

DVPr

DEUTSCHE
VERWALTUNGS-
PRAXIS

63. Jahrgang
April 2012
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2012004

4/2012

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Jürgen Vahle

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren

Hermann Wilhelm

Vollzug gegen Behörden ist unzulässig –
oder doch möglich?

Bernd Bak

Unterricht planen, gestalten und leiten

Michael Jesser/Stefan Eisner

Rechtskonforme Personalgewinnung

Peter Eichhorn

ABC – Glossar – XYZ

Fallbearbeitung

Achim Graetz

Öffentliches Dienstrecht

Rechtsprechung

Anspruch auf angemessene Dimensionierung
der Regenwasserkanalisation

Rat muss angemessen informiert werden

Feststellung der Dienstunfähigkeit eines Beamten

Gemeinde bestimmt Art der Grundstücksentwässerung

Einweisung eines Obdachlosen in eine Unterkunft

Stadtwerke können nicht Gebühren für öffentliche
Wasserversorgung und Entwässerung fordern

Straßenausbaubeitrag nach Straßenbauarbeiten

Anspruch auf Entfernung kommunaler Wasser- und
Kanalleitung vom Privatgrundstück

Informationsanspruch des Bürgers gegenüber Behörde
zwecks Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses

Ausschluss von der Beratung über Tempo-30-Zone

Entschädigungsanspruch bei nicht geschlechtsneutraler
Stellenausschreibung

Indizwirkung für Altersdiskriminierung durch
Stellenanzeige

Der Begriff der Beschäftigungszeit in den Tarifverträgen
des öffentlichen Dienstes

Außerordentliche Kündigung wegen exzessiven
privaten E-Mail-Verkehrs während der Arbeitszeit

Schrifttum

Die DVP im April 2012/Inhaltsverzeichnis

Jürgen Vable

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren 134

Die meisten Streitigkeiten aus dem Bereich des öffentlichen Rechts gehören in den Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In der Regel wird der Prozess mit einer Klage oder einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz beim VG eröffnet. Für bestimmte Materien ist die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG/VGH eröffnet; im Übrigen ist das OVG ein Rechtsmittelgericht. Ein Verwaltungsprozess kann – je nach dem Rechtsgebiet – beim BVerwG enden.

Dieser Beitrag ist als „Checkliste“ angelegt und soll eine systematische Prüfung insbesondere der Erfolgsaussichten einer Klage (Zulässigkeit und Begründetheit) erleichtern. Nicht behandelt werden die – in der Praxis allerdings sehr bedeutsamen – Eilverfahren gem. den §§ 80 ff., 123 VwGO.

Angesprochen und anhand kleiner Beispiele erläutert werden u.a.

- Sachurteilsvoraussetzungen, z.B.
 - o Rechtsweg
 - o Statthaftigkeit/Klageart
 - o Klagebefugnis
 - o Klagefrist
- Verfahrensgrundsätze, z.B.
 - o Untersuchungsgrundsatz
 - o Beweisfragen
- Entscheidungsarten
- Rechtsmittel
 - o Berufung
 - o Revision
 - o Beschwerde

Hermann Wilhelm

Vollzug gegen Behörden ist unzulässig – oder doch möglich? 143

§ 17 Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes scheint die Frage schnell zu klären, wenn er festlegt: „Gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Zwangsmittel unzulässig, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.“ Dieses Thema wird in Lehre und Rechtsprechung nicht besonders ausführlich erörtert. Vielmehr deshalb, weil es wenig kontroverse Anwendungsfälle gegeben hat. Bei näherem Betrachten entstehen aber sogar Zweifel, ob ein Vollzugsverbot gegen Behörden überhaupt noch zeitgemäß ist.

Erläutert wird zunächst der geschichtliche und dogmatische Hintergrund des Verbots, wobei auch auf die Vorfrage eingegangen wird, wann überhaupt ein Verwaltungsträger einen Verwaltungsakt gegenüber einem anderen Verwaltungsträger erlassen kann. Im Anschluss daran werden Ausnahmen von der Regel vorgestellt, die im Bundes- und Landesrecht normiert sind.

Bernd Bak

Unterricht planen, gestalten und leiten 148

Erfolgreicher Unterricht hängt nicht allein vom Fachwissen des Dozenten ab. Er ist natürlich Experte in seinem Fachgebiet. Darüber hinaus spielen aber auch seine pädagogischen Fähigkeiten eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, den Unterricht so zu planen, zu gestalten und zu leiten, dass bei den Auszubildenden möglichst viel „hängen bleibt“. Dieser Beitrag greift zahlreiche Aspekte aus dem Unterrichtsalltag der Studieninstitute auf. Durch konkrete Beispiele wird verdeutlicht, wie die vielfältigen Anforderungen an den Unterricht gemeistert werden können. Angesichts der Komplexität des Themas können allerdings nur ausgewählte Teilbereiche behandelt werden.

Michael Jesser/Stefan Eisner

Rechtskonforme Personalgewinnung 160

In Anbetracht des demographischen Wandels wird es zunehmend schwieriger, geeignete Nachwuchskräfte und qualifizierte Fachkräfte zu finden. Daher wird die Personalgewinnung zu einem zentralen Thema der öffentlichen Verwaltung. Bei der Neu- oder Wiederbesetzung einer Stelle im öffentlichen Dienst sind eine Vielzahl von Vorschriften und umfassende Rechtsprechung zu berücksichtigen. Dieser Beitrag soll eine kurze Übersicht über die rechtlich relevanten Punkte liefern, u.a. die Themen

- Grundsatz der Bestenauslese
- Stellenausschreibung
- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
- Beteiligungspflichten
- Vorstellungsgespräch

- Dokumentation und
- Abschreiben

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 164

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt.

Fallbearbeitung

Achim Graetz

Öffentliches Dienstrecht 166

Thema dieser Staatsprüfungsklausur an der FHöV NRW waren ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei einer Entlassungsverfügung aus dem Beamtenverhältnis wegen mangelnder Bewährung in der Probezeit sowie eine Kündigungsschutzklage gegen die außerordentliche Kündigung eines Tarifbeschäftigten nach dessen strafrechtlicher Verurteilung.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

Anspruch auf angemessene Dimensionierung der Regenwasserkanalisation (OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.01.2011 – 9 LA 130/10)	169
Rat muss angemessen informiert werden (OVG Münster, Beschluss vom 28.05.2010 – 15 A 3231/07)	170
Feststellung der Dienstunfähigkeit eines Beamten (OVG Münster, Beschluss vom 17.06.2010 – 6 A 2903/09)	170
Gemeinde bestimmt Art der Grundstücksentwässerung (OVG Münster, Beschluss vom 02.11.2010 – 15 A 1904/10)	170
Einweisung eines Obdachlosen in eine Unterkunft (VGH Kassel, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11)	171
Stadtwerke können nicht Gebühren für öffentliche Wasserversorgung und Entwässerung fordern (VGH München, Urteil vom 25.01.2010 – 20 B 09.1533)	171
Straßenausbaubeitrag nach Straßenbauarbeiten (VGH München, Urteil vom 28.01.2010 – 6 BV 08.3043)	172
Anspruch auf Entfernung kommunaler Wasser- und Kanalleitung vom Privatgrundstück (VGH München, Urteil vom 29.11.2010 – 4 B 09.2835)	172
Informationsanspruch des Bürgers gegenüber Behörde zwecks Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses (VG Berlin, Urteil vom 07.10.2010 – 2 K 71.10)	172
Ausschluss von der Beratung über Tempo-30-Zone (VG Neustadt/Weinstraße, Urteil vom 28.02.2011 – 3 K 958/10)	173
Entschädigungsanspruch bei nicht geschlechtsneutraler Stellenausschreibung (OLG Karlsruhe, Urteil vom 13.09.2011 – 17 U 99/10)	173
Indizwirkung für Altdiskriminierung durch Stellenanzeige (BAG, Urteil vom 19.08.2010 – 8 AZR 530/09)	174
Der Begriff der Beschäftigungszeit in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes (BAG, Urteil vom 25.01.2011 – 6 AZR 590/09)	174
Außerordentliche Kündigung wegen exzessiven privaten E-Mail-Verkehrs während der Arbeitszeit (LAG Hannover, Urteil vom 31.05.2010 – 12 Sa 875/09)	175

Schrifttum 176

Die Schriftleitung

Diese Ausgabe der Zeitschrift enthält eine Beilage der Fa. Haufe-Lexware GmbH & Co. KG.
Wir bitten um freundliche Beachtung!

Impressum

Redaktion:

Chefredakteur
Verwaltungsdirektor a.D. Werner Finke
Alsweder Str. 16, 32312 Lübbecke,
Tel. und Fax (057 41) 52 68
Mobil: 0171/8 35 20 41
E-Mail: FINKE.LK@t-online.de

Regierungsdirektor Günter Haurand
Gadderbaumer Straße 15 a, 33602 Bielefeld
E-Mail: haurand@web.de

Prof. Dr. Jürgen Vahle
Dornberger Str. 38, 33615 Bielefeld,
E-Mail: jvahle@web.de

Prof. Holger Weidemann
Südstraße 16, 28857 Syke
Tel. (05 11) 1 60 94 09
E-Mail: holger.weidemann@nds-sti.de

Verlag: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Georgsplatz 1, 20099 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-3 06, Telefax (0 40) 70 70 80-3 24
E-Mail: vertrieb@deutsche-verwaltungs-praxis.de
www.deutsche-verwaltungs-praxis.de
ISSN 0945-1196

Anzeigen: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Hanna Fronert, Hochkreuzallee 1, 53175 Bonn,
Tel. (02 28) 3 07 89-0, Telefax (02 28) 3 07 89-15,
E-Mail: maxibonn@t-online.de

Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 28 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 01. des Vormonats. Die Verwendung von Anzeigenausschnitten oder Inhaltsteilen für Werbezwecke ist nicht gestattet.

Auslieferung: Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 0711 / 6672-0, Fax 0711 / 6672 1974
koehler-mittler@svk.de

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint in 12 Ausgaben. Bezugsgebühr jährlich 79,90 € einschl. 7 % Mehrwertsteuer. Preis je Heft einzeln 7,80 €. Bestellungen in Buchhandlungen oder beim Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 104504, 20031 Hamburg. Kündigung des Abonnements schriftlich 6 Wochen vor Bezugsjahresende. Kein Anspruch bei Behinderung der Lieferung durch höhere Gewalt. Gerichtsstand und Erfüllungsort ist Hamburg.

Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGSPRAXIS enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des Verlages unter vollständiger Quellenangabe gestattet. Das Zitierungsrecht bleibt davon unberührt. Die mit Namen oder Initialen der Verfasser gekennzeichneten Artikel decken sich nicht immer mit der Meinung der Redaktion. Bei Zuschriften an die Redaktion wird das Einverständnis zur vollen oder auszugsweisen Veröffentlichung vorausgesetzt, sofern der Einsender nicht ausdrücklich andere Wünsche äußert. Für amtliche Veröffentlichungen übernimmt die Redaktion keine Haftung. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bilder wird keine Gewähr übernommen. Durch die Annahme eines Manuskriptes erwirbt der Verlag auch das Recht zur teilweisen Veröffentlichung.

Produktionsmanagement:
impress media GmbH, Mönchengladbach

Libe Lehrerinnen und Lehrer,

heute schreibe ich über ein Thema, das manche Leute nicht interessiert und vielleicht sogar aggressiv machen tut.

Wenn eine Person, die im sog. Reality-TV des Privatfernsehens auftritt, so schreibt (und spricht), dann ist das in Ordnung. Das Rollen-Klischee hat seinen Preis, auch in sprachlicher Hinsicht gibt es halt Kollateralschäden. Von Studenten an einer Fachhochschule erwartet man Besseres.

In den Klausuren, die meine Kollegen und ich lesen, stehen aber Sätze, deren Qualität derjenigen des Einleitungssatzes gefährlich nahe kommt. Nicht wenige Studierende haben mit den Regeln der deutschen Sprache zu kämpfen. Sie haben auch Schwierigkeiten, Rechtstexte zu verstehen. Bei der Anwendung einer Norm werden beispielsweise Tatbestandsmerkmale „überlesen“, so dass die Subsumtion unvollständig und damit fehlerhaft wird.

Ähnliche Klagen kommen von den Universitäten. In zahlreichen Aufsätzen und Methodikbüchern werden die Lese- und Ausdrucksschwächen der Studenten angeprangert (s. z. B. *Schnapp*, Jura 2012, S. 16, 20).

Es ist aber ein Alltagsphänomen. Vor einiger Zeit unterhielt ich mich mit dem Inhaber eines Autohauses. Er suchte für seinen Betrieb Auszubildende. Mit den Bewerberinnen und Bewerbern macht er Tests und lässt sie Zeitungsartikel (vor-)lesen. Er sagte, die meisten jungen Leute könnten die Texte nicht erfassen, sie würden Wörter falsch wiedergeben oder ganz weglassen. Manche Bewerber seien kaum imstande, grammatisch einwandfreie Sätze zu formulieren. Er braucht aber Mechatroniker, die komplizierte Anleitungen lesen und den Kunden die Reparaturen erläutern können.

Das kam mir sehr bekannt vor. Eine Fachhochschule für den öffentlichen Dienst bildet für die Laufbahn des gehobenen Verwaltungsdienstes aus. Die Beschäftigten dieser Laufbahn müssen auch schwierige Texte auslegen und anwenden. Sie müssen ihre Entscheidungen gegenüber ihren – in moderner Terminologie – „Verwaltungskunden“ verständlich begründen.

Das ist nicht einfach, aber es ist ein wichtiger, wenn nicht gar der wichtigste Teil des Berufs.

Manche Arbeitgeber verpflichten Beschäftigte, deren Muttersprache nicht Deutsch ist und die deshalb Verständigungsprobleme haben, einen Deutschkurs zu absolvieren. Darin liegt kein Verstoß gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (*Bundesarbeitsgericht*, NJW 2012, S. 171). Die Aufforderung, einen solchen Sprachkurs zu absolvieren, würde einen deutschen Beamtenanwärter erst recht nicht diskriminieren.

Solche Anordnungen werden aber nicht erlassen, obwohl die Verwaltungsleitungen ständig betonen, dass sie großen Wert auf eine „bürgernahe“ Sprache legen. Sie bezahlen stattdessen eine Menge Geld dafür, dass Sprachwissenschaftler Behördentexte durchsehen und Verbesserungsvorschläge machen. Dabei kommen oft Formulierungen heraus, die juristisch zweifelhaft sind. Ein solider VHS-Kurs wäre billiger.

Interessanterweise sind in den neuen Bachelor-Studiengängen an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung Pflicht-Module für Fremdsprachen vorgesehen, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Die Absolventen der FHöV NRW sollen in 80 Unterrichtsstunden soweit Französisch, Niederländisch oder Türkisch lernen, dass sie „gute Sprachkenntnisse“ vorweisen und sogar „formale Schreiben“ abfassen können. Ich habe gedacht, dass jemand ein Sprachgenie ist, wenn er nach so kurzer Zeit ein „formales Schreiben“ in einer Fremdsprache zu Papier bringen kann.

Das Vertrauen der Hochschulreformer in die sprachliche Kompetenz der Studenten muss riesengroß sein. Die Reformer sollten mehr Klausuren lesen!

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Jürgen Vahle*

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren

– Sachurteilsvoraussetzungen, Verfahrensgrundsätze, Entscheidungsarten, Rechtsmittel, Kosten und Vollstreckung –

Die meisten Streitigkeiten aus dem Bereich des öffentlichen Rechts gehören in den Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In der Regel wird der Prozess mit einer Klage oder einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz beim VG eröffnet. Für bestimmte Materien ist die erstinstanzliche Zuständigkeit des (Oberverwaltungsgerichts/OVG = Verwaltungsgerichtshofs/VGH) eröffnet, im Übrigen ist das OVG ein Rechtsmittelgericht. Ein Verwaltungsprozess kann – je nach dem Rechtsgebiet – beim BVerwG enden. Der nachfolgende Beitrag ist als „Checkliste“ angelegt und soll eine systematische Prüfung insbesondere der Erfolgsaussichten einer Klage (Zulässigkeit und Begründetheit) erleichtern (ein Beispiel für ein Aufbauschema findet sich z.B. bei Finke/Haurand/Sundermann/Vahle, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2006, Anhang VI, S. 399 f.). Nicht behandelt werden die – in der Praxis allerdings sehr bedeutsamen – Eilverfahren gem. den §§ 80, 80a, 80b und 123 VwGO.

A. Sachurteilsvoraussetzungen (Sachentscheidungs voraussetzungen)

Eine Entscheidung in der Sache kann nur ergehen, wenn die sog. Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind. Der Begriff ist allerdings insoweit ungenau, als nicht alle Sachentscheidungen in der Form eines Urteils gefällt werden. Fehlt eine oder fehlen gar mehrere der von Amts wegen zu prüfenden Sachurteilsvoraussetzungen zum Schluss der mündlichen Verhandlung, muss die Klage durch ein sog. Prozesurteil als unzulässig abgewiesen werden.

I. Rechtsweg

Gem. § 40 Abs. 1 VwGO ist der **Verwaltungsrechtsweg** gegeben in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, soweit die Streitigkeiten nicht einem anderen Gericht zugewiesen sind.

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten

Die VwGO enthält keine Definition des Begriffs der öffentlich-rechtlichen Streitigkeit. Maßgebend sind die in Rechtsprechung und Literatur aufgestellten Abgrenzungskriterien zwischen **öffentlichem Recht** und **Privatrecht**. Es kommt darauf an, in welchem Gebiet das Rechtsverhältnis seine Grundlage hat (s. Kopp/Schenke, VwGO, 17. Aufl. 2011, § 40 Rn. 11). Öffentliches Recht sind – vereinfachend ausgedrückt – Regelungen, aus denen sich nicht, wie im Privatrecht, für jeden Rechte und Pflichten ergeben, sondern **nur für den Staat und andere Träger öffentlicher Gewalt** (z. B. Gemeinden, Landkreise, Handwerkskammern; kirchliche Körperschaften des öffentlichen Rechts i. S. von Art. 140 GG/Art. 137 WRV).

Beispiel 1: Öffentlich-rechtlich ist der Streit um die Benutzung einer gemeindlichen Einrichtung. Der hier in Betracht kommende kommunalrechtliche Zulassungsanspruch gehört zum öffentlichen (Gemeinde-)Recht, s. z. B. § 8 Abs. 2 GO NRW.

(Gegen-)Beispiel 2: Privatrechtlich ist hingegen der Kauf eines Grundstücks durch eine Gemeinde zur Bebauung mit einem gemeindeeigenen Hallenbad (§§ 433, 311b Abs. 1 BGB).

2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art

Weitere Voraussetzung für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Der Verwaltungsrechtsweg ist demgemäß ausgeschlossen für Streitigkeiten, bei denen es um Inhalt, Auslegung oder Anwendung der **Verfassung** (GG) geht und an denen **Verfassungsorgane** beteiligt sind.

Beispiel 3: Streitigkeit zwischen Bundestag und Bundesregierung um die Auslegung des Grundgesetzes

Rechtsstreitigkeiten zwischen einem **Privaten und einer Behörde** sind nie verfassungsrechtlicher Art, mögen auch Grundrechte bei der Entscheidung eine maßgebliche Rolle spielen.

3. Zuweisung an andere Gerichte

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist auch bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht eröffnet, wenn die Streitigkeit durch Gesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist.

a) Zivilgerichte

Die Zivilgerichte (AG, LG, OLG BGH) sind nach § 13 GVG zuständig für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten. In erster Linie aus historischen Gründen sind die Zivilgerichte auch zuständig für bestimmte öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, insbesondere vermögensrechtlicher Art.

aa) Amtshaftung, Pflichtverletzungen, Aufopferung

Für Schadensersatzansprüche aus **Amtspflichtverletzung** gem. Art. 34 GG i. V. mit § 839 BGB ist die Zivilgerichtsbarkeit und hier in erster Instanz das LG zuständig (§ 71 Abs. 2 GVG). Auch bestimmte Schadensersatzansprüche aus der **Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten** sind dem Zivilrechtsweg zugewiesen (§ 40 Abs. 2 VwGO).

Beispiel 4: Schadensersatz für Beschädigung einer polizeilich sichergestellten Sache (Anspruch aus Verwahrungsverhältnis)

* Prof. Dr. Jürgen Vahle lehrt an einer Fachhochschule in NRW.

bb) Enteignungsangelegenheiten

Streitigkeiten über die **Entschädigung** bei einer Enteignung sind den Zivilgerichten zugewiesen (Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG).

Dagegen ist regelmäßig der Rechtsweg zu den VG eröffnet, wenn die Enteignungsmaßnahme als solche angegriffen wird. Das gleiche gilt für Streitigkeiten über das Bestehen und die Höhe eines Ausgleichsanspruchs im Rahmen von **Eigentumsbeschränkungen ohne Enteignungscharakter** i. S. des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (§ 40 Abs. 2 Satz 1 2. Hs. VwGO).

Beispiel 5: Denkmalschutzrechtliche Beschränkungen, die zwar grundsätzlich keine formelle Enteignung sind, jedoch in ihren faktischen Auswirkungen den Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigten unverhältnismäßig belasten können. Insoweit muss der (Landes-)Gesetzgeber Ausgleichsmaßnahmen vorsehen. Als „Ausgleichsmaßnahme“ kommt z.B. ein Geldanspruch in Betracht; hierüber haben die Verwaltungsgerichte zu entscheiden.

cc) Zuweisung aufgrund sonstiger spezieller verwaltungsrechtlicher Bestimmungen

Die Zivilgerichte entscheiden kraft spezieller Regelungen über **Entschädigungsansprüche** nach dem Verbot einer Anlage aufgrund gewerberechtlicher Vorschriften, bei Widerruf bestimmter rechtmäßiger Verwaltungsakte gem. § 49 Abs. 6 VwVfG und bei Widerruf von Genehmigungen nach § 21 Abs. 6 BImSchG. Auch die Ansprüche bei **rechtswidrigen Maßnahmen** sowie bei **Notstandseingriffen der Ordnungs- und Polizeibehörden** sind im ordentlichen Rechtsweg geltend zu machen (s. z. B. Art. 73 BayPAG, § 86 Nds. SOG, § 43 OBG NRW).

Über die Entschädigung hinaus sind die Zivilgerichte (LG) in **Baulandsachen** zuständig auch für den Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte, die in einem Umlegungs-, Grenzregelungs- oder Enteignungsverfahren erlassen werden (vgl. § 217 BauGB).

b) Strafgerichte

Strafsachen gehören immer vor die **ordentlichen Gerichte** (§ 13 GVG).

c) Arbeitsgerichte

Die Arbeitsgerichte sind gem. § 2 ArbGG zuständig für bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen tariffähigen Parteien, zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus dem Arbeitsverhältnis einschl. der damit zusammenhängenden unerlaubten Handlungen. Das gilt auch für **Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst**.

Beispiel 6: Für den Rechtsstreit um eine dienstliche Beurteilung ist das VG zuständig, wenn ein Beamter betroffen ist, das Arbeitsgericht, wenn es sich um einen (Tarif-)Beschäftigten handelt.

d) Finanzgerichte

Der Rechtsweg zu den **Finanzgerichten** ist in § 33 Abs. 1 FGO geregelt. Die Finanzgerichte sind zuständig für Abgabenangelegenheiten, soweit diese der Gesetzgebung des Bundes unterliegen und durch **Bundes- oder Landesfinanzbehörden** verwaltet werden. Über **kommunale Abgaben** entscheiden grundsätzlich die VG, es sei denn, sie werden von staatlichen Finanzbehörden verwaltet.

e) Sozialgerichte

Die **Sozialgerichte** sind gem. § 51 SGG zuständig u. a. für Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe.

4. Entscheidung über den Rechtsweg

Über die Rechtswegfrage soll möglichst früh, und zwar **von Amts wegen** entschieden werden. Daher trifft das Gericht bei unzulässigem Rechtsweg eine entsprechende Feststellung und **verweist** den Rechtsstreit zugleich an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtsweges; hieran ist das Gericht, an das verwiesen worden ist, gebunden (§ 17a Abs. 2 GVG). Diese Bindungswirkung gilt auch bei **fehlerhafter Verweisung**. Der Beschluss kann mit der **Beschwerde** angefochten werden. Die durch die Verweisung entstandenen Mehrkosten trägt der Kläger (§ 17 Abs. 2 GVG). Das Gericht des zulässigen Rechtsweges kann den Rechtsstreit unter **allen** in Betracht kommenden Gesichtspunkten entscheiden; eine Ausnahme gilt jedoch nach wie vor in den Fällen, in denen das **Grundgesetz** den **ordentlichen Rechtsweg** vorschreibt (§ 17 Abs. 2 Satz 2 GVG).

II. Statthaftigkeit (Klageart)

1. Anfechtungsklage

Mit der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO) wird die **Aufhebung eines VA** erstrebt. Es muss **objektiv** ein VA i. S. des § 35 VwVfG vorliegen.

Beispiel 7: Nutzungsverbot durch Bauaufsichtsbehörde, Gewerbeuntersagung, Entziehung der Fahrerlaubnis

2. Verpflichtungsklage

Mit der Verpflichtungsklage wird der **Erllass** eines abgelehnten bzw. unterlassenen VA begehrt (§ 42 Abs. 1 Fall 2 VwGO).

Beispiel 8: Subventionsbewilligung, Baugenehmigung, Gewerbeerlaubnis, Waffenschein, Fahrerlaubnis, Versetzung eines Schülers in die nächsthöhere Klasse

Das Gericht kann nur die Verpflichtung der Behörde zum Erlass des begehrten VA aussprechen, wenn diese bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen hierzu verpflichtet ist. Besteht dagegen ein Ermessensspielraum, erlässt das Gericht (nur) ein **sog. Bescheidungsurteil** (vgl. u. C, I, 2).

3. Leistungsklage

Die Leistungsklage ist zwar nicht ausdrücklich in der VwGO geregelt, sie wird aber – wie aus einzelnen Vorschriften (vgl. § 43 Abs. 2 u. § 111) ersichtlich – von ihr vorausgesetzt. Mit der Leistungsklage wird die Vornahme oder Unterlassung eines Verwaltungshandelns begehrt, das **nicht ein VA** ist.

Beispiel 9: Auszahlung einer bereits bewilligten Subvention, Unterlassung behördlicher Kritik oder Warnungen, Abwehr von Emissionen einer kommunalen Kläranlage

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten hängt also nicht davon ab, dass die Behörde in der Form eines VA handelt oder handeln soll. Ob ein VA vorliegt, ist nur bedeutsam für die Klageform.

4. Feststellungsklage

a) Allgemeine Feststellungsklage

Durch die Feststellungsklage kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines **Rechtsverhältnisses** oder der **Nichtigkeit eines VA** (s. § 44 VwVfG) begehrt werden (§ 43 Abs. 1 VwGO).

Rechtsverhältnis i. S. des § 43 Abs. 1 VwGO ist die auf einem konkreten Lebenssachverhalt beruhende (streitige) Beziehung zwischen zwei oder mehreren Beteiligten.

Beispiel 10: Es besteht Streit zwischen dem Eigentümer eines Pkw und der Ordnungsbehörde darüber, ob das Abstellen des Fahrzeuges Dauerparken auf öffentlichen Straßen ist.

Beispiel 11: Es besteht Streit darüber, ob für eine bestimmte gewerbliche Tätigkeit eine Erlaubnis vorgeschrieben ist.

Die Feststellungsklage ist unzulässig, wenn der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- (= Anfechtungs-) oder Leistungsklage verfolgen kann (**Subsidiaritätsgrundsatz** des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

Beispiel 12: Die Klage eines Gewerbetreibenden auf Feststellung, er dürfe seinen Betrieb auch weiterhin führen, ist unzulässig, wenn die Behörde eine Gewerbeuntersagung/Schließungsverfügung erlassen hat, gegen die er Anfechtungsklage erheben kann.

b) Fortsetzungsfeststellungsklage

Eine besondere Form der Feststellungsklage ist die **Fortsetzungsfeststellungsklage** (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO). Hat sich der VA nach **Klageerhebung** durch Zurücknahme oder anders **erledigt** (§ 43 Abs. 2 VwVfG), so spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, dass der VA rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Dieses **Feststellungsinteresse** liegt vor, wenn der Kläger mit hinreichender Erfolgsaussicht Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche geltend machen will, die Gefahr der Wiederholung besteht oder die behördliche Maßnahme diskriminierenden Charakter hatte.

Beispiel 13: Der Kläger beabsichtigt, Schadensersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzung geltend zu machen.

Beispiel 14: Die Polizeibehörde P verhängt gegen B ein einmonatiges Aufenthaltsverbot, weil sich dieser in einem Bereich, in dem mit Drogen gedealt wird, verdächtig verhalten hat. B verhebt Klage gegen das Verbot. Mit Zeitablauf erledigt sich das Aufenthaltsverbot. Wenn die Polizei erklärt, sie werde ein erneutes Verbot verhängen, hat B ein schutzwürdiges Interesse daran, das „alte“ Verbot verwaltungsgerichtlich überprüfen zu lassen.

Beispiel 15: Eine Personalienfeststellung durch die Polizei in Gegenwart Dritter (etwa Nachbarn, Arbeitskollegen) hat „diskriminierende Wirkung“, insbesondere bei (unzulässiger) Zwangsanwendung.

Die Fortsetzungsfeststellungsklage kommt (analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) auch dann in Betracht, wenn sich der VA **vor Klageerhebung** erledigt hat.

Beispiel 16: D protestiert gemeinsam mit Freunden vor der Arztpraxis des A gegen die dort vorgenommenen Abtreibungen. Die Polizeibehörde löst die Demonstration auf und erklärt D, sie werde jede erneute Versammlung ebenfalls auflösen.

§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO wird zudem entsprechend auf den Fall angewendet, dass die Behörde den **Erllass eines VA** abgelehnt hat und, z. B. infolge Zeitablaufs, für den Bürger kein Interesse mehr an dem erstrebten VA besteht.

Beispiel 17: Die Behörde verweigert dem Gastwirt G eine Sondernutzungserlaubnis für die Zeit des Weihnachtsmarktes im Dezember 2011. G ist der Meinung, die Behörde habe die Erlaubnis rechtswidrig verweigert. G kann sein Rechtsschutzbegehren nach dem Ende des Weihnachtsmarktes mit der Feststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (weiter-)verfolgen.

5. Abstrakte Normenkontrolle

Eine besondere Art der Feststellungsklage ist der Antrag auf Normenkontrolle (§ 47 VwGO), mit dem eine Entscheidung des OVG über die Gültigkeit einer im Range unter dem Landesgesetz stehenden **Rechtsvorschrift** (Satzung, ordnungsbehördliche Verordnung) herbeigeführt werden kann (§ 47 Abs. 1 Nr. 2). Eine derartige Normenkontrolle muss durch **Landesrecht** ausdrücklich vorgesehen sein. Das ist der Fall in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und (eingeschränkt) in Rheinland-Pfalz. Dagegen ist in **allen Bundesländern** das Normenkontrollverfahren vorgesehen für Satzungen, die nach dem **Baugesetzbuch** erlassen worden sind (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Den Antrag kann innerhalb einer Jahresfrist (nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift) jeder stellen, der geltend macht, durch die Vorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein bzw. in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

Beispiel 18: Ein Eigentümer von Bauland ist der Auffassung, ein Bebauungsplan – der die Umwandlung des Baulandes in Grünflächen vorsieht – sei rechtswidrig.

III. Weitere Sachurteilsvoraussetzungen

1. Vorverfahren (Widerspruchsverfahren)

Vor Erhebung einer **Anfechtungs- und einer Verpflichtungsklage** (und grundsätzlich – vorbehaltlich eines anders lautenden Gesetzes – für alle **beamtenrechtlichen Klagen** nach Maßgabe des § 54 BeamStG) muss grundsätzlich ein **Vorverfahren** (Widerspruchsverfahren) zur Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des VA durchgeführt worden sein (§ 68 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO). Diese Regelung dient der **Entlastung** der Gerichte. Das Vorverfahren beginnt regelmäßig damit, dass bei der Behörde, die den VA erlassen hat, innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben wird (§§ 69, 70 VwGO). Hilft die Behörde dem Widerspruch

nicht ab (§ 72 VwGO), so ergeht ein Widerspruchsbescheid durch die zuständige Widerspruchsbehörde, i. d. R. die **nächst höhere Behörde** (§ 73 VwGO).

In **Selbstverwaltungsangelegenheiten** ist der Verwaltungsträger selbst Widerspruchsbehörde.

Beispiel 19: Kommunalrechtliche Gebühren – und Steuerbescheide, Erhebung von Sondernutzungsgebühren für gemeindliche Einrichtungen

Innerhalb **eines Monats** nach der förmlichen Zustellung des Widerspruchsbescheides ist die Klage zu erheben (§ 74 VwGO). Ist über den Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines VA in angemessener Frist nicht entschieden worden, so ist die Klage auch ohne Vorverfahren zulässig (Untätigkeitsklage). Die Klage kann allerdings nicht vor Ablauf von **drei Monaten** seit Erhebung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Erlass eines VA erhoben werden (§ 75 VwGO).

Das Vorverfahren **entfällt** in den Fällen des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Insbesondere kann es durch **Bundes- oder Landesgesetz** ausgeschlossen sein.

Beispiel 20: In Planfeststellungsverfahren ist kein Widerspruch gegen den abschließenden Beschluss vorgesehen (§ 74 Abs. 1 Satz 2 i. V. mit § 70 VwVfG).

Beispiel 21: Das Justizgesetz NRW (s. § 110) hat das Widerspruchsverfahren weitgehend abgeschafft und auf einige wenige Materien beschränkt (z. B. Erlass von Verwaltungsakten durch Schulen, Prüfungsentscheidungen).

2. Zuständigkeit des Gerichts

Während durch den Begriff des Rechtsweges die verschiedenen Gerichtsbarkeiten voneinander abgegrenzt werden (s. o. A, I) geht es hier um die Zuständigkeit der **einzelnen Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit**, und zwar um die sachliche und die örtliche Zuständigkeit (Gerichtsstand).

a) Sachliche Zuständigkeit

Das VG ist zuständig in erster Instanz für alle Verwaltungsstreitigkeiten, soweit nicht das OVG oder das BVerwG zuständig ist.

Das OVG (bzw. der VGH) entscheidet z. B. in erster Instanz im **Normenkontrollverfahren** (s. oben II, 5). Des weiteren begründet § 48 VwGO die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG für Streitsachen über die Genehmigung usw. von **technischen Großprojekten**.

Beispiel 22: Atomanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen, Flughäfen

Im übrigen ist das OVG als zweite Tatsacheninstanz **Rechtsmittelgericht**. Es entscheidet über die Berufung gegen Urteile des VG und die Beschwerde gegen andere Entscheidungen des VG (s. u. D).

Das BVerwG ist hauptsächlich **Rechtsmittelgericht** und entscheidet gem. § 49 VwGO über die Revision gegen Urteile des OVG nach § 132 VwGO und gegen Urteile des VG nach § 134 und § 135 VwGO (s. u. D, II) sowie über die Beschwerde nach § 99 Abs. 2 VwGO, § 133 Abs. 1 VwGO und § 17a Abs. 4 Satz 4 GVG (s. zu letzterer Beschwerdemöglichkeit I, 4). In erster und letzter Instanz ist das

BVerwG zuständig in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen Bund und Ländern und in einigen ausdrücklich genannten anderen Fällen (§ 50 VwGO).

b) Örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit des VG ist wie folgt geregelt: Für Streitigkeiten über **unbewegliches Vermögen** (z. B. Baugenehmigungen) oder über ein **ortsgebundenes Recht** (z. B. Jagdberechtigung) ist nur das VG zuständig, in dessen Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt (§ 52 Nr. 1 VwGO); für Klagen von **Beamten, Richtern und Soldaten** ist das VG zuständig, in dessen Bezirk der Kläger seinen dienstlichen Wohnsitz oder – bei Fehlen eines solchen – seinen Wohnsitz hat (§ 52 Nr. 4 VwGO); für Anfechtungsklagen gegen den **VA einer Bundesbehörde** ist das VG zuständig, in dessen Bezirk die Bundesbehörde ihren Sitz hat, wenn nicht ein Fall des § 52 Nr. 1 oder 4 vorliegt (§ 52 Nr. 2 VwGO); für **alle anderen Anfechtungsklagen** ist das VG örtlich zuständig, in dessen Bezirk der VA erlassen wurde (§ 52 Nr. 3 VwGO); schließlich gilt **subsidiär** der Gerichtsstand des **Sitzes oder des Wohnsitzes des Beklagten** (§ 52 Nr. 5 VwGO).

3. Beteiligungsfähigkeit und Beteiligteigenschaft

Die Fähigkeit, Beteiligter zu sein, entspricht im wesentlichen der **Parteifähigkeit** im Zivilprozess: natürliche und juristische Personen, Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann (§ 61 VwGO).

Beispiel 23: AG, GmbH, OHG, nicht rechtsfähiger Verein, Gesellschaft bürgerlichen Rechts

Beteiligte eines Verfahrens sind alle Personen, die am Prozess mit eigenen Verfahrensrechten teilnehmen: **Kläger, Beklagter, der Beigeladene, der Vertreter des Bundesinteresses** oder der **Vertreter des öffentlichen Interesses**, falls er von seiner Beteiligungsbefugnis Gebrauch macht (§ 63 VwGO). Zuweilen – insbesondere bei Streitigkeiten um technische Großprojekte – sind zahlreiche Personen vor allem in der Rolle des Klägers an einem Prozess beteiligt. Diesen **sog. Massenverfahren** hat der Gesetzgeber durch verschiedene Vorschriften Rechnung getragen. Sind etwa gleiche Bekanntgaben an mehr als fünfzig Personen erforderlich, so kann das Gericht für das weitere Verfahren die Bekanntgabe durch öffentliche Bekanntmachung anordnen (§ 56a VwGO). Sind zwanzig Personen an einem Rechtsstreit im „gleichen Interesse“ beteiligt, ohne durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten zu sein, kann das Gericht ihnen durch Beschluss aufgeben, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Bevollmächtigten zu bestellen (§ 67a VwGO; dazu noch u. 6).

Durch die Beiladung werden Dritte, die nicht Kläger oder Beklagter sind, in das Verfahren einbezogen. Zu unterscheiden sind die in das Ermessen des Gerichts gestellte einfache und die notwendige Beiladung. Voraussetzung für die **einfache Beiladung** ist, dass durch die Entscheidung des Gerichts die rechtlichen Interessen des Beigeladenen berührt werden (§ 65 Abs. 1 VwGO). Ein **rechtliches Interesse** ist gegeben, wenn der Beizuladende zu einer oder beiden Parteien oder zum Streitgegenstand so in Beziehung steht, dass sich je nach Verfahrensausgang seine Rechtsposition verbessern oder verschlechtern kann (*v. Albedyll in Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2011, § 65 Rn. 12*).

Beispiel 24: Ein Grundstückseigentümer klagt auf Erteilung einer Baugenehmigung, die rechtliche Interessen des Nachbarn berührt. Der Nachbar kann beigelegt werden.

