
Datum: 16.11.2012
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 26. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 26 K 6860/11
ECLI: ECLI:DE:VGD:2012:1116.26K6860.11.00

Schlagworte: Freiwillige Feuerwehr dienstliche Anordnung Weisung Folgepflicht Kontaktverbot

Normen: FSHG § 12

Leitsätze:

Zum Rechtscharakter und zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit eines vom Leiter der Feuerwehr gegenüber einem Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr ausgesprochenen Verbotes keinen Kontakt zu bestimmten Kameraden aufzunehmen.

Tenor:

Soweit die Klägerin ihre Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.

Die Klage im übrigen wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand:

1

2

Die Klägerin ist Mitglied bei der Freiwilligen Feuerwehr (FF) der Beklagten und gehört seit einigen Jahren dem Umweltschutzzug an.

Nachdem es im November 2010 zu Mißstimmigkeiten zwischen der Klägerin und einer Kameradin und einem Kamerad aus dem Umweltschutzzug gekommen war, bestimmte der Leiter der Feuerwehr der Beklagten, Branddirektor C, mündlich gegenüber der Klägerin, dass diese keinen Kontakt zum Kameraden G aufnehmen dürfe. 3

Mit Schreiben vom 14. Februar 2011 leitete die Klägerin dem Kameraden G und ihrer Kameradin X die Abschrift/Kopie einer von ihr gegen den Kameraden G mit Schreiben vom 24. Januar 2011 erhobenen Dienstaufsichtsbeschwerde zu. 4

Daraufhin wandte sich der Leiter der Feuerwehr mit Schreiben vom 22. Februar 2011 an die Klägerin, wies auf das von ihm ausgesprochene Kontaktverbot hin und forderte sie unter Bezugnahme auf zuvor geäußerte Bitten um klärende Gespräche dazu auf, bis zum 11. März 2011 ein persönliches Gespräch mit dem Leiter der FF zu führen. Zugleich forderte er die Klägerin "letztmalig" auf, Frau X und Herrn G nicht mehr zu kontaktieren. 5

Ein am 6. April 2011 geplantes Gespräch zwischen der Klägerin, Herrn G und der Gleichstellungsbeauftragten der Stadt X1, Frau C1, sagte die Klägerin mit email vom 25. März 2011 ab und bat um Verschiebung um eine Woche. Mit Schreiben vom 12. April 2011 schlug der Leiter der FF Wuppertal, Brandamtmann I, einen Termin am Dienstag, den 3. Mai 2011 vor. Mit Schreiben vom 28. April 2011 teilte die Klägerin Herrn I mit, dass sie an einem Termin an einem Dienstag um 17.00 Uhr nicht teilnehmen könne und werde. Zugleich forderte sie Herrn I auf, ihr bis zum 6. Mai 2011 eine Kopie einer Stellungnahme von Herrn G zur Dienstaufsichtsbeschwerde zuzuleiten. Sollte diese Frist fruchtlos verstreichen, werde die Sache Weiterungen erfahren, wobei sie auch in Erwägung ziehe, die Überlassung gerichtlich durchzusetzen. 6

Mit Schreiben vom 5. Mai 2011 teilte der Leiter der Feuerwehr Wuppertal, Branddirektor C, der Klägerin mit, dass er die Erläuterung der Absage des Gesprächs nicht nachvollziehen könne und er deshalb zu dem Schluss komme, dass die Klägerin zu einem klärenden und lösungsorientierten Gespräch nicht bereit sei. Die mehrmals festgelegte Anordnung, dass die Klägerin keinen Kontakt zu dem Kameraden G aufnehmen dürfe, bleibe ausdrücklich aufrecht erhalten. Ferner werde angeordnet, dass die Klägerin auch zu der Kameradin X keinen Kontakt aufnehmen dürfe. Auch die beiden vorgenannten Personen seien aufgefordert worden, zu der Klägerin keinen Kontakt mehr aufzunehmen. 7

