



## AM BEISPIEL VON ANSTOSSFUNKTION, VERLEGUNG DES KREISSITZES UND KONNEXITÄTSBEZOGENEM MEHRBELASTUNGS AUSGLEICH – ANMERKUNGEN ZUR WISSENSCHAFTLICHEN MITARBEIT IN EINER ÖFFENTLICH-RECHTLICH SPEZIALISIERTEN ANWALTSPRAXIS

DR. MAXIMILIAN DOMBERT UND WISS. MIT. FLORIAN PENSKI\*

### A. EINLEITUNG

Ist von wissenschaftlicher Mitarbeit die Rede, denken Studierende meistens an eine Tätigkeit am Lehrstuhl während des Studiums oder der Promotion. Die wissenschaftliche Mitarbeit ist jedoch auch außerhalb der Hochschulen fester Bestandteil des juristischen Berufsfeldes – ob an Gerichten, im Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages oder eben auch in Rechtsanwaltskanzleien.

Um letztere soll es hier gehen. Dabei ist die wissenschaftliche Mitarbeit in einer Anwaltspraxis, insbesondere in einer auf das Öffentliche Recht spezialisierten Kanzlei, auch und gerade aus der Studierendensicht mehr als die schlichte Zuarbeit für einen Rechtsanwalt. Sie geht weit darüber hinaus und sollte von demjenigen, der bisher vielleicht lediglich die Mitarbeit an einem Lehrstuhl im Blick hatte, nicht außer Acht gelassen werden: Praktische Einblicke in den Arbeitsalltag einer Anwaltskanzlei erhalten, praxistauglichen Umgang mit Rechtsprechung und Literatur zu komplexen Rechtsfragen erlernen und praxisgerechtes Formulieren üben, sind nur ein paar der Vorteile, die die wissenschaftliche Mitarbeit für die Ausbildung angehender Volljuristen mit sich bringt. Ein weiterer

Vorteil ist einer, der in beiden juristischen Examina nicht zu unterschätzen ist. Denn – um es mit den Worten Forrest Gumps zu sagen – „*Das Leben ist wie eine Schachtel Pralinen – man weiß nie, was man kriegt.*“ Angesprochen ist der berühmt-berüchtigte Umgang mit dem unbekanntem Sachverhalt und vor allem der unbekanntem Rechtsfrage.

### B. DIE ARBEIT DES WISSENSCHAFTLICHEN MITARBEITERS

Die Aufgabenfelder des wissenschaftlichen Mitarbeiters sind vielfältig und ändern sich mit der Dauer der Tätigkeit. Anhand einiger ausgewählter Beispiele soll nachfolgend ein Überblick über die wissenschaftliche Arbeit in einer Rechtsanwaltskanzlei gegeben werden.

#### I. Das Wichtigste zuerst – Der unbekanntem Sachverhalt

Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Tätigkeit steht der Sachverhalt, der Auslöser für die Mandatierung des Rechtsanwaltes ist. Für den Anwalt und seinen wissenschaftlichen Mitarbeiter geht es in einem ersten Schritt darum, den maßgeblichen Sachverhalt zu ermitteln. Für den Studierenden scheint dies banal zu sein. In der Klausur wird ihm die Ermittlung des Sachverhalts abgenommen. In der Praxis geht es aber nur im seltenen Ausnahmefall darum, einen komplizierten Meinungsstreit zu lösen, durch den das Bundesverwaltungsgericht gar noch seine ständige Rechtsprechung ändert. Schon

---

\* Dr. Maximilian Dombert ist Rechtsanwalt bei DOMBERT RECHTSANWÄLTE in Potsdam. Florian Penski ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter und promoviert aktuell zum Informationszugangrecht und Datenschutz an der Universität Potsdam.

die alten Römer haben die Maxime betont: „*Da mihi factum, dabo tibi ius*“ – Gib mir die Tatsachen, ich werde dir das daraus folgende Recht geben. Dies ist auch heute nicht anders. Aufgabe des Rechtsanwalts ist es daher, im Interesse seines Mandanten die Tatsachen herauszuarbeiten, die das Gericht zur Grundlage seiner Entscheidung machen soll. Bildlich gesprochen: Aufgabe des Anwaltes ist es, durch Gedankenführung und Formulierung den „Scheinwerfer“ so auf die für den Mandanten günstigen Aspekte des Sachverhalts zu lenken, dass im Streitfall das Gericht der rechtlichen Würdigung des Anwaltes folgt. An der Erarbeitung des Sachverhalts kann der wissenschaftliche Mitarbeiter mitwirken.

