

Titel:

Schadensersatz wegen verspäteter Beförderung

Normenkette:

GG Art. 33 Abs. 2

Leitsätze:

1. Ein Beamter kann von seinem Dienstherrn Ersatz des ihm durch Nichtbeförderung entstandenen Schadens verlangen, wenn der Dienstherr durch die Nichtbeförderung seine Fürsorgepflicht gegenüber dem Beamten schuldhaft verletzt hat. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Beamter hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Beförderung. Eine Ausnahme ist für den Fall zu machen, dass eine freie und besetzbare Beförderungsstelle vorhanden ist, die der Dienstherr im Zeitpunkt der Entscheidung über den Beförderungsantrag tatsächlich besetzen will und bei der er seine Beurteilungermächtigung sowie sein Ermessen dahin ausgeübt hat, dass er jenen Beamten für den am besten Geeigneten hält (ebenso BVerwG BeckRS 9998, 45609). (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Beamter hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass der Dienstherr sich bei dem Besoldungs- bzw. Haushaltsgesetzgeber für die Herbeiführung einer Besoldungsverbesserung oder die Schaffung einer Beförderungsmöglichkeit einsetzt. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Schadensersatz wegen verspäteter Beförderung, Keine Pflichtverletzung, Kein Anspruch auf Beförderung, Kein Verschulden, Fürsorgepflicht, Stellenplan, Beförderungsrichtlinien

Fundstelle:

BeckRS 2020, 1703

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

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

Tatbestand

1

Die am ... September 1955 geborene Klägerin macht mit ihrer Klage einen Schadensersatzanspruch wegen unterbliebener bzw. zu spät erfolgter Beförderung geltend.

2

Die Klägerin steht als Institutsrektorin (Besoldungsgruppe A 15) in Diensten des Beklagten; sie ist am Staatsinstitut ... tätig. Dorthin wurde die Klägerin mit Wirkung zum ... September 2006 versetzt; zuvor war sie als Beratungsrektorin für Förderschulen tätig. Mit Wirkung zum ... September 2007 wurde die Klägerin in ein Amt der Besoldungsgruppe A 14 mit Amtszulage (A 14 + Z) befördert. Für den Zeitraum ... Juni 2013 bis ... Mai 2017 erhielt die Klägerin am ... Juli 2017 eine dienstliche Beurteilung mit einem Gesamturteil von 15 Punkten.

3

Seit dem Jahr 2014 hat die Klägerin mehrmals, zuletzt mit Schreiben vom ... September 2016, beantragt, in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 befördert zu werden. Dies wurde von Seiten des Bayerischen Staatsministeriums für ... (Staatsministerium) mit Schreiben vom ... Mai 2014 und ... März 2016 abgelehnt, da nach den maßgeblichen Richtlinien für die Beförderung der staatlichen Lehrkräfte am Staatsinstitut ... und an der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung (ALP) vom 1. Juli 2007 (Beförderungsrichtlinien) eine Beförderung in A 15 nicht vorgesehen sei. Bis zu einer Neufassung der

Richtlinien blieben diese Grundlage für alle aktuellen Entscheidungen. Des Weiteren sei eine A15 - Stelle im Stellenplan nicht verfügbar und die Tätigkeit einer Institutsrektorin ohne Leitungsfunktion sei nicht mit der eines ersten Sonderschulkonrektors an einem Sonderpädagogischen Förderzentrum vergleichbar.

4

Mit Schreiben vom ... Oktober 2016 sowie vom ... Dezember 2016 bat die Klägerin das Staatsministerium darum, die Absage in einem rechtsmittelfähigen Bescheid zu erteilen. Einen solchen erhielt sie jedoch nicht.

5

Mit Schriftsatz vom 1. Februar 2017 erhob die Klägerin beim Verwaltungsgericht München Klage mit dem Antrag, den Beklagten zu verpflichten, den Antrag der Klägerin auf Beförderung nach A 15 vom ... September 2016 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu verbescheiden (M 5 K 17.422).

6

Mit Wirkung zum 1. August 2017 traten die neuen Beförderungsrichtlinien in Kraft, in denen nun die Beförderung zum Institutsrektor der Besoldungsgruppe A 15 drei Jahre nach der Ernennung in ein Amt der Besoldungsgruppe A 14 + AZ vorgesehen war. Mit Wirkung zum ... August 2017 wurde die Klägerin schließlich in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 befördert. Daraufhin wurde das Verfahren M 5 K 17.422 mit Beschluss vom 24. November 2017 eingestellt, nachdem übereinstimmende Erklärungen abgegeben wurden, dass die Hauptsache erledigt sei.

