandard Nr. 253 vom 13.07.2011.....	X
Anhang II – Belastungstest für brachycephale Hunderassen.....	XVII
Anhang III – Abbildungen.....	XVIII
Anhang IV – Online-Befragung verschiedener Veterinärbehörden.....	XX
Anhang V – Ergebnisprotokoll zum Telefonat mit Frau Dr. Judith Hövel (Amtsveterinärin der Stadt Dortmund) vom 25.05.2023.....	XXIII

Anhang VI – Ergebnisprotokoll zum Telefonat mit Frau Dr. Michaela Hrabak (Amtsveterinärin der Stadt Düsseldorf) vom 01.06.2023	XXVI
Anhang VII – Entwurf zur Änderung des TierSchG	XXVII
Eigenständigkeitserklärung	XXXV

A. Einleitung

„Tiere sind nicht dazu da, den fragwürdigen ästhetischen Wünschen ihrer Halter zu entsprechen. Sie sind keine Maskottchen. Wenn Züchtungen das artgerechte Leben verhindern, ist das Tierquälerei.“¹ So appellierte Julia Klöckner, damalige Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, im Jahr 2021 im Zusammenhang mit dem Erlass eines Ausstellungsverbots für Hunde, die Qualzuchtmerkmale aufweisen. Dennoch werden bei diversen Hunderassen regelmäßig bestimmte phänotypische Merkmale durch gezielte Verpaarung teils bis ins Extreme verstärkt. Die Anforderungen an die Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere stehen dabei nicht selten hinter den ästhetischen Zielen einzelner Züchter zurück. So ist entgegen jedweder Rassestandards und Zuchtordnungen verschiedenster Zuchtvereine und -verbände neben einer gezielt angezüchteten Übertypisierung bestimmter Merkmalsausprägungen ebenso eine erhöhte Prävalenz von Erbkrankheiten zu verzeichnen. Die Vorgaben entfalten derweil keinerlei rechtliche Bindungswirkung. Indes verbindlich ist sowohl für Züchter, Zuchtverbände, -vereine als auch Veterinäre das Tierschutzgesetz (TierSchG).²

Das Verbot, Wirbeltieren sowie ihren Nachkommen durch Zucht Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen, findet sich in § 11b Abs. 1 TierSchG niedergeschrieben. Trotz der daraus resultierenden Einschränkungen und Verbote kommt der Regelungsgehalt der Norm lediglich bedingt zum Tragen. Vielmehr ist festzustellen, dass die Zucht mit Hunden, bei denen entsprechende zuchtbedingte Defekte vorherrschen, zunimmt und Schmerzen, Leiden sowie Schäden betroffener Tiere ebenso extremer werden. Zwar richtet sich das Qualzuchtverbot vornehmlich an Züchter, Zuchtverbände und -vereine; gleichwohl obliegt es den zuständigen Veterinärbehörden, die Rechtsfigur „Qualzucht“ sachgerecht und gesetzeskonform zu charakterisieren und so defektbelastete Tiere einzelfallspezifisch identifizieren und mit individuellen Rechtsfolgen belegen zu können.

Mithin gilt es, die organisatorischen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen der verbandsmäßigen Hundezucht in ihrer Gesamtheit zu beleuchten, um mögliche Ursachen jenes Vollzugsdefizits identifizieren und anknüpfend Potenziale innerhalb unterschiedlichster Wirkungsfelder aufzeigen zu können.

Genderhinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit das generische Maskulinum bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung anderweitiger Geschlechteridentitäten, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

¹ *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)*, Mehr Tierschutz bei Hunden – Verbesserungen bei Tiertransporten.
² Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.05.2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2752).

B. Einordnung

Während die Hundezucht über Jahre hinweg einzig auf Brauchbarkeit und Leistung der Hunde in dem für sie vorgesehenen Einsatz – beispielsweise als Jagd-, Hüte- oder Wachhund – angelegt war, wurde dem Hund Mitte des 19. Jahrhunderts eine gänzlich neue Rolle zuteil. Diese schlug sich mitunter in der Gründung erster Zuchtvereine nieder und hatte zugleich die Definition bestimmter Rassestandards und eine damit einhergehende Entwicklung zu einer zunehmend auf phänotypische Merkmale ausgerichteten Zucht inne. Dies führte unweigerlich dazu, dass die Gesundheit und das Wesen der Zuchttiere zunehmend an Bedeutung verloren; mit der Folge teils tiefgreifender tierschutzwidriger Zustände.³

Neben den im TierSchG normierten behördlichen Eingriffsbefugnissen verfolgen auch Zuchtverbände und -vereine vielfältige Strategien, um den Negativfolgen dieser Zuchtpraxis auf geeignete Weise entgegenzuwirken. Das oberste Ziel sowohl innerhalb der rechtlichen als auch organisatorischen Strukturen ist dabei dasselbe: Der Tierschutz.

I. Wirkungsfeld

Nicht nur im gesellschaftlichen, ebenso im rechtlichen Kontext ist nebst einem gesteigerten Verantwortungsbewusstsein eine allgemeine Werterhöhung tierischer Belange in Form zunehmend auf den Schutz von Tieren ausgerichteter Potenziale spürbar.⁴ Demgemäß bezeichnet der Begriff „Tierschutz“ das praktische wie auch rechtliche Bestreben sowie daraus abgeleitete Kompetenzen, um den häufig durch menschliches Handeln bedingten negativen Eingriffen an Tieren präventiv entgegenzuwirken und potenziell schädigende Folgen einzudämmen.⁵ So liegt die Achtung der Tiere in der moralischen Verantwortung der Menschen,⁶ daneben umfasst das Tierschutzrecht zahlreiche einer stetigen Fortschreibung unterliegenden Vorschriften, die ein Mindestmaß an Schutz im Umgang mit Tieren normieren.⁷

Sowohl für staatliche Organe als auch die Zivilgesellschaft maßgeblich ist das TierSchG mit seinem in § 1 festgeschriebenen Telos, das Leben und Wohlbefinden der Tiere vollumfänglich zu bewahren sowie dem Verbot, einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen.⁸

³ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (159).

⁴ Metzger in: LM, Art. 20a GG Rn. 7 f.

⁵ Peters in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, Tierschutz.

⁶ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (192).

⁷ Peters in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, Tierschutz.

⁸ Hirt in: HMMF, § 1 Rn. 1.

1. Rechtshistorische Entwicklung

Bereits 2000 vor Christus lässt sich ein erstes Gesetzeswerk finden, welches den Umgang mit Haustieren zum Gegenstand hat. Gesetzlich verankert wurde der Tierschutz in Deutschland hingegen erst im 19. Jahrhundert in Form von Straftatbeständen. Infolge eines sich stetig verfestigenden Tierschutzgedankens wurde dieser schließlich mit Erlass des Reichstierschutzgesetzes⁹ erstmalig losgelöst vom Strafgesetzbuch normiert.¹⁰ Mit der Zeit reifte sodann das Bewusstsein über die „Mitverantwortung des Menschen für die seiner Obhut anheimgegebenen Lebewesen“¹¹ heran; eine Novellierung des TierSchG schien geboten. So wurde mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des TierSchG¹² unter anderem § 11b TierSchG eingefügt und erstmals die Möglichkeit von Beschränkungen und Verboten hinsichtlich der Zucht bestimmter Arten, Rassen und Linien normiert.¹³

Freilich spiegelt sich das gewandelte Verständnis für die Belange der Tiere überdies in der Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a Grundgesetz (GG)¹⁴ im Jahr 2002 wieder. Mit dem Gebot eines „sittlich verantworteten Umgangs des Menschen mit dem Tier“¹⁵ wurde seine Bedeutsamkeit schließlich auf verfassungsrechtlicher Ebene untermauert und dem Tierschutz Verfassungsrang und die Wertigkeit einer verfassungsimmanenten Grundrechtsschranke zuteil. Seither können andere verfassungsrechtlich gewichtige Belange im Rahmen der praktischen Konkordanz hinter dem Schutz der Tiere zurückstehen.¹⁶

2. Dimensionen von Tierschutz

Insgesamt resultiert der rechtliche Wandel sowie die generelle Werterhöhung tierischer Belange aus den historischen, begrifflichen und theoretischen Entwicklungsschritten des Tierschutzdiskurses.¹⁷ Gleichwohl ist auch im heutigen Verständnis noch eine grundlegende Differenzierung zwischen dem anthropozentrischen, ethischen sowie pathozentrischen Ansatz vorzunehmen.

⁹ Tierschutzgesetz vom 24.11.1933 (RGBl. I S.987).

¹⁰ Hirt in: HMMF, Einleitung Rn. 1 ff.; Metzger in: LM, Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 40 ff.

¹¹ BT-Drs. 10/3158, S. 1.

¹² Erstes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 12.08.1986 (BGBl. I S. 1309).

¹³ Hirt in: HMMF, Einleitung Rn. 5 ff.; § 11b Rn. 1; Metzger in: LM, Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 44 ff.

¹⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

¹⁵ BT-Drs. 14/8860, S. 1.

¹⁶ Caspar/Geissen, NVwZ 2002, 913 (915); Obergfell, ZRP 2001, 193 (196); Ogorek, NVwZ 2016, 1433 (1436); Hirt in: HMMF, Art. 20a Rn. 8.

¹⁷ Schröter, ZUR 2012, 450 (450).

Während der anthropozentrische Ansatz das Interesse des Menschen am Tier als Eigentums- und verkehrsfähiger Rechtsgegenstand und Teil der natürlichen menschlichen Lebensgrundlagen in den Vordergrund stellt, gesteht der ethische Ansatz den Tieren indes eine eigene Würde zu. Demgemäß werden sie als Mitgeschöpfe erachtet und gefordert, tierische Individuen vor vermeidbaren Leiden zu schützen und ihre Würde zu achten. Dies impliziert den Schutz des Eigenwertes sowie der Eigenart und verlangt, mit dem Tier seiner Natur entsprechend umzugehen und diesem ein artgerechtes und artentsprechendes Leben zu ermöglichen. Der pathozentrische Ansatz wird durch § 1 TierSchG aufgegriffen und gebietet allgemein den Schutz des Tieres als ein fühlendes Wesen. Aufgrund seiner gesetzesystematischen Stellung dient er sodann als eine Auslegungsleitlinie, die auf sämtliche im TierSchG normierten Vorgaben ausstrahlt und umfasst überdies den Schutz vor Handlungen, die nicht unter spezielle gesetzlich verankerte Ge- und Verbotsvorschriften zu subsumieren sind, doch bei den Tieren gleichermaßen Schmerzen, Leiden oder Schäden verursachen.¹⁸

Unstreitig ist, dass sich der Tierschutz in diversen Einflussbereichen niederschlägt – wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen. Was jedoch sämtliche Wirkungskreise gemein haben, ist die zunehmende Relevanz und Gewichtung tierischer Belange.

a. Emotionaler Tierschutz

Bereits aus dem natürlichen Empfinden des Menschen begründet sich ein Schutzbedürfnis hinsichtlich der von ihnen Abhängigen – so auch den Tieren. Obzwar der emotionale Tierschutz zumeist spontan und aufrichtig ist, birgt er zugleich den Nachteil einer anthropozentrischen Sichtweise. Demnach werden menschliche Bedürfnisse und Empfindungen auf Tiere übertragen, ohne Gewissheit darüber, dass etwaiger Anthropomorphismus wissenschaftlich fundiert und als tierschutzrechtlich unbedenklich zu klassifizieren ist. Schließlich ist nicht zu verkennen, dass – ungeachtet der zahlreichen Gemeinsamkeiten von Menschen und Tieren – ebenso signifikante Unterschiede bestehen. Mithin ist nicht alles, was aus menschlicher Sicht als positiv zu erachten ist, gleichermaßen tierwohlfördernd.¹⁹

¹⁸ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (190); Schröter, ZUR 2012, 450 (450); Hirt in: HMMF, § 1 Rn. 9 f.; Metzger in: LM, Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 52, 54, 56.

¹⁹ HW, Tierschutzrecht, S. 2.

b. Wissenschaftlicher Tierschutz

Der wissenschaftliche Tierschutz bildet das Gegenstück zum emotionalen Tierschutz. So werden tierische Bedürfnisse und Empfindungen in Abgrenzung zur anthropozentrischen Sichtweise einzig auf der Grundlage von Forschung und naturwissenschaftlichen Erkenntnissen aufgezeigt. Infolge der Rationalität wird schließlich die Gefahr potenzieller Tierschutzverstöße verringert.²⁰

c. Rechtlicher Tierschutz

Der rechtliche Tierschutz findet seinen Ursprung im 19. Jahrhundert im Strafrecht und ist bis heute im Strafgesetzbuch (StGB)²¹ verankert. Demgemäß können Tiere Tatobjekt sämtlicher Straftatbestände sein, die den Schutz beweglicher Sachen zum Inhalt haben.²² Im bürgerlichen Recht schreibt § 90a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)²³ gleichermaßen fest, dass die für Sachen geltenden Vorschriften grundsätzlich entsprechend auch auf Tiere anzuwenden sind, wobei die Vorschrift zugleich darlegt, dass die Tiere als Mitgeschöpfe und nicht etwa als Sache gemäß § 90 BGB zu erachten sind.²⁴

Der größte Teil der Normen des Tierschutzrechts – namentlich das TierSchG sowie seine Ausführungsverordnungen – ist hingegen verwaltungsrechtlich geprägt.²⁵ Ungeachtet der vielschichtigen rechtlichen Verankerungen, ist jedoch nicht zu verkennen, dass diese oftmals lediglich Mindestanforderungen an den Tierschutz stellen und die bloße Normierung regelmäßig nicht ausreicht. Vielmehr bedarf es einer stringenten und konsequenten praktischen Umsetzung der tierschutzrechtlichen Gesetzgebung, um einen umfassenden Schutz gewährleisten zu können.²⁶

²⁰ HW, Tierschutzrecht, S. 2.

²¹ Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.12.2022 (BGBl. I S. 2146).

²² Rossi, Einführung in das Tierschutzrecht, S. 2; Metzger in: LM, Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 87.

²³ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.03.2023 (BGBl. I Nr. 72).

²⁴ HW, Tierschutzrecht, S. 10; Metzger in: LM, Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 81.

²⁵ Metzger in: LM, Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 84 f.

²⁶ HW, Tierschutzrecht, S. 3.

II. Rechtlicher und organisatorischer Rahmen

Mit dem Ziel, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens zuchtbedingter nachteiliger organischer Veränderungen oder Schäden zu verringern,²⁷ greifen im Rahmen der verbandsmäßigen Hundezucht verschiedene Kompetenzen und Regelwerke ineinander. Neben gesetzlich verankerten Rahmenbedingungen knüpfen verbands- beziehungsweise vereinseigene Regelwerke an diese Mindestanforderungen an und formulieren im Rahmen ihrer Zuchthoheit und Expertise weitergehende Zucht voraussetzungen wie auch rassespezifische zuchtlenkende Maßnahmen.

1. Organisation der Rassehundezucht in Deutschland

Die Rassehundezucht ist durch verschiedene Organisationsebenen geprägt. Die Weltorganisation der Kynologie bildet die Fédération Cynologique Internationale (FCI) ab. Diese besteht aus 98 Mitglieds- und Vertragspartnerländern und verfolgt das Ziel, die Kynologie und Rassehundezucht umfassend zu fördern und zu schützen. Mitunter obliegt es der FCI, die Rassestandards – die Beschreibung des rassespezifischen Idealtyps – der derzeit 356 anerkannten Hunderassen zu formulieren. Diese werden zudem auf nationaler Ebene durch FCI-Mitgliedsverbände betreut.²⁸

In Deutschland wird die FCI durch den Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) repräsentiert, welcher zugleich die nationale Dachorganisation von Hundezucht und -sport bildet. Der föderal strukturierte Verband setzt sich aus 180 Mitgliedern zusammen: Neben VDH-Landesverbänden als regionale Interessenvertretung handelt es sich überwiegend um Zuchtvereine, die eine oder mehrere Hunderassen betreuen und sämtlich der Zucht-Ordnung des VDH (VDH-ZO)²⁹ unterliegen.³⁰ Die Mindestanforderungen für die Zucht von Hunden unter Beachtung des TierSchG sowie der Bestimmungen der FCI sind in § 1 Nr. 1 VDH-ZO festgelegt und müssen von den VDH-Zuchtvereinen sodann eingehalten und rassespezifisch ergänzt werden.

²⁷ Köpernik in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, § 11b Tierschutzgesetz Rn. 1.

²⁸ FCI, Präsentation unserer Organisation.

²⁹ VDH-Zucht-Ordnung vom 01.08.2021, https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2021_Neue_Satzungen_und_Ordnungen/VDH-Zucht-Ordnung_mit_allen_DFB.pdf.

³⁰ VDH, Über den VDH.

a. Erlaubnispflicht und Sachkundenachweis

Wer gewerbsmäßig Wirbeltiere züchtet, bedarf gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Bst. a) TierSchG der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Der Begriff „züchten“ kennzeichnet „die durch Auslese mittels Vermehrung erfolgende zielbewusste Formung von Tieren[.]“³¹ Nach Ziff. 12.2.1.5 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes (AVV TierSchG)³² handelt gewerbsmäßig, wer die genannten Tätigkeiten selbständig, planmäßig, fortgesetzt und mit der Absicht der Gewinnerzielung ausübt. Die Voraussetzungen für eine Gewerbsmäßigkeit sind gemäß Ziff. 12.2.1.5.1 AVV TierSchG in der Regel bei drei oder mehr fortpflanzungsfähigen Hündinnen oder drei oder mehr Würfen pro Jahr erfüllt.