Doch nicht nur in im Prozess ist der Sachverhalt maßgeblich. Gerade in einer Anwaltskanzlei mit hohem Spezialisierungsgrad machen Gutachteraufträge einen nicht unwesentlichen Teil der Anwaltstätigkeit aus. Auch hier kommt es entscheidend auf den Sachverhalt an. Ist eine Rechtsfrage gutachterlich zu untersuchen, wird daher der zu der Beauftragung führende Sachverhalt dem Gutachten vorangestellt. Vom Sachverhalt hängt nicht nur das juristische Ergebnis des Gutachtens ab, der Sachverhaltsdarstellung lässt sich auch entnehmen, welchen Inhalt und Umfang der Prüfauftrag an den Anwalt hat.

Für die Ausbildung des angehenden Juristen ist die Sachverhaltsermittlung – sei es aus der Besprechung des Anwalts mit dem Mandanten, sei es aus Mandantenunterlagen – nicht zu unterschätzen. Spätestens in den Referendarklausuren wird verlangt, aus einer „zusammengewürfelten“ Akte die rechtlich relevanten Informationen zu filtern.

## II. Die Anstoßfunktion der öffentlichen Bekanntmachung – Unterstützung durch Recherche

In öffentlich-rechtlichen Mandaten liegt es häufig so, dass der Rechtsanwalt nicht nur in Bezug auf eine konkrete – einzelne – Rechtsfrage berät, sondern teilweise über mehrere Jahre ein Verwaltungsverfahren gegenüber einer Behörde begleitet. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn es um die Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein Investitionsvorhaben oder die immissionsschutz- oder abfallrechtliche Genehmigung einer Industrieanlage oder Abfalldeponie geht. An solchen Verfahren sind naturgemäß viele Menschen beteiligt und interessiert: Fachbehörden, Nachbarn, Naturschutzverbände oder Journalisten beteiligen sich oder beobachten den Verfahrensverlauf. Viele Probleme kommen in der Praxis tatsächlich erst dadurch auf, dass eine Vielzahl von Menschen beteiligt ist, die ihre Meinungen und Ideen einbringen oder Kritik äußern. Rechtsfragen stellen sich. Grenzen

sind auszuloten. Ist das geplante Vorhaben mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar? Hier setzt die wissenschaftliche Zuarbeit an. Rechtsprechung und Literatur sind auszuwerten, der Meinungsstand ist zu erfassen und so darzustellen, dass der verantwortliche Rechtsanwalt eine Grundlage für seine Stellungnahme gegenüber Behörden, Kritikern oder der Öffentlichkeit hat. Die Erkenntnisse sind zur Verwertung in Schriftsätzen oder einem Gutachten vorzubereiten. So wird die Grundlage für die Bearbeitung durch den Rechtsanwalt geschaffen.

Das nachstehende Beispiel soll dies deutlich machen:

Bekanntlich sind die Entwürfe von Bauleitplänen für eine angemessene Frist, in der Regel einen Monat, auszulegen (§ 3 Abs. 2 S. 1 BauGB). Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche zuvor ortsüblich bekannt zu machen (§ 3 Abs. 2 S. 2 HS. 2 BauGB). Der Bekanntmachungstext muss neben dem Ort und der Dauer der Auslegung insbesondere das Planungsgebiet bezeichnen. Dies folgt aus der sog. Anstoßfunktion<sup>1</sup> der öffentlichen Bekanntmachung. Sie muss derart erfolgen, dass dem an der Bauleitplanung interessierten Bürger sein Interesse an Informationen und Beteiligung bewusst gemacht wird.<sup>2</sup> Der Bürger soll hierdurch dazu ermuntert und aufgefordert werden, mit Anregungen und Bedenken zur gemeindlichen Planung beizutragen.

