

Der Bibliotheksdirektor als Vorgesetzter, Fachvorgesetzter, Dienstvorgesetzter oder Weisungsberechtigter

Zugleich eine Klärung der Begriffe Dienstaufsicht und Fachaufsicht

Jürgen Christoph Gödan

Befragt man die Bibliotheksordnungen deutscher Hochschulen zur Vorgesetzeneigenschaft des Bibliotheksdirektors, so bekommt man viele einander widerstreitende Antworten. Die Lage ist verworren, und man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in einzelnen Fällen die Satzungsgeber diese zentrale Frage entweder in Dunkel hüllen oder sie in ihren rechtlichen Auswirkungen nicht wahrhaben wollen.

Alles scheint eindeutig zu sein, wenn es häufig schlicht heißt: Der Bibliotheksdirektor ist „Vorgesetzter der Mitarbeiter“, so z.B. in § 4 I BibIO ThULB Jena 1996, oder „Vorgesetzter des Fachpersonals“, wie z.B. in § 2 VerwO ULB Halle 1993, oder etwas ausführlicher: „Der Direktor ist Vorgesetzter aller Mitarbeiter, die der Universitätsbibliothek organisatorisch und fachlich zugeordnet sind,“ § 3 III Vorläufige BibIO TU Dresden 1995.

Aber was ist der Inhalt der Vorgesetzeneigenschaft? Nimmt man als Maßstab nur „Dienst“ und „Fach“, so kommt es in den Bibliotheksordnungen zu jeder der drei logisch möglichen Aussagen:

1. Nach § 2 I BibIO HU Berlin 1994 wird die Universitätsbibliothek von einem Direktor geleitet. „Er ist Dienstvorgesetzter¹ des hauptamtlichen Personals aller Bibliothekseinrichtungen der Humboldt-Universität.“
2. Nach § 2 II BibIO TU Cottbus 1997 hat das Bibliothekssystem einen einheitlichen Personalstellenplan. „Der Direktor ist Fachvorgesetzter aller der Universitätsbibliothek zugewiesenen Mitarbeiter.“
3. Nach § 4 IV BibIO UB Greifswald 1996 übt der Direktor „die dienstliche und fachliche Aufsicht über alle Mitarbeiter aus, die der Universitätsbibliothek zugewiesen sind.“

Was ist gemeint? Soll der Direktor der Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität nicht „Fachvorgesetzter“ sein, oder umfasst „Dienst“ auch „Fach“? Wenn Cottbus dem Bibliotheksdirektor explizit die Eigenschaft als „Fachvor-

1 Unterstreichungen in Nr. 1 – 3 vom Verfasser. – Eine 2., stark vermehrte Aufl. der vom Verf. herausgegebenen „Bibliotheksordnungen deutscher Hochschulen,“ ist für 2002 vorgesehen.

gesetzter“ zuschreibt, so dürfte damit wohl gemeint sein, dass er nicht „Dienstvorgesetzter“ sein soll. Wenn Greifswald die „dienstliche und fachliche Aufsicht“ dem Bibliotheksdirektor zuweist, so ist damit offensichtlich ein Mehr gegenüber der Fachaufsicht gemeint.

Obwohl es sich hier um Grundfragen des Beamtenrechts und der Verwaltungsorganisation handelt, ist auch die in der einschlägigen Literatur verwendete beamtenrechtliche Terminologie unübersichtlich und z.T. sogar in den Bundes- und Landesgesetzen widersprüchlich, so dass es notwendig ist, Pflöcke einzuschlagen, um Eindeutigkeit in den Aussagen zu gewährleisten.

Klärungsbedürftig sind demnach einerseits die Begriffe „Dienstvorgesetzter“, „(Fach)Vorgesetzter“, ergänzt durch die Begriffe „Dienstherr“ und „Weisungsberechtigter“, verbunden mit den Begriffen „dienstliche“ und „fachliche Weisung“, sowie andererseits die Begriffe „Rechtsaufsicht“, „Dienstaufsicht“ und „Fachaufsicht“. Alle diese Begriffe sind Begriffe aus dem Organisations- und Beamtenrecht. Obwohl in der Regel nur die Bibliotheksdirektoren und die leitenden Mitarbeiter in Universitätsbibliotheken verbeamtet sind, sind diese Begriffe auch auf Angestellte entsprechend anwendbar, zumal die Bibliotheksordnungen ganz selbstverständlich die beamtenrechtliche Terminologie für alle Arten von Mitarbeitern (Beamte, Angestellte, Arbeiter) zugrunde legen.

I. Dienstherr, Dienstvorgesetzter, Vorgesetzter, Weisungsberechtigter²

1. Dienstherr

Als Dienstherr, dem gegenüber die Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis bestehen, kommt nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts in Betracht, also Bund, Land, Kommune oder eine sonstige Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts, sofern ihr die Dienstherreneigenschaft verliehen worden ist. Als Beispiel sei Die Deutsche Bibliothek genannt, der das Recht zukommt, aus eigenem Recht Beamte berufen zu können.³ Wenn § 1 III des Gesetzes über das Deutsche Bibliotheksinstitut vom 28.5.1978⁴ bestimmte: „Das Institut hat das Recht, Beamtenverhältnisse

2 Zum Folgenden siehe insbes. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht II. Besonderes Organisations- und Dienstrecht. 5. Aufl. München. Beck 1987 S. 515 - 517; Battis, Ulrich: Bundesbeamtengesetz. 2. Aufl. München: Beck 1997 § 3 Rnr. 4, 5; Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (GKÖD). Berlin: E. Schmidt 1973 ff. (Loseblattausg.) Bd. 1: Beamtenrecht, Lfg. 1994 K § 3 BBG S. 1-8.

3 §§ 1, 11, 15 des Gesetzes über die Deutsche Bibliothek vom 31.3.1969 (BGBl. I 265) mit Änderungen vom 23.9.1990 (BGBl. II 913).

4 GVBl. Berlin 34 (1978) S. 1114-1115, mit Wirkung vom 1.1.2000 aufgehoben durch das Gesetz über die Auflösung des Deutschen Bibliotheksinstituts vom 6.10.1999 (GVBl. Berlin 55 [1999]) S. 544.

zu begründen“, so kennzeichnete dies die Selbständigkeit der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts und begründete deren Dienstherreneigenschaft. Obwohl die Hochschulen nach § 58 I 1 Hochschulrahmengesetz (HRG) in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, haben sie im Gegensatz zu anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit wenigen Ausnahmen keine Dienstherrnenfähigkeit.⁵ Diese liegt beim zuständigen Landesminister. Wer der Dienstherr ist, kommt in der Regel in der Ernennungsurkunde des Beamten zum Ausdruck. Der Dienstherr handelt durch seine Organe, insbes. den Dienstvorgesetzten.

