

Az.: 2 A 334/10
3 K 1068/07

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Kläger -
- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das

- Beklagter -
- Antragsgegner -

wegen

Anerkennung von Verwendungen als Zweitverwendung
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Dr. Grünberg, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Hahn und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Tolkmitt

am 11. März 2013

beschlossen:

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 18. März 2010 - 3 K 1068/07 - wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der zulässige Antrag hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor.
- 2 Der Kläger ist Beamter und steht im Dienst des Beklagten bei der B..... Sachsen. Er begehrt die Anerkennung einer Verwendung auf einem anderen Dienstposten (Zweitverwendung) i. S. d. Nr. 3 der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Abteilung 3 - Landespolizeipräsidium -, über die Verleihung von Beförderungsämtern an Polizeivollzugsbeamte vom 8. Dezember 1999 (Beförderungsrichtlinie Polizei - SächsBefR-Pol a. F.). Der Kläger wurde mit Wirkung zum 1. Mai 1992 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zum Polizeihauptwachmeister ernannt. Seitdem ist er bei der B..... Sachsen auf verschiedenen Dienstposten tätig gewesen. Er absolvierte u. a. mehrwöchige Lehrgänge zum Erwerb der Polizei-Führerscheinklassen sowie einen dreimonatigen Lehrgang zur Verwendung als Fahrbereichsleiter. Seinen Antrag vom 9. März 2006 auf Anerkennung von Verwendungen auf anderen Dienstposten lehnte das B..... Sachsen ab.
- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 18. März 2010 - 3 K 1068/07 - abgewiesen. Nach Nr. 3 SächsBefR-Pol a. F. hätten Beamte vor der Beförderung in das Endamt des mittleren Polizeivollzugsdienstes (A 9+Z) in der Regel eine Bewäh-

rung auf mindestens zwei unterschiedlichen Dienstposten nachzuweisen. Ausnahmen kämen in Betracht, wenn aus Gründen, die der Beamte nicht zu vertreten habe, ein Arbeitsplatztausch nicht möglich sei. Am 23. Februar 2006 habe der B..... Sachsen mitgeteilt, was als Zweitverwendung im Sinne der Regelung zu verstehen sei. Dort heiße es unter Nr. 4.1, für eine erfolgreiche Zweitverwendung in der Laufbahngruppe sei es grundsätzlich erforderlich, einen weiteren Dienstposten über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr außerhalb der B..... eigenverantwortlich auszuüben und sich auf diesem zu bewähren. Als Ausnahmen seien in Nr. 4.2.1 Gründe vorgesehen, die es dem Beamten aus von ihm nicht zu vertretenden Umständen unmöglich machten, den Arbeitsplatz zu tauschen. Ein Arbeitsplatztausch sei danach nicht zwingend erforderlich, wenn der Beamte etwa als Sachverständiger gutachterlich tätig gewesen sei. Diese Rechtslage sei durch die Neuregelung in der Beförderungsrichtlinie Polizei vom 13. Oktober 2006 (SächsBefR-Pol n. F.), die entsprechend eines Schreibens des Landespolizeipräsidenten für die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes entsprechende Anwendung finde, im Wesentlichen bestätigt worden. Nach Nr. 2 SächsBefR-Pol n. F. sei die Bewährung auf mehreren Dienstposten wesentliches Element der Mitarbeiterförderung und die damit verbundene Vergrößerung der Verwendungsbreite und -tiefe Voraussetzung für eine Beförderung. Die Bewährung auf einem anderen Dienstposten solle seither zwei Jahre betragen. Der Kläger erfülle diese Voraussetzungen nicht. Insbesondere komme für ihn nicht die Ausnahme nach 4.2.1 SächsBefR-Pol n. F. in Frage, da er nicht zur Gruppe der Kfz-Sachverständigen gehöre. Es sei auch nicht zu beanstanden, dass der Beklagte eine Zweitverwendung in einer anderen Dienststelle fordere. Insoweit sei der Beklagte einheitlich verfahren. Etwaige Abweichungen seien gegen die Vorgaben im Polizeivollzugsdienst erfolgt. Daraus könne der Kläger keine Rechte ableiten, da es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gebe. Die Bewährung auf einem Dienstposten in einer anderen Dienststelle zeige das Vermögen des Beamten, auch außerhalb seines eigenen Bereichs arbeiten und sich durchsetzen zu können, seine Flexibilität stelle er damit ebenso unter Beweis, wie seine Fähigkeit, sich in einem ihm bisher unbekannten Kollegenkreis adäquat einzufügen. Diese Fähigkeit könne ein Beamter nicht unter Beweis stellen, wenn er stets in seinem eigenen Bereich verbleibe.

