
Zeitschrift des Fachbereichs
Verwaltungswissenschaften

Praxisreport

Ausgabe 02/2017

Themen

**Neue Herausforderungen im
Gewerberecht – Der Vollzug des
ProstSchG fordert die „ganze“ Verwaltung**

**Rechtsetzung stärkt eID-Funktion des
ePersonalausweises**

**Forschungsprojekt zur Leistungsfähigkeit
der Kommunalverwaltungen im
Rechtsvergleich Tschechien – Deutschland**

▲ Hochschule Harz

Hochschule für angewandte Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

03 Editorial

04 Fachartikel

- 04 Neue Herausforderungen im Gewerberecht – Der Vollzug des ProstSchG fordert die „ganze“ Verwaltung
- 06 Rechtsetzung stärkt eID-Funktion des ePersonalausweises
- 08 Forschungsprojekt zur Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen im Rechtsvergleich Tschechien – Deutschland

10 Publikationen

11 In eigener Sache

Anzeige Master Wirtschaftsförderung

VERBINDUNGEN SCHAFFEN - VERNETZEN

Zentrale Börse für:

Bachelorthemen
Masterthemen
Praktika
Projekte

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

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

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

unser kleiner Innenteil der Schlaglichter mit dem Titel „Praxisreport“ soll auch in dieser Ausgabe wieder einige interessante Teilbereiche und Einzelthemen in den Fokus nehmen, die in den vergangenen Monaten eine Rolle gespielt haben. So freue ich mich besonders darüber, dass wir unter anderem Artikel zu den Themen Gewerberecht und dem neuen Personalausweis vorliegen haben. Denn gerade die IT-bezogenen Themen nehmen innerhalb der Verwaltung langsam aber sicher einen breiteren Stellenwert ein. Viele Projekte auf Bundes- und Landesebene zeugen von dieser verstärkten Wahrnehmung.

Und nicht zuletzt verweist ein weiterer Beitrag auf die Forschungsaktivitäten am Fachbereich Verwaltungswissenschaften. Prof. Dr. Wolfgang Beck berichtet über ein aktuelles Forschungsprojekt zur Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen im

Rechtsvergleich zwischen Tschechien und Deutschland. Der Artikel verweist damit besonders auf die ebenfalls vorhandenen und sich sehr erfreulich entwickelnden internationalen Kooperationen auch im Forschungsbereich in Halberstadt.

Bei der Lektüre wünsche ich Ihnen viel Spaß, neue Erkenntnisse und auch neue Anregungen. Bei Fragen und weiteren Informationswünschen wenden Sie sich bitte an die Autoren, die sich sicherlich über Rückmeldungen sehr freuen werden.

Herzliche Grüße
Ihr



Prof. Dr.

Jürgen Stember

Dekan

jstember@hs-harz.de



Neue Herausforderungen im Gewerberecht

Der Vollzug des ProstSchG fordert die „ganze“ Verwaltung

Das ProstSchG ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten. Es soll mit gewerberechtigten und sozialpolitischen Mitteln die Kontrolle professioneller Aktivitäten in Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen wirksamer gestalten. Die Bundesländer und Kommunen stehen beim Vollzug des Gesetzes vor erheblichen Herausforderungen.

Das Sexgewerbe war über Jahrhunderte hinweg ein traditionell tabuierter, nahezu rechtsfreier Raum, der überwiegend ordnungsrechtlich abgeschottet wurde. Das hört sich liberaler an als es für die Prostituierten tatsächlich war: Es galt das Gesetz des Stärkeren, also mitunter schiere Gewalt. Auch der Versuch des Gesetzgebers, das älteste Gewerbe der Welt in das (Zivil- und Gewerbe-) Recht einzubinden, gelang nicht gleich im ersten Anlauf. Das Prostitutionsgesetz aus dem Jahre 2001 hat die Erwartungen des Gesetzgebers – insbesondere die Einklagbarkeit des Lohns zu sichern, den Zugang zur Sozialversicherung zu erleichtern, kriminelle Begleiterscheinungen zu verringern und den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern – nicht wirklich erfüllt.¹ Das gerade erst in Kraft getretene ProstSchG soll nunmehr die Kontrolle gewerblicher Aktivitäten in Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen wirksamer gestalten. Zugleich sollen Prostituierte vor Gesundheitsbeeinträchtigungen und Zwangsprostitution besser geschützt werden.²

Im Wesentlichen regelt das ProstSchG die Anmeldepflicht für Prostituierte (§ 5), die Verpflichtung zur Führung eines Informations- und Beratungsgesprächs (§ 7 Abs.1) sowie die Durchführung einer gesundheitlichen Beratung bei erstmaliger Aufnahme der Tätigkeit (§ 10 Abs. 3) und sodann grundsätzlich jährlich. Zum Schutz der Kunden und der sexuellen Selbstbestimmung kann die zuständige Behörde jederzeit Anordnungen (einschl. der Untersagung) zur Ausübung der Prostitution erlassen (§ 11 Abs. 3). Für heranwachsende Prostituierte gelten besondere Beratungs- und Informationsangebote.

