

Titel:

Neufestsetzung von Versorgungsbezügen unter Berücksichtigung von Vordienstzeiten vor dem Eintritt in den Vorbereitungsdienst

Normenketten:

BayBeamtVG Art. 18 S. 1 Nr. 1, Nr. 2

VwGO § 101

LbV § 1 Abs. 1, § 34 Abs. 2

LbV aF § 17 Abs. 1 S. 4

Leitsatz:

Wurde jemand in den Vorbereitungsdienst nur deshalb aufgenommen, weil er aufgrund ihres vorangegangenen privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses über bestimmte Vorerfahrungen im öffentlichen Dienst verfügte, können Fähigkeiten und Erfahrungen, die in einem dem Vorbereitungsdienst vorangegangenen privatrechtlichen Arbeitsverhältnis erworben worden sind, ausnahmsweise für die Anrechnung gemäß Art. 18 Satz 1 BayBeamtVG anerkannt werden. (Rn. 15 – 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

ruhegehaltstfähige Vordienstzeit, Angestelltentätigkeit innerer zeitlicher und funktioneller Zusammenhang, Ausnahme von Höchstaltersgrenze, Vordienstzeit, Widerruf, Ausnahmegenehmigung, Bewerber, Besoldungsgruppe A, Ernennung zur Beamtin auf Probe, Oberinspektor, Vorbereitungsdienst, Höchstaltersgrenze, Versorgungsbezüge

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 28.05.2015 – 12 K 14.4853

Fundstelle:

BeckRS 2020, 20677

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 28. Mai 2015 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte wird unter Abänderung des Bescheides des Landesamtes für Finanzen vom 12. Juni 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 19. September 2014 verpflichtet, die Versorgungsbezüge der Klägerin unter Berücksichtigung der von ihr im Zeitraum vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999 im Angestelltenverhältnis beim Landratsamt M* ... geleisteten Zeiten neu festzusetzen.

III. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

IV. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die mit Ablauf des 31. Mai 2014 in den Ruhestand versetzte (§ 26 BeamtStG i.V.m. Art. 66 BayBeamtVG) Klägerin (Technische Amtfrau, Besoldungsgruppe A 11) begehrt die Neufestsetzung ihrer Versorgungsbezüge unter Berücksichtigung ihrer beim Landratsamt ausgeübten hauptberuflichen Tätigkeit als Umweltingenieurin vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999. Diese Tätigkeit übte sie unmittelbar vor Beginn ihres Vorbereitungsdienstes für den gehobenen bautechnischen und umweltfachlichen Verwaltungsdienst mit dem fachlichen Schwerpunkt „Technischer Umweltschutz“ aus (1.1.2000 bis 31.3.2001; Beamtenverhältnis auf Widerruf). Da die Klägerin zu Beginn des Vorbereitungsdienstes die damals noch geltende Höchstaltersgrenze für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst einer Laufbahn

des gehobenen technischen Dienstes (§ 34 Abs. 1 Nr. 1 LbV i.d.F. v. 4.3.1996 - GVBI S. 99; im Folgenden: a.F.) bereits überschritten hatte, erteilte die oberste Dienstbehörde der Klägerin eine Ausnahmegenehmigung von der Höchstaltersgrenze (§ 17 Abs. 1 Satz 4 LbV a.F.).

2

Ihre Verpflichtungsklage hat das Verwaltungsgericht aus im Wesentlichen folgenden Gründen abgewiesen:

3

Ausgehend von Art. 18 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 BayBeamtVG habe die streitgegenständliche Tätigkeit der Klägerin nicht zu ihrer späteren Ernennung zur Technischen Oberinspektorin im Beamtenverhältnis auf Probe zum 1. April 2001 geführt. Zwischen der Angestelltentätigkeit und der Ernennung habe kein funktioneller Zusammenhang bestanden, weil die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe nicht wesentlich auf den Fähigkeiten und Kenntnissen beruht habe, die sie während ihrer vordienstlichen Tätigkeit, sondern vielmehr während ihres Vorbereitungsdienstes (vom 1.1.2000 bis 31.3.2001) erworben und durch die Laufbahnprüfung nachgewiesen habe (vgl. Nr. 18.1.7.2 Satz 2 BayVV-Versorgung). Die Vordiensttätigkeit sei gemäß § 34 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 LbV a.F. auch keine Bedingung für den Eintritt in den Vorbereitungsdienst gewesen. Zwar sei der Klägerin infolge ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten, die sie während ihrer Vordiensttätigkeit erworben habe, eine Ausnahme von der Höchstaltersgrenze erteilt worden. Jedoch genüge es gerade nicht, eine reine Kausalitätskette zwischen der Vordiensttätigkeit und der Ernennung zur Beamtin auf Probe herzustellen; hinzukommen müsse, dass die in der Vordienstzeit erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten von wesentlicher Bedeutung für die Ernennung des Betroffenen zum Beamten auf Probe gewesen seien, woran es hier wegen des maßgeblichen Vorbereitungsdienstes fehle. Die andernfalls vorliegende Besserstellung der Klägerin gegenüber Bewerbern mit vergleichbarer Vordienstzeit, die die zulässige Höchstaltersgrenze nicht überschritten hätten, würde zu einem von Art. 18 Satz 1 BayBeamtVG nicht gewollten Wertungswiderspruch führen.

