

Az.: 2 A 111/12
11 K 171/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Kläger -
- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Landesamt für Steuern und Finanzen
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Beklagter -
- Antragsgegner -

wegen

Nachzahlung von Bezügen
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

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

am 5. Dezember 2013

beschlossen:

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17. November 2011 - 11 K 171/09 - wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 6.180,73 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg; die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor.
- 2 Der Kläger stand zunächst als Angestellter im Schuldienst des Beklagten. Mit Wirkung vom 1. März 2001 ernannte ihn der Beklagte unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zum Rektor. Nach der Verfügung vom 20. Februar 2001 wurde er in "eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 13 im Wege der Unterbesetzung mit Besoldungsgruppe A 12" eingewiesen. Mit Wirkung vom 5. November 2002 wurde ihm ein Amt der Besoldungsgruppe A 13 übertragen. Der Landespersonalausschuss heilte mit Beschluss vom 25. September 2007 die ursprüngliche Nichtigkeit von Ernennungen wegen Fehlens der Zustimmung nach § 40 Nr. 1 Buchst. b SächsLVO a. F. Der Kläger machte daraufhin die Zahlung der Differenz zwischen den Bezügen der Besoldungsgruppe A 12 und jenen der Besoldungsgruppe A 13 für den Zeitraum vom 1. März 2001 bis zum 15. Oktober 2002 geltend.
- 3 Seiner Klage auf Nachzahlung von Bezügen gab das Verwaltungsgericht Dresden mit Urteil vom 17. November 2011 - 11 K 171/09 - nur hinsichtlich des Anspruchs auf die Zulage zu der Besoldungsgruppe A 12 nach der Anlage zu § 2 SächsBesG in der

Fassung vom 28. Januar 1998 (a. F.) statt. Die weitergehende Klage auf Leistung der Differenz zwischen den Bezügen der Besoldungsgruppe A 12 und denen der Besoldungsgruppe A 13 wies es ab. Die Höhe des Grundgehalts bestimme sich nach der Besoldungsgruppe des verliehenen Amtes. Das dem Kläger verliehene Amt eines Rektors sage für sich noch nichts darüber aus, nach welcher Besoldungsgruppe sich das Grundgehalt richte. Denn nach der Anlage zu § 2 SächsBesG a. F. sei das Amt eines Rektors als Leiter einer Grundschule sowohl der Besoldungsgruppe A 12 wie auch der Besoldungsgruppe A 13 zugeordnet gewesen. In diesem Fall bestimme sich die maßgebliche Besoldungsgruppe nach der Einweisungsverfügung, die rechtsbegründend wirke. Während für die Wirksamkeit der Übertragung des neuen Amtes die Aufführung der Amtsbezeichnung in der Ernennungsurkunde genüge, könne die Einordnung in eine Besoldungsgruppe außerhalb der Ernennungsurkunde durch einen die Ernennung ergänzenden Verwaltungsakt geschehen. Mit der Verfügung vom 20. Februar 2001 sei der Kläger in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 12 eingewiesen worden. Zwar sei die konkrete Planstelle mit der Besoldungsgruppe A 13 bewertet gewesen. Der Dienstherr dürfe aber im Haushaltsplan ausgebrachte Stellen nach Maßgabe des Haushaltsrechts im Wege der Unterbesetzung verwenden. Der Beschluss des Landespersonalausschusses vom 25. September 2007 habe an dem verliehenen Statusamt nichts geändert. Die heilende Wirkung dieses Beschlusses beziehe sich gemäß § 14 Abs. 5 Satz 2 SächsBG a. F. allein auf die nichtige Ernennung des Klägers zum Rektor. Eine Korrektur der Zuordnung zu einer bestimmten Besoldungsgruppe sei damit nicht verbunden. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Recht Klarheit entfalte die rückwirkende Heilung auf sonstige Umstände im Zusammenhang mit der Ernennung, die weder die Wirksamkeit der Ernennung noch die Beteiligungsrechte des Landespersonalausschusses betreffen, keine Auswirkungen. Damit habe die Heilung insbesondere nicht zu einer "richtigen" Eingruppierung im Hinblick auf die Anzahl der Schüler seiner Schule führen können. Ob dem Kläger gegebenenfalls ein Anspruch auf Einweisung in eine andere Planstelle zugestanden habe, besitze vor diesem Hintergrund keine Bedeutung.