Gewerberechtl. Kernstück des ProstSchG ist die Erlaubnispflicht für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§ 12). Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 betreibt ein Prostitutionsgewerbe, wer gewerbsmäßig Leistungen in Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt. Erfasst werden auch die Bereitstellung eines Prostitutionsfahrzeugs, die Organisation einer Prostitutionsveranstaltung und die Prostitutionsvermittlung. Der Betreiber ist verpflichtet, ein Betriebskonzept vorzulegen, das dem Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten, dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit auch der Kunden

Rechnung trägt. Andernfalls – und im Fall der gewerberechtl. Unzuverlässigkeit – ist die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes zu versagen. Es ist dem Betreiber untersagt, den Prostituierten Vorgaben zu Art und Ausmaß sexueller Dienstleistung zu machen (§ 26 Abs. 2). Insofern ist sein Direktionsrecht eingeschränkt.

Die Herausforderung für die Bundesländer

Recht kann sich nicht selbst anwenden, sondern muss beachtet, und zumeist von der öffentlichen Verwaltung durchgesetzt werden. Der Landesverwaltung der 16 Bundesländer kommt beim Gesetzesvollzug eine besondere Bedeutung zu. Sie vollzieht nicht nur – was sich von selbst versteht – die eigenen Landesgesetze, sondern grundsätzlich auch die Bundesgesetze. Die bundesweit geltenden Gesetze werden – so will es das Grundgesetz (Art. 84, 84 GG) – von den Länderverwaltungen als eigene Angelegenheiten, also mit eigenem Personal und eigenen Behörden ausgeführt. Nichts anderes gilt für das ProstSchG: Welche Behörden für den Vollzug dieses Gesetzes zuständig sind, bestimmt jedes Bundesland selbst und zwar zumeist mittels einer Durchführungsverordnung. Seit Verabschiedung des Gesetzes im Oktober 2016 bis zum Inkrafttreten am 1. Juli 2017 waren 16 Bundesländer aufgerufen, zu entscheiden, welche Behörden die gewerberechtl. Aufgaben sowie die Informations- und Beratungsaufgaben durchführen. Klingt einfach, - ist es offenbar aber keineswegs.

Wie bereits im Gesetzgebungsverfahren, so sind auch mit dem Vollzug des ProstSchG mehrere Ressorts befasst. Relativ klar ist aber, dass das jeweilige Wirtschaftsministerium aufgrund des ausgeprägten Bezugs zum Gewerberecht die Federführung übernehmen sollte. Angesprochen sind auch die mit sozialen und Gesundheitsangelegenheiten befassten Landesministerien. Hinzu kommt, dass ein ortsnaher Vollzug des Gesetzes durch Kommunen durchaus geboten erscheint.³ Insofern ergibt sich, dass das jeweilige Bundesland die den Kommunen entstehenden Kosten zu tragen hat. So gebietet es das Konnexitätsprinzip.

Die im Wege der Ressortabstimmungen zu fällenden Entscheidungen sind auch deshalb nicht alltäglich, weil der Vollzug des

ProstSchG sowohl in gewerberechtlicher Hinsicht als auch im Blick auf die Informations- und Beratungstätigkeit besonderen Sachverstand erfordert. Oder anders formuliert: Ohne zusätzliche Stellen und feldspezifische Schulung dürfte eine Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen schwierig werden.

Ein Bundesland geht voran

Eine Durchführungsverordnung (DVO)⁴ hat bisher offenbar nur Nordrhein-Westfalen erlassen. Zuständige Behörden, insbesondere für die Anmeldepflicht der Prostituierten und die Erlaubnispflicht des Prostitutionsgewerbes, sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Es handelt sich dabei um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises,⁵ für deren Erledigung die Kommunen einen Belastungsausgleich erhalten. Die Aufsichtsfunktion ist ressortspezifisch verteilt. Je nachdem, ob es sich um die Durchführung sozialer, gesundheitlicher oder gewerberechtl. Aufgaben handelt, ist das Sozial-/Gleichstellungs-, das Gesundheits- oder das Wirtschaftsministerium oberste Aufsichtsbehörde.⁶ Die Aufsicht ist grundsätzlich Rechtsaufsicht; fachaufsichtliche, die Zweckmäßigkeit des Aufgabenvollzugs betreffende Regelungen dürfen mittels allgemeiner Weisungen getroffen werden (§ 2 Abs. 4). NRW hat im April 2017 Hinweise für Betreiber von Prostitutionsstätten zur Verfügung gestellt. Damit ist wenigstens in einem Bundesland ein Anfang für die Implementierung des ProstSchG gemacht. Die angesprochenen personellen und fachlichen Herausforderungen sollen nach und nach angegangen werden.

Andere Bundesländer sind – soweit ersichtlich – bislang⁷ noch nicht auf dem Ordnungswege tätig geworden. Allerdings stellt Thüringen Anzeige- und Antragsformulare zur Verfügung.⁸ Der Gesundheitsausschuss der Stadt München hat am 13.02.2017 einen detaillierten Beschluss zu den personellen und sächlichen Voraussetzungen der Gesundheitsberatung getroffen.

