

Der Beamte – und mithin auch der Kl. – kann die Einhaltung der Vorschriften des Nebentätigkeitsrechts, soweit sie die Versagung einer Nebentätigkeitsgenehmigung gebieten, nicht als eigenes Recht geltend machen. Die Regelungen über eine gebotene Versagung einer Nebentätigkeitsgenehmigung – hier § 73 II 2 Nr. 3 NdsBG i. d. F. vom 11. 12. 1985 (NdsGVBl S. 493), der mit § 42 II 2 Nr. 3 BRRG wortgleich ist – dienen schon ihrem Wortlaut nach nur den dort genannten dienstlichen Interessen.

Grundlage und Rechtfertigung für die Einschränkung von Nebentätigkeiten, die der Beamte aufgrund des ihm mit dem Dienstherrn verbindenden besonderen Dienst- und Treueverhältnisses hinzunehmen hat, ist der seit jeher das Beamtenrecht bestimmende Grundsatz, daß sich der Beamte mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen hat (§ 36 S. 1 BRRG, § 62 NdsBG). Es geht also um die Pflicht des Beamten, sich ganz für den Dienstherrn einzusetzen und diesem, grundsätzlich auf Lebenszeit, seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen – allerdings im allgemeinen nur nach Maßgabe der Arbeitszeitvorschriften (vgl. *BVerwGE* 60, 254 [256]); dieser Pflicht steht als Korrelat die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn gegenüber (vgl. *BVerfGE* 55, 207 [236f.] = NJW 1981, 971 m. w. Nachw.). Das bedeutet einerseits insbesondere, daß das Interesse des Dienstherrn und der Allgemeinheit an einer vollwertigen, nicht durch anderweitige Verausgabung der Arbeitskraft beeinträchtigten Dienstleistung des Beamten geschützt wird. Auf der anderen Seite wird ebenso das Interesse des Dienstherrn und der Allgemeinheit daran geschützt, daß der Beamte sein Amt pflichtgemäß unparteiisch, unbefangenen und in ungeteilter Loyalität gegenüber dem Wohl der Allgemeinheit wahrnimmt und schon den Anschein möglicher Interessen- oder Loyalitätskonflikte vermeidet (vgl. *BVerwGE* 84, 299 [301f.] = NVwZ 1990, 766). Entsprechend dieser Zielsetzung des Gesetzes wird durch die Regelungen über eine gebotene Versagung einer Nebentätigkeitsgenehmigung nur das Interesse des Dienstherrn und der Allgemeinheit und nicht das des einzelnen Beamten geschützt. Sind aber seine Interessen durch diese Regelungen über eine gebotene Versagung einer Nebentätigkeitsgenehmigung nicht geschützt, so kann er ihre Einhaltung auch nicht als eigenes Recht geltend machen.

Das Interesse des Beamten, nicht durch eine Bestellung zum Vormund belastet zu werden, wird – wie bei allen Bürgern – durch die einschlägigen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches geschützt, das heißt insbesondere durch die nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffende Auswahl des VormG gem. § 1779 BGB und die Ablehnungsgründe des § 1786 BGB. Den für die Überprüfung der Entscheidung des VormG vorgesehenen Rechtsweg zu den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit hat der Kl. bereits beschritten.

Der Beamte bedarf auch nicht des Rechtsschutzes durch eine Feststellungsklage gegen den Dienstherrn, um bei Streit oder sonstiger Unklarheit Gewißheit zu haben, wie er sich pflichtgemäß zu verhalten hat. Er darf und muß eine Vormundschaft erst übernehmen, wenn ihm die zuständige Dienstbehörde die erforderliche Genehmigung – hier im öffentlichen Interesse – erteilt hat. Gem. § 73 I, § 74 Nr. 1 lit. a NdsBG, die im Einklang mit § 42 I 1 und 3 Nr. 1 lit. a BRRG stehen, bedarf der Beamte zur Übernahme einer Vormundschaft – soweit es sich nicht um Angehörige handelt – der vorherigen Genehmigung. Liegt diese nicht vor, so darf er sie – auch vorläufig – nicht übernehmen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 1785 i. V. mit § 1783 BGB. Gem. § 1785 BGB hat jeder Deutsche die Vormundschaft, für die er vom VormG ausgewählt wird, zu übernehmen, sofern nicht seiner Bestellung zum Vormund einer der in den §§ 1780 und 1784 BGB bestimmten Gründe entgegensteht. § 1784 I BGB führt in Übereinstimmung mit den beamtenrechtlichen Vorschriften aus, daß ein Beamter, der nach den Landesgesetzen einer besonderen Erlaubnis zur Übernahme einer Vormundschaft bedarf, nicht ohne die vorgeschriebene Erlaubnis zum Vormund bestellt werden soll. Nach § 1784 II BGB darf diese Erlaubnis nur versagt werden, wenn ein wichtiger dienstlicher Grund vorliegt.