Im konkreten Fall wollte die planaufstellende Gemeinde im Bekanntmachungstext für die Bezeichnung des Plangebiets auf eine zugleich abgedruckte Karte verwiesen, auf der das Gebiet eingezeichnet war. Die von der Gemeinde vorgesehene Bekanntmachung war mit „Bebauungsplan Biogasanlage“ und dem Namen der planenden Gemeinde überschrieben. Im Übrigen waren die Hauptverkehrsstraßen der Gemeinde erkennbar und bezeichnet.

Der zukünftige Anlagenbetreiber stellte dem ihn beratenden Anwalt die Frage, ob die vorgesehene Bezeichnung im Bekanntmachungstext ausreichend war. Dies war durchaus kein kleinlicher Formalismus. Wird die Öffentlichkeit nicht hinreichend informiert, und damit nicht ordnungsgemäß beteiligt, ist dies ein Verfahrensfehler, der zur Unwirksamkeit des Bebauungsplanes führen kann. Dies wollten der Investor und die Gemeinde natürlich vermeiden. Die Frage allerdings, welche Anforderungen an die Kennzeichnung des Plangebietes zu stellen sind, beantwortet das Gesetz

<sup>1</sup> Zu dieser Begrifflichkeit BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 – IV C 9.77 –, juris, Rn. 25 = NJW 1978, 2564 ff. m. Anm. Redeker.

<sup>2</sup> St Rspr. BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 – IV C 9.77 –, juris, Rn. 24 ff.; Urt. v. 18.07.2013 – 4 CN 3/12 –, juris, Rn. 19 m.w.N.; s.a. Korbmacher, in: Brügelmann, BauGB, 109. Lfg. Januar 2019, § 3 Rn. 58.



nicht. Dem wissenschaftlichen Mitarbeiter wurde die Aufgabe übertragen, den Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur zu ermitteln. Das Ergebnis war nicht überraschend und kommt in der Praxis nahezu tagtäglich vor: Ob die Vorhabenbenennung und der Verweis auf eine Karte eine ausreichende Kennzeichnung des Vorhabens darstellen und die angestrebte „Anstoßwirkung“ schaffen, ist bisher weder von der Rechtsprechung noch von der Literatur beantwortet worden.<sup>3</sup> Im konkreten Fall musste man ungeachtet dessen zu dem Ergebnis kommen, dass der Verweis auf die Karte im Bekanntmachungstext rechtlich zulässig war. Durch die Einzeichnung des Plangebiets und die Bezeichnung der Hauptverkehrsstraßen konnte der Bürger ohne weiteres erkennen, wo das Vorhaben geplant war. Zudem wurde durch die Benennung des Vorhabens in der Überschrift die Besonderheit für vorhabenbezogene Bebauungspläne beachtet. Ausschlaggebende Bedeutung für diese Beurteilung hatte die Faustregel, dass die Prägnanz der Beschreibung wichtiger ist als die Exaktheit.<sup>4</sup> Ausreichend ist etwa eine ortsbekannte geographische Bezeichnung.<sup>5</sup> Die Angabe von bloßer Flurstücks- und Planungsnummern reicht demgegenüber nicht. Dem Bürger sagen derartige Bezeichnungen nichts, die angestrebte Anstoßfunktion wird hierdurch verfehlt.<sup>6</sup>

Für den Rechtsanwalt ist die wissenschaftliche Mitarbeit in solchen Fällen eine große Hilfe. Die Grundsätze zu den Formerfordernissen der öffentlichen Bekanntmachung sind ihm geläufig und das Ergebnis vielleicht von vornherein klar. Die Erarbeitung des Meinungsstandes und die Sichtung einschlägiger Fundstellen und Nachweise ist aber trotzdem unabdingbar. Die Überzeugungskraft anwaltlicher Ausführungen hängt nicht nur, aber auch von der differenzierten Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur ab. Die Zusammenarbeit mit dem Mitarbeiter entlastet zum einen, gibt dem wissenschaftlichen Mitarbeiter aber gleichzeitig die Gelegenheit, sich ausführlich und vertieft mit grundlegenden Fragestellungen des öffentlichen Rechts zu befassen: Nicht auszuschließen, dass gerade eine solche Problemlage Gegenstand der mündlichen Prüfung im ersten oder zweiten Examen ist.