Beispiel 25: Zulässig ist die Beiladung des Grundstückseigentümers, dem durch die Nichtigerklärung eines Bebauungsplanes in einem durch einen Dritten eingeleiteten Normenkontrollverfahren (s. o. II, 5) ein Nachteil entstehen würde.

Die Beiladung ist **notwendig**, wenn die Entscheidung des Gerichts Dritten gegenüber **nur einheitlich** ergehen kann (§ 65 Abs. 2 VwGO). Die Sachentscheidung kann nicht getroffen werden, ohne dass dadurch gleichzeitig unmittelbar und zwangsläufig Rechte des Dritten gestaltet, bestätigt, festgestellt, verändert oder aufgehoben werden (*v. Albedyll*, in *Bader* u. a., a. a. O., § 65 Rn. 16).

Beispiel 26: Beizuladen ist der Bauherr, wenn sein Nachbar gegen die Baugenehmigung klagt (*Seckelmann*, in: *Terwiesche*, Handbuch des Fachanwalts Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2012, Kap. 24 Rn. 20). Im Gegensatz zu den Beispielen 24 und 25 ändert sich unmittelbar die Rechtslage des Bauherrn, wenn die (Anfechtungs-)Klage des Nachbarn erfolgreich ist.

Der **einfach** beigelegene ist an die Sachanträge der Hauptbeteiligten gebunden, der **notwendig** beigelegene kann abweichende Sachanträge stellen (§ 66 VwGO). Rechtskräftige Urteile binden die Beteiligten (§ 121 VwGO), also auch den beigelegenen.

4. Klagebefugnis (Prozessführungsbefugnis)

Um eine sog. Popularklage – Klage eines nicht persönlich Betroffenen – auszuschließen, bestimmt § 42 Abs. 2 VwGO, wer zur Erhebung der **Anfechtungs- und Verpflichtungsklage befugt** ist. Die Vorschrift gilt entsprechend für die **Leistungsklage**. Die Anfechtungs- bzw. die Verpflichtungsklage ist nur zulässig, wenn der Kläger **geltend macht**, durch den VA bzw. seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen **Rechten verletzt** zu sein. Die Klagebefugnis ist z. B. problemlos gegeben, wenn der **Kläger Adressat** eines belastenden VA ist, d. h. der VA sich unmittelbar an ihn richtet.

Beispiel 27: Gastwirt, dem die Gaststättenerlaubnis entzogen wird; Abrissverfügung gegenüber einem Bauherrn, der ein illegales Bauwerk errichtet hat

Probleme ergeben sich, wenn der VA **an einen anderen** ergangen, der Kläger also als „Dritter“ auftritt. Entscheidend ist dann, ob der Kläger sich auf eine Vorschrift berufen kann, die **zumindest auch seine rechtlichen Interessen bzw. Rechte** schützen soll.

Beispiel 28: B erhält eine Baugenehmigung unter Befreiung von der bauordnungsrechtlichen Vorschrift über Grenzabstände (Abstandsflächen, s. z. B. § 6 BauO NRW). Diese Normen haben nachbarschützenden Charakter. N ist deshalb befugt, die Baugenehmigung anzufechten.

Beispiel 29: Hauseigentümer E erhält eine behördliche Erlaubnis für das Fällen eines Baumes auf seinem Grundstück. Mieter M ist der Meinung, die Erteilung der Erlaubnis verstoße gegen die Baumschutzsatzung der Gemeinde. Eine Klage des M gegen

die Fällererlaubnis würde an § 42 Abs. 2 VwGO scheitern, weil die Baumschutzsatzung öffentliche Interessen (Naturschutzbelange) schützt, nicht aber individuelle Interessen.

5. Prozessfähigkeit

Prozessfähigkeit ist die Fähigkeit, einen **Prozess selbst zu führen** (Anträge stellen, Rechtsmittel einlegen usw.) oder durch einen Bevollmächtigten führen zu lassen. Prozessfähig sind grundsätzlich alle nach bürgerlichem Recht **Geschäftsfähigen** sowie auch beschränkt Geschäftsfähige, die z. B. zum **selbständigen Betrieb eines Erwerbsgeschäfts** ermächtigt worden sind (§ 62 Abs. 1 VwGO; §§ 112, 113 BGB). **Juristische Personen** handeln wie andere Vereinigungen sowie Behörden durch ihre gesetzlichen Vertreter, Vorstände oder kraft Amtes vertretungsberechtigte Personen (§ 62 Abs. 3 VwGO).

Beispiel 30: Vertreten werden: Vereine durch Vorstand, GmbH durch den Geschäftsführer, Bundesrepublik (i. d. R.) durch zuständigen Bundesminister, Wohnungseigentümergeinschaft durch Verwalter

6. Prozessvertretung, Beistand

Im Verfahren vor dem VG kann sich jeder Beteiligte selbst vertreten oder einen rechtskundigen Vertreter – insbesondere einen Rechtsanwalt – einschalten. Vor dem BVerwG und dem OVG (VGH) besteht grundsätzlich Vertretungszwang (§ 67 Abs. 1 und 2 VwGO). Bei einer Klage vor dem OVG bedarf es bereits für die **Klageerhebung** eines nach dem Gesetz zugelassenen Vertreters. Insoweit sind insbesondere **Rechtsanwälte und Rechtslehrer** an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule mit der Befähigung zum Richteramt vertretungsbefugt. Darüber hinaus ist der Kreis der Vertretungsberechtigten für bestimmte Sachbereiche erheblich ausgeweitet worden. In Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts sind auch Mitglieder und Angestellte entsprechender Vereinigungen und von Gewerkschaften als Prozessbevollmächtigte vor dem OVG zugelassen. Entsprechendes gilt in Abgabenverfahren für **Steuerberater** (s. zum Begriff „Abgabenangelegenheiten“ *OVG NRW*, DÖV 2005, S. 527) und **Wirtschaftsprüfer**. In Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse i. S. des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen – z. B. Klagen aus dem **Beamtenverhältnis** –, in Personalvertretungssachen und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern i. S. des § 5 ArbGG stehen (einschließlich Prüfungen) sind vor dem OVG als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften zugelassen, soweit sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind. **Behörden** können sich insbesondere durch eigene Beschäftigte mit der **Befähigung zum Richteramt** vertreten lassen. Die Beteiligten dürfen schließlich in der Verhandlung mit einem **Beistand** erscheinen (§ 67 Abs. 7 VwGO). Der Beistand vertritt eine Prozesspartei nicht, sondern steht ihr in der Verhandlung nur helfend zur Seite.

7. Ordnungsmäßigkeit der Klageerhebung

a) Formvorschriften

Die Klage ist bei dem Gericht **schriftlich** zu erheben. Beim VG kann sie auch **zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle** erhoben werden (§ 81 Abs. 1 VwGO). Der Schriftsatz muss von

einer natürlichen Person **unterscriben** sein, zulässig ist aber auch die fernschriftliche oder telegrafische Klageerhebung. Nach dem Beschluss des *Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes* liegt eine formwirksame Übermittlung von (bestimmenden) Schriftsätzen auch dann vor, wenn eine **Textdatei** mit eingescannter Unterschrift elektronisch übermittelt wird (NJW 2000, S. 2340). Eine fernmündliche Klageerhebung ist nicht zulässig. Bei einer bloß fernmündlichen Erklärung fehlt – im Gegensatz zum Telegramm – die Zwischenschaltung einer den Text gewährleistenden Stelle, so dass Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt der Klage nicht auszuschließen sind (*Kopp/Schenke*, a.a.O., § 81 Rn. 10).

Die Schriftform kann nach Maßgabe des § 55a VwGO durch ein **elektronisches Dokument** ersetzt werden, wenn der Absender es mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen hat. Bundes- und Landesregierungen werden ermächtigt, diese neue prozessuale Form einzuführen; ein **Benutzungszwang** ist damit **nicht** verbunden. § 55a bezieht sich auf alle denkbaren Dokumente, also Anträge, Erklärungen, Klageschriften, Rechtsmittelschriften usw.

Beispiel 31: In NRW ist elektronische Kommunikation durch Verordnung v. 23. 11. 2005 (GVBl. S. 926) für das OVG und das VG Minden eröffnet worden.

b) Inhalt der Klageschrift

Bei der Klageschrift ist zwischen dem notwendigen und dem nicht notwendigen Inhalt zu unterscheiden. Drei Angaben sind **notwendig**: Die Klage muss den **Kläger**, den **Beklagten** und den **Streitgegenstand** (z. B. die angefochtene Verfügung) bezeichnen (§ 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Darüber hinaus soll sie einen bestimmten Antrag (z. B. auf Aufhebung einer Ordnungsverfügung) enthalten, die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, die angefochtene Verfügung und der Widerspruchsbescheid sollen in Urschrift oder in Abschrift beigelegt werden (§ 82 Abs. 1 Satz 2). Für den Antrag sind bestimmte Formulierungen nicht vorgeschrieben, es genügt, wenn erkennbar ist, welche Entscheidung der Kläger begehrt (vgl. § 86 Abs. 3 VwGO).

Entspricht die Klage diesen Anforderungen nicht, so hat das Gericht den Kläger aufzufordern, die Klage zu ergänzen (§ 82 Abs. 2 VwGO).

8. Beklagter (Klagegegner)

§ 78 VwGO regelt, gegen wen die Klage zu richten ist. Die Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage ist grundsätzlich gegen die **Körperschaft** (Bund, Land, Gemeinde usw.) zu richten, deren Behörde den VA erlassen bzw. unterlassen hat (§ 78 Abs. 1 Nr. 1). Nur wenn das Landesrecht dies bestimmt, kann die Klage gegen die Behörde selbst (z. B. Bürgermeister) gerichtet werden (§ 78 Abs. 1 Nr. 2). Ansonsten sind Klagen gegen den jeweiligen Rechtsträger (z. B. Gemeinde) zu richten.

9. Klagefrist

Anfechtungs- und Verpflichtungsklage müssen innerhalb eines **Monats** nach **Zustellung** des Widerspruchsbescheides bei Gericht erhoben werden (§ 74 VwGO); ist ein Widerspruchsbescheid nicht erforderlich, so läuft die Monatsfrist ab **Bekanntgabe** des VA. Die Klagefrist ist eine **gesetzliche Frist**, die nicht durch die Behörde verlängert werden kann. Wird sie ohne Verschulden versäumt, so ist dem

Kläger auf Antrag – u. U. auch von Amts wegen – **Wiedereinsetzung in den vorigen Stand** zu gewähren (§ 60 VwGO). Die Fristversäumnis schadet danach nicht, wenn der Kläger ohne sein Verschulden oder das Verschulden seines (gesetzlichen oder bevollmächtigten) Vertreters (s. § 85 Abs. 2 ZPO i. V. mit § 173 VwGO) an der Einhaltung der Frist verhindert war

Beispiel 32: Das Faxgerät des Gerichts ist defekt, so dass ein Schriftsatz zu spät eingeht.

Die Klagefrist wird **nicht** in Gang gesetzt, wenn der VA **keine**, eine **falsche** oder eine **unvollständige Rechtsbehelfsbelehrung** enthält. Die Klage kann dann innerhalb **eines Jahres** erhoben werden (§ 58 Abs. 2 VwGO). Fehlerhaft ist eine Rechtsbehelfsbelehrung immer dann, wenn sie geeignet ist, die Einlegung des in Betracht kommenden Rechtsbehelfs nennenswert zu erschweren (*Kopp/Schenke*, a.a.O., § 58 Rn. 12).

Beispiel 33: Verwendung des (irreführenden) Begriffs „Zugang“ statt „Zustellung“; Hinweis auf die (angebliche) Notwendigkeit, einen bestimmten Antrag zu stellen (s. o. 7, b)

10. Rechtsschutzbedürfnis

Ein Klage gleich welcher Art ist schließlich nur zulässig, wenn der Kläger ein Rechtsschutzbedürfnis hat, d. h. er darf das **Klageziel nicht anders und einfacher** als durch eine Klage erreichen können. Auch darf eine Klage nicht „verfrüht“ erhoben werden; so z. B. bei der Klage, einen bestimmten (belastenden) VA zu unterlassen, wenn dem Bürger – wie regelmäßig – zugemutet werden kann, den Erlass des VA erst abzuwarten.

B. Verfahrensablauf

I. Untersuchungsgrundsatz

Gem. § 86 Abs. 1 VwGO erforscht das Gericht den Sachverhalt **von Amts wegen**; die Beteiligten sind dabei heranzuziehen. Das Gericht ist an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Dadurch unterscheidet sich der Verwaltungsgerichtsprozess vom Zivilprozess, in dem – mit Ausnahmen – der Verhandlungsgrundsatz gilt, d. h. die Parteien bestimmen den Tatsachenstoff durch ihr Vorbringen und ihre Beweisangebote

Hat das VG das Parteivorbringen nicht hinreichend berücksichtigt, steht dem Beteiligten der Rechtsbehelf der **Anhörungsgrüge** zu (§ 152a VwGO). Eine hierauf ergehende negative Entscheidung ist **nicht anfechtbar**; die Beteiligten können sich hiergegen nur noch mit der Verfassungsbeschwerde wehren (*Bader*, in *Bader* u. a., a. a. O., § 152a Rn. 12).

II. Verfügungsgrundsatz

Vom Untersuchungsgrundsatz zu unterscheiden ist der Verfügungsgrundsatz. Er bedeutet, dass die **Beteiligten Beginn, Verlauf und Streitgegenstand** des Verfahrens **bestimmen**. Dieser Grundsatz gilt sowohl im Verwaltungsprozess als auch im Zivilprozess. Den Gegensatz hierzu bildet die **Offizialmaxime**, die im Strafprozess gilt. Das Verwaltungsgericht wird also nur tätig, wenn jemand klagt oder einen sonstigen Rechtsschutzantrag stellt; es ist zwar an die Fassung

der Anträge nicht gebunden, darf aber **nicht über das Klagebegehren** hinausgehen (§ 88 VwGO). Das Gericht darf demgemäß auch nicht von sich aus eine behördliche Entscheidung – deren Verbesserung der Kläger anstrebt – zum Nachteil des Bürgers korrigieren (*OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2004, S. 723).

Eine **Klageänderung** ist zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält (§ 91 VwGO).

Der Kläger kann die Klage **zurücknehmen** (§ 92 VwGO); sie gilt sogar als zurückgenommen, wenn der Kläger das Verfahren trotz gerichtlicher Aufforderung länger als **zwei Monate** nicht betreibt.

Die Beteiligten können über den Streitgegenstand einen **Vergleich** schließen (§ 106). Der Vergleich kann auch in der Form geschlossen werden, dass die Beteiligten einen in der Form eines Beschlusses ergangenen Vorschlag des Gerichts, des Vorsitzenden oder des Berichterstatters schriftlich gegenüber dem Gericht annehmen.

Weiter besteht die Möglichkeit einer **Erledigung** der Hauptsache, wenn der Beklagte den Kläger während des Rechtsstreits klaglos stellt.

Beispiel 33: Die Behörde nimmt den angefochtenen Bescheid zurück, so dass der Kläger nicht mehr „beschwert“ ist.

Das Gericht entscheidet dann nicht mehr über die Sache, sondern nur noch über die Kosten, wenn der **Kläger die Hauptsache für erledigt erklärt** (§ 161 Abs. 2 VwGO).

Möglich ist aber auch, die Klage auf den Antrag umzustellen, dass die Rechtswidrigkeit des angefochtenen VA **festgestellt** wird (Fortsetzungsfeststellungsklage, s. o. A, II, 4).

III. Konzentrationsgrundsatz

Der Rechtsstreit soll möglichst in **einer** Verhandlung erledigt werden (§ 87 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der **sog. vorbereitende Richter** kann vorab einzelne Beweise erheben, wenn es zur Vereinfachung der Behandlung vor dem Gericht sachdienlich ist und von vornherein anzunehmen ist, dass das Gericht das Ergebnis auch ohne unmittelbaren Eindruck von der Beweisaufnahme zu würdigen vermag (§ 87 Abs. 3). Zur Verfahrenskonzentration soll auch die Befugnis des Gerichts beitragen, **Vorbringen** und **Beweise zurückzuweisen** (**sog. Präklusion**). Diese Befugnis besteht, wenn die Zulassung die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde, der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt hat und er über die Folgen einer Fristversäumnis belehrt worden ist (§ 87b Abs. 3 VwGO).

IV. Grundsatz der Mündlichkeit

Grundsätzlich ergehen Sachentscheidungen des Gerichts nach einer mündlichen Verhandlung (§ 101 Abs. 1 VwGO). Ohne mündliche Verhandlung kann das Gericht entscheiden, wenn alle Beteiligten damit **einverstanden** sind (§ 101 Abs. 2) oder wenn es sich um einen **Beschluss** handelt (§ 101 Abs. 3).

V. Beweisfragen

1. Grundsatz der freien Beweiswürdigung

Das Gericht entscheidet nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es ist also nicht an starre Beweisregeln gebunden. Um sich

die Überzeugung vom Vorliegen eines bestimmten Sachverhalts zu verschaffen, erhebt das Gericht Beweis. Beweisgegenstand sind **Tatsachen**, nicht Rechtsfragen.

Beweismittel sind Augenschein, Zeugen, Sachverständige und Beteiligte sowie Urkunden (§ 96 Abs. 1 VwGO). Diese gesetzliche Aufzählung ist nicht erschöpfend. Das Gericht kann auch eine amtliche Auskunft einholen und behördliche Akten beiziehen (§ 99 VwGO). Diese **Akten** können die Beteiligten grundsätzlich **einsehen** (§ 100 VwGO). Bei bestimmten „sensiblen“ Urkunden und Akten – vor allem der Polizei und der Verfassungsschutzbehörden – kann die oberste Dienstbehörde die Vorlage verweigern (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Nach § 99 Abs. 2 VwGO steht auf Antrag eines Beteiligten das OVG ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss fest, ob die Verweigerung der Vorlage bzw. die Auskunftserteilung rechtmäßig ist. Verweigert eine oberste Bundesbehörde die Vorlage, so entscheidet das BVerwG.

Das **Beweisverfahren** ist dem Zivilprozess nachgebildet (§ 98 VwGO). An die Beweisanträge der Beteiligten ist das Gericht wegen des Untersuchungsgrundsatzes allerdings nicht gebunden.

2. Beweislast

Im Gegensatz zum Zivilprozess gibt es keine Beweisführungslast, also keine Regelung, wer für eine behauptete Tatsache Beweis zu erbringen hat. Zu entscheiden ist aber, wer die Folgen der nicht möglichen Aufklärung einer Tatsache zu tragen hat, also die **sog. objektive Beweislast**.

Bei **Anfechtungssachen**, d. h. hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen des Eingriffs, gegen den sich der Kläger wendet, trägt regelmäßig die **Behörde** die Beweislast.

Beispiel 34: Ordnungsverfügung wegen eines bellenden Hundes; die Behörde hat darzulegen und zu „beweisen“, dass der Hund die Nachtruhe der Nachbarn gestört hat.

Bei der **Verpflichtungsklage** kommt es für die Verteilung der Beweislast auf die Vorgaben der jeweils anwendbaren Norm an.

Beispiel 35: Der Gesetzgeber will (insbesondere Schuss-)Waffen grundsätzlich nicht in privater Hand dulden, er hat damit im Waffenrecht ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt aufgestellt. Das Bedürfnis für den Erwerb eines Waffenscheins (insbesondere persönliche Gefährdung) muss daher derjenige beweisen, der eine waffenrechtliche Erlaubnis haben will (s. § 4 Abs. 1 Nr. 4 i. V. mit § 8 WaffG).

Beispiel 36: Anders liegen die Dinge regelmäßig bei gewerblichen Betätigungen, die unter dem Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG und des § 1 GewO stehen. Die Behörde muss im Einklang damit die Tatsachen begründen, mit denen sie einen Antrag auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis negativ bescheiden will (s. § 4 Abs. 1 GastG: Ablehnung nur bei Vorliegen eines Versagungsgrundes).

C. Gerichtsentscheidungen

Als gerichtliche Entscheidungen im Verwaltungsprozess kommen in Betracht: Urteile, Beschlüsse, Gerichtsbescheide, Anordnungen und Verfügungen.

I. Urteile

Zu unterscheiden sind **Prozessurteile**, die das Verfahren bei Fehlen einer Sachurteilsvoraussetzung (für den Kläger negativ) abschließen, und **Sachurteile**, die die Sache selbst entscheiden. Ist die Klage **erfolglos** – unzulässig oder unbegründet –, so wird sie **abgewiesen**.

Im **Erfolgsfall** richtet sich die Sachentscheidung (Urteilstenor) nach der **Klageart**.

1. Anfechtungsklage einschließlich Erledigung

Bei einer Anfechtungsklage ist als Urteilsinhalt grundsätzlich die **Aufhebung des VA** und eines etwaigen Widerspruchsbescheides vorgesehen, wenn und soweit der VA rechtswidrig und der Kläger durch ihn in seinen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Bei **Erledigung** eines VA kann gem. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO festgestellt werden, dass der VA **rechtswidrig war** (Fortsetzungsfeststellungsklage, s. o. A, II, 4 b).

Zur Entlastung des VG sieht § 113 Abs. 2 und 3 VwGO Möglichkeiten der **Zurückweisung an die Behörde** vor: Erfordert bei der Anfechtung von VA, die einen **Geldbetrag** festsetzen oder eine darauf bezogene Feststellung treffen, die Berechnung des (richtigen) Betrages einen nicht unerheblichen Aufwand, so kann das Gericht diese „Feinarbeit“ der Behörde nach Maßgabe gerichtlicher Vorgaben übertragen. Auch kann sich das Gericht auf die Aufhebung eines VA beschränken, ohne abschließend über die Rechtswidrigkeit zu entscheiden, wenn die endgültige Entscheidung von wesentlichen Sachverhaltsermittlungen abhängt und die Aufhebung des VA sachdienlich ist. In diesem Fall muss die Behörde ebenfalls erneut tätig werden. Für die Zwischenzeit hat das Gericht die Befugnis, einstweilige Regelungen zu treffen.

2. Verpflichtungsklage

Im Urteil, das einer Verpflichtungsklage stattgibt, wird die **Behörde verpflichtet**, den beantragten VA **zu erlassen** (Vornahmemeinurteil) oder den Kläger **unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts** erneut zu **bescheiden** (Bescheidungsmeinurteil), soweit die Ablehnung oder Unterlassung des VA rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 5 VwGO).

Ein **Vornahmemeinurteil** ergeht, wenn ein **rechtlich gebundener VA** (z. B. eine Baugenehmigung) begehrt wird.

Beispiel 37: Die Gemeinde A wird verurteilt, dem Kläger die mit Schreiben vom ... beantragte Baugenehmigung zu erteilen.

Ein **Bescheidungsmeinurteil** ergeht i. d. R., wenn es sich bei dem beantragten VA um eine **Ermessensentscheidung** handelt (z. B. eine Sondernutzungserlaubnis, s. § 18 StrWG NRW).

Beispiel 38: Die Gemeinde B wird – unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides – verurteilt, über den Antrag des Klägers erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

3. Feststellungs- und Leistungsklage

Bei der allgemeinen Feststellungs- und Leistungsklage richtet sich der Urteilsinhalt nach dem konkreten Klageantrag.

Beispiel 39: Es wird festgestellt, dass der Kläger berechtigt ist, sein „Detektivbüro“ erlaubnisfrei zu betreiben.

Beispiel 40: Die Stadt S wird verurteilt, die Immissionen einer von ihr betriebenen Sportanlage auf ein bestimmtes Maß zu begrenzen.

II. Beschlüsse

Beschlüsse sind i. d. R. Entscheidungen **innerhalb eines Verfahrens**, z. B. Beweisbeschluss (§ 86 VwGO), Trennung oder Verbindung mehrerer Verfahren (§ 93 VwGO), Aussetzung des Verfahrens (§ 94 VwGO). Nur **ausnahmsweise** wird durch sie das **Verfahren beendet**, z. B. durch Einstellungsbeschluss bei Klagerücknahme (§ 92 Abs. 2 Satz 4, Abs. 3 VwGO).

III. Gerichtsbescheide

Gerichtsbescheide (§ 84 VwGO) haben die **Wirkung eines Urteils**, ergehen aber ohne mündliche Verhandlung und ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter. Die Beteiligten können allerdings innerhalb eines Monats nach Zustellung des Bescheides durch Einlegung von Rechtsmitteln (Berufung, Revision) oder durch Antrag auf mündliche Entscheidung ihren nach Art. 6 Abs. 1 Menschenrechtskonvention garantierten Anspruch auf eine öffentliche Sitzung geltend machen.

IV. Anordnungen und Verfügungen

Prozessleitende Maßnahmen des Gerichts während des Verfahrens sind **nicht anfechtbar**, z. B. die Anordnung des persönlichen Erscheinens gem. § 95 Abs. 1 VwGO, Anordnungen zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung, Schließen der mündlichen Verhandlung.

D. Rechtsmittel

Rechtsmittel sind Berufung, Beschwerde und Revision. Berufung und Beschwerde bewirken, dass die Entscheidung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überprüft wird; bei der Revision erfolgt nur eine Kontrolle in rechtlicher Hinsicht.

I. Berufung

Gegen Urteile des VG ist die Berufung zum OVG gegeben, wenn das VG oder das OVG sie **zugelassen** hat (§§ 124, 124a VwGO).

Zulassungsgründe sind gem. § 124 Abs. 2: (1) ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, (2) besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache, (3) grundsätzliche Bedeutung, (4) entscheidungserheblicher Abweichung von einer Entscheidung des OVG, des BVerwG, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des BVerfG und (5) möglicherweise kausale Verfahrensfehler. In den vorg. Fallgruppen (3) und (4) lässt das VG die Berufung im Urteil zu; das OVG ist ggf. an die Zulassung gebunden.

„**Ernstliche Zweifel**“ an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils setzen mindestens voraus, dass nach summarischer Prüfung gewichtige Anhaltspunkte gegen die Richtigkeit bestehen (*Kopp/Schenke*, a. a. O., § 124 Rn. 7); die Einzelheiten sind umstritten (s. zum Meinungsstand z. B. *Redeker/von Oertzen*, VwGO, 15. Aufl. 2010, § 124 Rn. 15 ff.).

Eine Rechtssache hat „**grundsätzliche Bedeutung**“, wenn sie eine klärungsbedürftige Frage aufwirft und zu erwarten ist, dass die Entscheidung im künftigen Berufungsverfahren dazu dienen kann, Sach- und Rechtsfragen zu klären und dadurch die Weiterbildung des Rechts zu fördern (*Redeker/von Oertzen*, a.a.O., § 124 Rn. 19).

Beispiel 41: Das *OVG Hamburg* hat die Berufung in einem „Abschleppfall“ zugelassen, in dem es um die Frage ging, ob die Polizei verpflichtet ist, eine in einem falsch geparkten Kfz hinterlassene „Handy-Nummer“ anzurufen und zu versuchen, den Fahrer/Halter zu erreichen, bevor das Kfz sichergestellt wird (Urt. v. 14.8.2001 – 3 Bf 429/00). Diese Rechtsfrage war für die künftige behördliche Abschlepppraxis von grundsätzlicher Bedeutung.

Wird die Berufung nicht zugelassen, so kann die Zulassung durch das OVG beantragt werden; der Antrag ist beim VG zu stellen (§ 124a Abs. 4 VwGO).

II. Revision

Die Revision gegen das Urteil eines OVG bedarf der **Zulassung** (§ 132 VwGO).

Bei den Zulassungsgründen (§ 132 Abs. 2) ist zu unterscheiden zwischen der **sog. Grundsatzrevision** (Nr. 1), der **sog. Divergenzrevision** (Nr. 2) und der **sog. Verfahrensrevision**. Die erste betrifft Streitigkeiten von grundsätzlicher Bedeutung für die Anwendung bzw. Fortbildung des Rechts. Der zweite Zulassungsgrund greift ein, wenn das Urteil von einer Entscheidung des BVerwG, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des BVerfG abweicht und diese Divergenz entscheidungsrelevant ist („auf dieser Abweichung beruht“). Schließlich können wesentliche Verfahrensmängel die Revision rechtfertigen (Nr. 3).

Auch eine zugelassene Revision führt nicht automatisch zu einer kompletten rechtlichen Überprüfung der angefochtenen Entscheidung. Die Revision kann nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der **Verletzung von Bundesrecht** oder einer Vorschrift des **VwVfG eines Landes** beruht, die ihrem Wortlaut nach mit dem **VwVfG des Bundes** übereinstimmt (§ 137 Abs. 1 VwGO). Wenn der Sachverhalt geklärt ist, kann die Revision zum BVerwG auch gegen ein Urteil des VG in Betracht kommen. Diese **sog. Sprungversion** ist zulässig, wenn der Rechtsmittelgegner zustimmt und sie vom VG im Urteil oder auf besonderen Antrag durch Beschluss zugelassen wird (§ 134 VwGO).

III. Beschwerde

Gegen Entscheidungen des Gerichts, des Vorsitzenden oder Richterstatters, die nicht Urteile oder Gerichtsbescheide sind, ist die Beschwerde statthaft (§ 146 VwGO), ebenso gegen die Nichtzulassung der Revision (§ 133 VwGO).

Bei der Ablehnung von Beweisanträgen oder Gerichtspersonen ist eine Beschwerde ebenso wie in den weiteren Fällen des § 146 Abs. 2 VwGO nicht möglich.

E. Kosten und Vollstreckung

I. Kosten

In jeder Schlusssentscheidung wird **von Amts wegen** darüber entschieden, wer die Kosten des Verfahrens zu tragen hat. Kosten sind die **Gerichtskosten** (Gebühren und Auslagen) und die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen **Aufwendungen der Beteiligten** einschließlich der Kosten des **Vorverfahrens** (§ 162 Abs. 1 VwGO). Hierbei gelten die **Anwaltskosten** in einem gerichtlichen Verfahren als notwendige Aufwendungen (§ 162 Abs. 2 Satz 1). Die Gerichtsentscheidung muss auch eine Entscheidung über die Notwendigkeit anwaltlicher Vertretung im **Vorverfahren** (s. § 80 Abs. 2 VwVfG) enthalten, sofern sich der Kläger bereits im Vorverfahren formell hat anwaltlich vertreten lassen.

Wer die zu erwartenden Prozesskosten nicht tragen kann, hat die Möglichkeit, einen Antrag auf Gewährung von **Prozesskostenhilfe** beim Prozessgericht zu stellen (§ 166 VwGO).

Die Höhe der Kosten hängt maßgeblich – von Gebührenvereinbarungen zwischen Mandant und Rechtsanwalt einmal abgesehen – vom jeweiligen **Streitwert** ab. Lässt sich der Streitwert nicht konkret beziffern, so wird ein **Auffangstreitwert** in Höhe von **5.000 €** angesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

II. Vollstreckung

Die Vollstreckung erfordert wie im Zivilprozess einen Vollstreckungstitel, die Vollstreckungsklausel und die Zustellung des Titels. **Vollstreckungstitel** sind insbesondere rechtskräftige Urteile, für vorläufig vollstreckbar erklärte Urteile, gerichtliche Vergleiche, Kostenfestsetzungsbeschlüsse (vgl. im einzelnen § 168 VwGO). Kommt eine Behörde der ihr gem. § 113 Abs. 5 VwGO auferlegten Verpflichtung zum Erlass des beantragten VA nicht nach, so kann das Gericht auf Antrag gegen die Behörde ein **Zwangsgeld** bis zu 10.000 € durch Beschluss androhen und ggf. auch festsetzen (§ 172 VwGO).

F. Ausblick

Im Großen und Ganzen hat sich die VwGO als Verfahrensgesetz für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bewährt. Die notwendigen Anpassungen insbesondere an technische Entwicklungen sind vollzogen worden. Bedenklich ist nach wie vor die **Verfahrensdauer**. Die – auf Bundesebene gemessene – durchschnittliche Dauer erstinstanzlicher Verfahren vor den VG von 15,3 Monaten dürfte dem **Zügigkeitsgebot** des Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht entsprechen (ZAP Nr. 18 v. 14.9.2005, S. 923: Quelle BMJ). Die unvermeidliche Folge ist, dass zahlreiche Rechtsstreitigkeiten nicht mehr im normalen Klageverfahren, sondern in Eilverfahren (endgültig) entschieden werden. Damit wird freilich das Regel-Ausnahme-Verhältnis auf den Kopf gestellt. Auch die verschiedenen Reformen in den letzten Jahren dürften an diesem Befund wenig ändern. Bei **überlanger Verfahrensdauer** kann den Beteiligten allerdings nach den §§ 198 ff. GVG i. V. mit § 173 VwGO ein **Entschädigungsanspruch** zustehen.

Vollzug gegen Behörden ist unzulässig – oder doch möglich?

I. Einleitung

Dieses Thema wird in Lehre und Rechtsprechung nicht besonders ausführlich erörtert. Vielleicht deshalb, weil es wenig kontroverse Anwendungsfälle gegeben hat. Bei näherem Betrachten entstehen sogar Zweifel, ob ein Vollzugsverbot gegen Behörden überhaupt noch zeitgemäß ist.

Unter der Überschrift „Vollzug gegen Behörden“ formuliert § 17 **Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes (VwVG)** einen einzigen Satz:

„Gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Zwangsmittel unzulässig, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.“

Diese Regelung findet sich gleichlautend oder zumindest inhalts-gleich [„– nur zulässig, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes besonders/ausdrücklich zugelassen ist.“] auch in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der meisten Bundesländer¹, die in alphabetischer Reihenfolge dargestellt werden:

- **Baden-Württemberg:** § 22 LVwVG
- **Bayern:** Art. 29 Abs. 4 VwZVG
- **Berlin:** § 5a BlnVwVfG → § 17 VwVG
- **Brandenburg:** § 36 VwVGBbg
- **Hessen:** § 73 HessVwVG
- **Mecklenburg-Vorpommern:** § 85 SOG M-V
- **Nordrhein-Westfalen:** § 76 VwVG NRW
- **Rheinland-Pfalz:** § 7 LVwG
- **Saarland:** § 17 SVwVG
- **Schleswig-Holstein:** § 234 LVwG
- **Thüringen:** § 44 Abs. 3 ThürVwZVG
- In **Niedersachsen** kann nach § 70 NVwVG i.V.m. § 64 Abs. 2 S. 3 Nds.SOG zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr das Zwangsmittel der Ersatzvornahme auch gegen eine Person des öffentlichen Rechts als Zustandsstörer angewendet werden, sofern diese dadurch nicht an der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gehindert wird.
- In **Sachsen** ist nur die *Beitreibung von Geldforderungen bei Leistungsbescheiden* gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts in § 18 SächsVwVG geregelt. Sie bedarf der Zulassung im Einzelfall und hat zu erfolgen, soweit es sich nicht um Vermögensgegenstände handelt, die für die Erfüllung von Pflichtaufgaben des Schuldners unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht.
- In **Sachsen-Anhalt** ist nach § 21 VwVG LSA die Vollstreckung von *Leistungsbescheiden* gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts zulässig, soweit diese dadurch nicht an der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gehindert werden. Die Vollstreckung ist

unzulässig in Sachen, deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht.

II. Geschichtlicher Hintergrund

Der dargestellte eindeutige Grundsatz, dass eine Hoheitsverwaltung nicht mit Zwangsmitteln in die Tätigkeit eines anderen Hoheitsträgers eingreifen darf, ist auf das „Schießplatzurteil“ des Preußischen (Königlichen) Oberverwaltungsgerichts vom 5.5.1877 zurückzuführen.² Bei *Sadler* ist der Fall auszugsweise wiedergegeben³:

In Breslau war einem Infanterieregiment ein Platz innerhalb des Stadtgebiets zu Schießübungen angewiesen worden. „Nachdem bei diesen Übungen fortgesetzt Kugeln über die Scheibenstände hinweg in den benachbarten Amtsbezirk O. eingeschlagen waren, erließ der Amtsvorsteher des letzteren an den Militärfiskus z.H. des Kommandanten von B. eine Verfügung, in welcher demselben aufgegeben wurde, die Schießübungen auf jenem Platze zu unterlassen, und in welcher für den Fall des Zuwiderhandelns Geldbußen angedroht wurden.“ Der Militärkommandant focht diese Verfügung mit der Begründung an, dass die Polizeibehörden nicht berechtigt seien, gegen die in Ausübung der Militärhoheit erfolgenden Truppenübungen einzuschreiten. Das Oberverwaltungsgericht gab dem Militärkommandanten recht und hob die Verfügung des Amtsvorstehers auf. Es verneinte die Befugnis der Polizeibehörden zu derartigen „im polizeilichen Zwangsverfahren zu vollstreckenden Anordnungen.“

III. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts

Das Vollzugsverbot soll **Behörden** schützen. Darunter sind nach § 1 Abs. 4 VwVfG oder z.B. § 1 Abs. 2 VwVfG NRW alle Stellen zu verstehen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Zu den **juristischen Personen des öffentlichen Rechts** sind in erster Linie die Körperschaften zu zählen. Dazu gehören zunächst der Bund, die Länder sowie Kreise und Gemeinden, aber auch Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 und 6 Weimarer Reichsverfassung werden „Religionsgesellschaften“ und damit ebenfalls die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet.⁴

IV. Verwaltungsakt gegen Hoheitsträger als Grundvoraussetzung

Logische „Vorstufe“ für die Zulässigkeit von Verwaltungszwang ist nach § 6 Abs. 1 VwVG (oder z.B. nach § 55 Abs. 1 VwVG NRW⁵),

² PreußOVGE 2, 399.

³ *Sadler* (Fn. 1), § 1 VwVG Rz. 1.

⁴ Siehe auch BVerfGE 18, 385 (386).

⁵ Andere Bundesländer: § 18 *bwLVwVG*, Art. 18 *bayVwZVG*, § 5a *blnVwVfG* i.V.m. § 6 *VwVG Bund*, § 15 Abs. 1 *VwVGBbg*, § 11 Abs. 1 S. 1 *BremVwVG*, § 18 Abs. 1 *VwVG HH*, § 1 *HessVwVG*, § 79 Abs. 1 *SOG M-V*, § 64 Abs. 1 *Nds.SOG*, §§ 13 Abs. 1, § 18 Abs. 1 *saarVwVG*, § 1 Abs. 1 *LVwVG RP*, § 2 *SächsVwVG*, § 53 Abs. 1 *SOGLSA*, §§ 228, 229 Abs. 1 *LVwVG S-H*, § 44 Abs. 1 *thürVwZVG*.

* Regierungsdirektor a. D. Dr. Hermann Wilhelm lehrte an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen.