Die Vorschrift des § 1784 II BGB berücksichtigt den Umstand, daß die Übernahme von Vormundschaften eine allgemeine Staatsbürgerpflicht ist. Was ein wichtiger dienstlicher Grund i. S. des § 1784 II BGB ist, kann nur anhand des beamtenrechtlichen Nebentätigkeitsrechts bestimmt werden. Wortlaut, Aufbau sowie Sinn und Zweck dieser Vorschrift ergeben keinen Anhaltspunkt, daß dieser unbestimmte Rechtsbegriff nicht im Rahmen des beam-

tenrechtlichen Nebentätigkeitsrechts ausgelegt werden soll. Mithin hätte die zuständige Dienstbehörde zu prüfen, ob der Versagungsgrund des § 73 II 2 Nr. 3 NdsBG – der mit § 42 II 2 Nr. 3 BRRG wortgleich ist – eingreift (vgl. dazu *BVerwG*, DokBer B 1990, 100 [ST 1]).

Daß die Beamten bei der Übernahme von Vormundschaften als einer allgemeinen Staatsbürgerpflicht mit Ausnahme der allein vom Dienstherrn zu berücksichtigenden wichtigen dienstlichen Interessen wie alle anderen Bürger herangezogen werden können, zeigt im Umkehrschluß auch die Regelung des § 21 S. 3 SG, der den Soldaten ein Ablehnungsrecht i. S. des § 1786 BGB ausdrücklich einräumt (vgl. *Erman/Holzhauser*, Handkomm. zum BGB, 8. Aufl. [1989], § 1784 Rdnr. 2; *Keymer/Kolbe/Braun*, Das NebentätigkeitsR in Bund und Ländern, § 21 SG).

Die Klagebefugnis läßt sich entgegen der Auffassung des Kl. auch nicht aus der Regelung des § 72 NdsBG herleiten, nach dem der Beamte verpflichtet ist, unter bestimmten Voraussetzungen auf Verlangen seines Dienstvorgesetzten eine Nebentätigkeit zu übernehmen und fortzuführen. Der Kl. ist nicht durch seinen Dienstvorgesetzten auf beamtenrechtlicher Grundlage in Anspruch genommen worden.

Hält der Beamte – wie hier der Kl. – die Voraussetzungen der Genehmigung nicht für erfüllt, so ist er lediglich nach § 63 S. 1 und 2 NdsBG – entsprechend § 55 BBG – berechtigt und verpflichtet, die Dienstbehörde hierauf hinzuweisen.

Anm. d. Schriftl.: Zur Berücksichtigung einer Nebentätigkeit in dienstlicher Beurteilung vgl. *OVG Koblenz*, NVwZ-RR 1993, 420.

b) Andere Verwaltungsgerichte

22. Wahlwerbesendungen im öffentlichen Rundfunk

GG Art. 31

Zum Anspruch von Parteien, während des Wahlkampfes Wahlwerbezeiten im öffentlichrechtlichen Rundfunk zur Verfügung gestellt zu bekommen. (Leitsatz der Redaktion)

VG Bremen, Beschl. v. 22. 3. 1995 – 2 V 35/95

Zum Sachverhalt: Die Ast. trat bei den Bürgerschaftswahlen am 14. 5. 1995 mit Kandidaten an. Sie machte am 10. 2. 1995 bei der Ag. einen Anspruch auf Gewährung von Sendezeiten im Hörfunk und Fernsehen zur Wahlwerbung geltend und bat um Bekanntgabe der von der Ag. zur Verfügung gestellten Wahlwerbeterminen für die Ast. bis zum 24. 2. 1995. Die Ag. teilte ihr daraufhin unter dem 24. 2. 1995 mit, daß ihr Direktorium entschieden habe, ebenso wie in den vergangenen Europa- und Bundestagswahlen auch zur Bürgerschaftswahl den Parteien keine Wahlwerbezeiten zur Verfügung zu stellen.