4

Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Berufung der Klägerin mit der Begründung, die Vordienstzeit sei Bedingung für den Eintritt in den Vorbereitungsdienst gewesen. Dass alle sieben Teilnehmer des von der Klägerin absolvierten Vorbereitungsdienstes bereits als Angestellte in den Fachbereichen verschiedener öffentlicher Verwaltungen tätig gewesen seien, zeige, dass die Zulassung zum Vorbereitungsdienst für die Laufbahn des gehobenen bautechnischen/umweltfachlichen Verwaltungsdienstes in erster Linie solchen Arbeitnehmern vorbehalten gewesen sei. Allein wegen ihres während ihrer Tätigkeit beim Landratsamt erworbenen umfangreichen Fachwissens sei der Klägerin eine Ausnahme von der laufbahnrechtlichen Höchstaltersgrenze genehmigt worden. Die Klägerin sei auch nicht gegenüber anderen Bewerbern bessergestellt, die die Höchstaltersgrenze noch nicht vollendet hätten, weil letztere naturgemäß die Möglichkeit hätten, aufgrund einer längeren im Beamtenverhältnis zurückzulegenden Dienstzeit eine entsprechend höhere Versorgung zu erzielen. Art. 18 Satz 1 BayBeamtVG habe gerade den Zweck, einen erst im vorgerückten Lebensalter in das Beamtenverhältnis übernommenen Beamten eine Versorgung zu ermöglichen, die er erhalten hätte, wenn er während dieser Zeit sich bereits im Beamtenverhältnis befunden hätte.

5

Die Klägerin beantragt,

6

unter Aufhebung des angefochtenen Urteils vom 28. Mai 2015 den Bescheid des Beklagten vom 12. Juni 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 19. September 2014 abzuändern und den Beklagten zu verpflichten, die Versorgungsbezüge der Klägerin unter zusätzlicher Berücksichtigung der von ihr im Zeitraum vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999 im Angestelltenverhältnis beim Landratsamt geleisteten Zeiten neu festzusetzen.

7

Der Beklagte beantragt,

8

die Berufung zurückzuweisen.

9

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die beigezogenen Behörden- und Personalakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

10

1. Die zulässige Berufung der Klägerin, über die der Senat im Einverständnis der Beteiligten (Schriftsätze vom 28.9.2019 und 2.11.2019) ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 125 Abs. 1 i.V.m. § 101 Abs. 2 VwGO), ist begründet.

11

Der Bescheid des Landesamts für Finanzen vom 12. Juni 2014 über die Festsetzung der Höhe der Versorgungsbezüge der Klägerin in Gestalt des Widerspruchbescheides vom 19. September 2014 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Sie hat einen Anspruch auf Neufestsetzung ihrer Versorgungsbezüge unter zusätzlicher Berücksichtigung der von ihr im Zeitraum vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999 im Angestelltenverhältnis beim Landratsamt M. geleisteten Zeiten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO).

12

Nach Art. 18 Satz 1 BayBeamtVG sollen die nachfolgend unter Nr. 1 und 2 aufgeführten Zeiten als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden, in denen ein Beamter oder eine Beamtin vor der Berufung in das Beamtenverhältnis im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn ohne von dem Beamten oder der Beamtin zu vertretende Unterbrechung tätig war, sofern diese Tätigkeit zur Ernennung geführt hat.