¹ Die Verwaltungsvollstreckungsgesetze von **Bremen** und **Hamburg** enthalten keine entsprechende Regelung; *Sadler*, VwVG/VwZG, 8. Aufl. 2011, § 1 VwVG Rz. 35 weist darauf hin, dass hier laut Richterrecht die gleiche Rechtslage wie im Bund bestehe.

dass ein Verwaltungsakt gegen eine Behörde oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts vorliegt, der auf die Herausgabe einer Sache oder auf Duldung oder Unterlassung gerichtet ist. Der sog. Grund-VA muss entweder unanfechtbar sein oder ein Rechtsmittel (präziser: Rechtsbehelf⁶) darf keine aufschiebende Wirkung haben. In diesem Zusammenhang ist beim Hoheitsträger zu unterscheiden zwischen formeller Ordnungspflicht einerseits und materieller Ordnungspflicht andererseits.

1) Bei der **formellen Ordnungs- (oder Polizei-)pflicht** wird geprüft, ob die Ordnungsbehörde sachlich zuständig ist zum Erlass einer Ordnungsverfügung gegenüber einem störenden Hoheitsträger. Als durch die Rechtsprechung entschiedene Beispiele werden Lärmimmissionen durch kommunale Einrichtungen⁷ oder Einheiten der Bundeswehr genannt, Grundwassergefahr durch einen verunglückten Bundeswehr-Tanklastwagen⁸ und Ölverschmutzung oder Sonderabfälle bei Bundeswasserstraßen⁹.

Vorstellbar sind auch Fallkonstellationen wie fehlende Brandsicherheit im Dienstgebäude, hygienische Mängel in einer städtischen Schulküche oder schadhaftes Bestrahlungsgerät in einem Kreiskrankenhaus. Vom Sturm gelockerte Dachziegel eines Kirchendaches als Gefährdung für Passanten und Straßenverkehr gehören ebenfalls dazu.

Hoheitsträger sind gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an „Gesetz und Recht“ gebunden (Vorrang des Gesetzes). Sie sind also selbst verantwortlich im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung und müssen etwaige Gefahrensituationen auch selbst mit eigenen Mitteln beseitigen. Daher wird von der h.M. die sachliche Zuständigkeit zum Erlass einer Ordnungsverfügung vor allem dann abgelehnt, wenn die Befolgung der Ordnungsverfügung durch den Hoheitsträger die Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen Aufgaben ernstlich beeinträchtigt.¹⁰ Das BVerwG führt hierzu aus: „Der Grundsatz der Respektierung fremder Kompetenzbereiche schließt nur Übergriffe und Eingriffe in die der anderen Hoheitsverwaltung zustehenden Tätigkeit aus, nicht aber Einwirkungen, welche ihre Tätigkeit unberührt lassen.“¹¹

2) Die **materielle Ordnungs- (oder Polizei-)pflicht** bezieht sich auf die Frage, inwieweit der betreffende Hoheitsträger zur Beachtung der einschlägigen, also auch ihn angehenden ordnungsrechtlichen Normen verpflichtet ist. Ausgehend von Art. 20 Abs. 3 GG wird teilweise eine umfassende Bindung vertreten, dass z.B. eine Bundesbehörde auch die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften strikt beachten muss.¹²

Nach überwiegender Auffassung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen selbst ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist. Daher muss im Konfliktfall eine Abwägung zwischen der betreffenden Ordnungsnorm zur Gefahrenabwehr und der Erhaltung der Funktionsfähigkeit dieses Hoheitsträgers vorgenommen werden. Man spricht hier auch von „elastischer Polizeirechtsbindung“ oder „elastischer Gesetzesbindung“.¹³

3) Zusammenfassend bleibt aber noch anzumerken: Dass für Hoheitsträger zwar grundsätzlich eine materielle Ordnungs- bzw. Polizeipflicht, nicht jedoch eine formelle Ordnungs- bzw. Polizeipflicht besteht, wird von Kritikern als Dogma bezeichnet, von dem endgültig Abschied zu nehmen sei.¹⁴ Die Berechtigung dieses Privilegs erscheine mehr und mehr zweifelhaft und müsse vom Sinn und Zweck her neu bestimmt werden.¹⁵ Wenn die Gefahrenabwehrbehörde die bestehende materielle Polizeipflicht durchsetzt, macht sie der (störenden) Fachbehörde nicht deren Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Fachaufgaben streitig, sondern vollzieht – ohne Ansehen der (Rechts-)Person – das Polizei- und Ordnungsrecht, wofür sie allein sachlich zuständig ist.¹⁶ Schließlich bleibt zu bezweifeln, ob die Fachbehörde zum eigenen Vollzug des für sie fachfremden Ordnungsrechts (noch) neutral und fachlich kompetent ist¹⁷, zumal die Technologisierung auch die Komplexität des Gefahrenabwehrrechts erheblich gesteigert hat.¹⁸

Als Fazit wird nachvollziehbar und überzeugend herausgearbeitet, dass es keinen tragfähigen rechtlichen Grund gibt, den Polizei- und Ordnungsbehörden die Anordnungsbefugnis gegenüber anderen Hoheitsträgern zur Durchführung des Gefahrenabwehrrechts vorzuenthalten. Materielle und formelle Ordnungs- und Polizeipflichtigkeit sind demnach kongruent.¹⁹

4) Selbst bei Anerkennung einer Anordnungsbefugnis dürfen die praktischen Probleme bei der Umsetzung nicht unterschätzt werden. Nach *Möller/Warg* „bleibt für eine Ordnungsverfügung gegenüber ‚störenden‘ Behörden und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur ein kleiner, in seinen Grenzen verschwommener Anwendungsbereich. Oft wird ein ‚diplomatisches‘ Vorgehen vorzuziehen sein, wenn der störende Verwaltungsträger nicht selbst für Abhilfe sorgt, nachdem er die Gefahr erkannt hat oder auf sie hingewiesen wurde. Die materielle Ordnungspflicht kann dann über hierarchische Aufsichts- und Weisungsrechte, in manchen Fällen gar nur über politische Kanäle durchgesetzt werden.“²⁰

V. Sinn und Zweck des Vollzugsverbots

In der amtlichen Begründung der Bundesregierung zu § 17 VwVG heißt es:

13 BVerwGE 29, 52 (58); BVerwG, NVwZ 1983, 474; *Schenke* (FN 10), Rz. 233; *Wolfgang/Hendricks/Merz*, Polizei- und Ordnungsrecht in NRW, 3. Aufl. 2011, Rz. 342; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rz. 351; weitere Beispiele aus der Rechtsprechung siehe bei *Sadler* (Fn. 1), Rz. 16-20.

14 *Schoch*, JURA 2005, 324 mit einer sorgfältigen Analyse unter Einbeziehung der Rechtsprechung.

15 *Britz*, DÖV 2002, 891.

16 *Schoch*, JURA 2005, 327; *Möller/Warg*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2011, Rz. 123.

17 *H. Schönfelder*, Polizeiliche Eingriffe gegen Hoheitsträger, 1969, S. 27.

18 *Britz*, DÖV 2002, 895.

19 *Schoch*, JURA 2005, 328; *Britz*, DÖV 2002, 899; *Götz* (Fn. 10), § 9 Rz.77 a.E.

20 *Möller/Warg* (Fn. 16), Rz. 123.

6 Aus dem systematischen Aufbau von Teil III der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) folgt, dass nur Berufung, Revision und Beschwerde als Rechtsmittel bezeichnet werden. Der Oberbegriff heißt „Rechtsbehelf“. Siehe hierzu auch §§ 58 Abs. 1, 59 VwGO. Leider findet sich in § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO noch immer der – systemwidrige – Begriff „Rechtsmittelbelehrung“, obwohl darin auf die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 74 VwGO) als Rechtsbehelf hinzuweisen ist. Ähnlich verhält es sich beispielsweise in § 20 Abs. 2 S. 2 OBG NRW, wonach schriftliche Ordnungsverfügungen eine „Rechtsmittelbelehrung“ enthalten müssen. Hier war früher der Widerspruch und ist seit 1. November 2007 die Klage der gebotene Rechtsbehelf – § 110 Abs. 1 S. 1 Justizgesetz NRW.

7 BVerwG, DVBl 2003, 60.

8 BGH, DVBl 1970, 499.

9 BVerwG, DÖV 2003, 951.

10 BVerwGE 29, 52 (59); OVG Lüneburg, OVG 12, 340; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 9 Rz. 76; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2011, Rz. 234.

11 BVerwGE 29, 52 (59).

12 *Götz* (Fn. 10), § 9 Rz. 77; *Schoch*, JuS 1994, 849 (852).

„Der Vollzug gegen Behörden soll ausgeschlossen sein, weil es widersinnig und mit dem Ansehen der Behörden nicht vereinbar erscheint, wenn eine Behörde gegen eine andere vollstreckt.“²¹

Im Vordergrund steht die strikte Gesetzesbindung der Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach Art. 20 Abs. 3 GG (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung). Die Akteure sind dem Staat zuzuordnen und sollen „untereinander“ nicht mit Mitteln des Verwaltungsvollzugs agieren.²² Unter Heranziehung der gesetzgeberischen Motive zur Ausnahmebestimmung des § 172 VwGO (Zwangsgeld gegen Behörde durch Verwaltungsgericht) weist *Sadler*²³ darauf hin, dass die Befolgung gerichtlicher Urteile in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit sein müsste. Der Gesetzgeber setze sein Vertrauen also in die Rechtstreue der Beamten. Bei Berücksichtigung dieser grundlegenden Motive erscheint ein Vollzugsverbot nachvollziehbar und folgerichtig.

VI. Gesetzliche Ausnahmen

In einigen Rechtsgebieten ist jedoch Zwang auch gegen Hoheitsträger und Behördenangehörige indirekt in der Weise zugelassen, dass nur ausdrücklich normierte Vorrechte vom Zwang befreien.

- § 35 StVO (Straßenverkehrsordnung)

Nach § 35 Abs. 1 StVO sind die Bundeswehr, die Bundespolizei, die Feuerwehr, der Katastrophenschutz, die Polizei und der Zolldienst von den Vorschriften dieser Verordnung [StVO] befreit, soweit das zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dringend geboten ist. In § 35 Abs. 8 StVO wird deutlich darauf hingewiesen, dass die Sonderrechte nur unter gebührender Berücksichtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgeübt werden dürfen.

- § 30 LuftVG (Luftverkehrsgesetz)

Gemäß § 30 Abs. 1 LuftVG dürfen die Bundeswehr, die Bundespolizei, die Polizei sowie die auf Grund völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen von bestimmten Vorschriften abweichen, soweit dies zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben unter Berücksichtigung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist. Von den Vorschriften über das Verhalten im Luftraum darf nur abgewichen werden, soweit dies zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben zwingend notwendig ist.

- § 25 GastG (Gaststättengesetz)

Nach § 25 Abs. 1 GastG finden auf Betreuungseinrichtungen der im Inland stationierten ausländischen Streitkräfte, der Bundeswehr, der Bundespolizei oder der in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Polizei die Vorschriften dieses Gesetzes [GastG] keine Anwendung.

- § 106 SeemG (Seemannsgesetz)

Dem Kapitän steht an Bord die oberste Anordnungsbefugnis zu. Er hat für die Erhaltung der Ordnung und Sicherheit an Bord zu sorgen und ist berechtigt, die dazu notwendigen Maßnahmen zu treffen. Wenn Menschen oder dem Schiff eine unmittelbare Gefahr droht, kann der Kapitän nach § 106 Abs. 3 SeemG die zur Abwendung der Gefahr gegebenen Anordnungen notfalls mit den erforderlichen Zwangsmitteln durchsetzen. Das müsste dann im Fall der Fälle auch gegenüber Bediensteten von Behörden oder Polizei gelten.

VII. Tatbestandsmerkmal „soweit nicht etwas anderes bestimmt ist“ oder „durch Rechtsvorschriften ausdrücklich zugelassen“

Nachstehend wird die – überschaubare – Reihe der Rechtsvorschriften aufgeführt, die nach der Maßgabe in § 17 VwVG bzw. den vergleichbaren Regelungen in den Bundesländern²⁴ einen Vollzug gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts ermöglichen. Ihr Inhalt wird zum besseren Verständnis jeweils kurz wiedergegeben. Angesichts der unterschiedlichen Sondersituationen kann das zugrundeliegende Vollzugsverbot und das gesetzgeberische Motiv für den Regelfall unschwer nachvollzogen werden. Die Vorschriften sind nach Bundesrecht und Landesrecht – alphabetisch – geordnet. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

1) Bundesrecht

- § 255 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)

Unter Hinweis auf die nicht zulässige Vollstreckung gegen den Bund oder ein Land wird „im Übrigen“ die Vollstreckung gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Staatsaufsicht unterliegen, nur mit Zustimmung der betreffenden Aufsichtsbehörde zugelassen. Die Aufsichtsbehörde bestimmt den Zeitpunkt der Vollstreckung und der Vermögensgegenstände, in die vollstreckt werden kann. Bemerkenswert erscheint, dass nach § 255 Abs. 2 AO gegenüber öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten die Beschränkungen des Absatzes 1 nicht gelten.

- § 22 Abs. 3 S. 3 und 4 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)

Die zuständige Arbeitsschutzbehörde kann bei Nichtbefolgung einzelner Maßnahmen die von der Anordnung betroffene Arbeit oder die Verwendung oder den Betrieb der von der Anordnung betroffenen Arbeitsmittel untersagen. Maßnahmen der Behörde im Bereich des öffentlichen Dienstes, die den Dienstbetrieb wesentlich beeinträchtigen, sollen dabei im Einvernehmen mit der obersten Bundes- oder Landesbehörde oder dem Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinde erfolgen.

- § 44 Abs. 1 S. 2 Bundesleistungsgesetz (BLG)

Diese Vorschrift verweist zunächst auf die entsprechende Anwendung der Vorschriften des VwVG, wenn es um die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen geht, die nach diesem Gesetz [BLG] angefordert werden. Sodann heißt es in § 44 Abs. 1 S. 2 BLG: „Gegen Leistungsempfänger, die Bedarfsträger sind, darf

21 Wortlaut der Begründung aus Drucksache Nr. 3981/1952 – wiedergegeben bei *Sadler* (Fn. 1), § 17 VwVG Rz. 13.

22 Vgl. *Erlenkämper/Rhein*, VwVG/VwZG NRW, 4. Aufl. 2011, § 76 VwVG Rz. 1.

23 *Sadler* (Fn. 1), § 17 VwVG Rz. 6 – dort auch Wiedergabe des Textes aus der Bundestagsdrucksache III/55, Seiten 48, 49 zu § 172 VwGO.

24 Siehe oben Teil I.

Verwaltungszwang nicht angewandt werden.“ Per Umkehrschluss ist also Verwaltungszwang gegen alle anderen Leistungsempfänger zulässig.

- **§ 126 Erste Wasserverbandsverordnung (Erste WVVO)**

Es handelt sich um Vorschriften, die vom Bund als Bundesrecht erachtet werden.²⁵ Wenn die Organe des Wasser- und Bodenverbands Entschlüsse, Erklärungen, Anordnungen und Verfügungen unterlassen, die zur Erfüllung der Verbandsaufgaben erforderlich sind, kann die Aufsichtsbehörde gemäß § 125 Erste WVVO anordnen, dass sie in einer bestimmten Frist das Erforderliche tun. Die Behörde hat die geforderte Handlung im Einzelnen zu bezeichnen. Nach § 126 Erste WVVO kann die Aufsichtsbehörde ihre Anordnungen an Stelle und auf Kosten des Wasser- und Bodenverbands selbst durchführen oder von einem anderen durchführen lassen. Es handelt sich damit um eine Ersatzvornahme als Selbstvornahme oder als Fremdovornahme.

- **§ 17 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG)**

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht kann ihre Verfügungen, die sie innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse trifft, mit Zwangsmitteln nach den Bestimmungen des VwVG durchsetzen. Dabei kann sie die Zwangsmittel für jeden Fall der Nichtbefolgung androhen. Sie kann auch Zwangsmittel gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts anwenden. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt bis zu 250.000 Euro.

- **§ 114 Abs. 3 S. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)**

Die Nachprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge nehmen die Vergabekammern des Bundes und der Länder wahr, § 104 Abs. 1 GWB. Gemäß § 114 Abs. 3 S. 1 GWB ergeht die Entscheidung der Vergabekammer durch Verwaltungsakt. Sodann heißt es in S. 2 wörtlich: „Die Vollstreckung richtet sich, auch gegen einen Hoheitsträger, nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes und der Länder“. Durch einen Verweis in S. 3 auf die entsprechende Geltung des § 86a S. 2 GWB wird ein Zwangsgeldrahmen von mindestens 1.000 Euro und höchstens 10 Millionen Euro [!] eröffnet.

- **§§ 28, 33 Infektionsschutzgesetz (IfSG)**

Wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider (→ § 2 Nr. 6 IfSG) festgestellt werden, kann die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen treffen. Dazu gehört auch die Schließung von [städtischen] Badeanstalten oder Gemeinschaftseinrichtungen. Das sind nach § 33 Abs. 1 IfSG Einrichtungen, in denen überwiegend Säuglinge, Kinder oder Jugendliche betreut werden, insbesondere Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Kinderhorte, Schulen oder sonstige Ausbildungseinrichtungen, Heime, Ferienlager und ähnliche Einrichtungen.

- **§ 201 Sozialgerichtsgesetz (SGG)**

Kommt die Behörde einer der in einem Urteil auferlegten Verpflichtung nicht nach, so kann das Sozialgericht auf Antrag unter Fristset-

²⁵ Vgl. auch BVerfGE 58, 45 ff.

zung ein Zwangsgeld bis zu 1.000 Euro durch Beschluss androhen und nach vergeblichem Fristablauf festsetzen. Das Zwangsgeld kann wiederholt festgesetzt werden. Gemäß §§ 201 Abs. 2, 200 SGG gilt für die Vollstreckung das VwVG.

- **§ 89 Abs. 1 S. 3 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV)**

Wenn der Versicherungsträger eine festgestellte Rechtsverletzung nicht innerhalb angemessener Frist behebt, kann er durch die Aufsichtsbehörde dazu verpflichtet werden. Nach § 89 Abs. 1 S. 3 SGB IV kann die Verpflichtung mit den Mitteln des VwVG durchgesetzt werden, wenn ihre sofortige Vollziehung angeordnet worden oder sie unanfechtbar geworden ist. Die Aufsicht kann die Zwangsmittel für jeden Fall der Nichtbefolgung androhen.

Die Träger der Sozialversicherung sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, § 29 Abs. 1 SGB IV. Die Bundesagentur für Arbeit gilt gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 SGB IV als Versicherungsträger.

- **§ 60 Abs. 2 S. 3 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (SGB X)**

Im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen nach § 53 Abs. 1 S. 2 SGB X geht es in § 60 SGB X um die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung. Richtet sich die Vollstreckung wegen der Erzwingung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung gegen eine Behörde, so ist nach § 60 Abs. 2 S. 3 SGB X die entsprechende Anwendung von § 172 VwGO vorgesehen.

- **§ 172 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)**

Diese Regelung ermächtigt das Verwaltungsgericht, einer Behörde durch Beschluss ein Zwangsgeld bis 10.000 Euro unter Fristsetzung anzudrohen, wenn sie einer durch Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt. Es geht dabei um Entscheidungen in den Fällen der §§ 113 Abs. 1 S. 2 und Abs. 5, 123 VwGO. Nach fruchtlosem Fristablauf kann das Zwangsgeld festgesetzt und von Amts wegen vollstreckt werden. Die Rechtsprechung²⁶ hat diese Ermächtigung in entsprechender Anwendung auch auf Leistungsurteile, gerichtliche Vergleiche und auf Anordnungen gemäß §§ 80 Abs. 5, 80a VwGO bezogen.

- **§ 61 Abs. 2 S. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)**

Im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen nach §§ 54 ff. VwVfG sieht § 61 VwVfG die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung vor. Es wird dabei auf § 54 Satz 2 Bezug genommen, also im hier interessierenden Bereich auf einen subordinationsrechtlichen Vertrag zwischen Hoheitsträgern.²⁷ Wenn sich die Vollstreckung wegen der Erzwingung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung gegen eine Behörde richtet, so kommt es nach § 61 Abs. 2 S. 3 VwVfG zur entsprechenden Anwendung von § 172 VwGO.

²⁶ Fundstellennachweise siehe bei *Sadler* (Fn. 1), § 17 VwVG Rz. 5 zum 2. Spiegelstrich; ausführlich auch *Roth*, *VerwArch* 2000, 12 ff.

²⁷ *Ramsauer* in *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG*, 12. Aufl. 2011, § 61 Rz. 10 – sieht darin allerdings eine nur theoretische Konstellation.

2) Landesrecht

a) Nach dem Kommunalrecht der Bundesländer können die **Kommunalaufsichtsbehörden** Zwangsmittel anwenden, um ihre Anordnungen durchzusetzen. Dabei steht die Ersatzvornahme im Zentrum der Möglichkeiten. Auf Kosten der betroffenen Gemeinde können die Anordnungen als Selbstvornahme oder als Fremdvernahme durchgeführt werden.²⁸

- § 123 GemO BW
- Art. 113 bayGO
- § 116 BbgKVerf
- § 140 HGO
- § 82 Abs. 2 KV M-V
- § 131 Abs. 2 NGO
- § 123 Abs. 2 GO NRW
- § 123 GemO R-P
- § 133 saarlKSVG
- § 116 SächsGemO
- § 138 GO LSA
- § 125 GO S-H
- § 121 Abs. 1 ThürKO

b) Von der – aufwendigen – Ermittlung weiterer landesrechtlicher Vorschriften wurde abgesehen.²⁹

c) Allerdings ist doch noch auf einen wichtigen aktuellen Bereich einzugehen. Aufgrund einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates³⁰ wurde bundesweit zum Stichtag 9. Mai 2011 mit dem ersten Schritt für einen **Zensus** (→ Schätzung, Volkszählung³¹) begonnen – Motto: „**Wissen, was morgen zählt.**“³² Eine flächendeckende Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) soll Daten über den Gebäude- und Wohnungsstand und zur Wohnsituation in Deutschland liefern. Befragt werden neben Privatpersonen, Wohnungseigentümergeinschaften, Wohnungsunternehmen auch Bund, Länder und Kommunen bzw. kommunale Wohnungsunternehmen, bei denen die öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit mehr als 50 % Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt sind.

Für die Erhebung besteht Auskunftspflicht nach §§ 6 Abs. 1 Nr. 1, 15 Bundesstatistikgesetz (BStatG) i. V. m. § 18 Abs. 2 Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011). Die Auskünfte sind wahrheitsgemäß, vollständ-

28 Siehe auch Engelhardt/App, VwVG/VwZG, 9. Aufl. 2011, § 17 VwVG Rz. 3; Schoch, JURA 2005, 328; Britz, DÖV 2002, 891 (896); BVerwGE 117, 1 (6/7).

29 Die „historische“ Fassung der VV VwVG NRW v. 11.3.1963 erwähnt zu § 76 VwVG NRW in Satz 3, dass landesrechtliche Ausnahmebestimmungen zur Zeit nicht vorliegen. Eine neue Fassung der VV VwVG NRW v. 09.10.2004 (MBl. NRW. 2004 S. 890) hat den zweiten Abschnitt [§§ 55 – 76 VwVG NRW] nicht (mehr) aktualisiert.

30 Verordnung (EG) Nr. 763/2008 vom 9. Juli 2008 – ABl. L 218 vom 13.08.2008.

31 Vgl. DUDEN, Die deutsche Rechtschreibung, 25. Aufl. 2009, S. 1194 rechte Spalte.

32 Die TAZ Bremen entwarf dazu am 30.01.2011 – taz.de – die Schlagzeile „Wissen, wer morgen zählt“.

dig und innerhalb der festgesetzten Fristen an die zuständigen Statistischen Landesämter zu übermitteln.

Ist eine Auskunftspflicht festgelegt, sind alle natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, Personenvereinigungen, Behörden des Bundes und der Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbände zur Beantwortung der ordnungsgemäß gestellten Fragen verpflichtet. Nach § 15 Abs. 6 BStatG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung.

In allen Bundesländern und Stadtstaaten sind **Ausführungsgesetze zum Zensusgesetz 2011** erlassen worden. Die Hälfte³³ davon enthält u. a. eine Regelung mit jeweils sinngemäß folgendem Wortlaut:

„Der Vollzug von Auskunftspflichten nach dem Zensusgesetz 2011 gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts ist nach Maßgabe der Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (... des betreffenden Landes ...) zulässig.“

Die anderen Ausführungsgesetze³⁴ sehen keine entsprechende Ermächtigung vor, obwohl sich darunter auch große Flächenstaaten befinden.

Eine Nachfrage beim zuständigen Statistischen Landesamt in Nordrhein-Westfalen³⁵ ergab, dass man bis zum jetzigen Zeitpunkt – Februar 2012 – noch kein Zwangsgeld gegen eine Behörde angedroht habe, sondern (nur) eindringliche „Erinnerungsschreiben“ versandt worden seien. Die rechtliche Möglichkeit zum Vollzug gegen Behörden hätte aber auf jeden Fall einen gewissen Signalcharakter mit „disziplinierender“ Wirkung.

VIII. Ergebnis

Die Ausführungen haben gezeigt, dass das Thema „Vollzugsverbot gegen Behörden“ allemal erörterungswürdig ist. Die dargestellten Einzelschriften aus den verschiedenen Bereichen – insbesondere auf der Ebene des Bundesrechts – bilden ernstgemeinte Vollzugsgrundlagen gegen Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts. Es sind Durchsetzungsmöglichkeiten für die Fälle, in denen ein Hoheitsträger sich schließlich doch nicht an „Gesetz und Recht“ hält, wie dies aber von Art. 20 Abs. 3 GG (zwingend) vorgeschrieben wird.

Gleichwohl repräsentieren sie eine überschaubare, fast „exklusive“ Gruppe im Hinblick auf die große Mehrheit der zahlreichen Rechtsvorschriften, auf deren gesetzmäßige Anwendung man sich im demokratischen Rechtsstaat nach wie vor verlassen kann.

33 § 14 AG ZensG 2011 BW; § 6 ZensAGBln; § 10 ZensusAGBbg; § 15 ZensAG Bremen; § 14 HessAG ZensG 2011; § 14 ZensG 2011 AG NRW; § 14 SaarLAG ZensG 2011; § 15 ThürAGZensG 2011.

34 BayStatG – dort Abschnitt V für die Durchführung des Zensus 2011; HambAG ZensG 2011; ZensAG M-V; Nds. AG ZensG 2011; AG ZensG R-P; Sächs-ZensGAG; ZensAG LSA; ZensGAG S-H.

35 Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen [IT.NRW] – Geschäftsbereich Statistik –

Besuchen Sie uns auch im Internet!

www.deutsche-verwaltungs-praxis.de

Unterricht planen, gestalten und leiten

Erfolgreicher Unterricht hängt nicht allein vom Fachwissen des Dozenten ab. Er ist natürlich Experte in seinem Fachgebiet. Darüber hinaus spielen aber auch seine pädagogischen Fähigkeiten eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, den Unterricht so zu planen, zu gestalten und zu leiten, dass bei den Auszubildenden möglichst viel „hängen bleibt“. Dieser Beitrag greift zahlreiche Aspekte aus dem Unterrichtsalltag auf. Durch konkrete Beispiele wird verdeutlicht, wie die vielfältigen Anforderungen an den Unterricht gemeistert werden können. Angesichts der Komplexität des Themas können hier allerdings nur ausgewählte Teilbereiche behandelt werden.

1. Die Rollen des Dozenten – und die Verantwortung der Auszubildenden
2. Kriterien für erfolgreichen Unterricht – praxisorientierte Denkanstöße
3. Aufmerksamkeit schaffen – auf den Antrieb kommt es an!
4. In der Kürze liegt die Würze – „Zauberformel didaktische Reduktion“
5. Visualisierungen – ohne geht es nicht!
6. Reden will gelernt sein – und ausreden lassen auch!
7. Man lernt die Dinge am besten, die man selbst macht!
8. Lern- und Denkblockaden – den Lernstress stoppen!
9. Na prima – Lob spornt an!
10. Gruppenarbeiten – gewusst wie!
11. Die Unterrichtsplanung – gute Vorbereitung ist die halbe Miete
12. Die Stundenplanung – auf die richtige Frequenz kommt es an
13. Teilnehmerbedürfnisse beachten – Herr Maslow und der Unterricht
14. Motivierender Unterricht – konkrete Anwendungsmöglichkeiten
15. Feedback – Teilnehmern konstruktiv Rückmeldungen geben
16. Fazit

1. Die Rollen des Dozenten – und die Verantwortung der Auszubildenden

Erfolgreicher Unterricht hängt von vielen Facetten ab, und im Rahmen der Unterrichtstätigkeit nimmt ein Dozent verschiedene Rollen wahr. Er ist zunächst natürlich **Experte bzw. Spezialist** für sein Unterrichtsfach. Er vermittelt aufgrund seiner Kenntnisse Wissen an die Teilnehmer. Gleichzeitig ist er auch **Methodenexperte**, der es versteht, seine fachlichen Inhalte durch den geschickten Einsatz von Unterrichtsmethoden und variierendem Medieneinsatz an den „Mann“ zu bringen. Pädagogische Kenntnisse gehören daher zum Grundrepertoire eines Dozenten.

Er ist auch **Organisator**, wenn er den Lernprozess geschickt plant, den Unterricht systematisch aufbaut und für die einzelnen Phasen die notwendigen Materialien vorbereitet und bereithält. Um die Aufmerksamkeit der Auszubildenden zu gewinnen, tritt er auch als **Entertainer bzw. Animateur** auf. Er hat immer mal wieder eine Überraschung

parat, sorgt mit seinem Humor für eine gute Arbeitsatmosphäre und versucht, seine Begeisterung für das Fach auf die Teilnehmer zu übertragen.

Als **Berater bei Lernprozessen** gibt er den Auszubildenden regelmäßig Rückmeldungen über ihren Leistungsstand und bietet Hilfen an, um Wissenslücken zu schließen. Vom Selbstverständnis her ist er nicht „Oberlehrer“, der mehr weiß als alle anderen, sondern eher **Lernpartner**, der die Teilnehmer auf ihrem Weg durch die Ausbildung unterstützend begleitet. Er ist natürlich auch **Vorbild** im Hinblick auf das soziale Verhalten in einem Lehrgang, indem er mit gutem Beispiel etwa in Sachen Pünktlichkeit, Motivation und Toleranz vorangeht.

Bei allen kooperativen Lernformen ist und bleibt er aber auch **Chef im Ring**. Er achtet auf die Einhaltung von Regeln, greift bei Störungen ein, bestimmt die Marschrichtung und trifft notwendige Entscheidungen konsequent.

Für alle genannten Rollen trägt der Dozent die Verantwortung. Die Art und Weise, wie er seine Rollen ausfüllt, hat großen Einfluss auf den Lernprozess und damit auf den Lernerfolg der Auszubildenden. Für eines ist er jedoch nicht verantwortlich: ob ein Teilnehmer tatsächlich lernt oder nicht. Hier wird deutlich, dass der Dozent nur **Lerninitiator bzw. Impulsgeber** ist bzw. sein kann.

Unsere Aufgabe als Dozenten ist es, die Auszubildenden zu fordern und zu fördern. Hinter dieser Formulierung verbirgt sich eine Menge. Wir fordern, indem wir anspruchsvolle Aufgaben konzipieren, Mitarbeit und bestimmte Verhaltensweisen erwarten sowie Leistungskontrollen durchführen. Und wir fördern, indem wir regelmäßig Feedback geben, loben und motivieren. Aber auch auf Schwachstellen hinweisen, Lösungswege aufzeigen und bei Bedarf individuelle Hilfen anbieten.

Trotz alledem: **Die Verantwortung für das Lernen liegt bei den Auszubildenden selbst.**

Das ist wie bei einem guten Menue. Wir als Gastgeber decken den Tisch, bereiten die Mahlzeit zu, legen Messer und Gabel bereit, servieren noch einen leckeren Wein dazu und wünschen einen guten Appetit. Essen muss der Gast aber schon selbst.

2. Kriterien für erfolgreichen Unterricht – praxisorientierte Denkanstöße

Was ist guter oder erfolgreicher Unterricht? Diese Frage hat sich sicher jeder Dozent schon häufig gestellt. Wenn die Auszubildenden möglichst viel gelernt und behalten haben! Die Verantwortung für das Lernen und Behalten liegt – wie oben dargestellt – zwar bei den Teilnehmern selbst. Das Lernangebot kommt aber vom Dozenten. Je schmackhafter es den Auszubildenden „serviert“ wird, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Lernprozess erfolgreich verläuft. In der Praxis haben sich folgende Kriterien als „Erfolgsgaranten“ bewährt, die im Sinne von Denkanstößen nachfolgend näher beschrieben werden:

- Unterricht hat eine klare Struktur
- Unterrichtszeit bedeutet Lernzeit
- Gute Arbeitsatmosphäre fördert das Lernen

* Bernd Bak ist hauptamtlicher Dozent am Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe in Dorsten.

- Methodenwechsel erhöht die Aufmerksamkeit
- Offene Kommunikation sorgt für klare Verhältnisse

Unterricht hat eine klare Struktur

„Er hat 90 Minuten lang nur erzählt, und am Ende wussten wir alle nicht, was er eigentlich wollte“. Dieses Zitat einer Auszubildenden macht deutlich, woran es manchmal im Unterricht mangelt – an einer klaren Struktur. Die Teilnehmer wollen wissen, was in einer Unterrichtseinheit auf sie zukommt, wohin die Reise geht. Stellen Sie deshalb gleich zu Beginn der Stunde Ihren „Fahrplan“ vor – am besten visualisiert am Flipchart oder der Tafel. Dort ist er für alle sichtbar, und Sie können die einzelnen Etappen „abhaken“, sodass jederzeit erkennbar ist, wo man sich gerade befindet.

Machen Sie Querbeziehungen zu anderen Themen oder Problemstellungen deutlich, ordnen Sie das Thema in einen Gesamtzusammenhang ein und geben Sie unter Umständen auch Hinweise auf Verknüpfungen mit anderen Fächern (z. B. Zusammenhänge vom Vergabewesen aus der ÖBWL, dem Kaufvertragsrecht aus dem BGB und den Veranschlagungsgrundsätzen im NKF).

Aufgabenstellungen müssen allen klar sein. Formulieren Sie Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig, bei Gruppenarbeiten geben Sie diese schriftlich allen Gruppen mit. So wissen selbst die, die bei der Aufgabenerläuterung nicht richtig zugehört haben, was sie machen sollen.

Damit die Teilnehmer inhaltlich besser folgen können, hat es sich bewährt, komplexe Schaubilder oder Übersichten gemeinsam mit den Auszubildenden „live“ zu entwickeln, anstatt bereits fertige Folien aufzulegen oder per Beamer an die Wand zu projektieren. Durch die schrittweise Erarbeitung können die Teilnehmer die Zusammenhänge besser erkennen und verinnerlichen.

Sorgen Sie auch für Klarheit, indem Sie neuen Stoff und Wiederholungen deutlich erkennbar voneinander trennen. Zwischenergebnisse und Wiederholungen sollten dabei fester Unterrichtsbestandteil sein, damit sich das Vorgetragene oder Erarbeitete besser verankert.

Unterrichtszeit bedeutet Lernzeit

Zahlreiche Untersuchungen haben belegt, dass Menschen am meisten behalten, wenn sie Dinge selbst tun bzw. ausprobieren. Unabhängig davon ist es aber auch erforderlich, dass Sie den Teilnehmern gewisse Einheiten an Unterrichtsstoff erst einmal vorstellen, bevor es überhaupt zu diesen Übungseinheiten kommen kann. Man könnte die Auffassung vertreten, dass die Auszubildenden ja auch zu Hause üben können und die Unterrichtszeit lieber für den „Input“ genutzt werden sollte. Erfahrungsgemäß sorgt Lernen in der Gruppe aber für deutlich mehr Spaß und Motivation, zudem stehen Sie als Dozent direkt bei Fragen oder Problemen als Lernpartner zur Verfügung. Der Unterrichtsablauf sollte deshalb abwechselnd Vortragelemente des Dozenten und Arbeitsphasen der Gruppe enthalten.

Damit die eingeräumten Gruppen- oder Partnerlernzeiten sinnvoll genutzt werden, ist darauf zu achten, dass gewährte Freiheiten nicht missbraucht werden, d. h. vorgegebene Arbeitszeiten werden auch tatsächlich zur konzentrierten Arbeit oder Organisation der nächsten Arbeitsschritte genutzt. Achten Sie darauf, dass die Mehrzahl der Auszubildenden aktiv bei der Sache ist und die Aufgabenstellungen mit dem nötigen Ernst und Ehrgeiz erledigt werden. Beobachten Sie das Arbeitsverhalten der Gruppen und schreiten Sie ein, falls sich einige „ausblenden“ oder den Lernprozess stören. Wenn die Ergebnisse

zufriedenstellend sind, sparen Sie nicht mit Lob – das motiviert für die nächste Aufgabe!

Gute Arbeitsatmosphäre fördert das Lernen

Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen bestätigen immer wieder, dass die Zufriedenheit der Bediensteten stark mit dem (guten) Arbeitsklima und dem Verhältnis zu den Kollegen und dem Vorgesetzten zusammenhängt. Dasselbe gilt auch für den Unterricht. Je besser die Arbeitsatmosphäre ist, umso wohler fühlt sich ein Auszubildender in der Klasse und umso eher gelingt das Lernen. Für ein gutes Lernklima sind aber beide Seiten verantwortlich.

Sprechen Sie die Auszubildenden möglichst schnell namentlich an (nicht: „Sie da mit dem roten Pullover“ oder „die Nachbarin von Frau Müller“). Zum respektvollen Umgang miteinander gehört auch, Wortmeldungen von Teilnehmern nicht ironisch oder spöttisch zu kommentieren. Nehmen Sie jede Äußerung ernst und versuchen Sie, auch bei fehlerhaften Antworten möglichst noch die positiven Ansätze zu würdigen. Manchmal werden Beiträge von Auszubildenden von den anderen Teilnehmern abwertend kommentiert. Unterbinden Sie dieses Verhalten und weisen auf die „Spielregeln“ hin, die Sie möglichst zu Beginn Ihres Unterrichtsfaches mit dem Lehrgang vereinbart haben sollten. Für ein gutes Arbeitsklima spricht auch, wenn die Teilnehmer von selbst die Regeln einhalten oder sich gegenseitig ermahnen, diese zu beachten.

Wichtig ist auch, alle Auszubildenden gleich zu behandeln. Es darf keine Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner geben. Das ist selbstverständlich und wird sicher auch von niemandem bewusst anders gehandhabt. Manchmal gerät man aber in die „Zeitfalle“. Man ist froh, dass sich einige melden, und um im Stoff fortfahren zu können, lässt man oft immer dieselben Auszubildenden antworten. Sie sollten sich jedoch „zwingen“, nicht sofort denjenigen das Wort zu erteilen, die sich wie üblich schnell gemeldet haben. Viele Teilnehmer – insbesondere die ohnehin etwas schüchternen – brauchen eine kurze Anlaufzeit, ehe sie sich melden. Dieses Warten kostet zwar etwas Zeit, führt aber dazu, dass sich deutlich mehr Auszubildende beteiligen und nicht die Lust an der Mitarbeit verlieren, weil ohnehin immer nur dieselben berücksichtigt werden.