Den Antrag, die Ag. im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der Ast. Wahlwerbezeiten im 1. Programm von 4 x 2 ½ Minuten kurz vor 19.20 Uhr oder kurz nach 19.50 Uhr, montags, dienstags, mittwochs, donnerstags oder freitags vor der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 14. 5. 1995 zur Verfügung zu stellen, lehnte das VG ab.

Aus den Gründen: Das Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts – Radio Bremen – (Radio-Bremen-Gesetz-RBG) vom 22. 6. 1993 (BremGBl S. 197) räumt in Übereinstimmung mit der vorher geltenden Rechtslage nach dem Radio-Bremen-Gesetz vom 18. 6. 1979 (vgl. dazu *VG Bremen*, Beschl. v. 9. 9. 1991 – 2 V 207/91 und *OVG Bremen*, Beschl. v. 24. 9. 1991 – 1 B 54/91) den politischen Parteien keinen Anspruch auf die Vergabe von Sendezeiten für Wahlwerbung ein.

Aus dem Grundgesetz läßt sich ein solcher originärer Anspruch der politischen Parteien ebenfalls nicht herleiten (*BVerwG*, NJW 1991, 938 und *BVerfG*, NJW 1994, 40).

Auf einen durch den Gleichheitsgrundsatz vermittelten verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einräumung von Sendezeiten kann sich die Ast. nicht berufen, da die Ag. für die Bürgerschaftswahl am 14. 5. 1995 für keine der an der Wahl teilnehmenden politischen Parteien Sendezeiten für Wahlwerbung zur Verfügung stellt. Die Ast. kann den geltend gemachten Vergabeanspruch auch nicht aus ihrem Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag auf Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung herleiten.

Der der Rundfunkanstalt zustehende Ermessensspielraum schließt grundsätzlich auch die Möglichkeit einer vollständigen Versagung von Sendezeiten für Wahlwerbung ein (*BVerwG*,

✓
20.02.97

NJW 1991, 938 [939]). Die bisherige Praxis der Ag., wie sie bei der Bürgerschaftswahl 1991 noch ausübte, führt entgegen der Auffassung der Ast. nicht zu einer Bindungswirkung dahingehend, diese Praxis nicht aus sachgerechten Erwägungen ändern zu können, zumal die Ast. sich auf Vertrauensschutz nicht berufen kann. Nachdem die Ag. die bevorstehende Änderung ihrer bisherigen Ermessenspraxis schon Ende 1993 publiziert hatte und schon bei den Europawahlen und den Bundestagswahlen 1994 keine Wahlwerbezeiten mehr gewährt hatte und die Ast. überdies selbst vorträgt, die Wahlwerbespots für die Bürgerschaftswahl 1995 erst noch produzieren zu müssen, hat sich die Ast. offenbar selbst bereits auf die geänderte Haltung der Ag. eingestellt und mußte sie sich jedenfalls darauf einstellen.

Für die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung der Ag. kommt es allerdings darauf an, ob sie auf sachgerechten Erwägungen beruht.

Die Ag. hat ihre Entscheidung, keine Sendezeiten für die politischen Parteien zur Wahlwerbung für die Bürgerschaftswahl im Mai 1995 zur Verfügung zu stellen, schriftsätzlich damit begründet, daß angesichts der geringer werdenden Wahlbeteiligung eine Motivierung der Wähler notwendig sei und daß in redaktionell gestalteten Sendungen ein erheblich höherer Informationsgehalt als in Wahlspots vermittelt werden könne. Die Ag. besitze nur knappe regionale Sendekapazitäten (montags bis freitags von 17.10 Uhr bis 17.13 Uhr und von 19.20 Uhr bis 19.49 Uhr), in denen sie Wahlwerbezeiten für politische Parteien vergeben könne. Diese knappen Kapazitäten wolle sie nutzen, um durch redaktionelle Spots zur Teilnahme an der Bürgerschaftswahl aufzurufen. Im regionalen Fernsehen werde sie ebenso wie im Hörfunk außerdem redaktionell über die Bürgerschaftswahl, die Parteien und ihren Wahlkampf berichten. Sie werde damit den Weg fortsetzen, den sie bereits bei den Europawahl und der Bundestagswahl 1994 mit einem überaus positiven Zuschauererfolg begonnen habe.

