

Titel:

Schadensersatz wegen verspäteter Beförderung

Normenkette:

GG Art. 33 Abs. 2, Abs. 5

BBG § 22 Abs. 3

VwGO § 124 Abs. 2

Leitsätze:

1. Es steht im organisatorischen Ermessen des Dienstherrn, ob er - zunächst - lediglich ein Auswahlverfahren hinsichtlich der Besetzung eines bestimmten Dienstpostens durchführen will, ohne gleichzeitig eine Entscheidung über die Vergabe des Beförderungsamtes und damit über eine Beförderung zu treffen. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Antrag auf Zulassung der Berufung kann nur auf entscheidungserhebliche Verfahrensmängel gestützt werden. Dabei ist auf den materiell-rechtlichen Standpunkt des Verwaltungsgerichts abzustellen, mag dieser sachlich richtig oder falsch sein. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bundesbeamtenrecht, Schadensersatz wegen verspäteter Beförderung bzw. Nichtbeförderung, Stellenbewirtschaftung in Form der sog. haushaltsrechtlichen „Topfwirtschaft“, Dienstpostenbesetzungsverfahren, Auseinanderfallen von Statusamt und Funktionsamt, Kein Anspruch auf Beförderung, Verbot der Sprungbeförderung, Verfahrensmangel, rechtliches Gehör, Fürsorgepflicht

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 09.03.2021 – W 1 K 20.1986

Fundstelle:

BeckRS 2021, 41435

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 9. März 2021 - W 1 K 20.1986 - wird abgelehnt.

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

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 34.387,14 € festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist, liegen nicht vor oder wurden nicht hinreichend dargelegt (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2

1. Bis zu seiner Beförderung zum Regierungsamtsrat (BesGr. A 12) im November 2020 stand der Kläger als Regierungsamtmann (BesGr. A 11) im Dienst der Beklagten. Seine Bewerbung auf den bei der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) des Bundes ausgeschriebenen, in BesGr. A 13 gereihten Dienstposten als Sachgebietsleiter*in des Dienstleistungsbereichs 1 (Verwaltung) am Dienstort A. führte erst nach erfolgreich durchgeführtem Verfahren nach § 123 VwGO gegen die Auswahlentscheidung der Beklagten vom 28. Februar 2020 zugunsten einer Konkurrentin zum Erfolg. Zum 1. Oktober 2020 wurde dem Kläger der begehrte Dienstposten auf Dauer übertragen, den er bereits seit April 2019 kommissarisch besetzt hatte. Mit Urkunde vom 20. November 2020 wurde der Kläger zum

Regierungsrat (BesGr. A 12) ernannt; die Einweisung in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 12 erfolgte rückwirkend mit Wirkung vom 1. Oktober 2020 (§ 49 Abs. 2 Satz 2 BHO).

3

Am 7. Dezember 2020 ließ der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht erheben und beantragen, die Beklagte zu verurteilen, ihn beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlich so zu stellen, als wenn er zum 1. März 2020 in ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 13, hilfsweise zum 1. März 2020 in ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 12 und zum 1. März 2022 in ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 13 befördert worden wäre.

4

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 9. März 2021 mit der Begründung abgewiesen, für den geltend gemachten Schadensersatzanspruch fehle es an der erforderlichen Anspruchsgrundlage. Auf die Verletzung seines Bewerbungsverfahrensanspruchs (Art. 33 Abs. 2 GG), die es mit Beschluss vom 5. Mai 2020 (Az. W 1 E 20.491) im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Auswahlentscheidung im Verfahren um die Vergabe des mit Besoldungsgruppe A 13 bewerteten Dienstpostens als Sachbereichsleiter festgestellt habe, könne der Kläger seinen Schadensersatzanspruch nicht stützen. Wegen der rechtlich nicht zu beanstandenden Trennung der Auswahlverfahren bezüglich der Besetzung des Dienstpostens einerseits und der Beförderung andererseits sei die Rechtsverletzung in ersterem Auswahlverfahren nicht kausal für die Nichtbeförderung zum 1. März 2020. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung habe ein Beamter grundsätzlich keinen Anspruch auf Beförderung. Ein manipulativ verzögertes oder verschlepptes Verfahren hinsichtlich der - tatsächlich zum 20. November 2020 erfolgten - Beförderung des Klägers nach A 12 sei nicht ansatzweise erkennbar. Eine unmittelbare Beförderung des Klägers nach A 13 zum 1. März 2020 sei unter keinem Gesichtspunkt in Betracht gekommen. Diese sei für den im März 2020 noch in der Besoldungsgruppe A 11 befindlichen Kläger schon wegen des in § 22 Abs. 3 BBG normierten grundsätzlichen Verbots der sog. Sprungbeförderung ausgeschlossen gewesen.