Abschließend noch ein Aspekt, der nicht unterschätzt werden sollte: es darf im Unterricht auch gelacht werden. Eine lockere Arbeitsatmosphäre trägt entscheidend zur Lernmotivation bei und hilft, den oftmals „trockenen“ Unterrichtsstoff so zu vermitteln, dass etwas bei den Teilnehmern „hängen“ bleibt. Ein humorvoller Spruch, eine kleine Anekdote, eine schlagfertige Reaktion – all das trägt zu einer atmosphärischen Entspannung bei. In einer solchen Lernumgebung kann man sich sogar wohl fühlen – und bestens lernen.

Methodenwechsel erhöht die Aufmerksamkeit

„Er hat uns 90 Minuten zugetextet und eine Folie nach der anderen aufgelegt“ – mit einem Auszubildenden, der solchen Unterricht erlebt hat, möchte man nicht tauschen. Damit Teilnehmer lernen, müssen sie aufmerksam sein. Neben zahlreichen anderen Varianten (vgl. Abschnitt 3) kann Ihr abwechslungsreiches Methodenrepertoire dafür sorgen, dass die Teilnehmer Ihnen „folgen“. Nutzen Sie pädagogische Fortbildungsangebote, Fachliteratur und tauschen Sie sich mit Kollegen aus, um neue Anregungen zu erhalten und Ihren „Instrumentenkoffer“ zu füllen. Kooperative Lernformen (Plenums-, Gruppen- und Einzelarbeit) und aktivierende Unterrichtsmethoden

sorgen nicht nur für Abwechslung und Aufmerksamkeit, sondern erhöhen auch den Anteil der Lernzeit und fördern damit das Behalten des Lernstoffes.

Neben den inhaltlichen Fachkenntnissen können Sie auch parallel die Methodenkompetenz der Auszubildenden systematisch erweitern, indem Sie sie z.B. mit Brainstorming-Methoden, Mind-Mapping, Visualisierungstechniken, Feedback-Methoden usw. vertraut machen.

Offene Kommunikation sorgt für klare Verhältnisse

Eine offene und ehrliche Kommunikation sorgt einerseits für klare Verhältnisse bei den Auszubildenden, weil diese dadurch genau wissen, „wo der Zug lang geht“. Zugleich entsteht aber auch die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, wenn man gegenseitig miteinander offen umgehen kann.

Wenn Sie mit Ihrem Fach starten, aber insbesondere auch in den einzelnen Unterrichtseinheiten sollten Sie den Auszubildenden deutlich machen, welche Leistungen Sie erwarten. Sollen sie z.B. im Bereich des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einzelne Aufwandsarten lediglich benennen, bestimmte Buchungsregeln mit eigenen Worten beschreiben, einfache oder komplexere Buchungen selbst vornehmen oder komplizierte Bilanzzusammenhänge analysieren und Strategien aufzeigen können. Wenn die Teilnehmer wissen, was Sie erwarten, ist der Lernauftrag klar. Dazu sollten Sie auch Aufgabenstellungen möglichst eindeutig und übersichtlich formulieren. Geben Sie den Auszubildenden immer wieder zeitnah Rückmeldungen zu ihren Leistungen. Loben Sie diejenigen, die sich häufig beteiligen, und fordern Sie die anderen zu mehr Mitarbeit auf. Bewerten Sie bei Gruppenarbeiten nicht nur die fachlichen Arbeitsergebnisse, sondern kommentieren Sie auch das von Ihnen beobachtete Arbeits- und Sozialverhalten in den Gruppen. Geben Sie den Teilnehmern auch die Gelegenheit, sich gegenseitig konstruktive Rückmeldungen zu geben, z.B. nach Präsentationen.

Ermutigen Sie die Teilnehmer, Fragen zu stellen. Machen Sie von Anfang an deutlich, dass es keine „dummen“ Fragen gibt. Und dass Sie – gerade bei neuen Lehrgängen und zu Beginn des Faches oder eines Themenblockes – keine absolut richtigen Antworten erwarten. Wüssten die Auszubildenden schon alles, könnten Sie den Unterricht einstellen. Aus Angst vor falschen Antworten und der Reaktion des Dozenten darauf sagen viele lieber gar nichts. Wenn aber klar ist, dass allein die Beteiligung schon wertvoll ist und den Lernprozess weiterbringt, entwickelt sich eine förderliche Lernatmosphäre.

Nutzen Sie regelmäßig Wiederholungen und Leistungskontrollen, um den Kenntnisstand der Auszubildenden zu überprüfen. So erkennen beide Seiten, wo ggf. Defizite bestehen und wo nachgearbeitet werden muss.

Holen auch Sie sich Feedback von der Gruppe ein. Fragen Sie rechtzeitig nach, ob Ihr Vorgehen, die Methodenauswahl, das Unterrichtsmaterial und der Übungsumfang „passen“. Was in einem Lehrgang gut angekommen ist, muss nicht zwangsläufig in einem anderen genauso funktionieren. Wenn Sie auf Anregungen oder Änderungswünsche entsprechend reagieren, erkennt der Lehrgang schnell, dass Sie seine Bedürfnisse ernst nehmen. In einer solchen vertrauensvollen Umgebung lässt es sich gut lernen.

3. Aufmerksamkeit schaffen – auf den Antrieb kommt es an!

Trotz einer funktionierenden Beziehungsebene lernen die Auszubildenden nicht „von allein“. Der Dozent muss immer wieder neu in je-

der Unterrichtseinheit die Aufmerksamkeit der Teilnehmer wecken und während des Lernprozesses aufrecht erhalten. Die Aufmerksamkeit der Auszubildenden lässt sich u. a. auf folgende Weise erreichen:

Aufmerksamkeit durch Praxisnähe

Lerninhalte, die eng mit dem beruflichen Umfeld bzw. der täglichen Arbeit zu tun haben, eignen sich besonders, um die Aufmerksamkeit der Teilnehmer zu gewinnen. So oft es geht, sollten Sie die praktische Anwendbarkeit der zu vermittelnden Inhalte herausheben und durch konkrete Beispiele unterstreichen. Die Auszubildenden fragen sich sehr oft, was sie denn von dem vermittelten Lernstoff haben. Häufig können sie sich das nicht vorstellen, da sie in den betroffenen Aufgabenbereichen einer Verwaltung noch nicht gearbeitet haben. Wenn es sich inhaltlich irgendwie anbietet, sollten Sie immer auch Hinweise auf mögliche private Anwendungsmöglichkeiten geben, weil spätestens dadurch die Aufmerksamkeit geweckt werden sollte. Fächer wie „Bürgerliches Recht“ (Vertragsrecht, Anfechtungsgründe etc.), „Arbeitsrecht“ (Rechte und Pflichten) oder „Handlungs- und Sozialkompetenz“ (Kommunikation, Zeitmanagement etc.) leben quasi von der Übertragbarkeit des Lernstoffes auf den dienstlichen und privaten Alltag. Aber auch andere Fächer bieten genug Ansatzpunkte, die Brücke von der Theorie in die Praxis zu schlagen.

Aufmerksamkeit durch Veränderungen

„Alles schläft, einer spricht – so etwas nennt man Unterricht“. Dieser von Schülern und Auszubildenden verwendete Spruch macht provokativ deutlich, dass die Aufmerksamkeit schnell leidet und im schlimmsten Fall erst gar nicht geweckt wird, wenn ein Dozent ein Thema detailliert in allen Facetten behandelt und dabei völlig „eintönig“ vorgeht. Diese „Monologe“ sind auch unter dem Stichwort „Frontalunterricht“ bekannt, von den Auszubildenden gefürchtet und längst nicht mehr zeitgemäß.

Veränderungen im Unterricht lassen sich auf vielfältige Weise gestalten:

- das **Sprechverhalten** verändern: Lautstärke, Betonung, Sprechtempo variieren,
- die **Körpersprache** verändern: den Standort wechseln, Gestik und Mimik gezielt einsetzen,
- die **Visualisierung** verändern: unterschiedliche Medien (Flipchart, Pinnwand, Tafel, Powerpoint-Präsentation, Overheadprojektor, Video) einsetzen,
- die **Unterrichtsmethoden** verändern: kurze „Inputs“ (Vorträge), Lehrgespräche, Gruppenarbeiten, aktivierende Methoden gezielt abwechselnd nutzen.

Übertreiben Sie es aber nicht! Die Veränderungen sollten wohl dosiert sein, sie sind nur Mittel zum Zweck: die Aufmerksamkeit zu fördern und damit den Lernprozess positiv zu beeinflussen. Die Auszubildenden sollen nicht verwirrt werden. Veränderungen sind umso effektiver, je mehr sie sich von der vorangegangenen Vorgehensweise unterscheiden. Zeigen Sie z. B. nach einem Vortrag, den Sie mit einigen Overhead-Folien unterstützt haben, anschließend noch ein paar Folien mit einer Powerpoint-Präsentation, wird der Effekt nur gering sein. Wechseln Sie dagegen vom Overheadprojektor und dem Vortragsstil zu einer Befragung der Auszubildenden und notieren Sie deren Antworten auf Moderationskarten, die Sie an eine Pinnwand

anheften, wird diese Veränderung für deutlich größere Aufmerksamkeit sorgen.

Aufmerksamkeit direkt ansprechen

Eine weitere Variante besteht darin, die Aufmerksamkeit der Teilnehmer direkt anzusprechen, z. B. indem Sie

- die Gliederung des Unterrichts vorstellen oder konkrete Ziele beschreiben,
- auf die Stellen hinweisen, an denen besondere Aufmerksamkeit erforderlich ist,
- besonders kritische Probleme oder Gefahrensituationen hervorheben,
- Fragen an die Gruppe stellen oder um Meinungen zum Thema bitten,
- Denkanstöße geben (Wie beurteilen Sie diese Situation ...?),
- eine Konzentrationsübung einsetzen, um im Laufe einer Unterrichtseinheit oder nach bereits durchgeführten anderen Fächern die Aufmerksamkeit wieder zu gewinnen.

Wenn Sie wichtige Aussagen besonders betonen oder schriftlich festhalten, geben Sie den Auszubildenden ausreichend Zeit, diese zu notieren. Verzichten Sie dabei möglichst auf zeitgleiche Erläuterungen. Diese gehen meist „ungehört“ unter, da die Teilnehmer sich auf das Schreiben konzentrieren.

Aufmerksamkeit durch angemessenes Lernniveau

Bei einem zu komplexen, schwierigen Stoff wird der Auszubildende überfordert und „schaltet ab“, bei einem unbedeutenden oder zu einfachen Lerninhalt wird er unterfordert und deshalb nicht aufmerksam sein.

Sie können sich die Aufmerksamkeit sichern, wenn Sie es schaffen, die Gruppe mit dem „richtigen“, d. h. angemessenen Lernniveau zu versorgen. Der Stoff muss anspruchsvoll sein und den Auszubildenden zum Nachdenken bringen, soll dabei aber von diesem noch zu bewältigen sein. Dazu ist es erforderlich, sich bei der Unterrichtsvorbereitung Gedanken über die Vorkenntnisse der Gruppe zu machen und das Lernniveau darauf anzupassen. Unter Umständen können die Erfahrungen der Teilnehmer mit bestimmten Themen auch im Unterricht direkt abgefragt werden. Die Niveaueinstellung erfolgt dann unmittelbar. Was für die Inhalte gilt, ist auch auf bestimmte Unterrichtsmethoden übertragbar. Achten Sie darauf, dass die von Ihnen eingesetzten Methoden die Teilnehmer nicht über- oder unterfordern, sondern die Abläufe bekannt sind, damit sich die Konzentration ganz auf die Inhalte richten kann.

Die Auszubildenden befragen

Mit dieser Methode binden Sie die Auszubildenden sofort ein, gleichzeitig hat diese Einstiegsart auch noch aktivierenden Charakter. Beispiel:

„Heute möchte ich mit Ihnen das Thema „Verwarnungsgeld und Bußgeld“ behandeln. Wer von Ihnen hat einen Führerschein? Bitte einmal aufzeigen!“ Sie selbst heben dabei auch Ihre Hand. Je nach Resonanz geht es jetzt alternativ weiter. Hat sich ein großer Teil gemeldet, folgt die nächste Frage: „Wer ist denn schon einmal wegen falschen Parkens oder wegen zu schnellen Fahrens verwarnt wor-

den? Keine Bange, wir erzählen das nicht weiter, das bleibt unter uns!“ Die Zahl der Meldungen wird jetzt vermutlich geringer, deshalb könnten Sie noch einmal nachhaken: „Wer von Ihnen hat denn jemanden in seinem Bekannten- oder Familienkreis, dem so etwas schon passiert ist?“

Jetzt melden sich sicher noch wieder einige zusätzliche Auszubildende. An dieser Stelle befragen Sie direkt einige Teilnehmer, etwa mit „Wie haben Sie reagiert, als Sie das „Knöllchen“ bzw. den Bescheid bekommen haben?“. Die Antwortpalette wird unterschiedlich sein, einige haben sich „nur“ geärgert, andere sofort bezahlt, andere eingesehen, dass die Verwarnung gerechtfertigt war usw. Mit etwas Glück ist auch jemand dabei, der Ihnen antwortet: „Ich habe mich gefragt, was wohl passiert, wenn ich nicht bezahle, weil ich nämlich nicht damit einverstanden war.“ Und schon haben Sie Ihre Steilvorlage, die Sie nur noch verwandeln müssen. „Genau mit dieser Fragestellung wollen wir uns heute unter anderem beschäftigen“.

Bei einer schwachen Resonanz können Sie noch auf eine andere Art „die Kurve“ bekommen. Liefern Sie sich selbst die Vorlage, wenn sie nicht aus der Gruppe kommt: „Wissen Sie, was ich mich gefragt habe, als ich vor einigen Monaten ein Knöllchen an der Windschutzscheibe hatte? Was passiert wohl, wenn ich einfach nicht bezahle? Ich war mit der Verwarnung nämlich überhaupt nicht einverstanden.“ Jetzt können Sie noch ein paar Details Ihres echten (oder fiktiven) Falls beschreiben, und schon sind Sie mitten im Thema.

Das Befragen der Auszubildenden funktioniert häufig gut, auf diese Weise ermitteln Sie praktisch „live“ einige Vorkenntnisse oder Erfahrungen, die Sie im Vorfeld nicht abschätzen können. Legen Sie sich zwei alternative Vorgehensweisen für eine „gute“ bzw. „schlechte“ Ausbeute zurecht, und schon sind Sie für den interessanten Einstieg in ein Thema gewappnet.

Aktueller Bezug

Knüpfen Sie an ein aktuelles Ereignis an, das zu Ihrem Thema passt und das gerade in der Presse oder im Fernsehen behandelt wurde. Die Kommunalverwaltung oder andere staatliche Institutionen bieten viel mehr „Gesprächstoff“, als manche für möglich halten. Tageszeitungen, Journale oder Publikationen der Spitzenverbände (Städte- tag, Landkreistag, KGSt etc.) berichten über neue Entwicklungen, Trends oder Ereignisse.

Bundes- und Landespolitik (was machen einzelne Minister, welche Aufgaben nimmt gerade die Bundeskanzlerin wahr, wozu nimmt der Bundespräsident Stellung usw.) werden in den Medien behandelt, bedeutsame Gerichtsentscheidungen werden veröffentlicht und kommentiert. Die Wirtschaftsteile der Zeitschriften beschäftigen sich mit den öffentlichen Finanzen, der Schuldenkrise, dem Beschaffungswesen und vieles mehr.

Ein aktueller Bezug ist aber nicht nur inhaltlich ein guter Einstieg. Er signalisiert auch Wertschätzung gegenüber den Auszubildenden, da er deutlich macht, dass Sie sich speziell für diese Unterrichtseinheit besonders vorbereitet haben. Sie unterstreichen Ihre Aussagen eben nicht mit einer alten Statistik aus dem Jahre 2002, sondern einer aktuellen Folie, auf der Sie Daten und Fakten aus der letzten Woche präsentieren.

Aufmerksamkeit durch Wiederholen

Wiederholungen sind lernpsychologisch extrem wichtig und können in allen Phasen des Unterrichts eingesetzt werden. Als Einstieg in

eine Unterrichtseinheit richten Sie z. B. mehrere Wiederholungsfragen zum zuletzt behandelten Lernstoff an die Gruppe, oder Sie lassen einen vorher festgelegten Teilnehmer das Thema zusammenfassen, oder Sie selbst eröffnen die Unterrichtseinheit mit einer Wiederholung. In allen Fällen sollte Ihnen die Aufmerksamkeit gewiss sein, weil die Auszubildenden dadurch wieder „auf den aktuellen Stand“ gebracht werden und Ihren neuen Ausführungen besser folgen können. Bei den beiden ersten Varianten sind die Teilnehmer als Wiederholende ja sogar selbst eingebunden – das erhöht den Effekt. Wiederholungen sind ebenso nach einzelnen Themenblöcken bedeutsam und auch am Ende einer Unterrichtsstunde wichtig. Spätestens hier ist die Aufmerksamkeit noch einmal gefordert, weil die „Highlights“ in komprimierter Form zusammengefasst werden – jetzt sollten die Auszubildenden auf jeden Fall hinhören.

4. In der Kürze liegt die Würze – „Zauberformel didaktische Reduktion“

Die Stoffverteilungspläne für die einzelnen Fächer sehen in der Regel breit gefächerte Inhalte vor. Hinzu kommt, dass Sie als Experte in Ihrem Fachgebiet natürlich über ein umfangreiches Wissen verfügen, das Sie gerne „an den Mann“ bringen möchten. Kein Dozent wird deshalb vor der Problematik stehen, zu wenig Lernstoff für seinen Unterricht zu haben. Das Gegenteil ist regelmäßig der Fall – und die einzelnen Stunden werden zum Leidwesen der Auszubildenden mit Lernstoff „vollgestopft“.

Die „Zauberformel“ aus der Pädagogik heißt hier „didaktische Reduktion“. Darunter versteht man die Reduzierung der Inhalte auf die wesentlichen Aussagen. Sie sollten sich also vor jedem Unterricht fragen, was die Auszubildenden unbedingt wissen müssen. Wenn Sie diese Einschränkung vornehmen, haben Sie meistens schon genug Lernstoff für die beschränkt zur Verfügung stehende Zeit, den Sie behandeln können. Ist dies nicht der Fall, lautet die zweite Frage: „Was sollte der Auszubildende noch wissen“ bzw. „Was könnte an Hintergrundinformationen noch interessant sein“. Spätestens jetzt haben Sie genug Inhalte, die es zu vermitteln gilt.

Auszubildende haben häufig das Problem, zwischen Wichtigem und Unwichtigem unterscheiden zu können. Helfen Sie Ihnen, indem Sie nur das Wesentliche besprechen. Dies gilt sowohl beim einzelnen Thema als auch bei der Auswahl der zu behandelnden Themen insgesamt. Bedenken Sie, dass neben der eigentlichen Vermittlung der fachlichen Inhalte auch noch Übungen, Wiederholungen, Leistungskontrollen und aktivierende Methoden Zeit in Anspruch nehmen. Zeit, die unter lernpsychologischen Gesichtspunkten aber sehr gut investiert ist und die dazu beiträgt, dass die Auszubildenden von dem Beigebrachten tatsächlich etwas behalten und verinnerlichen.

5. Visualisierungen – ohne geht es nicht!

In fast jedem Präsentationsbuch findet man den Hinweis, dass gleichzeitiges Hören und Sehen dazu beiträgt, etwa 50 % der empfangenen Informationen zu behalten – deutlich mehr, als wenn man etwas z. B. nur hört. Danach spricht einiges dafür, im Unterricht viel mehr zu visualisieren, als es bisher evtl. üblich war. Halten Sie wichtige Kernaussagen auf Tafel, Pinnwand oder Flipchart fest. Unterstützen Sie Ihre Aussagen durch Folien auf dem Overheadprojektor oder eine Powerpoint-Präsentation. Reichern Sie Ihre schriftlichen Informationen durch Bilder, Grafiken oder Diagramme an, wann immer sich die Möglichkeit ergibt.

Informationen, die Sie verbal vortragen und durch ansprechende „Bilder“ ergänzen, können von den Zuhörern einfacher und nachhaltiger verarbeitet werden. Das Behalten und Lernen wird gefördert. Die Chance, durch Visualisierungen mehr zu erreichen als durch das flüchtige Wort, sollten Sie sich auf keinen Fall entgehen lassen.

Aufgrund der geänderten Prüfungsordnung beim Angestelltenlehrgang II kommt auf die dort eingesetzten Dozenten eine besondere Vorbildfunktion zu. Die praktische Abschlussprüfung der A II-Lehrgänge besteht aus einer 15-minütigen Präsentation. Die Teilnehmer dieser Lehrgänge werden sich natürlich an den Visualisierungen im Unterricht orientieren bzw. dort nach Anregungen suchen.¹

6. Reden will gelernt sein – und ausreden lassen auch!

Noch besser lernt man, wenn man Dinge selbst sagt (Grad des Behaltens: 70 %). Genau dazu sollen Sie die Teilnehmer ja auch anregen. Bieten Sie Ihnen so viele Möglichkeiten, wie es eben geht.²

Viele Auszubildende tun sich schwer damit, vor einer Gruppe zu sprechen. Es ist ungewohnt, wenn sich die ganze Aufmerksamkeit der Gruppe auf die eigene Person konzentriert. Um diese Unsicherheiten abzubauen, können Sie Methoden anbieten, in denen die Auszubildenden zunächst in Partnerarbeit oder in kleinen Gruppen Aufgaben oder Themen behandeln sollen. Hier können sie sich im kleinen Kreis „freisprechen“ und ihre Antworten schon einmal formulieren, ehe sie vor der gesamten Gruppe sprechen.

An dieser Stelle noch ein Tipp: Lassen Sie die Teilnehmer wirklich ausreden. „Das ist doch eine Selbstverständlichkeit“ werden Sie denken. Ist es auch. Und trotzdem ist es mir oft so gegangen, dass mir ein Dozent ins Wort gefallen ist und mir meinen Satz „abgeschnitten“ hat. Manchmal ertappe ich mich selbst auch dabei, insbesondere, wenn ein Teilnehmer sehr langsam und zäh formuliert und ich ja eigentlich schon erahne, was er sagen will.

Wenn ich mir aber jetzt nicht auf die Zunge beiße, mache ich mir meine Bemühungen um eine Aktivierung des Teilnehmers selbst wieder zunichte und vergraule ihn – zu Recht! Niemand macht das absichtlich, aber die Gefahr schlummert zumindest latent, dass man ungeduldig wird und jemanden unterbricht. Deshalb: Bleiben Sie gelassen und geben Sie den Teilnehmern die Chance auszusprechen.

Reden lernt man durch reden.

Marcus Tullius Cicero
römischer Politiker,
Schriftsteller und Philosoph

7. Man lernt die Dinge am besten, die man selbst macht!

Sie kennen die Situation vielleicht: Sie haben schon mehrfach in einem Ratgeber für Fahrradreparaturen nachgelesen, wie ein defekter Schlauch gewechselt wird, um für alle Fälle vorbereitet zu sein. Wenn es dann aber soweit ist, nützen Ihnen die theoretischen Kenntnisse nur wenig – Sie bekommen es einfach nicht hin. Haben Sie aber ein-

¹ Vgl. z. B. *Bernd Bak*: „Erfolgreich präsentieren“ in DVP, Ausgabe 9/2009

² Vgl. z. B. *Bernd Bak*: „Aktivierende Unterrichtsmethoden“ in DVP, Ausgabe 9/2010, oder das Buch „Aktiver Unterricht“, erhältlich bei der Bayerischen Verwaltungsschule

mal einen Reifen erfolgreich neu aufgezogen, haben Sie das Problem nie wieder.

Den Teilnehmern geht es ebenso. Wenn sie im Lernprozess die Chance bekommen, Dinge selbst zu erarbeiten, zu entscheiden und auszuprobieren, wird sich das dabei erworbene Wissen langfristig in ihr Gedächtnis „brennen“ – nach entsprechenden Untersuchungen soll der Grad des Behaltens bei 90 % liegen! Nutzen Sie möglichst viele Gelegenheiten, eine theoretische Erläuterung mit einer praktischen Übung direkt zu verbinden. Lassen Sie rechtliche Fälle lösen, Kosten berechnen, Geschäftsvorfälle verbuchen, den Tenor von Bescheiden formulieren, betriebswirtschaftliche Methoden üben usw. Nach einem ersten und zweiten gemeinsamen Lösen im Unterricht als Einzel-, Partner- oder Gruppenarbeit kann das Training durchaus auch nach Schulschluss von den Teilnehmern fortgesetzt werden. Sie sparen dadurch Zeit, vergleichen im Unterricht nur noch die Ergebnisse und nehmen ggf. erforderliche Korrekturen vor. Bei Lernanfängern wie den Sekretärinwärtern und Verwaltungsfachangestellten ist dies sicher unproblematisch, da sie als „echte“ Auszubildende in der Verwaltung noch kein eigenes Sachgebiet betreuen und in der Regel auch „nach Feierabend“ genug Zeit für das Lernen haben. Teilnehmer der Angestelltenlehrgänge I und II müssen dagegen überwiegend an drei Wochentagen die Arbeit erledigen, für die ihnen bisher fünf Tage zur Verfügung standen. Darüber hinaus kommen häufig noch familiäre Verpflichtungen (Kindererziehung etc.) hinzu, sodass hier ein dosierter Einsatz von „Hausaufgaben“ empfohlen wird.

**Das beste Training
liegt immer noch
im selbstständigen Machen.**

**Cyril Northcote Parkinson
britischer Historiker u. Publizist**

8. Denkblockaden vermeiden – den Lernstress stoppen!

Die Verarbeitung von Informationen im menschlichen Gehirn ist eine komplizierte Angelegenheit, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Für den Lernprozess ist aber wichtig, dass Informationen umso eher aufgenommen und länger gespeichert werden, wenn die Informationen

- für den Auszubildenden interessant sind, d. h. möglichst einen persönlichen Nutzen haben,
- mit schon bereits vorhandenen Informationen verknüpft werden können (diese Vernetzung erleichtert später das Abrufen der Informationen),
- sinnvoll gegliedert und strukturiert vermittelt werden,
- von unterschiedlichen „Eingangskanälen“ aufgenommen werden (d. h. der Dozent seine verbalen Ausführungen visuell unterstützt und die Teilnehmer möglichst viel selbst üben lässt),
- mit positiven Gefühlen wie Freude, Lust, Spaß verknüpft sind und
- in einer stressfreien und lernfördernden Umgebung vermittelt werden.

Durch störende (stressende) Einflüsse wird die Verarbeitung und Speicherung von neuen Informationen sowie der Zugriff auf abgespeicherte Informationen erschwert, ein Lernprozess wird weitgehend unmöglich. Im Hinblick auf die Ausbildungs- bzw. Unterrichtssituation können z. B. folgende Stressoren auftreten:

- unbekannte, neue Situationen (Inhalte, Methoden),
- zu viele geballte Informationen in kurzer Zeit,
- nutz- und bedeutungslose Lerninhalte, die eine Abwehrhaltung auslösen und daher zu einer Lernblockade führen,
- Angst vor Misserfolg oder Versagen (bei Übungen, Tests, Prüfungen, Präsentationen),
- Angst vor negativen Reaktionen des Dozenten oder der Person des Dozenten selbst,
- unangenehme Erinnerungen an frühere Lehrer oder belastende Situationen aus der Vergangenheit,
- jemand fühlt sich unwohl in der Lerngruppe, da sich ggf. einige Gruppenmitglieder über Fehler lustig machen, was das Selbstwertgefühl mindern kann,
- ein unkollegiales Gruppenklima, wenn einzelne Teilnehmer von Gruppenprozessen ausgeschlossen und damit verunsichert werden,
- äußere Einflüsse wie Hitze, Kälte, Lärm, schlechte Luft, häufige Unterbrechungen.

Aufgabe des Dozenten ist es, durch die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten die von ihm zu verantwortenden Stressoren zu vermeiden bzw. darauf hinzuwirken, dass störende Einflüsse durch Dritte abgestellt werden. Die erstgenannten Stressoren können Sie durch eine gewissenhafte Inhalts-, Methoden- und Zeitplanung sowie einen möglichst vertrauensvollen Umgang mit den Auszubildenden unterbinden.

Sofern Gruppenprozesse eine Rolle spielen, ist das Verhalten der Teilnehmer genau zu beobachten und gezielt anzusprechen, wenn Sie den Eindruck haben, dass der Lernprozess einzelner Personen oder möglicherweise sogar der ganzen Gruppe behindert wird. Um die äußeren Einflüsse kümmert sich im Regelfall schon das Ausbildungsinstitut, ansonsten sollten Sie kurzfristig für Abhilfe sorgen (z. B. lüften oder Pausengestaltung).

9. Na prima – Lob spornt an!

Da jeder Mensch nach Lob und Anerkennung strebt, ist es wichtig, die Bemühungen der Auszubildenden auf angemessene Weise zu würdigen. Die folgenden Hinweise können Ihnen dabei helfen:

- Schaffen Sie Gelegenheiten für die Auszubildenden, sich zu äußern. Halten Sie die reinen Vortragszeiten möglichst kurz, stellen Sie Fragen zum Inhalt und bitten Sie um Meinungen.
- Erkennen Sie bereits das Bemühen an. Das ist insbesondere bei schwächeren Auszubildenden wichtig, um sie zur weiteren Mitarbeit zu ermuntern. Greifen Sie verwendbare Lösungsansätze auf, auch wenn die Antwort nicht komplett richtig war.
- Weisen Sie falsche Antworten nicht ab. Lassen Sie sich erklären, wie der Auszubildende zu diesem Ergebnis gekommen ist. Sie erkennen so möglicherweise, wo der „Denkfehler“ gelegen hat und können Hilfestellungen geben. Zudem ist oft der Weg, also der Lernprozess, ebenso wichtig wie die richtige Antwort.
- Variieren Sie Ihre verbale Anerkennung. Während ein „Das-ist-richtig“ oder „Diese-Aussage-trifft-zu“ leistungsbezogen ist, wendet sich ein „Das-haben-Sie-gut-erkannt“ direkt an die antwortende Person. Mit einer solchen Formulierung stärken Sie insbesondere schwächere Auszubildende.
- Anerkennung ist auch nonverbal möglich. Schauen Sie den Auszubildenden an (Blickkontakt), hören Sie aufmerksam zu, widmen Sie sich nur seiner Antwort, nicken Sie zustimmend. Diese

nonverbale Verstärkung ist neben einem sprachlichen Lob sehr wichtig und ermuntert, sich weiter zu beteiligen.

- Halten Sie Wortbeiträge schriftlich fest – und so weit es geht, auch mit derselben Formulierung, wie sie der Auszubildende verwendet hat. Das macht deutlich, dass der Beitrag wichtig war. Da ein Teilnehmer gerade bei einem neuen Thema nicht wissen kann, mit welcher genauen Antwort der Dozent rechnet, sollte möglichst sein Wortbeitrag unverändert übernommen werden. Ggf. kann man ihn fragen, ob er mit einer anderen Formulierung einverstanden ist, weil sich diese z. B. dann mit den Unterrichtsmaterialien deckt, die der Dozent vorbereitet hat und noch aushändigen will.
- Bieten Sie kleine Hilfestellungen an, um die Auszubildenden auf die richtige Spur zu bringen.
- Wählen Sie angemessene Worte. Ein „Sensationell“ oder „Unglaublich-was-Sie-alles-wissen“ ist offenkundig übertrieben. Ein stereotypes und sich immer wiederholendes „Genau“ erfüllt ganz schnell nicht mehr seinen Zweck und wird von den Auszubildenden nicht mehr als Lob empfunden. Passen Sie Ihre Anerkennung daher dem Leistungsniveau des jeweiligen Auszubildenden bzw. dem Schwierigkeitsgrad der Aufgabenstellung an.
- Verwenden Sie bei kreativen Prozessen oder Diskussionsrunden z. B. Formulierungen wie „Ihre Idee hilft uns weiter, weil ...“, „Das ist eine neuer Gesichtspunkt“ oder „Es lohnt sich, Ihr Argument genauer anzusehen“. Dadurch heben Sie den Wert des Beitrags für den weiteren Verlauf besonders hervor.

Eine ganz andere Art von Lob bzw. Anerkennung können Sie einsetzen, wenn Sie aus der Vielzahl von aktivierenden Unterrichtsmethoden solche einsetzen, die als kleiner Wettbewerb in Gruppen durchgeführt werden. Hier können Sie dem „Siegerteam“ als Belohnung z. B. ein Getränk spendieren oder die „Gewinner“ in eine Tüte mit Süßigkeiten greifen lassen.

Solche Kleinigkeiten verursachen nur geringe Kosten, kommen bei den Auszubildenden aber erfahrungsgemäß sehr gut an, spornen die Teilnehmer an und tragen auch zur guten Stimmung bei.

10. Gruppenarbeiten – gewusst wie!

An Gruppenarbeiten haben mich in meiner Schul- und Ausbildungszeit meistens folgende Dinge gestört:

- Wir wurden immer nach demselben Schema eingeteilt, und landeten damit ständig in derselben Gruppe.
- Immer waren es dieselben Leute, die das Ergebnis erarbeitet haben, während die anderen sich über irgendwelche privaten Themen unterhielten.
- Wenn wir fertig waren, haben wir uns alle über irgendetwas unterhalten, weil noch genug Zeit übrig war.
- Danach haben wir uns noch länger (gelangweilt) unterhalten, weil es immer eine Gruppe gab, die sich nicht einigen konnte und auf die alle anderen warten mussten, bis sie endlich fertig war.

Ein Schulterklopfen ist nur ein paar Rückenwirbel entfernt von einem Tritt in den Hintern, ihm aber, was die Folgen betrifft, um Meilen voraus.“

**Victor Wilcox, USA
keine weiteren Angaben**

- Der Dozent war während der gesamten Zeit meist nicht zu sehen, weil er wichtige Telefonate führen musste oder anderweitig beschäftigt war.

Die Darstellung ist etwas überspitzt, enthält aber dennoch eine Menge Wahres. Dabei sind Gruppenarbeiten lernpädagogisch betrachtet ein besonders effektives Instrument – wenn sie richtig organisiert und eingesetzt werden.

In Gruppenarbeiten

- werden die Kompetenzen unterschiedlicher Teilnehmer gebündelt und führen häufig zu Synergieeffekten,
- können sich die Teilnehmer gegenseitig helfen und unterstützen,
- gleicht sich das Leistungsniveau der Teilnehmer aus, sodass Einzelne nicht überfordert werden und in der Gruppe zu Erfolgserlebnissen kommen,
- trauen sich die Teilnehmer häufig eher sich zu äußern als vor der gesamten Gruppe,
- lernen die Teilnehmer, ihre Meinung gegenüber den anderen zu vertreten,
- wird die Sozialkompetenz der Teilnehmer gefördert, weil sie sich auf andere Teilnehmer „einlassen“ und einstellen müssen,
- können verschiedene Themenbereiche (zeiteffektiv) parallel bearbeitet und später die Ergebnisse den anderen Gruppen vorgestellt werden,
- sorgt das gemeinsame Erarbeiten für mehr Spaß und Motivation der Teilnehmer.

Damit diese positiven Aspekte auch zur Geltung kommen, haben sich bei der Planung von Gruppenarbeiten folgende Dinge als hilfreich erwiesen:

1. Setzen Sie verschiedene Methoden der Gruppenbildung ein, die an sich schon einen auflockernden Charakter haben.
2. Achten Sie auf eine sinnvolle Gruppengröße. Gruppen mit drei bis fünf Teilnehmern erzielen häufig die besten Ergebnisse. Bei größeren Gruppen besteht die Gefahr, dass sich einzelne Teilnehmer darin „verstecken“.
3. Erteilen Sie klare und unmissverständliche Arbeitsaufträge. Geben Sie diese den Teilnehmern pro Gruppe schriftlich mit, damit die Aufgabenstellung im Zweifelsfall noch einmal nachgelesen werden kann.
4. Legen Sie den Zeitrahmen eindeutig fest. Wählen Sie ihn nicht zu großzügig, um Langeweile zu verhindern. Zu kurz bemessene Arbeitsphasen setzen die Teilnehmer dagegen unnötig unter Druck und mindern die Qualität der Ergebnisse. Der „richtige“ Zeitrahmen ist häufig Erfahrungssache und spielt sich relativ schnell ein. Beginnen Sie eher mit einem kleinen Zeitrahmen, den Sie dann ggf. erweitern können. Kontrollieren Sie regelmäßig das Zeitmanagement der Gruppen und fordern Sie die Zeitdisziplin ein.
5. Weisen Sie den Gruppen entsprechende Räume zu, damit Sie wissen, wo sich die Gruppen aufhalten und Sie nicht im ganzen Gebäude (oder bei gutem Wetter sogar außerhalb) nach ihnen suchen müssen.

6. Teilen Sie der Gruppe mit, dass sie für die Ergebnispräsentation einen Teilnehmer auswählen muss. Achten Sie darauf, dass diese Aufgabe nicht immer von denselben Teilnehmern, sondern abwechselnd übernommen wird.
7. Nehmen Sie während der Arbeitsphase die Beobachterrolle ein. Sie sollten stets präsent sein, um bei Rückfragen zur Verfügung zu stehen und nicht den Eindruck zu vermitteln, die Gruppenarbeit sei eine willkommene Gelegenheit für Sie, eine „Auszeit“ zu nehmen.
8. Machen Sie sich ggf. Notizen, um den Teilnehmern im Rahmen der Ergebnisauswertung ein konstruktives Feedback geben zu können, das sich nicht nur auf die fachlichen Inhalte, sondern auch auf das Sozialverhalten in der Gruppe bezieht.

Analyse der Zielgruppe

Unterricht soll Lerninteressierten neue Informationen liefern, mit denen sie ihre Kenntnisse und Fertigkeiten erweitern oder festigen können. Insofern ist der Unterricht auf jede Ausbildungsgruppe neu zuzuschneiden, d. h. den individuellen Besonderheiten anzupassen. Derselbe Unterrichtsstoff (z. B. Vorgehen bei einer Überschreitung des vorgesehenen Haushaltsansatzes) kann bzw. muss ganz unterschiedlich dargestellt werden. Während Berufsanfängern diese Problematik vermutlich unbekannt sein dürfte, haben Teilnehmer des Angestelltenlehrgangs II schon einschlägige praktische Erfahrungen damit bzw. können zumindest mit den damit in Zusammenhang stehenden Begriffen etwas anfangen.