Darüber hinaus bedarf es gemäß § 11 Abs. 2 TierSchG in Verbindung mit Ziff. 12.2 AVV TierSchG Fachkenntnissen und Fähigkeiten hinsichtlich Haltung, Pflege und Unterbringung der Tiere, um sowohl die Betreuung der trächtigen und gebärenden Hündin als auch die Welpenaufzucht im erforderlichen Umfang zu gewährleisten.³³ Ferner wird die Zuverlässigkeit der für die Tätigkeit verantwortlichen Person vorausgesetzt. Diese ist anzunehmen, wenn keine Tatsachen vorliegen, die die Zuverlässigkeit dieser Person im Zusammenhang mit dem Tierschutz in Zweifel ziehen – etwa bei groben oder wiederholten Verstößen gegen das TierSchG.³⁴ Zudem ist sicherzustellen, dass die der Tätigkeit dienenden Räume und Einrichtungen den Anforderungen aus § 2 TierSchG beziehungsweise § 11 Abs. 2 TierSchG in Verbindung mit § 3 Tierschutz-Hundeverordnung (TierSchHuV)³⁵ entsprechen.

b. Mitgliedschaft in einem Zuchtverein

Über die allgemeinen gesetzlichen Anforderungen hinaus bedarf es im Rahmen der verbandsmäßigen Hundezucht der Verbandsangehörigkeit beziehungsweise Mitgliedschaft in einem VDH-Zuchtverein. Die Zuchtvereine sind im Rahmen ihrer Zuchthoheit befugt, neben dem TierSchG und den Vorgaben der VDH-ZO ebenfalls eigene rassespezifische Zuchtordnungen zu erlassen. Zudem obliegt den vereinseigenen Zuchtwarten die Kontrolle der

³¹ VGH München, Beschluss vom 11.04.2013 – 9 CS 13.20 –, juris Rn. 27; Metzger in: LM, § 11 Rn. 6.

³² Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes vom 09.02.2000 (BAnz. Nr. 35a S. 1 vom 22.02.2000), https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwvbund_09022000_32135220006.htm.

³³ VGH München, Beschluss vom 22.04.2009 – 9 C 09.222–, juris Rn. 2; Hirt in: HMMF, § 11 Rn. 20.

³⁴ VG Cottbus, Beschluss vom 06.09.2017 – 3 L 509/17 –, juris Rn. 31.

³⁵ Tierschutz-Hundeverordnung vom 02.05.2001 (BGBl. I S. 838), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25.11.2021 (BGBl. I S. 4970).

Zuchtstätten und spätere Wurfabnahme, die Dokumentation von Abstammung sowie Zuchtlenkung mit dem Ziel, das Auftreten erblich bedingter Krankheiten und Gendefekte zu verringern.³⁶

c. Zuchtzulassung des Hundes

Mit der Maßgabe, den Anteil krankheits- und defektbelasteter Hunde zu minimieren, dürfen gemäß § 5 VDH-ZO lediglich verhaltenssichere, rassetypische und insbesondere gesunde Hunde zur Zucht zugelassen werden. Demgemäß bedarf es neben der reinen Phänotyp-Beurteilung eines entsprechenden durch niedergelassene Tierärzte ausgestellten Gesundheitszeugnisses. Ungeachtet dessen kann die Zuchtzulassung jederzeit widerrufen werden, alsbald bei dem Hund nachträglich zuchtrelevante Krankheiten auftreten oder Nachzuchten wesentliche Erbdefekte aufweisen. So ist das oberste Ziel, die verbands- beziehungsweise vereinseigenen Zuchtprogramme voranzutreiben und überdies dem in § 11b Abs. 1 TierSchG normierten Verbot von Qualzuchtungen Rechnung zu tragen.³⁷

2. Behördliche Befugnisse

Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 TierSchG obliegt die Durchführung des TierSchG den nach Landesrecht zuständigen Behörden. In Nordrhein-Westfalen ermächtigt § 1 Nr. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet des Tierschutzrechts (ZustVO Tierschutz NRW)³⁸ die Veterinärbehörden der Kreise beziehungsweise kreisfreien Städte zur Durchführung des TierSchG sowie Überwachung der Vorgaben sämtlicher aufgrund des TierSchG erlassenen Rechtsverordnungen. Die vorrangige Beurteilungskompetenz obliegt dabei den Amtsveterinären, die nach § 15 Abs. 2 TierSchG regelmäßig als Sachverständige bei der Überwachung sowie im Rahmen von Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren herangezogen werden sollen.³⁹

³⁶ VDH, Das VDH-Gütesiegel.

³⁷ VDH, Das VDH-Gütesiegel.

³⁸ Verordnung über Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet des Tierschutzrechts vom 03.02.2015 (GV. NRW. S. 212), zuletzt geändert durch Verordnung vom 09.05.2023 (GV. NRW. S. 252).

³⁹ Metzger in: LM, § 15 Rn. 19.

a. Ge- und Verbote

Die Unversehrtheit eines Tieres ist eines der zentralen Schutzgüter des Tierschutzrechts. So findet sich in § 1 Satz 2 TierSchG das Verbot, einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen. Doch tritt § 1 Satz 2 TierSchG als Auffangtatbestand und Generalklausel im Sinne des Lex-specialis-Grundsatzes zunächst subsidiär hinter speziellen tierschutzrechtlichen Bestimmungen zurück.⁴⁰

Darüber hinaus gebietet § 2 TierSchG eine art- und bedürfnisentsprechende angemessene Ernährung und Pflege sowie verhaltensgerechte Unterbringung einschließlich der dafür erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten und verbietet gleichermaßen, die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung so einzuschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden.⁴¹

b. Anordnungsbefugnis

Erlangt die zuständige Behörde von tierschutzwidrigen Handlungen oder Zuständen Kenntnis, ist sie nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG verpflichtet, im Lichte der Maxime aus § 1 TierSchG die zur Beseitigung festgestellter und Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen zu treffen. Demnach bedarf es keinerlei Gewissheit, dass einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt wurden; vielmehr wird ein behördliches Tätigwerden bereits durch die bloße Möglichkeit einer Leidensverursachung getragen. Die Entscheidung über die notwendigen Mittel und Maßnahmen obliegt im Rahmen ihres Auswahlermessens regelmäßig der zuständigen Behörde.⁴²

c. Erlaubnispflicht

Wer gewerbsmäßig Wirbeltiere züchten will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Etwaige Erlaubnispflicht ist als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu verstehen. Demnach obliegt es der zuständigen Behörde, die gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Bst. a) TierSchG in Verbindung mit Ziff. 12 AVV TierSchG erforderlichen Unterlagen und Nachweise über Ausbildungen und Sachkunde sowie die für die Tätigkeit verantwortliche Person auf ihre Zuverlässigkeit zu überprüfen. Zudem bedarf es einer behördlichen Inaugenscheinahme der örtlichen Verhältnisse mit Augenmerk auf den in § 11 Abs. 2 TierSchG in

⁴⁰ Hirt in: HMMF, § 1 Rn. 9 f.; Metzger in: LM, § 1 Rn. 11, 15 f.

⁴¹ Für weitere Verbotstatbestände siehe Kapitel C. I.

⁴² Hirt in: HMMF, § 16a Rn. 1 f., 4; Metzger in: LM, § 16a Rn. 1 f.

Verbindung mit § 2 TierSchG und § 3 TierSchHuV normierten Anforderungen an das Halten beim Züchten. Erfüllt der Antragsteller schließlich vorgenannte Voraussetzungen, ist die Erlaubnis zu erteilen. Im Fall unabänderlicher Zweifel kann die Erlaubnis indes versagt oder mit Nebenbestimmungen versehen werden, um die Erfüllung der in Zweifel stehenden Voraussetzung sicherzustellen.⁴³

d. Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände

Gleichwohl schlägt sich das Zugeständnis von Leben, körperlicher und tierseelischer Integrität und Wohlbefinden in der gesetzlichen Verankerung von Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbeständen in §§ 17 und 18 TierSchG nieder.⁴⁴

So handelt ordnungswidrig, wer gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 20 TierSchG eine Tätigkeit ohne die nach § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG erforderliche Erlaubnis ausübt oder nach § 18 Abs. 1 Nr. 20a TierSchG einer mit einer Erlaubnis verbundenen vollziehbaren Auflage oder vollziehbaren Anordnung im Sinne von § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 oder 3 TierSchG zuwiderhandelt.⁴⁵

Während Ordnungswidrigkeiten in den vorliegenden Fällen gemäß § 18 Abs. 4 TierSchG mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro geahndet werden können, kann die Verwirklichung eines Straftatbestandes aus § 17 TierSchG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden.

III. Fazit

Das Verständnis sowie die Bedeutsamkeit des Tierschutzes haben mit der Zeit sowohl im Sozial- als auch Rechtsgefüge merklich an Bedeutung gewonnen. Innerhalb der organisierten Hundezucht zeigt sich jener reife Tierschutzgedanke insbesondere in der Schaffung organisationseigener Rahmenbedingungen. Die organisationsinternen Regelwerke knüpfen dabei an die gesetzlich verankerten Anforderungen an, wobei auch diese einer stetigen Entwicklung zugunsten des Tierschutzes unterliegen.

Bereits auf einfachgesetzlicher Ebene kommt der Achtung der Tiere – insbesondere ihrem Schutz vor vermeidbaren Leiden – eine substantielle Bedeutung zu. Zwar findet sich die Verpflichtung, Tiere als Mitgeschöpfe zu achten und vor vermeidbaren Leiden zu schützen

⁴³ Hirt in: HMMF, § 11 Rn. 3a, 12, 27, 31.

⁴⁴ Hirt in: HMMF, § 18 Rn. 20.

⁴⁵ Für weitergehende Ausführungen siehe Kapitel C. II. 2. a.

bereits einfachgesetzlich in § 1 TierSchG normiert; doch sollte sich die stetige gesellschaftliche und emotionale Aufwertung des Tierschutzgedankens gleichermaßen in der Verfassungsauslegung niederschlagen. Schließlich liegt ein Meilenstein in der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG.⁴⁶

Gleichwohl unterlag auch das TierSchG seit erstmaligem Inkrafttreten des Reichstierschutzgesetzes einer stetigen Fortschreibung. Insbesondere sollte die Schutzwirkung durch die Verankerung spezieller Verbotstatbestände – so auch § 11b TierSchG – verstärkt werden. Jedoch ist fraglich, inwieweit diesem Bestreben innerhalb der verbandsmäßigen Hundezucht heute noch Rechnung getragen wird.

C. Bedeutung der Qualzucht im Rahmen der verbandsmäßigen Hundezucht

Durch züchterische Aktivität wurden Hunde sowohl in ihrem Verhalten als auch Erscheinungsbild zunehmend verändert – nicht selten zulasten ihrer Lebensqualität. Freilich ergeht bereits aus § 1 Satz 2 TierSchG das Verbot, einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen. Mit Einführung von § 11b TierSchG im Jahr 1986 wurde darüber hinaus eine Ermächtigung geschaffen, um die Zucht von Tieren zu verbieten zu können, „die Träger von Genen bzw. eindeutig erblich bedingten Merkmalen sind, welche für den Züchter direkt erkennbar oder diagnostisch zugänglich sind und die bei der Nachzucht zu mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbundenen Merkmalen führen können.“⁴⁷

Doch wurde die Norm sehr weit gefasst, weshalb es unweigerlich einer näheren Auslegung des Wortlautes bedarf. Um dem aus dieser Unbestimmtheit resultierenden Vollzugsdefizit entgegenzuwirken, wurde am 02.06.1999 schließlich das „Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes“ (Qualzuchtgutachten) vom damaligen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten veröffentlicht. Neben Züchtern soll es vornehmlich den Vollzugsbehörden als Ansatzpunkt dienen, um tierquälerische Züchtungen feststellen und mit entsprechenden Rechtsfolgen belegen zu können.

Jedoch finden sich heute – ungeachtet vorgenannter Normierungen – in nahezu jeder Hunderasse erblich bedingte Krankheiten und Defekte. Sie begründen sich mitunter in der durch Zuchtverbände und -vereine vorgeschriebenen Reinzucht, als diese zu einem stetigen Anstieg des Anteils defektbelasteter Hunde und einer teils dramatischen Übertypisierung

⁴⁶ BT-Drs. 14/8860, S. 3.

⁴⁷ BMEL, Qualzuchtgutachten, S. 15.

bestimmter Merkmale geführt hat.⁴⁸ Seither unverändert blieb hingegen die Unbestimmtheit des Verbots aus § 11b Abs. 1 TierSchG wie auch jenes vermeintlich konkretisierende Gutachten. Mithin ist herauszustellen, inwieweit ebendiese Faktoren ein Vollzugsdefizit innerhalb der Zuchtorganisation sowie auf Seiten von Exekutive und Legislative determinieren. Es könnte sich einerseits um eine strukturell bedingte Problematik in Form ungenutzter Potenziale als möglich Folge hinlänglich ausdifferenzierter Kompetenzen handeln. Gleichermaßen könnte das Vollzugsdefizit aus einer unzureichenden, gar überholten Faktenlage resultieren.

I. Der Qualzucht-Begriff

Der Begriff „Qualzucht“ umfasst sämtliche Züchtungen, bei denen zu erwarten ist, dass diese erblich bedingte Anomalien aufweisen, die zu Schmerzen, Leiden oder Schäden führen.⁴⁹ Schmerzen werden „als eine unangenehme Sinneswahrnehmung, verursacht durch tatsächliche oder potentielle Verletzung, die motorische und vegetative Reaktionen auslöst, in einem erlernten Vermeidungsverhalten resultiert und die potentiell spezifische Verhaltensweisen verändern kann[,]“⁵⁰ beschrieben.⁵¹ Der Begriff „Leiden“ definiert hingegen einen mit dem Wesen sowie den Instinkten eines Tieres in Widerspruch stehenden Eingriff, der insbesondere mit dessen Selbst- oder Arterhaltungstrieb unvereinbar, gar lebensfeindlich scheint. Das Korrelat zu Schmerzen oder Leiden bildet häufig ein Schaden im Sinne jeglicher Verletzung der körperlichen oder seelischen Unversehrtheit.⁵²

Hatte § 11b Abs. 1 TierSchG in der bis 2013 geltenden Fassung das Tatbestandsmerkmal „wenn damit gerechnet werden muss“ inne, wurde die Formulierung durch das Dritte Gesetz zur Änderung des TierSchG⁵³ schließlich durch „wenn züchterische Erkenntnisse [...] erwarten lassen“ substituiert. Ziel war es, die ursprüngliche Anforderung – eine naheliegende, realistische Möglichkeit – herabzusetzen und den Vollzug des Verbots schließlich zu vereinfachen. Demnach bedarf es zur Rechtfertigung eines behördlichen Eingriffs keineswegs einer konkreten Gefahr; vielmehr greift der Grundsatz der Gefahr- und Leidensvermeidung, weshalb bereits eine auf empirischen Erkenntnissen beruhende hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Zusammenhang von Zucht und der mit Schmerzen, Leiden oder Schäden

⁴⁸ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (176 f.); *Oechtering* in: LBH, Proceedings 6. Leipziger Tierärztekongress, Tagungsband 1, S. 15.

⁴⁹ BT-Drs. 10/3158, S. 2.

⁵⁰ VG Berlin, Urteil vom 15.02.2017 – 24 K 188.14 –, juris Rn. 54.

⁵¹ *Hirt* in: HMMF, § 1 Rn. 12.

⁵² VGH Mannheim, Urteil vom 15.12.1992 – 10 S 3230/91 –, juris Rn. 23; VG Hamburg, Beschluss vom 04.04.2018 – 11 E 1067/18 –, juris Rn. 47; *Hirt* in: HMMF, § 1 Rn. 19, 27, 29.

⁵³ Drittes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 04.07.2013 (BGBl. I S. 2182).

einhergehenden Veränderung genügt; vorausgesetzt, dieser Zusammenhang ist für einen durchschnittlich sachkundigen Züchter erkennbar.⁵⁴ Dies ist regelmäßig der Fall, „wenn aufgrund allgemein zugänglicher Quellen (insbesondere Stellungnahmen von Zuchtverbänden, Fachzeitschriften, Fachbüchern und tierärztlichen Gutachten) bestimmte Erfahrungen mit der Zucht bestimmter Tierrassen bestehen, die sich wegen ihrer Übereinstimmung zu züchterischen Erkenntnissen verdichten.“⁵⁵ Sonach findet auch hier das Qualzuchtgutachten Erwähnung.

