

Titel:

Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit, Organisatorische Anbindung, Oberbürgermeister, Referatsleitung, Personal- und Organisationsreferat

Normenketten:

ASiG § 8

ASiG § 16

Schlagworte:

Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit, Organisatorische Anbindung, Oberbürgermeister, Referatsleitung, Personal- und Organisationsreferat

Fundstelle:

BeckRS 2025, 16272

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger steht als Beamter auf Lebenszeit in Diensten der Beklagten (Besoldungsgruppe A 16). Er ist seit 1. November 2017 zur Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit bei der Beklagten bestellt.

2

Bis 31. März 2022 war er einer Stabsstelle der Leitung des Personal- und Organisationsreferats (POR) zusammen mit den Betriebsärzten zugeordnet. Der Kläger wandte sich mit Schreiben vom 4. Mai 2021 gegen die organisatorische Anbindung an das Personal- und Organisationsreferat und forderte eine Anbindung direkt an den Oberbürgermeister als Dienststellenleiter. Mit Schreiben vom 17. Mai 2021 erläuterte der Leiter des Personal- und Organisationsreferats die Gründe für die organisatorische Anbindung an das Personal- und Organisationsreferat. Mit weiteren E-Mails vom 9. Juli 2021 und 18. Januar 2022 wandte sich der Kläger mit demselben Anliegen an den Oberbürgermeister. Der Oberbürgermeister erläuterte mit zwei E-Mails vom 30. August 2021 und vom 17. Februar 2022 die Gründe für diese Organisation und hielt an der Organisationsentscheidung fest. Seit 1. April 2022 ist nur noch der Kläger als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit in der Stabsstelle organisiert, die Mitarbeitenden für Arbeitssicherheit sind in die Organisation des Personal- und Organisationsreferats in Abteilung 4 des Referats als „Fachdienst für Arbeitssicherheit“ eingebunden. Mit Schreiben vom 12. Mai 2022 an den Leiter des Personal- und Organisationsreferats wies der Kläger auf seiner Ansicht nach bestehende Organisationsmängel bei der Beklagten im Bereich Arbeitsschutz hin.

3

Der Kläger hat am 18. Juli 2022 Klage erhoben. Er habe nach dem Arbeitssicherheitsgesetz einen Anspruch, persönlich dem Oberbürgermeister unterstellt zu sein. Bislang habe der Kläger die Rechtsverletzung geduldet. Außerdem erschwere die Trennung der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit vom Betriebsärztlichen Dienst die Arbeit des Klägers unverhältnismäßig und sorge für Reibungsverluste.

4

Der Kläger hat beantragt,

5

1. Die Beklagte wird verurteilt, den Kläger in seiner Funktion als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit im Rahmen einer Stabsstelle unmittelbar dem Oberbürgermeister zu unterstellen und festzustellen, dass diesem die Dienstaufsicht über seine Tätigkeit zusteht.

6

2. Hilfsweise: Die Beklagte wird verurteilt, den Kläger in seiner Funktion als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit im Rahmen einer Stabsstelle unmittelbar dem Oberbürgermeister zu unterstellen.

7

3. Höchst hilfsweise: Es wird festgestellt, dass die Unterstellung des Klägers in seiner Funktion als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit unter den Personal- und Organisationsreferenten der Landeshauptstadt München rechtswidrig ist.

8

Die Beklagte hat beantragt,

9

die Klage abzuweisen.

10

Die Klage sei bereits unzulässig, da kein subjektives Recht des Klägers betroffen sei. Er sei vielmehr nur durch eine Organisationsentscheidung in seiner Dienststellung betroffen. Im Übrigen sei durch die Unterstellung unter die Leitung des POR angesichts der Größe der Beklagten eine sachgerechte effiziente Lösung für die organisatorische Anbindung der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit gefunden worden. Die Einbindung des Betriebsärztlichen Dienstes in die Abteilung 4 des POR sei ebenfalls sinnvoll.

11

Am 24. März 2025 fand ein Erörterungstermin statt.

12

Der Kläger hat mit Schriftsatz vom 23. Mai 2025, die Beklagte mit Schriftsatz vom 14. September 2023 auf eine mündliche Verhandlung verzichtet.

13

Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegte Behördenakte sowie das Protokoll vom 24. März 2025 verwiesen.

Entscheidungsgründe

14

Über die Verwaltungsstreitsache kann im schriftlichen Verfahren entschieden werden, da die Beteiligten übereinstimmend auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO).