<sup>3</sup> Krumb, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PraxK BauGB/BauNVO, 3. Aufl. 2018, § 3 BauGB Rn. 27 nennt den Abdruck einer Karte als eine Möglichkeit, die ggf. mit einer näheren Bezeichnung zu verbinden ist.

<sup>4</sup> BVerwG, NJW 1985, 1570 (1571); Korbmacher, in: Brügelmann, BauGB, 109. Lfg. Januar 2019, § 3 Rn. 60.

<sup>5</sup> Schink, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 44. Ed., § 3 Rn. 87; vgl. a. Jeromin, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, BauGB, 4. Aufl. 2018, § 3 Rn. 13.

<sup>6</sup> BVerwG, NJW 1985, 1570 (1571); Krautzberger, in: EZBK, 131. EL Oktober 2018, § 3 Rn. 48.

### III. Die faktische Verlegung eines Kreissitzes – Mitarbeit beim Verfassen von Rechtsgutachten

Die Tätigkeit des Rechtsanwalts führt nicht automatisch vor Gericht. Insbesondere wenn größere Vorhaben in Planung stehen, werden zur Bewertung des Vorgehens oftmals vorab Rechtsgutachten eingeholt. Diese können aus der „klassischen“ Prüfung einer Rechtsfrage bestehen und bis hin zu einer umfangreichen Machbarkeitsstudie reichen. Hier kommt es nicht selten vor, dass der Anwalt Fragen begutachten und letztlich beantworten soll, die sich so noch nicht gestellt haben. Mit der Begutachtung wird oft juristisches Neuland betreten. Die Bedeutung wissenschaftlicher Mitarbeit in Fällen, in denen es an unmittelbar einschlägiger Rechtsprechung und Literatur fehlt, ist evident: Hier gilt es, vergleichbare Entscheidungen und Meinungsstände aus benachbarten Rechtsgebieten zu ermitteln, die zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage herangezogen werden können.

So lag es, als in einem großflächigen Landkreis die Frage aufkam, ob es nicht im Interesse der Bürger des Landkreises sei, wenn die Kreisverwaltung ihre Verwaltungsgebäude in der vom Landtag bestimmten, am Rande des Landkreises liegenden Kreisstadt aufgabe und in einer zentraler gelegenen Gemeinde für die überwiegende Zahl der Verwaltungsmitarbeiter ein neues Verwaltungsgebäude errichtet werde. Die Absicht, in der vom Landtag bestimmten Kreisstadt nur noch das Büro des Landrates und den Sitzungssaal des Kreistages zu belassen, stieß auf den geharnischten Protest der Kreisstadt. Sie sah in diesem Plan eine Umgehung des Gesetzgebers, der gesetzlich sie zur „Kreisstadt“ bestimmt habe: Von einer „Kreisstadt“ könne keine Rede mehr sein, wenn die meisten Ämter der Verwaltung in einer anderen Gemeinde angesiedelt seien, die Vorhaltung allein des Landratsbüros und eines Sitzungssaales in ihren Stadtmauern reiche zur Begründung eines „Kreissitzes“ nicht aus. Sie bat um Prüfung, ob das beabsichtigte Vorgehen des Kreises rechtlich einwandfrei sei – Anlass für eine umfangreiche juristische Bewertung und die Einbeziehung des wissenschaftlichen Mitarbeiters. Schnell war klar, dass Rechtsprechung zu dieser Frage nicht vorlag, und auch die Literatur sich dieser Frage bisher nicht angenommen hatte.