2. Dienstvorgesetzter

Was „Dienstvorgesetzter“ und „Vorgesetzter“ bedeutet, ist im Bundesbeamtengesetz (BBG) durch sog. Legaldefinitionen geregelt. § 3 II BBG lautet⁶: „Dienstvorgesetzter ist, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamten zuständig ist. Vorgesetzter ist, wer einem Beamten für seine dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann. Wer Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter ist, bestimmt sich nach dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung ...“, z.B. nach Organisationsgesetzen oder auch Satzungen wie Universitätsverfassungen und Bibliotheksordnungen. Das Gesetz ordnet also „beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten“ dem Dienstvorgesetzten zu, Anordnungen über die „dienstliche Tätigkeit“ aber dem Vorgesetzten. Wie ist das Verhältnis „Dienstvorgesetzter“ zu „Vorgesetzter“ zu verstehen? Auf den ersten Blick sieht es so aus, als ob Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter nach dem Wortlaut des Gesetzes nebeneinander stünden und sich gegenseitig ausschließen. Dies ist aber nicht der Fall. Im Gegensatz zu dem historisch eingebürgerten Begriff „Vorgesetzter“ ist der Begriff „Dienstvorgesetzter“ erst mit dem Deutschen Beamtengesetz 1937 eingeführt worden, um diejenigen Vorgesetzten zu bezeichnen, die *auch* für personalrechtliche Entscheidungen gegenüber Beamten zuständig sind,⁷ also z.B. für Statusentscheidungen wie Veränderung und Beendigung des Beamtenverhältnisses, disziplinarrechtliche Entscheidungen, Erteilung des Dienstzeugnisses.⁸ „Dienstvorgesetzter“ meint demnach ein Plus gegenüber dem auf fachliche Weisungen beschränkten

5 Scheven, Dieter: Professoren und andere Hochschullehrer. In: Handbuch des Wissenschaftsrechts. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin (usw.): Springer 1996 S. 325-371 (351).

6 Entsprechende Vorschriften finden sich in den §§ 3-5 der jeweiligen Landesbeamtengesetze; eine entsprechende Regelung im Beamtenrechtsrahmengesetz fehlt jedoch.

7 GKÖD: (s. FN. 2) Abschnitt K § 3 BBG Rnr.5.

8 Battis: (s. FN 2) § 3 BBG Rnr. 4 mit Auflistung.

„Vorgesetzten“. Nicht jeder Vorgesetzte ist auch Dienstvorgesetzter, aber jeder Dienstvorgesetzte ist auch Vorgesetzter.⁹

Wer Dienstvorgesetzter ist, richtet sich nach den im Verwaltungswege erlassenen allgemeinen Anordnungen. Unmittelbarer Dienstvorgesetzter ist in der Regel der Behördenleiter, in der Hochschule der Präsident der Universität bzw. der Kanzler.¹⁰ Enthalten die jeweiligen Geschäftsordnungen und Satzungen entsprechende Bestimmungen, kann der Dienstvorgesetzte seine Befugnisse auf nachgeordnete Dienststellen delegieren.

3. Vorgesetzter

In Entsprechung zum „Dienstvorgesetzten“ sollte man beim „Vorgesetzten“ vom „Amtsvorgesetzten“ sprechen. Der Vorgesetzte erteilt dem Beamten für seine amtliche Tätigkeit Anordnungen. Der Beamte wird hierdurch nicht in seinen persönlichen Angelegenheiten, sondern in seiner internen Amtsstellung angesprochen.¹¹ Wenn § 3 II 2 BBG von Anordnungen für die „dienstliche Tätigkeit“ spricht, so ist damit die amtliche Tätigkeit des Beamten gemeint, also die Wahrnehmung der konkreten Funktionen des dem Beamten zur Bearbeitung übertragenen Aufgabenkreises (Amt im konkret-funktionellen Sinne).¹² Festzuhalten bleibt: Da der Begriff des Dienstvorgesetzten den des Vorgesetzten mit umfasst, hat auch der Dienstvorgesetzte in der Rolle als Vorgesetzter ein amtliches (= fachliches) Weisungsrecht: Er kann sowohl fachliche Einzelanordnungen treffen als auch fachliche Richtlinien erlassen, die für die nachgeordneten Mitarbeiter bindend sind.

4. Weisungsberechtigter

Wer, ohne Vorgesetzter zu sein, befugt ist, einem anderen im Einzelfall für bestimmte Tätigkeiten fachliche Weisungen zu erteilen, wird „Weisungsberechtigter“ genannt. Als Beispiel wird in der Literatur häufig nur das von der Entwicklung überholte Verhältnis von Fahrdienstleiter zu Zugführer genannt.¹³ Eine interessante Frage ist, ob der Bibliotheksdirektor im kooperativen Sys-

9 Battis: (s. FN 2) § 3 BBG Rnr. 5; Wolff/Bachof/Stober: (s. FN 2) S. 516.

10 Gattermann, Günter: Wissenschaftliche Bibliotheken. In: Handbuch des Wissenschaftsrechts. 2. Aufl. Bd. 1. Berlin (usw.): Springer 1996 S. 897 – 928 (919).

11 Wolff/Bachof/Stober: (s. FN 2) S. 517 Rnr. 12.

12 Vgl. Scheerbarth, Hans W./Höffken, Heinz/Bauschke, Hans-Joachim: Beamtenrecht. 6. Aufl. Siegburg: Reckinger 1992 S. 205-207.

13 Wolff/Bachof/Stober: (s. FN 2) S. 517; Wiese, Walter: Beamtenrecht. 3. Aufl. Köln (usw.): Heymann 1988 S. 59; auch „Augenblicksvorgesetzter“, genannt; Scheerbarth/Höffken/Bauschke: (s. FN 12) S. 206; Battis: (s. FN 2) § 3 BBG Rnr. 5.

tem, sofern er nicht „Vorgesetzter“ der Mitarbeiter der Fachbereichsbibliothek ist, als „Weisungsberechtigter“ zu qualifizieren ist.

II. „Dienstliche Weisung“ und „fachliche Weisung“

Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter bedienen sich gegenüber ihren nachgeordneten Bediensteten des Instrumentes der Weisung. Nach § 55 BBG ist zu unterscheiden zwischen „Anordnungen“ und „allgemeinen Richtlinien“, deren gemeinsamer Oberbegriff „Weisung“ genannt wird. Richtlinien sind allgemeine Vorschriften, die eine unbestimmte Anzahl von Fällen betreffen, während Anordnungen sich auf konkrete individuell bestimmte Sachverhalte beziehen, und zwar entweder generell in Gestalt einer „allgemeinen Weisung“ oder speziell in Gestalt einer „Einzelweisung“.¹⁴ „Dienstliche (= persönliche) Weisungen“ sind dem Dienstvorgesetzten vorbehalten, aber er ist nicht darauf beschränkt: Da der „Dienstvorgesetzte“ auch die Befugnisse des „Vorgesetzten“ hat, kann er in seiner Eigenschaft als Vorgesetzter auch „sachliche (= fachliche, amtliche) Weisungen“ erteilen. Die Kompetenz des Nur-Vorgesetzten ist auf fachliche (amtliche) Weisungen beschränkt. Der Beamte hat gemäß § 55 BBG die Pflicht, die Weisungen der (Dienst-)Vorgesetzten zu befolgen (sog. Gehorsamspflicht)¹⁵. Die Unterscheidung von dienstlicher und sachlicher Weisung ist auch deshalb wichtig, weil der Beamte gegen Maßnahmen des Dienstvorgesetzten, da sie in der Regel Verwaltungsakte sind, letztlich klagen kann, während er gegenüber sachlichen Anordnungen lediglich ein Remonstrationsrecht besitzt.¹⁶

