

Titel:

Summe an Fehlverhalten als Grund für die Entlassung eines Widerrufsbeamten

Normenketten:

BeamStG § 23 Abs. 4 S. 1

VwGO § 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Führen nach der Vorstellung der Behörde nur alle Vorkommnisse zusammen zur Entscheidung, dass der Antragsteller für den Beruf des Polizeivollzugsbeamten charakterlich ungeeignet ist, ist für die Rechtmäßigkeit der Entlassungsverfügung die Sachgemäßheit aller dieser Gründe erforderlich; entfällt eine die Prognoseentscheidung mittragende Erwägung, ist die konkrete, vom Dienstherrn getroffene Entscheidung nicht mehr von hinreichenden Erwägungen gestützt und daher insgesamt fehlerhaft. (Rn. 6)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Etwas anderes gilt, wenn der Dienstherr in rechtlich nicht zu beanstandender Weise zum Ausdruck gebracht hat, dass bereits eine einzelne Erwägung die von ihm getroffene Entscheidung trägt. (Rn. 6)

(redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Entlassung, Beamter auf Widerruf, Prüfungsmaßstab, teilweise unzutreffend oder nicht vollständig ermittelter Sachverhalt, Entfallen einer die Prognoseentscheidung (mit) tragenden Erwägung, aufschiebende Wirkung, Polizeivollzugsbeamter

Vorinstanz:

VG Regensburg, Beschluss vom 03.05.2024 – RO 1 S 24.468

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 4.823,40 Euro festgesetzt.

Gründe

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die sofortige Vollziehbarkeit der mit Bescheid vom 31. Januar 2024 verfügten Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Widerruf. Mit Beschluss vom 3. Mai 2024 hat das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom 26. Februar 2024 wiederhergestellt.

2

Die hiergegen gerichtete Beschwerde des Antragsgegners hat keinen Erfolg. Die in der Beschwerdebegründung vom 7. Juni 2024 dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), rechtfertigen die begehrte Abänderung der angegriffenen Entscheidung nicht.

3

1. Das Verwaltungsgericht (BA unter 5.1, S. 29 ff.) hat den zutreffenden Prüfungsmaßstab angelegt. Insbesondere hat es dargelegt, dass Beamte auf Widerruf gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 BeamStG jederzeit, d.h. aus jedem sachlichen Grund und deshalb bereits bei berechtigten Zweifeln an der Eignung entlassen werden können und die verwaltungsgerichtliche Kontrolle darauf beschränkt ist, ob der Dienstherr seine Annahme, es lägen Eignungszweifel vor, auf einen zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt gestützt, er den Rechtsbegriff der Eignung nicht verkannt und bei der von ihm zu treffenden Prognoseentscheidung allgemeingültige Wertmaßstäbe beachtet und auch sonst keine sachwidrigen Erwägungen angestellt hat (vgl. BayVGH, B.v. 30.8.2019 – 3 ZB 18.508 – juris Rn. 7 bis 10; OVG NW, B.v. 27.9.2017 – 6 B 977/17 – juris Rn. 4 f.).