In der Bewertung des Anwaltes war davon auszugehen, dass nach kommunalrechtlicher Vorgabe der Kreissitz durch Gesetz bestimmt wird. Dies hat seinen guten Grund. Die Frage, in welcher Stadt der Landkreis seinen Sitz hat, ist von erheblicher wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und auch politischer

Bedeutung.<sup>7</sup> Mit der Bestimmung des Kreissitzes und der damit verbundenen Verwaltungskonzentration sind oft auch Bevölkerungszunahme, Kaufkraft, und Steuereinnahmen verbunden.<sup>8</sup> Wenn der Gesetzgeber daher eine Stadt zum Kreissitz bestimmt, ist damit gewollt, dass der Landkreis in dieser Stadt maßgeblich seine Verwaltungsgeschäfte erledigt.<sup>9</sup> Der Kreissitz ist also derjenige Ort, an dem das (Haupt-)Verwaltungsgebäude des Landkreises besteht und der Hauptanteil der Verwaltungstätigkeit erbracht wird.<sup>10</sup> Allein das Vorhandensein einer Verwaltungszwecken dienenden Immobilie reicht zur Annahme eines Kreissitzes nicht aus. Die Diskussionen im Landkreis beachteten dies nicht hinreichend. Rechtlich konnte daher kaum ein Zweifel daran bestehen, dass das Vorhaben des Kreistags rechtswidrig war, weil es auf Umgehung des gesetzgeberischen Willens hinauslief.

Die Formulierung dieses Standpunktes ist das eine, seine Umsetzung aber das andere. Dementsprechend war im Gutachten des Rechtsanwaltes auch auf die Frage einzugehen, welche Möglichkeiten des Rechtsschutzes einer Kreisstadt zur Verfügung stehen, um ihren Status zu schützen. Der Befund war ernüchternd. Ein Blick in die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zeigt, dass eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) in diesen Fällen fast einhellig abgelehnt wird.<sup>11</sup> Die Frage, ob der Kreissitzgemeinde aus den kommunalrechtlichen Vorschriften mit Blick auf die Entscheidung des Gesetzgebers ein subjektives Recht erwächst, das gegebenenfalls in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren gesichert werden kann (§ 123 VwGO), hat die Verwaltungsgerichte bislang nicht beschäftigt. Ausarbeitungen in der Literatur fehlen. Es kam an dieser Stelle mithin auf die rechtliche Argumentation an: Soweit die Anerkennung eines subjektiven Rechts üblicherweise vom Vorliegen eines Rechtssatzes abhängt, der nicht nur im öffentlichen Interesse erlassen wurde, sondern – zumindest auch – dem Schutz der Interessen des Einzelnen zu dienen bestimmt ist<sup>12</sup>, hat der Gesetzgeber bei

der Bestimmung des Kreissitzes eine Entscheidung unter Abwägung der Allgemeininteressen, aber auch der individuellen Entwicklung der Gemeinde zu treffen.<sup>13</sup> Ob diese Argumentation die Verwaltungsgerichte überzeugt hätte, war gleichwohl nicht sicher. Hierauf wies der Anwalt seine Mandantin in seinem Gutachten hin. Vielleicht mag dies dazu beigetragen haben, dass die Stadt ihre Position in den kommunalen Debatten umso deutlicher geltend machte – und tatsächlich einen einigermaßen praktikablen Kompromiss erreichte.