15

1. Die Leistungs- und Feststellungsklage mit dem Ziel, die Beklagte zu verurteilen, den Kläger in seiner Funktion als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit im Rahmen einer Stabsstelle unmittelbar dem Oberbürgermeister zu unterstellen und festzustellen, dass diesem die Dienstaufsicht über seine Tätigkeit zusteht, ist zulässig, aber unbegründet.

16

a) Nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit – Arbeitssicherheitsgesetz/ASiG untersteht die Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit unmittelbar dem Leiter des Betriebs. Nach § 16 ASiG ist u.a. in den Gemeinden ein den Grundsätzen dieses Gesetzes gleichwertiger sicherheitstechnischer Arbeitsschutz zu gewährleisten. Der Kläger als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit kann daher aufgrund der ihm übertragenen Aufgabe die Einhaltung dieser Bestimmungen im eigenen Namen geltend machen (BAG, U.v. 15.12.2009 – 9 AZR 769/08 – BAGE 133, 1, juris Rn. 52, 29 ff. – zu einer im Angestelltenverhältnis tätigen Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit; so auch Kohte/Kiesche in Kohte/Faber/Busch, Gesamtes Arbeitsschutzrecht, 3. Auflage 2023, § 8 ASiG Rn. 19). Ansonsten könnte diese Verpflichtung nicht effektiv zur Geltung gebracht werden.

Denn die herausgehobene organisatorische Stellung soll die Unabhängigkeit sowie den Einfluss dieser Personen stärken (so die Gesetzesbegründung BT-Drs. 7/1085 S. 6).

17

b) Einem Dienstherrn kommt bei der Organisation der Verwaltung ein weiterer Organisationsspielraum zu. Die Organisationsmaßnahmen des Dienstherrn sind nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar, wobei die Prüfung darauf beschränkt ist, ob die Gründe des Dienstherrn willkürlich sind. Das gilt nicht nur für die den einzelnen Beamten betreffende Organisationsmaßnahmen (BayVGH, B.v. 28.11.2024 – 3 ZB 23.1017 – juris Rn. 11 ff.; U.v. 24.4.2015 – 3 BV 13.384 – juris Rn. 78; BVerwG, B.v. 26.11.2004 – 2 B 72/04 – juris Rn. 5 – zur Umsetzung; BVerwG, U.v. 23.5.2002 – 2 A 5.01 – juris Rn. 13 – zur Bewertung von Dienstposten; BayVGH, U.v. 24.4.2015 – 3 BV 13.834 – juris Rn. 68 ff.; BVerwG, U.v. 23.6.2016 – 2 C 18.15 NVwZ-RR 2016, 907, juris Rn. 39 f. – zur Übertragung der Dienstherrnenpflichten im Arbeitsschutz auf den Dekan einer Fakultät), sondern für die Organisation der Verwaltung als solcher mit den Untergliederungen und der Schaffung selbständiger wie auch hierarchischer Strukturen (VG Augsburg, B.v. 27.4.2005 – Au 2 S 05.362 – juris Rn. 23 ff. – zur Auflösung der Zweigstelle eines Amtsgerichts).

18

c) Dieses Organisationsermessen ist durch die Beklagte mit der organisatorischen Anbindung des Klägers als Stabsstelle bei der Leitung des Personal- und Organisationsreferats auch mit Blick auf die Verpflichtung der Bestimmungen der §§ 16, 8 Abs. 2 ASiG in rechtlich nicht zu beanstandender Weise ausgeübt worden.

19

Bei der Ausübung des – weiten – Organisationsermessens muss der Dienstherr die gesetzlichen Vorgaben beachten. Daher muss der Dienstherr auch bei organisatorischen Maßnahmen betreffend die Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit darauf achten, dass entsprechend der Vorgaben in §§ 16, 8 Abs. 2 ASiG ein gleichwertiger sicherheitstechnischer Arbeitsschutz gewährt wird, wie er privaten Arbeitgebern auferlegt ist.

20

aa) Wie oben unter Darstellung der gesetzlichen Regelung umrissen, hat der Dienstherr bei der Organisation die Bedeutung der Funktion der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit zu berücksichtigen. Die Regelung, die Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit mindestens unmittelbar der Leitung des Betriebes zu unterstellen, soll sowohl die Unabhängigkeit als auch den Einfluss dieser Personen stärken (so die Gesetzesbegründung BT-Drs. 7/1085 S. 6; BAG, U.v. 15.12.2009 – 9 AZR 769/08 – BAGE 133, 1, juris Rn. 29 ff.). Andererseits bedingt dieses Ziel, dass im Vordergrund der gesetzlichen Regelung der unmittelbaren Unterstellung der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit die Sicherung des Einflusses und die Unabhängigkeit der Leitenden Fachkraft steht und die organisatorische Anbindung nur Mittel zur Erreichung dieses Zwecks ist.