- 4 Der Kläger macht neben der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils sowie besondere tatsächliche oder rechtliche

Schwierigkeiten der Rechtssache geltend. Maßgeblich stütze das Verwaltungsgericht seine Entscheidung auf Nr. 3 SächsBefR-Pol a. F. Es bestünden aber Bedenken an der ordnungsgemäßen Anwendung bzw. richterlichen Auslegung. Die Richtlinie selbst enthalte lediglich den Hinweis auf zwei unterschiedliche Dienstposten. Woher der Beklagte die Erforderlichkeit der Bekleidung eines Dienstpostens außerhalb der B..... nehme, erschließe sich nicht. Eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage hierfür existiere nicht. Der Erlass vom 23. Februar 2006 stehe im Widerspruch zur Richtlinie. Unstreitig habe er mehrere Dienstposten innegehabt. Gerade dort habe er sein Vermögen zeigen können, außerhalb des eigenen Bereichs zu arbeiten und sich entsprechend durchzusetzen. Dafür benötige man nicht einen Dienstposten außerhalb der B..... Auch der Hinweis auf die Flexibilität seitens des Gerichts sei nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Die Breite seiner Verwendungen innerhalb der B..... auf verschiedenen Dienstposten lasse ohne weiteres eine erhöhte Flexibilität erkennen. Auch sei faktisch ein stetig wechselnder Kollegenkreis innerhalb der B..... gegeben. Anders als das Verwaltungsgericht meine, stelle sich seine Verwendung nicht als schleichende Veränderung der Aufgabengebiete dar, er habe vielmehr auf mehreren Dienstposten innerhalb der B..... seinen Dienst geleistet. Die Maßgaben des Beklagten und deren unterschiedliche Handhabung bzw. Auslegung böten einen tatsächlichen und rechtlichen Freiraum, den es in der Rechtsprechung zu beseitigen gelte.

- 5 1. Die Berufung ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen.
- 6 Grundsätzliche Bedeutung hat die Rechtssache, wenn mit ihr eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht entschiedene Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich im erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der Fortentwicklung des Rechts berufsgerichtlicher Klärung bedarf. Die Darlegung dieser Voraussetzungen (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) erfordert die Bezeichnung einer konkreten Frage, das Aufzeigen ihrer Entscheidungserheblichkeit sowie einen Hinweis auf die über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 194; st. Rspr.).