Mit Schreiben vom 23. Mai 2011 gab die Klägerin eine Gegendarstellung ab und forderte Herrn C auf, eine beigefügte vorgefertigte Unterlassungserklärung bis zum 31. Mai 2011 unterschrieben an sie zurückzusenden. Außerdem forderte sie Herrn C auf, im Rahmen des Schadensersatzes nach §§ 823, Abs. 1, 839 Abs. 1 BGB die Kosten ihrer anwaltlichen Tätigkeit in dieser Sache zu erstatten, die sie auf 490,28 Euro bezifferte. 8

Mit weiterem Schreiben vom 31. Mai 2011 erhob die Klägerin Widerspruch gegen die dienstliche Anordnung vom 5. Mai 2011. 9

Am 17. Juni 2011 beantragte die Klägerin bei der erkennenden Kammer den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die dienstliche Anordnung vom 5. Mai 2011 für unzulässig zu erklären. Durch Beschluss vom 8. Juli 2011 – 26 L 958/11 – lehnte die Kammer den Antrag mangels Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes ab. Die hiergegen gerichtete Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 10

(OVG NRW) durch Beschluss vom 30. März 2012 – 8 B 900/11 – zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Durch das angeordnete Kontaktverbot werde die Möglichkeit der Klägerin, sich zu verteidigen und eine Gegendarstellung abzugeben, nicht eingeschränkt. Dass sich das angegriffene Verbot als "Berufsverbot" auswirken könne, sei nicht ersichtlich. Es sei aus objektiver Sicht auch nicht geeignet, sie in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen oder sie in der Ehre zu kränken. Vielmehr diene es alleine dazu, eine Störung des Dienstbetriebes zu verhindern. Eine Schuldzuweisung sei mit der Anordnung nicht verbunden worden. Das ergebe sich bereits aus dem Umstand, dass auch den Kameraden G und der Kameradin X aufgegeben worden ist, keinen Kontakt zur Klägerin aufzunehmen.

Die Klägerin hat am 14. November 2011 Klage erhoben, mit der sie ursprünglich neben der Aufhebung der Anordnung vom 5. Mai 2011 auch die Zahlung von 490,28 Euro erstrebt hat. 11

Sie trägt vor: Die Anordnung sei unverhältnismäßig, weil sie weder befristet worden sei, noch zwischen der dienstlichen Tätigkeit und dem Privatleben differenziert worden sei. Der Leiter der Feuerwehr sei nicht berechtigt, den privaten Umgang zwischen Personen außerhalb des Dienstes zu regeln. Es fehle ein Anlass bzw. dringendes Bedürfnis für die Anordnung. Eine Störung des Dienstbetriebes durch Kontaktaufnahme zu Frau X und Herrn G sei nicht eingetreten. Differenzen seien außerhalb des Dienstes ausgetragen worden. 12

Mit einem am Terminstag vor Eröffnung der mündlichen Verhandlung überreichten Schriftsatz vom 15. November 2012 hat die Klägerin den Einzelrichter wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt. Durch den noch am gleichen Tag bekannt gegebenen Beschluss vom 16. November 2012 hat die Kammer, deren Mitglieder in der konkreten, mit dem Ablehnungsgesuch befassten Besetzung von der Klägerin ebenfalls zuvor wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt worden sind, das Ablehnungsgesuch zurückgewiesen. Zuvor hatte die Klägerin auch die mit der Entscheidung über das Ablehnungsgesuch befassten Richter wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt. Dieses Ablehnungsgesuch hat die Kammer durch Beschluss vom 16. November 2012 als unzulässig zurückgewiesen. Die Klägerin hat mit einem zur Akte gereichten Schriftsatz vom 16. November 2012 ein weiteres Ablehnungsgesuch gegenüber dem Einzelrichter gestellt. 13

In der mündlichen Verhandlung vom heutigen Tag hat die Klägerin ihre Zahlungsklage zurückgenommen. 14