#### IV. Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip – Unterstützung bei der Ausarbeitung von Schriftsätzen

Schließlich wird der Mitarbeiter in ein Arbeitsfeld mit einbezogen, das am ehesten mit dem Rechtsanwalt verbunden wird: Das Abfassen von Schriftsätzen im gerichtlichen Verfahren. Da dies besondere Anforderungen mit sich bringt, dauert es, da der wissenschaftliche Mitarbeiter erst über eine gewisse Erfahrung verfügen muss, ehe ihn der Rechtsanwalt mit hinzuzieht. Die Prozessführung des Anwaltes vereint die zuvor beschriebenen Bereiche der wissenschaftlichen Zuarbeit. Zunächst wird der Sachverhalt – ggf. nach einem gemeinsamen Termin mit dem Mandanten – geklärt, daraufhin der Meinungsstand ermittelt und anschließend auf den maßgeblichen Sachverhalt angewandt. Die Besonderheit eines Schriftsatzes liegt in der sprachlichen Zusammenführung dieser Schritte. Dem Gericht wird nicht einfach die gutachterliche Prüfung vorgesetzt; seitenlange, lehrbuchartige rechtliche Ausführungen verbieten sich insoweit. Das Gericht kennt das Recht – *iura novit curia*. Die Aufgabe des Rechtsanwalts ist es, dem Gericht darzulegen, dass der zugrunde zu legende Sachverhalt nur eine richtige Anwendung des Rechts zulässt; dies wiederum lässt die Unterstützung durch einen wissenschaftlichen Mitarbeiter gerade bei umfangreichen Sachverhalten sinnvoll sein.

Anschauungsbeispiel ist ein Fall, der verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Es geht um die Umsetzung des sog. Bundesteilhabegesetzes<sup>14</sup> durch die Bundesländer. Mit dem BTHG sollen Menschen mit Behinderungen stärker als bisher integriert und ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht werden. Es ist Aufgabe der Länder, die Maßgaben des Bundesrechts umzusetzen (Art. 85 GG). Für die zur Umsetzung zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte schafft dies einen erheblichen

<sup>7</sup> Muth, in: Potsdamer Kommentar, BbgKVerf, 56. AL September 2015, § 125 Rn. 6; für Sachsen Baumann, Handlungsstrategien, 2005, S. 144 ff.

<sup>8</sup> Baumann, Handlungsstrategien, 2005, S. 257 ff.

<sup>9</sup> Muth, in: Potsdamer Kommentar, BbgKVerf, 56. AL September 2015, § 125 Rn. 6; Obermann, in: Schumacher, BbgKVerf, Stand: Juni 2014, § 125 S. 2; Vogelsang/Lübking/Ulbrich, Kommunale Selbstverwaltung, 3. Aufl. 2005, Rn. 127.

<sup>10</sup> Ipsen, Niedersächsisches kommunalverfassungsrecht, 2011, § 21 Rn. 1.

<sup>11</sup> VerfGH Thür, Urt. v. 23.05.1996 – 12/95 –, juris, LS. 2a; BayVerfGH, Entsch. v. 23.01.1976 – Vf. 15-VII-73 –, juris, LS. 2; m.w.N. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 85. EL November 2018, Art. 28 Rn. 170 f.

<sup>12</sup> BVerwGE 1, 83; 27, 31 f.; BVerfGE 27, 307; Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 42 Rn. 56; Masing, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/

Vofßkuhle, GrVwR, Band I, 2. Aufl. 2012, § 7 Rn. 106.

<sup>13</sup> Hierzu näher SächsVerfGH, Urt. v. 29.05.2009 – Vf 79-II-08 –, juris, Rn. 345 ff.

<sup>14</sup> Gesetz vom 23.12.2016 (BGBl. I, S. 3233), im Folgenden: BTHG.

## \* [ ANMERKUNGEN ZUR WISSENSCHAFTLICHEN MITARBEIT IN EINER ÖFFENTLICH-RECHTLICH SPEZIALISIERTEN ANWALTSPRAXIS

Kostenaufwand. Sie benötigen mehr und vor allem hochqualifiziertes Personal – das kostet Geld, das vom Land aufzubringen ist.