- 4 Der Kläger macht zunächst einen Verfahrensfehler geltend. Das Verwaltungsgericht habe seiner Entscheidung einen anderen Streitgegenstand zugrunde gelegt, als er mit der Klage rechtshängig gemacht worden sei. Damit habe es gegen § 88 VwGO

verstoßen, in dem es bei der Prüfung über das Klagebegehren hinausgegangen sei und zu seinem Nachteil eine ungünstige Teilregelung getroffen habe. Gegenstand der angegriffenen Bescheide sowie des Vortrags der Beteiligten im gerichtlichen Verfahren sei allein die Frage gewesen, ob der Beklagte seinem Anspruch die Einrede der Verjährung entgegenhalten könne. Dass ihm mit der rückwirkenden Heilung der Ernennung ab dem 1. März 2001 ein Anspruch auf Besoldung nach der Besoldungsgruppe A 13 zustehe, sei hingegen unstreitig gewesen. Das Verwaltungsgericht habe jedoch den Anspruch ausführlich geprüft und im Ergebnis verneint. Im vorliegenden Fall sei der Streitgegenstand durch die Beteiligten auf die Frage der Verjährung beschränkt worden. Nur über diesen Streitgegenstand habe das Verwaltungsgericht zu entscheiden gehabt. Unabhängig hiervon bestünden ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Das Verwaltungsgericht verkenne die Rechtsnatur der Einweisungsverfügung. Der Landespersonalausschuss habe mit seinem Beschluss vom 25. September 2007 ausdrücklich einer Ernennung im Beförderungsamt zugestimmt. Der Beklagte habe in den angegriffenen Bescheiden sowie in der Klageerwiderung immer wieder betont, dass die Ernennung im Eingangsamt der Laufbahn erfolgt sei. Das Eingangsamt der Laufbahn sei der Besoldungsgruppe A 12 zugewiesen. Erst durch den Beschluss des Landespersonalausschusses sei diese Ernennung rückwirkend zu einer Ernennung im Beförderungsamt geworden. Bezöge sich die Heilung nur auf die tatsächliche Ernennung, nicht aber auf die Einweisungsverfügung, hätte sie im Ergebnis keine Auswirkungen. Stimme der Landespersonalausschuss rückwirkend einer Ernennung im Beförderungsamt zu, könne sich dies nur auf den Verwaltungsakt beziehen, der die Besoldungsgruppe konkretisiere. Die rückwirkende Heilung habe damit die Einweisungsverfügung als statusbegründenden Verwaltungsakt abgeändert. Zudem werfe die Sache besondere rechtliche Schwierigkeiten auf. Das Verwaltungsgericht setze sich im angegriffenen Urteil mit einer rechtlichen Problematik auseinander, ohne dass sich die Beteiligten hierzu hätten schriftlich äußern können. Die Durchführung des Berufungsverfahrens sei daher notwendig, um die Möglichkeit der Äußerung zu dieser Rechtsfrage zu eröffnen. Schließlich besitze die Rechtssache auch grundsätzliche Bedeutung. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung sei bisher nicht geklärt, wie sich die Heilung eines Ernennungsaktes auf eine ihn konkretisierende Einweisungsverfügung auswirke.

5 1. Die Berufung ist nicht wegen eines Verfahrensmangels (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO)
zuzulassen.

6

Verfahrensfehler sind Verstöße gegen Regelungen des Verwaltungsprozessrechts, wozu auch ein Verstoß gegen die in § 88 VwGO normierte Bindung des Gerichts an das Klagebegehren, d. h. das Verbot mit der gerichtlichen Entscheidung über die Anträge der Beteiligten hinauszugehen, gehört.