Die Klägerin beantragt nunmehr noch, 15

die mit Schreiben vom 05. Mai 2011 ausgesprochene dienstliche Anordnung der Beklagten für unzulässig zu erklären. 16

Die Beklagte beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Sie wendet ein: Die beanstandete Anordnung, die gegenüber der Klägerin als Feuerwehrfrau und nicht als Privatperson ergangen sei, sei nicht als Lösung oder gar Dauerlösung gedacht. Die gesprächsweise Klärung und Suche nach einer Lösung des Konflikts wäre der angemessene Weg zur Klärung und Bereinigung der Situation. Hieran sei der Klägerin offenbar nicht gelegen. Die Klägerin habe bislang alle zu diesem Zweck vereinbarten Termine abgesagt. Zum Schutz des ungestörten Dienstes im Löschzug V, dem Herr G und Frau X angehörten, sei es aus Sicht der Leitung der Feuerwehr wichtig, den unmittelbaren Kontakt 19

zwischen diesen Mitgliedern des Löschzuges und der Klägerin zunächst zu unterbinden, um durch Moderation des Leiters der freiwilligen Feuerwehr und ggf. eine weitere neutrale Person von beiden Seiten akzeptierte Regeln für den weiteren Umgang miteinander zu erarbeiten und eine Grundlage für das weitere kameradschaftliche Miteinander zu legen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Gerichtsakte 26 L 958/11 und den der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten (vereinnahmt im Verfahren 26 K 4610/12) ergänzend Bezug genommen. 20

Entscheidungsgründe: 21

Der gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 VwGO zuständige Einzelrichter ist nicht gehindert, über die vorliegende Klage entscheiden, obwohl die Klägerin ihn in zum wiederholten Male wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt hat. Dieser - nach Zurückweisung des ersten Ablehnungsgesuchs gestellte - zweite Befangenheitsantrag ist nämlich rechtsmissbräuchlich und daher unzulässig. Ein derartiger Antrag hindert den abgelehnten Richter nicht daran, in der Sache zu entscheiden. Ein offenkundiger Missbrauch des Ablehnungsrechts ist dann gegeben, wenn das Vorbringen von vornherein ersichtlich ungeeignet ist, die Besorgnis der Befangenheit zu rechtfertigen, 22

vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.02.1998 - 2 B 68/97 – Juris und Urteil vom 05.12.1975 - VI C 129/74 - BVerwGE 50, 36; OVG NRW, Beschluss vom 06.07.1994 - 22 E 584/94 -. 23

Die Klägerin rügt mit dem 2. Befangenheitsantrag im Wesentlichen, dass der Einzelrichter sich im Verlauf des Verfahrens 26 K 4829/11 nicht (hinreichend) mit dem von ihr gerügten Verstoß der Beklagten gegen die Fürsorgepflicht auseinandergesetzt habe. Dass die Besorgnis der Befangenheit sich hieraus nicht herleiten lässt, hat die Kammer bereits in dem das 1. Ablehnungsgesuch zurückweisenden Beschluss dargelegt. Das Richterablehnungsverfahren dient nicht dazu, die Beteiligten gegen materiell- oder verfahrensrechtliche Rechtsauffassungen des gesetzlichen Richters zu schützen. Es liegt auf der Hand, dass ein Ablehnungsgesuch nicht dazu benutzt werden darf, die Zusammensetzung des Gerichts in einer Weise zu beeinflussen, die die Durchsetzungschance für die von der Klägerin als zutreffend erachtete Rechtsauffassung erhöhen soll, 24

BVerwG, Beschluss vom 21.03.2000 - 7 B 36/00 - Juris. 25

Soweit die Klägerin ihre Klage zurückgenommen hat, ist das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen. 26