Angesprochen ist damit das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip. Dieses sieht vor, dass ein Land, soweit es die Kommunen zur Wahrnehmung landeseigener öffentlicher Aufgaben verpflichtet, eine Bestimmung über die Deckung der Kosten zu treffen hat. Führen die Aufgaben zu einer Mehrbelastung, so ist hierfür ein entsprechender, das heißt vollständiger<sup>15</sup> finanzieller Ausgleich zu schaffen (sog. striktes Konnexitätsprinzip). Das Konnexitätsprinzip dient in erster Linie dem Schutz der Selbstverwaltung der kommunalen Aufgabenträger.<sup>16</sup> Durch die Kostentragungslast des Landes soll verhindert werden, dass der finanzielle Spielraum der Kommunen für Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt, gar ausgehöhlt wird.<sup>17</sup> Nach dem Bundesverfassungsgericht und im Anschluss an die einhellige Rechtsprechung muss die Kostenregelung nicht in dem Gesetz erfolgen, mit dem die Aufgabenübertragung stattfindet.<sup>18</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Gesetzgeber mit dem Kostenausgleich auf Gutdünken zuwarten kann. Er hat vielmehr einen engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zu wahren.<sup>19</sup> Es besteht daher die Verpflichtung – auf Grundlage von realistischen Annahmen – vor Übertragung der Aufgabe eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen.<sup>20</sup> Die Verfassung enthält insoweit die Entscheidung für einen vorherigen Ausgleich und keine „Vorschusspflicht“ der kommunalen Träger. Im konkreten – mandatsauslösenden – Fall sah das Land keinen Anlass, sich rechtzeitig mit den Kosten zu beschäftigen, die auf die Landkreise durch das neue Gesetz zukamen. Ein in der Verfassung vorgesehener

Kostenausgleich fehlt bis heute: Anlass, eine öffentlich-rechtlich spezialisierte Praxis damit zu beauftragen, kommunale Verfassungsbeschwerde gegen die unzureichenden Landesregelungen zu erheben.

Schwerpunkt der Bearbeitung des Anwaltes war nicht allein, die Benennung und Formulierung des verfassungsrechtlichen Rahmens – ihn kennt das Verfassungsgericht. Was es jedoch nicht kennt, sind die praktischen Auswirkungen des angegriffenen Landesgesetzes. Es weiß nicht, welche Aufgabe übertragen wurde, welche Kosten hierdurch beim Beschwerde führenden Landkreis entstehen<sup>21</sup> und ob hierfür ein finanzieller Ausgleich geschaffen wurde. Mutmaßlich unbekannt ist dem Gericht auch, dass dem Landesgesetzgeber seit Inkrafttreten des BTHG und bis zur Aufgabenübertragung ein Zeitraum von über einem Jahr zur Verfügung stand und dieser bis zur Übertragung der Aufgabe keinerlei Anstrengungen unternommen hat, für einen Ausgleich der Mehrbelastung bei den Kommunen zu sorgen. Noch wichtiger: Der Gesetzentwurf des Landes wurde in öffentlicher Anhörung beraten und schon dort wurden Einwände zu den Mehrkosten erhoben. Das muss das Gericht natürlich wissen.

Die eingangs aufgestellte These bewahrheitet sich schnell. Aus den rechtlichen Anforderungen des Konnexitätsprinzips mag kaum „Honig gesaugt“ werden können. Doch kann dem Gericht anhand des Sachverhalts vor Augen geführt werden, dass das Land ebendiese Anforderungen verkannt hat und somit seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nicht nachgekommen ist.

Der wissenschaftliche Mitarbeiter erfährt hier aus erster Hand, wie der gerichtlich tätige Anwalt arbeitet. Durch Besprechungen und Fassungsvergleiche mit dem Anwalt findet eine praxisbezogene Ausbildung statt. Insoweit bereitet die Arbeit in diesem Bereich bereits auf die Anwaltsstation im Referendariat vor. Nicht zu unterschätzen ist ein weiteres Handwerkszeug, das im weiteren juristischen Leben unabdingbar ist: praxisgerechtes Formulieren. Der Sprach- und Schreibstil eines Juristen ist sein Aushängeschild. Im Studium wird diese Fertigkeit – bedingt durch den gedanklich stark vorstrukturierten Aufbau des Gutachtenstils – nur am Rande gefördert.