1. *Sachliche (= fachliche, amtliche) Weisung*

Die fachliche Weisung erstreckt sich darauf, den nachgeordneten Beamten Arbeiten und Aufgaben zuzuweisen, deren Durchführung festzulegen und die Art und Weise der Dienstausbübung zu regeln.¹⁷ Damit wird der Beamte in seiner internen Amtsstellung als Amtswalter angesprochen;¹⁸ die entsprechenden Weisungen werden auch als „amtsadressierte“¹⁹ Weisungen be-

14 Battis: (s. FN 2) § 55 BBG Rnr. 4.

15 Zu den Einzelheiten s. Wolff/Bachof/Stober: (s. FN 2) S. 576-577 Rnr. 16.

16 Ausführlich dazu Battis: (s. FN 2) § 56 BBG Rnr. 9 mit weiteren Nachweisen.

17 Vgl. Rittstieg, Helmut: Die Weisungsunterworfenheit des Beamten. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1970 S. 72-81 (74, 79).

18 Scheerbarth/Höffken/Bauschke: (s. FN 12) S. 205.

19 Schnapp, Friedrich E.: Amtsrecht und Beamtenrecht. Berlin: Duncker & Humblot 1977 S. 155.

zeichnet. Sie richten sich demnach nicht auf die persönliche Rechtsstellung des Beamten.

2. **Dienstliche (= persönliche) Weisung**

Die dienstlichen Weisungen, die dem Dienstvorgesetzten vorbehalten sind, betreffen nicht die Amtsausübung seitens des Beamten, sondern das Beamtenrechtsverhältnis: d.h. die persönlichen Angelegenheiten, die sich aus dem zugrunde liegenden Dienstverhältnis ergeben, z.B. Abordnung, Nebentätigkeit, Annahme von Geschenken, Orden und Titeln. Eine allgemeine Weisungsbefugnis hinsichtlich der persönlichen Angelegenheiten der Beamten gibt es nicht, vielmehr sind sie in den Beamtengesetzen abschließend geregelt.²⁰

Zusammenfassend sei der Unterschied zwischen dienstlicher (persönlicher) Weisung des Dienstvorgesetzten und sachlicher (fachlicher) Weisung des Vorgesetzten auf die folgende prägnante Formel gebracht: Durch die Weisung des Vorgesetzten wird der Beamte nicht in seiner „persönlichen Rechtsstellung“, sondern in seiner „internen Amtsstellung“ angesprochen.²¹

III. „Rechtsaufsicht“, „Dienstaufsicht“, „Fachaufsicht“

Der Begriffsverwirrung wird noch dadurch Vorschub geleistet, dass die Begriffe „Dienstaufsicht“ und „Fachaufsicht“ nicht nur in einem beamtenrechtlichen Überordnungs-Unterordnungsverhältnis gebraucht werden, sondern auch als Instrumente der Staatsaufsicht, etwa im Kommunalrecht,²² aber auch im Hochschulrecht.²³ Der Aufsicht im dienstrechtlichen Sinne steht eine organisationsrechtliche Aufsicht gegenüber i.S. von Staatsaufsicht gegenüber Selbstverwaltungskörperschaften oder Behördenaufsicht gegenüber nachgeordneten Behörden oder Organen.²⁴ Als Beispiel sei Die Deutsche Bibliothek, eine „rechtsfähige bundesmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts“²⁵, genannt, die der Aufsicht des zuständigen Bundesministers untersteht; die Aufsicht beschränkt sich darauf, dass „Gesetz und Satzung beachtet werden“.²⁶

20 Strunk, Gert P.: Beamtenrecht. 3. Aufl. Köln (usw.): Heymann 1986 S. 90.

21 Battis: (s. FN 2) § 3 BBG Rnr. 5.

22 Vgl. Wolff/Bachof/Stober: (s. FN 2) S. 85-88 zur Kommunalaufsicht.

23 Vgl. Oppermann, Thomas: Staatliche Aufsicht. In: Handbuch des Wissenschaftsrechts. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin (usw.): Springer 1996 S. 1107-1128 (1118-1128); Thieme, Werner: Deutsches Hochschulrecht. 2. Aufl. Köln: Heymann 1986 S. 131-136.

24 Vgl. Schröder, Meinhard: Grundfragen der Aufsicht in der öffentlichen Verwaltung. In: Juristische Schulung 1986 S. 371-375 (372).

25 § 1 Gesetz über die Deutsche Bibliothek (s. FN 3).

26 § 10 Gesetz über die Deutsche Bibliothek (s. FN 3).

Für die Hochschulen gilt folgendes: Nach § 59 HRG übt das Land die „Rechtsaufsicht“ aus, deren Mittel durch Gesetz bestimmt werden. Soweit die Hochschulen auch staatliche Aufgaben wahrnehmen, ist durch Gesetz eine „weitergehende Aufsicht“ vorzusehen; diese Art der Aufsicht wird „Fachaufsicht“ genannt.²⁷ Der Vorschrift des § 59 HRG liegt die das Hochschulrecht prägende Unterscheidung zugrunde zwischen Selbstverwaltungsaufgaben der Hochschule in der Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts einerseits und staatlichen Aufgaben der Hochschule in der Form einer unselbständigen Anstalt öffentlichen Rechts andererseits.²⁸ Im Hinblick auf die Selbstverwaltungsaufgaben unterliegt die Hochschule der „Rechtsaufsicht“ des Staates; im Hinblick auf die staatlichen Aufgaben, insbesondere Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltswesen sowie Personalverwaltung,²⁹ unterliegt die Hochschule zusätzlich der „Fachaufsicht“ des Staates.

Zu allem Überfluss wird die Behördenaufsicht in Gesetzen häufig „Dienstaufsicht“ genannt,³⁰ obwohl sie mit der dienstrechtlichen Aufsicht nichts gemein hat.

1. *Rechtsaufsicht*

Wenn im Hochschulbereich von „Rechtsaufsicht“ die Rede ist, handelt es sich um die staatliche Aufsicht über die Hochschule in ihrer Rolle als Selbstverwaltungsorgan. Im Selbstverwaltungsbereich darf wegen der durch Art. 5 III GG garantierten Wissenschaftsfreiheit von Staats wegen nur überprüft werden, ob die Hochschule sich an das staatliche und selbstgesetzte Recht hält, insbes. ihre gesetzlich festgelegten Aufgaben erfüllt.³¹ Hinzu kommt die Kontrolle darüber, ob die von der Hochschule erlassenen Rechtsakte mit dem geltenden Recht vereinbar sind. In dem grundrechtlich geschützten Raum der Wissenschaft darf die Rechtsaufsicht nur „in einem behutsamen rechtlichen Bestanden und Korrigieren bestehen“.³² Bezieht sich die „Rechtsaufsicht“ auf die Kontrollbefugnis des Staates, bezogen auf die Rechtmäßigkeit des Handelns der Hochschule, so zielt die „Fachaufsicht“ überdies auf die sachliche

27 Vgl. Dallinger, Peter/Bode, Christian/Dellian, Fritz: Hochschulrahmengesetz. Tübingen: Mohr 1978 § 59 Rnr. 3 (S. 347).