Indes müssen die Erkenntnisse weder abschließend noch unstreitig sein, um eine Verbotswidrigkeit nachweisen zu können.⁵⁶ Demgemäß ist nicht von Belang, ob die Veränderung tatsächlich Schmerzen, Leiden oder Schäden verursacht. Folgerichtig erstreckt sich das Verbot nicht allein auf die Zucht mit Tieren, bei denen qualzuchtrelevante Merkmale ausgebildet wurden – sogenannte Merkmalsträger. Indes genügt bereits die Möglichkeit, dass Nachzuchten von qualzuchtrelevanten Veränderungen betroffen sein könnten, weshalb ebenso Anlageträger von § 11b Abs. 1 TierSchG erfasst sind.⁵⁷

Als der Tatbestand wie auch dessen Auslegung eine stetige Entwicklung zugunsten der Tiere erfahren hat, schlägt sich der reifende Tierschutzgedanke nebst Fortschreibung von § 11b Abs. 1 TierSchG ebenfalls in der Veröffentlichung des Qualzuchtgutachtens nieder. Gleichwohl steht vermehrt infrage, inwieweit dem Qualzuchtbegriff, wie ihn das Gutachten 1999 beschreibt, heute noch theoretisches, insbesondere jedoch praktisches Gewicht zuzumessen ist und dieses sodann als Grundlage sowohl züchterischen als auch behördlichen Handelns suffizient erscheint.

1. Hintergrund

Trotz sich stetig weiterentwickelnder wissenschaftlicher Erkenntnisse hinsichtlich der Zucht von und mit defektbelasteten Hunden unterliegen betroffene Rassen bis heute einer beständigen, gar wachsenden Nachfrage. Allein zwischen 2000 und 2010 hat sich die Anzahl neugeborener Mopswelpen in Deutschland mehr als verdreifacht.⁵⁸ Auch der Deutsche

⁵⁴ BT-Drs. 17/10572, S. 31; *Hirt* in: HMMF, § 11 Rn. 35; § 11b Rn. 6; *Metzger* in: LM, § 11b Rn. 8 f.

⁵⁵ VG Berlin, Urteil vom 23.09.2015 – 24 K 202.14, ZUR 2016, 181 (182 Rn. 25).

⁵⁶ VGH Kassel, Urteil vom 05.02.2009 – 8 A 1194/06 –, juris Rn. 18.

⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 (603); VG Schleswig, Urteil vom 02.07.2018 – 1 A 52/16 –, juris Rn. 85; *Hirt* in: HMMF, § 11b Rn. 6.

⁵⁸ VDH, Anzahl der neugeborenen Mopswelpen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2021.

Boxer fällt mit 1.675 neugeborenen Welpen im Jahr 2021 unter die zehn beliebtesten Hunderassen in Deutschland.⁵⁹

Bedingt durch diesen regelrechten Boom bei gleichzeitigem Gegenwind und medialer Aufmerksamkeit in Form diverser Aufklärungskampagnen wurden in den vergangenen Monaten ebenfalls die Stimmen rund um das Thema „Qualzucht“ lauter. Mit Inkrafttreten einer Neufassung der TierSchHuV zum 01.01.2022 sollten die Anforderungen an eine tierschutzgerechte Hundezucht schließlich verschärft werden. Das Ziel – den Zuchtanreiz sowie die Nachfrage von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen deutlich reduzieren zu können – soll unter anderem durch ein Ausstellungsverbot für Hunde mit derartigen Merkmalsausprägungen erreicht werden. Beschränkte sich das in § 10 Satz 1 Nr. 2 TierSchHuV normierte Verbot bisher im Wesentlichen auf tierschutzwidrig an Ohren und Ruten kupierte Hunde, wurde es durch die neuen Bestimmungen auf sämtliche Hunde, die Qualzuchtmerkmale aufweisen, erweitert.⁶⁰

Mithin knüpft das Ausstellungsverbot an das Zuchtverbot, insbesondere den Wortlaut aus § 11b Abs. 1 TierSchG an und schafft schließlich eine zusätzliche Ermächtigung auf Seiten der Exekutive, um der Zucht defektbelasteter Hunde entgegenwirken zu können. Doch liegt die Schwierigkeit, den Tatbestand von § 11b Abs. 1 TierSchG und folgerichtig ebenso § 10 Satz 1 Nr. 2 TierSchHuV sachgerecht sowie einzelfallspezifisch auszulegen, mitunter in der Diversität potenziell qualzuchtrelevanter Merkmale.

2. Qualzuchtrelevante Zuchtziele

Besonders häufig schlagen sich qualzuchtrelevante Veränderungen in Größe und Körperform, Haut und Haarkleid einschließlich der Pigmentierung sowie den Wesensmerkmalen betroffener Hunde nieder. Sie können jedoch gleichermaßen Veränderungen des zentralen Nervensystems, der Sinnes- und Fortpflanzungsorgane, der Muskulatur, des Skeletts sowie des Gewebes bedingen.⁶¹ Demnach kann eine Qualzüchtung durch eine Vielzahl wie auch Vielfalt von Erscheinungsformen und Symptomen indiziert werden.⁶²

⁵⁹ VDH, Beliebteste Hunderassen in Deutschland nach Anzahl neugeborener Welpen in den Jahren 2020 und 2021.

⁶⁰ BR-Drs. 394/21, S. 21.

⁶¹ BMEL, Qualzuchtgutachten, S. 9.

⁶² Köpfernik in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, § 11b Tierschutzgesetz Rn. 1.

a. Brachycephalie

Brachycephale Hunderassen sind das Ergebnis einer Zucht, bei der Nase sowie Unterkiefer der Hunde durch gezielte Verpaarungen zunehmend komprimiert wurden. Mit der Umformung des Hundeschädels gehen regelmäßig Deformationen an den oberen Atemwegen, dem Gebiss und Mittelohr, den Augen sowie dem Gehirn einher, die bei betroffenen Hunden erhebliche Schmerzen, Leiden und Schäden auslösen können. Häufig von Brachycephalie betroffene Rassen sind Boxer, Englische und Französische Bulldogge, Chihuahua, Mops, Pekinese, Shi-Tzu, Yorkshire sowie Boston Terrier.⁶³

Lag das Ziel im Mittelalter darin, den Bulldog-Rassen beim sogenannten Bullbaiting das Verbeißen in der Kehle von Bullen zu erleichtern und dadurch Kampfvorteile zu verschaffen, ist die gegenwärtige Ursache in psychologischen Aspekten und der gewandelten Rolle des Hundes begründet. Häufig nehmen Menschen die oft kindlichen Proportionen von Kopf und Augen als Schlüsselreiz des Kindchenschemas wahr, der sich schließlich in Gestalt fürsorglicher Instinkte niederschlägt. Entsprechend wurde nachgewiesen, dass Halter brachycephaler Hunde zumeist ein sehr inniges Verhältnis zu ihren Tieren pflegen, den Zustand sowie mögliche damit in Zusammenhang stehende gesundheitliche Belastungen jedoch trotz Wissen um die rassespezifischen Gesundheitsprobleme verkennen.⁶⁴

Zudem wird das Leid betroffener Hunde durch öffentliche Präsentation in der Werbe- und Filmindustrie sowie den Sozialen Medien trivialisiert und gar als normales Rassemerkmal vermittelt; mit der Folge einer wachsenden Nachfrage.⁶⁵ So zeigte eine Befragung von Hundehaltern, dass die Präferenz hinsichtlich brachycephaler Hunderassen bei jungen Menschen besonders hoch und mehrheitlich das rassetypische Erscheinungsbild entscheidungserheblich war.⁶⁶

Gleichermaßen bedingt auch das Ausstellungswesen ebendiese aus falscher Zuchtauslese resultierende Entwicklung hin zu dysfunktionalen Hunderassen. Mitursächlich sind nicht zuletzt die durch die FCI formulierten Rassestandards.⁶⁷ Ungeachtet dieser Standards, so auch der vermeintlichen Inakzeptanz übertriebener Merkmalsausprägungen,⁶⁸ werden auch heute noch zahlreiche Hunde trotz verengter Nasenlöcher und stark ausgeprägter Faltenbildung auf dem Nasenrücken prämiert; teils sogar mit Champion-Titeln. Gar wird der

⁶³ Arbeitskreis Kleintiere, Merkblatt Nr. 141 in: Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e. V., S. 6, 16; Qualzucht-Evidenz-Netzwerk, QUEN-Merkblatt Nr. 8.

⁶⁴ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (177).

⁶⁵ Plange, WUFF Magazin 1/2022, 44 (45); Tierklinik Hofheim, Das Brachyale Obstruktive Syndrom (BOS) des Hundes.

⁶⁶ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (177).

⁶⁷ Siehe Anhang I, S. X ff.

⁶⁸ Siehe Anhang I, S. XIV f.

zunehmenden Ausprägung brachycephaler Merkmale beigepflichtet, als ausdrücklich diejenigen Hunde mit dem kürzesten Kopf ausgezeichnet werden. Jedoch begünstigt die Forderung eines runden Kopfes sowie ziemlich kurzen, stumpfen, quadratischen Fangs, wie sie im Rassestandard zu finden ist,⁶⁹ geradezu eine Entwicklung hin zu einer Qualzucht. Jedenfalls scheint ein naturgemäßer „langer“ Fang, der dem Hund ein artgerechtes sowie -entsprechendes Leben ermöglicht, mit diesem Standard unvereinbar. Insoweit ist gerade der markante Phänotyp – die gezielt durch übertriebene oder falsche Zuchtlenkung veränderte Schädelform – Auslöser diverser, je nach Schwere der Brachycephalie unterschiedlich stark ausgeprägter Krankheitsbilder.⁷⁰

Der Tatbestand aus § 11b Abs. 1 TierSchG wird im Sinne des Qualzuchtgutachtens regelmäßig durch Schweregeburten in Rassen mit extremen Rundköpfen, Gehirntumore sowie Hirnwasserabflussstörungen und daraus resultierenden Schädelverletzungen erfüllt. Bei extrem rundköpfigen Tieren würden zudem die Augen teils weit hervortreten und sodann traumatische Augenerkrankungen begünstigt. Weiterhin könne der Zahnschluss durch einen ausgeprägten Vorbiss so mangelhaft sein, dass die Gebissfunktion ungenügend sei. Auch bedinge das disproportionierte Wachstum der Schädelknochen einen relativ zu langen weichen Gaumen sowie eine Verkleinerung der Nebenhöhlen, Stenosen in den Nasenöffnungen und -gängen mit der Folge von Atembeschwerden bis hin zu Atemnot, Störungen der Thermoregulation und Schluckbeschwerden.⁷¹

Je nach Ausprägungsgrad werden die von Brachycephalie betroffenen Hunde in der Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse erheblich eingeschränkt. Neben einer gesteigerten Aspirationsgefahr während der Nahrungsaufnahme schlägt sich dies mehrheitlich im Aktivitätsverhalten der Hunde nieder, als die Belastbarkeit brachycephaler Rassen gegenüber anderen vergleichsweise gesünderen Rassen nachweislich zurücksteht.⁷² Insbesondere hindert die Atemnot betroffene Tiere an längeren Spaziergängen sowie ungestörten Ruhe- und Schlafphasen.⁷³

Auch neuere Erkenntnisse zeigen, dass die extreme Verkleinerung der Nasenhöhlen regelmäßig mit einer Fehlgestaltung der Nasenmuscheln einhergeht. Infolge dessen kommt es

zu einem zunehmenden Verschluss der naturgemäß freien Atemwege einhergehend mit einer teils erheblichen Beeinträchtigung der Atmungsfunktion.⁷⁴

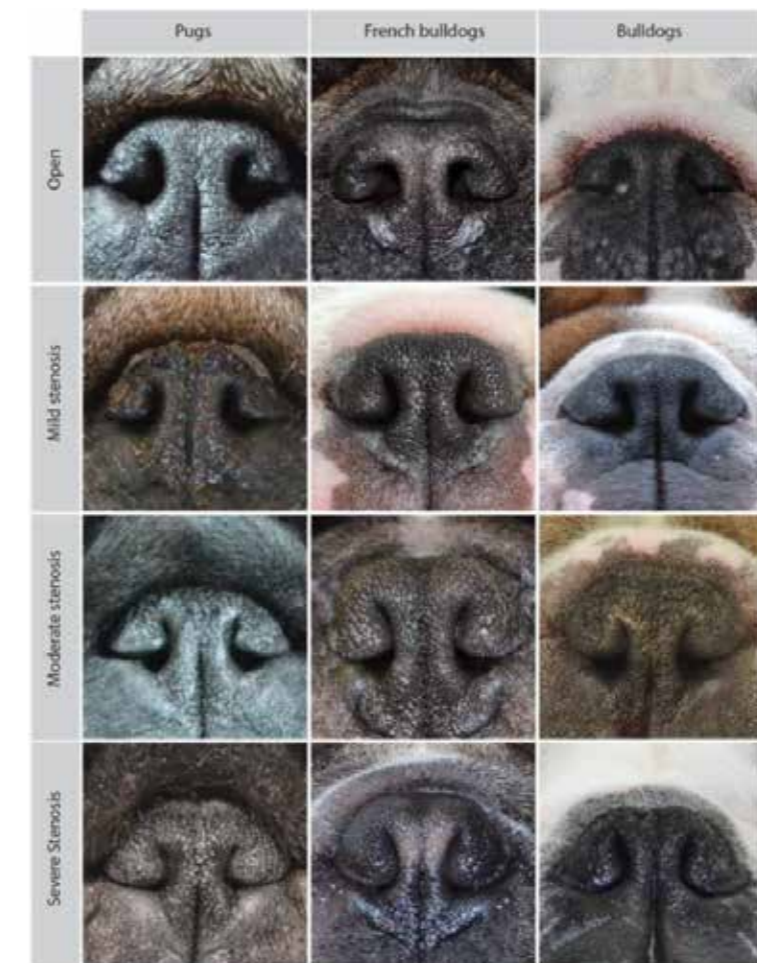


Abbildung 1: Abstufung stenotischer Nasenlöcher bei verschiedenen brachycephalen Hunderassen⁷⁵

Neben etwaigen physischen Belastungen sind gleichwohl die Auswirkungen auf die psychische Gesundheit der Hunde nicht zu verkennen. Infolge der Atemnot befinden sich die Tiere in einem fortwährenden Angstzustand – einer Ausprägung schweren Leidens. So kann jenes fortwährende Erstickungsgefühl verbunden mit einer durch Angst und Stress hervorgerufenen gesteigerten Atmung zu irreparablen Gewebeschädigungen, insbesondere jedoch zu einem anhaltenden Erschöpfungszustand führen. Folglich wird einerseits die durchschnittliche Lebenserwartung der Hunde gemindert; überdies werden betroffene Hunde allzu in ihrer Lebensqualität eingeschränkt.⁷⁶

⁶⁹ Siehe Anhang I, S. XII.

⁷⁰ *Oechtering* in: LBH, Proceedings 6. Leipziger Tierärztekongress, Tagungsband 1, S. 15, 18; *Schöll*, Qualzuchtmerkmale bei der Katze und deren Bewertung unter tierschutzrechtlichen Aspekten, S. 43.

⁷¹ *BMEL*, Qualzuchtgutachten, S. 25 f.

⁷² Siehe Anhang II, S. XVII.

⁷³ *BWC*, TiRuP 2021/A, 155 (178).

⁷⁴ *Oechtering* in: LBH, Proceedings 6. Leipziger Tierärztekongress, Tagungsband 1, S. 16.

⁷⁵ *LTKPWASL*, Conformational risk factors of brachycephalic obstructive airway syndrome (BOAS) in pugs, French bulldogs, and bulldogs, CC BY 4.0, <https://doi.org/10.1371%2Fjournal.pone.0181928>.

⁷⁶ *BWC*, TiRuP 2021/A, 155 (178); *Deutscher Tierschutzbund*, Qualzucht: Der kurzköpfige Hund – verformt und geplagt; *Qualzucht-Evidenz-Netzwerk*, QUEN-Merkblatt Nr. 8.

Doch wurden seit der Veröffentlichung des Qualzuchtgutachtens weitere durch fehlerhafte Verpaarungen entstandene erblich bedingte Fehlentwicklungen festgestellt, die jedoch fortwährend unerwähnt bleiben. Konkret wurde verkannt, dass der stark abgerundete Hinter-schädel eine Neigung zu verstärkter Faltenbildung an Kopf und Nasenrücken bedingt, die chronische Hautentzündungen begünstigt. Auch die Tendenz brachycephaler Rassen zu einer knöchernen Fehlbildung des Schädelrandes und des ersten Halswirbels bis hin zu einer Höhlenbildung im Rückenmark findet keinerlei Berücksichtigung. Gegenwärtige Untersuchungs-ergebnisse zeigen bei betroffenen Rassen zudem eine deutliche Veränderung von Gehörgang und Mittelohr, zu kleine oder weiche Strukturen an Luftröhre und Kehlkopf sowie Deformierungen der Hüftgelenke.⁷⁷

Insoweit erscheint die Empfehlung des Qualzuchtgutachtens, extreme Rundköpfigkeit – insbesondere disproportionierte Verkürzungen der Gesichtsknochen – mittels eines Zuchtverbots auszuschließen, unzureichend. Während lediglich auf einen Bruchteil von Defekten abgestellt wird, die sich eindeutig im Phänotyp des Hundes niederschlagen, bleiben Folgeerkrankungen und verdeckte Leiden wie auch neuere Entwicklungen weitgehend unerwähnt. Zudem ist dem Gutachten in keinsten Weise zu entnehmen, ab welchem Ausprägungsgrad eines Merkmals von einer Qualzuchtung auszugehen ist, als sich weder Abstufungen noch konkrete Definitionen wiederfinden lassen. Sonach steht die theoretische, jedoch insbesondere praktische Anwendbarkeit des Gutachtens in Zweifel.

b. Merle-Faktor

Der Merle-Faktor bezeichnet ein Depigmentierungssyndrom, welches sich zumeist in einer Tigerung des Fells durch eine unregelmäßige graue Sprenkelung und zerrissen wirkende Aufhellung pigmentierter Stellen äußert. Besonders häufig anzutreffen ist die auf einem Gendefekt beruhende Farbvariation bei Shelties, Collies, Teckeln, Australian Shepherds und Doggen.

