

Titel:

Bewerbungsverfahrensanspruch bei kommunalen Wahlbeamten (Bayern)

Normenketten:

GG Art. 33 Abs. 2

BayGO Art. 40

BayKWBG Art. 12 Abs. 2

BayLlbG Art. 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Nr. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

1. Die Frage, ob der Leistungsgrundsatz bei einem Amt, das über eine Wahl besetzt wird, Anwendung findet, bemisst sich danach, ob für das jeweilige Amt gesetzliche Qualifikationserfordernisse bestehen, die eine rechtlich gesteuerte Eignungsauslese zulassen oder verlangen. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

2. Für eine Ausnahme des Qualifikationserwerbs durch einen sonstigen Qualifikationserwerb nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayLlbG ist individuell auf die Person des konkreten Bewerbers bezogen zu begründen, welche besonderen Fähigkeiten, Kenntnisse oder Erfahrungen gerade bei diesem Bewerber vorliegen, die über die durch den Qualifikationserwerb durch Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung hinausgehen. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufsmäßiger Stadtrat, Wahl, Verfahren, Bewerbungsverfahrensanspruch, Auswahlverfahren, Dienstposten, Konkurrentenstreitverfahren, Vorauswahlverfahren, berufsmäßiges Stadtratsmitglied, dienstliches Bedürfnis, Bestenauslese, Leistungsvergleich

Fundstellen:

BayVBI 2025, 276

LSK 2025, 8332

Tenor

I. Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die Stelle eines Leiters / einer Leiterin des Kulturreferats (Besoldungsgruppe B 6) mit dem Beigeladenen zu besetzen, solange über die Bewerbung des Antragstellers keine neue Auswahlentscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts getroffen worden ist. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert wird auf 75.279,78 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsgegnerin schrieb die Stelle eines Leiters / einer Leiterin des Kulturreferats (Besoldungsgruppe B 6) zur Besetzung ab 1. Juli 2025 aus. Auf diese Stelle bewarben sich u.a. der Antragsteller und der Beigeladene.

2

Der im Jahr 1964 geborene Antragsteller ist seit Mai 2014 Leiter des Kulturreferats der Stadt K. Er verfügt über das Erste Staatsexamen für höheres Lehramt sowie ein Kirchenmusik- B-Examen, ein Diplom in Musikwissenschaft und Sologesang sowie einen Doktorgrad im Fach Musikwissenschaft. Er ist als Angestellter in die Entgeltgruppe E 14 eingruppiert. Dem Antragsteller wird in dem der Bewerbung beigefügten Zwischenzeugnis vom 12. Oktober 2018 zusammenfassend attestiert, die an ihn gestellten Erwartungen in jeder Hinsicht und auf allerbeste Weise erfüllt zu haben.

3

Der im Jahr 1967 geborene Beigeladene ist bei der Antragsgegnerin als Leiter der städtischen Bildungsberatung tätig. Er verfügt über einen Abschluss als Magister Artium in Philosophie, Politischer Wissenschaft und Neuerer Deutscher Literatur und einen Doktorgrad der Philosophie. Er ist als Angestellter in die Entgeltgruppe E 15 eingereiht. In einer Beurteilung für den Zeitraum 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2021 wurde er mit dem Gesamtpredikat „übertrifft die Anforderungen in herausragender Weise“ bewertet. Er ist seit 2008 Mitglied des Stadtrats der Antragsgegnerin.

4

Von den eingegangenen 35 Bewerbungen wurden durch die Personalverwaltung 20 dahin bewertet, dass diese Kandidatinnen und Kandidaten die Voraussetzungen zur Wählbarkeit bzw. die fachlichen Voraussetzungen nach dem Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (Kommunalen-Wahlbeamten-Gesetz/KWBG) nicht erfüllten. Von den verbliebenen 15 Bewerberinnen und Bewerber verfügten drei über die Qualifikation nach Art. 6 des Gesetzes über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen – Leistungslaufbahngesetz/LlbG, weshalb sie die Wählbarkeitsvoraussetzung nach Art. 12 Abs. 2 Nr. 1 KWBG erfüllten. Weitere fünf Kandidatinnen und Kandidaten – darunter der Antragsteller – erfüllten die Wählbarkeitsvoraussetzung nach Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 KWBG, da diese mindestens drei Jahre dem künftigen Aufgabengebiet entsprechend in verantwortlicher Stellung tätig gewesen waren (vgl. hierzu Auflistung Bl. 97 der Behördenakten).

5

Bei weiteren sieben Bewerberinnen und Bewerbern – darunter der Beigeladene – hat der Stadtrat der Antragsgegnerin am 2. Oktober 2024 beschlossen, dass diese Personen die Qualifikation für den Einstieg in die 4. Qualifikationsebene, Fachlaufbahn Bildung und Wissenschaft besitzen. Durch das Absolvieren eines für die jeweilige Fachlaufbahn und den vorgesehenen Verwendungsbereich fachlich geeigneten Studiengangs sowie eine hauptberufliche Tätigkeit von mindestens drei Jahren nach Abschluss des Studiums bzw. zwei Jahre nach einer Promotion sei die Qualifikation für einen Einstieg in diese Fachlaufbahn in der 4. Qualifikationsebene erfüllt („sonstiger Qualifikationserwerb“). Das weiter erforderliche dienstliche Interesse sei dadurch gegeben, dass durch Zulassung der Bewerberinnen und Bewerber mit sonstigem Qualifikationserwerb die Anzahl der berufungsfähigen Kandidaten und Kandidatinnen von acht auf fünfzehn erweitert werde.

6

Den Fraktionen des Stadtrats der Antragsgegnerin wurde mit Schreiben vom 9. September 2024 mitgeteilt, dass diese bis 25. September 2024 Bewerberinnen und Bewerber vorschlagen könnten, die zu einer Vorstellungsrunde im Kulturausschuss eingeladen würden. Die Fraktionen schlugen zunächst sechs Kandidatinnen und Kandidaten vor, zogen aber eine Meldung zurück. Der Ältestenrat des Stadtrats bat die Fraktionen um Mitteilung, ob alle vier von großen Fraktionen vorgeschlagenen Bewerber*innen oder nur zwei – darunter der Beigeladene – eingeladen werden sollen. Zu einer Vorstellung vor dem Kulturausschuss der Antragsgegnerin in der Sitzung am 10. Oktober 2024 wurden drei Kandidatinnen und Kandidaten – darunter der Beigeladene

- eingeladen. Der Antragsteller befand sich nicht darunter.

7

In der Vollversammlung des Stadtrats der Antragsgegnerin am 23. Oktober 2024 entfielen von 78 Stimmen im ersten Wahlgang 39 Stimmen auf den Beigeladenen und 36 Stimmen auf einen anderen Bewerber. Für zwei weitere Bewerberinnen wurden zwei bzw. eine Stimme abgegeben. Für den Antragsteller wurde keine Stimme abgegeben. Im zweiten Wahlgang (Stichwahl zwischen dem Beigeladenen und dem Kandidaten mit der zweithöchsten Stimmenzahl) entfielen von 79 Stimmen 40 auf den Beigeladenen und 39 auf den anderen Bewerber. Der Beigeladene nahm die Wahl an.

8

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2024 hat die Antragsgegnerin dem Antragsteller mitgeteilt, dass die Wahl nicht auf ihn gefallen sei.