4

Mit seiner Bezugnahme auf die Literaturmeinung in Schnellenbach/Bodanowitz (Beamtenrecht in der Praxis, 11. Auflage 2024, § 6 Rn. 51) hat sich das Verwaltungsgericht (BA S. 32) hierzu nicht in Widerspruch gesetzt. Die dort zu § 23 Abs. 4 Satz 2 BeamStG vertretene und auf Rechtsprechungsnachweise gestützte Auffassung, dass in Bezug auf die charakterliche Eignung eine Entlassung mit dem Sinn und Zweck des Vorbereitungsdienstes (als eine von mehreren Fallgruppen) nur vereinbar sei, wenn der Beamte seine Dienstpflichten so nachhaltig verletze, dass daraus auf eine charakterliche Nichteignung für eine spätere Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit geschlossen werden könne, zitierte das Verwaltungsgericht im Rahmen einer umfangreichen Vorabzusammenfassung (BA unter Nr. 5.1, S. 29 bis 32) der maßgeblich zu beachtenden Grundsätze. Indem es mehrfach ausdrücklich klarstellte, dass für die Entlassung eines Beamten auf Widerruf schon berechnete Eignungszweifel genügen und diese nicht von dem Nachweis eines konkreten Dienstvergehens abhängig ist, wird deutlich, dass es den Prüfungsmaßstab nicht verfehlt hat. Das Verwaltungsgericht geht auch nicht deshalb rechtsirrig von einem unzutreffenden Prüfungsmaßstab aus, weil es unter Ziffer 5.2 in seinem Beschluss (S. 33) einleitend ausführt, dass „vorliegend die prognostische Einschätzung des Dienstherrn, der Antragsteller sei für den Beruf eines Polizeivollzugsbeamten charakterlich nicht geeignet, voraussichtlich einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand[halte]“. Denn ernsthafte Zweifel an der persönlichen oder fachlichen Eignung sind jedenfalls auch unter den Voraussetzungen wie bei einem Beamten bzw. einer Beamtin auf Probe geeignet, eine Entlassung zu rechtfertigen. Der Entlassungsschutz eines Beamten auf Widerruf ist kein stärkerer als der eines Probebeamten (BVerwG, U.v. 9.6.1981 – 2 C 48.78 – juris Rn. 21; v. Roetteken/Rothländer, Beamtenstatusgesetz, Stand Juni 2020, § 23 Rn. 755).

5

2. Gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass das Präsidium der Bereitschaftspolizei (BPP) bei Erlass der Entlassungsverfügung vom 31. Januar 2024 den Rechtsbegriff der charakterlichen Eignung verkannt habe und teilweise nicht von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen sei, ist nichts Durchgreifendes zu erinnern (siehe sogleich unter 2.1 bis 2.6).

6

Führen – wie hier – nach der Vorstellung der Behörde nur alle Vorkommnisse zusammen zur Entscheidung, dass der Antragsteller für den Beruf des Polizeivollzugsbeamten charakterlich ungeeignet ist, ist für die Rechtmäßigkeit der Entlassungsverfügung die Sachgemäßheit aller dieser Gründe erforderlich (BVerwG, U.v. 26.11.1987 – 2 C 53.86 – juris Rn. 33; Ruthig in Kopp/Schenke, VwGO, 29. Auflage 2023, § 114 Rn. 6a). Entfällt eine die Prognoseentscheidung mittragende Erwägung, ist die konkrete, vom Dienstherrn getroffene Entscheidung nicht mehr von hinreichenden Erwägungen gestützt und daher insgesamt fehlerhaft (OVG NW, B.v. 27.9.2017 – 6 B 977/17 – juris Rn. 11). Etwas anderes gilt nur, wenn die Behörde in rechtlich nicht zu beanstandender Weise zum Ausdruck gebracht hat, dass bereits eine einzelne Erwägung sie dazu veranlasst hat, die von ihr getroffene Entscheidung vorzunehmen, also insofern bereits allein tragend ist (Ruthig in Kopp/Schenke, VwGO, 29. Auflage 2023, § 114 Rn. 6a; OVG NW, B.v. 27.9.2017 – 6 B 977/17 – juris Rn. 11; B.v. 29.9.2023 – 6 B 1026/23 – juris Rn. 16; HessVGH, B.v. 18.12.2012 – 1 B 1148/12 – juris Rn. 19)

7

Im Entlassungsbescheid finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass eine einzelne Erwägung den Antragsgegner dazu veranlasst hat, die von ihm getroffene Entscheidung vorzunehmen. Vielmehr hat der Antragsgegner in dem streitgegenständlichen Bescheid ausdrücklich darauf abgestellt, dass die in den Ziffern 1 und 2.1 bis 2.11 aufgeführten Sachverhalte nicht einzeln, sondern „in der Gesamtschau“ (Bescheid S. 14) zu betrachten sind. Die Häufigkeit „des Fehlverhaltens“ in Anbetracht der kurzen Zeitspanne seit Beginn der Ausbildung am 1. September 2022 lasse einen Rückschluss auf die Persönlichkeit und die mangelnde Eignung des Antragstellers für den Polizeidienst zu (Bescheid S. 11). Die Verfehlungen wiesen „isoliert betrachtet kein Ausmaß auf, das eine charakterliche Nichteignung“ begründe, allerdings seien die Verfehlungen „im Gesamtbild“ und im Hinblick auf Zeitraum und Häufigkeit zu betrachten (Bescheid S. 12).