Die Klage im Übrigen ist unzulässig. 27

Die Klägerin kann ihre Rechte nicht im Wege der Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO verfolgen, weil die Anordnung ihres Vorgesetzten keinen Verwaltungsakt darstellt, der gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO der gerichtlichen Aufhebung unterliegt. Die Anordnung ist nicht auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet, wie dies die Begriffsbestimmung gemäß § 35 Satz 1 VwVfG als Merkmal eines Verwaltungsaktes verlangt. Eine solche Außenwirkung fehlt bei Maßnahmen gegenüber Beamten – auch Ehrenbeamten -, die nach ihrem objektiven Sinngehalt auf organisationsinterne Wirkung abzielen, weil sie dazu bestimmt sind, den Beamten nicht als Träger subjektiver Rechte, sondern als Amtswalter und Glied der Verwaltung anzusprechen. Hierzu gehören Maßnahmen, die bestimmen, auf welche Art und Weise der Beamte seinen dienstlichen Verrichtungen nachzukommen hat. 28

Eine Anordnung mit der Zielrichtung, die Modalitäten der Dienstausübung festzulegen, stellt nicht deshalb einen Verwaltungsakt dar, weil sie sich auf die subjektive Rechtsstellung des Beamten auswirkt,

BVerwG, Urteile vom 22.05.1980 - BVerwG 2 C 30.78 - BVerwGE 60, 144 und vom 15.02.1989 - 6 A 2.87 - BVerwGE 81, 258. 29

Führt die Anordnung zu einer Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Beamten (insbes. seiner Grundrechte), so kann dieser seine Rechte im Wege der Feststellungsklage (mit dem Ziel festzustellen, dass die Anordnung rechtswidrig ist und den Beamten / die Beamtin in eigenen Rechten verletzt) gemäß § 43 Abs. 1 VwGO oder der allgemeinen Leistungsklage (mit dem Ziel, den Dienstherrn zur Rücknahme der dienstlichen Anordnung zu verurteilen) geltend machen. 30

BVerwG, Urteil vom 02.03.2006 – 2 C 3/05 - BVerwGE 125, 85. 31

In Betracht zu ziehen ist bei dienstlichen Weisungen im Beamtenrecht auch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage, mittels der die dienstliche Anordnung für unzulässig erklärt wird, 32

Grupp, Zur allgemeinen Gestaltungs- oder Leistungsklage im Verwaltungsprozeßrecht, in: Verfahrensrecht am Ausgang des 20. Jahrhunderts, Festschrift für Gerhard Lüke zum 70. Geburtstag, 1997, S. 207 – 223, <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek>. 33

In jedem Falle aber erfordert die Zulässigkeit einer solchen Klage, ob Feststellungs-, Leistungs- oder Gestaltungs- oder Leistungsklage, dass über die innerdienstliche Wirkung hinaus ein Eingriff in die subjektiven Rechte des Beamten vorliegt. 34

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 02.11.2011 - 6 CE 11.1342 – Juris. 35

Daran fehlt es vorliegend: 36

Der Dienstherr bzw. der Dienstvorgesetzte, hier also der Leiter der Feuerwehr (§ 12 Abs. 1 S. 1, 2. Halbs. FSHG), ist befugt, dienstliche Anordnungen (Weisungen) zur Konkretisierung der Dienstleistungspflicht zu treffen, die von den angewiesenen Beamtinnen und Beamten auszuführen sind. Die Folgepflicht besteht grundsätzlich und stets, ausgenommen von Fällen offenkundiger und schwerwiegender Rechtswidrigkeit, grundsätzlich auch bei rechtswidrigen Anordnungen und sogar bei verfassungswidrigen Weisungen, 37

vgl. BVerwG vom 13.12.2000 - 1 D 34/98 - BayVBI 2001, 503. 38

Innerdienstliche Anordnungen des Dienstherrn sind im Verwaltungsrechtsweg anfechtbar nur dann, wenn sich ihre potentiellen Wirkungen nicht auf die Stellung des Beamten als Amtsträger beschränken, sondern sich - über die Konkretisierung der Gehorsamspflicht hinaus - auch auf dessen Stellung als eine dem Dienstherrn mit selbständigen Rechten gegenüberstehende Rechtspersönlichkeit erstrecken. 39