Diese Erwägungen sind sachgerecht und geeignet, die angegriffene Entscheidung zu rechtfertigen. Sie lassen einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot der Rundfunkanstalt nicht erkennen.

Soweit allerdings als Grund für die Entscheidung, den Parteien keine Sendezeiten für Wahlwerbung einzuräumen, auch die Erwägung genannt worden ist, Intendant und Direktorium wollten nicht an der Verbreitung von Wahlpropaganda extremistischer Parteien mitwirken (vgl. dazu Mitteilung v. 21. 9. 1994 betr.: „Wahlspotfreie Zone“ in TV-Curier v. 12. 10. 1994), verstößt eine solche Erwägung gegen den Anspruch der zur Wahl zugelassenen politischen Parteien auf Chancengleichheit und gegen das damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Neutralitätsgebot der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten und ist daher ermessensfehlerhaft. Einzelne Parteien können nicht zur Verhinderung der Verbreitung ihrer Auffassungen aus der Wahlwerbung ausgeschlossen werden. Dies verbietet es der Ag. auch, ausschließlich zur Verhinderung der Möglichkeit einer Selbstdarstellung einzelner Parteien, die Wahlwerbung überhaupt auszuschließen. Denn ein solches Vorgehen wäre als unzulässiger Umgehungstatbestand zu bewerten.

Indessen läßt sich für den vorliegenden Fall nicht feststellen, daß für die Entscheidung der Ag., den politischen Parteien für die Bürgerschaftswahl 1995 keine Wahlwerbesendezeiten einzuräumen, solche ermessensfehlerhaften Erwägungen den Ausschlag gegeben hätten und daß die von der Ag. mitgeteilten Gründe ihrer Entscheidung lediglich vorgeschoben worden sind. Im einzelnen gilt insoweit folgendes:

Die dargelegten ermessensfehlerhaften Erwägungen mögen zwar ursächlich für die Ag. gewesen sein, überhaupt - erstmals für die Europawahl und die Bundestagswahl 1994 - in Überlegungen dazu einzutreten, auf Wahlwerbung der politischen Parteien durch Werbespots gänzlich zu verzichten.

Bei diesen Überlegungen ist die Ag. aber ersichtlich nicht stehen geblieben. Sie sind vielmehr Anstoß dafür gewesen, sich unabhängig davon mit der Problematik der Wahlwerbespots der politischen Parteien grundsätzlich und kritisch zu befassen, sie nicht nur wie bisher in erster Linie aus der Interessenlage der politischen Parteien heraus zu betrachten, sondern sie insbesondere auch zu beleuchten aus der Sicht der Zuschauer, für die sie bestimmt sind, und aus der Sicht des öffentlichrechtlichen Rundfunkauftrags, die Grundversorgung zu gewährleisten mit der sich daraus ergebende Pflicht zur Berichterstattung über bevorstehende Wahlen und die daran beteiligten Parteien. Für diese bei-

den zuletzt genannten Sichtweisen besitzen die herkömmlichen Wahlwerbespots der politischen Parteien keine besondere Bedeutung. Ihr geringer Unterhaltungswert und ihr noch geringerer Informationswert dürften unbestritten sein, ebenso die mangelnde Wertschätzung solcher Beiträge durch die Zuschauer. Die Ag. weist in diesem Zusammenhang auf eine im Auftrage des Hessischen Rundfunks erstellte Studie hin, die ergeben habe, daß sich 66 % der Hörer und Zuschauer durch die Wahlspots gestört fühlten und 92 % geäußert hätten, sie betrachteten die Wahlspots als nicht hilfreich für ihre Wahlentscheidung.