7

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2017 machte die Prozessbevollmächtigte der Klägerin gegenüber dem Beklagten Schadensersatz wegen verspäteter Beförderung für den Zeitraum ... Juni 2014 bis ... Juli 2017 geltend.

8

Mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2017, eingegangen bei Gericht am 4. Dezember 2017, hat die Klägerin Klage erhoben und beantragt,

9

den Beklagten zu verpflichten, die Klägerin dienst-, besoldungs- und versorgungsrechtlich so zu stellen, als ob sie zum ... Juni 2014 in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 befördert worden wäre.

10

Im Haushaltsplan 2015/2016 hätten für das ... 29 A 15 - Stellen zur Verfügung gestanden. Dieselbe Stellenanzahl sei auch 2014 vorhanden gewesen. Ein Besetzungswille des Beklagten sei zu unterstellen, weil mit der Beförderung der Klägerin keine Änderung ihrer Tätigkeit verbunden sei. Die Beförderungsrichtlinien vom 1. Juli 2007 seien rechtswidrig und daher nicht anwendbar. Dies sei dem Beklagten bereits seit dem Jahr 2013 bekannt gewesen. Die Klägerin habe die Voraussetzungen für eine Beförderung nach den Richtlinien für die Beförderung von Lehrkräften an Volksschulen, Förderschulen und Schulen für Kranke vom 18. März 2011 analog bzw. nach der Neufassung der Beförderungsrichtlinien zum 1. August 2017 erfüllt. Eine Beförderung hätte spätestens zum ... Juni 2014 erfolgen müssen.

11

Mit Schriftsatz vom 4. Januar 2018 hat der Beklagte die Behördenakten vorgelegt und beantragt,

12

die Klage abzuweisen.

13

Ein Beamter habe keinen Anspruch auf Beförderung gegen den Dienstherrn. Es sei zu keinem Zeitpunkt schuldhaft die Novellierung der für das Staatsinstitut geltenden Beförderungsrichtlinien verzögert worden. Die Anpassung der Beförderungsrichtlinien sei konsequent verfolgt worden. Aus der Hebung bzw. Bereitstellung von Planstellen sei kein unmittelbarer Besetzungswille des Dienstherrn erkennbar. Aufgrund der Komplexität der Angelegenheit hätten sich die Erstellung der aktualisierten Beförderungsrichtlinien sowie die Bereitstellung der Beförderungsstellen bis in das Jahr 2017 hingezogen.

14

Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegten Behördenakten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung am 21. Januar 2020 verwiesen.

Entscheidungsgründe

15

1. Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch gegen den Beklagten, dienst-, besoldungs- und versorgungsrechtlich so gestellt zu werden, als wenn sie zum ... Juni 2014 in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 befördert worden wäre.

16

Das Rechtsinstitut des beamtenrechtlichen Schadensersatzanspruchs ist in der Rechtsprechung seit langem anerkannt (vgl. BVerwG, U.v. 24.8.1961 - 2 C 165.59 - BVerwGE 13, 17; U.v. 19.3.2015 - 2 C 12.14 - BVerwGE 151, 333 Rn. 9; U.v. 20.10.2016 - 2 C 30.15). Es findet seinen Rechtsgrund im Beamtenverhältnis und begründet einen unmittelbar gegen den Dienstherrn gerichteten Ersatzanspruch für Schäden, die aus einer Verletzung der aus dem Beamtenverhältnis folgenden Pflichten entstehen. Als im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis wurzelndes und insofern „quasi-vertragliches“ Institut gewährleistet der beamtenrechtliche Schadensersatzanspruch Sekundärrechtsschutz für Pflichtverletzungen aus dem Beamtenverhältnis, wie dies § 280 Abs. 1 BGB für vertragliche Schuldverhältnisse vorsieht (vgl. zur Bezugnahme auf Grundsätze der positiven Vertragsverletzung im Arbeitsrecht BVerfG, B.v. 13.1.2010 - 2 BvR 811/09 - BayVBI 2010, 303 Rn. 9; zum Ganzen: BVerwG, U.v. 15.6.2018 - 2 C 19/17, BVerwGE 162, 253-266, Rn. 9). Der beamtenrechtliche Schadensersatzanspruch war ursprünglich auf Verletzungen der Fürsorgepflicht bezogen. Er ist in der Rechtsprechung aber nachfolgend auch auf andere Pflichtverletzungen ausgedehnt worden, insbesondere auf die Verletzung der Auswahlgrundsätze aus Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) (BVerwG, U.v. 25.8.1988 - 2 C 51.86, BVerwGE 80, 123; U.v. 19.3.2015 - 2 C 12.14, BVerwGE 151, 333 Rn. 10). Ein Beamter kann von seinem Dienstherrn Ersatz des ihm durch eine Nichtbeförderung entstandenen Schadens verlangen, wenn der Dienstherr durch die Nichtbeförderung seine Fürsorgepflicht gegenüber dem Beamten schuldhaft verletzt hat.