7

Die in § 88 VwGO vorgesehene Bindung an das Klagebegehren bezieht sich dabei allein auf das Rechtsschutzziel, nicht hingegen den Vortrag der Beteiligten. Das Gericht ist also nicht gehindert, über konkret vorgetragene Einwendungen gegen den geltend gemachten Anspruch hinaus das Vorliegen sämtlicher materiell-rechtlicher Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen (vgl. Schmid, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., § 88 Rn. 3 m. w. N.; Clausen, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand August 2012, § 121 Rn. 54 ff.). Die in § 88 VwGO zum Ausdruck kommende Dispositionsbefugnis der Beteiligten bezieht sich vielmehr auf Beginn, Ende und Streitgegenstand des gerichtlichen Verfahrens, nicht hingegen auf die - nach dem Ermessen des Gerichts - aufzuklärenden Tatsachen und Rechtsfragen. Innerhalb des vom Kläger definierten Streitgegenstandes hat das Verwaltungsgericht mithin die geltende Rechtslage umfassend und ohne jede Bindung an den Vortrag der Beteiligten zu prüfen. Allein ihm obliegt die Feststellung und Beantwortung der entscheidungserheblichen Rechtsfragen.

8

Mit seinen Ausführungen zu den materiell-rechtlichen Voraussetzungen eines Anspruchs auf Besoldung nach der Besoldungsgruppe A 13 hat das Verwaltungsgericht den vom Kläger definierten Streitgegenstand nicht verlassen. Der Streitgegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage wird anhand des im Lichte des Klagebegehrens ausgelegten Antrags bestimmt. Ob dem Verwaltungs- und dem Zivilprozessrecht der identische Streitgegenstandsbegriff zugrunde liegt, ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten (vgl. zum Streitstand Schmid, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl., § 88 Rn. 7). Jedenfalls für die hier in Rede stehende Leistungsklage weicht der verwaltungsprozessuale nicht vom zivilprozessualen Streitgegenstandsbegriff ab. Streitgegenstand ist damit der geltend gemachte Anspruch auf Erbringung einer bestimmten Leistung (vgl. Schmid, a. a. O.,

§ 88 Rn. 13 m. w. N.). Da der Kläger hier einen Anspruch auf Zahlung bestimmter Besoldungsbestandteile im Wege der Leistungsklage geltend machte, musste das Verwaltungsgericht folglich die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für das Bestehen eines solchen Anspruchs vollständig prüfen. Es war dabei nicht auf jene Einwendungen beschränkt, die der Beklagte im Rahmen der angegriffenen Bescheide und der Klageerwiderung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorbrachte.

- 9 Anders hätte sich die Situation dargestellt, wenn Gegenstand der Klage lediglich die Feststellung gewesen wäre, ob dem Anspruch des Klägers die Einrede der Verjährung entgegengehalten werden könne. In diesem Sinne durfte das Verwaltungsgericht aber das Begehren des Klägers nicht auslegen. Denn dann hätte es sich um eine Feststellungsklage gehandelt, die nach dem Grundsatz der Subsidiarität des § 43 Abs. 2 VwGO nur zulässig gewesen wäre, wenn das Rechtsschutzziel nicht ebenso gut oder besser mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage zu erreichen gewesen wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 18. Oktober 1985, NJW 1986, 1826, 1829; Urt. v. 29. August 1986, NVwZ 1987, 216, 217; Urt. v. 7. September 1989, DVBl. 1990, 155, 156). Hier stand dem Kläger aber gerade die Leistungsklage zur Verfügung, mit der er sein eigentliches Rechtsschutzziel der Zahlung von Besoldungsbestandteilen wirksamer erreichen konnte.

- 10 2. Eine Zulassung der Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) kommt ebenfalls nicht in Betracht.

- 11 Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel dient der Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit. Er soll eine berufsgerichtliche Nachprüfung des Urteils des Verwaltungsgerichts 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 Rechts-sätze 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). Diesen Anforderungen kommt der Zulassungsantrag nicht nach.