Folgende Fragen sind bei der Analyse der Zielgruppe hilfreich:

- Wie groß ist die Gruppe (wie viele Personen werden am Unterricht teilnehmen)?
- Welche eigenen Erfahrungen, Interessen oder Widerstände könnten die Auszubildenden gegenüber dem Thema haben (Motivation)?
- Welche Erwartungen hat die Ausbildungsgruppe möglicherweise an das Thema?
- Gibt es spezielle Teilnehmer in der Gruppe, z. B. welche mit besonderen Erfahrungen oder solche, die bekannt für bestimmte Verhaltensweisen sind?
- Wie ist das Leistungsgefälle innerhalb der Ausbildungsgruppe?
- Hat die Gruppe Vorlieben für oder Abneigungen gegen bestimmte Medien oder Methoden (holen Sie sich Informationen bei den hauptamtlichen Dozenten oder den Kollegen, die vor Ihnen in dem Lehrgang waren bzw. noch sind)?

Die methodische Analyse

Wenn Sie sich entschieden haben, welche Inhalte Sie vermitteln wollen, geht es in dieser Phase darum, die Methoden und Medien auszuwählen, die Sie einsetzen wollen. Dabei sind natürlich die Ergebnisse der vorausgehenden Überlegungen von Bedeutung. Machen Sie sich Gedanken über folgende Aspekte:

- Welche Methoden eignen sich, um die Inhalte zu vermitteln und den Lernprozess bei diesem Thema besonders zu fördern (Vortrag, Lehrgespräch, Einzel-, Partner-, Gruppenarbeit, praktische Übungen ...)?
- Wie können die Teilnehmer aktiv in den Unterricht einbezogen werden?
- Können bestimmte Methoden sinnvoll miteinander kombiniert werden?
- Ist die Vorgehensweise bei den ausgewählten Methoden der Ausbildungsgruppe bekannt?
- Welche alternative Methode kann eingesetzt werden, falls die ausgewählte nicht „funktioniert“ (Plan B)?
- Soll neben den fachlichen Inhalten ggf. auch eine neue Methode als solche vorgestellt werden (Vermittlung von Methodenkompetenz, z. B. Mind-Map)?
- Wie kann eine Wiederholung am Unterrichtsende gestaltet werden?
- Welcher Medieneinsatz ist sinnvoll – bietet sich ein Medien-Mix an?

11. Die Unterrichtsplanung – gute Vorbereitung ist die halbe Miete

Qualitativ guter Unterricht verlangt eine intensive Vorbereitung. „Mal eben auf die Schnelle“ eine Unterrichtsstunde für „übermorgen“ zu planen, gelingt vielleicht denjenigen, die bereits auf ein großes Repertoire an praktischer (Unterrichts)Erfahrung, Unterrichtsmaterial, Anschauungsbeispielen und Übungen zurückgreifen können.

Dozenten, die erst am Anfang ihrer Unterrichtstätigkeit stehen, kommen an einer gründlichen Vorbereitung nicht vorbei – und sollten darauf auch nicht verzichten. Erstens dürfen Ihre Auszubildenden mit Recht einen gut gerüsteten Dozenten erwarten, der verantwortungsbewusst mit seiner Aufgabe umgeht. Und zweitens nimmt Ihnen eine professionelle Vorbereitung einen großen Teil der Unsicherheiten, Zweifel und Befürchtungen, die gerade junge bzw. unerfahrene Dozenten haben, wenn sie neu im „Geschäft“ sind. Einige der nachfolgend aufgeführten Aspekte fallen bei jeder Unterrichtseinheit an, manche spielen nur dann eine Rolle, wenn Sie neu in ein Fach bzw. in einen Lehrgang starten.

Die didaktische Analyse

Hier geht es um die Inhalte, die Sie im Unterricht vermitteln wollen. Folgende Fragen bieten sich im Hinblick auf die Behandlung eines ganz konkreten Themas an:

- Welche Bedeutung hat das Thema im Moment (gegenwärtig) für die Ausbildungsgruppe?
- Welche Bedeutung hat das Thema zukünftig für die Teilnehmer?
- Wie lässt sich das Thema eingrenzen bzw. von anderen Themen abgrenzen?
- In welchem Zusammenhang steht es mit anderen bereits behandelten oder noch zu behandelnden Themen (gedankliche Vernetzung)?
- Ist das Thema für weiterführende Inhalte oder Lernziele grundlegend, d. h. bauen künftige Inhalte auf diesen auf?
- Über welche Erfahrungen bzw. Kenntnisse zu diesem Thema verfügen die Auszubildenden schon?
- Was soll den Auszubildenden in der Unterrichtseinheit konkret beigebracht werden (Lernziele festlegen)?
- Wie lässt sich die vorhandene Stoffmenge auf die wesentlichen Aussagen reduzieren?

- Muss die Visualisierung vom Dozenten vorbereitet sein oder kann sie gemeinsam mit den Auszubildenden erarbeitet werden?

Analyse der Rahmenbedingungen

Hier geht es darum, sich über weitere Gegebenheiten Gedanken zu machen, die nicht direkt im methodisch-didaktischen Bereich liegen, aber dennoch Einfluss auf den Lernprozess haben. Unter diesen Punkt fallen verschiedene organisatorische Fragestellungen, von denen Sie einige nur gemeinsam mit dem Ausbildungsinstitut klären können:

- Wie lange soll die Unterrichtseinheit dauern (90 oder 180 Minuten)?
- Welche offen gebliebenen Fragen, welche unerledigten Aufgaben, welche Schwierigkeiten oder Konflikte aus der letzten Unterrichtsstunde wirken in die neue Stunde hinein, wie soll das aufgearbeitet werden?
- Hatte die Gruppe vorher schon anderen Unterricht oder wurde eine Klausur geschrieben?
- Welcher Raum steht für den Unterricht zur Verfügung, bietet er genug Platz z. B. für Gruppenarbeiten, oder soll ggf. der Raum einmal gewechselt werden? Dies ist je nach Auslastung der Aus- bzw. Fortbildungsräume unter Umständen auf Anfrage im Einzelfall möglich.
- Welche Sitzordnung ist sinnvoll (Tische und Stühle in U-Form, offener Stuhlkreis ohne Tische...)?
- Sind neben den benötigten Medien auch die weiteren Materialien vorhanden (Papier für Flipchart und Pinnwand, Folien für Overheadprojektor, passende Stifte, Moderationskarten, Pinnnadeln, Klebestifte, Verlängerungskabel, Steckdosenleiste...)?
- Werden spezielle Medien (Videorecorder, DVD-Spieler, Camcorder) benötigt?
- Sind bestimmte Hilfsmittel (Gesetzestexte, Taschenrechner) erforderlich, die von den Auszubildenden mitgebracht oder vom Institut bzw. vom Dozenten bereitgestellt werden sollen?

12. Die Stundenplanung – auf die richtige Frequenz kommt es an

Nachdem Sie sich Gedanken über die zu vermittelnden Inhalte, die verschiedenen Unterrichtsmethoden und die einzusetzenden Medien gemacht haben, spielt bei der konkreten Planung einer Unterrichtseinheit auch der Faktor Zeit eine wichtige Rolle.

Wenn einzelne Lernsequenzen zu lang werden, entstehen Längeweile, Desinteresse und als Konsequenz daraus das „Abschalten“ der Teilnehmer. Sind die Lernphasen zu kurz, führt dies häufig zu Hektik und Unruhe im Unterricht und zu einer Überforderung der Teilnehmer. Daraus kann man als Faustregel die sog. „20-Minuten-Regel“ ableiten, die folgenden Inhalt hat:

- Steht der Dozent im Mittelpunkt des Lerngeschehens (z. B. durch einen Lehrvortrag oder ein Lehrgespräch, eine Videosequenz), sollte die einzelne Phase nicht länger als 20 Minuten dauern.
- Stehen die Teilnehmer im Mittelpunkt der Aktivitäten (z. B. Partner- oder Gruppenarbeit), sollte die einzelne Phase nicht kürzer als 20 Minuten sein.

Die einzelne Unterrichtseinheit sollte daher in einem Rhythmus von rund 20 Minuten (das kann im Einzelfall auch einmal etwas länger

sein) „getaktet“ werden, d. h. es sollte nach Möglichkeit ein regelmäßiger Aktivitätenwechsel erfolgen. Oft fällt es den Auszubildenden schwer, übermäßig lang den Ausführungen des Dozenten zu folgen. Selbst wenn es dadurch nicht zu Störungen seitens der Teilnehmer kommt, wird der Lernerfolg relativ gering sein, da die „Aufnahmekapazitäten“ überschritten werden.

Wie eine Strukturierung des Unterrichts anhand dieser Empfehlung aussehen kann, ist nachfolgend an einer Unterrichtseinheit mit einem Umfang von 90 Minuten dargestellt.

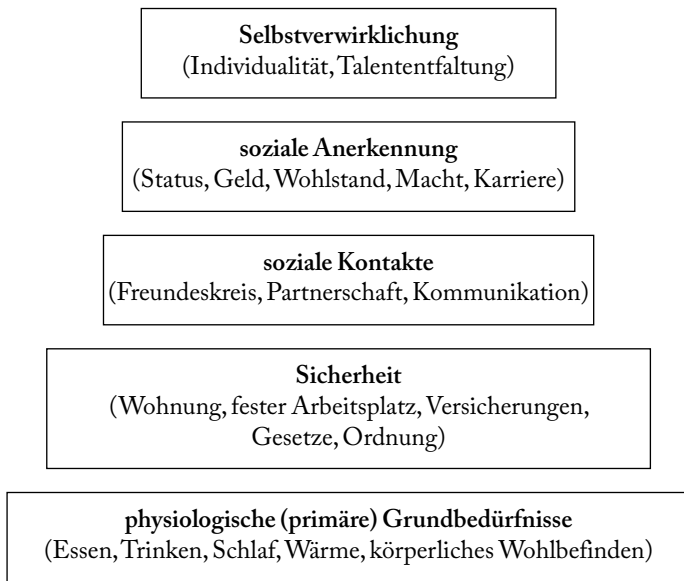


Aufbau einer Unterrichtseinheit über 90 Minuten

Zu Recht werden Sie feststellen, dass hier die Fünf-Minuten-Pause fehlt. Diese kann in Absprache mit den Auszubildenden in einer bestimmten Phase während der Gruppenarbeit, direkt danach oder ausnahmsweise einmal gar nicht erfolgen.

13. Teilnehmerbedürfnisse beachten – Herr Maslow und der Unterricht

Die Bedürfnispyramide des amerikanischen Psychologen Abraham Maslow wird in vielen Zusammenhängen verwendet. Natürlich findet man sie in der Psychologie, aber z. B. auch in der Volkswirtschaftslehre, wenn es darum geht, das Kaufverhalten der Menschen – ausgehend von der Bedürfnisstruktur – zu analysieren. Seine grundlegenden Erkenntnisse lassen sich auch auf den Unterricht übertragen. Maslow ging davon aus, dass der Mensch verschiedene Bedürfnisse hat, die aufeinander aufbauen und somit eine gewisse Hierarchie bilden. Es gibt zwar auch kritische Stimmen, die zu recht darauf hinweisen, dass diese Bedürfnisse auf den einzelnen fünf Stufen bei jedem Menschen individuell anders ausgeprägt und die Grenzen teilweise fließend sind. Das Grundmuster ist jedoch allgemein anerkannt.



Bedürfnispyramide nach Maslow

Welche Bedeutung hat seine Bedürfnispyramide aber für den Unterricht? Zunächst ist zu beachten, dass die höheren Bedürfnisse innerhalb der Hierarchie erst dann bedeutsam bzw. verhaltenswirksam werden, wenn die darunter liegenden Bedürfnisse befriedigt sind. Die beiden untersten Stufen haben die höchste Priorität. Erst wenn diese Bedürfnisse abgedeckt sind, strebt man nach höheren Stufen. Ein Teilnehmer im Unterricht wird also erst dann Interesse daran haben, auf der vierten Stufe Anerkennung für gute Leistungen (gute Note, Lob im Unterricht) zu erhalten, wenn seine Grundbedürfnisse (kein Durst oder Hunger, persönliches Wohlfühlen im Klassenraum) befriedigt sind. Friert er dagegen oder hat er Streit mit einem anderen Lehrgangsteilnehmer, rücken diese Aspekte in den Vordergrund und der Lernprozess wird gestört. Die nachfolgende Aufstellung gibt Anregungen, wie Sie den Bedürfnissen auf den einzelnen Stufen im Unterricht gerecht werden können.

Stufe innerhalb der Bedürfnispyramide	Möglichkeiten der Einflussnahme bzw. Gestaltung
physiologische Grundbedürfnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Sorgen Sie für vernünftige Rahmenbedingungen (gelüfteter, angenehm temperierter Raum). • Achten Sie auf ausreichende Pausen (Anzahl, Dauer).
Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Stellen Sie Ihre Ziele und Erwartungen vor. • Klären Sie die Erwartungen der Teilnehmer. • Zeigen Sie die Struktur (Gliederung) des Unterrichts auf. • Machen Sie den roten Faden zwischendurch immer wieder deutlich. • Orientieren Sie sich am Lernniveau der Gruppe (keine Überforderung). • Erläutern Sie Arbeitsaufträge und neue Methoden verständlich. • Vereinbaren Sie ggf. Spielregeln für den Umgang miteinander. • Schaffen Sie eine positive Arbeitsatmosphäre (freundliches, wertschätzendes, offenes Verhalten, Blickkontakt, Humor). • Gehen Sie auf Fragen und Anregungen der Teilnehmer ein.

	<ul style="list-style-type: none"> • Verdeutlichen Sie Ihre Rolle als Lernpartner. • Stellen Sie Verbindungen zwischen dem neuen Stoff und bereits bekannten Inhalten her, um das Lernen zu erleichtern.
soziale Kontakte	<ul style="list-style-type: none"> • Bieten Sie Methoden an, bei denen sich die Teilnehmer kennen lernen können. • Verwenden Sie Unterrichtsmethoden, die das Arbeiten in Kleingruppen ermöglichen (Erfahrungsaustausch, gemeinsame Erfolgserlebnisse). • Setzen Sie die Gruppen immer wieder neu zusammen.
soziale Anerkennung	<ul style="list-style-type: none"> • Würdigen Sie das Engagement der Auszubildenden. • Loben Sie einzelne Beiträge oder Gruppenergebnisse angemessen. • Bedanken Sie sich für gute Mitarbeit. • Schaffen Sie Anreize durch kleine Wettbewerbe bei Gruppenarbeiten (erkennen Sie dabei aber nicht nur die Leistungen des „Siegerteams“, sondern aller Teilnehmer an).
Selbstverwirklichung	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffen Sie Gelegenheiten, in denen die Teilnehmer ihre persönlichen Stärken bzw. Fähigkeiten, Erfahrungen oder ihre Kreativität einbringen können (jemand arbeitet gerne mit Powerpoint und erstellt deshalb eine Präsentation, jemand kann aufgrund guter Kontakte besondere Unterlagen oder Materialien günstig besorgen, jemand kann aufgrund seiner Dienststelle in der Verwaltung interessante persönliche Beispiele einfließen lassen, jemand leitet z. B. nebenbei Sportkurse – lassen Sie ihn doch einmal eine kurze körperliche Auflockerung für den Lehrgang gestalten!). • Beteiligen Sie die Teilnehmer an der Unterrichtsgestaltung bzw. -planung, indem Sie sie z. B. aus verschiedenen Themen oder Methoden auswählen lassen, die Sie alternativ anbieten.

Möglichkeiten der Einflussnahme bzw. Gestaltung im Hinblick auf die Teilnehmerbedürfnisse

Zugegeben – auf der fünften Stufe wird die „Luft dünn“, d. h. die dortigen Möglichkeiten sind eingeschränkt und nicht auf alle Teilnehmer anwendbar. Das ist aber auch nicht zwingend erforderlich, um guten Unterricht anzubieten. Die Bedürfnisse auf der ersten Stufe werden die Teilnehmer zu einem großen Teil von selbst „abdecken“, insbesondere für die nötige Verpflegung sorgen, den Raum heizen oder lüften. Die Angebote zur Erfüllung der Bedürfnisse auf den Stufen zwei bis vier liegen dagegen in Ihrer Hand. Wenn Sie es hier schaffen, immer wieder den einen oder anderen Akzent zu setzen, wird sich dies nachhaltig positiv auf die Zufriedenheit der Teilnehmer auswirken.

14. Motivierender Unterricht – konkrete Anwendungsmöglichkeiten

Motivation ist ein Beweggrund für eine bestimmte Verhaltenweise eines Menschen. Die Motivation ist entscheidend dafür, ob eine bestimmte Handlung ausgeführt oder unterlassen wird. Es hat also bestimmte Gründe, warum ein Fußballspieler auch in der 89. Minute noch mit höchstem Einsatz einem Steilpass nachläuft, ein Mitarbeiter in der Verwaltung auch nach offiziellem Dienstschluss noch einen

Kunden bedient, ein Feuerwehrmann bei einem Brand sein eigenes Leben riskiert oder ein Auszubildender bereit ist, im Unterricht aufmerksam zu sein und zu lernen.

Jeder Dozent wünscht sich natürlich intrinsisch motivierte Teilnehmer, die allein aus Neugier und Interesse am Thema aufmerksam den Unterricht verfolgen. Das wird aber nicht immer der Fall sein, sodass dem Dozent die Aufgabe zukommt, seine Zuhörer „von außen“ (extrinsisch) durch bestimmte Impulse zum Lernen zu bewegen.

An dieser Stelle kann kein „Patentrezept“ für motivierenden Unterricht gegeben werden. Zu viele unterschiedliche Faktoren spielen eine Rolle, von denen es abhängt, ob eine Unterrichtseinheit erfolgreich verläuft oder nicht. Sie haben aber die Möglichkeit, auf verschiedenen Ebenen anzusetzen, um die Teilnehmer zu motivieren. Dies kann auf der inhaltlichen (thematischen) Ebene der Fall sein, Ihnen aber auch auf der didaktischen Ebene durch Ihr besonderes Geschick bei der Planung und Durchführung der Unterrichtseinheit gelingen. Weitere Ansätze ergeben sich auf der Verhaltensebene, d. h. Sie können durch Ihr persönliches Auftreten und den Umgang mit den Teilnehmern für Motivation sorgen.

Jeder Dozent wird die Akzente unterschiedlich setzen. Das hängt sicher vom „Typ“ des Dozenten, aber auch von den zu vermittelnden Inhalten des Unterrichts ab. Wichtig ist eine möglichst ausgewogene Kombination der verschiedenen Möglichkeiten, die nachfolgend vorgestellt werden. Dabei werden Sie einige Aspekte wiederfinden, die bereits weiter oben dargestellt wurden. Daran wird deutlich, wie komplex Unterricht ist und wie eng manche Dinge miteinander verzahnt sind.

Ich habe keine besondere Begabung, sondern bin nur leidenschaftlich neugierig.

**Albert Einstein
deutscher Physiker und
Nobelpreisträger**

Inhaltliche (thematische) Motivierung

- Bei diesem Motivationsansatz rücken Sie das Thema und dessen Bedeutung für die Praxis in den Vordergrund. Stellen Sie dar, warum dieses Thema gerade für die Teilnehmer, ihre Aufgaben bei der Verwaltung, die Bürger dieser Stadt oder die gesamte Bevölkerung wichtig ist.
- Nutzen Sie einen aktuellen „Aufhänger“, einen praktischen Fall, ein anstehendes Problem, um auf die Notwendigkeit hinzuweisen, sich mit diesen Inhalten auseinander zu setzen.
- Sorgen Sie mit einer klaren Struktur und einer übersichtlichen Gliederung für Orientierung, knüpfen Sie an andere Themenkomplexe an, um den Gesamtzusammenhang zu verdeutlichen.
- Nutzen Sie konkrete Beispiele aus dem Alltag der Verwaltung, typische Szenen aus dem täglichen Dienstgeschäft, um die Relevanz der behandelten Inhalte aufzuzeigen.
- Bieten Sie vertiefende Beispiele an, Übungsaufgaben, praktische Fälle, die gemeinsam gelöst werden sollen, um für die „Echtsituation“ gewappnet zu sein. Lassen Sie die Teilnehmer eigene Beispiele entwickeln und lösen, um den Transfer in die Praxis sicher zu stellen. Führen Sie je nach Thema auch kleine praxisbezogene Rollenspiele durch.

Didaktische Motivierung

- Reduzieren Sie die Inhalte, die Sie vermitteln wollen, auf das Wesentliche, setzen Sie Akzente bei wichtigen Schwerpunkten.
- Formulieren Sie klare Lernziele, die Sie der Gruppe erläutern und begründen.
- Gestalten Sie die Unterrichtseinheiten abwechslungsreich, kombinieren Sie kurze theoretische Erläuterungen mit praktischen Übungsphasen der Teilnehmer.
- Nutzen Sie aktivierende Unterrichtsmethoden, um die Auszubildenden in den Lernprozess einzubinden.
- Berücksichtigen Sie dabei die Erfahrungen, Vorkenntnisse und bisher behandelten Themen, um die Teilnehmer nicht zu über- oder unterfordern.
- Variieren Sie Ihren Medieneinsatz, um für Abwechslung und Aufmerksamkeit zu sorgen. Binden Sie ggf. die Teilnehmer mit in die Gestaltung der Medien ein.
- Verwenden Sie – soweit möglich – Anschauungsobjekte, geben Sie Handouts mit den wesentlichen Punkten heraus. Nutzen Sie Bilder zur Verdeutlichung.
- Gestalten Sie den Unterrichtsbeginn besonders interessant, um von Anfang an Aufmerksamkeit zu erzeugen.
- Beenden Sie den Unterricht mit einer Wiederholung oder einer kleinen Lernkontrolle, ziehen Sie ein Fazit und geben ggf. einen Ausblick auf die nächste Unterrichtseinheit. Binden Sie die Teilnehmer ein, klären Sie, ob noch Fragen offen sind.

Motivierendes Verhalten des Dozenten

- Formulieren Sie klar und einfach. Machen Sie immer wieder den roten Faden und die Struktur Ihrer Ausführungen deutlich. Fassen Sie sich kurz, kommen Sie auf den Punkt. Und sorgen Sie für zusätzliche Anreize, die die Aufmerksamkeit erhöhen.
- Verhalten Sie sich partnerschaftlich. Behandeln Sie die Teilnehmer im Unterricht gleich, um eine offene, vertrauensvolle Arbeitsatmosphäre aufzubauen. Gehen Sie freundlich auf die Auszubildenden zu, nehmen Sie Ihre Vorbildfunktion ernst.
- Zeigen Sie Wertschätzung für die Teilnehmer. Das bedeutet echtes Interesse an der einzelnen Person. Stehen Sie auch außerhalb des Unterrichts für Fragen oder Probleme zur Verfügung. Bemühen Sie sich, die Situation der Teilnehmer nachzuvollziehen und Hilfestellungen anzubieten. Vermeiden Sie personenbezogene Konflikte (kein Schlagabtausch), gehen Sie mit Störungen souverän und moderat um. Behandeln Sie jeden Teilnehmer mit demselben Respekt, den auch Sie erwarten.
- Bieten Sie den Teilnehmern Gelegenheiten, Erfolgserlebnisse zu sammeln, und sprechen Sie dafür Lob aus – das motiviert stark zum Weiterlernen. Das Lob kann direkt im Unterricht vor der gesamten Gruppe, aber auch außerhalb im Vier-Augen-Gespräch erfolgen.
- Lernen kann und soll Spaß machen – deshalb ist eine angemessene Prise Humor äußerst förderlich und bereichernd für den Unterricht. Verbissenheit, übertriebene Arbeitsorientierung und zu viel Ernst bei der Sache sind „Lernkiller“. Lachen wirkt befreiend und beeinflusst positiv das Gruppenklima. Es geht nicht um das Erzählen von Witzen oder Kalauern, sondern um Anekdoten, lockere Sprüche oder eine Portion Schlagfertigkeit. In den meisten Gruppen gibt es Teilnehmer, die den Dozenten dabei unterstützen können. Wenn klar ist, dass auch mal gelacht werden darf, kann der Spaß beim Lernen die Gruppe stark motivieren.

- Unterstreichen Sie durch Ihre Körpersprache und Aufmerksamkeit Ihr Interesse an der Gruppe (Blickkontakt, Gestik, Mimik, Teilnehmer ausreden lassen, aktives Zuhören).
- Machen Sie in jeder Situation deutlich, dass Sie Ihre Aufgabe gern ausüben. Lassen Sie die Teilnehmer spüren, dass sie für Sie eine wichtige Rolle spielen, z. B. durch gewissenhafte Unterrichtsvorbereitung, Anrede, Eingehen auf Fragen, Anregungen und Kritik, Behandlung von Störungen, Verhalten außerhalb des Unterrichts.

- Schildern Sie Ihre Wahrnehmung einer konkreten Situation so genau wie möglich, damit der Angesprochene Ihre Ausführungen nachvollziehen kann.
- Verbinden Sie Ihre Rückmeldung mit einem konstruktiven Verbesserungsvorschlag. Geben Sie einen Hinweis, was beim nächsten Mal besser gemacht werden könnte.

15. Feedback – Teilnehmern konstruktiv Rückmeldungen geben

Unterricht besteht zu großen Anteilen aus einem Dialog zwischen dem Dozenten und den Auszubildenden. Es ist sehr lernfördernd, wenn die Auszubildenden Erfolgserlebnisse sammeln können und diese von Ihnen auch entsprechend durch Lob anerkannt werden. Im Lehrgespräch werden Sie immer wieder Gelegenheit haben, durch kurze Bemerkungen, zustimmendes Kopfnicken, aber auch durch Korrekturen oder richtigstellende Hinweise den Teilnehmern Rückmeldungen über ihre Mitarbeit und Leistung zu geben. Das hier behandelte Feedback geht darüber hinaus, weil es sich um eine ausführlichere und konkretere Rückmeldung handelt. Diese zielt dabei weniger auf die fachlichen Inhalte ab, sondern bezieht sich vielmehr auf das persönliche Auftreten der Auszubildenden etwa bei einer Ergebnispräsentation oder Verhaltensweisen z. B. in Gruppenprozessen oder Rollenspielen.

Gerade bei Gruppenarbeiten ist die Sozialkompetenz der Auszubildenden stark gefragt. Sie müssen sich mit anderen organisieren, eigene Meinungen vertreten und andere Auffassungen tolerieren und akzeptieren. Jemand kann sich in den Vordergrund drängen und alle anderen dominieren, ein anderer Teilnehmer lässt die übrigen Gruppenmitglieder arbeiten und trägt selbst nichts zum Ergebnis bei. Entscheidend ist, dass die Auszubildenden eine Rückmeldung über ihr Verhalten bekommen, und zwar in beiden „Richtungen“. Heben Sie Positives heraus, kritisieren Sie aber auch Dinge, die Ihnen nicht gefallen.

Das setzt natürlich voraus, dass Sie bei Gruppenarbeiten möglichst jede Gruppe eine gewisse Zeit lang „auf Abstand“ beobachten. Schauen Sie den Auszubildenden zu, ohne die Arbeit oder Vorgehensweise zu kommentieren. Sammeln Sie Eindrücke, die Sie ggf. notieren. Wenn das aus Zeitgründen (bei kürzeren Gruppenarbeiten) nicht bei allen Gruppen möglich ist, konzentrieren Sie sich auf eine oder zwei, die anderen sind dann beim nächsten Mal dran. Je nach Ihrem Eindruck können Sie der gesamten Gruppe ein Feedback geben oder einzelne Teilnehmer herausnehmen und sich zu deren Verhalten äußern.

Es haben sich einige Feedback-Regeln bewährt, die dazu führen, dass nach einer gewissen Zeit in einem Lehrgang ein Vertrauensverhältnis aufgebaut wird, das die Lernatmosphäre fördert. Dies setzt voraus, dass nicht nur Sie als Dozent, sondern die Teilnehmer sich auch untereinander Rückmeldungen geben.

Feedback geben:

- Beschreiben Sie zunächst, was Sie wahrgenommen haben, und danach den Effekt, den das Verhalten bei Ihnen ausgelöst hat.
- Verwenden Sie eine „Ich-Botschaft“. Nicht „Man“, „Alle“ oder „Jeder“ hat gesehen, sondern „Ich habe beobachtet, wie Sie ...“ oder „Mir ist aufgefallen, dass...“

Hierzu zwei Beispiele:

1. „Ich habe während der Gruppenarbeit beobachtet, dass Sie sich sehr engagiert haben. Sie haben sich um das Moderationsmaterial gekümmert, einige interessante Wortbeiträge beigesteuert und die wichtigsten Stichpunkte auf dem Flipchart festgehalten. Dieses Verhalten hat meinen positiven Eindruck, den ich aus dem bisherigen Unterricht von Ihnen habe, bestätigt. Machen Sie weiter so! Ihr Engagement ist vorbildlich!“

2. „Mir ist aufgefallen, dass Sie sich bei der Gruppenarbeit kaum beteiligt haben. Sie haben keine Wortbeiträge zur Lösung beigesteuert, und selbst auf Bitte einer anderen Teilnehmerin waren Sie nicht bereit, zumindest das Arbeitsergebnis in Stichworten an der Pinnwand zu notieren, weil Sie angeblich keine schöne Handschrift haben. Dieses Verhalten finde ich nicht in Ordnung, da die Gruppe gemeinsam ein Ergebnis erarbeiten sollte. In unseren Spielregeln hatten wir vereinbart, dass wir uns gegenseitig unterstützen. Für die nächste Gruppenarbeit bitte ich Sie, sich aktiv in den Bearbeitungsprozess einzubringen. Meine Handschrift ist auch nicht die Beste, und dennoch visualisiere ich damit Dinge im Unterricht. Mit etwas Mühe werden Sie sicher eine Flipchart oder Pinnwand lesbar beschriften können, aber vielleicht tragen Sie ja auch am Ende das Gruppenergebnis vor. Ich wünsche mir von Ihnen auf jeden Fall etwas mehr Engagement.“

So ungewohnt das Feedback-Geben für viele ist, so schwer tun sich die meisten auch damit, ein Feedback in Ruhe anzunehmen, ohne sich sofort zu rechtfertigen. Reflexartig folgt auf eine konstruktive Rückmeldung ein „ja, aber“, der Feedback-Nehmer geht gleich zum „Gegenangriff“ über und verteidigt seine Position. Das ist aber überhaupt nicht erforderlich, da Feedback kein Angriff ist, auf den man reagieren müsste. Rechtfertigungen führen dazu, dass das Feedback häufig wirkungslos verpufft, wenn man sich erst einmal in diese Verteidigungshaltung begeben hat. Jeder gut gemeinte Hinweis prallt dann ab.

Legen Sie den Auszubildenden nahe, insbesondere auf den dritten Aspekt zu achten und greifen Sie ein, wenn jemand sich nicht daran hält.

Feedback nehmen:

- Hören Sie aufmerksam zu, was Ihnen der Feedback-Geber zu sagen hat.
- Fragen Sie nach, falls Ihnen die Aussage nicht konkret genug ist oder Sie die Situation nicht mehr genau vor Augen haben.
- Rechtfertigen Sie sich nicht! Reaktionen wie „Aber ich wollte doch nur ...“ oder „Ich hätte ja auch anders, wenn ...“ ändern ja nichts an der konkret beobachteten Situation. Wenn Sie die (ganz typisch vorkommende) Rechtfertigungshaltung einnehmen, verliert das Feedback rasch seine Wirkung – äußern Sie sich nicht!

- Überlegen Sie in Ruhe, ob Sie die Rückmeldung „annehmen“ wollen, d. h. ob Sie Ihr Verhalten aufgrund der Wahrnehmung und des konstruktiven Vorschlags des anderen ändern wollen oder nicht. Es handelt sich nur um die subjektive Meinung eines Einzelnen – Sie entscheiden selbst, ob Sie so weitermachen wollen wie bisher oder nicht.

16. Fazit

Unterricht zu planen, zu gestalten und zu leiten ist ein komplexer Prozess, der in diesem Beitrag längst nicht abschließend behandelt

werden konnte. Viele Faktoren spielen eine Rolle, um ein attraktives Lernangebot für die Auszubildenden zu konzipieren und zu präsentieren. Je besser dies gelingt, umso größer ist die Chance, dass die Inhalte verstanden und behalten werden. Die in diesem Beitrag vorgestellten praxisorientierten Hinweise verstehen sich als Anregung, das eine oder andere nach und nach auszuprobieren. Auf diese Weise können Sie reflektieren, was bei den Teilnehmern besonders gut „ankommt“. So können Sie Schritt für Schritt Ihren Unterricht optimieren. Der Nutzen liegt dann klar auf beiden Seiten: Sie haben mehr Freude am Lehren, und die Auszubildenden am Lernen!

Michael Jesser*/Stefan Eisner**

Rechtskonforme Personalgewinnung

In Anbetracht des demographischen Wandels wird es zunehmend schwieriger, geeignete Nachwuchskräfte und qualifizierte Fachkräfte zu finden. Daher wird die Personalgewinnung zu einem zentralen Thema der öffentlichen Verwaltung. Bei der Neu- oder Wiederbesetzung einer Stelle im öffentlichen Dienst sind eine Vielzahl von Vorschriften und umfassende Rechtsprechung zu berücksichtigen. Dieser Beitrag soll eine kurze Übersicht über die rechtlich relevanten Punkte liefern.

I. Personalgewinnung im öffentlichen Dienst

1. Grundsatz der Bestenauslese

Grundsätzlich sind Arbeitgeber frei in ihrer Entscheidung, ob und mit wem sie einen Arbeitsvertrag abschließen möchten. Anders sieht es hingegen bei den öffentlichen Arbeitgebern aus, da diese Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz (GG) zu berücksichtigen haben. Danach hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Dieser Grundsatz der Bestenauslese gilt gleichermaßen für Beamte wie für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, so dass jeder Bewerber einen Anspruch auf eine Beurteilung nach den in Art. 33 Abs. 2 GG genannten Kriterien hat.

Die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst erfolgt üblicherweise durch die Ausschreibung des zu besetzenden Arbeitsplatzes, der „Stellenausschreibung“. Hier gelten die allgemeinen arbeitsrechtlichen bzw. gesetzlichen Bestimmungen. Eine tarifvertragliche oder eine gesetzliche Pflicht, Stellen für Beschäftigte öffentlich auszu-schreiben, gibt es nicht.¹

Aus § 75 Abs. 3 Nr. 14 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPers-VertrG) und der vergleichbaren Regelung im § 65 Abs. 2 Nr. 15 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz (NPersVG) wird jedoch eine generelle Pflicht zur internen Ausschreibung freier Stellen im Anwendungsbereich dieser Normen hergeleitet.

* Prof. Dr. Michael Jesser ist Leiter des Bildungszentrums Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts.

** Dr. Stefan Eisner ist Geschäftsführer der NSI Consult Beratungs- und Service-gesellschaft mbH.

1 vgl. Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrinck, TVöD-Kommentar, § 2 Rn. 25; Burger, Kommentar TVöD/TV-L § 2, Rn 2

Der öffentliche Arbeitgeber kann allerdings statt der Ausschreibung mit anschließendem Auswahlverfahren andere personalrechtliche Möglichkeiten nutzen, indem er Umsetzungen, Versetzungen oder Beförderungen vornimmt.²

2. Anforderungen an die Stellenausschreibung

Nach § 7 Abs. 1 des Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) hat der Arbeitgeber einen Arbeitsplatz, den er ausschreibt, stets auch als Teilzeitarbeitsplatz auszuschreiben, wenn sich der Arbeitsplatz hierfür eignet. Ein Verstoß gegen § 7 Abs. 1 TzBfG begründet Schadenersatzansprüche des Arbeitnehmers, nach herrschender (aber streitiger) Ansicht besteht aber kein Zustimmungsverweigerungsrecht des Personalrats zur beabsichtigten Einstellung.³

3. Anforderungen durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Die Ausschreibung eines Arbeitsplatzes hat nach § 11 des AGG neutral zu erfolgen. Sie darf nicht gegen das Benachteiligungsverbot des § 7 AGG verstoßen. Daher ist bei Stellenausschreibungen darauf zu achten, dass keine Formulierungen verwendet werden, die im Zusammenhang mit einem Diskriminierungsmerkmal gebracht werden können. Besonders praxisrelevant sind insoweit die Merkmale Herkunft, Geschlecht, Behinderung und Alter (§ 1 AGG). Die Stellenausschreibung ist daher geschlechts- und altersneutral zu fassen. Ebenso wenig empfiehlt sich die Angabe einer fest definierten Berufserfahrung. Hier ist vielmehr auf das Vorliegen „einschlägiger“ Berufserfahrung abzustellen.

2 BAG v. 23.01.2007, 9 AZR 492/06, ZTR 2007, 462

3 Boecken/Joussen, Kommentar zum Teilzeit- und Befristungsgesetz, 2. A § 7 Rn 7; Ehlers BB 2001, 1146 ff (1147 f); Münch ArbR/Schüren, 2. A., Ergänzungsband § 162 Rn 43; Erfurter Kommentar/Preis, 8. A § 7 TzBfG Rn 4; Schmidt AuR 2002, 245 ff (251); Sievers Kommentar zum Teilzeit- und Befristungsgesetz, 3. A., § 7 Rn 11; a.A. Boewer, Teilzeit- und Befristungsgesetz 3. A., § 7 Rn 17 ff; Herbert/Hix DB 2002, 2377 (2382); LAG Baden-Württemberg v.19.07.2004 – 14 TaBV 4/03 – Juris Rn 69 ff; ArbG Hannover v. 13.01.2005 – 10 BV 7/04 – DB 2005, 896

Es gibt allerdings auch Ausnahmen, die eine unterschiedliche Behandlung der in § 1 AGG genannten Merkmale zulässig machen. Dies ist der Fall, wenn der Grund in der Art der ausübenden Tätigkeit liegt oder der Grund eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt (§ 8 AGG). Die Tätigkeit darf ohne dieses Merkmal bzw. ohne Fehlen dieses Merkmals entweder gar nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden können, was anhand der auf den zu besetzenden Arbeitsplatz konkret auszuübenden Tätigkeit zu bestimmen ist.⁴

Kein Verstoß gegen das AGG liegt vor, wenn in Stellenausschreibungen für Bereiche, in denen ein Geschlecht unterrepräsentiert ist, ein besonderes Interesse an Bewerbungen eben dieses Geschlechts zum Ausdruck gebracht wird.⁵ In Niedersachsen ist der Arbeitgeber zu einem entsprechenden Hinweis aufgrund des § 11 Abs. 1 S. 2 Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG) verpflichtet.

4. Beteiligung von Gremien und sonstigen Stellen

4.1. Gleichstellungsbeauftragte

Bereits bei Formulierung der Stellenausschreibung ist nach § 9 Abs. 5 Satz 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) in Personalangelegenheiten die Gleichstellungsbeauftragte zu beteiligen. Sie ist an der Formulierung von Stellenausschreibungen und an Vorstellungsgesprächen zu beteiligen, ebenso sind ihr Bewerbungsunterlagen zugänglich zu machen. Sie hat ein umfassendes Akteneinsichtsrecht.⁶

4.2. Besonderheiten bei schwerbehinderten Menschen

Alle Arbeitgeber sind grundsätzlich verpflichtet zu prüfen, ob freie Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen besetzt werden können (§ 81 Abs. 1 SGB IX). Fällt diese Prüfung positiv aus, muss der Arbeitgeber die Agentur für Arbeit frühzeitig darüber informieren.