Angesichts der weitgehenden Bedeutungslosigkeit der Wahlwerbung der politischen Parteien durch Werbespots für die Unterhaltung und die Information der Zuschauer sind die von der Ag. mitgeteilten Erwägungen nicht nur sachlich, sondern sie kann auch nicht dazu gezwungen werden, ihre bisherige Praxis allein deshalb beizubehalten, weil Motiv für deren Aufgabe auch gewesen sein mag, extremistische Parteien an einer Selbstdarstellung im Fernsehen zu hindern.

Daß die Wahlpropaganda im Fernsehen gerade für die kleineren, dem breiten Publikum kaum oder gar nicht bekannten Parteien wegen ihrer über andere Werbungsformen weit hinaus gehenden Verbreitung eine große Bedeutung beigemessen wird und die Rundfunkanstalt bei ihrer Entscheidung über einen Zuteilungsantrag das Gewicht des Interesses der antragstellenden Partei gebührend berücksichtigen muß (so BVerwG, NJW 1991, 938), rechtfertigt entgegen der Auffassung der Ast. nicht den Erlaß der begehrten einseitigen Anordnung.

Denn dies würde in der Sache entgegen der gesetzlichen Regelung ein Selbstdarstellungsrecht der zur Wahl zugelassenen Parteien im Fernsehen begründen, was es eben gerade nicht gibt. Faktisch mögen die kleineren Parteien (wie hier die Ast.) durch die Entscheidung, von einer Wahlwerbung der politischen Parteien im Fernsehen abzusehen, eher benachteiligt sein als die größeren Parteien, insbesondere die Parteien, deren Vertreter als Inhaber von Staatsämtern in den Informationssendungen der Rundfunkanstalten erscheinen und die ihre Auftritte für Eigenwerbung nutzen können und auch ausnutzen. Dieser Chancenvorsprung ergibt sich jedoch aus der Natur der Sache und ist hinzunehmen. Im übrigen dürfte der Bekanntheitsgrad der größeren Parteien auch nicht auf die bisherige Wahlwerbung im Fernsehen zurückzuführen sein, sondern auf deren eigene Leistungen. Diese Chance besitzt die Ast. als in der Bürgerschaft vertretene Partei ebenfalls, und darin greift die Entscheidung der Ag., eine Wahlwerbung durch Werbespots der politischen Parteien nicht zuzulassen, nicht ein.

Soweit die Ast. befürchten mag, in der von der Ag. in Aussicht gestellten redaktionellen Berichterstattung über die anstehenden Wahlen zu kurz zu kommen, kann dies jedenfalls nicht dazu führen, weiterhin Wahlwerbespots der politischen Parteien zuzulassen. Die Ast. hat insoweit den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rundfunkfreiheit ebenso hinzunehmen, wie die Ag. den Grundsatz der Chancengleichheit hinzunehmen hat. Gegen etwaige Verletzungen dieses Gebots zu Lasten der Ast. bei der redaktionellen Berichterstattung müßte die Ast. sich ggf. mit den ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln zur Wehr setzen.

(Mitgeteilt von Richter am VG I. Kramer, Bremen)

Anm. d. Schriftlfg.: Die gegen den Beschluß eingelegte Beschwerde wies das OVG Bremen mit Beschl. v. 10. 4. 1995 - 1 B 30/95 zurück. Zum Anspruch einer Partei auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Programmbeiträge während des Wahlkampfes vgl. die nachstehende Entscheidung des VG Bremen.

23. Anspruch von Parteien auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Rundfunkbeiträge

GG Art. 3 I, III, 5 I 2, 21 I 1

Zum Anspruch einer Partei auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Programmbeiträge während des Wahlkampfes. (Leitsatz der Redaktion)

VG Bremen, Beschl. v. 10. 5. 1995 - 2 V 59/95

Zum Sachverhalt: Die Ast. begehrte im Wege der einseitigen Anordnung die Verpflichtung der Ag., dem DVU-Spitzenkandidaten oder dem DVU-Landesvorsitzenden vor der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft in der Nachrichtensendung *Buten & Binnen*, die von montags bis freitags in