28 Vgl. Oppermann, Thomas: Selbstverwaltung und staatliche Verwaltung. In: Handbuch des Wissenschaftsrechts. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin (usw.): Springer 1996 S. 1009-1038 (1010, 1026-1034).

29 Im Gegensatz zu § 59 II 1 HRG a.F., der diese Aufgaben aufführt, lässt § 59 S. 2 HRG n.F. die Aufzählung weg.

30 Schröder: (s. FN 24) S. 372 Anm. 18, 19 mit weiteren Nachweisen.

31 Oppermann: (s. FN 28) S. 1026; (s. FN 23) S. 1109, 1118-1120.

32 Oppermann: (s. FN 23) S. 1118.

Richtigkeit, ist also sowohl Rechts- als auch Zweckmäßigkeitskontrolle für den Bereich der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben in der Wissenschafts-, Finanz- und Personalverwaltung.³³ „Fachaufsicht“ umfasst also „Rechtsaufsicht“.

Festzuhalten bleibt, dass „Rechtsaufsicht“ ein Begriff aus dem staatlichen Organisationsrecht ist; der der „Rechtsaufsicht“ in § 59 HRG korrelierende Begriff der „Fachaufsicht“ durch das staatliche Aufsichtsorgan darf nicht verwechselt werden mit der durch den Vorgesetzten ausgeübten Fachaufsicht.

2. Dienstaufsicht

Der Terminus „Dienstaufsicht“ wird in dreifacher Hinsicht verwendet: im organisationsrechtlichen Bereich als Synonym für Staats-, Organ- oder Behördenaufsicht und in doppelter Hinsicht im beamtenrechtlichen Bereich: im weiteren Sinne als umfassende Kontrolle des Amtsträgers und seiner Tätigkeit auf sachliche Richtigkeit und Zweckmäßigkeit und im engeren Sinne bezogen auf die persönlichen Angelegenheiten der nachgeordneten Bediensteten seitens des Dienstvorgesetzten.

a. „Dienstaufsicht“ im untypischen Sinne als Behördenaufsicht

In vielen Landesgesetzen ist an Stelle von Behördenaufsicht von „Dienstaufsicht“ die Rede,³⁴ soweit sie sich auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten des beaufsichtigten Organs bezieht. In der Verwaltungsrechtswissenschaft setzt sich jedoch immer mehr die Ansicht durch, die Dienstaufsicht sei keine organisatorische Aufsicht über ein Organ oder ein Amt, sondern eine personalrechtliche, z.B. beamtenrechtliche Aufsicht über die Pflichterfüllung der Amtswalter im Innenverhältnis; diese Aufsicht stehe dem Dienstvorgesetzten zu.³⁵

b. „Dienstaufsicht“ im weiteren beamtenrechtlichen Sinne

In einem weiteren personalrechtlichen Sinne wird „Dienstaufsicht“ begriffen, wenn sowohl fachliche Aufsicht wie Aufsicht über persönliche Angelegenheiten darunter verstanden werden. Als ein „Element interpersonalen Kontrollbeziehungen“³⁶ ist die Dienstaufsicht „umfassend angelegt und

33 Oppermann: (s. FN 23) S. 1118, 1120-1121.

34 Beispiele bei Wolff, Hans J./Bachof, Otto: Verwaltungsrecht II. Organisations- und Dienstrecht. 4. Aufl. München: Beck 1976 S. 103 sub 4.

35 Wolff/Bachof: (s. FN 34) S. 104 sub 6; Schröder (s. FN 24) S. 372 sub 2a) und 2 b) (2.).

ziehungen“³⁶ ist die Dienstaufsicht „umfassend angelegt und erstreckt sich auch auf die Durchsetzung der sachlichen Richtigkeit und Zweckmäßigkeit“³⁷ der getroffenen Maßnahmen. Das Instrumentarium zur Erreichung dieses Zieles ist die Stellung als Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter. Zur Erfüllung der Dienstaufsicht stehen insbesondere die dienstliche und fachliche Weisung des Dienstvorgesetzten und Vorgesetzten zur Verfügung. Die dienstrechtliche Reaktion im persönlichen Sinne bleibt auch im Rahmen der Dienstaufsicht ausschließlich Aufgabe des Dienstvorgesetzten.³⁸

In einem weiten Sinne versteht Dienstaufsicht auch, wer den Rahmen der Dienstaufsicht (Personalaufsicht) so fasst, dass darunter die Pflicht des Dienstvorgesetzten fällt, die Erledigung der Dienstgeschäfte zu überwachen und Pflichtverletzungen entgegenzuwirken.³⁹ Für einen eigenständigen Begriff der Fachaufsicht bleibt dann allerdings kein Raum mehr.

c. „Dienstaufsicht“ im engeren beamtenrechtlichen Sinne

Eine engere Auffassung von Dienstaufsicht wird dann vertreten, wenn man wie § 4 IV BibIO UB Greifswald 1996 davon spricht, der Bibliotheksdirektor übe „die dienstliche und fachliche Aufsicht“ über die der Bibliothek zugewiesenen Mitarbeiter aus. Im engeren Sinne wäre die Dienstaufsicht auf die Maßnahmen beschränkt, die die persönlichen Angelegenheiten betreffen, z.B. Kontrolle von genehmigungsbedürftigen Nebentätigkeiten, Einhalten der Dienstzeiten und alle disziplinarrechtlichen Entscheidungen. Wenn demnach von „Dienstaufsicht“ in den Bibliotheksordnungen die Rede ist, muss stets sorgsam geprüft werden, ob dieser Begriff in einem weiteren oder engeren Sinne gemeint ist.

3. Fachaufsicht

Der Terminus „Fachaufsicht“ wird in doppelter Hinsicht verwendet: als internes Steuerungsmittel des Vorgesetzten über die Amtsausübung nachgeordneter Bediensteter und als externes Steuerungsmittel der Staats-, Behörden- und Organaufsicht über nachgeordnete Organisationen.

a. „Fachaufsicht“ als Aufsicht des Vorgesetzten

36 GKÖD: (s. FN 2) K § 3 BBG Rnr. 11 mit weiteren Nachweisen.

37 GKÖD: (s. FN 2) K § 3 BBG Rnr. 12 mit weiteren Nachweisen.

38 Zum Ganzen: GKÖD (s. FN 2) K § 3 BBG Rnr. 11,12.

39 Scheerbarth/Höffken/Bauschke: (s. FN 12) S. 204 sub III.3.b.

Zur Unterscheidung von der „Fachaufsicht“ im organisationsrechtlichen Sinne wird die „Fachaufsicht“ des Vorgesetzten innerhalb einer Behörde auch als „fachliche Amtsaufsicht“ des Vorgesetzten über die fachliche Kompetenzwahrnehmung des Amtes bezeichnet.⁴⁰

Die Fachaufsicht beschreibt den Umfang der Aufsicht über die Wahrnehmung der sachlichen/fachlichen Aufgabenbereiche der Bediensteten. Das Instrument zur Durchsetzung der Fachaufsicht des Dienstvorgesetzten/Vorgesetzten ist die sachliche (fachliche) Weisung. Das Instrument der Fachaufsicht klammert damit persönliche Weisungen (im Sinne von „dienstlichen Weisungen“) aus.