12

Das Verwaltungsgericht hat im angegriffenen Urteil das Verhältnis zwischen der Ernennung in ein Statusamt, dessen Amtsbezeichnung in mehreren Besoldungsgruppen aufgeführt ist, und einer nachfolgenden Einweisungsverfügung bereits zutreffend dargelegt. Da das Amt im statusrechtlichen Sinne auch durch die Besoldungsgruppe mit ihrem Endgrundgehalt bestimmt wird, ist bei einer Ernennung in ein Amt, dessen Amtsbezeichnung in mehreren Besoldungsgruppen aufgeführt wird, die maßgebliche Besoldungsgruppe anhand einer Einweisungsverfügung zu bestimmen. Diese besitzt in solchen Fällen nicht nur haushaltsrechtliche, sondern eine den Status des Beamten berührende, rechtsbegründende Bedeutung. Es wird deshalb allgemein angenommen, dass die Einweisungsverfügung den Ernennungsakt hinsichtlich der Besoldungsgruppe konkretisiert und einen die Ernennung ergänzenden Verwaltungsakt darstellt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10. Oktober 2003, NVwZ-RR 2004, 82 m. w. N.; Senatsurt. v. 15. März 2011 - 2 A 125/10 -, juris Rn. 26).

13

Dieser eigenständige Regelungsgehalt der Einweisungsverfügung steht der Annahme des Klägers entgegen, die Heilung der nichtigen Ernennung durch den Beschluss des Landespersonalausschusses vom 25. September 2007 habe Auswirkungen auf die zugewiesene Besoldungsgruppe. Zwar wird man die Auffassung des Verwaltungsgerichts bezweifeln dürfen, dass die Zustimmung nach § 40 Nr. 1 Buchst. b SächsLVO a. F. losgelöst von der konkret zugewiesenen Besoldungsgruppe ergehe, da sie allein die Ernennung betreffe, für deren Wirksamkeit wiederum die Besoldungsgruppe keine Rolle spiele. Das vermag deshalb nicht ohne weiteres zu überzeugen, weil sich die Notwendigkeit einer Beteiligung des Landespersonalausschusses gerade danach richtete, ob im Sinne des § 6 Abs. 3 SächsLVO a. F. bei der Anstellung oder Beförderung Ämter übersprungen werden sollten. Stehen Ämter in Rede, deren Amtsbezeichnungen verschiedenen Besoldungsgruppen zugeordnet sind, lässt sich das Ob und das Ausmaß des Überspringens von Ämtern aber nur einschätzen, wenn die beabsichtigten Einweisungsverfügungen in die Betrachtung einbezogen werden. Unabhängig hiervon kann die Heilung aber jedenfalls nicht dazu führen, dass der Inhalt entsprechender Einweisungsverfügungen modifiziert wird. Heilung bedeutet, dass die ursprünglichen

Rechtsakte mit dem seinerzeit gewollten Regelungsinhalt Wirksamkeit erlangen. Die den Kläger betreffende Einweisungsverfügung vom 20. Februar 2001 sieht aber gerade vor, dass ihm ein Amt der Besoldungsgruppe A 12 übertragen wird. Dass es nicht um eine Modifizierung des Inhalts der ursprünglichen Personalmaßnahmen gehen kann, wird auch daran deutlich, dass hier mit der Heilung lediglich die notwendige Zustimmung des Landespersonalausschusses nachgeholt wird. Zustimmung bedeutet aber, die inhaltlichen Entscheidungen eines Dritten zu akzeptieren oder eben abzulehnen. Für eine Modifikation der Entscheidungen ist hingegen kein Raum.