17

Ein Beamter hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Beförderung. Für die Besetzung von Beförderungsposten ist das in Art. 33 Abs. 2 GG verbindlich und vorbehaltlos normierte Leistungsprinzip maßgeblich. Der Dienstherr ist bei der Anwendung des ihm im Rahmen des Leistungsgrundsatzes eingeräumten Beurteilungsspielraums allerdings verpflichtet, neben dem Interesse an der bestmöglichen Besetzung einer Beförderungsstelle auch dem Interesse des Beamten an einem angemessenen beruflichen Aufstieg Rechnung zu tragen. Ein Beamter kann daher beanspruchen, dass über seine Bewerbung ohne Rechtsfehler vorrangig aufgrund leistungsbezogener Kriterien entschieden und von praktizierten, das Ermessen bindenden Richtlinien nicht zu seinem Nachteil grundlos abgewichen wird (BayVGH, B.v. 29.4.2015 - 3 ZB 12.1801 - juris Rn. 6). Ein Anspruch des Beamten auf Beförderung kann in dem eng begrenzten Ausnahmefall bestehen, dass eine freie und besetzbare Beförderungsstelle vorhanden ist, die der Dienstherr im Zeitpunkt der Entscheidung über den Beförderungsantrag tatsächlich besetzen will und bei der er seine Beurteilungsermächtigung sowie sein Ermessen dahin ausgeübt hat, dass er jenen Beamten für den am besten Geeigneten hält (vgl. BVerwG, U.v. 24.1.1985 - 2 C 39.82; B. v. 15.7.1994 - 2 B 134.93 - jeweils juris).

18

a) Vorliegend fehlt es an einer Pflichtverletzung, denn die Klägerin hätte nicht bereits zum ... Juni 2014 in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 befördert werden müssen.

19

Die für die Beförderung der staatlichen Lehrkräfte am ... und ... bis 31. Juli 2017 geltenden Beförderungsrichtlinien sahen für die an das ... oder ... versetzten Lehrkräfte mit der Befähigung für das Lehramt für Realschulen und Förderschulen in der ersten Beförderungsstufe die Beförderung zum Institutsrektor/in in der Besoldungsgruppe A 14 und in der zweiten Beförderungsstufe die Beförderung zum Institutsrektor/in der Besoldungsgruppe A 14 + Z vor. Eine Beförderung in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 war danach nicht vorgesehen.

20

Diese Beförderungsrichtlinien stehen der im Rahmen der Dienstrechtsreform erfolgten gesetzlichen Regelung nicht entgegen und waren daher bis zu ihrem Außerkrafttreten weiterhin anwendbar. Vor der im Jahr 2011 erfolgten Dienstrechtsreform herrschte ein Gleichlauf der Beförderungsmöglichkeiten von Institutsrektoren, Realschulkonrektoren und Sonderschulkonrektoren dergestalt, dass diese in der ersten Beförderungsstufe nach A 14 und in der zweiten Beförderungsstufe nach A 14 + Z befördert werden konnten. Im Rahmen der Dienstrechtsreform wurde die Besoldung der Realschulkonrektoren und Sonderschulkonrektoren in der ersten Beförderungsstufe nach A 14 + Z und in der zweiten Beförderungsstufe nach A 15 angehoben. Für Institutsrektoren erfolgte diese Anhebung jedoch nicht. Obwohl das Abrücken des Gesetzgebers von dem Gleichlauf der Beförderungen von Institutsrektoren, Realschulkonrektoren und Sonderschulkonrektoren vor dem Hintergrund des Austausches dieser Beamten zwischen den Schulen und dem ... misslich ist, lässt sich daraus kein Anspruch der Klägerin auf eine Beförderung in ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 herleiten.

21

b) Auch eine freie und besetzbare Beförderungsstelle war zum maßgeblichen Zeitpunkt der geltend gemachten Beförderung nicht vorhanden. Die Klägerin hatte sich weder auf einen nach der Besoldungsgruppe A 15 bewerteten Dienstposten beworben, noch erlaubte der der Klägerin übertragene Dienstposten einer Institutsrektorin am ... nach der damaligen Stellenbewertung eine solche Beförderung.