21

bb) Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass die organisatorische Anbindung der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit an die Leitung des Personal- und Organisationsreferats erfolgt ist. Das ist aktuell durch den Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungsplan der Landeshauptstadt statuiert (Stand: 1.2.2022, Bl. 177 ff. der Behördenakte). Es ist sachlich gerechtfertigt und nachvollziehbar, dass angesichts der Größe der Verwaltung der Landeshauptstadt mit über 44.000 Mitarbeitenden – worauf der Kläger im Erörterungstermin hingewiesen hat – durch den Dienstherrn hinterfragt wird, ob eine organisatorische Anbindung der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit als Stabsstelle beim Oberbürgermeister dessen Geltung und Einfluss nicht eher erschwert. Soweit ersichtlich war die Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit mit Blick auf § 16 ASiG bislang nie in einer Stabsstelle direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt, sondern beim Personal- und Organisationsreferat (hierzu etwa schon Nr. 2.2 der Dienstanweisung des damaligen Oberbürgermeisters zur Durchführung des Arbeitsschutzes nach dem Arbeitssicherheitsgesetz vom 29.11.1995, Bl. 1157 der Behördenakte). Auf diese Gesichtspunkte haben sowohl der Personal- und Organisationsreferent in seinem Schreiben vom 17. Mai 2021 (Bl. 84 ff. der Behördenakte) wie auch der E-Mail durch den Oberbürgermeister vom 30. August 2021 (Bl. 99 ff. der Behördenakte, dort als Entwurf mit Datum 14.8.2021 wiedergegeben) und vom 17. Februar 2022 (Bl. 130 ff. der Behördenakte) auf die jeweiligen Eingaben bzw. Anmahnungen des Klägers hingewiesen.

22

Nach der im Internet verfügbaren Organisationsstruktur der Verwaltung der Landeshauptstadt sind als dem Oberbürgermeister direkt unterstellte Bereiche aufgeführt: Beratung und Unterstützung des

Oberbürgermeisters, des 2. Bürgermeisters und der 3. Bürgermeisterin – Behördlicher Datenschutzbeauftragter – Gleichstellungsangelegenheiten – Gesamtpersonalrat (Geschäftsstelle) – Örtliche Rechnungs- und Kassenprüfung (Revisionsamt) – Fachstelle für Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Menschenfeindlichkeit – Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ. Angesichts dieser Vielzahl an Stabsstellen beim Oberbürgermeister, die auch einer kommunalpolitischen Schwerpunktsetzung unterliegen, stellt es einen sachlichen Grund dar, die Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit beim Personal- und Organisationsreferat als Stabsstelle der Referatsleitung anzusiedeln. Denn dort ist auch die Verantwortlichkeit für den Arbeitsschutz angesiedelt (vgl. hierzu den bereits oben zitierten Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungsplan der Beklagten in der Fassung vom 1.2.2022).

23

Das ist rechtlich nicht zu beanstanden, denn diese Organisationsentscheidung ist nicht willkürlich und beachtet die Zielsetzung des Arbeitssicherheitsgesetzes. Diese Organisation hält sich nach Ansicht des Gerichts auch an den von § 16 ASiG vorgegebenen Rahmen, wonach u.a. in den Gemeinden ein den Grundsätzen dieses Gesetzes gleichwertiger sicherheitstechnischer Arbeitsschutz zu gewähren ist. Denn diese Norm bedingt keine unmittelbare Anwendung der Regelung des § 8 Abs. 2 ASiG, sondern soll durch die offenere Formulierung dazu führen, dass die Grundsätze des Arbeitssicherheitsgesetzes auch im Bereich des öffentlichen Dienstes rasch und vollständig zur Geltung kommen.

24

Die Formulierung des § 16 ASiG wurde gerade vor dem Hintergrund gefunden, dass ansonsten (bei einer unmittelbaren Geltung der Regelungen in der öffentlichen Verwaltung) gesonderte Regelungen für Bundesbeamte einerseits und andere Beamte andererseits hätten geschaffen werden müssen. Außerdem hätten den Vollzug des Gesetzes betreffende besondere Vorschriften über die Zuständigkeit im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung erwogen werden müssen (so ausdrücklich: BT-Drs. 7/1085, S. 8 f.). Das unterstreicht, dass im Bereich der öffentlichen Verwaltung bei der Anbindung der Leitenden Fachkraft durchaus mit Blick auf die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit eine organisatorische Verortung nicht nur beim Behördenleiter unmittelbar zulässig ist, solange die effektive Wirkung der Tätigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird.