13

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass unter Ernennung im Sinne des Art. 18 Satz 1 BayBeamtVG die Ernennung unter Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Probe (nicht in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf) zu verstehen ist und eine Tätigkeit nur dann (kausal) „zur Ernennung geführt hat“, wenn zwischen der als ruhegehaltfähig anzuerkennenden Vordienstzeit und der späteren Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe ein innerer zeitlicher und funktioneller Zusammenhang besteht (vgl. BVerwG, B.v. 5.12.2011 - 2 B 103.11 - juris Rn. 8 f. zum nahezu wortgleichen § 10 Satz 1 BeamtVG; U.v. 19.2.1998 - 2 C 12.97 - juris Rn. 12, 20 m.w.N.; vgl. Nr. 18.1.7 Satz 1 BayVV-Versorgung). Letzterer liegt vor, wenn der Beamte durch die vorherige Tätigkeit Fähigkeiten und Erfahrungen erworben hat, die wesentlicher Grund - aber nicht notwendigerweise der ausschlaggebende Grund - für die Ernennung war. Dies ist dann der Fall, wenn die Tätigkeit die spätere Dienstausbildung als Beamter entweder ermöglicht oder doch erleichtert und verbessert hat (vgl. BVerwG, B.v. 5.12.2011 a.a.O. Rn. 8; BayVGH, B.v. 14.9.2017 - 3 ZB 16.987 - juris Rn. 5; B.v. 28.1.2015 - 3 ZB 13.1714 - juris Rn. 9).

14

Legt man diesen Maßstab zugrunde, besteht zwischen der als ruhegehaltfähig anzuerkennenden Vordienstzeit der Klägerin vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999 und ihrer späteren Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe ein innerer zeitlicher und funktioneller Zusammenhang.

15

Steht die Zulassung zum beamtenrechtlichen Vorbereitungsdienst allen Bewerbern offen, die die sonstigen Voraussetzungen dafür erfüllen, so kann zwar im allgemeinen davon ausgegangen werden, dass für die der Ableistung des Vorbereitungsdienstes folgende Anstellung eines Beamten im funktionellen Sinn die während des Vorbereitungsdienstes erworbenen und durch die Anstellungsprüfung nachgewiesenen Fähigkeiten und Kenntnisse allein ausreichend und ausschlaggebend sind. Fähigkeiten und Erfahrungen, die in einem dem Vorbereitungsdienst vorangegangenen privatrechtlichen Arbeitsverhältnis erworben worden sind, treten demgegenüber regelmäßig zurück und haben für die spätere Beamtenernennung nicht mehr die für die Anrechnung gemäß Art. 18 Satz 1 BayBeamtVG erforderliche Bedeutung (vgl. bereits BayVGH, U.v. 6.11.1991 - 3 B 91.1375 - UA S. 4 f. - nicht veröffentlicht; B.v. 11.5.1998 - 3 ZB 98.642 - juris Rn. 19; Kazmaier in Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht, Art. 18 BayBeamtVG Rn. 39; Nr. 18.1.7.2 Satz 2 BayVV-Versorgung).

16

Dies ist jedoch anders zu bewerten, wenn - wie hier - die Zulassung zum Vorbereitungsdienst in erster Linie Angestellten oder Arbeitern vorbehalten war oder nur wegen einer solchen Tätigkeit erfolgte (BayVG, U.v. 6.11.1991 a.a.O. UA S. 5; B.v. 11.5.1998 a.a.O. Rn. 19). Denn die Klägerin wurde in den Vorbereitungsdienst nur deshalb aufgenommen, weil sie aufgrund ihres vorangegangenen privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses über bestimmte Vorerfahrungen im öffentlichen Dienst verfügte.