9

Mit Schriftsatz vom 12. November 2024 hat der Antragsteller einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Es bestünden erhebliche Zweifel daran, dass diese Feststellung des sonstigen

Qualifikationserwerbs noch habe getroffen werden können bzw. in zutreffender Weise vorgenommen worden sei. Eine ausreichende Anzahl geeigneter Bewerber sei aber durch die Gruppe der acht Bewerber vorhanden gewesen. Diese Vorauswahl sei gerichtlich überprüfbar. Wenn mindestens ein Kandidat in die Gruppe der drei Bewerber, die zur Wahl gestellt worden seien, aus der erweiterten Gruppe aufgenommen worden sei, sei das Verfahren rechtsfehlerhaft. Auch die Vorauswahl der drei Kandidaten für die Vorstellungsrunde unterliege rechtlichen Bedenken. Der Wunsch der Stadtratsfraktionen, bestimmte Bewerber in die Vorstellungsrunde aufzunehmen, orientiere sich nicht am Prinzip der Bestenauslese und sei auch nicht im Kommunalen Wahlbeamtenengesetz vorgesehen. Es sei nicht auszuschließen, dass der Antragsteller, der in die Gruppe der acht Kandidaten, die die Voraussetzungen für eine Wahl von vornherein erfüllt hätten, gewählt worden wäre, wenn nicht eine Gruppe von weiteren sieben Kandidaten – aus der der Beigeladene stammt – in die Vorauswahl einbezogen worden wäre.

10

Der Antragsteller hat beantragt,

11

Der Antragsgegnerin wird vorläufig untersagt, die Stelle „Leitung des Kulturreferats der Landeshauptstadt München“ (Besoldungsgruppe B 6) mit einem anderen Bewerber zu besetzen, bevor nicht über die Bewerbung des Antragstellers bestandskräftig entschieden worden ist.

12

Die Antragsgegnerin hat beantragt,

13

den Antrag abzulehnen.

14

Es bestehe nach dem Leistungslaufbahngesetz kein Vorrang der einzelnen Arten des Qualifikationserwerbs zueinander. Das gelte erst recht bei kommunalen Wahlbeamten. In Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 KWBG sei Bewerbungen im Sinn von Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 LlbG kein Vorrang vor anderen Bewerbungen eingeräumt. Da der Antragsteller auch nicht unter die Gruppe der Bewerber falle, die die Qualifikation nach Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 LlbG erworben habe, würde sich die behauptete Subsidiarität anderer Bewerbungen zu denen nach Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 LlbG nicht auswirken. Das Vorliegen des dienstlichen Bedürfnisses für die Zulassung von Bewerbern sei für jeden einzelnen betroffenen Bewerber ordnungsgemäß durch den Stadtrat festgestellt worden. Die Auswahl der Bewerber für ein Vorstellungsgespräch nach dem Vorschlag der Fraktionen sei rechtlich nicht zu beanstanden und habe keine Vorauswahl für die Wahl im Stadtrat dargestellt. Bei der Wahl hätten auch nicht eingeladene Bewerber gewählt werden können. Dies sei im ersten Wahlgang auch geschehen.

15

Mit Beschluss vom 18. November 2024 wurde der ausgewählte Bewerber zum Verfahren beigeladen. Dieser hat weder einen Antrag gestellt noch sich sonst zum Verfahren geäußert.

16

Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

17

Der zulässige Antrag ist zum weit überwiegenden Teil begründet.

18

1. Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung des Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach Satz 2 des § 123 Abs. 1 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung – vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen – notwendig erscheint, um insbesondere wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern. § 123 Abs. 1 VwGO setzt daher sowohl einen Anordnungsgrund, das heißt ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes in Form der Gefährdung eines eigenen Individualinteresses, als auch einen

Anordnungsanspruch voraus, das heißt die bei summarischer Überprüfung der Sach- und Rechtslage hinreichende Aussicht auf Erfolg oder zumindest auf einen Teilerfolg des geltend gemachten Begehrens in der Hauptsache. Der Antragsteller hat die hierzu notwendigen Tatsachen glaubhaft zu machen.

19

2. Der Anordnungsgrund in Form der besonderen Dringlichkeit der begehrten einstweiligen Anordnung ist gegeben. Zwar ist mit der Entscheidung über die Vergabe des streitgegenständlichen Dienstpostens einer Sachgebietsleitung nicht unmittelbar eine Beförderung des ausgewählten Bewerbers verbunden. Grundlegende Voraussetzung für das Vorliegen eines Bewerbungsverfahrensanspruchs ist zwar grundsätzlich, dass mit der Stellenbesetzung aus der Sicht eines potentiellen Bewerbers die Vergabe eines höherwertigen Dienstpostens (Ernennung in ein höheres Statusamt) oder jedenfalls die Vergabe eines Beförderungsdienstpostens (mit späterer Ernennung in ein höherwertiges Statusamt ohne erneute Auswahlentscheidung) verbunden ist (BayVGh, B.v. 9.7.2012 – 3 CE 12.872 – juris Rn. 14; ff.; B.v. 17.6.2008 – 3 CE 08.884 – juris Rn. 37; VG München, B.v. 26.10.2018 – M 5 E 18.3624 – juris Rn. 23).

20

Dieser für die Besetzung von Beförderungsämtern angewandte Grundsatz gilt auch für Fälle der vorliegenden Art, in denen die Berufung eines berufsmäßigen Stadtratsmitglieds unter Ernennung zum Beamten auf Zeit inmitten steht (vgl. Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen/Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz/KWBG). Die Erwägungen zur Annahme der grundsätzlich rechtlich eingeschränkten Rücknahme von Ernennungen sind davon unabhängig, ob es sich um einen Ernennungsakt handelt, durch den einem Beamten ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt und anderer Amtsbezeichnung verliehen wird (Beförderung), oder ob es – wie vorliegend – um die Begründung eines Beamtenverhältnisses geht. Denn die für die Einschränkung der Anfechtbarkeit streitenden Gründe sind in allen Fällen von Ernennungen dieselben (OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21 – DVBl 2022, 856, juris Rn. 6 ff.; ThürOVG, B.v. 30.3.2007 – 2 EO 729/06 – ThürVBl 2007, 187, juris Rn. 34).

21

In zeitlicher Hinsicht besteht der Anordnungsgrund jedoch nicht bis zur bestandskräftigen Entscheidung über die Bewerbung des Antragstellers (so noch VG München, B.v. 9.11.2017 – M 5 E 17.3441 – juris; B.v. 25.8.2017 – M 5 E 17.1539 – juris), weil es ihm nach einer erneuten Auswahlentscheidung durch die Antragsgegnerin zuzumuten ist, um Rechtsschutz nachzusuchen, wenn er dies wiederum für erforderlich halten sollte (vgl. hinsichtlich des dementsprechenden Tenors: VG Ansbach, B.v. 24.4.2019 – AN 2 E 19.00164 – juris; BayVGh, B.v. 18.4.2012 – 7 CE 12.166 – BayVBl 2012, 599 – juris; B.v. 11.8.2010 – 7 CE 10.1160, BayVBl 2011, 602 – juris; VG Gelsenkirchen, B.v. 4.7.2008 – 1 L 316/08 – juris; OVG NW, B.v. 6.5.2008 – 1 B 1786/07 – juris; B.v. 13.10.2009 – 6 B 1232/09 – RiA 2010, 90 – juris; zum Ganzen: VG München, B.v. 2.2.2021 – M 5 E 20.5212 – juris). Nur insoweit wird der weitergehende Antrag des Antragstellers abgelehnt.