- 7 Der allgemeine Hinweis des Klägers, die aufgezeigten Differenzen bei der Auslegung und Anwendung der Richtlinie seien wegen der Rechtseinheit und der Weiterentwicklung des Rechts zu klären und besäßen für eine Vielzahl von Beamten Bedeutung, genügt den skizzierten Darlegungserfordernissen nicht. Insbesondere wird nicht deutlich, welche konkrete Rechtsfrage der Kläger geklärt sehen möchte. Der von ihm unterbreitete Lebenssachverhalt wirft verschiedene Fragen zum Verständnis des Begriffs der „unterschiedlichen Dienstposten“ in der Beförderungsrichtlinie Polizei, zum Verhältnis zwischen der Beförderungsrichtlinie Polizei und dem Erlass des Präsidiums der B..... Sachsen vom 23. Februar 2006 sowie zur Relevanz der Neufassung der Beförderungsrichtlinie Polizei vom 13. Oktober 2006 für den vorliegenden Fall auf. Es ist aber nicht Sache des Oberverwaltungsgerichts, im Rahmen des Zulassungsverfahrens die entscheidungserheblichen Rechtsfragen zu identifizieren und deren grundsätzliche Bedeutung zu untersuchen.
- 8 2. Im Hinblick auf die geltend gemachten besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) fehlt es ebenfalls an einer ausreichenden Darlegung des Zulassungsgrundes.
- 9 Besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten weist ein Verfahren auf, wenn es voraussichtlich größere, d. h. überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht. Für die zulässige Geltendmachung rechtlicher Schwierigkeiten bedarf es einer konkreten Bezeichnung der Rechtsfragen, bei deren Beantwortung sich solche Schwierigkeiten stellen sollen (vgl. Senatsbeschl. v. 30. Mai 2012 - 2 A 394/10 -, juris). Konkrete Rechtsfragen hat der Kläger nicht formuliert. Er hat aber auch nicht aufgezeigt, dass die Ermittlung des Sachverhaltes überdurchschnittliche Probleme bereitet habe oder durch das Verwaltungsgericht unvollständig oder fehlerhaft geschehen sei. Damit ist auch für besondere tatsächliche Schwierigkeiten nichts erkennbar.
- 10 3. Schließlich bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 11 Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel dient der Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit. Er soll eine berufsgerichtliche Nachprüfung des Urteils des Ver-

waltungsgerichts ermöglichen, wenn sich aus der Begründung des Zulassungsantrags ergibt, dass hierzu wegen des vom Verwaltungsgericht gefundenen Ergebnisses Veranlassung besteht. Gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 VwGO ist der Zulassungsgrund in der gebotenen Weise darzulegen. Ernstliche Zweifel in dem genannten Sinne sind anzunehmen, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtsätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so infrage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens zumindest als ungewiss erscheint (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Juni 2000, NVwZ 2000, 1164; Kammerbeschl. v. 26. März 2007 - 1 BvR 228/02 -, juris).

- 12 a) Aus der Heranziehung des Erlasses des Präsidiums der B..... Sachsen vom 23. Februar 2006 für die Prüfung des geltend gemachten Anspruchs folgen keine Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Das Verwaltungsgericht musste den Erlass zu Grunde legen; es hat diesem auch einen zutreffenden Inhalt entnommen.
- 13 Die Vergabe eines Beförderungsamtes steht im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, der die Auswahl zwischen mehreren Beförderungsbewerbern gemäß Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 2 SächsVerf anhand der Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu treffen hat. Dabei kann der Dienstherr den Kreis der Bewerber im Rahmen der ihm zustehenden Personal- und Organisationshoheit aufgrund sachlicher Erwägungen einschränken. Dies geschieht insbesondere durch die Festlegung von Anforderungsprofilen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11. November 1999, ZBR 2000, 377; BVerwG, Urt. v. 28. Oktober 2004, BVerwGE 122, 147; Senatsbeschl. v. 28. Dezember 2010, PersR 2011, 226, 227; Beschl. v. 20. Juli 2011 - 2 B 33/11 -, juris). Mit einem Anforderungsprofil können in zulässiger Weise Mindestanforderungen aufgestellt werden, die ein Bewerber erfüllen muss, um in die nach den Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 2 SächsVerf zu treffende Auswahlentscheidung einbezogen zu werden.
- 14 Solche Anforderungsprofile wurden mit der hier in Rede stehenden Beförderungsrichtlinie Polizei vom Sächsischen Staatsministerium des Innern geschaffen. Sie werden durch die im Erlass des Präsidiums der B..... Sachsen vom 23. Februar 2006 vorgesehenen Regelungen näher konkretisiert. Anders als der Kläger meint, besteht insoweit kein Konkurrenzverhältnis, das einer Auflösung bedürfte. Beiden Re-