Auch eine „doppelte Aufsicht“ ist von der Rechtsprechung anerkannt, jedenfalls für den Fall des Gerichtsvollziehers, der unter der Aufsicht des Vollstreckungsgerichts oder des Amtsgerichts auf der einen Seite und unter der Aufsicht des Dienstherrn auf der anderen Seite steht.⁴¹ Die Rede ist auch von „Zweigleisigkeit“ der Aufsicht.⁴² Der rechtlichen Konstruktion einer doppelten Aufsicht im zweischichtigen (kooperativen) Bibliothekssystem durch den Bibliotheksdirektor einerseits und den Fachbereichsleiter (Sprecher oder Dekan) andererseits steht demnach kein Hindernis entgegen.

b. „Fachaufsicht“ im organisationsrechtlichen Sinne

„Fachaufsicht“ im organisationsrechtlichen Sinne ist die fachliche Organaufsicht von Fachaufsichtsbehörden über hierarchisch nachgeordnete Organe oder abhängige Glieder, soweit sie in fachlicher Hinsicht Anweisungen unterworfen sind.⁴³ Die Fachaufsicht hat die sachliche Beaufsichtigung zum Inhalt und bezieht sich sowohl auf Rechtmäßigkeit als auch auf Zweckmäßigkeit der Maßnahmen des Beaufsichtigten. Mittel der Aufsichtsführung sind zunächst nicht eingreifende Aufsichtsmittel als mildeste Mittel: Empfehlungen an den Beaufsichtigten, Unterrichtung seitens des Beaufsichtigten, Untersuchung von Vorgängen durch das Aufsichtsorgan. Typische Beispiele der regelnden Aufsicht sind der Erlass von Verwaltungsvorschriften sowie der Erlass konkreter fachlicher Weisungen.⁴⁴

40 Wolff/Bachof: (s. FN 34) S. 104.

41 BVerwGE 65 S. 260-270 (266).

42 BVerwGE 65 S. 260-270 (267-268).

43 Wolff/Bachof: (s. FN 34) S. 104 sub 5.

44 Wolff/Bachof: (s. FN 34) S. 107-108.

„Fachaufsicht“ im hochschulrechtlichen Sinne hat eine spezifische Bedeutung: Nach § 59 HRG ist sie staatliche Aufsicht in Bereichen, in denen die Hochschule staatliche Aufgaben im Auftrag des Staates wahrnimmt.⁴⁵

c. „Fachaufsicht“ im Bibliotheksbereich

Angesichts der Doppelbedeutung von „Fachaufsicht“ im organisationsrechtlichen wie auch im personal-/amtsrechtlichen Sinne stellt sich die Frage, in welchem Sinne denn Hochschulgesetze und Bibliotheksordnungen den Terminus „Fachaufsicht“ gebrauchen. Die Unterscheidung zwischen „Fachaufsicht“ im personal-/amtsrechtlichen Sinne und „Fachaufsicht“ im organisationsrechtlichen Sinne ist alles andere als folgenlos. Da der Fachaufsicht bei der Ordnung des Bibliothekswesens einer Hochschule eine zentrale Bedeutung zukommt, muss hier genau hingeschaut werden. Bei der Einheitsbibliothek, in der der Bibliotheksdirektor Vorgesetzter aller der einheitlichen Bibliothekseinrichtung zugewiesenen Bibliotheksmitarbeiter ist, wirft die Frage der Fachaufsicht keine Probleme auf, da der Vorgesetzteneigenschaft das Fachaufsichts- und Weisungsrecht entspricht; aber es gibt erhebliche Probleme im Bereich der mehrschichtigen Bibliothekssysteme: Was bedeutet hier „Fachaufsicht“ des Bibliotheksdirektors?

Kirchner etwa vertritt die Auffassung, Fachaufsicht sei im Kontext von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht, also organisationsrechtlich, zu verstehen.⁴⁶ Von diesem Verständnis ausgehend, kommt er zu dem Ergebnis, dass Fachaufsicht im Bibliothekssystem, in dem der Bibliotheksdirektor nicht Vorgesetzter der Bibliotheksmitarbeiter in den Fachbereichen sei, prinzipiell kein Weisungsrecht gegenüber einzelnen Bediensteten bedeute. „Fachaufsicht“ umfasse lediglich das Recht und die Pflicht einer vorgesetzten Behörde, die Tätigkeit einer anderen Behörde zu überwachen und die sachlich einwandfreie Aufgabenerfüllung sicherzustellen; dabei sei auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen. Nach *Kirchner* setzt sich die Fachaufsicht aus mehreren Elementen zusammen: aus einem „Informationsrecht“, d.h. einem Recht auf Darlegung aller Vorgänge, die zur fachlichen Beurteilung erforderlich sind, sowie aus einem „Vorstellungsrecht“, d.h. einem Recht, beim Leiter der beaufsichtigten Einrichtung vorstellig zu werden und ihn zu ersuchen, für die Einhaltung fachlicher Standards durch sein Personal Sorge zu tragen. Diesem Ersuchen fehle „eine eigene Regelungsgewalt“.⁴⁷

45 Oppermann: (s. FN 23) S. 1109, 1117, 1120-1121.

46 *Kirchner, Hildebert*: Grundriß des Bibliotheks- und Dokumentationsrechts. Frankfurt a.M.: Klostermann 1991 S. 30, 43-47; *Kirchner, Hildebert*: Bibliotheks- und Dokumentationsrecht. Wiesbaden: Reichert 1981 S. 56-57.

47 *Kirchner*: (s. FN 46 - Grundriß) S. 47.

Im Gegensatz zu Kirchner verstehen *Böhm/Paschek* „Fachaufsicht“ im personal-/amtsrechtlichen Sinne.⁴⁸ Nach ihnen bedeutet Fachaufsicht, dass der Bibliotheksdirektor auch in den Fällen, in denen ihm Bibliothekspersonal nicht unterstellt ist, den zuständigen Leitern der Fach- oder Teilbibliotheken in sämtlichen Bibliotheksangelegenheiten, und zwar auch in Einzelfällen, Weisungen erteilen dürfe. Diese Weisungen hätten „bindende Wirkung im dienstrechtlichen Sinne“. Dekane oder Institutsdirektoren könnten den angeordneten Maßnahmen nicht widersprechen. In der Praxis biete die Fachaufsicht „von der dienstrechtlichen Seite“ her die Möglichkeit, im bibliothekarischen Bereich einheitlich zu verfahren, z.B. gemeinsam nach einem bestimmten Regelwerk zu katalogisieren.

Um festzustellen, in welchem Sinn „Fachaufsicht“ verstanden wird, muss man die Frage prüfen: In welchem Zusammenhang wird der Begriff „Fachaufsicht“ jeweils verwendet?