22

3. Der Antragsteller hat auch das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 1 und 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 der Zivilprozessordnung/ZPO). Die durch die Wahl des Beigeladenen zum Beigeordneten am 23. Oktober 2024 getroffene Auswahlentscheidung verletzt den aus Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – Grundgesetz/GG folgenden Anspruch des Antragstellers auf eine ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Entscheidung über seine Bewerbung (Bewerbungsverfahrensanspruch).

23

Mit Blick auf den Grundsatz der Gewährung effektiven Rechtsschutzes ist in Konkurrentenstreitverfahren ein Anordnungsanspruch bereits dann glaubhaft gemacht, wenn nach dem im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung erkennbaren Sach- und Streitstand nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass die getroffene Auswahlentscheidung zu Lasten des Antragstellers rechtsfehlerhaft ist, weil dessen Bewerbungsverfahrensanspruch keine hinreichende Beachtung gefunden hat.

Zugleich müssen die Aussichten des Betroffenen, in einem neuen rechtmäßigen Verfahren ausgewählt zu werden, zumindest „offen“ sein (vgl. BVerfG, B.v. 16.12.2025 – 2 BvR 1958/13 – BVerfGE 141, 56, juris Rn. 57 m. w. N.; U.v. 21.8.2003 – 2 C 14.02 – BVerwGE 118, 370, juris Rn. 16).

24

a) Rechtsgrundlage für das Begehren des Antragstellers ist der sich aus Art. 33 Abs. 2 GG ergebende Bewerbungsverfahrensanspruch.

25

Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Danach sind öffentliche Ämter nach Maßgabe des Grundsatzes der Bestenauslese zu besetzen. Die von Art. 33 Abs. 2 GG erfassten Auswahlentscheidungen können grundsätzlich nur auf Gesichtspunkte gestützt werden, die unmittelbar Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber betreffen. Dabei dient Art. 33 Abs. 2 GG zum einen dem öffentlichen Interesse der bestmöglichen Besetzung des öffentlichen Dienstes. Zum anderen trägt Art. 33 Abs. 2 GG dem berechtigten Interesse des Bewerbers an einem angemessenen beruflichen Fortkommen dadurch Rechnung, dass er ein grundrechtsgleiches Recht auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl begründet (BVerfG, B.v. 20.9.2016 – 2 BvR 2453/15 – BVerfGE 143, 22, juris Rn. 18; OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 22).

26

Für rein exekutivische Auswahlverfahren folgen aus Art. 33 Abs. 2 GG sowohl formelle als auch materielle Anforderungen. Mit den Begriffen „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ eröffnet Art. 33 Abs. 2 GG einen Beurteilungsspielraum des Dienstherrn. Die Beurteilung dieser Merkmale ist überwiegend ein Akt wertender Erkenntnis, der vom Gericht nur beschränkt darauf zu überprüfen ist, ob die Verwaltung den anzuwendenden Begriff verkannt, der Beurteilung einen unrichtigen Sachverhalt zugrunde gelegt, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet, sachwidrige Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat. Der pflichtgemäßen Beurteilung des Dienstherrn ist es überlassen, welchen (sachlichen) Umständen er bei seiner Auswahlentscheidung das größere Gewicht beimisst und in welcher Weise er den verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Zugangs zu jedem öffentlichen Amt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung verwirklicht, sofern nur das Prinzip selbst nicht in Frage gestellt ist (BVerwG, U.v. 7.5.1981 – 2 C 42.79 – DÖV 1982, 76, juris Rn. 19; OVG NW, B.v. 29.7.2019 – 6 B 800/19 – juris Rn. 5).

27

Aus Art. 33 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG folgt des Weiteren die Verpflichtung des Dienstherrn, die seiner Entscheidung zugrunde liegenden wesentlichen Auswählerwägungen schriftlich niederzulegen. Nur durch eine schriftliche Fixierung der wesentlichen Auswählerwägungen – deren Kenntnis sich der unterlegene Bewerber gegebenenfalls durch Akteneinsicht verschaffen kann – wird der Mitbewerber in die Lage versetzt, sachgerecht darüber befinden zu können, ob er die Entscheidung des Dienstherrn hinnehmen soll oder ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung seiner Bewerbung bestehen und er gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen will. Darüber hinaus eröffnet erst die Dokumentation der maßgeblichen Erwägungen dem Gericht die Möglichkeit, die angegriffene Entscheidung eigenständig nachzuvollziehen. Schließlich stellt die schriftliche Dokumentation der Auswählerwägungen sicher, dass die Bewertungsgrundlagen der entscheidenden Stelle vollständig zur Kenntnis gelangt sind; sie erweist sich damit als verfahrensbegleitende Absicherung der Einhaltung der Maßstäbe des Art. 33 Abs. 2 GG (BVerwG, B.v. 16.12.2008 – 1 WB 19.08 – NVwZ-RR 2009, 604, juris Rn. 35; B.v. 9.7.2007 – 2 BvR 206/07 – NVwZ 2007, 1178, juris Rn. 20 f.).

28

b) Es entspricht ganz überwiegender verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, dass Art. 33 Abs. 2 GG mit Modifikationen auch für die Besetzung der Stellen kommunaler Wahlbeamter gilt, welche nicht unmittelbar von einem Wahlvolk in demokratischen Wahlen gewählt werden (OVG RhPf, B.v. 29.3.2018 – 2 B 10272/18 – DÖD 2018, 156, juris Rn. 8 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, B.v. 6.4.2017 – 1 M 38/17 – IÖD 2017, 134, juris Rn. 7; OVG MV, B.v. 9.1.2015 – 2 M 102/14 – NVwZ-RR 2015, 708, juris Rn. 6; OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 37; NdsOVG, B.v. 22.1.2008 – 5 ME 491/07 – NdsVBI 2008, 133, juris Rn. 20; ThürOVG, B.v. 30.3.2007 – 2 EO 729/06 – juris Rn. 40; zum Ganzen: OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21 – DVBI 2022, 856, juris Rn. 21 ff.). Dieser Auffassung folgt das erkennende Gericht.

29

Der Umstand, dass die eigentliche Auswahlentscheidung in Fällen wie dem vorliegenden durch den Stadtrat als kommunale Bürgerversammlung im Rahmen einer demokratischen Wahl getroffen wird (Art. 40 der

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern/Gemeindeordnung//GO) gebietet zwar eine Modifikation bzw. (weitere) Einschränkung der oben dargestellten, für rein exekutive Auswahlverfahren geltenden Grundsätze, nicht jedoch die Annahme, die Besetzung des Amtes eines berufsmäßigen Stadtrats werde vom Anwendungsbereich des Art. 33 Abs. 2 GG wegen des dabei vorgesehenen Wahlelements von vornherein nicht erfasst.

30

Die landesgesetzlich normierte Besetzung von Stellen für berufsmäßige Stadtratsmitglieder durch ein Wahlverfahren findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Demokratieprinzip, das eine Einschränkung des in Art. 33 Abs. 2 GG geregelten Leistungsprinzips rechtfertigen kann. Das von den Wahlbürgern unmittelbar gewählte Gremium Stadtrat bestimmt im Wege der Wahlentscheidung über die Leitungsebene der Verwaltung. Auf diese Weise gewinnen die Wahlbürger mittelbar Einfluss auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die berufsmäßigen Stadtratsmitglieder bilden insofern ein Bindeglied zwischen der von Bürgern gewählten Vertretung und der vollziehenden Verwaltung. Ihre Wahl dient damit auch der Verwirklichung des Demokratieprinzips auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. nur Zöllner, Die Wahl von Amtsträgern durch das Parlament – ein rechtsschutzfreier R..., in: Depenheuer, Nomos und Ethos, 2002, S. 359 ff./369).