8

2.1 Das im Bescheid unter Ziffer 2.1 (S. 2) aufgeführte Unterrichtsverhalten des Antragstellers ist nicht geeignet, Zweifel an seiner charakterlichen Eignung für den Polizeiberuf zu begründen. Zwar können Leistungsmängel, die nicht in einem Mangel des Könnens, sondern des Willens liegen, die ordnungsgemäße Durchführung des Vorbereitungsdienstes gefährden und deshalb die Entlassung

rechtfertigen (vgl. BayVGh, B.v. 13.11.2014 – 3 CS 14.1864 – juris Rn. 22). Hierfür fehlt es aber vorliegend an hinreichend substantiierten Anhaltspunkten. Dass sich der Antragsteller nur nach Aufruf im Unterricht beteiligt, kann – wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausführt – „Typsache“ sein und sagt weder zwingend etwas über seine Motivation, seinen Einsatz und sein Interesse an seiner Ausbildung aus noch können daraus belastbare Schlüsse auf seine Zuverlässigkeit, Fähigkeit zur Zusammenarbeit und allgemeine Dienstauffassung gezogen werden. Denn Grund für eine gewisse Zurückhaltung im Unterricht kann auch Introvertiertheit, Unsicherheit oder Schüchternheit sein, so dass das Verhalten nicht zwingend mit Desinteresse oder Unlust gleichgesetzt werden kann. Dass seine Antworten „selten korrekt“ sind und der Antragsteller den ersten Ausbildungsabschnitt habe wiederholen müssen, lässt ebenfalls keine Rückschlüsse auf seine charakterliche Eignung zu, sondern ist – wie sich aus der Formulierung im Bescheid (S. 2) selbst ergibt („wegen mangelnder fachlicher Leistungen“) – der fachlichen Eignung zuzurechnen. Daraus allein kann aber nicht geschlossen werden, dass der Antragsteller weder Interesse an seiner Ausbildung noch den Ehrgeiz entwickelt hat, seine erheblichen Wissenslücken zu schließen. Zu Recht rügt das Verwaltungsgericht, dass der Antragsgegner im Hinblick auf die Beurteilung des „Wollens“ des Antragstellers dessen zwischenzeitlich bestandene Ausbildungsabschnitte 1 bis 3 (letzterer mit seinem bisher besten Notendurchschnitt von 8,5 Punkten) und verbessertes Leistungsbild in Bezug auf seine Einsatzbereitschaft und Motivation unberücksichtigt gelassen hat. Dass der Antragsteller „oft (...) nicht bei der Sache“ sei, ist der letzten Einschätzung (der Klassenleiterin PHKin B. v. 13.7.2023) nicht mehr zu entnehmen. Auch das aktuellste Persönlichkeitsbild (Stand 12/2023) enthält im dritten Ausbildungsabschnitt Bewertungen von 5 bis 8 Punkten (vorherige Ausbildungsabschnitte: 3 bis 6 Punkte). Eigenschaften des Antragstellers, wie Zuverlässigkeit, Urteilsfähigkeit, Urteils- und Entschlusskraft, Verantwortungsbewusstsein, Fähigkeit zur Selbstreflexion sowie Teamfähigkeit und Kollegialität sind dort nicht mehr mit „mangelhaft“ bewertet worden.