Gründe für die Verzögerungen

Angesichts des Entscheidungsbedarfs fragt es sich, was für die Übergangsphase gilt. Für diesen Zeitraum lassen sich vorläufige Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Landesverwaltung auch durch Erlass treffen. Hier dürften – als ortsnahe flächendeckende

Landesbehörde – die Mittelinstanzen (in LSA: das Landesverwaltungsamt) anzusprechen sein: Eine solche Interimsregelung ist zu verantworten, denn bis Ende des Jahres laufen aus Gründen des Vertrauensschutzes großzügig bemessene Fristen für die Anmeldung und den Antrag auf Erlaubnis eines Prostitutionsgewerbes. Dies dürfte eine übermäßige Inanspruchnahme der Behörden verhindern (§ 37).

Fazit

Moderne Gesetzgebung – zumal in einem bis vor kurzem als „sitzenwidrig“ gebrandmarkten Bereich – ist kein Alltagsgeschäft, sondern erfordert ressort- und länderübergreifende Kooperation. Eine Voraussetzung dafür ist es, dass die zuständigen Behörden – ggf. unter Einbeziehung der Interessengruppen – ausreichend auf den Vollzug des ProstSchG vorbereitet sind. Hierzu sind Durchführungsverordnungen unabdingbar.



Prof. Dr.

Wolfgang Beck

Professur für Verwaltungsrecht,
Schwerpunkt Kommunalrecht
wbeck@hs-harz.de

1 BT-Drs. 16/4146, S. 43 f. unter Hinweis auf den Evaluationsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2007.

2 BT-Drs. 18/8556, S. 1f.

3 So schon die Stellungnahme der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren v. 30.05.2016. Abrufbar unter: https://www.google.de/?gfe_rd=cr&ei=DblTWcP2B-uA8Qfox5qYCw#q=Entwurf+ProstSchG+Stellungnahme+DStGB

4 Verordnung zur Durchführung von Aufgaben nach dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Durchführungsverordnung Prostituiertenschutz-

gesetz Nordrhein-Westfalen – DVO ProstSchG NRW), v. 04.04.2017, GV NRW, S. 388.

5 Gemeint ist die Übertragung von staatlichen Aufgaben des Landes auf die Kommunen.

6 Vgl. hierzu: §§ 1, 2 DVO ProstSchG NRW.

7 Bis Ende 06.2017

8 <http://thformular.thueringen.de/index.php?>

Rechtsetzung stärkt eID-Funktion des ePersonalausweises Notifizierung und Anerkennung der Online-Ausweisfunktion im europäischen Ausland

Der neue Personalausweis ist mit einer eID-Funktion ausgestattet, die allerdings bislang auf nur wenig Akzeptanz stößt. Ein Gesetz soll nun die Verwendung dieser Funktion, gerade auch in Verwaltungsverfahren, forcieren. Zugleich werden derzeit die technischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um die deutsche eID-Funktion zu notifizieren und in eID-Systeme anderer europäischer Mitgliedstaaten zu integrieren.

Ausgangslage

Im Jahre 2010 wurde der herkömmliche Personalausweis, der ausschließlich als Sichtausweis genutzt werden konnte, vom elektronischen Personalausweis (ePA) abgelöst. Dieser enthält neben einer Signaturfunktion eine eID-Funktion¹, auch als Online-Ausweisfunktion bezeichnet, die es ermöglicht, den ePA sowohl im elektronischen Geschäftsverkehr als auch bei der Beantragung von Verwaltungsdienstleistungen online zur Identifizierung zu nutzen. Auch der im Jahre 2011 eingeführte elektronische Aufenthaltstitel (eTA), der den bisherigen Aufenthaltstitel ablöst, bietet eine eID-Funktion. Obwohl insgesamt bereits etwa 51 Millionen Personen über einen elektronischen Personalausweis oder Aufenthaltstitel verfügen, ist bei etwa zwei Dritteln der Ausweisinhaber die eID-Funktion deaktiviert.² Hinzu kommt die nur zögerliche Implementierung der eID-Funktion durch die Behörden in Verwaltungsverfahren. Eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung soll – auch vor dem Hintergrund der seit Juli 2016 geltenden Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG³ (eIDAS-Verordnung der Europäischen Union) – zu einer höheren Akzeptanz und Implementierung der eID-Funktion beitragen und damit die E-Government-Aktivitäten in der öffentlichen Verwaltung stärken.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises

Angesichts des zurückhaltenden Gebrauchs der eID-Funktion und der gesetzlichen Vorgabe des E-Government-Gesetz des Bundes, die eID-Funktion in Verwaltungsverfahren anzubieten (§ 2 Abs. 3 E-GovG), hat die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 2017 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises in den Bundestag eingebracht.⁴ Er zielt darauf ab, in Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag und dem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“, die weitere Verbreitung der eID-Funktion von Personalausweis und elektronischem Aufenthaltstitel zu fördern.⁵ Um eine schnellere Verbreitung der eID-Funktion zu erreichen, sieht der Gesetzentwurf eine Änderung des Personalausweisgesetzes (PAuswG-E) vor. So soll die eID-Funktion künftig bei jedem Ausweis automatisch und dauerhaft eingeschaltet sein (vgl. § 18 PAuswG-E).⁶ Der Ausweisinhaber muss die eID-Funktion also nicht erst freischalten lassen. Dem Gesetz wurde im Juni durch den Bundesrat zugestimmt.⁷