Der Merle-Faktor ist auf eine Modifizierung des SILV-Gens zurückzuführen. Diese hat zur Folge, dass die Zellen, die für die Produktion von Eumelanin – das Pigment, welches für die schwarze und braune Fell- sowie Augenfarbe eines Hundes verantwortlich ist – sorgen, keine vollständig ausgebildeten Pigmente produzieren können. Die Fellfarbe wird sodann an den betroffenen Regionen aufgehellt. Hingegen wird das Phäomelanin als Pigment,

welches für eine rot-gelbe sowie cremefarbene Fellfarbe sorgt, nicht beeinflusst.⁷⁸ Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens derartiger Veränderungen hängt eng mit dem Genotyp des Hundes zusammen. Bei einem heterozygoten Genotyp wird der Phänotyp als Mischform beider Allele ausgebildet. Liegt hingegen ein homozygotes Allelpaar vor, handelt es sich um zwei identische Allele eines Gens.

Der Merle-Faktor wird autosomal intermediär vererbt. Während bei einem heterozygoten Genotyp (Mm: M steht für Merle, m für Non-Merle) die genetische Anlage für den Merle-Faktor mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 Prozent vererbt wird, beträgt die Wahrscheinlichkeit bei einem homozygoten Genotyp (MM) 100 Prozent. Demnach determiniert die Verpaarung schließlich die Wahrscheinlichkeit, ob eine genetische Anlage für die Fellfarbe Merle vorliegt.⁷⁹

	M	m
M	MM	Mm
m	Mm	mm

	M	M
M	MM	MM
m	Mm	Mm

	M	M
m	Mm	Mm
m	Mm	Mm

Mm = Merle
MM = Double-Merle
mm = Non-Merle

Abbildung 2: Farbausprägungen bei verschiedenen Merle-Verpaarungen
Quelle: Eigene Darstellung

Doch bedingt die Merle-Mutation nicht allein die Färbung des Hundes; sie kann zugleich mit diversen Sinnesorgandefekten einhergehen. Neben Ohren- und Augenanomalien mündend in Einschränkungen der Hör- und Sehfähigkeit kann es zu Störungen von Gleichgewichtssinn und Reproduktion sowie einer erhöhten perinatalen Mortalität kommen. Ferner

⁷⁷ *Arbeitskreis Kleintiere*, Merkblatt Nr. 141 in: Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e. V., S. 7; *Oechtering* in: LBH, Proceedings 6. Leipziger Tierärztekongress, Tagungsband 1, S. 17 f.

⁷⁸ LVwG Niederösterreich, Beschluss vom 31.05.2022 – LVwG-S-505_001-2022 S. 2 f.; *AnimaLabs*, Fellfarbe beim Hund – Gentests; *Arbeitskreis Kleintiere*, Merkblatt Nr. 141 in: Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e. V., S. 10 f.; *BMEL*, Qualzuchtgutachten, S. 23 f.
⁷⁹ *BMEL*, Qualzuchtgutachten, S. 23 f.; *Schneider*, Fellfarben und Genmutation – ein kurzer Überblick.

können die Anomalien mit einem erhöhten Verletzungsrisiko sowie einer wesentlichen Einschränkung physiologischer Lebensabläufe korrelieren. Besonders häufig betroffen sind homozygote Merles – auch als Double-Merle oder Weißtiger bekannt. Diese weisen einen größeren Anteil (zwischen 50 und 100 Prozent) unpigmentierter Stellen auf, wobei Deformationen an Augen und Ohren, von Haaren sowie Haut, Schleimhaut und Iris durch den starken Pigmentverlust regelmäßig begünstigt werden.⁸⁰ Schließlich zeigt eine Studie aus dem Jahr 2009, dass ein Viertel der untersuchten homozygoten Merles von ein- oder beidseitiger Gehörlosigkeit betroffen waren, wohingegen der Anteil heterozygoter Merles lediglich 3,5 Prozent betrug.⁸¹ Neben einer erhöhten UV-Empfindlichkeit wirkt sich der reduzierte Visus und/oder Hörsinn ebenso auf das Sozialverhalten aus, als betroffene Hunde die visuellen beziehungsweise akustischen Signale anderer Hunde wie auch Menschen nur bedingt erfassen können.⁸²

Nach Maßgabe des Qualzuchtgutachtens ist demgemäß bei Verpaarung zweier Träger des Merle-Faktors sowie Double-Merle-Verpaarungen eine hinreichende Auftrittswahrscheinlichkeit von Merkmalsausprägungen anzunehmen, die die Gesundheit sowie das Wohlbefinden der Nachzucht fortwährend im Sinne von § 11b Abs. 1 TierSchG einschränken. Daher sieht das Qualzuchtgutachten für diese Paarungstypen ein Zuchtverbot vor. Überdies wird die Empfehlung ausgesprochen, gänzlich von der Zucht mit dem Merle-Gen abzusehen.⁸³

Grundlegend ist diesem Schluss auch heute noch zuzustimmen, jedoch unter der Prämisse, dass lediglich zwischen „Merle“ und „Non-Merle“ zu differenzieren ist. Indes zeigen Erkenntnisse einer Studie aus dem Jahr 2006 eine weitaus größere und komplexere Variabilität der Merle-Allele. Etwaige Ergebnisse wurden 2018 schließlich im Rahmen einer weiteren Studie erneut aufgegriffen und spezifiziert. Die Ergebnisse zeigen, dass Hunde mit Merle-Faktor in ihrem SILV-Gen eine sogenannte SINE-Insertion („Short Interspersed Nuclear Elements“) aufweisen. Dabei handelt es sich um Fremd-DNA, die im betroffenen Gen grundsätzlich nicht zu finden wäre, sondern „eingedrungen“ ist. Diese kann Veränderungen im SILV-Gen hervorrufen, die sich auf die Bildung von Eumelanin auswirken und sodann zu einem veränderten Phänotyp in Gestalt der Merlezeichnung führen.

⁸⁰ Siehe Anhang III, S. XVIII f.

⁸¹ SCWTM, Journal of Veterinary Internal Medicine 2009, 282 (283 f.).

⁸² LVwG Niederösterreich, Beschluss vom 31.05.2022 – LVwG-S-505_001-2022 S. 1 ff.; BMEL, Qualzuchtgutachten, S. 23 f.; *HundeFunde*, Der M-Lokus: Merle beim Hund; *Qualzucht-Evidenz-Netzwerk*, QUEN-Merkblatt Nr. 6.

⁸³ BMEL, Qualzuchtgutachten, S. 24.

Bestand die Annahme bisher darin, dass es ausschließlich die Allele M (Merle) und m (Non-Merle) gäbe, wurde im Rahmen von Gentests lediglich überprüft, ob ein SINE auf dem SILV-Gen vorliegt; es sich demnach um einen Merle, Double-Merle oder Non-Merle handelt. Dass Hunde, bei denen nachweislich ein SINE vorliegt und sie folgerichtig Genotyp Mm haben, nicht zwangsläufig eine Merlezeichnung aufweisen oder aber Hunde trotz zweier SINE, also mit Genotyp MM, nicht vom Double-Merle-Syndrom betroffen sind, ließe sich mittels dieser Annahme schlichtweg nicht erklären. Indes zeigen neuere Erkenntnisse, dass neben den bereits bekannten Allelen (M und m) noch weitere Merle-Allele vorliegen, die sich in der Länge ihres Endstücks, dem sogenannten Poly-A-Schwanz, unterscheiden. Mit zunehmender Länge erhöht sich sodann die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers beim Ableesen der DNA des SILV-Gens; zugleich steigt die Wahrscheinlichkeit eines Pigmentmangels und die Merlezeichnung kommt phänotypisch zum Vorschein. So ist heute zwischen folgenden Allelen mit unterschiedlich großer Tendenz zu Pigmentbildung zu differenzieren, die je nach Kombination mit unterschiedlich hohen Gesundheitsrisiken verbunden sind:⁸⁴

- m = Non-Merle
- M^c = Cryptic Merle
- M^{c+} = Cryptic Merle+
- M^a = Atypical Merle
- M^{a+} = Atypical Merle+
- M = Merle
- M^h = Harlekin-Merle

Sichere und riskante Merle-Kombinationen

	m	M ^c 200-230	M ^{c+} 231-246	M ^a 247-254	M ^{a+} 255-264	M 265-268	M ^h 269+
m	S	S	S	S	S	S	GR
M ^c 200-230	S	S	S	S	S	S	GR
M ^{c+} 231-246	S	S	S	S	GR	GR	MR
M ^a 247-254	S	S	S	S	GR	GR	HR
M ^{a+} 255-264	S	S	GR	GR	MR ⁺	HR	HR
M 265-268	S	S	GR	GR	HR	HR	HR
M ^h 269+	GR	GR	MR	HR	HR	HR	HR

S sicher: kein Pigment zu weiss reduziert, keine Behinderungen
 GR geringes Risiko: Beeinträchtigungen können entstehen, v.a. Hörsinn
 MR mittleres Risiko: können Hör- und/oder Sehbehinderungen haben
 HR hohes Risiko: Seh- und Hörstörungen treten häufig auf

Abbildung 3: Sichere und riskante Merle-Kombinationen⁸⁵

⁸⁴ CWRM, Retrotransposon insertion in SILV is responsible for merle patterning of the domestic dog; LSJP, Merle phenotypes in dogs – SILV SINE insertions from Mc to Mh; *HundeFunde*, Der M-Lokus: Merle beim Hund; Westerveld, Aktuelle Forschung zum M-Locus (Merle).

⁸⁵ Corinne Benavides, Eigenes Werk, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=117629600>.

Besonders sticht hier das Cryptic Merle heraus. Aufgrund des verkürzten Poly-A-Schwanzes treten keinerlei Veränderungen in der Pigmentbildung sowie im Phänotyp auf. Daher könnte ein Cryptic Merle grundsätzlich mit jeglichem Allel verpaart werden – folgerichtig auch mit anderen Merle-Allelen. Freilich ergäbe sich sodann genotypisch ein Double-Merle. Da das Cryptic Merle jedoch phänotypisch einem Non-Merle entspricht, bestünde keinerlei Risiko für Sinnesorganschädigungen. Eine Kombination der übrigen Merle-Allele würde derweil weiterhin die Gefahr erheblicher Deformationen bergen.⁸⁶

Weiterhin brachte die Studie zum Vorschein, dass 16,6 Prozent der untersuchten Hunde drei oder mehr Merle-Allele aufweisen. Dieses Phänomen, der sogenannte Mosaizismus, lässt sich ebenso auf Veränderungen eines oder gar beider Allele in bestimmten Zellen zurückführen. Konkret findet während der Embryoentwicklung eine Verkürzung des Poly-A-Schwanzes infolge einer Mutation statt, die sich sodann im Genotyp niederschlägt – jedoch lediglich innerhalb der betroffenen Zelle. In Zellen, die nicht von der Mutation betroffen sind, bleibt die Länge des Poly-A-Schwanzes hingegen unverändert und der ursprüngliche Genotyp erhalten. Kurzum: Ein Hund weist Zellen mit unterschiedlichen Genotypen auf, wenngleich diese sämtlich aus einer identischen Eizelle hervorgehen. Ungeachtet, welches Allel schlussendlich dominiert, können dabei alle drei Merle-Allele gleichermaßen vererbt werden.⁸⁷

Im Sinne des Qualzuchtgutachtens wie auch vorgenannter Studien determinieren die verschiedenen Allele angesichts ihrer individuellen Tendenz zur Pigmentbildung sodann die Auftrittswahrscheinlichkeit qualzuchtrelevanter Sinnesorgandefekte.⁸⁸ Die Auswirkung der Länge der SINE-Insertionen auf die Pigmentbildung bleibt im Qualzuchtgutachten indes unberücksichtigt, weshalb bestimmte Verpaarungen auf dieser Grundlage unzutreffend als risikobehaftet kategorisiert wurden. Mithin erscheint es angesichts vorgenannter Erkenntnisse geboten, zuvörderst einen Gentest beider Elterntiere zu veranlassen, ehedem der Empfehlung des Qualzuchtgutachtens – gänzlich von der Zucht mit dem Merle-Gen abzu- sehen – gefolgt wird.

⁸⁶ *CWRM*, Retrotransposon insertion in SILV is responsible for merle patterning of the domestic dog; *LSJP*, Merle phenotypes in dogs – SILV SINE insertions from Mc to Mh; *Westerveld*, Aktuelle Forschung zum M-Locus (Merle).

⁸⁷ *LSJP*, Merle phenotypes in dogs – SILV SINE insertions from Mc to Mh; *Westerveld*, Aktuelle Forschung zum M-Locus (Merle).

⁸⁸ *Westerveld*, Aktuelle Forschung zum M-Locus (Merle).

3. Fazit

Neben rechtlichen Änderungen – namentlich der Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel sowie der Novellierung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes aus § 11b Abs. 1 mit Änderung des TierSchG in 2013 – stellen jüngere wissenschaftliche Erkenntnisse die uneingeschränkte Anwendbarkeit des Qualzuchtgutachtens zunehmend in Zweifel.⁸⁹ Jedenfalls wird deutlich, dass das Gutachten teils als lückenhaft oder gar widerlegt zu erachten ist. Folgebemäß kann auch der Qualzuchtbegriff, wie ihn das Gutachten 1999 auslegt, ausgehend vom heutigen Kenntnisstand als nur bedingt zutreffend erfasst und dessen Anwendbarkeit auf die gegenwärtige Zuchtpraxis infrage gestellt werden.

Freilich ist zu berücksichtigen, dass das Qualzuchtgutachten keineswegs dem Charakter einer Rechtsverordnung gleichkommt, die verpflichtend umzusetzen ist. Vielmehr ist es als eine Leitlinie zu erachten, die im Fall potenziell tierschutzwidriger Züchtungen konsultiert werden kann. Als dem Gutachten insoweit lediglich ein Empfehlungscharakter beizumessen ist,⁹⁰ ist es nunmehr an den Akteuren, gesamtheitlich Potenziale zu identifizieren und schließlich zu aktivieren.

II. Kompetenzen innerhalb verschiedener Wirkungskreise

Im Rahmen der organisierten Rassehundezucht greifen vielerlei Kompetenzen ineinander, wenngleich teils konträre Motive verfolgt werden. Den Vollzugsbehörden wie auch diversen zivilgesellschaftlichen Akteuren obliegen dabei verschiedene Kompetenzen und Befugnisse. Während sich der behördliche Handlungsspielraum vorwiegend darauf beschränkt, im Fall begangener oder drohender Verstöße tätig zu werden, schließen die Potenziale von Züchtern, Zuchtverbänden, Richtern und Tierärzten darüber hinaus zuchtlenkende Maßnahmen ein. Unzweifelhaft ist, dass sämtliche Akteure aus ihrer individuellen Verantwortung heraus für das Wohlergehen der Hunde einstehen und dem Tierschutz als gesamtgesellschaftliches Interesse über ihre Partikularinteressen hinaus Rechnung tragen müssen.⁹¹

⁸⁹ *Hirt* in: HMMF, § 11b Rn. 21c.

⁹⁰ *Schöll*, Qualzuchtmerkmale bei der Katze und deren Bewertung unter tierschutzrechtlichen Aspekten, S. 85.

⁹¹ *BWC*, TiRuP 2021/A, 155 (192).

1. Rolle der Zivilgesellschaft

Innerhalb der organisierten Rassehundezucht sind vielseitige, teils miteinander verzweigte Potenziale erkennbar, um der Zucht defektbelasteter Hunde wirkungsvoll entgegenwirken zu können. Unstreitig ist, dass Züchter, gleichermaßen jedoch Zuchtverbände sowie -vereine, Richter und niedergelassene Tierärzte ein hohes Maß an Verantwortung für die Gesundheit und das Wohlbefinden der durch ihre Mitwirkung gezüchteten Hunde tragen.⁹²

Insbesondere Zuchtvereinen – ebenso den ihnen angehörigen Züchtern – obliegen infolge ihrer Zucht- und Zuchtbuchhoheit weitreichende Einflussmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse. In Anbetracht dieser Tragweite können sie sich regelmäßig dem Zutun und der Expertise von Verbänden wie auch Tierärzten bedienen, sich ihrer Verantwortung jedoch niemals gänzlich entziehen.⁹³

Über die Beratung von Züchtern und Zuchtvereinen hinaus ist der VDH als Dachverband in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern und Tierärzten in diversen Forschungsprojekten involviert und gemäß § 5 der Zuchtrichter-Ausbildungs-Ordnung⁹⁴ in Zusammenarbeit mit den VDH-Mitgliedsvereinen für die Ausbildung und Prüfung der Zuchtrichter zuständig.⁹⁵ Den Richtern obliegt schließlich neben der Beurteilung und Prämierung vermeintlich idealtypischer Hunde ebenso die Feststellung ihrer Zuchttauglichkeit.⁹⁶ Insoweit ebnen sie dem einzelnen Züchter den Weg, durch gezielte Verpaarung bestimmte geno- und phänotypische Merkmale herauszuzüchten.⁹⁷

Aufgrund ihrer Verflochtenheit bedarf es unweigerlich eines Zusammenwirkens sämtlicher Akteure, um Qualzuchtungen mittels Zuchtüberwachung, -lenkung und -beschränkung systematisch sowie vollumfänglich begegnen zu können.

a. Zuchtüberwachende Maßnahmen

Um die Hundezucht wirkungsvoll lenken oder gar beschränken zu können, wird allem voran eine umfassende und fundierte Datengrundlage vorausgesetzt. Demnach bedarf es zur Selektion zuchttauglicher Hunde und geeigneter Verpaarungen umfassender, bestenfalls generationsübergreifender Informationen hinsichtlich der genetischen Anlagen wie auch des

⁹² BWC, TiRuP 2021/A, 155 (192).