31

Dem Wahlelement trüge eine strikte Bindung der Entscheidung des Stadtrats an Art. 33 Abs. 2 GG nicht ausreichend Rechnung. Während Art. 33 Abs. 2 GG auf die eine „richtige Antwort“ beziehungsweise darauf gerichtet ist, „von oben her“ den Besten auszuwählen, zeichnen sich Wahlen gerade durch Wahlfreiheit aus, wenngleich die Wählbarkeit zumeist von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängt. Der mit der Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl eines bestimmten Kandidaten gäbe. Es bliebe (nur) eine auf eine breite Grundlage gestützte Auswahl-, aber keine Wahlentscheidung (BVerfG, B.v. 20.9.2016 – 2 BvR 2453/15 – juris Rn. 28 m. w. N.; siehe auch NdsOVG, B.v. 22.1.2008 – 5 ME 491/07 – juris Rn. 20 m. w. N.).

32

Der Bedeutungsgehalt des sich aus Art. 33 Abs. 2 GG ergebenden grundrechtsgleichen Rechts rechtfertigt dessen Einschränkung jedoch nur in dem zwingend erforderlichen Maße. Nach Art. 1 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte, zu denen auch das grundrechtsgleiche Recht des Art. 33 Abs. 2 GG gehört, gleichermaßen für Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung. Die Verfassung unterwirft damit jedes staatliche Handeln der Grundrechtsbindung, ohne zwischen Organen mit höherer oder geringerer Legitimation zu unterscheiden. Auch die unmittelbar gewählte Volksvertretung ist in allen ihren Funktionen – insbesondere aber bei einer Tätigkeit als der Exekutive zuzurechnendes Wahlorgan – an die Grundrechte gebunden und hat daher grundsätzlich auch Art. 33 Abs. 2 GG zu beachten (Zöllner, a. a. O., S. 370; OVG Sachsen-Anhalt, B.v. 6.4.2017 – 1 M 38/17 – juris Rn. 9; OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 37 ff.; vgl. zum Ganzen auch OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21 – DVBl 2022, 856, juris Rn. 21 ff.).

33

Die Verfahrensgeprägtheit des grundrechtsgleichen Rechts des Art. 33 Abs. 2 GG ermöglicht auch dessen modifizierte Anwendung und spricht damit gegen eine umfassende Bereichsausnahme und eine Freistellung vom Leistungsgrundsatz. Das Bundesverfassungsgericht (wie auch das Bundesverwaltungsgericht, etwa U.v. 3.12.2014 – 2 A 3.13 – BVerwGE 151, 14, juris Rn. 18) betont auch und gerade in der verfahrensgegenständlichen Entscheidung zur Bundesrichterwahl im Zusammenhang mit Art. 19 Abs. 4 GG die verfahrensmäßige Bedeutung des Bewerbungsverfahrensanspruchs unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes durch Verfahren (B.v. 20.9.2016 – 2 BvR 2453/15 – NJW 2016, 3425, juris Rn. 20; Battis, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 41) und konstatiert, dass die Ämter von Bundesrichtern nicht vom Anwendungsbereich des Art. 33 Abs. 2 GG ausgenommen sind (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 21). Soweit das Bundesverfassungsgericht weiter formuliert, dass die Vorschrift nicht solche Ämter auf staatlicher oder kommunaler Ebene erfasst, die durch demokratische Wahlen der Wahlbürger oder durch eine Wahl von diesen gewählter Wahlkörper besetzt werden (BVerfG, a.a.O., Rn. 21) war dies für den vom Bundesverfassungsgericht zu entscheidenden Fall nicht unmittelbar entscheidungserheblich und ist wohl auch missverständlich formuliert. Die Frage, ob der Leistungsgrundsatz bei einem Amt, das über eine Wahl besetzt wird, Anwendung findet, bemisst sich danach, ob für das jeweilige Amt gesetzliche Qualifikationserfordernisse bestehen, die eine rechtlich gesteuerte Eignungsauslese zulassen oder

verlangen (Zöllner, a.a.O., S. 363 unter ausdrücklicher Berufung auf Isensee, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, 1978, S. 337 ff./341: Unterscheidung zwischen „leistungslegitimierten“ Ämtern des öffentlichen Dienstes und „vertrauenslegitimierten“ Ämtern der politischen Führung). Da für eine Wahl als berufsmäßiges Stadtratsmitglied nach Art. 12 Abs. 2 KWBG besondere Qualifikationserfordernisse genannt sind (laufbahnrechtliche Qualifikation oder mindestens dreijährige Tätigkeit, die dem künftigen Aufgabengebiet in verantwortlicher Stellung entspricht), ist bei der Vergabe dieses kommunalen Wahlamtes der in Art. 33 Abs. 2 GG verankerte Leistungsgrundsatz vom Grundsatz her zur Geltung zu bringen, auch wenn dieses Beamtenverhältnis nur auf Zeit (Art. 13 Abs. 1 KWBG) begründet wird (so im Ergebnis auch: VGH BW, U.v. 23.4.2024 – 4 S 1511/23 – VBIBW 2025, 17, juris Rn. 25 mit ausführlichen Nachweisen, insbesondere unter Bezugnahme auf OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 28, 37, 41 ff.; OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21 – juris Rn. 50 ff. m. w. N.).

34

c) Danach ist Art. 33 Abs. 2 GG grundsätzlich – wenn auch mit Modifikationen – auf die Besetzung des Amtes eines berufsmäßigen Stadtrats anzuwenden (OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21 – DVBl 2022, 856, juris Rn. 21 ff; VGH BW, U.v. 23.4.2024 – 4 S 1511/23 – VBIBW 2025, 17, juris Rn. 22 ff. mit umfangreichen Nachweisen und einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der wohl überwiegenden gegenteiligen Literaturmeinung).

35

Ausgehend von alledem gilt für die Überprüfung der Besetzung einer Stelle eines berufsmäßigen Stadtrats am Maßstab des Art. 33 Abs. 2 GG Folgendes: (Nur) die eigentliche Wahl des berufsmäßigen Stadtrats durch den Rat ist einer am Prinzip der Bestenauslese zu messenden inhaltlichen gerichtlichen Kontrolle entzogen. Insbesondere ist gerichtlich nicht zu überprüfen, ob unter mehreren Kandidaten der im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG am besten Geeignete ausgewählt worden ist, weil dies, wie dargelegt, mit dem Wesen der Wahl als einer freien, nur den Bindungen des Gesetzes und des Gewissens unterworfenen Entscheidung und dem sich daraus ergebenden legitimatorischen Mehrwert nicht zu vereinbaren wäre (OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21 – juris Rn. 43). Da der eigentliche Wahlakt keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt, bedarf auch sein Ergebnis keiner Begründung (OVG NW, a. a. O., juris Rn. 45). Umgekehrt darf und muss das Gericht zur Durchsetzung des Bewerbungsverfahrensanspruchs des unterlegenen Bewerbers die Auswahlentscheidung daraufhin überprüfen (können), ob die anzuwendenden Rechtsbegriffe verkannt, ob von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen, ob allgemeingültige Wertmaßstäbe außer Acht gelassen, ob sachwidrige Erwägungen angestellt und ob die Verfahrensvorschriften beachtet worden sind (so schon für Entscheidungen eines Richterwahlausschusses BVerwG, U.v. 19.6.1997 – 2 C 24.96 – BVerwGE 105, 89, juris Rn. 20; im vorliegenden Zusammenhang der Wahl kommunaler Wahlbeamter: OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 37 m. w. N.; ähnlich OVG RhPf, B.v. 29.3.2018 – 2 B 10272/18 – juris Rn. 10; OVG LSA, B.v. 6.4.2017 – 1 M 38/17 – juris Rn. 12; OVG MV, B.v. 9.1.2015 – 2 M 102/14 – juris Rn. 6; vgl. zum Ganzen auch VGH BW, U.v. 23.4.2024 – 4 S 1511/23 – VBIBW 2025, 17, juris Rn. 31).