17

Zwar teilte die Regierung von Oberbayern (Schr. v. 13.6.2018) mit, dass es keine (formelle) Verwaltungspraxis gegeben habe, die Zulassung zum Vorbereitungsdienst für den gehobenen Dienst in erster Linie Angestellten vorzubehalten, die bei einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn im Bereich des technischen Immissionsschutzes tätig waren. Denn es würden auch Anwärter/innen ohne vorherige Beschäftigung zum Vorbereitungsdienst zugelassen, wenn sie sich im Auswahlverfahren als fachlich und persönlich beste Bewerber durchsetzen würden. Dass sich Anwärter ohne Vordienstzeiten auch tatsächlich gegen Anwärter mit Vordienstzeiten - wenn auch im Einzelfall - hätten durchsetzen können, wurde jedoch weder dargelegt noch konnten hierfür aus den Behördenakten Anhaltspunkte oder hinreichend belastbare Nachweise entnommen werden. Vielmehr bestätigte die Regierung von Oberbayern das Vorliegen einer (zumindest faktischen) Verwaltungspraxis der wohl nahezu ausschließlichen Zulassung in den Vorbereitungsdienst von zuvor in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im bau- oder umwelttechnischen Fachbereich, angestellten Beschäftigten, indem es ausführt, dass sich in den Auswahlverfahren für die Anwärterstellen häufig Bewerber/innen durchsetzen würden, die zuvor bereits an einem Amt im Bereich des technischen Immissionsschutzes tätig gewesen seien. Sie könnten in den Vorstellungsgesprächen durch besonders gutes fachliches Wissen punkten. Entsprechend waren sämtliche sieben Teilnehmer des Prüfungsjahrgangs der Klägerin zuvor als Angestellte bei einem Landratsamt oder beim Landesamt für Umwelt tätig. Dies deutet jedenfalls darauf hin, dass die Zulassung zum Vorbereitungsdienst für die Laufbahn des gehobenen bautechnischen/umweltfachlichen Verwaltungsdienstes in erster Linie Arbeitnehmern vorbehalten war, die in diesem Bereich bereits tätig waren. Unterstrichen wird dies durch die Einlassung der Regierung von Oberbayern (Schr. v. 13.6.2018), sie bilde im Bereich des gehobenen bautechnischen und umweltfachlichen Verwaltungsdienstes mit dem fachlichen Schwerpunkt „Technischer Umweltschutz“ bedarfsgerecht aus; Anwärter/innen ersetzen in der Regel eine/n in den Ruhestand oder zu einer anderen Behörde versetzten Beamtin/Beamten. Bei im Durchschnitt zwei zugewiesenen Planstellen pro Landratsamt sei der Dienstherr darauf angewiesen, dass die Anwärter/innen den Vorbereitungsdienst erfolgreich abschließen und danach am Amt im Beamtenverhältnis auf Probe eingesetzt werden könnten. Auch diese (informellen) Zulassungskriterien sprechen dafür, dass die Zulassung zum Vorbereitungsdienst für den gehobenen Dienst vornehmlich den Angestellten vorbehalten war, die an einem Amt im Bereich des technischen Immissionsschutzes tätig waren und sich an diesen Stellen bereits umfangreiche Expertise, Sachkompetenz und Detailkenntnisse aneignen konnten. So verhielt es sich jedenfalls bei der Klägerin, die „in den dreieinhalb Jahren ihrer Tätigkeit beim Landratsamt M., unter erheblichem persönlichen Einsatz, umfangreiches Fachwissen erworben [hat] und ... nunmehr auch im Bereich der genehmigungsbedürftigen Anlagen eingesetzt werden [könnte]“ (Schr. des Landratsamts M. v. 24.4.1999). Im konkreten Fall hatte das Landratsamt die Befürchtung, dass dieses Fachwissen verlorengehe. Es sah die Möglichkeit einer unmittelbaren und uneingeschränkten Wiederaufnahme der Sachbearbeitung durch die Klägerin als großen Vorteil an, weil sie die zu erledigenden Aufgaben und die Besonderheiten im Landkreis M. bestens kenne und sich nicht erst auf die Situation im Landkreis einstellen müsse (Schr. v. 24.4.1999). Entsprechend hatte die Beamtin am Landratsamt vor und nach dem Vorbereitungsdienst die identischen Dienstaufgaben als Umweltschutzingenieurin inne. Nach Auffassung des Landratsamtes (Schr. v. 25.6.2018) sollte die Klägerin zum Vorbereitungsdienst für den gehobenen bautechnischen und umweltfachlichen Verwaltungsdienst zugelassen werden, „um eine langfristige Mitarbeiterbindung und eine Aufrechterhaltung der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten“. Diese Handlungsmotivation unterstreicht die wesentliche Bedeutung der durch die Klägerin im Rahmen ihrer Vordienstzeit erworbenen Fähigkeiten und Erfahrungen für ihre spätere Ernennung. Ihre angeeigneten Fachkompetenzen erleichterten und verbesserten nicht nur ihre spätere Dienstausbildung als Beamtin, sondern ermöglichten diese erst. Der insoweit vorliegende innere funktionelle Zusammenhang beschränkt sich damit nicht nur - wie das Erstgericht meint - auf eine reine Kausalitätskette, die allein für eine Anerkennung nach § 18 Satz 1 BayBeamtVG nicht ausreichen würde.