9

Mit dem Einwand, positive Tendenzen in der fachlichen Leistung dürften als sachfremde Erwägung nicht in die Beurteilung der charakterlichen Eignung einfließen, dringt die Beschwerdebegründung nicht durch. Denn auch solche fachlichen Leistungen müssen – soweit sie wie hier Rückschlüsse auf die Einsatzbereitschaft und das Interesse des Antragstellers an der Ausbildung zulassen – in gleicher Weise Berücksichtigung finden wie Leistungsmängel, die auf ein „Nicht-Wollen“ hindeuten oder darauf beruhen. Berücksichtigt die Behörde insoweit inkonsequent und unausgewogen nur negative fachliche Leistungen, ohne auch entsprechende positive Entwicklungen zu würdigen, lässt sie für die Entscheidung erhebliche Umstände außer Betracht und damit allgemein anerkannte Bewertungsmaßstäbe unbeachtet.

10

Der Einwand, das neue Persönlichkeitsbild sei – trotz leichter Verbesserung – nach wie vor schlecht und müsse nicht als positiver Aspekt gewürdigt werden, geht fehl. Zum einen hätte das Persönlichkeitsbild – selbst wenn dessen Einschätzung als nach wie vor schlecht zutreffen sollte – überhaupt gewürdigt werden müssen. Zum anderen hat das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt, dass der Antragsgegner positive Tendenzen, d.h. Entwicklungen (und nicht einen konkreten Leistungsstand) unberücksichtigt gelassen hat, zumal sich diese nicht nur aus dem Persönlichkeitsbild, sondern u.a. auch aus dem Erreichen der Ausbildungsziele der drei Ausbildungsabschnitte ableiten ließen.

11

Auf die den Akten nicht zu entnehmenden und damit auch im Beschwerdeverfahren nicht nachgewiesenen vermeintlich schlechten Leistungen im Sprachtest stellt(e) der Antragsgegner nach seinen eigenen Ausführungen in der Beschwerdebegründung nicht (mehr) ab, so dass sich weitere Ausführungen hierzu erübrigen. Diese seien nach den Ausführungen in der Beschwerdebegründung im Bescheid erkennbar „nur der Vollständigkeit halber“ aufgeführt, auf sie sei aber in den rechtlichen Erwägungen „nicht abgestellt“ worden (sondern nur auf die Beteiligung im Unterricht). Die Wiedergabe dieses Umstands habe erkennbar „nur der umfassenden Sachverhaltsdarstellung“ gedient.

12

2.2 Soweit der Entlassungsbescheid auf das Stören des Unterrichts durch einen Handy-Benachrichtigungston am 23. September 2022 abstellt, wurde unstreitig ein falsches Datum im Bescheid genannt. Gemeint war eigentlich ein Vorfall am 29. November 2022. Der Antragsgegner macht es sich zu leicht, das falsche Datum als bloßes „redaktionelles Versehen“ abzutun. Da der Antragsteller am 23. September 2022 wegen der Nutzung seines Mobiltelefons im Unterricht ermahnt wurde (vgl. Einschätzung