36

Dem Gewährleistungsgehalt des Art. 33 Abs. 2 GG ist aber dadurch Rechnung zu tragen, dass das zur Wahl führende Verfahren in einer dem Grundsatz der Bestenauslese genügenden Weise ausgestaltet und die Wahl eignungs- und leistungsorientiert „eingehegt“ wird. Dies setzt voraus, dass sich der Stadtrat in geeigneter Weise, etwa anhand der relevanten Bewerbungsunterlagen, einen Eindruck von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Kandidaten verschaffen kann und er bei seiner Entscheidung von einem richtigen und vollständigen Sachverhalt ausgeht. Dies unterliegt der auch bei sonstigen beamtenrechtlichen Auswahlverfahren gebotenen gerichtlichen Kontrolle. Gerichtlich zu überprüfen ist ferner, ob der Gewählte die gesetzlichen Voraussetzungen für das Wahlamt sowie die ggf. aufgestellten konstitutiven Anforderungsmerkmale erfüllt und ob Anhaltspunkte für willkürliche Erwägungen vorliegen (OVG NW, B.v. 16.11.2021 – 6 B 1176/21- juris Rn. 50 ff.).

37

4. Gemessen an diesem rechtlichen Maßstab leidet das Verfahren an mehreren rechtserheblichen Fehlern.

38

a) Es ist bereits rechtlich nicht tragfähig begründet, dass der Beigeladene in die vierte Qualifikationsebene aufgrund sonstigen Qualifikationserwerbs eingestellt werden soll, wofür auch ein dienstliches Bedürfnis

bestehe. Da der Beigeladene – anders als der Antragsteller – nicht mindestens drei Jahre dem künftigen Aufgabengebiet entsprechend in verantwortlicher Stellung tätig gewesen ist (Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 KWBG), muss er die laufbahnrechtliche Qualifikation besitzen, die seinem künftigen Aufgabengebiet entspricht.

39

Der Beigeladene erfüllt die Voraussetzungen für den Qualifikationserwerb nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen – Leistungslaufbahngesetz/LlbG nicht, da er einen Vorbereitungsdienst und die Qualifikationsprüfung nicht absolviert hat. Die Antragsgegnerin hat daher den Qualifikationserwerb für die vierte Qualifikationsebene nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LlbG angenommen („sonstiger Qualifikationserwerb“). Nach dieser Vorschrift erwerben Bewerber die erforderliche Qualifikation durch Erwerb der Vorbildung und hauptberufliche Tätigkeit nach den Art. 38 bis 40 LlbG. In Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LlbG ist festgelegt, dass in Fachlaufbahnen unter anderem auch eingestellt werden kann, wer die Qualifikation durch ein abgeschlossenes Hochschulstudium mit anschließender praktischer Tätigkeit nach Art. 39 LlbG erworben hat, soweit ein dienstliches Bedürfnis besteht.

40

aa) Nach der Systematik des Gesetzes bildet der Qualifikationserwerb durch Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung die Regel, der sonstige Qualifikationserwerb nach Art. 38 bis 40 LlbG eine besonders begründungsbedürftige Ausnahme. Dabei ist der Begriff des „dienstlichen Bedürfnisses“ ein unbestimmter Rechtsbegriff (Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Stand: September 2024, Art. 38 LlbG Rn. 5). Ein dienstliches Bedürfnis im Sinn dieser Vorschrift ist grundsätzlich dann anzunehmen, wenn Beamte mit sonstigem Qualifikationserwerb aufgrund ihrer Vor- und Ausbildung und ggf. bisherigen beruflichen Tätigkeiten bestimmte Aufgabenbereiche besser erfüllen können als Beamte in fachlichen Schwerpunkten mit Vorbereitungsdienst (so ausdrücklich die Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/3200, S. 555; Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 5; Holzner, in Dienstrecht in Bayern I, Stand: Januar 2025, Art. 38 LlbG Rn. 4). Ein dienstliches Bedürfnis für einen sonstigen Qualifikationserwerb kann auch für Aufgabenbereiche bejaht werden, für die wegen des geringen Bedarfs ein Ausbildungsgang mit Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung aus verwaltungsökonomischer Sicht nicht zweckmäßig ist oder für Aufgabenbereiche, für die im öffentlichen Dienst keine anderen Aufgaben als in der privaten Wirtschaft anfallen und für die ein vollständig geeigneter externer Ausbildungsgang zur Verfügung steht (Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 7; Holzner, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 5). Ein dienstliches Bedürfnis für die Einstellung eines Bewerbers auf der Grundlage einer sonstigen Qualifikation kann grundsätzlich nur dann bejaht werden, wenn kein Bewerber zur Verfügung steht, der für die Fachlaufbahn seine Qualifikation durch Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung erworben hat und für den zu besetzenden Dienstposten fachlich geeignet ist (Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 8; Holzner, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 8). Ein dienstliches Bedürfnis kann jedoch auch bejaht werden, wenn Beamte mit der Regelausbildung zwar in laufbahnrechtlicher Sicht die erforderliche Qualifikation besitzen, die Besetzung des Dienstpostens mit ihnen jedoch nicht sinnvoll oder von der Aufgabenstellung her nicht möglich ist, weil für das Aufgabengebiet besondere fachliche Kenntnisse oder Fähigkeiten erforderlich sind, die nicht Gegenstand des auf eine breite Verwendung ausgerichteten Vorbereitungsdienstes und der Qualifikationsprüfung waren, ein Bewerber jedoch aufgrund seiner speziellen Ausbildung den gestellten Anforderungen vollständig genügt. Das dienstliche Bedürfnis für die Einstellung muss in jedem Einzelfall vorliegen (Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 8). Soweit die allgemeinen Voraussetzungen für die Einstellung eines Beamten mit sonstigem Qualifikationserwerb an sich erfüllt sind, steht es grundsätzlich im Ermessen des Dienstherrn, ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht oder er einem Beamten, der für seine Fachlaufbahn die Qualifikation durch Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung erworben hat, den Vorzug gibt und versucht, die fehlenden speziellen Fachkenntnisse im Wege einer Fortbildung zu vermitteln (Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 38 LlbG Rn. 10).

41

bb) Die von der Antragsgegnerin für die Annahme eines dienstlichen Bedürfnisses nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LlbG gegebene Begründung ist weder auf den Einzelfall des Beigeladenen bezogen noch entspricht sie der Intention des Gesetzes. Dabei kann offen bleiben, ob der Begriff des „dienstlichen Bedürfnisses“ einer vollständigen Überprüfung durch das Gericht unterliegt oder einen Bewertungsspielraum der Behörde

umfasst. Denn selbst bei Einräumung eines Einschätzungsspielraums der Verwaltung ist die für das Vorliegen eines „dienstlichen Bedürfnisses“ im Sinn von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LlbG gegebene Begründung nicht nach den Kriterien dieses Gesetzes erfolgt.