22

Bis Ende 2016 gab es nach Angaben des Staatsministeriums keine freie A 15 - Stelle im Stellenplan des ... Die für den Vollzug der überarbeiteten Richtlinie notwendigen Planstellen hätten erst noch im Stellenplan gehoben werden müssen. Ein Einbringen der Hebungen in den Nachtragshaushalt 2016 sei nicht möglich gewesen, da der Stellenplan in Nachtragshaushalten grundsätzlich nicht geöffnet werde, insbesondere nicht für Stellenhebungen. Haushaltsrechtlich habe damit erst zum 1. November 2016 wieder die Möglichkeit bestanden, Hebungen zu erhalten (vgl. Art. 6 i des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2015 und 2016/Haushaltsgesetz 2015/2016). Die Stellenhebungen im Haushalt seien dann auch zum 1. November 2016 erfolgt.

23

Auch einen Anspruch auf Schaffung bzw. Bereitstellung einer in A 15 bewerteten Planstelle hat die Klägerin nicht.

24

Ein Beamter hat grundsätzlich - auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht - keinen Anspruch darauf, dass der Dienstherr sich bei dem Besoldungsgesetzgeber bzw. Haushaltsgesetzgeber für die Herbeiführung einer Besoldungsverbesserung oder die Schaffung einer Beförderungsmöglichkeit einsetzt (BVerwG, U.v. 24.1.1985 - 2 C 39/82 - juris Rn. 15). Zwar kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausnahmsweise bei langjähriger Übertragung eines höherwertigen Dienstpostens unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber dem Beamten als Inhalt der Fürsorgepflicht auch eine Verpflichtung des Dienstherrn in Betracht kommen, auf eine Beförderungsmöglichkeit durch Bereitstellung einer höherwertigen Planstelle hinzuwirken (BVerwG, B.v. 24.9.2008 - 2 B 117/07 - juris Rn. 11; BVerwG, B.v. 23.10.2008 - 2 B 114/07 - juris Rn. 15). Diese Voraussetzungen lagen jedoch im Fall der Klägerin unstreitig nicht vor.

25

Auch aus dem Umstand, dass die Klägerin in der letzten periodischen Beurteilung für den Zeitraum ... Juni 2013 bis ... Mai 2017 ein Gesamturteil von 15 Punkten erzielte, erwächst keine Verpflichtung des Beklagten, einen Beförderungsdienstposten der Besoldungsgruppe A 15 zur Dienststelle der Klägerin zu verlegen, wenn hierfür in organisatorischer Sicht kein Bedarf besteht (BayVGH, B.v. 21.12.2010 - 3 ZB 08.1300 - juris, Rn. 8).

26

Auch einen Anspruch auf die Bewertung ihres Dienstpostens mit A 15 hat die Klägerin nicht. Nach ständiger Rechtsprechung hat ein Beamter keinen Anspruch auf eine bestimmte Bewertung oder Zuordnung seines Dienstpostens. Die rechtliche Bewertung von Dienstposten, d.h. ihre Zuordnung zu statusrechtlichen Ämtern einer bestimmten Besoldungsgruppe, erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Besoldungs- und Haushaltsrechts durch den Dienstherrn gemäß dessen organisatorischer Gestaltungsfreiheit. Sofern keine konkreten rechtlichen Vorschriften für die Zuordnung eines Dienstpostens

bestehen, gibt es als Maßstab nur den allgemeinen Grundsatz der sachgerechten Bewertung nach Art. 19 Abs. 1 Bayerisches Besoldungsgesetz (BayBesG). Insoweit bleibt die erforderliche Konkretisierung dem Haushaltsrecht und erst in dessen Rahmen der organisatorischen Gestaltung des Dienstherrn als Verwaltung überlassen. Weder die Fürsorgepflicht noch der Gleichheitsgrundsatz geben dem Beamten einen Anspruch auf eine bestimmte Bewertung. Mit der Regelung der personellen Ausstattung einer Stelle, auch in besoldungsrechtlicher Hinsicht, entscheidet der Dienstherr mittelbar auch darüber, in welcher Weise die der Stelle zugewiesenen Aufgaben wahrgenommen werden. Diese Entscheidung, einschließlich einer möglichen Abwägung der Prioritäten im Verhältnis zu anderen Aufgaben, dient allein dem öffentlichen, nicht auch dem beruflichen Interesse des mit der Wahrnehmung der Aufgaben betreuten Beamten. Sie erfolgt damit auch nicht in Wahrnehmung der dem Beamten gegenüber obliegenden Fürsorgepflicht (vgl. insgesamt BVerwG, U.v. 28.11.1991 - 2 C 7/89 - juris Rn. 19; Sächs. OVG, B.v. 23.11.2009 - 2 A 644/08 - juris Rn. 7; OVG Saarland, B.v. 29.5.2013 - 1 B 413/13 - NVwZ-RR 2013, 975 - juris Rn. 24; Hess. VGH, B.v. 12.12.2003 - 1 TG 2749/03 - ZBR 2005, 96 - juris).