der Klassenleiterin PHKin B. v. 4.4.2023), kann jedenfalls nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden, dass versehentlich dieses Verhalten dem Antragsteller zur Last gelegt wurde. Ob insoweit dem Bescheid ein unzutreffender Sachverhalt zugrunde lag, kann aber offenbleiben. Denn wesentlich schwerer wiegt, dass das BPP in der Entlassungsverfügung offenbar von der falschen Annahme ausgegangen ist, bereits das Mitführen des Mobiltelefons sei verboten. Das ergibt sich aus der Begründung des Bescheids (S.10), in dem das BPP auf den Vortrag der Bevollmächtigten des Antragstellers, es sei aus verschiedenen Gründen notwendig, dass Beamte in Ausbildung ihr Mobiltelefon eingeschaltet im Unterricht mit sich führten, entgegnete, es verhalte sich stattdessen so, „dass bereits das Mitführen des Mobiltelefons verboten“ sei. Dies traf aber unstrittig nicht zu (vgl. Regelung „Umgang mit Handys durch BiA während der Ausbildung“ v. 2.3.2020). Der Einwand, die Darstellung in der Begründung des Bescheids sei lediglich einer verknappten Darstellung geschuldet (verboten sei das Mitführen eines „nicht stummgeschalteten“ Mobiltelefons), überzeugt angesichts des aufgezeigten Kontextes und der Betonung des bereits verbotenen „Mitführens“ nicht. Obwohl dem Antragsteller das Ertönen des Handy-Benachrichtigungstons (Bescheid S. 2) zum Vorwurf gemacht wird, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die unterbliebene Stummschaltung durch den Antragsgegner zu Unrecht als besonders schwerwiegende Verfehlung eingeordnet wurde, weil das BPP fälschlicherweise davon ausging, dass bereits das Mitführen eines Mobiltelefons nicht erlaubt war. Zu den Zweifeln des Verwaltungsgerichts, ob die Berücksichtigung des einmaligen Ertönsens eines Benachrichtigungstones eines Handys bei der Prognoseentscheidung über die charakterliche Eignung eines Polizeivollzugsbeamten nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, verhält sich die Beschwerdebeurteilung nicht.

13

2.3 Das Verwaltungsgericht moniert hinsichtlich des Vorwurfs des Rauchens während der Bearbeitungszeit einer Übungsklausur zu Recht, dass den Akten nicht zu entnehmen sei, warum es dem Antragsteller verboten gewesen sein soll, eine (Rauch) Pause einzulegen; er sei nach eigenen Angaben bereits vorzeitig mit der Bearbeitung der Übungsklausur fertig gewesen. Entgegen der Beschwerdebeurteilung ist es dabei nicht unerheblich, dass der Antragsteller nicht vorsätzlich gegen eine ihm nicht bekannte und bisher vom Antragsgegner auch nicht genannte Regelung verstoßen haben soll, sondern davon ausging (wohl gestützt auf seine bisherigen schulischen Erfahrungen), nach der Bearbeitung der Übungsklausur den Prüfungsraum verlassen und eine kurze Pause nehmen zu dürfen. Nachdem sich ihm eine andere Verhaltensweise nicht aufdrängen musste und keine Unklarheiten bestanden, konnte von ihm auch nicht verlangt werden, sich zuvor um Klärung der erlaubten Vorgehensweise zu bemühen. Völlig offen ist zudem, ob und wenn ja wie eine etwaige Aufsichtsperson während der Prüfung auf das Verlassen des Prüfungsraumes reagiert hat.

14

2.4 Soweit in Ziffer 2.7 des streitgegenständlichen Bescheids gerügt wird, dass der Antragsteller, nachdem er am 22. Februar 2023 beim morgendlichen Antreten vor dem Seminar gefehlt hatte, die von ihm geforderte Stellungnahme nicht abgegeben habe, wurde der Entlassungsverfügung ein unrichtiger Sachverhalt zugrunde gelegt. In der Beschwerdeschrift räumt der Antragsgegner ein, dass die von ihm angeforderte Stellungnahme tatsächlich am 5. März 2023 abgegeben wurde. Nur darauf bezieht sich die Feststellung des Verwaltungsgerichts, so dass es hierfür ohne Belang ist, dass dem Antragsteller hauptsächlich vorgeworfen wird, sich nicht den Vorschriften entsprechend krankgemeldet zu haben.