42

Die in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / IV (Bl. 116 ff. der Behördenakte; identisch mit einem als „F24/351 – Textbaustein“ bezeichneten Dokument auf Bl. 99 ff. – in kaufmännischer Heftung vorgelegt und wiederum umgekehrt nummeriert) als Begründung für das Vorliegen eines dienstlichen Bedürfnisses nach Art. 38 LlbG angegebenen Umstände beinhalten unter „B. Feststellung des sonstigen Qualifikationserwerbs“ zunächst eine Darstellung der Ausbildung der insgesamt sieben Bewerberinnen und Bewerber sowie die Feststellung, dass (auf den Beigeladenen bezogen) dieser aufgrund seiner langjährigen, hauptberuflichen Tätigkeit als Leiter bzw. stellvertretender Leiter der Bildungsberatung des Referats für Bildung und Sport der Antragsgegnerin (RBS) die Voraussetzungen für die Fachlaufbahn Bildung und Wissenschaft erfülle. Unter „C. Feststellung des dienstlichen Bedürfnisses“ wird nach einer Darstellung des Verständnisses des Begriffs „dienstliches Bedürfnis“ unter Referierung der Gesetzesmaterialien sowie der Kommentarliteratur (Zängl, in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, a.a.O., Art. 38 LlbG; Holzner, a.a.O., Art. 38 LlbG) ausgeführt, dass bereits acht Bewerbungen vorlägen, die die Berufungsvoraussetzungen für die Leitung des Kulturreferates erfüllten. Für das Vorliegen eines dienstlichen Bedürfnisses spräche zunächst, dass sich unter den Bewerber*innen mit sonstigem Qualifikationserwerb auch solche mit besonderen Fähigkeiten, Kenntnissen, Fertigkeiten bzw. sonstigen Eigenschaften oder Erfahrungen befänden, die die anderen acht Bewerber*innen nicht in gleicher Weise abbildeten. In die Abwägung sei zudem einzubeziehen, in welchem Umfang ein Qualifikationserwerb durch Ableisten des Vorbereitungsdienstes und Bestehen der Qualifikationsprüfung an den für den konkreten Dienstposten geforderten Fähigkeiten vorbeigehe. Es bestehe ein grundsätzliches Interesse daran, dem Stadtrat ein breites Bewerber*innenfeld mit Bildungshintergrund im Kultur- bzw. Wissenschaftsbereich zur Wahl zu stellen. Mit der Zulassung auch Bewerber*innen mit sonstigem Qualifikationserwerb würde vorliegend die Anzahl der berufungsfähigen Kandidat*innen von acht auf fünfzehn erweitert und nahezu verdoppelt. Für ein dienstliches Bedürfnis spreche zudem, dass die Stelle des Kulturreferenten gerade keine klassische Verwaltungsstelle sei und Besonderheiten aufweise, die es erforderten, den Bewerberkreis weit zu fassen. Gerade im Kulturmanagement fänden sich häufig unkonventionelle Lebensläufe, die keiner klassischen Ausbildung für die 4. Qualifikationsebene entsprächen. Im Bereich der Kunst- und Kulturwissenschaften bzw. Geisteswissenschaften sei kaum der Weg eines Vorbereitungsdienstes mit Ableisten einer Qualifikationsprüfung vorhanden. Nur drei der 35 Bewerber*innen erfüllten die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. Nr. 1 LlbG, alle übrigen nicht. Im Ergebnis gehe die Forderung nach einem Qualifikationserwerb durch Ableisten eines Vorbereitungsdienstes und Bestehen der Qualifikationsprüfung daher an den für den vorliegenden Dienstposten geforderten Fertigkeiten vorbei.

43

cc) Diese Begründung geht nicht auf den jeweiligen Bewerber bzw. die jeweilige Bewerberin ein, sondern begründet das dienstliche Erfordernis pauschal für alle Bewerbungen. Eine personenbezogene Begründung für die jeweilige Bewerberin bzw. den jeweiligen Bewerber ist aber erforderlich, um eine Ausnahme des Qualifikationserwerbs durch einen sonstigen Qualifikationserwerb nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LlbG zu begründen. Welche besonderen Fähigkeiten, Kenntnisse oder Erfahrungen gerade beim Beigeladenen vorliegen, die über die durch den Qualifikationserwerb durch Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung hinausgehen, ist der Begründung nicht zu entnehmen. Die Erwägung, dass sich gerade im Kulturmanagement häufig unkonventionelle Lebensläufe fänden, die keiner klassischen Ausbildung für die 4. Qualifikationsebene entsprächen und im Bereich der Kunst- und Kulturwissenschaften bzw. Geisteswissenschaften kaum der Weg eines Vorbereitungsdienstes mit Ableisten einer Qualifikationsprüfung vorhanden sei, nimmt keinen Bezug auf den konkreten Einzelfall der jeweiligen Bewerberin bzw. des jeweiligen Bewerbers.

44

dd) Weiter ist die tragende Erwägung der Begründung des dienstlichen Bedürfnisses durch die Antragsgegnerin die (wesentliche) Erweiterung des Bewerberfeldes. Dieser Grund steht aber mit der Intention des Begriffs des dienstlichen Bedürfnisses in Art. 38 Abs. 1 LlbG nicht in Einklang. Dass die sieben Bewerberinnen und Bewerber ohne klassischen Qualifikationserwerb aufgrund besonderer Fähigkeiten, Kenntnisse oder Erfahrungen die Aufgabe eines Kulturreferenten besser wahrnehmen könnten

als die vorhandenen drei Bewerberinnen und Bewerber mit einem klassischen Qualifikationserwerb ist nicht dargetan. Ebenso verhält sich die Begründung auch nicht dazu, warum ein dienstliches Bedürfnis für die Zulassung von weiteren sieben Bewerberinnen und Bewerbern vorliegen soll, obwohl bereits acht Bewerbungen die Voraussetzungen für die Einstellung als kommunaler Wahlbeamter erfüllen. Wie oben dargelegt ist ein dienstliches Bedürfnis für die – ausnahmsweise – Einstellung eines Bewerbers mit sonstigem Qualifikationserwerb dann gegeben, wenn keine oder keine mit Blick auf die besonderen fachlichen Anforderungen des Aufgabengebiets geeigneten Bewerberinnen und Bewerber mit Regelausbildung vorhanden sind. Allein die Intention, ein Bewerberfeld generell zu erweitern, stellt angesichts des Ausnahmecharakters des sonstigen Qualifikationserwerbs keinen Umstand dar, der ein dienstliches Bedürfnis hierfür begründen kann.

45

b) Auch das Verfahren der Vorauswahl entspricht nicht der gebotenen Berücksichtigung des Leistungsgrundsatzes (Art. 33 Abs. 2 GG) sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber.

46

aa) Um die leistungsbezogenen Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG nicht zugunsten eines Vorrangs politischer Erwägungen ins Leere laufen zu lassen, bedarf es der Kompensation durch eine Ausgestaltung des Verfahrens, die die Leistungskriterien des Art. 33 Abs. 2 GG im Rahmen der oben aufgezeigten Grenzziehungen auch faktisch wirksam werden lässt und ihnen bestmöglich zur Durchsetzung verhilft. Dem wird ein Verfahren, das es in das Belieben der Mitglieder des Wahlgremiums stellt, ob und in welchem Umfang sie sich Informationen über die Bewerberinnen und Bewerber verschaffen wollen, nicht gerecht. Es gibt keinen Grund, die sich aus Art. 33 Abs. 2 GG ergebenden subjektiven Rechte der Bewerberinnen und Bewerber um die Stelle eines berufsmäßigen Stadtrats mehr als nötig und mehr als es die Besonderheiten eines Wahlaktes erfordern, einzuschränken. Art. 33 Abs. 2 GG gibt dem Einzelnen ein subjektives Recht auf eine ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Auswahlentscheidung nach Maßgabe der in Art. 33 Abs. 2 GG genannten Kriterien. Dies ist mehr als ein Anspruch auf Einhaltung von Mindestanforderungen im Sinne der Auswahl eines „nur“ geeigneten Bewerbers.