25

Das ist vorliegend bei der Anbindung an die Referatsleitung des Personal- und Organisationsreferats gewahrt, da dort die fachliche Zuständigkeit für den Arbeitsschutz nach Delegation durch den Oberbürgermeister angesiedelt ist. Das gilt nicht nur für den fachlichen Durchgriff, sondern wird auch dadurch sinnvoll, dass die Leitende Betriebsärztin / der Leitende Betriebsarzt ebenfalls als Stabsstelle der Referatsleitung unterstellt ist.

26

Entsprechend ist in den bereits zitierten Antwortschreiben des Personal- und Organisationsreferenten vom 17. Mai 2021 wie auch den E-Mails des Oberbürgermeisters vom 30. August 2021 und vom 17. Februar 2022 angegeben, dass die organisatorische Anbindung des Klägers als Stabsstelle beim Leiter des Personal- und Organisationsreferats auch mit Blick auf Reibungsverluste die sinnvollste Lösung darstellt, da dort die Zuständigkeit für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten der Landeshauptstadt angesiedelt ist. Diese Erwägungen sind sachgerecht, es ist nicht ersichtlich, dass damit das – durch das Gericht nur eingeschränkt überprüfbare – Organisationsermessen in rechtlich erheblicher Weise überschritten sein könnte.

27

Das gilt auch mit Blick darauf, dass seit dem 1. April 2022 nur noch der Leitende Betriebsarzt / die Leitende Betriebsärztin und die Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit der Leitung des Personal- und Organisationsreferats zugeordnet sind, während die diesen Diensten zugeordneten Mitarbeiter in die Organisation des Referats eingegliedert wurden. Denn die Unabhängigkeit und der Einfluss der Leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit wird nicht dadurch gewährleistet, dass alle dieser Funktion zugeordneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenfalls in einer Stabsstelle angesiedelt sind. Maßgeblich ist dies für die Leitende Fachkraft. Es ist nicht fernliegend, dass die Leitende Fachkraft durch ihr Alleinstellungsmerkmal als Stabsgliederung bei der Referatsleitung ihre Anliegen sogar noch klarer und effektiver darstellen und zur Geltung bringen kann als bei einer Anbindung des gesamten Mitarbeiterstabs in dieser Stabsstelle.

28

cc) Auch das Bundesarbeitsgericht hält im Urteil vom 15. Dezember 2009 (BAG, U.v. 15.12.2009 – 9 AZR 769/08 – BAGE 133, 1, juris Rn. 47) eine Übertragung der Funktion des Betriebsleiters im Sinn von § 8 Abs. 2 ASiG durch Richtlinien für möglich. Die in der Entscheidung ausdrücklich genannte (nicht mehr geltende) Richtlinie für den betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Dienst in den Verwaltungen und Betrieben des Landes Nordrhein-Westfalen vom 23. November 1997 regelte in § 13, dass die jeweils zuständige oberste Dienstbehörde die Organisation des arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Arbeitsschutzes für ihren Bereich regelt. Sie bestimmt, wer Leiter der Verwaltung oder des Betriebes im Sinne der vorstehenden Vorschrift ist.

29

Auch die derzeit geltende Richtlinie für die Bundesbehörden „Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung in den Behörden und Betrieben des Bundes (Betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung – BsiB-AVwV) vom 12. September 2017 (GMBl 2017 Nr. 41/42, S. 734) sieht in § 13 ausdrücklich vor, dass die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde die Organisation des arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Arbeitsschutzes für ihren Bereich regelt. Sie kann bestimmen, wer Leiterin oder Leiter der Behörde im Sinne dieser Verwaltungsvorschrift ist. Das zeigt, dass dem Dienstherrn ein Organisationsspielraum bei der Bestimmung des Begriffs des Leiters oder der Leiterin der Behörde im Sinn des Arbeitssicherheitsgesetzes zusteht. Das wird auch in den Richtlinien über die Gewährleistung eines arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Arbeitsschutzes in der staatlichen Verwaltung des Freistaates Bayern (Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien der Finanzen; Staatskanzlei, des Innern, der Justiz und für Verbraucherschutz, für Wissenschaft, Forschung und Kunst, für Unterricht und Kultus, für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Umwelt und Gesundheit, für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 15. Februar 2011, Az. 25 – P 2506 – 003 – 733/11, FMBl. S. 207) bestätigt. Dort ist in Nr. 13.2 die Möglichkeit eröffnet, dass die vorgesetzte Dienstbehörde, die die Aufsicht über den Vollzug der Richtlinien führt, in Ausnahmefällen eine andere Verantwortliche/einen anderen Verantwortlichen als den jeweiligen Dienststellenleiter bestimmen kann, der nach Nr. 13.1.1 grundsätzlich für den Vollzug der Richtlinien verantwortlich ist.