gelungswerken kommt der Rechtscharakter von Verwaltungsvorschriften zu, die über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung Außenwirkung entfalten. Soweit sie nicht im Widerspruch zueinander stehen, finden sie nebeneinander Anwendung. Das B..... Sachsen durfte insbesondere für jene Beamten, die seiner Ernennungszuständigkeit unterliegen, Regelungen zur Ergänzung und Konkretisierung der Beförderungsrichtlinie Polizei treffen. Das wird nicht zuletzt durch den Umstand belegt, dass die Entscheidung über Ausnahmen vom Erfordernis der Bewährung auf mehreren Dienstposten für Beamte der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes auf die Ernennungsbehörde übertragen war (Nr. 3 Satz 3 SächsBefR-Pol). Dann durften aber auch im Erlasswege von der Ernennungsbehörde nähere Maßgaben geschaffen werden.

- 15 Soweit damit für Bewerber in das Endamt des mittleren Polizeivollzugsdienstes (A 9+Z) bei der B..... eine Bewährung auf mindestens zwei Dienstposten gefordert wird, von denen einer außerhalb der B..... wahrgenommen worden sein muss, begegnet dies keinen Bedenken. Dass mit der Zweitverwendung mehr als nur die bloße Ausfüllung verschiedener Dienstposten gemeint ist, belegt schon die Neufassung der Beförderungsrichtlinie Polizei vom 13. Oktober 2006, die für den mittleren Polizeidienst nunmehr eine Verwendung in mindestens zwei unterschiedlichen Aufgabengebieten verlangt (Nr. 2).
- 16 Die Forderung nach einer Bewährung auf Dienstposten verschiedener Polizeidienststellen ist auch sachlich hinreichend gerechtfertigt. Bei der Festlegung von Anforderungsprofilen anhand der Kriterien aus Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 2 SächsVerf kommt dem Dienstherrn ein Einschätzungsspielraum zu. Die Einengung des Kreises der nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu vergleichenden Bewerber um ein öffentliches Amt durch eine Festlegung von Anforderungsprofilen kann wegen der damit verbundenen teilweisen Vorwegnahme der Auswahlentscheidung allerdings nur aufgrund sachlicher, dem Grundsatz der Bestenauslese entsprechender Erwägungen erfolgen; die Einhaltung dieser der Organisationsgewalt des Dienstherrn gezogenen Schranken unterliegt der gerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerfG, K-Beschl. v. 26. November 2010, NVwZ 2011, 746, 747; Senatsbeschl. v. 28. Dezember 2010, PersR 2011, 226; Beschl. v. 20. Juli 2011 - 2 B 33/11 -, juris).

- 17 Die Forderung nach einer Zweitverwendung außerhalb der B..... hat das Verwaltungsgericht damit gerechtfertigt, dass mit ihr verschiedene leistungsbezogene Merkmale bestätigt werden könnten. Sie belege das Vermögen des Beamten, auch außerhalb seines eigenen Bereichs zu arbeiten und sich dort durchsetzen zu können. Mit ihr sei die notwendige Flexibilität unter Beweis gestellt, wie auch die Fähigkeit, sich in einem bisher unbekannten Kollegenkreis adäquat einzufügen. Diese Fähigkeit könne ein Beamter nicht unter Beweis stellen, wenn er stets in seinem eigenen Bereich verbleibe. Deshalb erscheine das Verlangen eines entsprechenden Nachweises aus personalpolitischen Gründen nicht willkürlich, sondern angemessen und dementsprechend rechtlich unbedenklich. Grundsätzliche Bedenken sind hiergegen mit Blick auf den Einschätzungsspielraum des Dienstherrn nicht anzumelden. Zwar mag es zutreffen, dass - wie der Kläger vorträgt - auch innerhalb der B..... Dienstposten existierten, die andere Anforderungen stellten und mit einem neuen Kollegenkreis verbunden seien und damit ebenfalls einen Nachweis der vorausgesetzten fachlichen Leistungen ermöglichten. In Anbetracht der Vielfalt des Polizeivollzugsdienstes und der Durchlässigkeit der verschiedenen Polizeidienststellen für die Beamten innerhalb der Laufbahn erscheint es aber durchaus sachgerecht, auf eine große Verwendungsbreite hinzuwirken, wie sie im Erlass des Präsidiums der B..... Sachsen vom 23. Februar 2006 als Ziel definiert wird.
- 18 In dem Erfordernis einer Bewährung auf Dienstposten verschiedener Polizeidienststellen ist nach alledem ein zulässiges, unmittelbar leistungsbezogenes Kriterium zu erblicken. Das wird auch durch den Umstand abgesichert, dass der Zugang zu den Dienstposten verschiedener Dienststellen grundsätzlich jedem offensteht und anhand leistungsbezogener Kriterien geregelt wird (vgl. Senatsbeschl. v. 20. Juli 2011 - 2 B 33/11 -, juris). Der Kläger hat jedenfalls nichts für Restriktionen bei einem vom Beamten gewünschten Wechsel von Polizeidienststellen vorgetragen. Die bei den Akten befindlichen Schreiben des Präsidiums der B..... Sachsen belegen stattdessen den Willen des Dienstherrn, dem Kläger die geforderte Bewährung auf einem Dienstposten außerhalb der B..... zu ermöglichen.
- 19 b) Für eine fehlerhafte Rechtsanwendung im konkreten Fall, insbesondere der Ausnahmeregelungen aus Nr. 4.2 des Erlasses vom 23. Februar 2006, ist ebenfalls nichts ersichtlich.