⁹³ Friedrich in VDH: Unser Rassehund 12/2020, S. 5.

⁹⁴ Zuchtrichter-Ausbildungs-Ordnung vom 01.08.2021, <https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2023/VDH-Zuchtrichter-Ausbildungs-Ordnung.pdf>.

⁹⁵ VDH, Rassehundezucht im VDH, S. 3.

⁹⁶ VDH, Zuchtzulassung.

⁹⁷ Busch, Deutsches Tierärzteblatt 1/2013, 12 (12).

Gesundheitszustands – insbesondere möglicher Erbkrankheiten. Daher sind der Zuchtzulassung vorausgehende rassespezifische Untersuchungen und Gentests anhand aktuellster diagnostischer Verfahren durchzuführen. Im Fall einer Fortentwicklung dieser Verfahren sind – auch in Anbetracht der moralischen Verantwortung der Züchter – bei bereits zur Zucht zugelassenen Hunden Nachuntersuchungen vorzunehmen und bei nachträglichen Befunden sodann von einem weiteren Zuchteinsatz abzusehen.⁹⁸

Neben Informationen über die Elterntiere sind im Rahmen der Zuchtwertschätzung vor allem Untersuchungsergebnisse der Nachzuchten bedeutsam. Der Zuchtwert bildet ab, wie sich die Gene eines Hundes auf ein bestimmtes Merkmal auswirken, wenn diese mit den Genen eines anderen Hundes kombiniert werden und ermöglicht so, Rückschlüsse und Konsequenzen für künftige Verpaarungen ziehen zu können.⁹⁹

b. Zuchtlenkende Maßnahmen

Angelehnt an die Ergebnisse jener Screening-Untersuchungen eröffnet sich sodann die Möglichkeit, die Ausbildung rassespezifischer Erbdefekte durch Zuchtprogramme bestenfalls gänzlich einzudämmen, mindestens jedoch derart abzumildern, dass sie die Gesundheit und das Wohlbefinden betroffener Hunde nicht einschränken.¹⁰⁰

Auch der VDH und seine Mitgliedsvereine haben es sich zur Aufgabe gemacht, erblich bedingten Zuchtdefekten systematisch sowie langfristig mittels „Phasenprogramm zur Bekämpfung erblicher Krankheiten und Defekte“¹⁰¹ entgegenzuwirken. Nachdem in Phase 1 zunächst umfassende Daten über den aufgetretenen Defekt erhoben und in Phase 2 ausgewertet werden, schließt sich auf dieser Datengrundlage die Entwicklung wissenschaftlich begleiteter Zuchtprogramme an.¹⁰² Anhand dessen soll abgebildet und in Phase 3 evaluiert werden, welche Konsequenzen sich für den künftigen Zuchteinsatz ergeben, um durch planvolle Verpaarungen langfristig defektfreie Hunde züchten zu können.¹⁰³

⁹⁸ BWC, TiRuP 2021/A, 155 (196 f.).

⁹⁹ Alliance Cynologie Internationale, Veterinärmedizinische-Gesundheitsuntersuchungen; *Beuing*, Zuchtwertschätzung in der Hundezucht, S. 1; BWC, TiRuP 2021/A, 155 (199 ff.).

¹⁰⁰ VDH, Das VDH-Gütesiegel.

¹⁰¹ Durchführungsbestimmungen zur VDH-ZO „Phasenprogramm zur Bekämpfung erblicher Krankheiten und Defekte“ vom 01.01.2011, https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2018/Zucht-Ordnung_mit_alen_DFB.pdf.

¹⁰² Durchführungsbestimmungen zur VDH-ZO „Zuchtprogramme/Zuchtstrategien“ vom 22.04.2018, https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2018/Zucht-Ordnung_mit_alen_DFB.pdf.

¹⁰³ VDH, Rassehundezucht im VDH, S. 4 f.

c. Zuchtbeschränkende Maßnahmen

Sollten trotz Zuchtlenkung invariante Erbdefekte auftreten, kann der Zuchteinsatz schließlich beschränkt werden. Neben der Möglichkeit, einzelne Hunde gänzlich von der Zucht auszuschließen, kann der Zuchteinsatz an bestimmte Voraussetzungen, sogenannte für die Zucht einschränkende Auflagen,¹⁰⁴ geknüpft werden. Demnach können Anlageträger – Hunde, bei denen das Defektgen lediglich heterozygot vorliegt – weiterhin in der Zucht eingesetzt werden, wenngleich sicherzustellen ist, dass der Zuchtpartner kein derartiges Defektgen aufweist – folglich homozygot unbelastet ist.¹⁰⁵

Gleichwohl können zuchtausschließende Gesundheitsmängel vorliegen, die einerseits durch veterinärmedizinische Untersuchungen nach § 5 Nr. 2 Bst. a) VDH-ZO, jedoch ebenso durch richterliche Begutachtung festgestellt werden können. Daher ist eine umfassende Inaugenscheinnahme der rassespezifischen phänotypischen Merkmale seitens der Richter gemäß § 5 Nr. 2 Bst. c) VDH-ZO unerlässlich. Diesbezüglich wurden durch den VDH ergänzend zu den FCI-Rassestandards die Breed Specific Instructions (BSI) eingeführt. Sie beinhalten rassespezifische Bewertungskriterien und Risikobereiche, die im Rahmen der Phänotyp-Beurteilung durch die Richter insbesondere hinsichtlich Übertypisierungen sowie gesundheitsgefährdenden Merkmalsausprägungen Berücksichtigung finden sollen. Im Rahmen der richterlichen Bewertung sollen die Risikobereiche sowohl positiv als auch negativ Erwähnung finden, sodass einerseits eine positive Auswahl für die künftige Zucht aufgrund der Kombination von Ausstellungsqualitäten und Gesundheit getroffen werden kann;¹⁰⁶ auf gleiche Weise können jedoch ebenso risikobehaftete Tiere selektiert und ihnen sodann die Zuchttauglichkeit abgesprochen werden.

2. Rolle der Veterinärbehörden

Während zivilgesellschaftliche Akteure hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten vielmals auf einen Konsens und Mitwirkung einzelner Akteure angewiesen sind, spielt das Zutun dieser angesichts des staatlichen Schutzauftrags im Rahmen der veterinärbehördlichen Praxis lediglich eine untergeordnete Rolle. Vielmehr sind die Behörden aufgrund des

¹⁰⁴ I. 4. der Durchführungsbestimmungen zur VDH-ZO „Zuchtzulassung“ vom 01.01.2011, https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2018/Zucht-Ordnung_mit_alen_DFB.pdf.

¹⁰⁵ I. 5. der Durchführungsbestimmungen zur VDH-ZO „Zuchtprogramme/Zuchtstrategien“ vom 22.04.2018, https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2018/Zucht-Ordnung_mit_alen_DFB.pdf.

¹⁰⁶ VDH, Breed Specific Instructions, S. 1, 3 f.

Subordinationsverhältnisses befugt, einseitig verbindliche Regelungen zu erlassen,¹⁰⁷ obgleich ihre Handlungsmöglichkeiten regelmäßig eingriffsintensivere Konsequenzen mit sich ziehen.

Die vorrangige Beurteilungskompetenz zur Feststellung zuchtbedingter Schmerzen, Leiden oder Schäden und Verhaltensstörungen im Sinne von § 11b Abs. 1 TierSchG obliegt den Amtsveterinären in ihrer Funktion als Sachverständige nach § 15 Abs. 2 TierSchG. Demgemäß lässt sich ihre Aussagekraft nicht allein durch Bestreiten sowie unsubstantiierte Einwände schmälern,¹⁰⁸ weshalb die amtstierärztlichen Gutachten im Zusammenhang mit potenziellen Qualzuchtungen eine umfassende rechtliche Bewandnis haben.

a. Beteiligung an ordnungsbehördlichen sowie staatsanwaltschaftlichen Maßnahmen

Wer einem Tier entgegen § 11b Abs. 1 TierSchG zuchtbedingte Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügt, erfüllt regelmäßig einen Ordnungswidrigkeitentatbestand gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 22 TierSchG. Sind derartige Schmerzen, Leiden oder Schäden darüber hinaus erheblich, ist ferner der Tatbestand aus § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG erfüllt. Während vorsätzliches Handeln gemäß § 18 Abs. 4 TierSchG mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro geahndet wird, kann Fahrlässigkeit gemäß § 18 Abs. 4 TierSchG in Verbindung mit § 17 Abs. 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)¹⁰⁹ im Höchstmaß lediglich mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrages belegt werden.

Vorsätzliches Handeln ist anzunehmen, sobald eine reelle Möglichkeit zuchtbedingter Schmerzen, Leiden oder Schäden besteht, die dem Täter bekannt war und billigend in Kauf genommen wurde. Indes handelt fahrlässig, wer nach den ihm bekannten und erkennbaren Umständen damit rechnen musste, dass sein Handeln zu nicht gerechtfertigten Schmerzen, Leiden oder Schäden bei dem Tier führen könnte. Demnach wird Fahrlässigkeit regelmäßig im Fall einer der im Qualzuchtgutachten angeführten Merkmalsausprägungen bejaht.¹¹⁰

Ferner kommt in Folge eines Verstoßes gegen § 11b Abs. 1 TierSchG die Ahndung einer strafbaren Handlung gemäß § 17 Nr. 2 Bst. b) TierSchG in Betracht, wenn einem Wirbeltier länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen oder Leiden zugefügt

¹⁰⁷ *Knauff* in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 35 VwVfG Rn. 55, 105.

¹⁰⁸ VGH München, Beschluss vom 30.06.2021 – 23 CS 21.1131 –, juris Rn. 10; *Hirt* in: HMMF, § 15 Rn. 5, 5c; § 18 Rn. 4.

¹⁰⁹ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.03.2023 (BGBl. I Nr. 73).

¹¹⁰ *Hirt* in: HMMF, § 11b Rn. 34; § 18 Rn. 24, 31; *Metzger* in: LM, § 18 Rn. 21, 26.

werden. Doch wird vorausgesetzt, dass der tatbestandsmäßige Erfolg der Zuchtstätigkeit kausal und objektiv zuzurechnen ist und dem Züchter mindestens Eventualvorsatz angelastet werden kann. Die Erheblichkeit kann sich durch vielerlei Symptome äußern. So können erhebliche Schmerzen neben einer Veränderung der Körperhaltung ebenso durch Verhaltensänderungen beispielsweise im Sinne einer Verminderung der sozialen sowie motorischen Aktivität, verweigerter Nahrungsaufnahme, gesteigerter Unruhe einhergehend mit einer erhöhten Herz- und Atemfrequenz gleichermaßen wie verlangsamten Reaktionen bis hin zu apathischem Verhalten indiziert werden.¹¹¹

Liegt der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit im Sinne von § 18 Abs. 1 TierSchG oder einer quälenden Tiermisshandlung nach § 17 Nr. 2 Bst. b) TierSchG nahe, werden die Amtsveterinäre schließlich als Sachverständige an der Untersuchung und Beurteilung potenzieller Signalelemente beteiligt, um auf dieser Grundlage ordnungsbehördliche beziehungsweise staatsanwaltschaftliche Maßnahmen einleiten zu können.¹¹²

Im Fall einer gewerbsmäßigen Hundezucht, die der Erlaubnispflicht aus § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Bst. a) TierSchG unterliegt, kann ein Verstoß gegen § 11b Abs. 1 TierSchG überdies den Widerruf dieser Erlaubnis gemäß § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW)¹¹³ rechtfertigen. So kann ein Verstoß gegen Vorschriften des TierSchG Mängel an der Zuverlässigkeit begründen, was wiederum eine maßgebliche Voraussetzung jener Erlaubniserteilung entfallen ließe. Handelt es sich um ein erlaubnisfrei ausgeübtes Zuchtgewerbe, kann gleichermaßen eine Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung (GewO)¹¹⁴ bei der zuständigen Gewerbebehörde angeregt werden.¹¹⁵ In jedem Fall steht das durch Art. 12 und 14 GG geschützte Partikularinteresse angesichts des Verfassungsauftrags aus Art. 20a GG sowie des Grundsatzes aus § 1 Satz 1 TierSchG regelmäßig hinter dem Tierschutz zurück.¹¹⁶

¹¹¹ LG Kassel, Urteil vom 27.04.2020 – 9 Ns – 9634 Js 23170/13 –, juris Rn. 178; *Cirsovius*, Gutachten im Auftrag der Tierärztekammer Berlin, TiRuP 2021/A, 13 (25); *Hirt* in: HMMF, § 11b Rn. 4; § 17 Rn. 90 f.; *Metzger* in: LM, § 17 Rn. 51.

¹¹² *Hirt* in: HMMF, § 17 Rn. 113; *Metzger* in: LM, § 17 Rn. 124 ff., 124d.

¹¹³ Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.11.1999 (GV. NRW. S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.04.2023 (GV. NRW. S. 230).

¹¹⁴ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.05.2023 (BGBl. I Nr. 140).

¹¹⁵ VGH München, Beschluss vom 14.07.2008 – 9 CS 08.536 –, juris Rn. 2, 25, 27; *Hirt* in: HMMF, § 11b Rn. 35; *Metzger* in: LM, § 11b Rn. 14.

¹¹⁶ BVerwG, Urteil vom 13.06.2019 – 3 C 28/16, NJW 2019, 3096 (3099 Rn. 26); *Cirsovius*, Gutachten im Auftrag der Tierärztekammer Berlin, TiRuP 2021/A, 13 (19 f., 23); *Obergfell*, NJW 2002, 2296 (2298); *Ogorek*, NVwZ 2016, 1433 (1436 f.); *Metzger* in: LM, § 11b Rn. 13.

b. Einziehung nach § 19 TierSchG

Als Nebenfolge von § 18 Abs. 1 TierSchG in Verbindung mit § 22 Abs. 2 und 3 OWiG sowie § 17 TierSchG in Verbindung mit § 74 Abs. 2 und 3 StGB liegt die Einziehung von Hunden als Beziehungsgegenstand jenes Ordnungswidrigkeiten- beziehungsweise Strafverfahrens nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 TierSchG im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Im Rahmen der Abwägung stehen schließlich die Schwere begangener sowie Wahrscheinlichkeit künftiger Verstöße den züchterischen Interessen gegenüber. Mögliche wirtschaftliche Interessen treten auch hier angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung regelmäßig hinter dem Tierschutzinteresse zurück.¹¹⁷

c. Anordnungen nach §§ 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 11b Abs. 2 TierSchG

Kann ein Verstoß gegen § 11b Abs. 1 TierSchG im Rahmen eines Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens nicht nachgewiesen und das Tier infolgedessen nicht gemäß § 19 TierSchG eingezogen werden, obwohl es nach dem Gutachten des Amtsveterinärs schwerwiegende Verhaltensstörungen aufzeigt, kommt eine Fortnahme nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchG in Betracht.¹¹⁸

Gleichermaßen können Verhaltensstörungen wie auch physische Beeinträchtigungen im Sinne von § 11b Abs. 1 TierSchG Anlass für eine Anordnung der Unfruchtbarmachung nach § 11b Abs. 2 TierSchG bieten. Als Ausprägung des präventiven Tierschutzes ist diese darauf gerichtet, eine Reproduktion von Qualzuchtungen gänzlich zu unterbinden und als ein vergleichsweise mildes Mittel zu klassifizieren. So ist die Anordnung durch den Gesetzgeber als die im Regelfall gebotene Maßnahme anerkannt, weshalb in § 11b Abs. 2 TierSchG von einem intendierten Ermessen auszugehen ist. Dem steht auch das Verbot aus § 1 Satz 2 TierSchG nicht entgegen, als die umfassende Durchsetzung des Qualzuchtverbots regelmäßig als ein vernünftiger Grund aufzufassen ist.¹¹⁹

¹¹⁷ *Hirt* in: HMMF, § 19 Rn. 3 f., 9; *Minoggio/Bischoff* in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, § 17 TierSchG Rn. 3.

¹¹⁸ *Leondarakis/Kohlstedt*, Die Reichweite des § 16a TierSchG, S. 38 f.; *Minoggio/Bischoff* in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, § 16a TierSchG Rn. 3; *Hirt* in: HMMF, § 11b Rn. 35; *Metzger* in: LM, § 16a Rn. 20 f., 46.