15

2.5 Der Senat teilt zudem die Ansicht des Verwaltungsgerichts, dass nicht (ohne Weiteres) ersichtlich ist, was an der Form der ursprünglichen Stellungnahme des Antragstellers vom 15. Februar 2023 zu beanstanden sein soll. Soweit der Antragsgegner in der Beschwerdebeurteilung meint, die Verwendung einer Kursivschrift hinsichtlich eines vorweggestellten Satzes („Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Stellungnahme das generische Maskulin verwendet“) widerspreche „den Anforderungen“ an die äußere Form einer Stellungnahme, wird nicht hinreichend deutlich, woraus sich diese Anforderungen ergeben sollten. Auch das Verwenden von Fremdwörtern und einer „hochgestochenen“ Sprache ist für sich gesehen nicht zu beanstanden. Dem Antragsgegner ist jedoch zuzugestehen, dass die Stellungnahme des Antragstellers vom 15. Februar 2023 vor dem Hintergrund seiner ansonsten sprachlich einfach und verständlich abgefassten Einlassungen als provozierend aufgefasst werden kann. Die durch ihn nur einmalig verwendeten, übertrieben präventösen Formulierungen sind geeignet, seinen Vorgesetzten den Eindruck zu vermitteln, dass er sein Fehlverhalten sowie die als Reaktion darauf erfolgte erzieherische Anordnung (Abfassen der Stellungnahme) nicht ernst nimmt. Die Interpretation des Antragsgegners, der

Antragsteller bediene sich des Stilmittels der Ironie, um den dargestellten Sachverhalt verächtlich zu machen und dem Leser zu vermitteln, dass er das Gegenteil dessen meine, was er geschrieben habe, ist aus Sicht des Senats nachvollziehbar. Dadurch, dass sich seine Stellungnahme von all seinen anderen Einlassungen abhebt, ist für den Adressaten der ironische Unterton auch erkennbar. Damit bringt der Antragsteller zum Ausdruck, dass er sein Fehlverhalten gerade nicht als solches anerkennt und sich über die Aufforderung, eine Stellungnahme hierzu abzugeben, lustig macht. Dies wird nicht nur dadurch deutlich, dass sich zum selben Vorfall eine weitere Stellungnahme in den Akten findet, die sich in die Lesart der übrigen Stellungnahmen des Antragstellers einreicht und deshalb eindrücklich belegt, wie er eine korrekte Stellungnahme schreiben würde, sondern auch dadurch, dass er auf die Frage seiner Klassenleiterin (PHKin B.) keine Antwort wusste, ob dies sein gewöhnlicher Sprachgebrauch sei und warum er die Stellungnahme so formuliert habe (vgl. Einschätzung der PHKin B. v. 4.4.2023) .

16

2.6 Der Senat lässt offen, ob sich daraus und aus den verbleibenden Vorwürfen (Bescheid unter II Nr. 1 – Abfotografieren einer durch andere Widerrufsbearbeiter rechtswidrig verschaffte Klausurangabe, Nr. 2.3 – Verstoß gegen Anzugsbestimmungen der Bayerischen Polizei, Nr. 2.5 – Beschädigung eines Wischmobstils, Nrn. 2.6, 2.7 und 2.10 – keine ordnungsgemäße Krankmeldung, Nr. 2.8 – Gemeinsames Applaudieren, als einem Kollegen oder einer Kollegin ein Geschirrtell heruntergefallen und zerbrochen ist, Nr. 2.9 – verschmutzte Dienstkleidung und Schuhe und Nr. 2.11 – unordentliches Zimmer) Zweifel hinsichtlich der charakterlichen Eignung des Antragstellers herleiten lassen. Dies bedürfte teilweise näherer Aufklärung, ändert aber jedenfalls nichts an der materiellen Rechtswidrigkeit des Bescheids. Entfällt nämlich – wie hier – in Bezug auf die unter 2.1 bis 2.5 dargestellten Sachverhalte – eine die Prognoseentscheidung (mit) tragende Erwägung, ist – wie ausgeführt – die konkrete, vom Dienstherrn getroffene Ermessensentscheidung insgesamt nicht mehr von hinreichenden Erwägungen gestützt und daher fehlerhaft. Der angegriffenen Entlassungsverfügung kann – wie ebenfalls bereits ausgeführt – nicht entnommen werden, dass der Antragsgegner die Zweifel an der charakterlichen Eignung des Antragstellers auch dann für begründet erachtet hätte, wenn er nur einen Teil der ursprünglich vorgeworfenen Vorkommnisse hätte berücksichtigen können.

17

3. Die Beschwerde ist daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 40, § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 bis 3 GKG (wie Vorinstanz).

18

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).