1. Wird Fachaufsicht im Zusammenhang mit Rechtsaufsicht gesehen, so handelt es sich um einen organisationsrechtlichen Kontext der Staats-, Behörden-, Organaufsicht: Es geht um Rechts- und Zweckmäßigkeitsprüfungen von Staats wegen.
2. Wird Fachaufsicht im Zusammenhang mit Dienstaufsicht verwendet, geht es also um persönliche Belange der Bediensteten und Fachfragen der Arbeitsbewältigung, so handelt es sich um dienst- und amtsrechtliche Angelegenheiten im Rahmen der Aufgabenstellung des Dienstvorgesetzten und Vorgesetzten.

Eindeutig ist der dienst- und amtsrechtliche Zusammenhang, wenn in § 4 IV BiblO UB Greifswald 1996 davon die Rede ist, dass der Direktor „die dienstliche und fachliche Aufsicht“ über alle Mitarbeiter der Universitätsbibliothek ausübt.

Weniger eindeutig sind die Texte der Landeshochschulgesetze, in denen von „fachlicher Aufsicht“ die Rede ist. Aus § 30 III 2 Universitätsgesetz Baden-Württemberg 2000 ergibt sich eindeutig, dass der Satz „Der Direktor ist Vorgesetzter aller Mitarbeiter des Bibliothekssystems und übt die fachliche Aufsicht über das Bibliothekssystem aus“ personenbezogen verstanden wird, denn im nachfolgenden Text ist hauptsächlich vom Personal die Rede. Auch die Auslegung von § 128 III Niedersächsisches Hochschulgesetz 1998 legt nahe, dass der personal-/amtsrechtliche Begriff der Aufsicht gemeint ist, wenn

48 Böhm, Peter P./Paschek, Günter F.: Die Bibliotheken in der Hochschulgesetzgebung des Bundes und der Länder. Ein Rechtsvergleich. Teil II: Literaturversorgung, Bibliotheksleitung und Bibliotheksausschüsse. In: Zeitschrift für Bibliothekswesen und Bibliographie (ZfBB) 29 (1982) S. 273 - 288 (280-281).

er festlegt: „Die Leitung der Hochschulbibliothek ist dem Personal der Zentralbibliothek vorgesetzt und führt die betriebsfachliche Aufsicht über die Teilbibliotheken.“ Hier werden Zentralbibliothek und Teilbibliothek gegenübergestellt; im Bereich der Zentralbibliothek ist der Bibliotheksdirektor Vorgesetzter, in den Teilbibliotheken nicht: hier wird er auf ein Minus beschränkt. Ein Nebeneinander von Organisations- und Amtsaufsicht scheint § 102 IV Hochschulgesetz Sachsen-Anhalt 1998 anzudeuten: Der Direktor der Hochschulbibliothek „führt die fachliche Aufsicht über alle bibliothekarischen Einrichtungen und Kräfte“. Nur auf den Organisationszweck beschränkt formuliert hingegen § 87 II 2 Universitätsgesetz Rheinland-Pfalz 1995: Der Leiter der Bibliothek „übt die fachliche Aufsicht über die Verwaltung aller bibliothekarischen Einrichtungen aus und koordiniert ihre Organisation“. Trotz dieses Wortlautes dürfte aber auch hier der Gesetzgeber nicht einen Fall von Staats-, Behörden- oder Organisationsaufsicht festlegen, in dem der Bibliotheksdirektor die staatliche Aufsicht über ihm angeblich nachgeordnete Bibliotheken zu führen hätte.

In diesem Sinne einer staatlichen Aufsicht kann die in Landeshochschulgesetzen und Bibliotheksordnungen festgelegte „Fachaufsicht“ des Bibliotheksdirektors aber nicht gemeint sein, denn der Bibliotheksdirektor wird nicht als aufsichtsführendes Organ des Staates von *außerhalb* der Hochschule tätig, sondern *innerhalb* der Hochschule: Dem Leiter der dezentralisierten Einheit Bibliothek (in der Rechtsform der Betriebseinheit oder Zentralen Einrichtung) wird die Fachaufsicht zugewiesen über die bibliothekarische Einrichtung des Fachbereichs, einer anderen dezentralisierten Einheit der Hochschule. Es liegt also ein Fall vor, der noch spezieller ist als der im Wissenschaftsrecht bekannte Fall der „inneruniversitären Organaufsicht“.⁴⁹ Diese inneruniversitäre Aufsicht ist nicht als Teil der Staatsaufsicht, sondern als Organaufsicht der Hochschulleitung zum Zwecke der Eigenkontrolle zu begreifen. Zudem hat diese Form der Aufsicht vornehmlich die Form der Gesetzmäßigkeitskontrolle und soll – ebenso wie die Staatsaufsicht – die Rechtmäßigkeit des Handelns der Universitätsorgane sicherstellen. Auch ein solcher Fall liegt bei der Fachaufsicht des Bibliotheksdirektors offensichtlich nicht vor: Weder wird der Bibliotheksdirektor gegenüber der Fachbereichsbibliothek im Auftrage der Hochschulleitung tätig, noch handelt es sich bei der Aufsicht des Bibliotheksdirektors vornehmlich um einen Fall der Rechtsaufsicht, sondern ausdrücklich um „Fachaufsicht“.

Übrig bliebe allenfalls der Sonderfall einer internen Fachaufsicht eines dezentralisierten Gliedes der Institution Hochschule über ein anderes dezentralisiertes Glied der Hochschule aufgrund Ermächtigung durch Gesetz bzw. Satzung:

49 Oppermann: (s. FN 23) S. 1111-1112; vgl. Thieme: (s. FN 23) S. 131-132 zur inneren Hochschulaufsicht,.

eine verwaltungsrechtliche Delikatesse. Damit spitzt sich die Frage, ob „Fachaufsicht“ organisationsrechtlich oder amts-/personalrechtlich zu verstehen ist, zu: Wer ist der Adressat der Fachaufsicht seitens des Bibliotheksdirektors? Falls Adressat der Fachbereich in Gestalt der Fachbereichsleitung (Sprecher, Dekan) ist, spricht alles für Organaufsicht, also die organisationsrechtliche Variante, wie sie Kirchner im Auge hat; falls Adressat der Weisungen des Bibliotheksdirektors das Bibliothekspersonal in den Fachbereichen ist, spricht alles für Amts-/Personalaufsicht. Sowohl dasjenige Gesetz wie diejenige Bibliotheksordnung, die sich dieser Problematik stellen, beziehen eindeutig Stellung zugunsten der amts-/personalrechtlichen Lösung: Die alte Fassung des „Bibliotheksparagraphen“, § 30 IV 4 Universitätsgesetz Baden-Württemberg 1995, formulierte: „Anordnungen für die dienstliche Tätigkeit des Bibliothekspersonals werden vom Leiter der Universitätsbibliothek getroffen, der diese Anordnungen über den Leiter der Einrichtung erteilt, an der das Bibliothekspersonal tätig ist ...“. § 10 III BibIO FU Berlin 1991 bestimmt gleichfalls: „Fachaufsichtliche Maßnahmen sind an die bibliothekarische Einrichtung ... über die Dekanin/den Dekan des Fachbereichs zu richten.“⁵⁰ Der Bibliotheksdirektor weist also nicht die Fachbereichsleitung, sondern das Bibliothekspersonal an; die Weisungen richten sich nicht an die Leiter der Fachbereiche, sondern über sie an die Bibliothekare. Damit wird etwas über den Dienstweg, über die Prozedur, gesagt. Klarer Adressat der fachlichen Weisungen ist das Bibliothekspersonal. Noch deutlicher im Sinne eines personalrechtlichen Verständnisses formuliert die Neufassung des § 30 III 2 Universitätsgesetz Baden-Württemberg 2000: „Der Direktor ist Vorgesetzter aller Mitarbeiter des Bibliothekssystems und übt die fachliche Aufsicht über das Bibliothekssystem aus; dies gilt auch für das Personal in den sonstigen Universitätseinrichtungen, soweit dieses bibliothekarische Dienstaufgaben wahrzunehmen hat oder sonst für die Verwaltung einer bibliothekarischen Einrichtung tätig wird.“