- 20 Da der Erlass des Präsidiums der B..... Sachsen vom 23. Februar 2006 - wie das Verwaltungsgericht festgestellt hat - in der Praxis gleichmäßige Anwendung findet, entfaltet er über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz Außenwirkung. Das Verwaltungsgericht hat sich deshalb mangels einer Verwendung des Klägers außerhalb der B..... veranlasst gesehen, die Tatbestände der Ausnahmeregelungen in Nr. 4.2 des Erlasses zu prüfen. Dass die dort beschriebenen Voraussetzungen nicht vorliegen, insbesondere der Kläger weder als Sachverständiger im Sinne der Ausnahmeregelung der Nr. 4.2.1 tätig war, noch eine Spezialausbildung von mindestens einem halben Jahr absolviert hat, unterliegt keinen ernsthaften Zweifeln.
- 21 Nicht näher erörtert hat das Verwaltungsgericht die Frage, ob eine Zweitverwendung hier nicht deshalb zu bejahen gewesen wäre, weil dem Kläger bis zum 31. Dezember 2004 als Sachbearbeiter Kraftfahrwesen ein Dienstposten einer höheren Laufbahngruppe übertragen worden war (Nr. 4.1 letzter Satz). In seinem Schreiben vom 28. Juni 2006 hatte sich allerdings der B..... Sachsen bereits ausführlich mit dieser Frage befasst und eine Anerkennung als Zweitverwendung deshalb abgelehnt, weil der Dienstposten mittlerweile dem mittleren Polizeivollzugsdienst zugeordnet sei, ohne dass es eine Änderung in den konkreten Aufgaben gegeben habe. Die durchgehende Verwendung auf einem Dienstposten, der vorübergehend höher bewertet worden sei, entspreche nicht den mit der Forderung einer Zweitverwendung verfolgten Zielen. Die Richtigkeit dieser Ausführungen ist nicht ernsthaft zu bezweifeln. Soll die Zweitverwendung gerade Eigenschaften des Beamten aktivieren, die bei einem Wandel des engeren Arbeitsplatzumfeldes gefordert sind, kann die zeitweise höhere Bewertung des klägerischen Dienstpostens keine Rolle spielen. Denn die konkreten Anforderungen an den Dienstposten und damit an den Kläger selbst haben sich damit nicht verändert.
- 22 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 23 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 2, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG. Der Senat folgt der zutreffenden Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die sich die Beteiligten nicht gewandt haben.

- 24 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Grünberg

Hahn

Tolkmitt

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*

*Pech
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*