18

Hinzu kommt, dass speziell für die Klägerin ihre vorherige Tätigkeit als Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung, hier als Umweltschutzingenieurin, auch gesetzlich nach § 2 Abs. 1 der Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen bautechnischen und umweltfachlichen Verwaltungsdienst in Bayern (ZAPO/gtD) in der Fassung vom 25. Oktober 1993 (GVBl. 815; a.F.) notwendig war, um den Vorbereitungsdienst zu absolvieren. Denn nach Nummer 2 dieser Vorschrift in Verbindung mit § 34 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 LbV a.F. kann in den Vorbereitungsdienst für den gehobenen bautechnischen und umweltfachlichen Verwaltungsdienst nur eingestellt werden, wer das 32. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Die Ausnahme von der laufbahnrechtlichen Höchstaltersgrenze gemäß § 17 Abs. 1 Satz 4 LbV a.F. wurde aber allein deshalb genehmigt, weil sich die Klägerin im Rahmen ihrer Tätigkeit beim Landratsamt umfangreiches Fachwissen angeeignet habe, welches dem Landratsamt erhalten bleiben sollte (s.o.). Dem steht die bloße Vermutung („Wir gehen davon aus“) der Regierung von Oberbayern (Schr. v. 13.6.2018), der Klägerin sei eine Ausnahme von der Höchstaltersgrenze genehmigt worden, um die leistungsstärkste und geeignetste Bewerberin aus dem Auswahlverfahren für den Vorbereitungsdienst einstellen zu können, nicht entgegen. Vielmehr steht diese Begründung - wie die Regierung von Oberbayern selbst einräumt („[Bewerber, die zuvor bereits in einem Amt im Bereich des technischen Immissionsschutzes tätig waren,] können in den Vorstellungsgesprächen durch besonders gutes fachliches Wissen punkten“) - in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Vordiensttätigkeit. Damit war der in der Vordienstzeit verbundene Erfahrungsgewinn für die Klägerin nicht nur nutzbringend, sondern bewirkte es letztlich erst, dass die Klägerin in das Beamtenverhältnis auf Probe eingestellt wurde.

19

Damit war die Vortätigkeit gewissermaßen eine Bedingung für den Eintritt in den Vorbereitungsdienst, der ihr nur deshalb offenstand, weil sie als Angestellte über bestimmte Vorerfahrungen verfügte (vgl. HessVGH, U.v. 6.11.1996 - 1 UE 327/95 - juris Rn. 23; OVG NW, U.v. 9.5.2011 - 1 A 88/08 - juris Rn. 44; VGH BW, U.v. 28.1.2008 - 4 S 444/06 - juris Rn. 27.).

20

Eine Ungleichbehandlung (Besserstellung) der Klägerin gegenüber Bewerbern mit vergleichbarer Vordienstzeit, die die zulässige Höchstaltersgrenze noch nicht vollendet haben, liegt nicht vor. Dabei kann offenbleiben, inwieweit es sich insoweit im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG um gleich zu behandelnde Gruppen handelt. Denn unabhängig davon, ob ein Beamter die zulässige Höchstaltersgrenze vollendet oder nicht vollendet hat, hätte ein Bewerber mit vergleichbarer Vordienstzeit unter den vergleichbaren - einen besonderen Ausnahmefall rechtfertigenden - Umständen schon wegen der hier vollzogenen (faktischen) Verwaltungspraxis ebenfalls einen Anspruch auf ruhegehaltsfähige Berücksichtigung seiner entsprechend geleisteten Vordienstzeiten.

21

Aus den vorgenannten Gründen ergibt sich schließlich, dass die beim Landratsamt ausgeübte hauptberufliche Tätigkeit der Klägerin als Umweltingenieurin vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999 auch förderlich für ihre Fachlaufbahn im Sinne des § 18 Satz 1 Nr. 2 BayBeamtVG gewesen ist. Bedenken gegen die Förderlichkeit der zur Ernennung führenden Tätigkeit sind nicht ersichtlich und vom Beklagten auch nicht angeführt worden.

22

Vor diesem Hintergrund hat die Klägerin einen Anspruch auf Neufestsetzung ihrer Versorgungsbezüge unter zusätzlicher Berücksichtigung der von ihr im Zeitraum vom 1. Oktober 1995 bis 31. Dezember 1999 im Angestelltenverhältnis beim Landratsamt M* ... geleisteten Zeiten.

23

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.

24

3. Die Revision war mangels Vorliegens der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2, § 191 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 127 BRRG nicht zuzulassen.