5

2. Die mit dem Zulassungsantrag gegen das erstinstanzliche Urteil vorgebrachten Einwendungen bleiben ohne Erfolg und bedürfen keiner weiteren Prüfung oder Aufklärung in einem Berufungsverfahren.

6

a) An der Richtigkeit des angegriffenen Urteils bestehen keine ernstlichen Zweifel im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würde (vgl. BVerfG, B.v. 23.6.2000 - 1 BvR 830/00 - NVwZ 2000, 1163/1164; B.v. 26.3.2007 - 1 BvR 2228/02 - BayVBI 2007, 624). Das ist nicht der Fall.

7

Als Rechtsgrundlage für das vom Kläger geltend gemachte Begehren kommt allein der beamtenrechtliche Schadensersatzanspruch in Frage. Dieser 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 (BVerwG, U.v. 19.3.2015 - 2 C 12.14 - juris Rn. 9; BayVGh, B.v. 7.6.2019 - 6 ZB 18.2341 - juris Rn. 8). Ein Beamter kann danach von seinem Dienstherrn Ersatz des ihm durch eine Nichtbeförderung entstandenen Schadens verlangen, wenn der Dienstherr bei der Vergabe eines Beförderungsamtes den aus Art. 33 Abs. 2 GG folgenden Anspruch des Beamten auf leistungsgerechte Einbeziehung in die Bewerberauswahl schuldhaft verletzt hat, dem Beamten das Amt ohne diesen Rechtsverstoß voraussichtlich übertragen worden wäre und dieser es nicht schuldhaft unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden (ständige Rechtsprechung, BVerwG, U.v. 15.6.2018 - 2 C 19.17 - juris Rn. 11; U.v. 19.3.2015 - 2 C 12.14 - juris Rn. 12; U.v. 26.1.2012 - 2 A 7.09 - juris Rn. 15; BayVGh, B.v. 6.8.2019 - 6 ZB 19.584 - juris Rn. 9; B.v. 7.6.2019 - 6 ZB 18.2341 - juris Rn. 8).

8

Gemessen an diesem Maßstab ist mit dem Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass dem Kläger der geltend gemachte Schadensersatzanspruch wegen einer verspätet erfolgten Beförderung nicht zusteht.

9

aa) Der Kläger wendet zunächst ein, es sei unzulässig, lediglich einen nach BesGr A 13 bewerteten Dienstposten auszuschreiben, ohne die hierfür erforderliche Planstelle zur Verfügung zu haben und/oder zu beabsichtigen, dem ausgewählten Bewerber mit der Übertragung des Dienstpostens zumindest nach Ablauf einer Bewährungszeit auch das entsprechende Statusamt zu übertragen. Diese Rüge geht fehl und vermag daher keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils zu begründen.

10

Die bei der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes praktizierte Stellenbewirtschaftung in Form der sog. haushaltsrechtlichen „Topfwirtschaft“ ist seit Jahren bekannt und in vielen Behörden verbreitet. Dabei weist der Dienstherr (erheblich) mehr Beförderungsdienstposten aus, als Planstellen und damit Statusämter dieser Wertigkeit im Haushaltsplan zur Verfügung stehen. Solange keine Planstelle der für die Beförderung des höherwertig eingesetzten Beamten benötigten Wertigkeit zur Verfügung steht, fehlt es an der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit einer Beförderung. Die im Haushaltsplan (dem „Topf“) enthaltenen (bewilligten) Planstellen werden im jeweiligen Behördenbereich von Fall zu Fall - regelmäßig bei sog. Beförderungsrunden - dort verwendet, wo der Dienstherr in Ausübung seines weiten Gestaltungs- und Organisationsspielraums eine Beförderung vornehmen will. Die Beförderungsauswahl hat dabei (erneut) nach Leistungsgesichtspunkten zu erfolgen (Art. 33 Abs. 2 GG; vgl. von der Weiden, Anm. zu BVerwG, U.v. 25.9.2014 - 2 C 16.13 - juris). Der Dienstherr ist jedoch nur ermächtigt, nicht aber verpflichtet, die vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten und noch nicht übertragenen Planstellen zu einem bestimmten Zeitpunkt in Anspruch zu nehmen und Beförderungen in entsprechender Anzahl vorzunehmen.