### C. CONCLUSIO – EINE PERSÖNLICHE ANMERKUNG

Die wissenschaftliche Mitarbeit in einer Anwaltspraxis bietet für Studierende vielfältige Vorteile. Mit unbekanntem Sachverhalten und

<sup>15</sup> Lieber/Iwers/Ernst, PdK A 3 Br, Art. 97 LVerf Bbg Anm. 8.3; LVerfG Bbg, Urt. v. 14.02.2002 – 17/01 –, juris, Rn. 53.

<sup>16</sup> LVerfG Bbg, NVwZ-RR 1999, 90 (92).

<sup>17</sup> LVerfG Bbg, NVwZ-RR 1999, 90 (92); VerfGH NW, NVwZ-RR 2011, 41; Urt. v. 23.03.2010 – VerfGH 21/08 –, juris, Rn. 73; Dombert, LKV 2011, 353 (357).

<sup>18</sup> BVerfG, B. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00 – juris, Rn. 106; StGH BW, Urt. v. 05.10.1998 – 4/97 = NVwZ-RR 1999, 93 –, juris Rn. 40; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 03.05.2016 – OVG 12 A 1.13 –, juris, Rn. 28; der aufmerksame Leser fragt sich, weshalb hier das Bundesverfassungsgericht entschieden hat. Grund dafür ist, dass das Land Schleswig-Holstein erst seit dem 01.05.2008 eine eigene Landesverfassungsgerichtsbarkeit hat. Zuvor hat das Bundesverfassungsgericht diese Aufgabe erfüllt.

<sup>19</sup> Vgl. m.w.N. Meffert, PdK RhPf A-7, Konnexitätsausführungsgesetz RhPf, Februar 2018, § 2 Nr. 4.; In der Regel findet die Bestimmung im folgenden Finanzausgleichsgesetz des Landes statt.

<sup>20</sup> LVerfG Bbg, Urt. v. 14.02.2002 – 17/01 –, juris, Rn. 54 ff.; Urt. v. 30.04.2013 – 49/11 –, juris, Rn. 85 ff.; Meffert, PdK RhPf A-7, Konnexitätsausführungsgesetz RhPf, Februar 2018, § 2 Nr. 4.; ausf. Oebbecke, in: Bunzel/Hanke, „Wer zahlt die Zeche? Das Konnexitätsprinzip – richtig angewandt, 2011, 63 (65 ff.).

<sup>21</sup> Die Darlegungslast für die Mehrbelastung trägt in der kommunalen Verfassungsbeschwerde die Kommune, vgl. etwa LVerfG M-V, Urt. v. 20.12.2012 – 13/11 – S. 19 f.; LVerfG Bbg B. v. 28.05.2009 – 68/07 –, juris.



Rechtsgebieten umzugehen lernen, zahlt sich aus, wenn in der Klausur der berühmte „unbekannte Fall“ zur Aufgabe wird und nicht der Klassiker der BGH-Rechtsprechung. Erste praktische Erfahrungen zu machen, hilft nicht nur bei der späteren Berufswahl. Es kann auch im Referendariat einen Vorsprung bedeuten, wenn man bei der Bearbeitung eines Widerspruchsbescheides nicht zum ersten Mal unterstützt und ein Mandantenschreiben nicht zum ersten Mal zu Gesicht bekommt. Der Vorteil, den wissenschaftliche Mitarbeit für das Anfertigen einer Promotion haben kann, ist ebenfalls nicht zu unterschätzen. Im Vordergrund steht hier natürlich der souveräne Umgang mit wissenschaftlicher Methodik. Rechtsprechung und Literatur – mithin gesamte Meinungsstände – effektiv erfassen und auf unbekannte Fragen anwenden zu können, um so Erkenntnisse zu gewinnen, sind Fähigkeiten, die sich im Rahmen einer Promotion als hilfreich erweisen. Und wenn dann der Berufseinstieg vor der Tür steht und er in die anwaltliche Praxis führen soll, lehnt man sich wohl kaum zu weit aus dem Fenster, wenn man sagt, dass eben jenes in vielen Fällen schon durch die wissenschaftliche Mitarbeit in einer Kanzlei aufgestoßen wurde.