Die eIDAS-Verordnung als europäischer Rechtsrahmen

Die Europäische Union hat im Jahre 2014 die eIDAS-Verordnung erlassen. Sie soll das Vertrauen in die elektronischen Transaktionen im Binnenmarkt stärken, „indem eine gemeinsame Grundlage für eine sichere elektronische Interaktion zwischen Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen

geschaffen wird“.⁸ Dadurch kann eine höhere Effektivität öffentlicher und privater Online-Dienstleistungen, des elektronischen Geschäftsverkehrs und des elektronischen Handelns in der Europäischen Union (EU) erreicht werden. Die eIDAS-Verordnung bedarf hinsichtlich ihrer materiellen Vorschriften grundsätzlich keiner Umsetzung in nationales Recht, jedoch sind die erforderlichen Voraussetzungen für einen effektiven Vollzug der Verordnung zu schaffen.⁹

Art. 6 ff. eIDAS-Verordnung regeln die Voraussetzungen für eine gegenseitige Anerkennung und die Notifizierung der eID-Funktion durch einen Mitgliedstaat der Europäischen Union, der elektronische Identifizierungsmittel ausstellt. Soweit die eID-Funktion in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und technisch integriert ist, kann der Ausweisinhaber sein Dokument in diesem Mitgliedstaat nutzen. Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises sieht die Anpassung des Personalausweisgesetzes an die Vorgaben der eIDAS-Verordnung vor. So kann die Bundesregierung gem. § 21 Abs. 7 PAuswG-E den elektronischen Identitätsnachweis nach Art. 9 eIDAS-Verordnung notifizieren, damit dieses Identifizierungsmittel von den Behörden der anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird.¹⁰

Die Notifizierung der deutschen eID-Funktion wird durch das Projekt TREATS (Trans-European Authentication Services) technisch umgesetzt. Dem Konsortium gehören Governikus als Projektkoordinator sowie – neben anderen Kooperationspartnern¹¹ wie SIXFORM –

auch die Hochschule Harz an.¹² Das bis Ende November 2017 dauernde Projekt zielt darauf ab, die deutschen eID-Server eIDAS-fähig zu machen und Erweiterungen bzw. Befähigungen für eID-Anwendungen, Bürgerdienste und Servicekonten zu realisieren. Sind diese technischen Voraussetzungen geschaffen, können die deutschen eID-gestützten Verwaltungsdienstleistungen künftig von Europäern mit anderen notifizierten elektronischen Identitäten genutzt werden.¹³ Im Rahmen der Anerkennung gem. Art. 6 eIDAS-Verordnung wird es – umgekehrt – Nutzern der deutschen eID-Funktion von ePA und eAT ermöglicht, die eID in Verbindung mit Verwaltungsdienstleistungen anderer EU-Mitgliedstaaten zu verwenden.¹⁴ So wie Deutschland die von ihm ausgestellten elektronischen Identifizierungsmittel notifiziert, gehen auch andere Mitgliedstaaten vor. Dabei gelten die Notifizierungsvoraussetzungen gem. Art. 7 eIDAS-Verordnung. Bereits im Januar 2017 erfolgte eine erste grenzüberschreitende Integration der deutschen eID-Funktion, so dass die Online-Ausweisfunktion des deutschen Personalausweises zur grenzüberschreitenden Identifizierung bei der niederländischen nationalen eID-Infrastruktur genutzt werden kann.¹⁵ Dies wurde im Rahmen eines gemeinsamen

Pilotprojektes der Niederlande, Österreichs und Deutschlands durch erfolgreiche Integration in das niederländische eID-System erreicht. Somit kann die deutsche eID-Funktion seit Januar 2017 bei der niederländischen eID-Infrastruktur verwendet werden.¹⁶

Auswirkungen auf elektronische Verwaltungsdienstleistungen

Bürger können bereits seit einiger Zeit Verwaltungsdienstleistungen unter Nutzung der eID-Funktion in Anspruch nehmen, soweit sie die Online-Ausweisfunktion auf ihrem elektronischen Personalausweis freigeschaltet haben. So bietet beispielsweise das Bundesamt für Justiz auf seinem Online-Portal Anträge auf Erteilung eines Führungszeugnisses und einen Antrag auf Auskunft aus dem Gewerberegister an.¹⁷ Das Unternehmen SIXFORM entwickelt derzeit im Rahmen des Projektes TREATS eine länderübergreifende An-, Ab- und Ummeldung von Gewerben.¹⁸ Die Hochschule Harz beabsichtigt im Rahmen des TREATS-Projektes, bereits vorhandene eID-Anwendungen für Studierende, Bewerber, Mitarbeiter und Kooperationspartner für den europäischen Zugang entsprechend der eIDAS-Verordnung zu erweitern.¹⁹

Ausblick

Letztlich fehlt es derzeit noch an der Akzeptanz der eID-Funktion. Dennoch ist zu erwarten, dass durch eine automatische und dauerhafte Freischaltung der eID-Funktion eine leichtere Handhabung erreicht werden kann. Die Gesetzgeber schaffen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für eine Integration der eID-Funktion in die eID-Systeme anderer Mitgliedstaaten.