- 14 Etwas anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus dem Vortrag des Klägers, mit dem Beschluss vom 25. September 2007 habe der Landespersonalausschuss das Ziel verfolgt, die in Rede stehenden Statusakte als Ernennungen nach A 13 zu heilen, da es um Ernennungen im Beförderungsamtsamt gegangen sei und nur das Amt nach A 13 ein Beförderungsamtsamt darstelle. Dass sich der Landespersonalausschuss nicht ausschließlich mit Ernennungen nach A 13 befassen wollte, zeigt schon der Wortlaut des Beschlusses selbst. Denn es ist ausdrücklich davon die Rede, dass Rechtsverstöße „bei der Anstellung von Schulleitern und stellvertretenden Schulleitern an Grundschulen als Direktoren und Konrektoren in den Besoldungsgruppen A 12 und A 12 plus Amtszulage“ geheilt werden sollen. Der Landespersonalausschuss ist damit ersichtlich nicht davon ausgegangen, dass sich sein Beschluss lediglich auf solche Rechtsakte beziehen sollte, die als Ernennung in ein Amt der Besoldungsgruppe A 13 zu behandeln seien. Vielmehr ging es ihm darum, den in Rede stehenden Ernennungsakten überhaupt zur Wirksamkeit zu verhelfen, was auch die gewählte Form eines Sammelbeschlusses deutlich macht. Eine Prüfung des konkreten Einzelfalls in dem Sinne, dass alle in der Anlage zu dem Beschluss benannten Beamten bei richtiger Rechtsanwendung in einem Amt der Besoldungsgruppe A 13 zu ernennen gewesen wären, lässt sich dem Beschluss damit nicht entnehmen. Aber selbst wenn man mit dem Kläger davon ausginge, der Landespersonalausschuss habe mit dem Beschluss vom 25. September 2007 das Ziel einer - auch im jeweiligen Einzelfall - sachgerechten Zuordnung der Betroffenen zu bestimmten Besoldungsgruppen verfolgt, bliebe darauf hinzuweisen, dass ihm eine Möglichkeit der nachträglichen Einwirkung auf den Inhalt der ursprünglichen Einweisungsverfügungen nicht zustand.

- 15 3. Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO)
hat der Kläger nicht in der gebotenen Weise dargelegt.
- 16 Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten weist eine Rechtssache dann
auf, wenn sie voraussichtlich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht größere, d. h.
überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende
Schwierigkeiten verursacht. Zur Darlegung des Zulassungsgrundes bedarf es der
Bezeichnung konkreter Tat- oder Rechtsfragen, deren Klärung besondere
Schwierigkeiten begründet (Senatsbeschl. v. 30. Mai 2011 - 2 A 394/10 -, juris).
- 17 Dem kommt der Kläger nicht nach. Bestimmte, aus seiner Sicht schwierige
Rechtsfragen lassen sich dem Beschwerdeschriftsatz nicht entnehmen. Mit der
formulierten Frage, ob der Anspruch auf Besoldung materiell-rechtlich bestehe,
spricht er lediglich das Ergebnis des gerichtlichen Verfahrens an. Zu diesem Ergebnis
gelangt man aber erst nach Beantwortung einer Reihe konkreter Rechtsfragen.
- 18 Soweit sein Vorbringen der Sache nach als eine Rüge der Verletzung des Anspruchs
auf rechtliches Gehör (§ 108 Abs. 2 VwGO) zu verstehen sein sollte, bleibt jedenfalls
unklar, welche der vom Verwaltungsgericht behandelten Rechtsfragen besondere
Schwierigkeiten aufwerfen sollte.
- 19 4. Der Rechtssache kommt schließlich auch keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124
Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zu.
- 20 Eine Rechtssache besitzt grundsätzliche Bedeutung, wenn mit ihr eine grundsätzliche,
bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht entschiedene Rechtsfrage oder eine
im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher 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 berufungsgerichtlicher Klärung bedarf. Die zulässige
Geltendmachung der grundsätzlichen Bedeutung erfordert die Bezeichnung einer
konkreten Frage, die Darlegung ihrer Entscheidungserheblichkeit sowie einen Hinweis
auf deren über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung (vgl. SächsOVG, Beschl. v.
16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 194; st. Rspr.).

21 Der Vortrag des Klägers lässt nicht erkennen, dass sich die Rechtsfrage nach den
Wirkungen der Heilung eines Ernennungsaktes auf eine ihn konkretisierende
Einweisungsverfügung über den vorliegenden Fall hinaus für eine größere Zahl
weiterer Verfahren in gleicher Weise stellen würde.

22

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

23

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2
Satz 1, Abs. 3, § 52 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GKG.

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

Henke

Tolkmitt

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*

*Pech
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*