¹¹⁹ VG Hamburg, Beschluss vom 04.04.2018 – 11 E 1067/18 –, juris Rn. 55, 57; BT-Drs. 13/7015, S. 22; *Metzger* in: LM, § 11b Rn. 14 f.

d. Durchsetzung des Ausstellungsverbots aus § 10 Satz 1 Nr. 2 TierSchHuV

Neben vorgenannten konkret individuellen Maßnahmen des TierSchG findet sich in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 TierSchG die Ermächtigung, das Ausstellen von Wirbeltieren mittels Rechtsverordnung zu verbieten, wenn bei den Tieren mindestens einer der in § 11b Abs. 1 TierSchG aufgeführten Defekte vorliegt. Von dieser wurde schließlich Gebrauch gemacht, als § 10 Satz 1 Nr. 2 Bst. a) bis c) TierSchHuV das abstrakt generelle Verbot normiert,¹²⁰ Hunde auszustellen oder Ausstellungen mit Hunden zu veranstalten, bei denen erblich bedingt Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch fehlen oder untauglich oder umgestaltet sind und hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten, mit Leiden verbundene Verhaltensstörungen auftreten oder jeder artgemäße Kontakt mit Artgenossen bei ihnen selbst oder einem Artgenossen zu Schmerzen oder vermeidbaren Leiden oder Schäden führt. So sind vorliegend diejenigen Merkmale maßgeblich, die gleichermaßen einen Qualzuchtverdacht gemäß § 11b Abs. 1 TierSchG stützen. Daher bedarf es auch hier zunächst eines konkretisierenden Sachverständigengutachtens.

3. Täterschaft und Teilnahme

Während sich die vorgenannten Kompetenzen zumeist auf den einzelnen Züchter als den Qualzuchtverantwortlichen fokussieren, unterliegen gleichwohl Zuchtverbände, Richter, niedergelassene sowie beamtete Tierärzte dem Tier gegenüber einer rechtlichen doch ebenso moralischen Verantwortung. Kommen sie ihren Schutzpflichten indes nicht oder nur unzureichend nach, können sie unter Umständen selbst belangt werden.

Amtsveterinären wird infolge ihrer Mitwirkungspflichten im Rahmen der Erlaubniserteilung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Bst. a) TierSchG wie auch den Überwachungspflichten aus §§ 16 und 16a TierSchG eine besondere Schutzpflicht zugesprochen. Kommt ein Amtsveterinär dieser nicht nach, indem er beispielsweise dem tatbestandsmäßigen Erfolg von § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG nicht entgegenwirkt, kann ihm in Folge seiner Garantstellung eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 8 OWiG, bei vorsätzlichem Unterlassen gleichwohl strafbare Beihilfe zu Tierquälerei im Sinne von § 17 Nr. 2 Bst. b) TierSchG angelastet werden. Niedergelassene Tierärzte können hingegen belangt werden, sobald sie aktiv durch jegliche Form von Unterstützungsleistungen – angefangen bereits bei Beratungsangeboten – dazu beitragen, dass Qualzuchtungen entstehen.¹²¹

¹²⁰ Hirt in: HMMF, § 15 Rn. 7; § 1 TierSchHuV Rn. 1; § 10 TierSchHuV Rn. 3.

¹²¹ Cirsovius, Gutachten im Auftrag der Tierärztekammer Berlin, TiRuP 2021/A, 13 (28 ff., 33); Gerhold/Noetzel, JuS 2022, 993 (994); Hirt in: HMMF, § 17 Rn. 94.

Im Rahmen von vereins- und verbandsmäßig organisierten Zuchtschauen kann zudem dem Veranstalter Anstiftung zur Tierquälerei angelastet werden, als qualzuchtrelevante Merkmale dabei teils forciert und die Entstehung von Qualzuchtungen durch das Inaussichtstellen von Preisen gefördert wird. Entsprechend können Richter, die offenkundig entgegen § 11b Abs. 1 TierSchG gezüchtete Hunde nicht von einer Bewertung ausschließen, aufgrund von Beihilfe zu einer Ordnungswidrigkeit im Vorbereitungsstadium der Qualzucht belangt werden.¹²²

4. Fazit

Insgesamt ergeben sich innerhalb der verschiedenen Wirkungskreise vielfältige Kompetenzen, um der Zucht defektbelasteter Hunde zu begegnen. Gleichwohl zeigt sich, dass die Potenziale von Züchtern, Zuchtverbänden und Richtern sowie niedergelassenen Tierärzten vielseitiger und in ihrer Wirksamkeit tendenziell weitreichender erscheinen als die Eingriffsbefugnisse der Amtsveterinäre. Während die veterinärbehördlichen Instrumentarien überwiegend repressiver Natur sind, eröffnen die zivilgesellschaftlichen Maßnahmen umfassendere Möglichkeiten, der Züchtung defektbelasteter Hunde vorzubeugen. Dies lässt sich gemeinhin in der Expertise innerhalb der Zuchtorganisation begründen, als der Wissensstand umfänglicher erscheint, insbesondere jedoch gegenwärtige Entwicklungen und Erkenntnisse einschließt.

Mithin ist zu analysieren, ob und in welcher Intensität sich etwaige Divergenz in der behördlichen Vollzugspraxis niederschlägt, um anknüpfend mögliche Potenziale für einen wirkungsvolleren Vollzug identifizieren zu können.

III. Vollzugspraxis und -potenziale

Nicht allein der wissenschaftliche Kenntnisstand unterliegt seit der erstmaligen gesetzlichen Verankerung des Qualzuchtverbots im Jahr 1986 einer stetigen Fortentwicklung; so fand ebenso auf Seiten von Exekutive und Legislative eine fortwährende rechtliche Aufwertung tierischer Belange statt. Neben diversen einfachgesetzlichen Änderungen ist die Verankerung des Tierschutzes in Art. 20a GG als eine der wohl bedeutsamsten rechtlichen Entwicklungen zugunsten des Tierschutzes zu erachten. Die Staatszielbestimmung adressiert

¹²² Cirsovius, Gutachten im Auftrag der Tierärztekammer Berlin, Pönalisierung von Schaustellern, Ausstellungsveranstaltern, Zuchtrichtern, Verbandsvorständen und Tierärzten im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Qualzuchtungsverbot, S. 7, 14.

ausdrücklich den Staat als Träger aller öffentlichen Gewalt,¹²³ die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung zu schützen.

Im Lichte des Effektivitätsgebots impliziert dies die Schaffung und Aufrechterhaltung eines wirkungsvollen gesetzlichen Instrumentariums – so auch der einfachgesetzlich normierten Verbote sowie behördlichen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse. Damit einhergehend verlangt das Optimierungsgebot eine stetige Fortschreibung jenes Rechtsrahmens unter Berücksichtigung des gegenwärtigen wissenschaftlichen Kenntnisstands.¹²⁴ Doch verdeutlicht die derzeitige teils stark zulasten der Hunde gehende züchterische Entwicklung, dass sowohl das TierSchG selbst als auch dessen Vollzug dem Staatsziel Tierschutz keinesfalls Genüge tut.¹²⁵

Demnach lässt sich ein Hemmnis in der Durchsetzung des Qualzuchtverbots auf zweierlei Ebenen vermuten. Neben gesetzgeberischen Unzulänglichkeiten könnte ein defizitäres behördliches Tätigwerden ursächlich für die fortwährende, gar zunehmende Züchtung defektbelasteter Hunde sein – nicht zuletzt als ein Kausalzusammenhang zwischen jenem Vollzugsdefizit und der unzureichenden Anwendbarkeit des Qualzuchtgutachtens bestehen könnte.

1. Behörden

Die verfassungsrechtliche Verankerung des Tierschutzes in Art. 20a GG impliziert eine hoheitliche Pflicht aller drei Gewalten, den Schutz der Tiere durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen.¹²⁶ Entsprechender Rechtssatz findet sich einfachgesetzlich überdies in § 1 TierSchG festgeschrieben und bindet neben der Zivilgesellschaft gleichermaßen staatliche Organe.¹²⁷ Insbesondere unterliegt die Exekutive angesichts des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG und des daraus hervorgehenden Vorrang des Gesetzes etwaiger gesetzlicher Bindung und ist sonach zu gesetzmäßigem, auf den Tierschutz ausgerichteterm Verhalten verpflichtet.¹²⁸

Ein unzureichender Vollzug aufgrund personeller wie auch jedweder organisatorischer Unzulänglichkeit kann den Umfang etwaiger staatlicher Verpflichtung indes keineswegs

schmälern oder gar aushebeln. Sonach wäre es an den Ministerien wie auch Vollzugsbehörden, im Sinne des Tierschutzes tätig zu werden; vornehmlich den Vollzug mittels antizipierter Sachverständigengutachten zu intensivieren.¹²⁹ Doch ist fraglich, inwieweit dies der gegenwärtigen Vollzugspraxis entspricht.

a. Status quo

„Der tierschutzrechtliche Vollzug ist unzureichend.“¹³⁰ „Selbst wenn den Behörden eine Qualzucht bekannt ist, gestaltet sich der Vollzug des Qualzuchtparagraphen häufig schwierig.“¹³¹ „Das bestehende Tierschutzgesetz, das die Qualzucht verbietet, wurde [...] in Deutschland [...] bislang ungenügend vollzogen.“¹³² So oder ähnlich lautet vielfach der Tenor von Tierschutzorganisationen, Presse wie auch in Expertenkreisen im Zusammenhang mit dem Thema „Qualzucht“. Und auch der Bundesrat stellte fest, dass der Nachweis von Qualzuchten beim Hund im Vollzug mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sei.¹³³

Um der Grundlage vorgenannter Thesen nachzugehen, wurde eine stichprobenartige Online-Befragung durchgeführt. Diese richtete sich an 14 Veterinärbehörden verschiedener nordrhein-westfälischer Kreise und kreisfreier Städte und hatte zum Ziel, einen möglichst umfassenden Eindruck der gegenwärtigen Vollzugspraxis erhalten sowie potenzielle Hindernisse in der Anwendung von § 11b Abs. 1 TierSchG identifizieren zu können.¹³⁴

Bei Betrachtung der Umfrageergebnisse sticht zunächst heraus, dass sowohl potenzielle als auch tatsächlich festgestellte Verstöße nicht die Regel zu sein scheinen. So meldet die Hälfte der teilnehmenden Veterinärbehörden im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Qualzuchtverbot Fehlanzeige. Doch auch diejenigen Kommunen, die mit Verstößen konfrontiert werden, legen nahezu ausnahmslos dar, dass derartige Qualzuchtverdachte eine Seltenheit seien. Ebenso ist hervorzuheben, dass sich diese weitgehend im Rahmen der Umsetzung des Ausstellungsverbots aus § 10 Satz 1 Nr. 2 TierSchHuV ergeben; nicht hingegen in unmittelbarem Zusammenhang zu § 11b Abs. 1 TierSchG stehen.

Gleichwohl ist zu erwähnen, dass sich neben den zehn Teilnehmenden weitere vier Kommunen der Umfrage enthalten haben. So vermag nicht gänzlich abwegig erscheinen, dass nicht allein die unzweifelhaft bestehende hohe Arbeitsbelastung sowie personelle

¹²³ Gärditz in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 27.

¹²⁴ Hirt in: HMMF, Art. 20a GG Rn. 20, 23.

¹²⁵ BT-Drs. 19/27752, S. 1.

¹²⁶ Gerhold/Noetzel, JuS 2022, 993 (994); Jarass in: JP, Art. 20a Rn. 13.

¹²⁷ Hirt in: HMMF, § 1 Rn. 9.

¹²⁸ Ogorek, NVwZ 2016, 1433 (1434); Grzeszick in: DHS, Art. 20 Rn. 72 f.

¹²⁹ Hirt in: HMMF, § 2 Rn. 35a.

¹³⁰ Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V., Wenn die Zucht zur Qual wird.

¹³¹ Leitenbacher, So leiden Hunde unter ihrem "niedlichen" Aussehen.

¹³² Plange in: Interview „Ein Tier soll nicht lebenslang leiden müssen“.

¹³³ BR-Drs. 394/21, S. 11.

¹³⁴ Siehe Anhang IV, S. XX ff.

Unzulänglichkeiten ursächlich für etwaige Enthaltung sein könnten, sondern der Vollzug des Qualzuchtverbots im Rahmen des veterinärbehördlichen Tagesgeschäfts lediglich eine untergeordnete Rolle spielt. Es ist jedoch zu betonen, dass diese Annahme keineswegs auf tatsächlich getätigten behördlichen Aussagen beruht und feste Gewissheit insoweit nicht besteht.

Jedenfalls könnte der eingeschränkte Vollzug auf Unkenntnis seitens der Veterinärbehörden zurückzuführen sein. Während gewerbliche Züchter aufgrund der Erlaubnispflicht zumindest einer eingeschränkten Überwachung unterliegen, treten Hobbyzuchten derweil nicht automatisch mit Aufnahme der Zuchtstätigkeit in Erscheinung. Kenntnis erlangt die Behörde demnach allenfalls infolge bekanntgewordener tierschutzrechtlicher Verstöße. Diese These wurde schließlich durch vier der befragten Kommunen bestätigt, als potenzielle Verstöße im Einzelfall im Rahmen der täglichen Arbeit beziehungsweise im Zuge von Tierschutzmeldungen sowie der Erlaubniserteilung auffielen.

Gleichermaßen könnte der nur bedingt stattfindende Vollzug in einem unzureichenden Kenntnisstand als Konsequenz einer hinlänglichen Ermächtigungs- und insbesondere Beurteilungsgrundlage begründet sein. So gaben nahezu alle Teilnehmenden an, das Qualzuchtgutachten heranzuziehen, um einen potenziellen Verstoß bewerten und gegebenenfalls nachweisen zu können. Doch ist weitgehend unstrittig, dass jenes Gutachten inzwischen als eingeschränkt sachdienlich bis gänzlich substanzlos zu bewerten ist. Auch diese Annahme wurde im Rahmen der Umfrage bestätigt, als im Fall möglicher Qualzuchten der Rückschluss auf das tatsächliche Vorliegen in derlei Fällen bisher rechtlich erheblich umstritten und eine weitere wissenschaftliche Überprüfung und Bewertung der einzelnen Vorgaben aus Sicht des Tierschutzes erforderlich erscheine.

Dennoch zeigt sich, dass mögliche Konfrontationen mit Verstößen gegen das Qualzuchtverbot von vereinzelt Veterinärbehörden mit der Begründung, es seien keine erlaubnispflichtigen Züchter der entsprechenden Rassen und keinerlei Ausstellungen bekannt, gänzlich ausgeschlossen wurden.¹³⁵ Doch ist fraglich, inwieweit dieser Aussage Gewicht zugemessen werden kann. So lässt sich Zweitere durchaus widerlegen, wobei zu betonen ist, dass es sich mitunter um Spezialzuchtschauen prekärer Hunderassen handelt.¹³⁶ Die Hintergründe jener Aussage sollen hier jedoch dahinstehen, wenngleich Zweifel und Kritik am veterinärbehördlichen Vollzug des Qualzuchtverbots vorliegend mitnichten ausgeräumt werden.

¹³⁵ Siehe Anhang IV, S. XXII.

¹³⁶ Siehe VDH, Spezial-Rassehundausstellungen, <https://www.vdh.de/ausstellungen/liste/typ/spezial/?query=k%C3%B6ln>.

Insgesamt verifizieren die Ergebnisse der Umfrage die These, dass eine Ahndung von Qualzuchtverstößen seitens der zuständigen Behörden unzureichend Umsetzung findet und geben gleichermaßen Aufschluss über mögliche Ursachen – insbesondere die Unzulänglichkeit des Qualzuchtgutachtens wie auch mangelnde behördliche Überwachungsmöglichkeiten. Zu beachten ist jedoch, dass sich aus den Ergebnissen weder absolute Zahlen noch eine relative Häufigkeit von möglichen Verstößen gegen das Qualzuchtverbot und einer tatsächlichen Ahndung darstellen lassen. Doch vor dem Hintergrund, dass der Qualzucht-Begriff einer vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt,¹³⁷ erscheint plausibel, dass § 11b Abs. 1 TierSchG vorwiegend in eindeutigen Fällen, bei denen eine relative Gewissheit darüber bestehe, dass erlassene Verfügungen vor Gericht Bestand hätten, vollzogen werde.¹³⁸

b. Perspektive

Im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung veterinärbehördlicher Maßnahmen werden regelmäßig Sachverständige mit fachspezifischen Gutachten beauftragt; so auch zur Feststellung zuchtbedingter Schmerzen, Leiden oder Schäden.¹³⁹ Im Zweifelsfall steht es auch der zuständigen Veterinärbehörde frei, sich gleichermaßen eines Gutachters zu bedienen, um einen Verstoß gegen das Qualzuchtverbot nachweisen und sodann Bedenken am gerichtlichen Erfolg beseitigen zu können.¹⁴⁰ Um der Entstehung von Qualzuchtungen jedoch nachhaltig entgegenzuwirken, ist unabdingbar, dass ebenso die veterinärbehördlichen Sachverständigen – namentlich die Amtsveterinäre – den strikten Vollzug von § 11b Abs. 1 TierSchG ohne das Zutun eines externen Gutachters eigeninitiativ anstreben.

aa. Neufassung der Beurteilungsgrundlage

Da sämtliche behördliche Eingriffsbefugnisse die Einschlägigkeit von § 11b Abs. 1 TierSchG voraussetzen,¹⁴¹ ist eine qualifizierte, einzelfallspezifische Beurteilung des Tatbestands unentbehrlich. Als Beurteilungsgrundlage fungieren dabei oftmals allgemeine wie auch spezielle Gutachten,¹⁴² die als antizipierte sowie standardisierte Sachverständigen-gutachten im Rahmen des Urkundsbeweises im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren

¹³⁷ VG Berlin, Urteil vom 23.09.2015 – 24 K 202.14, ZUR 2016, 181 (183 Rn. 36 ff.).