47

Erforderlich ist daher ein Verfahren, in dem vollständige Informationsgrundlagen nicht nur vorhanden sind, sondern in dem diese Informationsgrundlagen von dem Wahlgremium in einer Weise zur Kenntnis genommen werden, die es in die Lage versetzt, eine selbständige Eignungseinschätzung vorzunehmen und eine an den durch Art. 33 Abs. 2 GG vorgezeichneten Kriterien orientierte Auswahlentscheidung überhaupt zu treffen. Auch wenn keine nach dem Ergebnis der jeweiligen Leistungseinschätzungen abgestufte Rangliste der Bewerber zu fordern ist, müssen bestehende Leistungsunterschiede, auch in politikfernen Bereichen, sichtbar gemacht und ein Leistungsvergleich ermöglicht werden. Dem Wahlgremium müssen alle für die Auswahlentscheidung relevanten Unterlagen vorgelegt haben. Dazu gehören auch die Personalakte bzw. eine Auswertung des leistungsrelevanten Inhalts der Personalakte sowie die dienstlichen Beurteilungen. Dass dienstlichen Beurteilungen für die Besetzung eines berufsmäßigen Stadtrats nicht die maßgebliche oder ausschlaggebende Bedeutung zukommt, heißt nicht, dass sie für die Eignungseinschätzung vollkommen belanglos sind. Sehen die Mitglieder des Stadtrats die Personalakten oder Bewerbungsunterlagen nicht selbst ein, so bedarf es einer alle leistungsrelevanten Aspekte berücksichtigenden zusammenfassenden Übersicht, die den Ratsmitgliedern rechtzeitig vor der Wahl übermittelt wird (vgl. zum Ganzen: OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 41 ff.).

48

Denn nur so können sich die zur Wahl berufenen Stadtratsmitglieder ein Bild von den Bewerberinnen und Bewerbern machen. Das gilt gerade im vorliegenden Fall, wenn (wie hier) gemeindeverwaltungsinterne und -externe Bewerber um die ausgeschriebene Stelle konkurrieren. Denn dann ist in besonderem Maße geboten, die Unterschiede zwischen diesen beiden Bewerbergruppen hinsichtlich des Bekanntheitsgrades durch eine möglichst umfassende Informationsgrundlage für die Wahlentscheidung durch den Stadtrat auszugleichen (VGH BW, U.v. 23.5.2024 – 4 S 1577/23 – VBIBW 2025, 17, juris Rn. 34).

49

Diesen Anforderungen genügt das Verfahren nicht, das sich nach der Aktenlage ergibt.

50

bb) Den Stadtratsfraktionen wurde mit Schreiben vom 9. September 2024 (Bl. 127 der Behördenakte) neben einer Übersichtsliste der Bewerbungen das jeweilige Bewerbungsschreiben und der Lebenslauf der Bewerberin / des Bewerbers übersandt. Die Stadtratsfraktionen wurden gebeten, bis zum 25. September 2024 mitzuteilen, welche Bewerber*innen zur Vorstellungsrunde in der Sitzung des Kulturausschusses am 10. Oktober 2024 eingeladen werden sollten.

51

Die diesem Schreiben beigefügte Bewerberübersicht (direkt im Anschluss an das Schreiben vom 9.9.2024 als Bl. 126 der Behördenakte eingeleitet) von 35 Bewerbungen enthält Angaben zu Namen und Wohnort sowie die Spalten „Voraussetzungen zur Wählbarkeit / fachl. Voraussetzungen nach KWBG gegeben“, „Ableisten Vorbereitungsdienst und Bestehen der Qualifikationsprüfung (Art. 12 Abs. 2 Nr. 1 KWBG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 LbG)“, „Mindestens drei Jahre dem künftigen Aufgabengebiet entsprechend in verantwortlicher Stellung tätig (Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 KWBG)“ und „sonstiger Qualifikationserwerb (Art. 12 Abs. 2 Nr. 1 KWBG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Nr. 2, 38, 39 LbG)“.

52

Insbesondere fehlt eine Angabe zur bisher durch die jeweilige Bewerberin / den jeweiligen Bewerber ausgeübten Tätigkeit und dem aktuell innegehabten Statusamt. Denn das ist erforderlich, um den Mitgliedern des Stadtrats zu ermöglichen, sich ein Bild darüber zu verschaffen, welche Aufgaben in welchem Statusamt bei welcher Institution durch die Kandidatin / den Kandidaten wahrgenommen wurden. Das ist auch erforderlich um den Nachteil auszugleichen, den ein gemeindeverwaltungsexterner Bewerber gegenüber einem gemeindeverwaltungsinternen Bewerber hat. Denn ein Bewerber aus der Stadtverwaltung der Antragsgegnerin ist den Mitgliedern des Stadtrats ohne weiteres bekannt, insbesondere wenn er – wie der Beigeladene – bereits mehrere Jahre in leitender Funktion tätig war und selbst (langjähriges) Mitglied des Stadtrats ist. Externe Bewerber sind dagegen den Mitgliedern des Stadtrats in der Regel unbekannt. Die Angabe der aktuellen Tätigkeit ermöglicht die Einschätzung des bislang wahrgenommenen Amtes nach dem Umfang der Verantwortung („mit wem man es zu tun hat“). Ohne eine solche Angabe als Mindestvoraussetzung einer Information über die jeweilige Kandidatin / den jeweiligen Kandidaten ist eine chancengleiche Bewertung der Bewerberinnen und Bewerber durch das Wahlgremium nicht möglich.

53

Weiter fehlt in der Bewerberübersicht jede Angabe dazu, wie die dienstlichen Leistungen der Bewerberinnen und Bewerber an ihren bisherigen Dienstposten bewertet wurden. Wie oben dargelegt kommt den dienstlichen Beurteilungen für die Besetzung eines berufsmäßigen Stadtrats zwar nicht die maßgebliche oder ausschlaggebende Bedeutung zu. Den zur Wahl berufenen Stadträten müssen jedoch Informationen zur Verfügung gestellt werden, die eine Einschätzung der dienstlichen Leistungsfähigkeit – sofern aus den Bewerbungsunterlagen ersichtlich – beinhaltet. Ansonsten bliebe der Leistungsgrundsatz (Art. 33 Abs. 2 GG) vollkommen unberücksichtigt. Dies gilt erst recht in der vorliegenden Konstellation, in der ein in Leitungsfunktion tätiger Mitarbeiter der Stadtverwaltung und Mitglied des Stadtrats mit anderen Bewerberinnen und Bewerbern konkurriert.