11

Die dargestellte Praxis der haushaltsrechtlichen Topfwirtschaft ist grundsätzlich zulässig (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2013 - 2 BvR 2582/12 - juris Rn. 2). Auch die Ausschreibung eines höherwertigen Dienstpostens (Amt im funktionellen Sinn) ohne gleichzeitige Ausschreibung eines der Wertigkeit dieses Dienstpostens entsprechenden Statusamtes begegnet entgegen der Auffassung des Klägers keinen rechtlichen Bedenken. Es steht vielmehr im organisatorischen Ermessen des Dienstherrn, ob er - zunächst - lediglich ein Auswahlverfahren hinsichtlich der Besetzung eines bestimmten Dienstpostens durchführen will, ohne gleichzeitig eine Entscheidung über die Vergabe des Beförderungsamtes und damit über eine Beförderung zu treffen (vgl. BVerwG, B.v. 12.12.2017 - 2 VR 2.16 - juris; B.v. 20.6.2013 - 1 VR 1.13 - juris; OVG Berlin-Bbg, U.v. 12.9.2012 - 4 B 36.11 - juris Rn.31 ff.).

12

Zwar ist im Interesse der unabhängigen Amtsführung die Einheit von Statusamt und Funktionsamt anzustreben, da die Verknüpfung von Status und Funktion zu dem geschützten Kernbestand von Strukturprinzipien i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG gehört (BVerwG, U.v. 28.4.2011 - 2 C 30.09 - juris Rn. 15). Das längerfristige oder gar dauerhafte Auseinanderfallen von (Status-)Amt und Dienstposten ist aus diesem Grund unerwünscht (vgl. BVerfG, B.v. 3.7.1985 - 2 BvL 16/82 - juris Rn. 47). Eine Rechtsgrundlage, der zufolge ein Beamter - ausnahmsweise (vgl. BVerwG, B.v. 23.10.2008 - 2 B 114.07 - juris Rn. 4) - einen Rechtsanspruch auf Beförderung hätte, sobald er ein höherbewertetes Funktionsamt innehat, folgt daraus jedoch nicht (vgl. BayVGH, B.v. 29.9.2015 - 3 CE 15.1604 - juris Rn. 19; OVG Berlin-Bbg, U.v. 12.9.2012 - 4 B 36.11 - juris Rn. 28). Auch aus dem in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Fürsorgeanspruch kann der betroffene Beamte keinen Beförderungsanspruch herleiten (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2013 - 2 BvR 2582/12 - juris; BVerwG, B.v. 24.9.2008 - 2 B 117/07 - juris Rn. 4 m.w.N.). Die längerfristige Wahrnehmung der Aufgaben eines höherwertigen (Status-)Amtes sollte allerdings idealerweise durch eine Beförderung honoriert werden, womit die Einheit von Statusamt und Funktionsamt - auf dem höheren Niveau des Funktionsamtes - hergestellt wird (vgl. von der Weiden, a.a.O.).

13

Der Kläger ist im Übrigen im November 2020 zum Regierungsamtmann (BesGr. A 12) befördert worden. Daran ist zu erkennen, dass durch die dauerhafte Übertragung des höherwertigen Dienstpostens - hier mit der Wertigkeit A 13 - die Voraussetzungen für eine spätere (weitere) Beförderung des Klägers (nach A 13) geschaffen werden sollten und eine unzulässige dauerhafte Entkoppelung von Funktion und statusrechtlich verliehenem Amt gerade nicht beabsichtigt ist.

14

bb) Soweit der Kläger meint, die Ausschreibung sei vorliegend tatsächlich nicht nur auf die Besetzung eines Dienstpostens, sondern auch auf die Vergabe eines entsprechenden Statusamtes gerichtet gewesen, kann

dem nicht gefolgt werden. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ergibt sich aus dem Text der Ausschreibung selbst („Der Dienstposten ist nach Besoldungsgruppe A 13 gereiht ... Eine Planstelle steht nicht zur Verfügung, so dass nur Beamtinnen und Beamte für die Besetzung des Dienstpostens in Frage kommen, die schon der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung angehören.“) eindeutig, dass mit der Auswahlentscheidung nicht zugleich über eine Beförderung entschieden werden sollte. Auch der Auswahlvorgang selbst lässt unmissverständlich erkennen, dass sich die Beklagte dafür entschieden hatte, nur den in A 13 gereihten Dienstposten der Leiterin/des Leiters des Sachgebiets 1 des WSA A. zu vergeben, ohne zugleich auch die Vergabe des entsprechenden statusrechtlichen Amtes (Beförderung) vorzunehmen. In diesem Sinn hat auch der Kläger selbst - entgegen seinem Vorbringen in der Zulassungsbegründung - die Ausschreibung verstanden. Das ergibt sich eindeutig aus seinem Vortrag und den gestellten Anträgen im vorangegangenen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (Az. W 1 E 20.491), wo er als Betreff „Stellenbesetzungsverfahren“ angegeben hat und ausführt, dass die ausgewählte Konkurrentin „insoweit durch ihre Auswahl einen statusrechtlich relevanten Vorteil erlangt, als sie auf dem streitgegenständlichen Dienstposten (im Gegensatz zu ihrem derzeitigen) die Möglichkeit erhält, auf ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 13 befördert zu werden“. Eine solche Beförderung könne „aufgrund der Auswahlentscheidung jederzeit erfolgen, sobald hierfür eine entsprechende Planstelle zur Verfügung steht“.