27

Etwas anderes kann nur gelten, wenn sich die Dienstpostenbewertung gezielt als Missbrauch der organisatorischen Gestaltungsfreiheit zum Nachteil eines Beamten darstellt (BayVGH, B.v. 7.2.2014 - 3 CE 13.2374 - juris, Rn. 24). Anhaltspunkte, dass sich die Dienstpostenbewertung gezielt gegen die Klägerin richten könnte, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

28

c) Obgleich schon keine Pflichtverletzung des Beklagten vorliegt, fehlt es in jeglicher Hinsicht auch an einem Verschulden des Beklagten.

29

Für die Haftung des Dienstherrn auf Schadensersatz wegen Verletzung von Pflichten aus dem Beamtenverhältnis gilt der allgemeine Verschuldensmaßstab des bürgerlichen Rechts (BVerwG, U.v. 17.8.2005 - 2 C 37.04 - BVerwGE 124, 99 m.w.N.). Zu vertreten hat der Dienstherr danach Vorsatz und Fahrlässigkeit. Fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt (§ 276 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch/BGB). Von den für die Auswahlentscheidung verantwortlichen Beamten muss verlangt werden, dass sie die Sach- und Rechtslage unter Heranziehung aller ihnen zu Gebote stehenden Hilfsmittel gewissenhaft prüfen und sich aufgrund vernünftiger Überlegungen eine Rechtsauffassung bilden. Dazu gehören auch die Auswertung der Rechtsprechung und ggf. die ernsthafte Auseinandersetzung mit der Frage, ob in Aussicht genommene Personalentscheidungen am Maßstab der relevanten Rechtsnormen Bestand haben können (BVerwG, U.v. 26.1.2012 - 2 A 7.09 - BVerwGE 141, 361 Rn. 39).

30

Dem Beklagten war bekannt, dass die Beförderungsmöglichkeiten von Institutsrektoren, Realschulkonrektoren und Sonderschulkonrektoren nach der Dienstrechtsreform nicht mehr gleich liefen. Daher bemühte sich der Beklagte, diesen Gleichklang wiederherzustellen, indem er die Überarbeitung der Beförderungsrichtlinien vom 1. Juli 2007 anstrebte. Zwar nahm die Umsetzung einen erheblichen Zeitraum in Anspruch, eine schuldhafte Verzögerung der Überarbeitung der Beförderungsrichtlinien kann jedoch nicht festgestellt werden. Das Staatsministerium begründete die lange Dauer damit, dass das ... und das ... eine schulartübergreifende Personalausstattung aufwiesen, was mit Blick auf die unterschiedlichen Qualifikationen insbesondere bei den Lehrämtern der verschiedenen Schularten die Fassung von personalbezogenen Richtlinien besonders anspruchsvoll und komplex gestaltet habe. Des Weiteren hätten die Beförderungsregelungen vor dem Hintergrund der gebotenen Fluktuation am ... und einer adäquaten Wiederverwendung im Schuldienst mit den Interessen aller Schularten abgestimmt werden müssen. Daher seien Abstimmungen mit allen Schulabteilungen des Staatsministeriums notwendig gewesen. Da die Richtlinien auch für das ... gelten sollten, habe die Situation am ... mit der am ... abgeglichen werden müssen. Des Weiteren hätten schwierige und zeitintensive Abstimmungen mit dem Örtlichen Personalrat des ... stattgefunden. Schließlich habe der Landespersonalausschuss rechtliche Bedenken hinsichtlich einzelner Sprungbeförderungen geäußert, sodass der gesamte Planungsprozesses erneut habe durchlaufen werden müssen. Es sei daher stets und ohne schuldhaftes Zögern das Ziel verfolgt worden, interessengerechte und rechtmäßige Beförderungsrichtlinien für das ... zu erlassen.

Diese Argumentation ist nachvollziehbar und schließt jedenfalls ein schuldhaftes Handeln durch den Dienstherrn aus.

2. Die Klägerin hat als unterlegene Beteiligte nach § 154 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) die Kosten des Verfahrens zu tragen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).