Die Folgerung aus diesen Befunden ist, dass der organisationsrechtliche Begriff der Fachaufsicht im vorliegenden Zusammenhang – methodenkritisch gesehen – eine „metabasis eis allo genos“ ist; salopp formuliert: der falsche Schuh. Wie gezeigt, passt der Terminus „vorn und hinten“ nicht. Allenfalls könnte man sich damit trösten, dass die organisationsrechtliche Fachaufsicht innerhalb einer Behörde weitgehend der Fachaufsicht des Vorgesetzten über die fachliche Wahrnehmung des Amtes „entspreche“.⁵¹ Identisch ist sie keinesfalls und störend obendrein – ebenso wie der falsche Schuh nicht zum richtigen passt, selbst wenn er an den Fuß passt.

50 Unterstreichungen jeweils vom Verfasser.

51 Wolff/Bachof: (s. FN 34) S. 104 sub 5.

Versteht man Fachaufsicht personal-/amtsrechtlich, wird auch eine Widersprüchlichkeit vermieden: das Auseinanderfallen des Verständnisses von „Fachaufsicht“ im einstufigen und mehrstufigen Bibliothekssystem. Folgt man nämlich der organisationsrechtlichen Theorie, so müsste man im Falle der Einheitsbibliothek dem Bibliotheksdirektor die Fachaufsicht kraft Vorgesetztereigenschaft zubilligen,⁵² die Fachaufsicht im mehrstufigen Bibliothekssystem aber – wie auch immer – organisationsrechtlich konstruieren. Die hier vertretene Ansicht erlaubt es, Parallelität herzustellen: Im Einheitssystem handelt der Bibliotheksdirektor als Vorgesetzter, im kooperativen Bibliothekssystem ebenfalls als – noch näher zu bestimmender – Vorgesetzter des Bibliothekspersonals. Auf diese Weise bleibt die Konsistenz der Begriffe gewahrt. Das Bemühen um eine saubere Begriffsbildung ist keine Begriffsjurisprudenz, sondern die unabdingbare Voraussetzung für eine verlässliche Interessenjurisprudenz.

Nunmehr lässt sich auch die Frage beantworten, welche Funktion denn der Bibliotheksdirektor gegenüber demjenigen Bibliothekspersonal im mehrschichtigen Bibliothekssystem habe, das nicht der Hochschul-/Zentralbibliothek zugewiesen ist. Eindeutig ist hier der Bibliotheksdirektor nicht Dienstvorgesetzter des Fachbereichsbibliothekspersonals, aber er darf ihm fachliche Weisungen erteilen – was spricht gegen die Annahme einer Vorgesetztenfunktion? Nimmt man § 3 II 2 BBG ernst, wonach Vorgesetzter ist, der einem Beamten „für seine dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann“, dann muss der Satz auch gelten, wenn man ihn von rechts nach links liest: Wer einem Beamten für seine dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann, ist *Vorgesetzter*. Danach unterständen die Bibliotheksmitarbeiter in persönlichen Angelegenheiten dem dienstlichen (persönlichen) Weisungsrecht der Fachbereichsleitung, wenn diese Dienstvorgesetztereigenschaft hat, in bibliotheksfachlichen Fragen aber dem sachlichen (fachlichen) Weisungsrecht der Bibliotheksleitung. Obwohl im Regelfall der Dienstvorgesetzte auch fachliche Weisungen erteilen kann, modifiziert die These von der Vorgesetztenfunktion des Bibliotheksdirektors in Bibliothekssachen diese Regel: Dem Bibliotheksdirektor kommt lediglich in einem *Teilsachbereich*, den Bibliotheksfragen, das alleinige, d.h. ausschließliche sachliche Weisungsrecht zu.⁵³ Die hier vorgeschlagene Konstruktion entspricht genau der dem Bibliothekssystem vom Gesetzgeber gestellten Aufgabe zur Kooperation und Koordination zwischen Zentralbibliothek und Fachbereichen in Bibliothekssachfragen. Unmittelbare Konsequenz aus dem Gebot der Kooperation und Koordination ist die Konstruktion des *Vorgesetzten*

52 So ausdrücklich Kirchner: (s. FN 46 – Grundriß) S. 46.

53 In diesem Sinne dürfte auch der durch § 106 III 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz 1989 eingeführte Begriff der (betriebsfachlichen Aufsicht), zu verstehen sein.

in *Bibliotheksfragen*. Direkte Folge der Vorgesetzteneigenschaft in Bibliotheksfragen für den Bibliotheksdirektor im mehrschichtigen Bibliothekssystem ist seine Befugnis, jegliche Art von bibliotheksfachlichen Weisungen zu erteilen, seien es Richtlinien oder Einzelweisungen. Sofern die Bibliotheksmitarbeiter im Fachbereich nicht nur für Bibliotheksarbeiten eingesetzt werden, unterliegen sie im Hinblick auf sonstige Aufgaben dem fachlichen Weisungsrecht der Fachbereichsleitung. Insofern hätten Fachbereichsleiter und Bibliotheksleiter die Funktion von *Konvorgesetzten* über die Bibliotheksmitarbeiter/Sachbearbeiter.

Die rechtliche Konstruktion einer Vorgesetzteneigenschaft des Bibliotheksleiters im mehrschichtigen Bibliothekssystem entspricht der Realität des Bibliotheksbetriebs besser als die Figur des Weisungsberechtigten, einer Konstruktion, die bisher nur auf Einzelfälle angewandt wurde, in denen die Bindungswirkung von Einzelweisungen zu legitimieren waren. Dem Bibliotheksleiter muss aber – gerade zum Zwecke der Koordination des Bibliothekssystems – das Recht zustehen, Richtlinien vorzugeben.