54

Die als Blatt 97 in die Behördenakte eingeleitete Liste „Übersicht Bewerbungen Leitung Kulturreferat“, handschriftlich angefügt „FINAL 2.9.24“ ist nicht in Zusammenhang mit dem Anschreiben an die Fraktionen vom 9. September 2024 in den Akten eingelegt. Es ist nicht ersichtlich, dass diese nicht in Zusammenhang mit dem Anschreiben an die Fraktionen eingeleitete Liste zusammen mit dem Anschreiben an die Fraktionen versandt wurde. Diese Auflistung (Bl. 97 der Akten) enthält neben der Auflistung der Erfüllung der laubahnrechtlichen Voraussetzungen zwar unter „Bemerkungen“ bei einem Teil der Bewerberinnen und Bewerbern Angaben zur bisher ausgeübten Tätigkeit und dem aktuell innegehabten Statusamt; jedoch fehlt auch hier eine Angabe zu der aus den Bewerbungsunterlagen ersichtlichen Beurteilung der dienstlichen Leistungen.

55

cc) Schließlich entspricht es nicht einem transparenten, die Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber währenden Verfahren, den großen Fraktionen des Stadtrats das ausschließliche Vorschlagsrecht einzuräumen, welche Bewerberinnen und Bewerber zu einer Vorstellungsrunde im Kulturausschuss eingeladen werden sollen. Denn diese Entscheidung stellt einen entscheidenden Schritt zur Einengung des Bewerberfelds dar. Die Bewerberin / der Bewerber, der zu einer persönlichen Vorstellung in den Ausschuss

eingeladen wird, steigert seine Auswahlchancen ganz erheblich. Denn sie / er erhält die Möglichkeit, dass sich die Ausschussmitglieder einen persönlichen Eindruck von der Kandidatin / dem Kandidaten verschaffen. In der Einengung des Bewerberfelds durch die Einladung zu einer persönlichen Vorstellung findet eine Vorauswahl statt. Eine solche, die Chancen der einzelnen Bewerbung erheblich steigernde oder schmälernde Vorauswahl ist daher dem zur Wahl berufenen Organ oder einem beschließenden oder vorberatenden Ausschuss (Art. 32 GO) vorzubehalten. Denn damit werden „entscheidende Weichen“ für die Erfolgsaussichten einer Bewerbung gestellt. Diese entscheidende Einengung bzw. Vorauswahl prägt die Wahl vor. Diese Auswahl den Fraktionen zu überlassen, wird der Bedeutung dieses Auswahlsschritts nicht gerecht. Fraktionen sind nach § 17 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München (Stand: 27.11.2024) Zusammenschlüsse von mindestens vier Stadtratsmitgliedern zur Erreichung gemeinsamer Ziele (verfügbar über Internet: stadt.muenchen.de). Eine eigene Kompetenz zu einer Wahl oder Vorauswahl kommt einer Fraktion als solcher nicht zu.

56

Schließlich ist nicht ersichtlich und intransparent, warum bei der Vorauswahl durch die Fraktionen nur die Benennung durch „große“ Fraktionen berücksichtigt wurde.

Auf Blatt 77 der Behördenakte „Ausschnitt Ältestenrat vom 27.09.2024“ (das zwischen Bl. 146 und 144 der Akten eingeordnet ist, wobei ein Bl. 77 an anderer Stelle der Akten vorhanden ist) ist zur „Leitung des Kulturreferates“ lediglich angegeben, dass die Fraktionen gebeten werden, bis spätestens Dienstagmorgen mitzuteilen, ob in den Kulturausschuss am 10. Oktober 2024 alle vier von den großen Fraktionen vorgeschlagenen Bewerber*innen oder nur zwei – Herr X. und der Herr Y. (Beigeladener) – zur Vorstellung eingeladen werden sollen. Auch in der „Info für die Mitglieder des Ältestenrates“ vom 26. September 2024 (Bl. 144 der Behördenakte) sind die Namen der von den großen Fraktionen oder Mehrfachnennungen genannten Bewerberinnen und Bewerber aufgeführt, die eingeladen werden mögen sowie zwei sonstige Nennungen zweier Bewerberinnen.

57

Der Ältestenrat, in dem nach § 13 Abs. 3 Satz 3 der Geschäftsordnung der Landeshauptstadt die Personalangelegenheiten der Bürgermeisterin und des Bürgermeisters sowie der ehrenamtlichen und berufsmäßigen Stadtratsmitglieder erörtert werden, hat nach den vorgelegten Behördenakten hierzu keinen Beschluss gefasst. Wie gerade wiedergegeben hat er lediglich eine Bitte an die Fraktionen gerichtet, welche Bewerberinnen und Bewerber zur Vorstellungsrunde in den Kulturausschuss eingeladen werden sollen.

58

Soweit die Antragsgegnerin in ihrem Schriftsatz vom 13. Januar 2025 darauf verweist, dass im Stadtrat keine Bindung an Wahlvorschläge bestanden habe und auf den Stimmkarten neben den drei aussichtsreichsten Kandidaten (die zur Vorstellung im Kulturausschuss eingeladen worden waren) eine Leerzeile vorhanden war, auf der der Name einer anderen wählbaren Person habe eingetragen werden können (was im ersten Wahlgang auch erfolgt sei), bedingt das nichts Anderes. Denn eine Auflistung der Bewerberinnen und Bewerber, die auch über die Tätigkeit und dienstliche Leistungsfähigkeit Auskunft gibt, war – soweit aus den Akten ersichtlich – nicht vorhanden. Der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / IV 14896 zur Vollversammlung des Stadtrats vom 23. Oktober 2024 (Bl. 202 ff. der Behördenakte) ist die Vorlage einer entsprechenden Auflistung nicht zu entnehmen. Damit besteht keine jedenfalls in den Grundzügen am Leistungsprinzip orientierte Möglichkeit für die Mitglieder des Stadtrats, eine andere Bewerberin / einen anderen Bewerber zu wählen. Denn es fehlen wesentliche Grundinformationen zu den übrigen Kandidatinnen und Kandidaten, die nicht zur Vorstellung in den Kulturausschuss eingeladen worden waren.

59

5. Die Aussichten des Antragstellers, in einem neuen, rechtmäßigen Verfahren ausgewählt zu werden, sind zumindest als offen anzusehen. Es sind keine rechtlich erheblichen Umstände erkennbar, die einen Erfolg dessen Bewerbung von vornherein als ausgeschlossen erscheinen lassen (vgl. OVG Bremen, B.v. 9.1.2014 – 2 B 198/13 – juris Rn. 49). Dem Antragsteller wird in dem der Bewerbung beigefügten Zwischenzeugnis vom 12. Oktober 2018 zusammenfassend attestiert, die an ihn gestellten Erwartungen in jeder Hinsicht und auf allerbeste Weise erfüllt zu haben.

60

6. Der Antragsgegner hat die Kosten des Verfahrens ganz zu tragen, da der Antragsteller nur zu einem geringen Teil (zeitlicher Umfang des Anordnungsgrundes) unterlegen ist, § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Der

Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten unter Billigkeitsgesichtspunkten selbst, da er sich mangels Antragstellung keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§§ 154 Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO).

61

7. Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 bis 4 Gerichtskostengesetz (GKG) – die Hälfte der für ein Kalenderjahr zu zahlenden Bezüge mit Ausnahme nicht ruhegehaltsfähiger Zulagen (die Jahresbezüge des Antragstellers würden sich laut Mitteilung des Antragsgegners auf 150.559,56 EUR belaufen; hiervon die Hälfte). Denn es handelt sich vorliegend nicht um die Verleihung eines anderen Amtes, sondern um die (Neu) Begründung eines besoldeten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses (BayVGH, B.v. 20.5.2021 – 7 CE 20.2869 – NVwZ-RR 2021, 802, juris Rn. 32 für ein Konkurrentenstreitverfahren um die Besetzung eines Dienstpostens als Hochschullehrer).