Darüber hinaus trifft den öffentlichen Arbeitgeber nach § 82 Satz 1 SGB IX die generelle Pflicht, frühzeitig alle frei werdenden und neu zu besetzenden sowie neue Arbeitsplätze der Agentur für Arbeit mitzuteilen. Über Vermittlungsvorschläge und vorliegende Bewerbungen von schwerbehinderten Menschen hat der Arbeitgeber die Schwerbehindertenvertretung und die in § 93 genannten Vertretungen unmittelbar nach deren Eingang zu unterrichten. Bei seiner Prüfung hat der Arbeitgeber die Schwerbehindertenvertretung nach § 95 Abs. 2 SGB IX zu beteiligen und den Personalrat anzuhören (§ 81 Abs. 1 Satz 6 SGB IX).

Nach § 95 Abs. 2 SGB IX ist die in der Dienststelle tätige Schwerbehindertenvertretung dazu berechtigt, Bewerbungsunterlagen eines schwerbehinderten Stellenbewerbers einzusehen und an Vorstellungsgesprächen teilzunehmen, es sei denn, der schwerbehinderte Bewerber wünscht die Beteiligung ausdrücklich nicht.

Eine Benachteiligung kann gemäß § 15 AGG zu einem Anspruch auf Entschädigung bzw. Schadensersatz des Bewerbers führen. Dieser Anspruch besteht schon bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot, wobei ein ausdrückliches Verschulden des Dienstherrn nicht notwendig ist. Bei der Entschädigung liegt die Obergrenze bei der Geltendmachung von drei Monatsgehältern. Die Höhe des Schadensersatzes ist nicht geregelt, er kann demzufolge also höher liegen.

4 BAG vom 28.05.09, 8 AZR 536/08 ZTR 2009, 592

5 LAG Düsseldorf v. 12.11.08 12 Sa 1102/08

6 Thiele, Kommentar zum Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz, § 9 Rn. 4

Ein Verstoß gegen die Pflichten aus den §§ 81, 82 SGB IX kann zu Schadensersatzansprüchen des schwerbehinderten Bewerbers nach § 15 AGG führen.

4.3. Personalrat

Seine Aufgabe ist es zu prüfen, ob die Dienststelle bei der Ausübung des ihr zustehenden Auswahlmessens die ihr durch Art. 33 Abs. 2 GG gezogenen Grenzen eingehalten hat. Das Mitbestimmungsrecht räumt dem Personalrat keine gleichberechtigte Teilnahme an der Personalauswahl ein. Die Prüfungspflicht des Personalrates beschränkt sich lediglich darauf, ob die von den Einstellungsbehörden zu beachtenden Grenzen eingehalten und nicht andere Bewerber aus unsachlichen Gründen benachteiligt worden sind.⁷

Der Personalrat kann aufgrund des Mitbestimmungsrechts an der Einstellung keine Mitbestimmung an der Festlegung des Anforderungsprofils und der Auswahlkriterien herleiten. Es gehört zur Personalhoheit der Dienststelle für einzelne Stellen bestimmte Voraussetzungen festzulegen, die ein Bewerber erfüllen muss, um überhaupt zu dem Kreis derer zu gehören, aus denen nach Eignung, Befähigung und Leistung auszuwählen ist.

Hat sich die Dienststelle zur Einstellung eines bestimmten Bewerbers entschlossen, so ist der Personalrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt, von der ersten unmittelbar verpflichtenden Maßnahme (z. B. Einstellungszusage) der Dienststelle an, zu beteiligen.⁸

5. Auswahl

An der Personalauswahl sind im Rahmen der gesetzlichen Beteiligungsrechte der Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und die Schwerbehindertenvertretung zu beteiligen.

6. Auswahl für das Vorstellungsgespräch

Zum Vorstellungsgespräch sind diejenigen einzuladen, die dem Anforderungsprofil (s.u. Ziff. 8) entsprechen.

Das NGG sieht in § 12 Abs. 1 vor, dass in den Bereichen, in denen ein Geschlecht unterrepräsentiert ist, mindestens zur Hälfte Personen dieses Geschlechts, die die in der Stellenausschreibung angegebenen Mindestvoraussetzungen erfüllen, in die engere Wahl einzubeziehen und zu einem Vorstellungsgespräch einzuladen sind.

Schwerbehinderte Bewerber sind, soweit sie die in der Ausschreibung aufgeführten Voraussetzungen erfüllen, zwingend einzuladen. Eine solche Einladung ist nur dann nicht erforderlich, wenn die fachliche Eignung des Bewerbers offensichtlich fehlt. Das beurteilt sich nach den Ausbildungs- und Prüfungsvoraussetzungen für die zu besetzende Stelle.⁹

7. Vorstellungsgespräch

Insbesondere das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat sich vielfach mit der Thematik beschäftigt, welche Fragen in Bewerbungsgesprächen zulässig sind und bei welchen Fragen dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Bewerber Vorrang vor dem Informationsinteresse des potenziellen Arbeitgebers zukommt. Die unrichtige Beantwortung

7 Dembowski/Ladwig/Sellmann, Das Personalvertretungsrecht in Niedersachsen, Kommentar, § 65 Rn. 112 i. V. m. Rn. 12

8 Dembowski/Ladwig/Sellmann, a. a. O. Rn. 113

9 LAG Rheinland-Pfalz v. 07.10.2010 – 2 Sa 317/10

zulässiger Fragen kann zur Anfechtung des Arbeitsvertrages wegen arglistiger Täuschung nach § 123 BGB führen, während bei unzulässigen Fragen „Notlügen“ erlaubt sind.¹⁰

Bei den Fragestellungen ist darauf zu achten, dass die Fragen anforderungsbezogen und verhaltensorientiert, auf die Komplexität der Stelle zugeschnitten, nicht bestimmte Bewerbertypen systematisch bevorzugend oder benachteiligend und nicht suggestiv sind. Zulässig sind nur solche Fragen, an denen der Arbeitgeber im Hinblick auf das angestrebte Arbeitsverhältnis ein berechtigtes und schutzwürdiges Interesse hat.

Unzulässig sind Fragen nach

- Vermögensverhältnissen, sofern nicht die zu besetzende Stelle dies erfordert
- Vorstrafen, soweit sie für die Tätigkeit ohne Bedeutung sind
- Gewerkschafts- oder Parteizugehörigkeit¹¹
- Schwangerschaft, Empfängnisverhütung: Fragen nach der Schwangerschaft sind selbst dann unzulässig, wenn sich nur Frauen auf die Stelle bewerben. Dies gilt auch, wenn der Beschäftigung der Frau von vornherein ein mutterschutzrechtliches Beschäftigungsverbot entgegensteht¹²
- Organisation der Kinderbetreuung, § 12 Abs. 2 NGG
- frühere Krankheiten, die keinen Einfluss auf die vorgesehene Arbeit, den Betrieb oder die Kolleginnen/Kollegen haben
- HIV-Infektion¹³
- Art der Schwerbehinderung¹⁴; zulässig ist aber die Frage nach Einschränkungen bezüglich der zukünftigen Tätigkeit
- der Konfession, außer bei Tendenzbetrieben.

Zulässig sind Fragen zu folgenden Bereichen:

- beruflicher Werdegang mit Angabe früherer Arbeitgeber¹⁵
- Gründe der Bewerbung, Wechselmotivation
- Wehr- und Zivildienstzeiten
- Zeugnis- und Prüfungsnoten
- Gesundheitszustand, aber nur, wenn und soweit er für den angestrebten Arbeitsplatz von Bedeutung ist
- Wettbewerbsverbote aus einem früheren Arbeitsverhältnis
- Ehrenämter, Nebentätigkeit und Mehrfachbeschäftigung.

8. Dokumentation der Bewerberauswahl

Um im Falle einer arbeits- oder beamtenrechtlichen Konkurrentenklage die Auswahlentscheidung begründen zu können, ist die Dokumentation derselben unerlässlich.

Der Arbeitgeber hat vor jeder Stellenbesetzung ein Anforderungsprofil festzulegen.¹⁶ Dies ergibt sich aus Art. 33 Abs. 2 GG, wonach jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat.

¹⁰ BAG v. 11.11.1993 2 AZR 467/93

¹¹ BAG v. 06.02.1980, 5 AZR 848/77, AP Nr. 5 zu Art. 33 II GG

¹² BAG v. 15.10.1992 2 AZR 227/92

¹³ Ausnahme bei bestimmten Tätigkeiten, z. B. im medizinischen Bereich, Erfurter Kommentar/Preis § 611 BGB Rn 283, ablehnend *Löwisch*, DB 87, 936

¹⁴ LPK-SGB IX, § 85 Rn 16 ff, aA: *Fieberg* in Fürst Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht IVE § 2 Rn 20

¹⁵ Bürger, a.a.O. § 2 Rn 8

¹⁶ vgl. *Breier/Dassau*, TVöD-Kommentar, Erl. 1.5.4.1 zu § 2 TVöD Rn. 29

Durch die Bestimmung des Anforderungsprofils werden die Leistungskriterien für die Auswahl der Bewerber näher konkretisiert. Daher stellt das Auswahlprofil die Verbindung zwischen den vom öffentlichen Arbeitgeber zu bestimmenden Charakter der Stelle und den von den Bewerbern zu erfüllenden Voraussetzungen her. Das Anforderungsprofil muss so dokumentiert sein, dass die spätere Auswahlentscheidung nach den Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG überprüft werden kann.

Macht ein Bewerber um eine für Arbeitnehmer ausgeschriebene Stelle des öffentlichen Dienstes geltend, er sei unter Verletzung der in Art. 33 Abs. 2 GG festgelegten Kriterien abgewiesen worden, kann er Konkurrentenklage erheben, mit dem Ziel der Wiederholung der Auswahlentscheidung.

Hat der öffentliche Arbeitgeber für die zu besetzende Stelle weder ein Anforderungsprofil erstellt noch seine Auswahlentscheidung dokumentiert, kann dies im Prozess zu einer Änderung der Darlegungs- und Beweislast führen. Die Besteignung des Bewerbers wird dann grundsätzlich vermutet, ohne dass er dies beweisen muss. Reicht der Arbeitgeber das fehlende Anforderungsprofil sodann nicht nach, kann ein Anspruch des Bewerbers auf Einstellung bestehen.¹⁷

9. Absageschreiben

Absageschreiben sind neutral zu formulieren, um im Hinblick auf das AGG keine Indizien für eine Diskriminierung zu liefern. Sie sollten grundsätzlich keinerlei Absagegründe enthalten.

Der öffentliche Arbeitgeber ist verpflichtet, vor rechtsverbindlicher Einstellung einen ausreichenden Zeitraum abzuwarten, um den unterlegenen Mitbewerbern die Möglichkeit zu geben, Eilantrag, Beschwerde oder Verfassungsbeschwerde zu erheben. Durch die umgehende Einstellung/Ernennung des Konkurrenten wird den unterlegenen Bewerbern anderenfalls die Möglichkeit genommen, die Besetzung der ausgeschriebenen Stelle durch eine Eilentscheidung zu verhindern. Auch ohne ausdrückliche gerichtliche Entscheidung haben unterlegene Bewerber Anspruch darauf, dass der öffentliche Arbeitgeber bis zum Abschluss des Verfahrens im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes jede Maßnahme unterlässt, die geeignet ist, vollendete Tatsachen zu schaffen. Insbesondere darf die Stelle während des laufenden einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nicht anderweitig besetzt werden.¹⁸

II. Personalgewinnung bei kommunalen Beteiligungen außerhalb der Anwendung des TVöD

Auch hier beginnt das sogenannte Anbahnungsverhältnis üblicherweise mit der Ausschreibung des Arbeitsplatzes, wobei diese betriebsintern oder extern vorgenommen werden kann. In Betrieben mit privater Rechtsform, die dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) unterliegen, kann der Betriebsrat eine solche Ausschreibung allgemein oder für bestimmte Arten von Tätigkeiten verlangen (§ 93 BetrVG). Dadurch ist der Arbeitgeber nicht an einer gleichzeitigen externen Ausschreibung gehindert¹⁹, diese darf aber keine anderen Anforderungen enthalten, als die interne. Interne Bewerber haben keinen Einstellungsanspruch, es ist ihnen aber die gleiche Chance

¹⁷ LAG Hessen v. 23.04.10, 19/3 Sa 47/09

¹⁸ BAG v. 24.03.09, ZTR 2009, 502

¹⁹ BAG v. 23.02.1988 1 ABR 82/86, NZA 1988, 551

zu gewähren wie externen Bewerbern. Unterlässt der Arbeitgeber trotz Verlangens des Betriebsrates eine interne Ausschreibung kann der Betriebsrat in diesem Fall gemäß § 99 Abs. 2 Nr. 5 BetrVG die Zustimmung zur Einstellung verweigern.

Auch außerhalb des öffentlichen Dienstes darf die Ausschreibung gemäß § 11 Allgemeines Gleichstellungsgesetz (AGG) nicht unter Verstoß gegen § 7 Abs. 1 AGG erfolgen. Eine Ausschreibung darf jedoch dann an eines der Diskriminierungsmerkmale des § 1 AGG anknüpfen, wenn es sich um eine positive Maßnahme gemäß § 5 AGG handelt, also um bestehende Nachteile wegen eines der Diskriminierungsmerkmale auszugleichen. Darüber hinaus ist eine unterschiedliche Behandlung wegen beruflicher Anforderungen gemäß § 8 Abs. 1 AGG auch bei der Ausschreibung möglich, wenn das Diskriminierungsmerkmal wegen der Art der auszuübenden Tätigkeit oder der Bedingung ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt. Der Zweck muss allerdings rechtmäßig und die Anforderung muss angemessen sein. Neben den §§ 5 und 8 AGG enthält § 9 AGG die speziellen Voraussetzungen für eine zulässige unterschiedliche Behandlung wegen der Religion und Weltanschauung und § 10 AGG die Voraussetzungen für zulässige unterschiedliche Behandlungen wegen des Alters.

Eignet sich der ausgeschriebene Arbeitsplatz auch für die Besetzung mit einem schwerbehinderten Menschen, so ist gemäß § 81 Abs. 1 SGB IX die Agentur für Arbeit hierüber zu informieren. Unterlässt der Arbeitgeber diese Information, kann er nach § 15 AGG entschädigungspflichtig und schadensersatzpflichtig werden, da es auch hier zu einer Beweislastumkehr kommt und eine Diskriminierung vermutet wird. Wenn sich der Arbeitsplatz für Teilzeit eignet, ist er gemäß § 7 Abs. 1 TzBfG auch als Teilzeitarbeitsplatz auszuschreiben. Im Vorstellungsgespräch oder auf einem Personalfragebogen darf der

Arbeitgeber nur solche Fragen stellen, an deren Beantwortung er ein berechtigtes, billigeswertes und schützenswertes Interesse hat.²⁰

Personalfragebögen bedürfen dazu nach § 94 Abs. 1 BetrVG der Zustimmung des Betriebsrates. Die erteilte Zustimmung macht allerdings unzulässige Fragen nicht zulässig. Bei der Auswahl des Arbeitnehmers sind die Benachteiligungsverbote nach dem AGG zu beachten.

Hat sich der Arbeitgeber aufgrund des Auswahlverfahrens für einen Bewerber entschieden, ist in Unternehmen mit mehr als 20 wahlberechtigten Arbeitnehmern gemäß § 99 BetrVG der Betriebsrat zu beteiligen. Der Arbeitgeber hat den Betriebsrat zu unterrichten, ihm

die erforderlichen Bewerbungsunterlagen aller Bewerber vorzulegen, Auskunft über die Person der Beteiligten zu geben, auch über die Person der nicht zur Einstellung vorgesehenen Bewerber, Auskunft über die Auswirkungen der Einstellung zu geben und die Zustimmung des Betriebsrates einzuholen.

Ohne die Zustimmung des Betriebsrates darf der Arbeitgeber nicht einstellen, anderenfalls kommt ein Zwangsgeldverfahren nach § 101 BetrVG in Betracht. Der Betriebsrat wiederum ist an die Zustimmungsverweigerungsgründe nach § 99 Abs. 2 BetrVG gebunden und hat die Formalien des Absatzes 3 einzuhalten. Er muss also die Zustimmung innerhalb einer Woche nach Unterrichtung durch den Arbeitgeber schriftliche, unter Angabe von Gründen, mitteilen. Wird die Wochenfrist versäumt, gilt die Zustimmung als erteilt. Verweigert der Betriebsrat die Zustimmung zur Einstellung, kann der Arbeitgeber gemäß § 99 Abs. 4 BetrVG beim Arbeitsgericht die Zustimmungsersetzung beantragen.

²⁰ 20 BAG, AP Nr. 40 zu § 123 BGB



Peter Eichhorn
**Management im
Öffentlichen Dienst**

Maximilian Verlag Hamburg
ISBN 978-3-7869-0835-7
€ 19,90

Im Vordergrund des Buches von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Emeritus der Universität Mannheim und Präsident der SRH Hochschule Berlin, stehen die innovativen Entwicklungen in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen. Wie in der privaten Wirtschaft stehen auch diese in dynamischen Veränderungsprozessen. Zu Methoden und Maßnahmen nimmt das Buch Stellung und unterbreitet vielfältige Vorschläge, die nach alphabetischen Stichworten geordnet sind.



Wolfgang Frings/
Lothar Spahlholz
**Das Recht der
Gefahrenabwehr in
Nordrhein-Westfalen**

Maximilian Verlag Hamburg
ISBN 978-3-7869-0834-0
€ 29,90

Mit dieser aktualisierten 3. Auflage wenden sich die Autoren, die jahrzehntelange Praxis- und Lehrerfahrung vorweisen können, an alle Studierende sowie Mitarbeiter der Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Es werden alle Rechtssätze, welche die Gefahrenabwehr zum Gegenstand haben, behandelt, wobei der Schwerpunkt auf dem Ordnungsrecht liegt. Daneben finden sich auch Prüfungsschemata und Musterfälle für die Praxis.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@deutsche-verwaltungs-praxis.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.

ABC – Glossar – XYZ

Der Verwaltungssprache ergeht es wie anderen Fachsprachen: sie unterliegt einem ständigen Wandel. Neue Fragestellungen, Gegenstände, Sachverhalte, Methoden, Erfahrungen und Erkenntnisse bringen neue Begriffe hervor oder nutzen vorhandene Begriffe. Alte Fachausdrücke verschwinden. Die neuen oder mit verändertem Inhalt verwendeten Begriffe entstehen in Deutschland oder entstammen europarechtlichen Vorgaben. Sie gehen in die Gesetzgebung und in das Verwaltungshandeln ein und machen auch nicht vor angelsächsischen Termini halt. Das hier und in den folgenden Heften abgedruckte Glossar will dem Leser aktuelle und bedeutungsvolle neue Wortprägungen erklären.

Besprechungsmanagement

Ein unbefangener Leser fragt sich, was haben Besprechungen oder Gespräche mit Management zu tun? Im gewöhnlichen Sinne alltäglichen Plauderns bzw. eines Small Talks wird man diese Frage verneinen können. Anders verhält es sich mit Besprechungen im Arbeitsleben, die zielgerichtet, entscheidungsorientiert und wirkungsmächtig sind – oft mit Sach- und Zeitaufwand, Personal- und Reisekosten verbunden. Unter Effizienzaspekten schlagen auch Alternativkosten zu Buch, also jene entgangenen Gewinne oder Nutzen, die von den Sitzungsteilnehmern hätten herrühren können, wenn sie fern geblieben wären.

Besprechungen dieser Art haben deshalb bestimmten Vorgaben zu genügen. Formal betrachtet ist eventuell in einer Geschäftsordnung festzulegen, wie häufig, wann und wo Sitzungen stattfinden, wie und wer eingeladen wird, wer die Sitzung leitet und welche Regeln für Abstimmungen und das Protokoll gelten sollen. Als wesentlich erweist sich die Vorbereitung der Besprechungen (gegebenenfalls mit vorbereitenden Gesprächen, einer Agenda bei mehreren zeitumfänglich strukturierten Tagesordnungspunkten, mit Dokumenten, Statistiken und Beschlussentwürfen). Klarheit muss über die Ziele der Besprechungen bestehen und darüber, welche Verantwortung die Teilnehmer nach der Besprechung tragen.

Was die Größe von Besprechungen anbelangt, kann erstens die Zahl von zwei oder einigen Teilnehmern bis zu Großveranstaltungen reichen; in Behörden, Hochschulen, Kammern und anderen öffentlichen Dienststellen angefangen von Aktenvorträgen, Mitarbeitergesprächen, Präsidiums-, Fachbereichs- und Abteilungsleiterbesprechungen und interministeriellen Ausschüssen bis hin zu Personal-, Mitglieder- und Vollversammlungen. Zweitens spielt die Besprechungsdauer eine nicht zu unterschätzende Rolle. Zu große und zeitraubende Besprechungen gestalten sich vielfach schwierig und können sich negativ auf die Besprechungsergebnisse auswirken. Es leiden die Diskussionsbeiträge und die Sitzungsatmosphäre. Besprechungen sind dann auch oft weder Beratungs- und Beschlussgremien noch Arbeitstreffen, sondern bloße Informations- oder Akklamationsveranstaltungen.

Ermüdungserscheinungen kann vorgebeugt werden, indem man wichtige Themen an den Besprechungsanfang setzt. Denkbar ist allerdings auch, dass die Tagesordnung kritische Punkte gegen Bespre-

chungsende vorsieht, um die Aufmerksamkeit zu verringern. In der Praxis ist häufig der Fall zu beobachten, dass man unwichtigen Themen, einerlei wo sie stehen, viel Zeit widmet.

In der zeitnah zugeleiteten Niederschrift kann eventuell am Rande vermerkt werden, inwieweit Besprechungsgegenstände bereits aufgegriffen und verwirklicht worden sind.

Career Service

Der Karrieredienst hat in Hochschulen die Aufgabe, den Studierenden und Absolventen den Übergang in das Arbeitsleben zu ebnet. Ursprünglich als Fortsetzung der Studienberatung eingerichtet, wurde daraus eine professionalisierte und personalisierte Vorbereitung auf den Beruf. Teil dessen sind die Anforderungen von Unternehmen, Verbänden, Behörden und sonstigen Organisationen im In- und Ausland; nicht zu vergessen die Chancen, eine eigene Existenz aufzubauen.

Das dafür zu erbringende Leistungsbündel ist umfangreich: Die Mitarbeiter im Career Service helfen bei Praktika und Bewerbungen, informieren über Branchen und Tätigkeitsfelder, bieten Workshops und Coaching zu Schlüsselqualifikationen (Präsentationstechnik, Kommunikationstraining, Rhetorik, Etikette) an, veranstalten Blended-Learning-Kurse, also eine Lehrform, die Präsenzveranstaltungen mit virtuellem Lernen verknüpft, vermitteln Kontakte zu, gegebenenfalls Jobs in Betrieben, organisieren Exkursionen usw.

Kooperierende Arbeitgeber können über den Career Service ihre Institution vorstellen, Traineestellen und unbefristete Arbeitsplätze offerieren, Events ankündigen, Kommunikationsplattformen zwischen Unternehmen und Studierenden einrichten, sich am Mentoringprogramm beteiligen, indem erfahrene Führungskräfte als Mentoren den Studierenden bzw. Mentees bei der fachlichen und persönlichen Entwicklung zur Seite stehen.

Es verwundert nicht, dass der Career Service bei privaten Hochschulen weit gediehen ist. Sie kümmern sich intensiv um die (zahlenden) Studierenden und messen ihren Erfolg am Ein- und Aufstieg in der Arbeitswelt. Bei großen staatlichen Universitäten in Deutschland, in denen unentgeltlich oder gegen geringe Studiengebühren studiert werden kann, fällt der Rechtfertigungs- und Verantwortungsdruck und damit der Anreiz für einen umfassenden Career Service geringer aus.

Gesundheitsförderung

Gemeint ist damit die betriebliche Gesundheitsförderung, die auch in den Behörden Einzug hält. Mit dem Begriff sollen hier nicht Überlegungen angestellt werden, wie bewusste Lebensweise, Ernährung und Sport zur Gesundheit allgemein beitragen. Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz (Health Management im Unterschied zum Healthcare Management im Sinne der Führung von Gesundheitsbetrieben) zielt darauf, die Arbeit so zu organisieren, dass sie eine Quelle der Gesundheit ist, umgekehrt gesagt Gesundheitsgefährdungen vermeidet. Als für die Gesundheit von Beschäftigten förderlich erweisen sich Maßnahmen, die Arbeitsfreude und Selbstvertrauen stimulieren. Dazu

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Emeritus der Universität Mannheim, ist Präsident der SRH Hochschule Berlin.

zählen faire Behandlung, Beteiligung an Beratung und Entscheidungen, gutes Betriebsklima, Anerkennung und Entwicklungschancen. Gesundheitsbeeinträchtigend wirken dagegen Überforderung einschließlich übermäßiger Zeitdruck, mangelnde Information, physische und psychische Belastungen und ergonomische Schwachstellen am Arbeitsplatz sowie Arbeitsplatzunsicherheit. Die gesundheitlichen Gefährdungen äußern sich in Gereiztheit, Opposition, Erschöpfung, „krank feiern“ und innerer Kündigung.

Im Gesundheitsförderungsbericht 2010 listet die Bundesregierung auf, welche vier Hauptfelder sie für die Bundesverwaltungen als wesentlich erachtet. Erstens: Von den Führungskräften wird gesundheitsförderliches Führungsverhalten erwartet, was eine gewisse Sensibilisierung für das Wohl der Mitarbeiter voraussetzt. Einschlägige Fachtagungen, Fortbildungen und Schulungen sollen dabei helfen. Zweitens: Wert wird gelegt auf sog. systematisches Gesundheitsmanagement, wozu die gesundheitsfördernde Gestaltung der Arbeitsbedingungen und die Verringerung von Krankheitsrisiken gehören. Drittens: Da viele Fehlzeiten auf Langzeiterkrankungen (über 30 Tage) zurückgehen, wird empfohlen, das Gesundheitsmanagement mit einem Eingliederungsmanagement zu verbinden, das langfristig und häufig erkrankten Mitarbeitern frühzeitige Unterstützung bieten soll. Viertens: Dienst- und Dienstwegeunfälle erfordern verstärkten Arbeitsschutz, indem Betriebsstätten und Arbeitsplätze sicherer gestaltet werden mit besserem Lärmschutz, verbesserten Geräten und Produkten und sorgsamem Umgang mit Gefahrstoffen.

Markt- oder Staatsvorrang?

Wer kennt nicht das Schlagwort: mehr Markt und weniger Staat? Die Befürworter wollen damit die Freiheit des Individuums als Anbieter und Nachfrager stärken und den Staat im Wesentlichen auf seine hoheitlichen Aufgaben beschränken. Staatsvorrang gesteht man der inneren und äußeren Sicherheit, der Steuererhebung, bei Sozialhilfen und Sozialversicherungen sowie der Rechtsprechung zu, ebenso einer Reihe von Lenkungs- und Ordnungsaufgaben (z.B. der Währungsstabilität, Finanz- und Wirtschaftspolitik, Gewerbeordnung, dem Umweltschutz, den Infrastrukturen, dem Einwohnerwesen und dem Rechtsschutz). Die damit verbundene Bürokratie und hierarchische Abhängigkeit möchte man aber möglichst reduzieren und plädiert stattdessen für mehr Markt durch Eigenverantwortung und Selbständigkeit für Bürger und Unternehmen.

Offenbar folgt man der Vorstellung, als gäbe es eine einzige Gesamtmenge mit den beiden Teilmengen Markt und Staat. Die Vergrößerung der einen bedeute zwangsläufig die Verkleinerung der anderen Teilmenge. Davon kann aber keine Rede sein. Eine leistungsfähige Marktwirtschaft braucht einen nicht minder effizienten Staat. Will man Markt und Staat gegenüberstellen, muss man sich über die jeweiligen Zielsetzungen im Klaren sein. In der in Deutschland (durch verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen) zugeschnittenen Sozialen Marktwirtschaft mit den beiden Polen Freiheit und Bindung ist immer wieder neu über dieses Spannungsverhältnis politisch zu entscheiden und danach festzulegen, welche Aufgaben daraus resultieren. Grundsätzlich betrachtet kann in einzelnen Teilbereichen ein Vorrang des Marktes oder des Staates zielführend und selbst eine gleichrangige Stellung optimal sein.

Drei Beispiele: Wenn die Pharmaindustrie bei jüngeren Diabetespatienten (des Typs 1) durch Messung und Insulingabe glänzend verdient, fehlen ihr die Anreize, risikoreiche Diabetesforschung intensiv zu betreiben. Dann ist in Deutschland in erster Linie der Staat ge-

fordert (in den USA nehmen sich vorrangig private Stiftungen der Sache an), hier Forschung zu stimulieren.

Dagegen wird man dem Markt den Vorrang in jenen Bereichen einräumen, wo Konsumenten souverän nachfragen und Produzenten Mengen, Qualitäten und Preise autonom zu bestimmen vermögen. Ein frühes bemerkenswertes Exempel für den Übergang vom Staats- zum Markt vorrang lieferte 1993 die Lesefreigabe der Winzer in Rheinland-Pfalz. Mussten sie vormals wegen eines „geordneten Lesebeginns“ nach Messung der Mostgewichte und einem gestuften Zeitplan für Früh-, Haupt- und Spätlese auf die Freigabe warten, kann inzwischen jeder Weinbaubetrieb selbst entscheiden, wann er mit der Ernte beginnt. Er muss nur bestimmte Wartezeiten nach der zuletzt erfolgten Behandlung der Reben mit Spritzmitteln einhalten. Die Qualitätssicherung des Lesegutes – auch bei Wetterumschwung, Dauerregen und Traubenfäulnis – liegt jetzt beim Winzer und seiner Einschätzung des Absatzmarktes.

Sobald aber beispielsweise Finanzinvestoren durch exzessive Spekulation Märkte aushebeln, das heißt den Wirkungsmechanismus von Angebot und Nachfrage, ausschalten, ist der freiheitliche Markt vorrang nicht mehr zu gewähren und müssen sich die Akteure und die Branche mit einem staatlich regulierten bzw. beschränkten Wettbewerb begnügen (will sagen: Markt und Staat stehen sich mehr oder weniger gleich stark gegenüber).

In der Wohlfahrts- und Institutionenökonomie sind die generellen Gründe und Bedingungen erarbeitet worden, die zu Markt- und Staatsversagen führen. Namentlich negative externe Effekte auf die Natur und die Gesundheit machen deutlich, dass man bestimmte betriebliche Betätigungen nicht vorrangig dem Kräftespiel des Marktes überlassen darf. Der Staat muss bei dieser Problemlage mit Ge- oder Verboten, Anreizen oder Sanktionen intervenieren und damit eine Vorrangstellung einnehmen. Eine ausschließlich dem Marktmechanismus geschuldete (Wirtschafts-)Politik wäre auch insofern abwegig, als soziale Ausgleichs zwischen Gruppen und Generationen unterbleiben. Der Staat hat vorrangig Härten kapitalistischer Verhaltensweisen zu vermeiden und wirtschaftlich Schwachen zu helfen, damit sie menschenwürdig leben und sich am allgemeinen Wohlstand angemessen beteiligen können.

Der umgekehrte Fall liegt bei Staatsversagen vor. Es beruht letztlich auf Politikversagen, sei dieses durch Erkenntnismängel über die Lage und die Wirkungszusammenhänge von Gesetzen und deren Vollzug, Koordinationsdefizite zwischen politischen und administrativen Instanzen, persönliche Interessen der Politiker und durch Einflussnahmen auf politische Entscheidungen seitens Lobbyisten hervorgerufen – oftmals ergänzt um eine lähmende Bürokratie. Gegen Staatsversagen kommt man nur schwer an. Appelle, Forderungen, Mahnungen sind gut gemeint, aber nur begrenzt tauglich. Eher kann man sich eine Verbesserung der staatlichen Situation und Entwicklung durch im Wettbewerb erprobte und bewährte Strukturen, Instrumente und Verhaltensweisen versprechen. Dabei geht es nicht um eine bedingungslose Übertragung privatwirtschaftlicher Grundsätze oder gar Maßstäbe auf Staat und Staatshandeln. Die Ausrichtung auf wettbewerbliche Herausforderungen und die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden sollen dazu beitragen, dass im Staat auch Leistungsvergleiche mit Make-or-buy-Entscheidungen, Schwachstellenanalysen, Evaluationsverfahren samt Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnungen sowie Nutzen-Kosten-Untersuchungen, Managementkenntnisse und Managementfertigkeiten mit Know-how im Beteiligungs-, Change, Diversity, Konflikt-, Projekt-, Vertrags- und Zeitmanagement üblich werden.

Achim Graetz*

Öffentliches Dienstrecht

Sachverhalt I

A befindet sich nach bestandener Laufbahnprüfung am 31.08.2008 seit dem 01.9.2009 im Beamtenverhältnis auf Probe bei der kreisfreien Stadt L. In der Zeit vom 01.09.2008 bis zum 31.08.2009 war A als Beschäftigter (Verwaltungsfachangestellter, Entgeltgruppe 9 TVöD) in einem befristeten Arbeitsverhältnis für die Stadt L tätig.

Im Juli 2010 wurde A erstmalig beurteilt. Im August 2010 wurde ihm im Rahmen des Beurteilungsgesprächs eröffnet, dass seine bisher gezeigten dienstlichen Leistungen den Anforderungen der Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes bisher nicht entsprechen. A wurde daraufhin in einen anderen Fachbereich umgesetzt. Auch im neuen Aufgabengebiet konnte er seine Leistung nicht steigern. Am 15.06.2011 wurde durch eine weitere Beurteilung seine endgültige Nichtbewährung festgestellt. Die in der Beurteilung genannten Negativleistungen waren allesamt belegbar und wurden von A auch nicht bestritten. Insbesondere wurde ihm zur Last gelegt, während der gesamten Probezeit den Nachweis kontinuierlichen, konzentrierten und zügigen Arbeitens schuldig geblieben zu sein.

Am gleichen Tage wurde dem A eröffnet, dass man beabsichtige, sein Beamtenverhältnis durch Entlassung zu beenden. Ihm wurde Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. A gab daraufhin zu Protokoll, er sei der Auffassung, man müsse ihm in einer verlängerten Probezeit erneut Gelegenheit zur Bewährung einräumen; auch könne man seine Entlassung doch frühestens zum Ende der Probezeit verfügen.

Am 17.06.2011 wurde der Personalrat über die beabsichtigte Maßnahme durch den Leiter des zuständigen Personalamtes in Kenntnis gesetzt. Nach Erörterung teilte der Personalrat am 23.06.2011 mit, dass er keine Einwände gegen die Entlassung erhebt. Vorher war auch die Gleichstellungsbeauftragte rechtmäßig beteiligt worden. Daraufhin verfügte der zuständige Personalamtsleiter am 24.06.2011 die begründete Entlassung aus dem Beamtenverhältnis, die dem A noch am gleichen Tage gegen Empfangsbekanntnis zugestellt wurde. Die Entlassungsverfügung wurde mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung versehen und enthielt auch die entsprechenden Rechtsbehelfsbelehrungen.

Am 27.06.2011 geht beim zuständigen Verwaltungsgericht der zulässige Antrag des den A vertretenden Rechtsanwaltes ein, mit dem er beantragt die aufschiebende Wirkung infolge der gleichzeitig erhobenen Anfechtungsklage wieder herzustellen.

Aufgabe:

- Nehmen Sie in einem umfassenden Gutachten zu den Erfolgsaussichten des Antrages auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung.
- Formulieren Sie auf der Grundlage Ihres Gutachtens den Tenor der Antragserwiderung.

* Regierungsdirektor Achim Graetz ist hauptamtlicher Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

** Es handelt sich um die Staatsprüfungsklausur 2011 für den gehobenen Dienst. Die Bearbeitungszeit beträgt vier Stunden.

Bearbeiterhinweise

- Die Eingruppierung in die Entgeltgruppe 9 TVöD setzt i.d.R. den Abschluss eines Fachhochschulstudiums voraus.
- Der Personalamtsleiter wurde durch Delegationsentscheidung des Oberbürgermeisters zu allen beamtenrechtlichen Entscheidungen bis einschließlich Besoldungsgruppe A 13 g.D. BBesG, einschließlich solcher des Personalvertretungsrechtsrechts wirksam ermächtigt.

Sachverhalt II

S ist am 13.10.1969 geboren und seit dem 01.01.1995 für das Chemische Untersuchungsamt des Kreises R als Lebensmittelkontrolleur, eingruppiert in Entgeltgruppe 7 TVöD, überwiegend im Außendienst, tätig. Seit dem 01.10.2001 ist S als Schwerbehinderter Mensch nach den Vorschriften des SGB IX anerkannt.

Aufgrund umfangreicher Unterhaltungsverpflichtungen nach seiner Ehescheidung hat S mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen.

S hatte sich als begeisterter Freizeitfußballer von seinem alten Bezirksligavererein als Vorstandsmitglied und Kassierer wählen lassen. Diese Funktion nutze er aus, in dem er in den vergangenen Jahren nachweislich im Rahmen einer umfassenden Kassenprüfung ca. 25.000 € veruntreute. Das gegen ihn eingeleitete Strafverfahren führte zu einer rechtskräftigen Verurteilung von einem Jahr und sechs Monaten wegen Untreue und Unterschlagung. Aufgrund seines bisher untadeligen Lebenswandels hat die Justizvollstreckungsbehörde die Möglichkeit des „Freigangs“ in Aussicht gestellt. S. müsste somit nur die Zeit zwischen 19:00 Uhr und 06:00 Uhr in der Justizvollzugsanstalt verbringen.

Seinem Arbeitgeber hatte S von dem gegen ihn laufenden Verfahren nicht in Kenntnis gesetzt. Die Staatsanwaltschaft hatte den Arbeitgeber von den Ermittlungen nicht in Kenntnis gesetzt.

Über den Antrag zur Ausstellung einer Arbeitsbescheinigung zum Zwecke des „Freigangs“ erfuhr der AG der Kreis R in Form des zuständigen Sachbearbeiters beim Personalamt des Kreises am 03.05.2011 von der Verurteilung des S. Dieser unterrichtete unverzüglich noch am gleichen Tag den Landrat auf dem Dienstwege über den Personalamtsleiter. Der Landrat entschied, das Arbeitsverhältnis außerordentlich zu kündigen, da die Verurteilung geeignet sei, bei den zu kontrollierenden Unternehmen Vertrauens- und Ansehensverlust herbeizuführen. Gleichzeitig verfügt er unverzüglich, die Wiederbesetzung der dringend notwendigen Stelle zu betreiben.

Eine mögliche Verwendung des S im Innendienst und woanders auch ist aufgrund der derzeitigen Stellenplansituation ausgeschlossen.

Nach rechtmäßiger Beteiligung von Schwerbehindertenvertretung, Personalrat und Gleichstellungsbeauftragter, kündigte der Kreis R, vertreten durch den Landrat, das Beschäftigtenverhältnis mit S am 20.05.2011 mit sofortiger Wirkung, nachdem am 19.05.2011 die Zustimmung des Integrationsamtes eingegangen war. Die schriftliche Kündigung wurde dem S persönlich übergeben.