15

Im Übrigen stünde dem Kläger der streitgegenständliche Schadensersatzanspruch auch dann nicht zu, wenn die Ausschreibung nicht nur die Vergabe des Dienstpostens, sondern zugleich auch die Beförderung in ein dessen Wertigkeit entsprechendes Statusamt zum Inhalt gehabt hätte. In diesem Fall hätte einer Berücksichtigung des Klägers nämlich von vornherein das Verbot der Sprungbeförderung (§ 22 Abs. 3 BBG) entgegengestanden (vgl. OVG NW, B.v. 8.2.2021 - 1 B 1350/20 - juris Rn. 6), weshalb die Auswahl des zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung in der Besoldungsgruppe A 11 befindlichen Klägers unmöglich gewesen wäre.

16

3. Die Rechtssache weist aus den unter 2. genannten Gründen keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten auf § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).

17

4. Die Berufung ist auch nicht wegen des geltend gemachten Verfahrensmangels in Form einer Verletzung des rechtlichen Gehörs (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) zuzulassen.

18

Die Rüge des Klägers, das Verwaltungsgericht habe nicht überprüft, ob für die hier gegenständliche Stellenbesetzung tatsächlich keine Planstelle vorhanden bzw. ob tatsächlich zum Zeitpunkt der Stellenbesetzung noch nicht alle Beurteilungen für die Beförderungsrunde erstellt gewesen seien, greift nicht durch. Das Zulassungsvorbringen legt nicht dar, dass die Aufklärung der genannten Umstände für das Verwaltungsgericht entscheidungserheblich gewesen wäre. Nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO können aber nur entscheidungserhebliche Verfahrensmängel - zu denen auch der Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO zählt - zur Zulassung der Berufung führen. Dabei ist auf den materiell-rechtlichen Standpunkt des Verwaltungsgerichts abzustellen, mag dieser sachlich richtig oder falsch sein.

19

Nach - im Übrigen zutreffender - Auffassung des Verwaltungsgerichts war es weder von entscheidungserheblicher Bedeutung, ob „im Topf“ eine der Wertigkeit des zu besetzenden Dienstpostens entsprechende Planstelle vorhanden ist bzw. war, da ein Beamter keinen Anspruch auf Ausbringung einer bestimmten Zahl von Planstellen hat und insoweit auch im Falle des Fehlens einer solchen subjektive Rechte des Klägers in keiner Weise berührt werden, noch kam es für die Entscheidung darauf an, ob zum Zeitpunkt der Stellenbesetzung (durch den Kläger) tatsächlich noch nicht alle Beurteilungen für die Beförderungsrunde erstellt worden waren, da dem betroffenen Beamten auch bei einem Auseinanderfallen von Statusamt und Dienstposten kein Beförderungsanspruch zusteht (UA S. 25). Das Verwaltungsgericht braucht keine Tatsachen zu ermitteln, auf die es nach seiner Rechtsauffassung gerade nicht ankommt.

20

5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 40, § 52 Abs. 6 Satz 4 i.V.m. Satz 1 bis 3 GKG.

21

Der Streitwert der Schadenersatzklage des Klägers als Beamter auf Lebenszeit wegen verspäteter Beförderung beträgt die Hälfte der für ein Kalenderjahr zu zahlenden Bezüge des von ihm angestrebten Amtes (vgl. BVerwG, B.v. 15.1.2020 - 2 B 39.19 - juris Rn. 17; B.v. 15.4.2015 - 2 B 10.14 - juris Rn. 17; BayVGh, B.v. 26.6.2018 - 6 ZB 17.2287 - juris Rn. 9; OVG NW, B.v. 30.9.2020 - 1 E 727/20 - juris).

22

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).