30

dd) Soweit der Kläger dem entgegenhält, dass er der Auffassung ist, dass nur durch eine organisatorische Anbindung direkt an den Oberbürgermeister dieser wie auch der Stadtrat hinsichtlich seiner Verantwortlichkeit für den Arbeitsschutz sensibilisiert werden könnte, ist darauf zu verweisen, dass angesichts der Vielzahl der Verantwortlichkeiten des Oberbürgermeisters gerade in der Nähe zum politischen Raum keine zwingende Gewähr dafür besteht, dass die Bedeutung des Arbeitsschutzes, der dem Kläger ein Anliegen ist, durch eine organisatorische Angliederung direkt an den Oberbürgermeister eine Aufwertung erfahren würde. Entsprechend ist das auch für den vom Kläger angeführten zu geringen Einfluss auf den Stadtrat zu sehen. Das gilt auch für das Argument, dass ein Kopfbogen als Stabsstelle des Oberbürgermeisters zu einem stärkeren Einfluss führen würde. Schließlich steht es dem Kläger frei, sich in seiner Funktion an den Oberbürgermeister wie die Stadtratsmitglieder zu wenden. Das hat er in der Vergangenheit mehrfach getan.

31

ee) Soweit das Revisionsamt in seinem Schreiben vom 12. Januar 2011 auf Seite 17 (Bl. 63 der Behördenakte) zur Vermeidung von Interessenkollisionen und zur besseren Wahrnehmung der Unabhängigkeit des betriebsärztlichen wie des sicherheitstechnischen Dienstes empfiehlt, die Bildung einer Stabsstelle beim Direktorium in Betracht zu ziehen, ist das Direktorium diesem Vorschlag ausdrücklich entgegengetreten. Im Schreiben des Direktoriums vom 23. März 2011 (Bl. 1085 f. der Behördenakte, gleichlautend vom 4.4.2011, Bl. 92 f der Behördenakte) ist angegeben, dass nach dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 15. Dezember 2009 (BAG, U.v. 15.12.2009 – 9 AZR 769/08 – BAGE 133, 1, juris Rn. 47) ausdrücklich eine Übertragung der Funktion „Dienststellenleiter i.S.d. §§ 8 Abs. 2, 16 ASiG“ zulässig sei. Bei der Zuordnung zum Leiter des Personal- und Organisationsreferats handle es sich auch nicht um die Zuordnung zu einer „untergeordneten Ebene“. Dort wird auch darauf verwiesen, dass diese Fachdienste etwa in Augsburg und Nürnberg als weiteren bayerischen Großstädten nicht beim Oberbürgermeister als Stabsstelle, sondern – ebenso wie bei der Beklagten – in den Fachreferaten angesiedelt sind. Diese Argumentation hält sich innerhalb des rechtlich nur eingeschränkt überprüfbaren

weiten Organisationsermessens der Beklagten und berücksichtigt auch die Vorgaben von §§ 8 Abs. 2, 16 ASiG.

32

Auch das Bayerische Landesamt für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik (LfAS) sieht keine Grundlage, die Organisation der Landeshauptstadt hinsichtlich der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit als nicht gesetzeskonform mit dem Rahmen des § 16 ASiG anzunehmen. Dem hat sich die Regierung von Oberbayern unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des LfAS mit Schreiben vom 26. April 2001 angeschlossen (Bl. 64 der Behördenakte).

33

2. Die Hilfsanträge Nr. 2 und 3 haben keinen Erfolg, da die organisatorische Zuordnung des Klägers als Leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit an die Leitung des Personal- und Organisationsreferats nach den oben stehenden Ausführungen rechtlich nicht zu beanstanden ist.

34

3. Der Kläger hat als unterlegener Beteiligter nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).