„Diener zweier Herren“ zu sein,⁵⁴ ist für den Bibliotheksmitarbeiter ebensowenig eine leichte Aufgabe wie für den Bibliotheksdirektor, „halber Herr“ zu sein. Aber genau diese Lösung intendiert das Gesetz, das Kooperation vorschreibt: Von allen Beteiligten wird viel diplomatisches Geschick im Umgang miteinander verlangt; das Beharren auf Rechtspositionen, so notwendig deren Klärung ist, verhärtet die Fronten. Das sachliche Weisungsrecht des Bibliotheksleiters ist ein notwendiges Instrument, aber es sollte ultima ratio bleiben. Die umfassendste, im Jahr 2000 novellierte, landesgesetzliche Regelung der Fachaufsicht, § 30 IV Universitätsgesetz Baden-Württemberg 1995, wies hier einen Weg, der allerdings von der Praxis als unpraktikabel⁵⁵ und unrealistisch⁵⁶ bezeichnet worden ist. Die „Dienstweglösung“ des Gesetzes schließt zwar die Möglichkeit aus, dem Bibliothekspersonal unter Umgehung des Leiters der Einrichtung, an der das Bibliothekspersonal tätig ist, unmittelbar Weisungen zu erteilen, hat aber andererseits den Vorteil der Transparenz: Auch die Fachbereichsleitung ist direkt darüber informiert, wozu ihre Bibliothek angewiesen wird. Diese prozedurale Vorschrift ändert nichts am Inhalt der Weisung: Auch die Fachbereichsleitung ist inhaltlich an die Weisung der Bibliotheksleitung gebunden. Die Neufassung, § 30 III 2 Universitätsgesetz Baden-Württemberg 2000, erwähnt die Fachbereichsleitung nicht mehr, sondern bestimmt, dass die Fachaufsicht des Bibliotheksleiters über das Bibliotheks-

54 Gattermann: (s. FN 10) S. 914 spricht von „Doppelunterstellung“, die leicht Anlass zu Konflikten gebe.

55 Böhm/Paschek: (s. FN 48) S. 280.

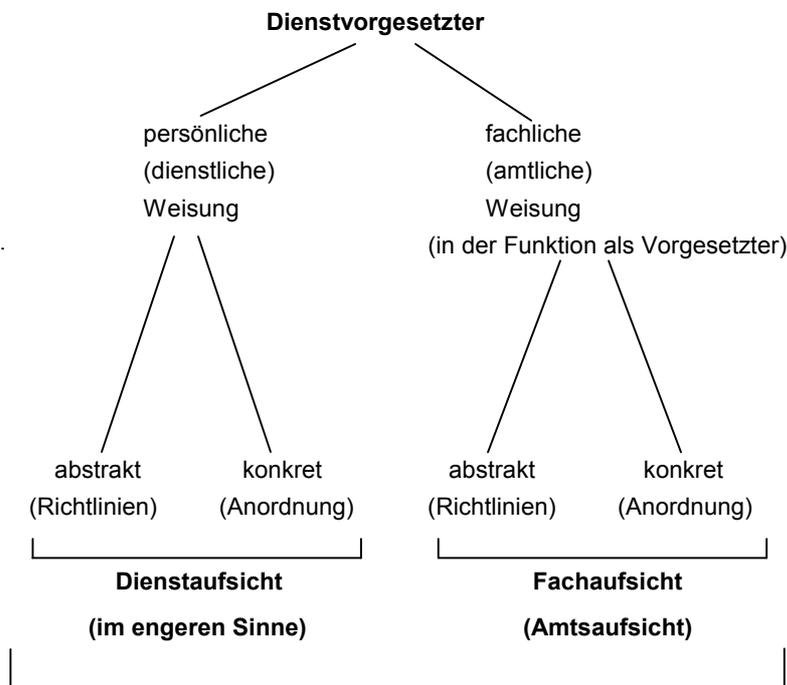
56 Kehr: zitiert bei Böhm/Paschek: (s. FN 48) S. 281.

system auch das Personal umfasst, das bibliothekarische Dienstleistungen in sonstigen Universitätseinrichtungen wahrnimmt.

IV. Zusammenfassung

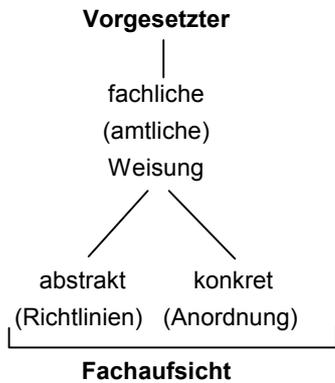
Den Zusammenhang zwischen Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter einerseits, persönlicher und fachlicher Weisung andererseits und drittens Dienstaufsicht und Fachaufsicht sollen zwei Übersichten verdeutlichen:

Übersicht 1



Dienstaufsicht (im weiteren Sinne)

Übersicht 2



Folgende Leitsätze sind als grundlegend festzuhalten:

1. Der Dienstvorgesetzte kann sowohl persönliche (dienstliche) als auch fachliche (amtliche) Weisungen erteilen; der Vorgesetzte ist auf fachliche (amtliche) Weisungen beschränkt. Umgekehrt: Sachliche Weisungen können erteilt werden vom Dienstvorgesetzten und vom Vorgesetzten, persönliche Weisungen nur vom Dienstvorgesetzten.
2. Die Dienstaufsicht entspricht den Kompetenzen des Dienstvorgesetzten, die Fachaufsicht denen des Vorgesetzten; d.h. die Dienstaufsicht bezieht sich im weiteren Sinne auf persönliche und fachliche Angelegenheiten, im engeren Sinne nur auf persönliche Angelegenheiten; die Fachaufsicht beschränkt sich auf Fachfragen. Wenn der Dienstvorgesetzte als Vorgesetzter handelt, tritt neben die Dienstaufsicht die Fachaufsicht.

Die zu Beginn des Abschnitts aufgeworfenen Fragen, was die Begriffe: der Bibliotheksdirektor als „Dienstvorgesetzter“ in § 2 BiblO HU Berlin 1994 oder „Fachvorgesetzter“ in § 2 II BiblO TU Cottbus 1994 sowie „dienstliche und fachliche Aufsicht“ des Bibliotheksdirektors in § 4 IV BiblO Greifswald 1996 bedeuten, kann nunmehr beantwortet werden:

1. Die Dienstvorgesetzteneigenschaft des Bibliotheksdirektors umfasst auch die Vorgesetzteneigenschaft, d.h. er hat die Befugnis, persönliche und fachliche Weisungen zu erteilen und übt die Dienst- und Fachaufsicht aus. Klargestellt sein muss allerdings, dass dem Bibliotheksdirektor die Dienstvorgesetzteneigenschaft zugeschrieben werden darf: Dies ist eine

Frage von Hochschulgesetz, Universitätsverfassung und Behördenorganisation.

2. Wer „Fachvorgesetzter“ ist, hat nur das Recht des Vorgesetzten, fachliche Weisungen zu erteilen und die Fachaufsicht auszuüben, nicht aber die Rechte und Pflichten eines Dienstvorgesetzten.
3. Schreibt eine Bibliotheksordnung dem Bibliotheksdirektor die Ausübung der „dienstlichen und fachlichen Aufsicht“ zu, so ist nichts anderes damit gesagt als eine Zuweisung der Dienstvorgesetzeneigenschaft, die die Vorgesetzeneigenschaft mitumfasst.