¹³⁸ Siehe Anhang V, S. XXIII ff.

¹³⁹ VG Berlin, Urteil vom 23.09.2015 – 24 K 202.14, ZUR 2016, 181 (183 Rn. 36 ff.).

¹⁴⁰ Hirt in: HMMF, § 2 Rn. 54.

¹⁴¹ Siehe Kapitel C. II. 2.

¹⁴² Siehe Anhang VI, S. XXVI.

herangezogen werden können.¹⁴³ Da das im Jahr 1999 in Auftrag gegebene Qualzuchtgutachten von Veterinärbehörden auch heute noch konsultiert wird und in Rechtsprechung sowie Literatur regelmäßig Erwähnung findet,¹⁴⁴ bietet dieses einen wesentlichen Ausgangspunkt, um den Vollzug des Qualzuchtverbots künftig verstärken zu können. Freilich ist hervorzuheben, dass es sowohl in der behördlichen als auch gerichtlichen Praxis derzeit lediglich eingeschränkt herangezogen wird, da weitgehend unstrittig ist, dass das Qualzuchtgutachten als unvollständig und teils überholt anzusehen ist.¹⁴⁵ So verweist das Verwaltungsgericht Berlin nebst Gutachten eines beauftragten Sachverständigen lediglich zur Bestätigung dessen Erkenntnisse auf vorgenanntes Qualzuchtgutachten.¹⁴⁶ Auch die Veterinärbehörden bedienen sich darüber hinaus regelmäßig anderweitiger Orientierungshilfen.¹⁴⁷

Doch würde eine regelmäßige, in kurzen Abständen stattfindende Aktualisierung sowie Erweiterung des Qualzuchtgutachtens durch das BMEL Potenzial bieten, den Vollzug von § 11b Abs. 1 TierSchG zu verbessern. So ist es bereits gegenwärtig eine weitverbreitete, Auslegungsleitlinie, welche durch eine Überarbeitung anhand des aktuellen wissenschaftlichen Stands schließlich als uneingeschränkt anwendbar zu erachten wäre.¹⁴⁸ Im Rahmen der Neufassung wäre überdies denkbar, neben Symptomen ebenso Grenzwerte festzulegen, die Aufschluss geben, ab welchem Schweregrad von einer qualzuchtrelevanten Merkmalsausprägung auszugehen ist.¹⁴⁹ So könnte nach schweizerischem Vorbild eine Einordnung in Belastungskategorien im Sinne von Art. 3 ff. der Verordnung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) über den Tierschutz beim Züchten erfolgen.¹⁵⁰

Dennoch steht infrage, ob einzig eine Fortschreibung jener Beurteilungsgrundlage dem staatlichen Schutzauftrag aus Art. 20a GG Genüge täte und die Zucht defektbelasteter Hunde umfassend eindämmen könnte, als dieser Grundlage lediglich ein Empfehlungscharakter beizumessen wäre. Mithin scheint erforderlich, über die Fortschreibung jener Leitlinie

¹⁴³ Hirt in: HMMF, § 2 Rn. 54.

¹⁴⁴ Siehe Anhang IV, S. XXI f.; VG Hamburg, Beschluss vom 04.04.2018 – 11 E 1067/18 –, juris Rn. 27; Metzger in: LM, § 2 Rn. 34, 54; § 11b Rn. 2.

¹⁴⁵ Siehe Kapitel C. I. 2.

¹⁴⁶ VG Berlin, Urteil vom 23.09.2015 – 24 K 202.14, ZUR 2016, 181 (183 Rn. 35).

¹⁴⁷ Siehe Anhang IV, S. XXI f.; Anhang VI, S. XXVI.

¹⁴⁸ Siehe Anhang VI S. XXVI; Schöll, Qualzuchtmerkmale bei der Katze und deren Bewertung unter tierschutzrechtlichen Aspekten, S. 63.

¹⁴⁹ Siehe Anhang V, S. XXIV; Anhang VI, S. XXVI.

¹⁵⁰ Verordnung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) über den Tierschutz beim Züchten vom 04.12.2014 (AS 4485), <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2014/747/20150101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2014-747-20150101-de-pdf-a.pdf>.

hinaus ebenso die rechtlichen Anforderungen zur Verhinderung von Qualzuchtungen zu verschärfen. Dies könnte einerseits im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebungskompetenz unmittelbar durch Änderung von § 11b TierSchG erfolgen; doch findet sich in § 11b Abs 4 TierSchG gleichermaßen eine Verordnungsermächtigung, welche der Exekutive das Staatsziel aus Art. 20a GG im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG auf einer niedrigeren Abstraktionsebene überträgt.¹⁵¹

bb. Verordnungsermächtigung

Eine Verschärfung des Rechtsrahmens mittels Rechtsverordnung ist insoweit vorzugswürdig, als etwaige materiellen Rechtssätze flexibel auf einen sich stetig erweiternden wissenschaftlichen Kenntnisstand sowie neue qualzuchtrelevante Erscheinungsformen reagieren können.¹⁵² Sodann könnte die derzeit noch ausstehende, jedoch unerlässliche Erweiterung des Tatbestands gewährleistet und überdies eine gesetzesgleiche Bindungswirkung – insbesondere gegenüber der Judikative – entfaltet werden.¹⁵³

Als ein Verordnungsvorbehalt in diesem Fall nicht einschlägig ist,¹⁵⁴ determiniert der durch den Gesetzgeber vorgegebene Regelungsgehalt schließlich die Grenzen der Verordnungsermächtigung. Vorliegend wird der Regelungsgehalt durch § 11b Abs. 4 Nr. 1 und 2 TierSchG bestimmt. Demnach wird das Bundesministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die erblich bedingten Veränderungen und Verhaltensstörungen aus § 11b Abs. 1 TierSchG näher zu bestimmen sowie das Züchten mit Wirbeltieren bestimmter Arten, Rassen und Linien zu verbieten oder zu beschränken, wenn dies zu Verstößen gegen § 11b Abs. 1 TierSchG führen kann. Der Regelungsgehalt darf sodann durch Rechtsverordnung aufgegriffen und konkretisiert, nicht jedoch von diesem abgewichen werden.¹⁵⁵ Dies sei von der Bundesregierung allerdings nicht beabsichtigt, da der Tatbestand der Qualzucht durch sehr unterschiedliche Erscheinungsformen und Krankheitsbilder erfüllt sei.¹⁵⁶ Vielmehr sei vorgesehen, einzelfallspezifische Anordnungen gemäß § 11b Abs. 1 TierSchG zu treffen. Durch ein rasseübergreifendes Zuchtverbot würde dies indes gänzlich unmöglich, alsbald eine Rasse nicht von jenem Verbotstatbestand umfasst wäre.¹⁵⁷

¹⁵¹ Calliess in: DHS, Art. 20a Rn. 207.

¹⁵² Brenner in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 80 Rn. 18; Metzger in: LM, § 2a Rn. 8.

¹⁵³ Remmert in: DHS, Art. 80 Rn. 213.

¹⁵⁴ Kment in: JP, Art. 80 Rn. 19.

¹⁵⁵ Hirt in: HMMF, § 11b Rn. 33.

¹⁵⁶ BT-Drs. 18/11890 S. 16.

¹⁵⁷ VG Weimar, Beschluss vom 27.06.2019 – 1 E 810/19, BeckRS 2019, 54313 Rn. 6.

Zudem könnte die Verordnung gegen höherrangiges Recht verstoßen; insbesondere Freiheitsgrundrechte wesentlich einschränken. Im Fall eines grundrechtswesentlichen Eingriffs verlangt das Rechtsstaat- sowie Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG in Form des Parlaments- und Gesetzesvorbehalts, dass die Entscheidungsbefugnis einzig dem parlamentarischen Gesetzgeber obliegt. In diesem Fall würde eine Regelung mittels Rechtsverordnung nicht ausreichen; es bedürfe eines Parlamentsgesetzes.¹⁵⁸ Mithin ist fraglich, ob ein Verbot von Qualzuchtungen als „wesentlich“ im Sinne der Wesentlichkeitstheorie zu erachten ist.

Als das Züchten von Tieren nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig vom Schutzbereich aus Art. 2 Abs. 1 GG erfasst wird, könnten Züchter vorliegend in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt werden.¹⁵⁹ Doch steht das Grundrecht unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt und kann demnach durch jegliche Rechtsvorschrift – so auch durch Rechtsverordnung – eingeschränkt werden, sofern diese auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht.¹⁶⁰ Dies steht hier nicht infrage.

Gleichwohl müsste der Eingriff verhältnismäßig sein. Besonders tiefgreifend erscheint eine derartige Einschränkung für nicht-gewerbsmäßige Züchter, als die reine Hobbyzucht bisweilen rechtlich weitgehend ungeregelt und demnach nahezu vorbehaltlos möglich war. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit regelmäßig bei Verstößen gegen die verfassungsmäßige Ordnung zulässig ist. Infolge der Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG ist seither ebenso der Schutzbereich des TierSchG von jener Grundrechtsschranke erfasst. Demnach überwiegt das öffentliche Interesse am Schutz der Tiere das private Züchterinteresse bereits, alsbald die bloße Möglichkeit des Auftretens von Schmerzen, Leiden oder Schäden infolge tierschutzwidriger Züchtungen besteht. Mithin kann ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durch das öffentliche Tierschutzinteresse, insbesondere im Lichte der Zielsetzung aus § 1 TierSchG – dem umfassenden Schutz von Gesundheit und Wohlbefinden der Tiere –, gerechtfertigt werden.¹⁶¹

Im Fall einer gewerbsmäßigen Hundezucht könnte mit dem Qualzuchtverbot überdies ein wesentlicher Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG einhergehen. So könnten betroffene Züchter mindestens in ihrer Berufsausübungs- oder gar Berufswahlfreiheit verletzt sein. Doch wird vorliegend nicht die Hundezucht per se verboten; vielmehr beschränkt

¹⁵⁸ *Kotzur* in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 156 f.; *Remmert* in: DHS, Art. 80 Rn. 132.

¹⁵⁹ *Di Fabio* in: DHS, Art. 2 Abs. 1 Rn. 53.

¹⁶⁰ *Jarass* in: JP, Art. 2 Abs. 1 Rn. 16.

¹⁶¹ VG Gießen, Beschluss vom 14.04.2003 – 10 G 417/03 –, juris Rn. 17, 22.

sich das Verbot im Fall von § 11b Abs. 4 Nr. 1 TierSchG in Verbindung mit Abs. 1 auf einzelne Züchtungen beziehungsweise nach § 11b Abs. 4 Nr. 2 TierSchG auf Rassen, die erwarten lassen, dass bei den Nachkommen zuchtbedingte Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten. Demnach ist eine Verletzung der Berufswahlfreiheit regelmäßig zu verneinen und lediglich von objektiv berufsregelnden Tendenz auszugehen.¹⁶²

Während eine Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufswahlfreiheit nach der Drei-Stufen-Theorie überragende Gründe des Gemeinwohls voraussetzt, genügen bei Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit bereits ausreichende Gründe des Gemeinwohls einer etwaigen Rechtfertigung.¹⁶³ Gleichwohl ist zu betonen, dass eine trennscharfe Differenzierung zwischen Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen nahezu unmöglich ist, da die aus einer Berufswahlregelung resultierenden Einschränkungen nur unwesentlich weiter reichen als diejenigen einer Berufsausübungsregelung. Doch selbst wenn das Verbot der Züchtung potenziell defektbelasteter Hunde am Maßstab einer Beschränkung der Berufswahlfreiheit gemessen würde, würde der in Art. 20a GG verankerte ethisch begründete Tierschutz als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut die Rechtfertigung tragen,¹⁶⁴ sofern der Eingriff verhältnismäßig ist.¹⁶⁵

Demnach müssten die wirtschaftlichen Züchterinteressen im Rahmen der praktischen Konkordanz hinter dem öffentlichen Tierschutzinteresse zurücktreten.¹⁶⁶ So wird durch die Rechtsfigur des ethischen Tierschutzes untermauert, dass gewisse Tiernutzungsformen unter Umständen in Gänze restringiert werden können, alsbald eine umfassende Bewahrung tierischen Wohlbefindens infragesteht oder gar Schmerzen, Leiden oder Schäden hervorgerufen werden.¹⁶⁷ Unbeachtlich ist indes, ob diese wirtschaftlich vielversprechend erscheinen.¹⁶⁸ Als die Gesundheit und das Wohlbefinden der Hunde durch züchterische Maßnahmen in wesentlicher, teils irreparabler Weise geschädigt werden können, ist ihnen vorliegend eine besondere Schutzwürdigkeit zuzumessen.¹⁶⁹ Demnach wäre ein Eingriff verhältnismäßig.

¹⁶² *Frenz*, JA 2009, 252 (257 f.); *Stöckel/Müller* in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 9 BArtSchV Rn. 3, 5.

¹⁶³ BVerfG, Urteil vom 22.01.1997 – 2 BvR 1915/91 –, BVerfGE 95, 173 (183).

¹⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 27.08.1981 – 3 C 37/80 –, BVerwGE 64, 46 (Rn. 27 ff.); OVG Magdeburg, Beschluss vom 27.10.2017 – 3 M 240/17 –, juris Rn. 21; *Wollenteit*, ZRP 2002, 199 (201 f.).

¹⁶⁵ OVG Schleswig, Urteil vom 04.12.2014 – 4 LB 24/12 –, juris Rn. 65; *Kalscheuer/Jacobsen*, DÖV 2018, 523 (527).

¹⁶⁶ VG Münster, Urteil vom 09.03.2012 – 1 K 2759/11 –, juris Rn. 63; *Tillmanns*, NVwZ 2002, 1466 (1468).

¹⁶⁷ *Metzger* in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 1 TierSchG Rn. 2.

¹⁶⁸ *Wollenteit*, ZRP 2002, 199 (202).

¹⁶⁹ *BWC*, TiRuP 2021/A, 155 (172).

Nach alledem liegt weder ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG noch Art. 12 Abs. 1 GG vor. Mithin wären die Vorschriften einer Rechtsverordnung im Sinne von § 11b Abs. 4 TierSchG mit höherrangigem Recht vereinbar, sodass das Qualzuchtverbot durchaus mittels Rechtsverordnung aufgrund eines Gesetzes geregelt werden könnte.¹⁷⁰ Allerdings beschränkt sich der Regelungsgehalt einzig auf den in § 11b Abs. 4 TierSchG festgeschriebenen Rahmen. Eine Befugnis zur Regelung weitergehender Kontroll- und Eingriffsinstrumentarien ist derweil ausgeschlossen. Zudem erscheint es angesichts potenzieller Grundrechtseingriffe zweckdienlich, im Sinne höherer Rechtssicherheit umfassende Regelungen durch formelles Gesetz zu schaffen.

2. Gesetzgeber

Schließlich obliegt es ebenfalls infolge des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags aus Art. 20a GG vordergründig dem parlamentarischen Gesetzgeber, eindeutige Regelungen zu schaffen, die es der Exekutive ermöglichen, den Schutz der Tiere nach der Maßgabe von Gesetz und Recht sicherzustellen.¹⁷¹ Als ein Rückschluss auf das Vorliegen einer Qualzucht unter Bezugnahme auf geeignete Beurteilungsgrundlagen bisher rechtlich erheblich umstritten und eine Rechtsverordnung vorliegend nur bedingt zielführend erscheint,¹⁷² besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Zunächst wäre eine Änderung von § 11b TierSchG denkbar.¹⁷³ Eine Konkretisierung des Qualzuchtatbestands würde ermöglichen, bereits aus dem Gesetz ableiten zu können, welche Merkmalsausprägungen regelmäßig von den Begrifflichkeiten „Veränderungen“ und „Verhaltensstörungen“ umfasst sind und demnach für Transparenz und Rechtsklarheit seitens des Gesetzgebers sorgen.¹⁷⁴ Gleichwohl sind die Regeltatbestände weder abschließend noch zwingend; vielmehr bleibt die Verpflichtung zu einer einzelfallspezifischen Prüfung erhalten, alsbald von einem atypischen Fall auszugehen ist.

Überdies liegen Potenziale in der Schaffung zusätzlicher Kontroll- und Eingriffsinstrumentarien. Bisweilen beschränken sich derartige Befugnisse lediglich auf repressive Maßnahmen, die begangene Verstöße gegen das Qualzuchtverbot mit entsprechenden

Rechtsfolgen belegen. Um der Zucht defektbelasteter Hunde jedoch langfristig entgegenwirken zu können, bedarf es darüber hinaus präventiver Maßnahmen.

Demnach könnte im Fall erlaubnisfreier Hundezuchten eine Anzeigepflicht normiert werden,¹⁷⁵ um die Möglichkeit einer wirksamen Überwachung der züchterischen Tätigkeiten durch die zuständige Behörde eröffnen sowie die Ahndung tierschutzrechtlicher Verstöße intensivieren zu können. So wird eine veterinärbehördliche Konfrontation mit potenziellen Qualzüchtungen unter anderem mit der Begründung ausgeschlossen, es seien keine erlaubnispflichtigen Züchter bekannt.¹⁷⁶ Etwaige Unkenntnis würde durch die Normierung einer Anzeigepflicht schließlich umgangen. Als ein regulierendes Instrument würde die Anzeigepflicht überdies ermöglichen, in Abhängigkeit der getätigten Angaben veterinärbehördliche Kontrollen zu veranlassen. Sofern diese rassebedingt oder aufgrund potenziell tierschutzwidriger Haltungs- beziehungsweise Zuchtbedingungen erforderlich erscheinen, könnte die Veterinärbehörde überdies bereits präventiv tätig werden und die erforderlichen Anordnungen zum Schutz der Zuchttiere wie auch ihrer Nachkommen treffen. Zudem würde eine immanente Überprüfung der Sachkunde erfolgen, während der zuständigen Behörde eine umfangreiche Prüfung, wie sie im Rahmen der Erlaubnispflicht im Fall einer gewerbsmäßigen Hundezucht vorausgesetzt wird, erlassen würde.

Ungeachtet ihrer Anzeige- oder Erlaubnispflicht könnte daneben eine Erweiterung des sachkundepflichtigen Personenkreises auf sämtliche Züchter erfolgen.¹⁷⁷ Durch die allgemeine Pflicht zur Erbringung eines Sachkundenachweises könnte sichergestellt werden, dass die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zum Schutz wesentlicher tierischer Belange sämtlich vorliegen und sodann bereits der Entstehung defektbelasteter Hunde vorgebeugt werden.¹⁷⁸

Ferner würde sich der Nachweis über den Erwerb züchterischen Fachwissens sowie -kompetenzen positiv auf die Ahndbarkeit eines Verstoßes gegen das Qualzuchtverbot auswirken. So setzt § 11b Abs. 1 TierSchG voraus, dass züchterische Erkenntnisse qualzuchtrelevante Merkmalsausprägungen erwarten lassen. Der Begriff „züchterische Erkenntnisse“ unterliegt einer vollständigen gerichtlichen Überprüfung und ist regelmäßig bei Erkenntnissen anzunehmen, die von einem durchschnittlich sachkundigen Züchter erwartet werden können.¹⁷⁹ Durch einen Nachweis über das Vorliegen der für die Zucht erforderlichen

¹⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 27.08.1981 – 3 C 37/80 –, BVerwGE 64, 46 (Rn. 29); VG Arnsberg, Urteil vom 02.11.2001 – 3 K 3462/00, BeckRS 2001, 160299 Rn. 13.

¹⁷¹ BFH, Urteil vom 16.10.1996 – II R 17/96, DStRE 1997, 387 (388); Gärditz in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 34.

¹⁷² Siehe Anhang IV, S. XXI f.

¹⁷³ Siehe Anhang VII, S. XXVII ff.

¹⁷⁴ Bülte/Felde/Maisack, Reform des Tierschutzrechts, S. 154 f., 338 f.

¹⁷⁵ Siehe Anhang VII, S. XXX f.

¹⁷⁶ Siehe Anhang IV, S. XXI f.

¹⁷⁷ Siehe Anhang VII, S. XXXII ff.

¹⁷⁸ Schöll, Qualzuchtmerkmale bei der Katze und deren Bewertung unter tierschutzrechtlichen Aspekten, S. 125.

¹⁷⁹ VG Berlin, Urteil vom 23.09.2015 – 24 K 202.14, ZUR 2016, 181 (182 Rn. 25).

Sachkunde würden entsprechende Kenntnisse sodann indiziert und die Ahndung von Verstößen gegen § 11b Abs. 1 TierSchG mithin vereinfacht werden.

D. Fazit

Gemeinhin wird ein jedes tierische Individuum durch § 11b Abs. 1 TierSchG vor ungerechtfertigten menschlichen Eingriffen – insbesondere in die körperliche Unversehrtheit, Gesundheit sowie das Wohlbefinden – geschützt. Doch während ebendieses Tierschutzinteresse durch subjektivistische Züchterinteressen überlagert wird und potenziell lebenslange Leiden betroffener Hunde gar toleriert werden, sind Verstöße gegen das Qualzuchtverbot in der veterinärbehördlichen Praxis lediglich von nachrangiger Bedeutung.

Als dieses Vollzugsdefizit vornehmlich aus unzureichenden Beurteilungs- und Ermächtigungsgrundlagen zur Rechtfertigung veterinärbehördlicher Eingriffe resultiert, ist es allem voran an den Staatsgewalten, angesichts ihrer einfachgesetzlichen sowie verfassungsrechtlich verankerten Verpflichtung einen substanziellen Beitrag für den Schutz der Hunde vor zuchtbedingten Schmerzen, Leiden oder Schäden zu leisten. Obligat für einen stringenten Vollzugs ist sonach die Schaffung umfassender Rahmenbedingungen. Neben der Aufwertung einschlägiger Auslegungsleitlinien – namentlich einer Neufassung des Qualzuchtgutachtens anhand gegenwärtiger wissenschaftlicher Erkenntnisse – erscheint eine Konkretisierung des derzeit geltenden Rechtsrahmens geboten. Mithin ergeht die Empfehlung einer Novellierung des TierSchG. Dabei bedarf es zusätzlicher materieller Vorgaben zur Konkretisierung des Qualzuchtbestands ebenso wie prozeduraler Vorgaben im Sinne einer Anzeige- und Sachkundepflicht zur Ausweitung behördlicher Kontroll- und Eingriffsbefugnisse.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass Qualzucht angesichts der komplexen Verflechtungen und Wirkungszusammenhänge nicht durch einen Einzelnen verhindert und schon gar nicht bekämpft werden kann. Denn auch die Zivilgesellschaft ist jener rechtlichen doch ebenso einer moralischen Verpflichtung unterworfen, den gemeinhin reifenden Tierschutzgedanken zu internalisieren. So ist das Zutun und insbesondere das Zusammenspiel einer Vielzahl unterschiedlicher staatlicher wie auch gesellschaftlicher Akteure unausweichlich, um der Maßgabe, verhaltenssichere, rassetypische und insbesondere gesunde Hunde zu züchten, gerecht werden zu können.

Literaturverzeichnis

Binder, Regina/Winkelmayer, Rudolf/Chvala-Mannsberger, Sonja, Das Verbot der Qualzucht aus tierschutzrechtlicher, kynologisch-veterinär-medizinischer und ethischer Perspektive, TiRuP 2021/A, S. 155, <https://www.tirup.at/download/pdf/6781248.pdf> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023), zitiert als BWC

BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes (Verbot von Qualzuchtungen), https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/Qualzucht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 09.06.2023), zitiert als Qualzuchtgutachten

Bülte, Jens/Felde, Barbara/Maisack, Christoph (Hrsg.), Reform des Tierschutzrechts, 1. Aufl. 2022

Caspar, Johannes/Geissen, Martin, Das neue Staatsziel „Tierschutz“ in Art. 20a GG, NVwZ 2002, S. 913

Cirsovius, Thomas, Gutachten im Auftrag der Tierärztekammer Berlin, Pönalisierung von Schaustellern, Ausstellungsveranstaltern, Zuchtrichtern, Vorstandsvorständen und Tierärzten im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Qualzuchtungsverbot, https://www.tieraerztekammer-berlin.de/images/qualzucht/Ergnzungsgutachten_ThomasCirsovius.pdf (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Cirsovius, Thomas, Gutachten im Auftrag der Tierärztekammer Berlin, Sind tierschutzwidrige Maßnahmen iSv § 11b Abs 1 dt TierSchG legal, wenn bezweckt ist, nach mehreren Zuchtgenerationen ungeschädigte, schmerz- und leidensfrei lebensfähige Nachkommen zu erzielen?, TiRuP 2021/A, S. 13, <https://doi.org/10.35011/tirup/2021-3> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Clark, Leigh Anne/Wahl, Jacqueline/Rees, Christine/Murphy, Keith, Retrotransposon insertion in SILV is responsible for merle patterning of the domestic dog, <https://doi.org/10.1073/pnas.0506940103> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023), zitiert als CWRM

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, zitiert als DHS

Düsing, Mechthild/Martinez, José (Hrsg.), Agrarrecht, 2. Aufl. 2022

Erbs, Georg/Kohlhaas, Max (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze, 245. EL Februar 2023

Frenz, Walter, Die Berufsfreiheit – Nichtrauchererschutz, Sportwetten, Studiengebühren, JA 2009, S. 252

Gerhold, Sönke/Noetzel, Patrique, Unterlassungsstrafbarkeit zu Lasten von Tieren, JuS 2022, S. 993

Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 5. Band, 8. Aufl. 2021

Hackbarth, Hansjoachim/Weilert, Annetkatrin (Hrsg.), Tierschutzrecht, 3. Aufl. 2019, zitiert als HW

Hirt, Almuth/Maisack, Christoph/Moritz, Johanna/Felde, Barbara (Hrsg.), Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 2023, zitiert als HMMF

Jarass, Hans/Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, zitiert als JP

Kalscheuer Fiete/Jacobsen, Annika, Der Parlamentsvorbehalt: Wesentlichkeitstheorie als Abwägungstheorie, DÖV 2018, S. 523

Landmann, Robert/Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, 99. EL September 2022

Langevin, Mary/ Synkova, Helena/Jancuskova, Tereza/Pekova, Sona, Merle phenotypes in dogs – SILV SINE insertions from Mc to Mh, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0198536> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023), zitiert als LSJP

LBH (Hrsg.), Proceedings 6. Leipziger Tierärztekongress, Tagungsband 1

Leondarakis, Konstantin/ Kohlstedt, Nicole ,Die Reichweite des § 16a TierSchG, [https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/2022-11/leondarakis die reichweite des ss16a.pdf](https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/2022-11/leondarakis_die_reichweite_des_ss16a.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Liu, Nai-Chieh/Troconis, Eileen/Kalmar, Lajos/Price, David/Wright, Hattie/Adams, Vicki/Sargan, David/Ladlow, Jane, Conformational risk factors of brachy-cephalic obstructive airway syndrome (BOAS) in pugs, French bulldogs, and bulldogs, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0181928> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023), zitiert als LTKPWASL

Lorz, Albert/Metzger, Ernst (Hrsg.), Tierschutzgesetz, 7. Aufl. 2019, zitiert als LM

Obergfell, Eva, Ethischer Tierschutz mit Verfassungsrang – Zur Ergänzung des Art. 20a GG um „drei magische Worte“, NJW 2002, S. 2296

Obergfell, Eva, Wissenschaftsfreiheit und Tierschutz – Zur Wertigkeit des Tierschutzes im deutschen Verfassungsrechtssystem, ZRP 2001, S.193

Ogorek, Markus, Wo bleibt der Tierschutz?, NVwZ 2016, S. 1433

Rossi, Matthias, Einführung in das Tierschutzrecht, [https://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/opus4/frontdoor/deliver/in-dex/docId/50554/file/50554 Einfu%cc%88hrung in das Tierschutzrecht.pdf](https://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/opus4/frontdoor/deliver/in-dex/docId/50554/file/50554_Einfu%cc%88hrung_in_das_Tierschutzrecht.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 43. EL August 2022

Schöll, Karina, Qualzuchtmerkmale bei der Katze und deren Bewertung unter tierschutzrechtlichen Aspekten, 1. Aufl. 2021 http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2021/15863/pdf/SchoellKarina_2020_12_02.pdf (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Schröter, Michael, Die Kodifikation des Tierschutzrechts, ZUR 2012, S. 450

Strain, George/Clark, Leigh Anne/Wahl, Jacqueline/Turner, Amy/Murphy, Keith, Prevalence of for the Merle Allele, Journal of Veterinary Internal Medicine 2009, S. 282, <https://doi.org/10.1111/j.1939-1676.2008.0257.x> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023), zitiert als SCWTM

Tillmanns, Reiner, Tierschutz durch Rechtsverordnung – Die Hennenhaltungsverordnung auf dem Prüfstand des BVerfG, NVwZ 2002, S. 1466

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, Band 1, 7. Aufl. 2018

von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Band 1, 7. Aufl. 2021

Wollenteit, Ulrich, Rechtliche Aspekte eines Pelztierhaltungsverbots – Ethischer Tierschutz im Spannungsfeld von Berufsfreiheit und Eigentumsgewährleistung, ZRP 2002, S. 199

Sonstige Quellen

Alliance Cynologie International, Veterinärmedizinische-Gesundheitsuntersuchungen, <https://aciev.de/Hundezucht-Grundlagen/veterinaermedizinische-gesundheitsuntersuchungen/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

AnimaLabs, Fellfarbe beim Hund – Gentests, <http://www.animalabs.com/de/fellfarbe-beim-hund-gentests/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Beuing, Reiner, Zuchtwertschätzung in der Hundezucht, <https://www.tg-tierzucht.de/hzucht/publikation/zws.pdf> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

BMEL, Mehr Tierschutz bei Hunden – Verbesserungen bei Tiertransporten, bmel.de vom 30.11.2021, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/177-tierschutz-hunde-tiertransporte.html> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V., Wenn die Zucht zur Qual wird, https://bmt-tierschutz.bmtev.de/tierschutzthemen_qualzuchten.php (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Busch, Bodo, Qualzuchten beim Hund, Deutsches Tierärzteblatt 1/2013, S. 12, <https://www.bundestieraerztekammer.de/btk/dtbl/archiv/artikel/1/2013/btk/dtbl/archiv/artikel/1/2013/qualzuchten-beim-hund> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Deutscher Tierschutzbund, Qualzucht: Der kurzköpfige Hund – verformt und geplagt, https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Hintergrundinformationen/Heimtiere/Qualzucht_brachyzephaler_Hund_Kurzkoepfigkeit.pdf (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

FCI, Präsentation unserer Organisation, <https://www.fci.be/de/Prasentation-unserer-Organisation-4.html> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

HundeFunde, Der M-Lokus: Merle beim Hund, <https://hundefunde.de/m-lokus-merle/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Kofler-Michaelis, Sabine, Interview: „Ein Tier soll nicht lebenslang leiden müssen“, vetline.de vom 22.12.2022, <https://www.vetline.de/ein-tier-soll-nicht-lebenslang-leiden-muessen> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Leitenbacher, Johanna, So leiden Hunde unter ihrem "niedlichen" Aussehen, quarks.de vom 30.09.2020, <https://www.quarks.de/umwelt/tierwelt/so-leiden-hunde-unter-ihrem-niedlichen-aussehen/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Plange, Diana, Tierärzte vernetzen sich, WUFF Magazin 1/2022, S. 44, <https://qualzucht-datenbank.eu/wp-content/uploads/2022/01/Plange-Artikel-WUFF-2022.pdf> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Qualzucht-Evidenz-Netzwerk, QUEN-Merkblatt Nr. 6, Bearbeitungsstand vom 24.02.2023, <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-hund-merle-syndrom/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Qualzucht-Evidenz-Netzwerk, QUEN-Merkblatt Nr. 8, Bearbeitungsstand vom 24.02.2023, <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-hund-brachycephalie/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Schneider, Susanne, Fellfarben und Genmutation – ein kurzer Überblick, <https://www.tieraerztekammer-berlin.de/qualzucht/72-qualzucht/2256-fellfarben-und-genmutation-ein-kurzer-ueberblick.html> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e. V., Merkblatt Nr. 141, <https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Tierklinik Hofheim, Das Brachyale Obstruktive Syndrom (BOS) des Hundes, <https://www.tierklinik-hofheim.de/die-klinik/fachbereiche/hno/brachycephales-syndrom.html> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Anzahl der neugeborenen Mopswelpen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/279584/umfrage/mopswelpen-in-deutschland/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Beliebteste Hunderassen in Deutschland nach Anzahl neugeborener Welpen in den Jahren 2020 und 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/29273/umfrage/hundezucht-beliebteste-hunderassen-in-deutschland/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Breed Specific Instructions, <https://www.vdh.de/fileadmin/media/ueber/downloads/satzung/2023/BSI-DE-20230424.pdf> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Das VDH-Gütesiegel, <https://www.vdh.de/das-vdh-guetesiegel/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Hundezucht, Hundesport und Hundeausstellungen unter dem Einfluss des Coronavirus, Unser Rassehund 12/2020, https://www.vdh.de/fileadmin/media/news/2020/Unter_dem_Einfluss_von_Corona.pdf (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Rassehundezucht im VDH, https://www.vdh.de/fileadmin/media/news/2022/Rassehundezucht_im_VDH.pdf (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Über den VDH, <https://www.vdh.de/ueber-den-vdh/wir-ueber-uns/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

VDH, Zuchtzulassung, <https://www.vdh.de/service/zuchtzulassung/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

Westerveld, Jana, Aktuelle Forschung zum M-Locus (Merle), <https://mockingjay-shelties.de/aktuelle-forschung-zum-m-locus-merle/> (zuletzt abgerufen am 09.06.2023)