S. erhob am 25.05.2011 form- und fristgerecht Kündigungsschutzklage beim zuständigen Arbeitsgericht.

Aufgabe

Nehmen Sie in einem umfassenden Rechtsgutachten zur Begründetheit der arbeitsgerichtlichen Klage Stellung.

Bearbeiterhinweis

Die Anwendung des TVöD ist einzelvertraglich vereinbart.

Lösung zu Sachverhalt I (Anteil 60 %)

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch das Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 VwGO wäre erfolgreich, wenn die Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 Abs. 2 Ziff. 4 VwGO wenn das individuelle Suspensivinteresse des Antragstellers das geltend gemachte besondere (öffentliche oder private) Vollzugsinteresse der Behörde überwiegt. Diese Abwägung richtet sich wegen der Akzessorietät des einstweiligen Rechtsschutzes zur Hauptsache nach den *Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren* (Rechtswidrigkeit des VA und subjektive Rechtsverletzung § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist die Aufhebung der sofortigen Vollziehung nur möglich, wenn die zur Entscheidung anstehende Sache auch im Hauptverfahren (summarische Prüfung/Wahrscheinlichkeit der Rechtmäßigkeit?) anfechtungsfähig wäre. Die Erfolgsaussichten des Antrages auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sind somit abhängig vom Vorliegen der formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Entlassungsverfügung.

Von der Zuständigkeit der erlassenden Behörde ist gem. § 28 I i. V. mit § 17 II LBG sowie § 73 II GO in Verbindung mit dem Bearbeiterhinweis Nr. 2 zu beamtenrechtlichen Entscheidungen auszugehen. Die zuständige Behörde müsste aber das für die Entlassung erforderliche Verfahren beachtet haben. Aufgrund des rechtseingreifenden Charakters der Entlassungsverfügung ist der Beamte nach § 28 VwVfG vor Erlass der Verfügung anzuhören. Eine solche Anhörung hat laut Sachverhalt stattgefunden. Die erlassende Behörde musste auch gem. § 74 Abs. 3 i. V. mit § 69 Abs. 1 und 2 LPVG¹ den Personalrat in Form der Mitwirkung beteiligt haben. Rechtsproblematisch könnte sein, dass das Verfahren durch den Personalratsleiter und nicht durch den gemäß § 8 I LPVG für die Dienststelle handelnden Leiter der Dienststelle (Oberbürgermeister Stad. L.) eingeleitet wurde. Gemäß § 8 I S. 2 LPVG besteht aber die Möglichkeit der Delegation u. a. auf den für das Personalwesen zuständigen Leiter. Eine solche Delegation ist lt. Bearbeiterhinweis 2 erfolgt. Das personalvertretungsrechtliche Beteiligungsverfahren wurde somit rechtmäßig durch den Leiter des Personalamtes eingeleitet. Die Rückäußerung des Personalrates erfolgte auch offensichtlich in der nach § 69 I LPVG vorgeschriebenen Frist von 10 Arbeitstagen². Ebenso wurde die Gleichstellungsbeauftragte entsprechend §§ 17 ff. LGG rechtsfehlerfrei beteiligt.

Verfahrensmängel im übrigen – Zustellung § 106 LBG, Rechtsbehelfsbelehrung §§ 58, 59 VwGO – sind nicht zu beanstanden, da lt. Sachverhalt dem Adressaten die Entlassungsverfügung förmlich am 24.06.2011 zugestellt wurde. Sie wurde als Ermessensentscheidung auch gem. § 39 VwVfG rechtlich und tatsächlich begründet. Gemäß § 28 I LBG erfolgte die Entlassung auch schriftlich.

¹ Durch Novellierung des LPVG NRW ist der Personalrat aktuell bei Entlassungen aus dem Beamtenverhältnis gemäß § 72 I Nr. 8 iVm § 66 LPVG in der Form der Mitbestimmung zu beteiligen.

² Aktuell – § 66 II LPVG (2 Wochen)

Die formellen Voraussetzungen der Entlassungsverfügung lagen somit vor. Somit bestehen hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen keine Aussichten auf erfolgreiche Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Fraglich ist aber, ob die Maßnahme auch materiell rechtmäßig war. Sie wäre rechtmäßig, wenn es für die getroffene Maßnahme eine Ermächtigungsgrundlage gäbe, die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm vorlägen, die Rechtsfolge entsprechend abgeleitet wurde und – sofern Ermessen auszuüben war – die Entscheidung ermessensfehlerfrei getroffen wurde.

Als einschlägige Entlassungsvorschrift könnte § 23 Abs. 3 Nr. 2 BeamStG in Frage kommen. Danach kann der Beamte infolge Bewährungsmängeln während der laufbahnrechtlichen Probezeit aus dem Beamtenverhältnis auf Probe entlassen werden.

A war am 01.09.2009 in das Beamtenverhältnis auf Probe berufen worden. Gemäß § 14 II LBG dauert die Probezeit für alle Laufbahnen drei Jahre. Sie würde demzufolge am 31.08.2012 enden. Grundsätzlich ist dem Beamten während der gesamten Probezeit die Möglichkeit zu geben, seine Bewährung nachzuweisen (BVerwGE 19, 344). A soll aber § 28 II LBG entsprechend sein Beamtenverhältnis am 30.06.2011 beenden. A könnte sich aber am Ende seiner Probezeit befinden, wenn seine Probezeit aufgrund anrechnungsfähiger Tatbestände verkürzt worden wäre. Nach § 14 III LBG iVm § 29 II LVO soll die Probezeit um anrechnungsfähige Dienstzeiten im öffentlichen Dienst verkürzt werden, sofern die Tätigkeit in Bezug auf die beschrittene Laufbahn art- und bedeutungsideologisch ist. A hat vor Berufung in das Beamtenverhältnis für die Dauer eines Jahres eine befristete Beschäftigung als Verwaltungsfachangestellter ausgeübt. Die Tätigkeit war somit artidentisch. Aufgrund der Angaben im Bearbeiterhinweis Nr. 1 war sie aufgrund der Entgeltgruppe 9 auch bedeutungsideologisch. Somit ist die Zeit des befristeten Beschäftigungsverhältnisses aufgrund eines fehlenden außergewöhnlichen Umstandes, der zu einer anderslautenden Entscheidung führen konnte, anzurechnen. Die Probezeit des A endet somit am 31.08.2011. Somit wurde ihm bis zum Ende der Probezeit die Möglichkeit der Bewährungsherstellung eingeräumt.

Gemäß § 7 I LVO ist die Probezeit die Zeit, in der sich der Beamte für die Aufgaben seiner Laufbahn zu bewähren hat. Gemäß § 14 I LBG iVm 7 I LVO ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen und die Bewährung oder Nichtbewährung in mindestens zwei Beurteilungen festzustellen. Dabei hat die erste Beurteilung nach 12 Monaten zu erfolgen. Die Stadt L handelte somit § 7 I LVO entsprechend

Die Entscheidung des Dienstherrn darüber, ob der Beamte sich in der Probezeit nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bewährt hat, ist ein Akt wertender Erkenntnis seines für die Beurteilung zuständigen Organs. Dabei genügen bereits berechnete Zweifel des Dienstherrn, ob der Beamte die Eignung und Befähigung besitzt und die fachlichen Leistungen erbringt, die für die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit notwendig sind, um eine Bewährung zu verneinen. Diese Entscheidung ist gerichtlich nur daraufhin überprüfbar, ob der Begriff der mangelnden Bewährung und die gesetzlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums verkannt worden sind, ob der Beurteilung ein unrichtiger Sachverhalt zugrunde liegt und ob allgemeine Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt worden sind (vgl. u. a. Beschluss vom 28. Mai 1980 – BVerwG 2 B 22.80 – <Buchholz 237.7 § 34 Nr. 3 mit weiteren Nachweisen). Ein solcher Mangel haftet der Entlassung des Klägers nicht an. So führt die Stadt L insbesondere die mangelnde Konzentration und Zügigkeit bei der Aufgabenerledigung an.

Maßgebend für die Beurteilung, ob sich ein Beamter auf Probe bewährt hat, bzw. ob er wegen mangelnder Bewährung entlassen werden kann, ist somit allein sein Verhalten in der laufbahnrechtlichen Probezeit. Nur wenn der Dienstherr nach der gebotenen sorgfältigen Abwägung aller Umstände zu der Überzeugung gelangt, dass sich der Beamte hinsichtlich seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung nicht bewährt hat, ist dieser zu entlassen. Diese gesetzlichen Vorgaben hat die Stadt L nicht verletzt.

Der für die gesamte Verlängerung der Probezeit geforderte, bisher vermisste Nachweis, kontinuierlich konzentriert und zügig arbeiten zu können, war damit nach der Einschätzung der Stadt S auch bis zum Ende der laufbahnrechtlichen Probezeit nicht mehr erreichbar und endgültig ausgeschlossen. Diese im Rahmen der Beurteilungsermächtigung des Dienstherrn liegende Wertung der Stadt L ist in diesem gesondert gelagerten Fall nicht zu beanstanden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings mehrfach – auch für Fälle mangelnder Bewährung im Sinne von § 23 III Nr. 2 BeamStG – entschieden, dass der Dienstherr die Frage der Umwandlung des Beamtenverhältnisses auf Probe in ein solches auf Lebenszeit aus Gründen der Fürsorgepflicht nicht ungebührlich lange hinauszögern darf, sondern hierüber in angemessener Zeit entscheiden muss. Es widerspricht der Fürsorgepflicht, den Beamten unangemessen lange – länger als für eine sorgfältige Abwägung aller Umstände erforderlich – in Ungewissheit über sein beamtenrechtliches Schicksal zu lassen. Andernfalls darf der Beamte von seiner Bewährung ausgehen und annehmen, dass der Dienstherr von der Möglichkeit der Entlassung absehen werde (vgl. insoweit BVerwGE 19, 344 <349>). Dem Beamten muss deshalb frühzeitig, sobald eine mangelnde Bewährung feststellbar ist, eine erforderliche Umstellung ermöglicht werden. Steht sie schon vor Ablauf der laufbahnrechtlichen Probezeit unumstößlich fest, kann sie mithin auch während der restlichen Probezeit nicht mehr behoben werden, ist sie schon zu diesem Zeitpunkt auszusprechen. Diese Grundsätze hat die Stadt L bei der Entlassung des A mit Verfügung vom 24.06.2011 berücksichtigt und bereits zu diesem Zeitpunkt rechtmäßig entschieden.

Die Entlassung dürfte aber auch nicht wegen fehlerhafter Ermessensausübung der Stadt L rechtswidrig sein.

Nach der bisherigen ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt in dem an die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen knüpfenden Ausspruch der Entlassung – ohne dass dies ausdrücklicher Darlegung bedarf – kein fehlerhafter Ermessensgebrauch (vgl. BVerwGE 66, 19; Urteil vom 28. April 1983 – BVerwG 2 C 89.81 – <a.a.O.>, BVerwGE 82, 356 <363>). Eine solche Entlassung ist sachgerecht.

§ 10 BeamStG bestimmt ausdrücklich, dass Beamter auf Lebenszeit nur werden darf, wer sich in einer Probezeit bewährt hat. § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BeamStG iVm § 7 VI LVO NRW räumt deshalb – ebenso wie die entsprechenden Vorschriften des Bundes und der Länder – dem Dienstherrn bei mangelnder Bewährung eines Beamten in der Probezeit kein Ermessen ein, diesen gleichwohl zum Beamten auf Lebenszeit zu ernennen. § 7 Abs. 6 Satz 2 erster Halbsatz LVO bestimmt demgemäß, dass Beamte, die sich nicht bewähren, entlassen werden. § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BeamStG trägt mit dem Wort «kann» nur dem Gesichtspunkt Rechnung, dass der Dienstherr auch die Probezeit des Beamten verlängern kann, wenn die Nichtbewährung des Beamten – anders als im Falle des A – noch nicht endgültig feststeht. Diese Formulierung erfasst ferner auch das – auf eine andere Sachentscheidung gerichtete – Ermessen des Dienstherrn, einen Beamten mit dessen Zustimmung – anstelle einer Entlassung

– in die nächstniedrigere Laufbahn derselben Fachrichtung zu übernehmen (§ 7 Abs. 6 Satz 2 zweiter Halbsatz LVO). Der Dienstherr hat hingegen kein Ermessen, einen Beamten auf Probe, der sich endgültig nicht bewährt hat, wie bisher weiter zu beschäftigen. Insoweit konnte der A auch keine Weiterbeschäftigung

- a) bis zum Ende der regelmäßigen
- b) bis zum Ende einer verlängerten Probezeit verlangen.

Somit war die Entscheidung auch nicht ermessensfehlerhaft. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird somit keinen Erfolg haben.

Folgerichtig lautet der Tenor der Antragsrüge der Stadt L: Es wird beantragt, den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abzulehnen.

Lösung zu Sachverhalt II (Lösungsanteil 40 %)

Die Klage wäre begründet, wenn die außerordentliche Kündigung rechtswidrig wäre.

Die Arbeitnehmerqualität des S. bestimmt sich nach ständiger Rechtsprechung aus § 84 Abs. 2 HGB und ist unstrittig. Tarifrecht in Form des TVöD ist lt. Bearbeitungshinweis (sog. Bezugnahme Klausel) in die Fallbearbeitung ein zu beziehen.

Die beabsichtigte außerordentliche Kündigung ist auch nicht ausgeschlossen, da § 34 Abs. 2 TVöD die Unkündbarkeit nur hinsichtlich der ordentlichen Kündigung regelt.

Die beabsichtigte außerordentliche Kündigung ist auch nicht ausgeschlossen, da § 34 Abs. 2 TVöD die Unkündbarkeit nur hinsichtlich der ordentlichen Kündigung regelt.

Die Kündigung ist auch nicht wegen fehlender Beteiligung von Personalrat (§ 74 IV LPVG)³ der Gleichstellungsbeauftragten (§§ 17 ff LGG) Schwerbehindertenvertretung (§ 95 II SGB IX) sowie Integrationsamt (§§ 85 ff SGB) ausgeschlossen.

Die Kündigung ging dem S. auch gemäß § 623 BGB entsprechend schriftlich zu.

Die außerordentliche Kündigung müsste aber auch im Rahmen der Erklärungsfrist gemäß § 626 II BGB zwei Wochen nach Kenntnis des wichtigen Kündigungsgrundes zugegangen sein. Bei Kenntnis durch den Landrat als die zur Kündigung berechtigte Stelle gem. § 49 I KrO am 03.05.2011 wäre die am 20.05.2011 erklärte Kündigungserklärung offensichtlich zu spät zugegangen. Die verspätete Kündigung könnte aber unter Beachtung der in § 91 SGB IX näher geregelten Pflicht zur Beteiligung des Integrationsamtes bei außerordentlichen Kündigungen gegenüber Schwerbehinderten Menschen erfolgt sein. Lt. Sachverhalt ist S. anerkannter Schwerbehinderter Mensch im Sinne des SGB IX. Eine Kündigung ohne Beteiligung des Integrationsamtes wäre somit gemäß § 85 SGB IX unzulässig und somit gemäß § 134 BGB nichtig. § 91 V SGB IX regelt aber auch die mögliche Konkurrenz mit der Frist aus § 626 II BGB. Danach ist die außerordentliche Kündigung auch nach Fristende möglich, wenn Sie unverzüglich nach der Zustimmung durch das Integrationsamt erfolgt. Nach ständiger Rechtsprechung des BAG muss die Erklärung dann am nächstfolgenden Werktag erfolgen. Dem S. wurde die Kündigung am Folgetag nach Zustimmung des Integrationsamtes zugestellt. Die Kündigung ist somit auch nach § 626 II BGB nicht ausgeschlossen.

³ Nach Novellierung aktuell § 74 II iVm Abs. VI

Die Kündigung von Arbeitsverhältnissen ist gem. §§ 620, 622 BGB grundsätzlich möglich. Für eine außerordentliche Kündigung müssten aber die Voraussetzungen des § 626 BGB vorliegen. § 626 Abs. 1 BGB fordert als außerordentliche Kündigungsvoraussetzung das Vorliegen eines wichtigen Grundes. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) erfolgt die Prüfung, ob ein wichtiger Grund vorliegt, in zwei Stufen. Danach ist in der ersten Stufe zu prüfen, ob ein Sachverhalt vorliegt, der an sich geeignet ist, einen wichtigen Kündigungsgrund darzustellen. Die zweite Stufe soll feststellen, ob die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles und unter Abwägung der Interessen beider Vertragsteile zumutbar ist. Dabei handelt es sich um die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs.

Im vorliegenden Falle könnte der wichtige Grund in der schuldhaften Unmöglichkeit der Erbringung der arbeitsvertraglich geschuldeten Leistung (AN-Hauptpflicht) vorliegen. Die Unmöglichkeit infolge der Verbüßung einer Straftat kann an sich geeignet sein, eine außerordentliche Kündigung gemäß § 626 I BGB zu begründen, wenn für den Arbeitgeber zumutbare Überbrückungsmöglichkeiten nicht bestehen und sich die Arbeitsverhinderung konkret nachteilig auf das Arbeitsverhältnis auswirkt, weil sie zu Störungen des Betriebsablaufs führt; dabei sind dem Arbeitgeber allerdings zur Überbrückung des Ausfalls des Arbeitnehmers geringere Anstrengungen und Belastungen zuzumuten als bei einer krankheitsbedingten Kündigung (vgl. Senatsurteil vom 15. November 1984 – 2 AZR 613/83 – AP Nr. 87 zu § 626 BGB; zur Untersuchungshaft vgl. Senatsurteil vom 22. September 1994 – 2 AZR 719/93 – AiB 1995, 119).

Fraglich ist aber, ob eine Strafhaft nicht nur die Privatsphäre des Arbeitnehmers betrifft. Die Strafhaft kommt gerade deshalb als Kündigungsgrund in Betracht, weil sie die geschuldete Arbeitsleistung unmöglich macht. Erst die konkreten negativen Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis machen die Haft zum potentiellen Kündigungsgrund. Ein wichtiger Grund für die Kündigung an sich liegt somit vor, s.o..

Der Arbeitgeber könnte unter Berücksichtigung des Einzelfalles unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gehalten sein, durch mögliche Überbrückungsmaßnahmen eine Kündigung als die letztmögliche Maßnahme (Ultima Ratio) entbehrlich zu machen. Dies folgt schon aus der allgemeinen Fürsorgepflicht (Nebenpflicht) des Arbeitgebers und § 242 BGB (Treu- und Glauben).

Demgegenüber steht aber die Befürchtung des Arbeitgebers (Ansehens- und Vertrauensverlust), die Verurteilung könne zu Beeinträchtigungen im Dienstbetrieb führen. Die Mitwirkung bei der Freigangsmöglichkeit birgt insoweit ein nicht unerhebliches Risiko.

Auch kann der S. die Fürsorgepflicht schon deshalb nicht einfordern, da er selbst die Grundsätze aus § 241 II BGB außer Acht ließ, indem er seinen Arbeitgeber über die Verurteilung nicht unterrichtete.

Die Kündigung kann auch durch eine anderweitige Verwendung nicht abgewendet werden, da eine Stelle nicht zur Verfügung steht.

Die ordentliche Kündigung scheidet als milderes Mittel aus, da bei S. die Voraussetzungen der ordentlichen Unkündbarkeit des § 34 II TVöD erfüllt sind.

Auch die Unterhaltsverpflichtungen vermögen im Rahmen der Interessenabwägung keine Entscheidung zu Gunsten des S. herbei zu führen. Das Arbeitsverhältnis konnte somit gemäß § 626 I BGB außerordentlich beendet werden.

Die Kündigungsschutzklage ist daher unbegründet.

Rechtsprechung

Anspruch auf angemessene Dimensionierung der Regenwasserkanalisation

(OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.1.2011 – 9 LA 130/10)

Eine Regenwasserkanalisation muss so ausgelegt sein, dass es nicht jährlich zu Überschwemmungen kommt. Maßstab für die Bemessung der Dimensionierung sind alle einschlägigen örtlichen Umstände.

(Nichtamtl. Leisatz)

Anmerkung:

Für die Schaffung und Unterhaltung der Regenwasserkanalisation ist die Gemeinde zuständig. Wird das anfallende Regenwasser bei einem Starkregen von der Kanalisation nicht aufgenommen und kommt es deshalb zu der Überschwemmung von Privatgrundstücken und sich daraus ergebenden Schäden, taucht die Frage auf, ob ein Grundstückseigentümer die Verurteilung der Gemeinde zur Durchführung bestimmter Maßnahmen an der Regenwasserkanalisation verlangen kann. Angesichts des Umstands, dass gemeindlicher Aufwand nur für erforderliche Maßnahmen verwendet werden darf, muss die Gemeinde die Grundstücksverhältnisse so berücksichtigen, wie sie sich im Zeitpunkt der Planung der Regenwasserkanalisation wahrscheinlich auf Dauer darstellen.

Eine Regenwasserkanalisation muss so ausgelegt werden, dass es nicht jährlich zu Überflutungen und Rückstau auf Privatgrundstücken kommt. Eine gemeindliche Regenwasserkanalisation ist unzureichend und bietet nicht den erforderlichen Schutz der Anlieger, wenn mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit angenommen werden muss, jährlich einmal einer Überschwemmung ausgesetzt zu werden. Die Leistungsfähigkeit der Kanalisation muss aufgrund einer umfassenden Würdigung aller maßgeblichen abwasserwirtschaftlichen, technischen und topographischen Gelegenheiten ermittelt werden und kann sich nicht auf den sogenannten Berechnungsregen beschränken. Der ist zwar ein wesentliches Kriterium für die Dimensionierung der Kanalisation, kann jedoch nicht das Einzige sein. Vielmehr sind zusätzlich auch die Geländeverhältnisse und die möglichen Flieswege bei Austritt aus den Einläufen zu beachten. Aus der Sicht des betroffenen Grundstückseigentümers, auf dessen Schutz die Anlage auch ausgelegt sein muss, ist die Überstauungshäufigkeit, also die Leistungsfähigkeit der Kanalisation geeigneter als die Regenhäufigkeit. Eine allein auf den Berechnungsregen abgestellte Beurteilung ist insbesondere dann nicht ausreichend, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine darauf zugeschnittene Anlage außer Stande ist, das anfallende Regenwasser nicht nur in seltenen Ausnahmefällen, sondern darüber hinaus auch bei häufigen, auch im Rahmen einer generalisierten Betrachtungsweise zu berücksichtigenden Anlässen zu bewältigen. Das kann etwa der Fall sein, wenn es in dem betroffenen Straßenzug trotz einer Auslegung

der Kanalisation auf den Berechnungsregen immer wieder zu Überschwemmungen kommt. Ein Abwehrenspruch gegen Überschwemmungen kann aber bei ungünstigen topographischen Gegebenheiten des Anliegergrundstücks ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Ein ungünstiges Höhenniveau des Anliegergrundstücks muss von der Gemeinde bei der Anlegung der Kanalisation nur eingeschränkt berücksichtigt werden.

Nach dem Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts müssen also Abwasserkanäle nicht so ausgelegt sein, dass es auch bei ganz ungewöhnlichem und seltenen Starkregen, also in Extremfällen nicht zu einem Rückstau kommt. Die Kanäle müssen aber so beschaffen sein, dass die Anlieger und Nutzer im Rahmen des Zumutbaren vor Überschwemmungsschäden geschützt sind. Der Schutz ist nicht hinreichend gewährleistet, wenn die Anlieger es hinnehmen müssen, einmal jährlich einer Überschwemmung ausgesetzt zu sein.

F. O.

Rat muss angemessen informiert werden

(OVG Münster, Beschl. v. 28.5.2010 – 15 A 3231/07)

Für die Beratung in der Ratssitzung müssen sämtliche Unterlagen zur Verfügung stehen, die in einem Abwägungsvorgang erheblich sind.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Innerhalb einer jeden Gemeinde sind die Zuständigkeiten geregelt. Grundsätzlich ist der Rat zuständig, der seine Befugnisse jedoch im Einzelfall oder generell auf einen Ausschuss oder den Bürgermeister übertragen kann (vgl. § 41 GO NRW).

Jeweils ist eine sachgerechte Entscheidung aber nur dann möglich, wenn das zuständige Gemeindeorgan hinreichend informiert worden ist. Diese Notwendigkeit besteht auch, wenn es um die Anwendung eines gesetzlichen Abwägungsgebots für eine Entscheidung nach dem Baugesetzbuch geht (hier: §125 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 7 BauGB). Das Abwägungsmaterial muss dem zuständigen Gemeindeorgan für die Abwägung vorliegen. Wird ihm das Abwägungsmaterial vorenthalten oder wird das Material aus anderen Gründen nicht in die Abwägung eingestellt, liegt ein Fehler im Vorgang der planerischen Abwägung vor.

Daher sind bei der Beschlussfassung über einen Bebauungsplan die Ratsmitglieder zur Vorbereitung der ihnen obliegenden Abwägung auf die hierfür relevanten Umstände konkret hinzuweisen und sie müssen bei ihrer Abwägungsentscheidung Zugriff auf die entsprechenden Unterlagen haben. Dabei handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, denn derjenige, der eine Abwägungsentscheidung trifft, muss auch über die zu berücksichtigenden Umstände informiert sein.

Diese Auffassung hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen vertreten. In dem konkreten Fall hieß es in einem Ratsbeschluss lediglich die Erschließungsanlage entspreche den gesetzlichen Anforderungen und wäre damit rechtmäßig hergestellt worden. Dabei waren dem Rat die für die Abwägung relevanten Unterlagen vorenthalten worden. So war der Ratsbeschluss unwirksam.

F.O.

Feststellung der Dienstunfähigkeit eines Beamten

(OVG Münster, Beschl. v. 17.6.2010 – 6 A 2903/09)

Ein Beamter, dessen Dienstfähigkeit zweifelhaft ist, darf sich nicht einer angeordneten Untersuchung durch einen Facharzt entziehen. Gegebenenfalls kann der Dienstherr von der Dienstunfähigkeit ausgehen.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Nach einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster darf der Dienstherr die Feststellung der Dienstunfähigkeit eines Beamten darauf stützen, dass dieser sich ohne hinreichenden Grund weigert, sich wie angeordnet ärztlich untersuchen zu lassen. Dadurch wird die Benutzung eines Beweismittels schuldhaft vereitelt, was als Umstand gewertet werden darf, der für die Richtigkeit der Annahme des Dienstherrn zeugt. Anderenfalls hätte es der Beamte in der Hand, mit der Verweigerung der insoweit zweckmäßigen ärztlichen Untersuchung die Feststellung der Dienstunfähigkeit zu verhindern.

In dem konkreten Fall hatte der Beamte keinen hinreichenden Grund, sich von der durch den Dienstherrn angeordneten Untersuchung durch einen Facharzt zu entziehen. Es lagen deutliche Anhaltspunkte für eine Dienstunfähigkeit vor.

F.O.

Gemeinde bestimmt Art der Grundstücksentwässerung

(VG Gießen, Beschl. v. 8.12.2010 – 8 L 2124/10)

(OVG Münster, Beschl. v. 2.11.2010 – 15 A 1904/10)

Wenn in einer Gemeinde für die Ableitung des Niederschlagswassers ein spezieller Kanal vorhanden ist, darf kein Grundstückseigentümer diese Einrichtung für die Ableitung des Schmutzwassers in Anspruch nehmen. Wird eine Ortskanalisation geschaffen, gilt der Anschluss- und Benutzungszwang für jedes Grundstück, auch wenn die Entwässerung bisher über eine hauseigene Kleinkläranlage vorgenommen wurde.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Es gibt zwei unterschiedliche Arten für die ordnungsgemäße Beseitigung des Abwassers in der Gemeinde. Dabei handelt es sich um das sogenannte Mischsystem oder das sogenannte Trennsystem. Ein Mischsystem liegt vor, wenn sämtliche Abwasserarten in einem Kanal zusammengefasst werden, also das sogenannte Schmutzwasser wie das Niederschlagswasser, das auf den öffentlichen Straßen anfällt oder von den Privatgrundstücken abgeleitet wird. Wenn in einer Gemeinde das Trennsystem vorhanden ist, ist jeder Grundstückseigentümer verpflichtet, das Schmutzwasser in den Schmutzwasserkanal und das Niederschlagswasser dem Straßenkanal zuzuführen. Wird festgestellt, dass ein Grundstückseigentümer alle Abwasserarten dem öffentlichen Regenwasserkanal zuführt, kann die Gemeinde anordnen, dass dem Trennsystem Rechnung zu tragen ist. Nach dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen kann die Gemeinde auch die

sofortige Vollziehung dieser Anordnung anordnen. Die Gemeinde hat insoweit ein Organisationsermessen.

Der aufgrund einer Satzung allgemein bestehende Anschluss- und Benutzungszwang begründet keinen Anspruch auf eine einheitliche Abführung in einen Kanal. Der Anschlusszwang erschöpft sich nämlich nicht in einem einmaligen Anschluss an die öffentliche Entwässerungsanlage, sondern enthält zugleich die Verpflichtung für jeden Grundstückseigentümer, seine Anlage der vorhandenen Entwässerung anzupassen.

Wenn das auf einem Grundstück anfallende Abwasser überhaupt noch nicht in einen Kanal eingeleitet wird, kann ein Grundstückseigentümer auch nicht mit Erfolg geltend machen, er hätte eine funktionstüchtige Kleinkläranlage. Der Anschluss- und Benutzungszwang hinsichtlich des Abwassers rechtfertigt sich schon daraus, dass die zentralisierte Beseitigung des Schmutzwassers durch die Gemeinde einen maßgeblichen Gesichtspunkt der Volksgesundheit darstellt (vgl. § 9 GO NRW). So erübrigt es sich in diesem Fall, die Funktionsfähigkeit einer Vielzahl von Kleinkläranlagen überwachen zu müssen. Diese Auffassung hat das Oberverwaltungsgericht Münster vertreten.

Eine Kleinkläranlage dient nämlich nur dazu, ein Grundstück vorzeitig bebauen zu können, denn ohne eine gesicherte Entwässerung wäre das Grundstück mangels abwassertechnischer Erschließung nicht bebaubar, d.h. es würde kein Baurecht bestehen. Mit der Errichtung einer Kleinkläranlage wird damit eine vorzeitige, also vor der Errichtung der gemeindlichen Kanalisation bewirkte Bebaubarkeit eines Grundstücks herbeigeführt. Insoweit ist es Sache des Grundstückseigentümers, ob er eine solche Investition in einer Kleinkläranlage tätigt. Wird das Grundstück sodann durch die Herstellung des gemeindlichen Abwasserkanals entwässerungstechnisch erschlossen und damit bebaubar, ist keine Anspruchsgrundlage ersichtlich, eine Kleinkläranlage auch nach Herstellung der öffentlichen Kanalisation weiter betreiben zu dürfen und damit vom Anschlusszwang befreit zu werden. Die Kleinkläranlage hat allein die Funktion, provisorisch den Zeitraum bis zur entwässerungstechnischen Erschließung seitens der Gemeinde zu überbrücken, um trotz fehlender gemeindlicher entwässerungstechnischer Erschließung bauen zu können.

Bei dieser Situation kann sich der Grundstückseigentümer auch nicht auf die finanzielle Belastung berufen und geltend machen, der von der Gemeinde in Höhe von 25.000 € geforderte Anschlussbeitrag müsse um die Baukosten seiner Kleinkläranlage reduziert werden.

F. O.

Einweisung eines Obdachlosen in eine Unterkunft

(VGH Kassel, Beschl. v. 7.3.2011 – 8 B 217/11)

Die Gemeinde ist befugt, für einen Obdachlosen eine andere Unterkunft zu bestimmen.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Zur Vermeidung drohender oder bereits eingetretener unfreiwilliger Obdachlosigkeit kann die Ordnungsbehörde eine Einweisung in eine Notunterkunft zur Vermeidung dieser Situation vornehmen. Für Leben und Gesundheit muss eine drohende Gefahr vorliegen.

Das Ordnungsrecht bezeichnet den Obdachlosen als Störer, der grundsätzlich selbst verpflichtet ist, die Störung durch intensive eigene Bemühungen um eine Unterkunft zu beseitigen. Der durch die Einweisung in eine gemeindliche Obdachlosenunterkunft geschaffene Zustand darf deshalb weder von der Gefahrenabwehrbehörde noch von dem Betroffenen als Dauerlösung angesehen werden; die Gewährung und Sicherung einer Unterkunft auf Dauer ist – wenn sich der Betroffene nicht selbst helfen kann – grundsätzlich nicht Aufgabe der Gefahrenabwehrbehörde, sondern Aufgabe des zuständigen Trägers der Sozialhilfe. Die Einweisung in eine Notunterkunft begründet jedoch keinen Besitzstand des Obdachlosen und gibt ihm keinen Rechtsanspruch darauf, in der Unterkunft belassen zu werden. Die Gemeinde ist vielmehr in Ausübung ihres Nutzungsrechts an ihren Liegenschaften befugt, ihn unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens von einer zugewiesenen in eine andere Unterkunft umzusetzen, wenn dafür sachliche Gründe bestehen und die neue Unterkunft die Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung genügt, ohne dass sie eine allgemeinen Anforderungen entsprechende wohnungsmäßige Versorgung darstellen müsste.

Als sachliche Gründe für eine Räumung der bisherigen Obdachlosenunterkunft wird z.B. anerkannt, dass diese für die Unterbringung anderer Obdachloser benötigt wird, dass die Wohnungen renoviert und an die Eigentümer zurückgegeben werden sollen, dass auf dem Grundstück ein Obdachlosenheim für alleinstehende Männer errichtet oder nach Abbruch dort ein neues Gebäude für Feuerwehr und Ortsverwaltung errichtet werden soll.

Die Gemeinde hat also eine Entscheidungsfreiheit über die Art und Weise der Nutzung dieser Liegenschaften. Sie musste im konkreten Fall berücksichtigen, dass eine konfliktfreie Nutzung durch die Feuerwehr angestrebt wurde, die gleichzeitig einen Bedarf und die Absicht hatte, an und in dem Gebäude aufwendige Sanierungs-, Renovierungs- und Energieeinsparungsarbeiten möglichst bald durchzuführen. Das sind hinreichend sachliche Gründe für die Umsetzung eines Obdachlosen, ohne dass die Gemeinde diesem gegenüber verpflichtet wäre, diese Gründe im Einzelnen darzulegen und zu rechtfertigen.

F.O.

Stadtwerke können nicht Gebühren für öffentliche Wasserversorgung und Entwässerung fordern

(VGH München, Urt. v. 25.1.2010 – 20 B 09.1533)

Nur durch eine Eigenbetriebsatzung der Gemeinde können die Stadtwerke ermächtigt werden, Gebühren für die öffentliche Wasserversorgung und Entwässerung zu erheben.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Der Verwaltungsgerichtshof München hat sich mit der Frage befasst, ob die Stadtwerke, die als Eigenbetrieb der Stadt geführt werden, Gebühren für die öffentliche Wasserversorgung und Entwässerung fordern können. Generell gilt, dass nur die Gemeinde Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften erheben kann; die Einzelheiten sind gesetzlich geregelt. Die Zuständigkeit für die

Geltendmachung eines Gebührenanspruchs ergibt sich nur dann, wenn die Gemeinde die Stadtwerke durch eine Eigenbetriebsatzung ermächtigt hat, Gebühren für die Wasserversorgungs- und Entwässerungseinrichtungen der Gemeinde zu erheben und die entsprechenden Verwaltungsakte zu erlassen; gegebenenfalls gelten für die Stadtwerke die kommunalen abgabenrechtlichen Vorschriften wie für die Gemeinde.

F.O.

Straßenausbaubeitrag nach Straßenbauarbeiten

(VGH München, Urt. v. 28.01.2010 – 6 BV 08.3043)

Ein Straßenausbaubeitrag kann nur für die Kosten der Erneuerung erhoben werden, nicht für die bloße Instandsetzung einer Straße.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Der Zustand vieler Straßen ist schlecht, was weitgehend darauf zurückzuführen ist, dass die Gemeinden nicht die Mittel zur Verfügung haben, die erforderlich wären, um den Zustand zu verbessern. Trotzdem haben die Gemeinden für die Straßen die Verkehrssicherungspflicht. Deshalb werden vielfach Straßenbauarbeiten durchgeführt und danach die Anlieger zu den Straßenbaukosten herangezogen. Dies kommt aber nur in Frage, wenn die Straßenbauarbeiten zur Erneuerung der Straße geführt haben, nicht also, wenn nur die Instandsetzung durchgeführt worden ist.

Da zwischen einer noch beitragsfreien Instandsetzung einerseits und bereits beitragsfähigen Erneuerung andererseits abzugrenzen ist, sind die qualitativen Gesichtspunkte maßgeblich, wie der Ablauf der üblichen Nutzungsdauer und die Vergleichbarkeit des neuen Ausbaustandes mit dem ursprünglichen Zustand. Von Bedeutung ist daneben auch ein quantitativer Aspekt, nämlich ausgehend vom einschlägigen gemeindlichen Bauprogramm, das Ausmaß der Arbeiten an der jeweiligen Einrichtung.

Nach einem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes kann für die Qualifizierung einer Straßenbaumaßnahme als Erneuerung nicht auf eine Teilstrecke, sondern nur auf die Straße insgesamt als maßgebliche Einrichtung abgestellt werden. So kann von einer beitragsfähigen Erneuerung bei einer 1.000 m langen Straße keine Rede sein, wenn auf einer Teilstrecke zwar sämtliche Teileinrichtungen vollständig ersetzt werden, diese Teilstrecke aber nur 20 m lang ist; andererseits liegt sie zweifellos vor, wenn die Baumaßnahme 900 m umfasst.

Von einer ausbaubeitragspflichtigen Erneuerung kann um so eher gesprochen werden, je größer die von der Maßnahme betroffene Straßenfläche ist, je mehr Teileinrichtungen, insbesondere solche mit eigenständiger Lebensdauer, einbezogen sind und je weitreichender und grundlegender die Arbeiten in die vorhandene Straße eingreifen. Umgekehrt wird um so eher eine bloße Instandsetzung vorliegen, je geringer das Ausmaß der Arbeiten ist. Vor diesem Hintergrund ist eine Beitragsfähigkeit nur anzuerkennen, wenn die von den Bauarbeiten erfasste Teilstrecke innerhalb der öffentlichen Einrichtung einen nicht nur untergeordneten Teilbereich erfasst.

F.O.