BVerwG, Urteil vom 20.03.1962 - II C 6.60 – BVerwGE 14, 84. 40

Die Generalklauseln der das verwaltungsgerichtliche Verfahren regelnden Gesetze dienen dem Schutz der Rechte des der öffentlichen Gewalt unterworfenen Staatsbürgers. Soweit der Staatsbürger aber selbst in den die öffentliche Gewalt ausübenden Staatsorganismus eingegliedert ist - wie hier die Klägerin als Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr - sind Maßnahmen, die an ihn nur in dieser Stellung und nicht als Träger eigener Rechte gerichtet 41

sind, verwaltungsinterne Vorgänge gegen welche die Verwaltungsgerichte nicht angerufen werden können. Dies gilt insbesondere für - interne - Anordnungen gegenüber einem einzelnen Beamten als Glied der Verwaltung, die lediglich seine Amtsführung lenken und denen er sich durch den freiwilligen Eintritt in ein öffentliches Dienstverhältnis unterstellt hat.

BVerwG, Urteil vom 20.03.1962 - II C 6.60 – BVerwGE 14, 84.

42

Hier liegt erkennbar eine rein innerdienstliche Anordnung vor, die der gerichtlichen Überprüfung entzogen ist. Wie die Beklagte schriftsätzlich, aber auch in der mündlichen Verhandlung noch einmal eingehend klargestellt hat, geht es ihr darum, Kontakt zwischen der Klägerin und Herrn G bzw. Frau X zu unterbinden, der entweder im Dienst stattfindet oder aber – außerhalb der konkreten Dienstzeit – dienstlich veranlasst ist oder dienstliche Belange zum Gegenstand hat. Ersichtlich geht es der Beklagte nicht darum, private Kontaktaufnahmen – sei es durch Telefonanrufe, per email oder auf dem Postweg - zu verbieten. Sie hat ihre Anordnung ausdrücklich als "dienstliche" Anordnung bezeichnet. Damit ist klar, dass diese nicht in das Privatleben der Klägerin hineinreichen soll.

43

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Regelung als gemischte dienstlich-persönliche Anordnung einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der Klägerin enthält, der durch den angestrebten Zweck der Aufgabenerfüllung legitimiert sein und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung gerecht werden müsste, und der gerichtlich – wenngleich nur begrenzt -nachprüfbar wäre,

44

vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 10.01.1991 - 2 BvR 550/90 - NJW 1991, 1477; BVerwG, Urteil vom 15.01.1999 2 C 11/98 - NJW 1999, 1985; BVerwG, Urteil vom 2.3.2006 a.a.O., m.w.N..

45

Dass das angeordnete "Kontaktverbot" aus objektiver Sicht nicht geeignet ist, die Klägerin in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen oder sie in ihrer Ehre zu kränken und sie auch nicht in ihrer beruflichen Tätigkeit als Rechtsanwältin beschränkt oder beeinträchtigt, hat das OVG NRW in seinem Beschluss vom 30. März 2012 – 8 B 900/11 – bereits ausgeführt.

46

Die dienstliche Anordnung wird auch nicht dadurch zu einer gemischt persönlich-dienstlichen Anordnung, dass eine zufällige Begegnung der Klägerin mit Herrn G oder Frau X, z.B. bei einer öffentlichen Veranstaltung, einer privaten Feier oder einer privaten Verrichtung (Einkauf) nicht ausgeschlossen werden kann. Ersichtlich sind derartige zufällige Begegnungen von dem Verbot, "Kontakt aufzunehmen" nicht erfasst. Es versteht sich aber auch von selbst, dass anlässlich einer solchen Begegnung dienstliche Belange, also die Freiwillige Feuerwehr betreffende Angelegenheiten, von den Betroffenen nicht thematisiert werden sollen.

47

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

48

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

49