Dr.
Claudia Schürmeier
Lehrbeauftragte an der Hochschule Harz
cshuermeier@hs-harz.de

1 eID steht für electronic Identity.

2 Hierzu und zum Folgenden: Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises, BT-Drs. 18/11279 vom 22.02.2017, S. 2.

3 Vom 23. Juli 2014, ABl. L 257/73 ff.

4 BT-Drs. 18/11279.

5 BT-Drs. 18/11279, S. 2.

6 BT-Drs. 18/11279, S. 17.

7 Bundesrat, Beschluss des Bundesrates, Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises, BR-Drs. 391/17 (Beschluss) vom 02.06.2017.

8 Hierzu und zum Folgenden: eIDAS-Verordnung, Erwägungsgrund 2.

9 Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS-Durchführungsgesetz), BT-Drs. 18/12494 vom 24.05.2017.

10 BT-Drs. 18/11279 vom 22.02.2017, S. 2.

11 Weitere Kooperationspartner sind: HSH Kommunalsoftware, AKDB, Bundesdruckerei, OpenLimit und MTG.

12 Hierzu und zum Folgenden: Governikus KG, Deutsche eID-Infrastruktur rüstet sich für Europa gemäß eIDAS, Pressemitteilung vom 16. Januar 2017, abrufbar unter: https://www.governikus.de/newsroom-presse/details/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=429&cHash=ca9c2bd603cd175b06c8a051975e0018 (09.07.2017).

13 Ebd.

14 Hierzu und zum Folgenden: Bundesministerium des Innern, Details zur Vorbereitung der deutschen eID-Funktion für die EU-weite Nutzung, abrufbar unter: http://www.personalausweisportal.de/DE/Verwaltung/eIDAS_Verordnung_EU/eID_Funktion_EU/eID_funktion_eu_node.html (09.07.2017).

15 E-Government-Computing, Bundesinnenministerium macht den ePA zum Europäer, Pressemitteilung vom 07.02.2017, abrufbar unter: <http://www.ego-government-computing.de/bundesinnenministerium-macht-den-epa-zum-europaeer-a-579844/> (08.07.2017).

16 Bundesministerium des Innern, Details zur Vorbereitung der deutschen eID-Funktion für die EU-weite Nutzung, abrufbar unter: http://www.personalausweisportal.de/DE/Verwaltung/eIDAS_Verordnung_EU/eID_Funktion_EU/eID_funktion_eu_node.html (09.07.2017).

17 Bundesamt für Justiz, Online-Portal des Bundesamts für Justiz, abrufbar unter: <https://www.fuehrungszeugnis.bund.de/ffw/form/display.do?%24context=CCB-041BBCBEF2147FF66> (08.07.2017).

18 SIXFORM, TREATS: eIDAS-Erweiterungen für eID-Szenarien, abrufbar unter: <https://www.sixform.com/aktuell/treats-eidas-erweiterungen-fuer-eid-szenarien/> (09.07.2017).

19 Governikus KG, Deutsche eID-Infrastruktur rüstet sich für Europa gemäß eIDAS, Pressemitteilung vom 16. Januar 2017, abrufbar unter: https://www.governikus.de/newsroom-presse/details/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=429&cHash=ca9c2bd603cd175b06c8a051975e0018 (09.07.2017).

Forschungsprojekt zur Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen im Rechtsvergleich Tschechien – Deutschland

Das länderübergreifende Forschungsprojekt „Kommunale öffentliche Dienstleistungen in Tschechien und Deutschland – eine vergleichende Untersuchung“ mit der Partnerhochschule ‚Schlesische Universität in Opava/Tschechien‘ wird aus Anreizmitteln der Hochschule Harz gefördert und hat eine Laufzeit von April 2017 bis März 2018.

Die Untersuchung vergleicht nicht nur lokale und regionale Verwaltungsstrukturen, sondern auch das Angebot an kommunalen öffentlichen Aufgabenbereichen in der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland. Es soll – auf der Grundlage rechtlicher und fachlicher Ressourcen – die Fähigkeit zur kommunalen Aufgabenbewältigung erfasst und länderübergreifend bewertet werden. Zudem werden – exemplarisch – einzelne Selbstverwaltungsbereiche identifiziert, die in beiden Ländern auf lokaler Ebene kommunalpolitische Herausforderungen darstellen (z.B. Sicherung einer hinreichenden Finanzausstattung, eine ausgeglichene Haushaltsführung, die demographische Situation, lokale Normensetzung). Erkenntnisquellen sind Normtexte, kommunalwissenschaftliche Sekundärliteratur und Entscheidungen der Rechtsprechung. Der Vergleich wird ergänzt durch Experteninterviews mit Oberbürgermeistern und deren Stellvertretern in jeweils fünf ausgewählten Städten.

Zum Stand der Umsetzung

Die Untersuchung begann mit der juristischen Recherche zur Rechtsstellung und Verwaltungsstruktur sowie zum Aufgabenbestand der Kommunen. Die kommunale Selbstverwaltung ist sowohl in Tschechien als auch in Deutschland verfassungsrecht-

lich garantiert. Nach Art. 104 Tschechische Verfassung wird die Staatsgewalt durch die Staatsverwaltung und durch verselbständigte Rechtssubjekte ausgeübt. Zur mittelbaren Staatsverwaltung gehören die Kommunen – Gemeinden und Regionen – sowie bestimmte Aufgaben der Universitäten, die Behörden zum Schutz der Personendaten und der Rat für Rundfunk- und Fernsehsendung. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland garantiert die kommunale Autonomie hinsichtlich der Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises.

Nach Überwindung des kommunistischen Gesellschaftssystems Ende der achtziger Jahre fand Tschechien Anschluss an das westeuropäische Verfassungs- und Verwaltungssystem.¹ Die Gemeinden (obce) sind verfassungsrechtlich garantierte elementare selbstverwaltete Gebietseinheiten, die von ihren gewählten Vertretungen selbstständig verwaltet werden (Art. 101 Tschechische Verfassung). Gleiches gilt für die Regionen (kraje²) als höhere selbstverwaltete Gebietseinheiten. Entsprechend dem dualistischen Aufgabenmodell sind der lokalen Einheit Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises zugeordnet.

Die Zahl der – zumeist sehr einwohner-schwachen – Gemeinden in Tschechien

beträgt ca. 6.250. Die Gemeindevertretung (zastupitelstvo obce) ist eine direkt vom Volk gewählte Vertretung, die ihrerseits den Gemeinderat (rada obce) und den Bürgermeister als Leiter des Gemeindeamtes (starosta) wählt. Der Gemeinderat ist das Exekutivorgan der Gemeinde und der Gemeindevertretung gegenüber verantwortlich.

Nach den Gemeindegesetzen³ wird zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden unterschieden. Hinsichtlich des Umfangs der Selbstverwaltungsaufgaben ist zwischen Gemeinden mit erweitertem Wirkungsbereich und Gemeinden mit beauftragtem Gemeindeamt zu unterscheiden. Die Gemeinden mit erweitertem Wirkungsbereich (ORP) üben Kompetenzen auch für andere Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich aus. Hierzu gehören etwa die Bereiche Umwelt- und Landschaftsschutz, Forstwirtschaft und Abfallbeseitigung. Es gibt 205 ORP-Gemeinden. Im Rahmen des sog. verbundenen Modells für den Vollzug öffentlicher Gebietsverwaltung⁴ erfüllen 389 Gemeinden mit beauftragtem Gemeindeamt (OPOU) – wenngleich in geringerem Umfang als die ORP – ebenfalls Aufgaben der Staatsverwaltung für umliegende Gemeinden.⁵ Die Gemeinden mit beauftragtem Gemeindeamt erledigen Bauplanungs- und Baugenehmi-

1 Hierzu im Überblick: Nußberger, DÖV 2005, 357 ff., 366.

2 Das Begriffsverständnis ist uneinheitlich. Der Begriff soll aber die bewusste Abkehr von der Bezirksstruktur verdeutlichen. Trotz der demokratischen Legitimation handelt es sich nicht bloß – wie in der deutschen Verwaltungsstruktur – um Landkreise, sondern um regionale Einheiten, denen aber im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern keine Staatsfunktion zukommt. Die kraje haben Einwohnerzahlen von 300.000 und 1.250.000.

3 Gesetz Nr. 128/2000 GBl. (Gemeindeordnung) und Gesetz 314/2002 GBl. über die Bestimmung der Gemeinden mit beauftragtem Gemeindeamt und die Bestimmung der Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis.

4 Hierzu näher: Ministerium des Innern der Tschechischen Republik, Reform der Verwaltung in der Tschechischen Republik, S. 16.

gungsangelegenheiten und führen das Grundbuchamt (Kataster).

Die Selbstverwaltungskörperschaften finanzieren sich aus eigenen Einnahmen, insbesondere aus Anteilen an staatlichen Steuereinnahmen, und durch staatliche Zuweisungen (Investitionszuschüsse und andere Zuweisungen).⁵ Von großer Relevanz sind die örtlichen Gebühren, über deren Erhebung und Höhe die Gemeinden selbst entscheiden. Die staatlichen Zuwendungen in Form der Zuweisungen werden zur Erledigung und zum Vollzug der übertragenen staatlichen Aufgaben bereitgestellt, decken aber die Kosten nicht vollständig.⁷

Ohne einen exemplarischen Eindruck unmittelbar vor Ort, fehlt der vergleichenden Forschung der nötige Praxisbezug. Daher wurden in je fünf ausgewählten Mittel- und Großstädten Experteninterviews mit Bürgermeistern durchgeführt und zwar zu den Bereichen Satzungsgebung, Finanzen, Rechtsschutz und Stadtmanagement. Die Experteninterviews sind mittlerweile durchgeführt, aber noch nicht vergleichend ausgewertet. Für die Befragung in Deutschland ist hervorzuheben, dass die verfassungs-

rechtlichen, finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen von den Befragten übereinstimmend für hinreichend gehalten werden, um die Aufgaben auf kommunaler Ebene erfüllen zu können. Dies ist keineswegs selbstverständlich, wenn man berücksichtigt, dass die Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt 2010 die Zahl der Gemeinden von ca. 1300 auf kaum mehr als 200 Selbstverwaltungseinheiten reduziert hat und die Konsolidierung der Gemeindefinanzen die Gemeinden vor eine Bewährungsprobe stellte (und nach wie vor stellt). Nicht bewältigt sind die Gefahren unterschiedlicher Versorgungsniveaus mit öffentlichen Dienstleistungen in der Stadt und auf dem Land (Stichwort: ÖPNV) und der hohe „Investitionsstau“ im Bereich der gemeindlichen Infrastruktur.

Zwischenergebnis

Worin liegt – aus deutscher Sicht für die Lage der kommunalen Selbstverwaltung in Sachsen-Anhalt – der Erkenntnisgewinn? Stark zusammenfassend ist der Eindruck hervorzuheben, dass verfassungsrechtliche, finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen zu meist für ausreichend gehalten werden,

um die Aufgaben auf kommunaler Ebene erfüllen zu können. Vielleicht liegt hier eine Rendite der Gemeindegebietsreform. Sicher spielt für diese Einschätzung aber auch das in 2017 erneut gestiegene Steueraufkommen eine Rolle.

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung werden Anfang 2018 in einer Fachzeitschrift veröffentlicht.



Prof. Dr.

Wolfgang Beck

Professur für Verwaltungsrecht,
Schwerpunkt Kommunalrecht
wbeck@hs-harz.de

⁵ Preußcher, LKV 2004, 348.

⁶ Hierzu näher: Preußcher, LKV 2002, 350 f.

⁷ So Preußcher, LKV 2002, 351.

Publikationen

BÜCHER:

Franz, Thorsten (2017):
Öffentliches Baurecht in Sachsen-Anhalt, 2. Auflage,
 Verlag Kessel 2017

Grimberg, Michael (2017):
**Öffentliche Finanzwirtschaft Sachsen-Anhalt – Schwerpunkt
 Staatliches Haushaltsrecht -, 6. Auflage,**
 Ostbevern 2017

BEITRÄGE/AUFSÄTZE:

Altemöller, Frank (2017):
**Terrorismusbekämpfung, Datenaustausch und internationaler
 Handel,** in: Möllers/van Ooyen, Jahrbuch für öffentliche
 Sicherheit 2016/17, Frankfurt a.M., S. 665-673

Altemöller, Frank (2017):
 Buchbesprechung: Abhijit Das, James J. Nedumpara (Hrsg.),
**WTO Dispute Settlement at Twenty: Insiders' Reflections
 on India's Participation,** Singapur 2016 (Springer, 255 Seiten,
 \$199), Global Trade and Customs Journal (Wolters Kluwer Law
 and Business)

Beck, Wolfgang (2017):
**Evidenz und Empathie: Erfahrungen mit evidenzbasiertem
 Lehren und Lernen – Eine Selbstbetrachtung,** in: Jahrbuch
 der Rechtsdidaktik 2016, S. 75-90

Beck, Wolfgang (2017):
**Grundzüge des Beihilfe- und Vergaberechts - unter beson-
 derer Berücksichtigung der Vergaberechtsreform 2016,**
 DVP 2017, S. 47-54

Beck, Wolfgang (2017):
Normbefolgung zwischen Gebot, Anreiz und Anstoß.
 Ein Beitrag zur Nudging-Diskussion, apf 2017, S. 65-69

Beck, Wolfgang (2017):
**Kommunale Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen
 Vergaberecht und Beihilfeverbot,** in: Niedostadek, André
 (Hrsg.), Wirtschaftsrecht und Verwaltungspraxis, S. 123-150,
 Berlin 2017

Goos, Christoph (2017):
**Stichwörter „Beamte I. Rechtlich“, „Bioethik II. Rechtlich“
 und „Ehre I. Rechtlich“,** in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staats-
 lexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 8., völlig neu bearbei-
 tete Aufl. 2017, Sp. 567-572, 729-733 u. 1514-1517.

Goos, Christoph (2017):
**Die Nichtannahme der Pflegeverfassungsbeschwerde. Eine
 kritische Analyse aus verfassungsprozessualer Sicht,** in:
 Christian Helmrich (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerden gegen
 den Pflegenotstand – Dokumentation und interdisziplinäre Ana-
 lysen, 2017, S. 167-185.

Goos, Christoph (2017):
**Würde des Menschen: Restoring Human Dignity in Post-Na-
 zi Germany,** in: Dieter Grimm / Christoph Möllers /Alexandra
 Kemmerer (Hrsg.), Human Dignity in Context. Explorations of a
 Contested Concept, 2017, S. 189-206.

Goos, Christoph (2017):
Grandma's Dignity: Technology and the „Elderly“, in: Dieter
 Grimm / Christoph Möllers / Alexandra Kemmerer (Hrsg.), Hu-
 man Dignity in Context. Explorations of a Contested Concept,
 2017, S. 495-504.

Goos, Christoph (2017):
**Verwaltungsprozessrecht der Disziplinalgesetze, Kommen-
 tierung der §§ 187 VwGO (Disziplinar-, Schieds- und Berufs-
 gerichtbarkeit, Personalvertretungssachen) und 188 VwGO
 (Geschäftsverteilung und Gerichtskostenfreiheit in Fürsor-
 gesachen),** in: Klaus Ferdinand Gärditz (Hrsg.), VwGO – Verwal-
 tungsgerichtsordnung. Kommentar, 2. Aufl. 2017.

Miller, Manfred (2017):
**TTIP – auch für die Kommunen wichtig! in: Bürgermeister
 Zeitung (Österreich),** 1-2/2017, S. 34-38.

Miller, Manfred (2017):
**Der Einwohnerantrag – Am Beispiel des Kommunalverfas-
 sungsgesetzes Sachsen-Anhalt,** in: apf, 7-8/2017, S. 221-223.

Weiß, Jens-Oliver (2017):
**Projektgruppe „Betriebswirtschaft“ des Bayerischen Innova-
 tionsrings: Leitfaden zur zielorientierten Steuerung und zum
 strategischen Management. Teil I - Leitfaden,** herausgegeben
 vom Bayerischen Landkreistag, München 2017.

Weiß, Jens-Oliver (2017):
**Projektgruppe „Betriebswirtschaft“ des Bayerischen Innova-
 tionsrings: Leitfaden zur zielorientierten Steuerung und zum
 strategischen Management. Teil II - Praxisbeispiele,** herausge-
 geben vom Bayerischen Landkreistag, München 2017.

Neuer berufsbegleitender Master-Studiengang „Wirtschaftsförderung“ an der Hochschule Harz

Ab dem Sommersemester 2017/2018 bietet der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz erstmals einen berufsbegleitenden Master-Studiengang „Wirtschaftsförderung“ an.

Seit der Umstellung im Zuge der Bologna-Reform 2010 verfügt der Fachbereich über ein erfolgreiches, berufsbegleitendes Master-Programm. Auf Basis der Erfahrungen mit diesem Angebot hat der Fachbereich Verwaltungswissenschaften den neuen Master-Studiengang „Wirtschaftsförderung“ konzipiert, der an ein vorhergehendes Studium an einer Hochschule oder Berufsakademie mit einem verwaltungswissenschaftlichen, betriebswirtschaftlichen oder soziologischen Schwerpunkt anschließt. Es sind mindestens 12 Monate berufspraktische Erfahrung in einer öffentlichen Verwaltung, einer Einrichtung des öffentlichen Sektors oder einer Institution der Wirtschaftsförderung nachzuweisen. Sofern der erste berufsqualifizierende Studienabschluss keinen der genannten Schwerpunkte aufweist, können zusätzliche berufspraktische Erfahrungen oder andere Qualifikationen berücksichtigt werden.

Das Masterstudium wurde nach den Erfordernissen der kommunalen Wirtschaftsförderung und in enger Kooperation mit Partnern aus der Praxis entwickelt. In einem modularen Aufbau werden Grundlagen-, Methoden- und Schlüsselkompetenzen vermittelt. Lernprozesse und Lernerfolge werden im Wechsel von Selbstlern- und Präsenzphasen ständig reflektiert und kontrolliert. Der berufsbegleitende Master-Studiengang „Wirtschaftsförderung“ eröffnet den AbsolventInnen durch das breite Spektrum der Lehrinhalte und den Erwerb bzw. die Weiterentwicklung von Schlüsselqualifikationen vielfältige Entwicklungschancen in Ihrem Tätigkeitsbereich. Nach der Regelstudienzeit von vier Semestern wird der akademische Grad Master of Art (M.A.) verliehen.

Losgelöst von dem Konzept des Studienganges können einzelne Semester als Zertifikatskurs gebucht werden. Weitere Informationen zu den Zertifikatskursen und dem berufsbegleitenden Masterstudiengang finden Sie unter <https://www.hs-harz.de/berufsbegleitender-zertifikatskurs-wirtschaftsfoerderung/>.

Kontakt:

Hochschule Harz
Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Operative Koordination:
Katharina Engemann, B.A.
Domplatz 16, 38820 Halberstadt
Telefon: 03943 659-446
Telefax: 03943 6595-5446
E-Mail: kengemann@hs-harz.de
www.hs-harz.de/berufsbegleitender-zertifikatskurs-wirtschaftsfoerderung/

Praxisreport

Zeitschrift des Fachbereichs
Verwaltungswissenschaften der
Hochschule Harz

Herausgeber

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

Domplatz 16
38820 Halberstadt
Telefon: 3943 659-400
Telefax: 3943 659-499
E-Mail: dekan.vw@hs-harz.de
www.hs-harz.de

Redaktion

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

Ausgabe 2/2017

erscheint halbjährlich

Layout

CDLX/Codeluxe, Berlin

Umsetzung/Druck

KOCH-DRUCK, Halberstadt

Online-ISSN 2566-7785

Print-ISSN 2566-6487

Auflage

2.500 Exemplare

© 2017

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