Anspruch auf Entfernung kommunaler Wasser- und Kanalleitung vom Privatgrundstück

(VGH München, Urt. v. 29.11.2010 – 4 B 09.2835)

Der Eigentümer eines Privatgrundstücks kann die Entfernung öffentlicher Wasser- und Kanalleitungen beanspruchen, wenn es für eine Duldungspflicht keinen Rechtsgrund gibt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Der Eigentümer eines Grundstücks war nicht damit einverstanden, dass dort Kanalleitungen verlegt worden waren. Die Verlegung der Kanäle diente der Erschließung angrenzender Baugebiete. In der unberechtigten Inanspruchnahme privater Grundstücke durch eine Kanalleitung liegt aber eine Eigentumsbeeinträchtigung, deren Beseitigung der Grundstückseigentümer verlangen kann. Grundlage dafür ist § 1004 BGB, der jegliche Beeinträchtigung des Eigentums erfasst, die zu dulden der Eigentümer nicht verpflichtet ist. Der dem Inhalt des Grundeigentums widersprechende Zustand begründet den Abwehranspruch. Die gesetzliche Regelung gilt auch für Wasserleitungen und deren Nebenanlagen.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof geht noch auf § 902 BGB ein. Nach dieser Bestimmung kann der Eigentümer eines Grundstücks Einwirkungen nicht verbieten, die in einer solchen Höhe oder Tiefe vorgenommen werden, dass er an der Ausschließung der Nutzung kein Interesse hat. Das Verbotungsrecht könnte bei Versorgungsleitungen mithin nur dann entfallen, wenn diese so tief verlegt sind, dass der Eigentümer an ihrer Entfernung kein schutzwürdiges Interesse haben kann. Bei der Frage, ob der Eigentümer eine Einwirkung auf sein Grundstück verbieten kann, ist jedoch nicht nur die gegenwärtige Nutzung maßgebend. Zu berücksichtigen sind vielmehr auch solche Umstände, die erst in Zukunft eine Behinderung ergeben.

In dem konkreten Fall lag die Wasserversorgungsleitung in einer Tiefe von 1,50 m bis 1,80 m unter der Oberfläche des Grundstücks, was dem Eigentümer aber nicht die Befugnis nahm, sich auf sein entgegengesetztes Interesse zu berufen. Nach allgemeiner Erfahrung kommt der räumliche Bereich bis zu 3 m Tiefe nämlich für eine bauliche oder anderweitige Nutzung durch den Eigentümer in Betracht. Dies gilt auch dann, wenn das Grundstück im Außenbereich liegt, weil dort für Zwecke der Landwirtschaft privilegiert zulässige Bauvorhaben in Betracht kommen. Ohnehin wollte der Grundstückseigentümer die von der Wasserleitung beanspruchte Fläche als Wirtschaftsweg ausbauen. Dem Grundstückseigentümer konnte auch nicht der Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegengehalten werden, denn die Legalisierung der rechtswidrig im Grundstück verlegten Leitung stand keineswegs unmittelbar bevor.

F.O.

Informationsanspruch des Bürgers gegenüber Behörde zwecks Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses

(VG Berlin, Urt. v. 7. 10. 2010 – 2 K 71.10)

Das Informationsrecht des Bürgers gegenüber Behörden gem. § 3 Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) besteht auch dann, wenn die

Auskünfte dazu verwendet werden sollen, einen Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB i. V. mit Art. 34 GG) gegen die Behörde vorzubereiten.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Das grundsätzliche Auskunftsrecht gegenüber Behörden ist unter anderem ausgeschlossen, wenn durch das vorzeitige Bekanntwerden des Akteninhalts der Erfolg behördlicher Maßnahmen vereitelt oder ein vorzeitiges Bekanntwerden nach der besonderen Art der Verwaltungstätigkeit mit einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung unvereinbar ist (§ 9 IFG). Diesen Ausschlussgrund hat das Gericht bei der aus dem Sachverhalt ersichtlichen Konstellation nicht gelten lassen. Der Kläger begehrte zwecks Vorbereitung einer Schadensersatzklage Einsicht in Vorgänge zu Baumkontrollen. Die damit angestrebte Informationsgewährung konnte naturgemäß nicht zu Problemen bei der Kontrolle von Bäumen auf öffentlichem Grund führen. Es bestand auch nicht die Gefahr nachteiliger Auswirkungen für das zu erwartende zivilgerichtliche Verfahren. Das öffentliche Interesse, durch Zurückhaltung von Unterlagen, eine mögliche Verurteilung wegen eines behördlichen Fehlverhaltens abzuwenden, ist nicht schutzwürdig. Die Rechtslage im Land Berlin entspricht derjenigen des Landes Nordrhein-Westfalen. In Bezug auf das IFG NRW hat das OVG Münster im gleichen Sinne entschieden (s. DVP 2003, S. 195).

J.V.

Ausschluss von der Beratung über Tempo-30-Zone

(VG Neustadt/Weinstraße, Urtr. v. 28.2.2011 – 3 K 958/10)

Ein Ratsmitglied ist von der Beratung und Beschlussfassung über die Anordnung einer Tempo-30-Zone ausgeschlossen, wo eine Anliegersituation besteht.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Nach § 45 StVO ordnet die Straßenverkehrsbehörde die Tempo-30-Zone im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Die verkehrspolizeiliche Anordnung erfolgt aufgrund des erteilten gemeindlichen Einvernehmens, weil erst dann ein rechtliches Hindernis für die Anordnung aus dem Weg geräumt wurde. Damit kann bereits die Entscheidung über das gemeindliche Einvernehmen zu der Anordnung einer Tempo-30-Zone für ein Ratsmitglied, das zugleich Anlieger in dem betroffenen Bereich ist, einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen, weil je nach dem Ausgang der Entscheidung über das gemeindliche Einvernehmen die verkehrspolizeiliche Anordnung dann erfolgt oder nicht.

Für die Unmittelbarkeit kommt es auf die Beziehung zwischen dem Ratsmitglied und dem Beratungs- und Entscheidungsgegenstand an, was nicht zutrifft, wenn es um ein Gruppeninteresse geht. Ein Gruppeninteresse kommt in Frage, wenn das Ratsmitglied Angehöriger einer Berufsgruppe oder eines Bevölkerungsteils ist, deren gemeinsame Belange berührt werden. Für den Ausschluss eines Ratsmitgliedes von der Beratung und Beschlussfassung kommt es auf die Individu-

alisierung eines Interesses am Beratungs- und Entscheidungsgegenstand an. Erforderlich ist ein auf seine Person bezogene besondere, über den allgemeinen Nutzen oder die allgemeine Belastung hinausgehende mögliche Vor- oder Nachteile.

Diese Auffassung wird vom Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße vertreten. In dem konkreten Fall war das Ratsmitglied Grundstückseigentümer und Anwohner des fraglichen Straßenbereichs in der ausgewiesenen Tempo-30-Zone – anders als in einem verkehrsberuhigten Bereich, wäre das Parken auf der Straße zulässig gewesen, sofern dadurch niemand behindert und sofern Parkflächen nicht ausdrücklich gekennzeichnet werden. Damit stand dem Ratsmitglied als Anlieger einer Tempo-30-Zone mehr Parkraum zur Verfügung als dies in dem dort bislang als verkehrsberuhigter Bereich ausgewiesenen Straßenabschnitt möglich war. Da Parkfläche in dem verkehrsberuhigten Bereich nicht gekennzeichnet waren, bestand für die Anlieger und deren Besucher auf der Straße ein Parkverbot, da in einem verkehrsberuhigten Bereich Fahrzeugführer außerhalb der dafür gekennzeichneten Flächen nicht parken dürfen, ausgenommen zum Be- oder Einsteigen oder zum Be- oder Entladen.

Ein weiterer Vor- bzw. Nachteil für das Ratsmitglied als Anlieger einer Tempo-30-Zone bestand dann, wenn in dem Straßenbereich eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zulässig ist. Damit entfiel in dem bisher als verkehrsberuhigter Bereich ausgewiesenen Straßenabschnitt das Gebot des Fahrens mit Schrittgeschwindigkeit. Ebenso entfällt in einer Tempo-30-Zone das Vorranggebot für Fußgänger, das in einem verkehrsberuhigten Bereich zu beachten ist.

Damit bestanden für den Anlieger des von der verkehrspolizeilichen Anordnung einer Tempo-30-Zone betroffenen Straßenbereichs sowohl Vor- als auch Nachteile.

Das Ratsmitglied war von der Beschlussfassung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens für die Anordnung einer Tempo-30-Zone in seiner Wohnstraße gem. § 22 GemO RLP ausgeschlossen. Es ging nicht um ein Gruppeninteresse, sondern um das individuelle Interesse des Ratsmitgliedes.

F. O.

Entschädigungsanspruch bei nicht geschlechtsneutraler Stellenausschreibung

(OLG Karlsruhe, Urtr. v. 13. 9. 2011 – 17 U 99/10, DB 2011, S. 2256)

- 1. Bei dem Begriff „Geschäftsführer“ handelt es sich nicht um einen geschlechtsneutralen Oberbegriff.*
- 2. Das Gebot der geschlechtsneutralen Stellenausschreibung wird bei Verwendung des Begriffs „Geschäftsführer“ jedenfalls dann verletzt, wenn der Begriff im weiteren Kontext der Anzeige nicht relativiert wird.*
- 3. Eine nicht geschlechtsneutrale Stellenausschreibung ist ein Indiz, das eine Benachteiligung wegen des Geschlechts vermuten lässt mit der Folge, dass die Beweislastumkehr des § 22 AGG eingreift.*
- 4. Der Arbeitgeber hat im Falle der Beweislastumkehr nachzuweisen, dass das Geschlecht einer Bewerberin bei der Auswahlentscheidung überhaupt keine Rolle gespielt hat.*
- 5. Die Tatsache, dass eine Bewerberin zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wurde, vermag die Vermutung der Diskriminierung allein nicht zu widerlegen.*

6. Der Anspruch auf eine angemessene Entschädigung wegen einer unzulässigen Benachteiligung (§ 15 Abs. 2 Satz 1 AGG) setzt voraus, dass die Anspruchstellerin sich subjektiv ernsthaft um die fragliche Stelle beworben hat und hierfür auch objektiv in Betracht kam.

7. Der Arbeitgeber trägt die Beweislast für das Fehlen der in Leitsatz 6 genannten Voraussetzungen.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Die Klägerin (K) hatte sich auf eine Anzeige der Beklagten (B) beworben, mit der ein „Geschäftsführer“ gesucht wurde. Die Anzeige hatte eine Anwaltskanzlei im Auftrag der B aufgegeben. Nachdem K eine Absage erhalten hatten, machte sie eine Entschädigung wegen geschlechtsbezogener Benachteiligung geltend. Das OLG hat ihr ein Monatsgehalt (13.257,36 €) zugesprochen. Zunächst spielte keine Rolle, dass B die Anzeige nicht selbst formuliert, sondern sich einer Anwaltskanzlei bedient habe. Deren Verhalten müsse sich B zurechnen lassen. Die Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruchs gem. § 15 Abs. 2 Satz 1 AGG seien erfüllt. Es habe sich bei der Anzeige der B um eine nicht geschlechtsneutrale – gegen die §§ 11, 7 Abs. 1 und 1 AGG verstoßende – Stellenausschreibung gehandelt. Diese stelle ein Indiz i. S. des § 22 AGG dar, das eine Diskriminierung vermuten lasse. Aufgrund dieser Beweislastumkehr müsse B beweisen, dass K nicht wegen ihres Geschlechts benachteiligt worden sei. Diesen Nachweis vermochte B indessen nicht zu führen. Insofern genügte dem Gericht nicht die Tatsache, dass eine Bewerberin zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen worden sei. Unter den 85 Stellenbewerbern hatten sich allerdings auch nur vier Frauen befunden. Das Gericht sieht auch keine Hinweise für eine missbräuchliche Bewerbung (s. Leitsatz 6). Als solche kommen insbesondere in Betracht: (1) eine offensichtliche Über- oder Unterqualifikation, (2) unvollständige Bewerbungsunterlagen, (3) deplatzierte Angaben in der Bewerbung, (4) massenhafte Bewerbungen auf diskriminierende Anzeigen, (5) eine Vielzahl von Entschädigungsklagen, (6) extrem hohe Entschädigungsforderungen.

J.V.

Indizwirkung für Altersdiskriminierung durch Stellenanzeige

(BAG, Urt. v. 19. 8. 2010 – 8 AZR 530/09)

Eine Stellenanzeige, mit der ein „jüngerer Mitarbeiter“ gesucht wird, lässt vermuten, dass ein (älterer) Bewerber diskriminiert wird, wenn eine deutlich jüngere Konkurrentin eingestellt wurde.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Ein Arbeitgeber suchte per Inserat in einer juristischen Fachzeitschrift einen „jungen, engagierten Volljurist (m/w)“. Zu den Bewerbern gehörte ein Rechtsanwalt, der bereits 20 Jahre lang mit Zivil- und Wirtschaftsrecht befasst war. Er wurde indessen gar nicht erst zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen. Zum Zuge kam vielmehr eine 33-jährige Mitbewerberin mit geringerer Qualifikation. Der

abgelehnte Bewerber (Kläger) machte Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche geltend. Das Bundesarbeitsgericht geht von der Vermutung aus, dass der Kläger wegen seines relativ hohen Alters diskriminiert worden ist (s. §§ 7 und 1 AGG). Die gemäß § 22 AGG begründete Vermutung beruht auf der Indizwirkung der Stellenanzeige, wonach ausdrücklich „junge“ Juristen angesprochen wurden. Damit wurden lebensältere Bewerber von vornherein aus dem Kreis der für die Stelle in Betracht kommenden Personen ausgeschlossen. Zwar ist der Begriff „jung“ auslegungsbedürftig und möglicherweise zu unbestimmt. Darauf kam es in concreto jedoch nicht an, weil ein deutlicher Altersunterschied zwischen dem Kläger und der erfolgreichen Bewerberin bestand. Die Vermutung der Diskriminierung – mit der Folge einer Umkehr der Beweislast – konnte der Arbeitgeber auch nicht widerlegen. Demgemäß hat das Gericht dem Kläger eine Entschädigung („Schmerzensgeld“) zugesprochen (§ 15 Abs. 2 AGG). Ein weitergehender Schadensersatzanspruch (§ 15 Abs. 1 AGG) wurde abgelehnt, weil der Kläger hierfür hätte beweisen müssen, dass er bei fehlerfreier Auswahl eingestellt worden wäre. Diesen (Kausalitäts-)Beweis war der Kläger schuldig geblieben.

J.V.

Der Begriff der Beschäftigungszeit in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes

(BAG, Urteil vom 25.01.2011 – 6 AZR 590/09)

Im Tarifrecht des öffentlichen Dienstes gibt es keinen einheitlichen Begriff der Beschäftigungszeit. Die Definition in § 34 Abs. 3 S. 1 TVöD, nach der Beschäftigungszeit die bei demselben Arbeitgeber zurückgelegte Zeit ist, legt den Begriff nur für die Regelungen zur Kündigung nach § 34 Abs. 2 und 3 TVöD fest.

(nichtamtliche Leitsätze)

Sachverhalt:

Der 1953 geborene Kläger arbeitet seit 1982 bei der beklagten Stadt in Rheinland-Pfalz. Bis Ende Oktober 2001 war er vorwiegend als Friedhofsarbeiter, zum Teil auch als Fahrer von Sonderfahrzeugen mit Spezial- und ähnlichen Aufbauten eingesetzt. Im Anschluss daran wurde ihm die Stelle als Fahrer eines LKW mit einem vollhydraulischen Ladekran übertragen.

Zum 1. Februar 2002 wurde er in die Lohngruppe 5 des Bundesmanteltarifvertrags für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G-II) eingruppiert. Mit Wirkung zum 1. Oktober 2005 wurde sein Arbeitsverhältnis in den TVöD übergeleitet.

Am 31. März 2006 schlossen der Kommunale Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz und die Gewerkschaft ver.di auf der Grundlage der Regelung des § 33 Abs. 1 TVÜ-VKA den Bezirkstarifvertrag zur Überleitung in den TVöD (Bezirks-TV). Dieser regelt in § 3 Abs. 3 Buchst. b u.a., dass Beschäftigte, die „aus der Lohngruppe 5 oder 5a der Entgeltgruppe 6 zugeordnet werden (...) die Stufe 5 nach einer Beschäftigungszeit von mindestens 16 Jahren“ erreichen, dies jedoch „frühestens nach Vollendung des 50. Lebensjahres“.

Die beklagte Stadt bezahlt dem Kläger seit dem 1. Oktober 2006 Vergütung nach Stufe 4 der Entgeltgruppe 6 der Anlage A TVöD (VKA). Der Kläger verlangt nunmehr rückwirkend ab dem 1. Januar 2007 eine Vergütung nach Stufe 5, da er jedenfalls seit diesem Zeitpunkt die in § 3 Abs. 3 Buchst. b Bezirks-TV genannte

Beschäftigungszeit von 16 Jahren vollendet habe. Der Begriff der Beschäftigungszeit bestimmt sich nach seiner Auffassung nach der Definition in § 34 Abs. 3 S. 1 TVöD und umfasse damit die gesamte bei demselben Arbeitgeber zurückgelegte Zeit. Eine Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe sei nicht erforderlich.

Arbeitsgericht und Landesarbeitsgericht hatten die Klage abgewiesen.

Entscheidung

Auch die Revision vor dem BAG hatte keinen Erfolg. Nach Auffassung der obersten Arbeitsrichter erfüllt der Kläger die in § 3 Abs. 3 Buchst. b Bezirks-TV für die Zuordnung zur Stufe 5 genannte Voraussetzung einer Beschäftigungszeit von mindestens 16 Jahren nicht. Zur Begründung führt das Gericht an, dass nur auf die Dauer der Tätigkeit als Fahrer eines Sonderfahrzeugs abgestellt werden könne, da es nach der tariflichen Norm ausschließlich auf die Ausübung einer bestimmten Beschäftigung ankomme. Die in § 34 Abs. 3 S. 1 TVöD enthaltene Definition der Beschäftigungszeit könne dagegen nicht herangezogen werden. Dies ergebe sich aus der Auslegung des Begriffs der Beschäftigungszeit im Sinne des § 3 Abs. 3 Buchst. b Bezirks-TV.

Der Begriff Beschäftigungszeit sei nicht eindeutig, sondern könne unterschiedlich gebraucht und verstanden werden. Vom Wortsinn her könne man darunter sowohl die Dauer des Arbeitsverhältnisses als auch die Dauer einer bestimmten Tätigkeit verstehen. Die Tarifvertragsparteien hätten dies gesehen und deshalb im Zusammenhang mit den Kündigungsfristen in § 34 Abs. 3 S. 1 TVöD eine Definition aufgenommen. Einen für alle Tarifnormen geltenden einheitlichen Begriff hätten sie damit jedoch nicht statuiert und auch nicht statuieren wollen. Hätten sie dies gewollt, hätten Sie ihn nicht in einem bestimmten Regelungszusammenhang, sondern im Abschnitt I „Allgemeine Vorschriften“ oder jedenfalls in einer eigenen Tarifnorm definiert, wie dies in § 6 BMT-G erfolgt ist.

Bestätigt werde diese Einschätzung dadurch, dass die Tarifvertragsparteien an anderer Stelle (z.B. in §§ 22 Abs. 3 S. 1, 23 Abs. 2 TVöD) mit dem Klammerzusatz „(§ 34 Abs. 3)“ auf den für die Kündigungsfrist definierten Begriff der Beschäftigungszeit Bezug nehmen. Im Hinblick auf diese Regelungstechnik sei davon auszugehen, dass die Tarifvertragsparteien den Begriff der Beschäftigungszeit in § 3 Abs. 3 Buchst. b S. 1 Bezirks-TV mit dem Zusatz „(§ 34 Abs. 3 TVöD)“ verbunden hätten, wenn sie die Definition dieser Norm und damit die gesamte bei demselben Arbeitgeber zurückgelegte Zeit als maßgeblich angesehen hätten.

Für das Verständnis, dass es auf die Ausübung einer bestimmten Beschäftigung ankommt, spreche darüber hinaus der Grundsatz, dass die Wartezeit für das Erreichen der nächsthöheren Stufe innerhalb derselben Entgeltgruppe nicht vor der Eingruppierung in diese Entgeltgruppe zu laufen beginnt, wenn die Tarifvertragsparteien nicht die Anrechnung von Vorbeschäftigungszeiten anordnen oder ermöglichen.

Bedeutung

Mit dem vorliegenden Urteil hat das BAG klargestellt, dass es in den tariflichen Regelungen des öffentlichen Diensts keinen einheitlichen Begriff der Beschäftigungszeit gibt. Für die Personalpraxis hat es damit eine wichtige Frage geklärt und so auch ein Stück mehr Rechtssicherheit für die Beschäftigten geschaffen. Dabei liegt die Entscheidung sowohl in der Begründung als auch im Ergebnis auf der bisherigen Linie des Gerichts.

Für die Auslegung der in Frage stehenden Tarifnorm legt das BAG die in ständiger Rechtsprechung herangezogenen Kriterien zugrunde. Danach erfolgt die Auslegung des normativen Teils eines Tarifvertrags nach den für die Auslegung von Gesetzen geltenden Regeln. Auszugehen ist zunächst vom Wortlaut, wobei der maßgebliche Sinn der Erklärung zu erforschen ist, ohne am Buchstaben zu haften. Ist der Wortlaut nicht eindeutig, ist der Wille der Tarifvertragsparteien zu berücksichtigen, wenn und soweit er in den tariflichen Normen seinen Niederschlag gefunden hat. Dabei ist stets auf den tariflichen Gesamtzusammenhang abzustellen, weil dieser Anhaltspunkte für den wirklichen Willen der Tarifvertragsparteien liefert. Wenn sich nach diesen Grundsätzen kein zweifelsfreies Auslegungsergebnis finden lässt, können weitere Auslegungskriterien herangezogen werden. Dazu gehören die Entstehungsgeschichte des Tarifvertrags, die bestehende Tarifübung und die Praktikabilität möglicher Auslegungsergebnisse (vgl. zum Ganzen BAG, Urteil vom 19.01.2000 – 4 AZR 814/98).

Fortgeführt hat das BAG mit dieser Entscheidung auch seine bisherige Rechtsprechung zur Eingruppierung. Danach kommt es bei den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes grundsätzlich nur auf die Beschäftigungszeiten in der jeweils relevanten Entgeltgruppe an. Dies hatten die Erfurter Richter zuletzt auch in einem Urteil vom 16.12.2010 (6 AZR 357/09) so ausgeführt. Etwas anderes gilt nach den Darlegungen in der vorliegenden Entscheidung nur dann, wenn die Tarifvertragsparteien die Anrechnung von Vorbeschäftigungszeiten ausdrücklich anordnen oder ermöglichen.

A.D.

Außerordentliche Kündigung wegen exzessiven privaten E-Mail-Verkehrs während der Arbeitszeit

(LAG Hannover, Urteil vom 31.05.2010 – 12 Sa 875/09)

Die außerordentliche Kündigung eines ordentlich unkündbaren Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist ohne vorangegangene einschlägige Abmahnung gerechtfertigt, wenn der Mitarbeiter seinen Dienst-PC in einem solchen Umfang zu privaten Zwecken nutzt, dass an mehreren Tagen kein Raum mehr für die Erledigung von Dienstaufgaben bleibt.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Sachverhalt:

Der einundfünfzigjährige Kläger war seit über 30 Jahren bei der beklagten Gemeinde, zuletzt als stellvertretender Leiter des Bauamtes, beschäftigt. Aufgrund seines Lebensalters und seiner Beschäftigungszeit war er nach § 34 Abs. 2 TVöD-VKA ordentlich unkündbar. Er war bereits wegen Nutzung einer „Erotik-Hotline“ und der damit verbundenen Veruntreuung öffentlicher Mittel sowie wegen der unbefugten Installation eines PC-Programms abgemahnt worden.

Im Jahr 2008 kam es zu zahlreichen Arbeitspflichtverletzungen. Dazu zählten das Anschauen einer Sportübertragung während der Dienstzeit, das Lesen der Tageszeitung nach Beendigung der Mittagspause sowie eine exzessive private E-Mail-Kommunikation während der Arbeitszeit. Die Gemeinde reagierte auf diese Vorfälle mit insgesamt fünf außerordentlichen Kündigungen, die jeweils mit einer sozialen Auslauffrist ausgesprochen wurden.

Entscheidung

Während das Arbeitsgericht der Kündigungsschutzklage in vollem Umfange stattgegeben hat, sieht das LAG die Kündigung wegen des exzessiven E-Mail-Verkehrs als wirksam an.

Zur Begründung führt das Gericht aus, dass zumindest für einen Zeitraum von fast zwei Monaten ein exzessiver privater E-Mail-Verkehr des Klägers während der Arbeitszeit belegt sei. Hierbei habe die Beschäftigung des Klägers mit der Pflege seiner privaten Kontakte teilweise einen so erheblichen zeitlichen Umfang eingenommen, dass kein Raum mehr für die Erledigung der Dienstaufgaben verblieb.

Das Gericht folgt in seinen Ausführungen der Rechtsprechung des BAG zur privaten Nutzung von Dienst-PCs während der Arbeitszeit (BAG 07.07.2005, 2 AZR 581/04; BAG 27.04.2006, 2 AZR 386/05; BAG 31.05.2007, 2 AZR 200/06). Danach darf die private Tätigkeit die Erbringung der arbeitsvertraglich geschuldeten Arbeitsleistung nicht erheblich beeinträchtigen. Die Pflichtverletzung, die ein Arbeitnehmer begeht, wiegt umso schwerer, je mehr er dabei seine Arbeitspflicht in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht vernachlässigt. Es muss jedem Beschäftigten klar sein, dass er mit umfangreich privaten Tätigkeiten während der Arbeitszeit seine arbeitsvertraglichen Haupt- und Nebenpflichten erheblich verletzt. Aus diesem Grund bedarf es in solchen Fällen auch keiner Abmahnung. Denn mit der Erfordernis einer einschlägigen Abmahnung vor Kündigungsaus-

spruch soll vor allem dem Einwand des Arbeitnehmers begegnet werden, er habe die Pflichtwidrigkeit seines Verhaltens nicht erkennen bzw. nicht damit rechnen können, der Arbeitgeber werde sein vertragswidriges Verhalten als so schwerwiegend ansehen. Im vorliegenden Fall war es nach Auffassung des LAG daher auch irrelevant, dass der Kläger zwar wegen anderweitiger Verfehlungen, nicht aber wegen einer dem kündigungsrelevanten Verhalten entsprechenden Pflichtverletzung abgemahnt war.

Bedeutung

Das LAG hat mit dieser Entscheidung verdeutlicht, dass die private Nutzung des vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Internets oder anderer Arbeitsmittel während der Arbeitszeit schon deshalb kündigungserheblich ist, weil der Arbeitnehmer dadurch seine vertraglich geschuldete Arbeitspflicht verletzt. Besondere Bedeutung kommt dem Urteil insofern zu, als das Gericht hervorhebt, dass eine einschlägige Abmahnung vor Kündigungsausspruch jedenfalls bei einer exzessiven Privatnutzung nicht notwendig ist.

A.D.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:

- A.D. = Prof. Dr. Arnd Diringer
- F.O. = Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
- J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle

Schrifttum

Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 59. Aufl. 2012, 2.548 Seiten, geb., € 79,00, Verlag C. H. Beck, ISBN 978-3-406-62407-0

Offensichtlich verfolgen Autor und Verlag das (ehrgeizige) Ziel, den Kommentar möglichst im Jahresrhythmus zu aktualisieren. Mit der neuen Auflage ist das Werk auf den Stand 1. Oktober 2011 gebracht worden. Damit dürfte es – wieder einmal – die Nase vorn haben. Im Gegensatz zur Voraufgabe war es dieses Mal der Gesetzgeber, der gute Gründe für die Neubearbeitung geschaffen hat. Ganz neu ist der Tatbestand der „Zwangsheirat“ (§ 237 StGB), inhaltliche Änderungen betreffen die §§ 66–66b, 67d, 68b, 68c, 68d, 68e, 113, 114, 121, 125a, 130, 240, 244, 261 und 305a. Darüber hinaus hat der Autor erneut mehrere hundert Entscheidungen – insbesondere des BGH – eingearbeitet. Wie bei Fischer nicht anders zu erwarten, hat er die Novellen nicht nur fundiert dargestellt und anschaulich erläutert, sondern auch erfrischende rechtspolitische Anmerkungen zu Papier gebracht. Bei der Kommentierung des § 237 StGB attestiert er dem Gesetzgeber nicht nur sprachliche Nachlässigkeit (es gibt streng genommen gar keine Zwangsheirat), sondern auch ein „erhebliches Maß an Geringschätzung von Systematik und Dauerhaftigkeit“. Angesichts der Neigung des modernen Normgebers, reflexartig auf Mediendruck zu reagieren, ist diesen Worten nichts hinzuzufügen.

Fazit: Ein großartiger Kommentar, dessen Anschaffung auch Jurastudenten und Studierende an den Polizeihochschulen unbedingt in Erwägung ziehen sollten!
Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Karpenstein/Mayer, EMRK, Kommentar, 2012, 733 Seiten, geb., € 102,-, Verlag C. H. Beck, ISBN 978-3-406-60812-4

Der kompakte Kommentar ist in der bewährten „Gelben Reihe“ von Beck erschienen. Er kommentiert die „Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ sowie die Vorschriften der Zusatzprotokolle (Stand: 14. Protokoll). Über die wachsende Bedeutung der EMRK auf europäischer und nationaler Ebene muss man nicht mehr diskutieren. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs beeinflussen die Anwendung sowohl des einfachen als auch des Verfassungsrechts der Vertragsstaaten. Für Deutschland seien beispielhaft der Fall Gaefgen (Folterverbot gem. Art. 3 EMRK) und die (zahlreichen) Auseinandersetzungen um die Grenzen der Pressefreiheit in Abwägung mit den Persönlichkeitsrechten genannt. Speziell Caroline v. Hannover hat sich auf diesem Feld um die Rechtsfortbildung Verdienste erworben. Aufbau und innere Struktur des Kommentars sind überzeugend. Auf den Normtext folgen zunächst eine

Übersicht – mit Bezugnahmen auf die Randnummern der Kommentierung – und eine Zusammenstellung einschlägiger Literatur. Klugerweise haben die Autoren auch die englischen und französischen Übersetzungen beigelegt.

Die sich anschließenden Kommentierungen geben regelmäßig einen Überblick über Bedeutung und Standort der Norm, insbesondere im innerstaatlichen Bereich und erläutern sodann den Schutzbereich des Rechts in sachlicher und persönlicher Hinsicht. Zahlreiche Hinweise auf Rechtsprechung und Literatur runden die Kommentierung ab. Für künftige Auflagen wäre zu überlegen, die Zitate in Fußnoten unterzubringen. In der Sache gibt es – soweit haben Stichproben ergeben – kaum etwas zu bemängeln. Die Sprache ist erfreulich klar, die Aussagen sind abgewogen und verschaffen auch dem „eiligen“ Leser schnell einen Einblick in die Materie.

Fazit: Ein gelungener „Neuer“ in der Gelben Reihe, dem weitere Auflagen gewiss sind.
Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Luber, Schelter, Deutsches Sozialrecht, Textsammlung, 285. Ergänzungslieferung, Stand 1. Februar 2012, € 168,00, Verlag R. S. Schulz, Starnberg

Bruns, Nachbarrechtsgesetz Baden-Württemberg, Kommentar, 2. Auflage 2012, 347 Seiten, kart., € 35,00, Verlag C. H. Beck, ISBN 978-3-406-63141-2

Das Nachbarrecht ist naturgemäß – nicht zuletzt aus sozialpsychologischen Gründen – höchst streitanfällig. Es gebiert zahlreiche Streitigkeiten, die vor sog. Schiedspersonen oder letztlich vor dem (Amts-)Richter ausgetragen werden. Das vorliegende Werk aus der Feder des Rechtsanwalts Bruns ist zweigeteilt. Mehr als 60 Seiten entfallen auf eine gründliche Einführung in die Strukturen und Grundlagen des (Landes-)Nachbarrecht. In ihr werden insbesondere die Verbindungen zum BGB (s. z. B. die §§ 906, 1004 BGB) erläutert. Eine Reihe von Seiten ist den – vor allem für Anwälte sehr bedeutsamen – Fragen der Rechtsverfolgung/Durchsetzung von Ansprüchen gewidmet. Im Anschluss daran folgt die ausführliche Erläuterung zu den Vorschriften des Nachbarrechtsgesetzes. Rechtsprechung und Literatur sind nunmehr bis Herbst 2011 eingearbeitet.

Fazit: Eine sehr gelungene Kommentierung, die der angesprochene Personenkreis – insbesondere Rechtsanwälte, Verwaltungsbeamte, Richter, Studierende – mit Gewinn zu Rate ziehen kann.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, 920 Seiten, geb., 75,00 €, Verlag C. H. Beck, ISBN 978-3-406-62917-4

Der Klappentext bezeichnet den vorliegenden Kommentar als „führendes Standardwerk“. Derlei verlagseigenes Lob wird oft als unangemessen empfunden. Im Falle des „Driehaus“ trifft die Werbung indessen ins Schwarze. Der Autor – ehemaliger Richter am Bundesverwaltungsgericht – ist kraft beruflicher Befassung ein profunder Kenner der Materie, der das Gebiet des Erschließungs- und Ausbaubeitragsrechts maßgebend geprägt hat. Er hat ein umfassendes Handbuch geschaffen, das jedem der beruflich – sei es als Verwaltungsbeamter, Richter oder Anwalt – mit den nicht einfachen Regelungen zu tun hat, eine ausgezeichnete Hilfestellung bietet. Der überwiegende Teil des Werkes (rd. 70 %) ist dem Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht des Baugesetzbuches (§§ 127 ff. BauGB) gewidmet. Der restliche Teil entfällt auf das Ausbaubeitragsrecht nach den Kommunalabgabengesetzen (KAG). Besonders in diesem Teil ist jeder Autor mit einer großen Herausforderung konfrontiert. Er muss einerseits die Grundlinien des kommunalen Abgabenrechts herausarbeiten, andererseits in dem gebotenen Umfang auf landesrechtliche Spezifika eingehen. Dieser Balanceakt ist im „Driehaus“ vorzüglich gegliedert. Beispielhaft sei hier auf die Ausführungen zum nordrhein-westfälischen Anlagebegriff in § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NRW hingewiesen (§ 31 Rn. 19 ff.). Darüber hinaus werden wichtige Leitentscheidungen der Oberverwaltungsgerichte referiert und, soweit aus Sicht des Autors erforderlich, kritisch bewertet. Dankenswerterweise werden jeweils landesrechtliche Parallelvorschriften angeführt, so dass jeder Leser in „seinem“ KAG nachschlagen kann. Im Anhang des Buches befindet sich zudem ein Abdruck der relevanten erschließungsrechtlichen und ausbaurechtlichen Bestimmungen.

Fazit: Das Handbuch wird auch in der aktuellen Auflage seinen Spitzenplatz in der Literatur zum Erschließungs- und Beitragsrecht behaupten.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

Klomfaß, Kommunales Kassenwesen, 1. Aufl. 2011, 156 Seiten, kartoniert, 19,90 €, Verlag Reckinger, ISBN 978-3-7922-0096-4

Die Publikation schließt eine Lücke in den Veröffentlichungen zur kommunalen Finanzwirtschaft. Auch wenn das Kassenrecht üblicherweise ein Schattendasein hinter dem kommunalen Haushaltsrecht fristet, muss sich doch im Regelfall jeder Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung mit dieser Rechtsmaterie befassen. Auf Grundlage des rheinland-pfälzischen Landesrechts gelingt es dem Autor, zentrale Themen des Kassenwesens übersichtlich darzustellen und mit vielen Praxis- und Fallbeispielen zu verdeutlichen. Gleichzeitig kann die Lektüre dank der Hinweise auf die Regelungen in anderen Bundesländern auch über Rheinland-Pfalz hinaus Praktikern Unterstützung bieten.

Dipl. Verwaltungsbetriebswirt (FH) und Diplomburist Ralf Klomfaß hat seine Erfahrungen aus der Praxis bei der Landeshauptstadt Mainz und Lehre am dortigen Kommunalen Studieninstitut und der Kommunalakademie Rheinland-Pfalz gekonnt zusammengeführt. Die Gliederung des Buches orientiert sich am Stoffplan für die Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten und umfasst daher alle wesentlichen Inhalte des Kassenwesens, u.a. Kassenorganisation, Anordnungswesen, Zahlungsverkehr. Die Themen Vollstreckung und Insolvenzrecht werden dabei nicht außer Acht gelassen, wie auch Abschlüsse und Kassenprüfungen. Ebenso werden die Änderungen im Wege der doppelten Haushaltsreform behandelt. Dabei bleibt die Übersichtlichkeit jederzeit gewahrt.

Fazit: Der Band richtet sich gleichermaßen an Auszubildende und Praktiker und kann für beide Zielgruppen als gelungen angesehen werden. Einerseits als Lehrbuch, andererseits als Nachschlagewerk dürfte sich die Veröffentlichung daher schnell etablieren. Inhaltsverzeichnis und eine Leseprobe können unter www.reckinger.de eingesehen werden.

Rouven L. Schnurpfeil

Herausgeber:

Staatssekretär Dr. *Hans Bernhard Beus*
Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. *Peter Eichhorn*
Präsident der SRH Hochschule Berlin und Ehrenpräsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M.

Ltd. Kreisrechtsdirektorin *Patricia Florack*
Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln

Dr. *Holger Franke*
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow

Verwaltungsdirektor *Ernst Halle*
Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm

Verwaltungsdirektor Dr. *Wolfgang Harmgardt*
Fachbereichsleiter Allgemeine Innere Verwaltung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl

Ltd. Regierungsdirektor *Johannes Heinrichs*
Leiter des Instituts für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Hilden

Prof. Dr. *Ulrike Hermann*
Fachhochschule Osnabrück, Studiengangsbeauftragte BA-Studiengang „Öffentl. Verwaltung“

Dr. *Marita Heydecke*
Leiterin des Fachbereichs Weiterbildung bei der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg

Prof. Dr. *Michael Jesser*
Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Braunschweig

Bürgermeister der Stadt Darmstadt a.D. *Horst Knechtel*
Schulleiter und Verbandsgeschäftsführer des Hessischen Verwaltungsschulverbandes, Darmstadt

Prof. Dr. *Michael Koop*
Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover

Ltd. Direktor a. D. *Klaus-Jochen Lehmann*
Vorstandsvorsitzender der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Westfalen-Mitte

Prof. Dr. *Rainer O. Neugebauer*
Gründungsdekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt

Udo Post
Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Oldenburg

Studienleiterin *Gabriele Reichel*
Leiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Staatssekretärin *Cornelia Rogall-Grothe*
Bundesministerium des Innern, Berlin
Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik

Prof. Dr. *Utz Schliesky*
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Dr. *Ludger Schrappner*
Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen

Ltd. Verbandsverwaltungsleiter *Jörg Siekmeier*
Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Regierungsdirektor *Reiner Stein*
Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Güstrow

Prof. Dr. *Udo Steiner*
Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Ltd. Regierungsdirektorin *Christiane Wallnig*
Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder

Prof. *Holger Weidemann*
ist auf der Leitungsebene des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung tätig, Hannover

Direktor *Klaus Weisbrod*
Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, Mayen

Senatsrat *Ralf Uwe Wenzel*
Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen