



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

1 V 1415/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. de [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
2. de [REDACTED]
[REDACTED]
3. des [REDACTED]
[REDACTED]
4. des [REDACTED]
[REDACTED]
5. der [REDACTED]
[REDACTED]
6. des [REDACTED]
[REDACTED]

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

zu 1- [REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

den Personal- und Organisationsausschuss der Stadtverordnetenversammlung
Bremerhaven, vertreten durch den Ausschussvorsitzenden Oberbürgermeister [REDACTED]
[REDACTED],
Hinrich-Schmalfeld-Straße, 27576 Bremerhaven,

– Antragsgegner –

Prozessbevollmächtigte:

Frau [REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Bauer, die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes und die Richterin Dr. Kruse am 26. November 2021 beschlossen:

Der Beschluss des Antragsgegners vom 6.7.2021 zur Anhebung der Stelle „Direktor/Direktorin der Ortspolizeibehörde“ von Besoldungsgruppe B2 BremBesO nach Besoldungsgruppe B3 im laufenden Haushalt 2021 wird außer Kraft gesetzt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Stadt Bremerhaven.

Der Streitwert wird auf 5000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

1.

Durch das 20. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 14.7.2020 (BremGBI 72, 671, verkündet am 22.7.2020) wurde die Amtsbezeichnung des Direktors der Ortspolizeibehörde Bremerhaven in der Besoldungsordnung des Landes Bremen (BremBesO) rückwirkend zum 1.1.2020 in der Besoldungsgruppe B2 BremBesO gestrichen und in der Besoldungsgruppe B3 eingefügt.

Am 29.7.2020 beschloss der Magistrat der Stadt Bremerhaven, den Inhaber dieser Stelle zum nächstmöglichen Zeitpunkt nach Besoldungsgruppe B3 zu befördern und rückwirkend zum 1.4.2020 in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B3 einzuweisen.

Mit Schreiben vom 30.7.2020 teilte der Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven dem Stelleninhaber mit, dass der Magistrat beschlossen habe, ihn rückwirkend mit Wirkung vom 1.4.2020 in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B3 einzuweisen. Der Adressat quittierte den Empfang in einem auf den 29.7.2020 datierten Empfangsbekanntnisses mit diesem Datum.

Mit Vorlage vom 28.6.2021 regte der Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven beim Personal- und Organisationsausschuss der Stadtverordnetenversammlung an, die Stelle „Direktor/Direktorin der Ortspolizeibehörde“ im Stellenplan von der Besoldungsgruppe B2

in die Besoldungsgruppe B3 anzuheben. Für diese Entscheidung bestehe ein unabweisbarer und nicht aufschiebbarer Bedarf im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 2 der Haushaltssatzung, weil der Stelleninhaber zum 1.6.2023 (gemeint war nach Klarstellung im Verfahren der 1.6.2022) in Ruhestand trete und die höheren Bezüge nur so noch ruhegehaltsfähig würden. Die erforderlichen Mittel seien vorhanden, weil Bremerhaven hinsichtlich der Ortspolizeibehörde Mittel verwalte, die vom Land Bremen zur Verfügung gestellt würden. In seiner Sitzung vom 6.7.2021 stimmte der Ausschuss diesem Antrag zu.

Am 14.7.2021 beantragten die Antragsteller beim Verwaltungsgericht Bremen den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Der Beschluss des Personal-und Organisationsausschuss verletze ihre Rechte als Stadtverordnete, indem er ihnen die Möglichkeit nehme, die damit bewirkte Abweichung von dem durch die Versammlung beschlossenen Stellenplan für das laufende Haushaltsjahr in öffentlicher Sitzung zu diskutieren und darüber zu beschließen.

Die Antragsteller beantragen,

im Wege einer einstweiligen Anordnung den Beschluss des Antragsgegners vom 6.7.2021 zur Anhebung der Stelle „Direktor/Direktorin der Ortspolizeibehörde“ von Besoldungsgruppe B2 BremBesO nach Besoldungsgruppe B3 im laufenden Haushalt 2021 außer Kraft zu setzen, hilfsweise den Antragsgegner zu verpflichten, den genannten Beschluss außer Kraft zu setzen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Es sei schon kein Anordnungsgrund ersichtlich, weil keine weiteren Maßnahmen anstünden. Der Direktor der Ortspolizeibehörde Bremerhaven führe diese Amtsbezeichnung bereits seit 2007. Dieses Amt sei durch das von der bremischen Bürgerschaft verabschiedete 20. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften in die Besoldungsgruppe B3 übergeleitet worden. Ein Ernennungsakt sei deshalb nicht mehr erforderlich und auch nicht beabsichtigt. Durch den Beschluss des Magistrats vom 29.7.2020 sei der Stelleninhaber auch mit Wirkung vom 1.4.2020 in die entsprechende Planstelle eingewiesen worden. Der Personal-und Organisationsausschuss habe im Rahmen seiner Befugnisse gehandelt. Er habe auch in anderen Fällen Abhebungen von Stellen beschlossen, damit die Bezüge für die Inhaber ruhegehaltsfähig werden.

2.

Der Antrag richtet sich gegen den Beschluss eines Kollegialorgans und damit dessen Gesamtheit als Antragsgegner. Nach § 41 Abs. 4 VerfBHV bestehen Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung aus dem zuständigen Magistratsmitglied, das den Vorsitz führt, aber kein Stimmrecht besitzt, und mindestens zehn Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung. (...) Das Nähere regelt die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung. Die Vertretung der Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung nach außen ist nicht ausdrücklich geregelt. Eine solche Regelung enthält die Verfassung lediglich zur Stadtverordnetenversammlung selbst, die nach § 36 S. 4 VerfBHV gerichtlich und außergerichtlich vom Stadtverordnetenvorsteher vertreten wird, der auch ihre Sitzungen leitet. Aus diesem Normgefüge kann abgeleitet werden, dass auch die Ausschüsse von ihrem Vorsitzenden vertreten werden sollen. Dass das jeweils ein Mitglied des Magistrats ist, erscheint in Hinblick auf die Gewaltenteilung nicht problematisch, weil die Stadtverordnetenversammlung als Gemeinderat ein Verwaltungsorgan und kein Parlament im eigentlichen Sinne ist. Ohne eine solche Vertretung wären die Ausschüsse vor Gericht schwerlich artikulationsfähig. Nachdem der Personal- und Organisationsausschuss in seiner Sitzung vom 9.9.2021 das Rechtsamt mit seiner Vertretung beauftragt hat, ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass der Oberbürgermeister oder das Rechtsamt in diesem Verfahren für den Ausschuss ohne Vollmacht handelten. Dieser Beschluss wurde nicht angegriffen und ist wirksam. Zu einer Beiladung von Ausschussmitgliedern besteht darum kein Anlass.

Die Antragsteller haben Anspruch auf die begehrte einstweilige Anordnung. Diese würde im Ergebnis die eigentlich in einem Hauptsacheverfahren zu klärende Frage, ob der Personal- und Organisationsausschuss die Erhebung der Stelle des Direktors der Ortspolizeibehörde beschließen durfte, vorwegnehmen und ist deshalb nur zulässig, um den Antragstellern anderenfalls drohende erhebliche Nachteile zu verhindern (Anordnungsgrund), wenn eine erhebliche Wahrscheinlichkeit für ihr Obsiegen in der Hauptsache spricht (Anordnungsanspruch).

2.1.

Den Antragstellern steht ein Anordnungsanspruch zur Seite. Als Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung werden sie in ihren Rechten als Abgeordnete verletzt, wenn eine der Versammlung übertragene Entscheidung von einem anderen Gremium getroffen wird, das dafür nicht zuständig ist.

Das ist hier nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung geschehen. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 8 der Verfassung der Stadt Bremerhaven (VerfBHV) gehört die

Beschlussfassung über die Feststellung des Haushaltsplanes und des Stellenplanes zu den Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung, die sie nicht übertragen kann. Sie kann jedoch nach § 34 VerfbHV Ausschüsse bilden, deren Beschlüsse sie nach § 41 Abs. 2 VerfbHV wieder aufheben oder abändern kann. Das hat die Stadtverordnetenversammlung mit dem Personal- und Organisationsausschuss getan und den Ausschuss in den Haushaltssatzungen für die Jahre 2020 und 2021 jeweils ermächtigt,

1. die erforderlichen Stellenplanänderungen aus etwaigen Änderungen des bremischen Besoldungs- und Laufbahnrechts vorzunehmen. Voraussetzung ist, dass ein unabweisbarer Bedarf ein Hinausschieben bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsplanes ausschließt.
2. In Fällen eines unabweisbaren und nicht aufschiebbaren Bedarfs im Rahmen der verfügbaren Mittel (...) Stellenhebungen zu beschließen.

Für die umstrittene Entscheidung des Personal- und Organisationsausschusses vom 6.7.2021 kann ein im Sinne dieser Vorschriften nicht aufschiebbarer Bedarf nicht festgestellt werden. In der Vorlage des Oberbürgermeisters wird ein solcher Bedarf damit begründet, dass die Planstelle in der Besoldungsgruppe B3 nur so noch rechtzeitig geschaffen werden könne, um diese Besoldung für den Stelleninhaber ruhegehaltsfähig werden zu lassen. Diese Argumentation beruht auf falschen Voraussetzungen:

Die Höherbewertung der Stelle des Direktors der Ortspolizeibehörde Bremerhaven durch die Bremische Bürgerschaft hatte keine direkten Auswirkungen auf die dienstliche Stellung des Stelleninhabers. Eine Dienstpostenbewertung führt auch im Falle einer Höherbewertung einer Stelle grundsätzlich weder unmittelbar zu einer Anhebung des Dienstpostens im Stellenplan oder zu einer rechtlichen Verpflichtung zu einer solchen Anhebung noch - selbst im Falle einer tatsächlichen Anhebung - zu einer rechtlichen Verpflichtung des Dienstherrn, den bisherigen Stelleninhaber auf dieser Stelle zu belassen und darüber hinaus auf ihn zu befördern. Es besteht keine "rechtliche Automatik oder Koppelung" zwischen Dienstpostenbewertung, Stellenumwandlung, Stellenzuteilung, Beibehaltung des Dienstpostens und Beförderung des jeweiligen Stelleninhabers (BVerwG, U.v. 28.10.1970, VI C 55.68, BVerwGE 36, 218, Rn. 30, juris). Die Bewertung einer Stelle für Beamte ist völlig objektiviert, d.h. nicht personen-, sondern funktionsbezogen. Die Dienstpostenbewertung ändert nichts an der besoldungsrechtlichen Einstufung des Dienstposteninhabers und bereitet deren Änderung auch nicht vor. Die Höhe der Besoldung des Dienstposteninhabers richtet sich ausschließlich nach dem ihm verliehenen Amt, nicht hingegen nach der Bewertung und haushaltsrechtlichen Ausweisung des Dienstpostens (BVerwG, B.v. 5.10. 2011, 6 P 19/10, Rn. 17, juris). Das mag anders sein, wenn strukturelle Änderungen einer Besoldungsordnung sich kraft

Gesetzes unmittelbar auf den Besoldungsstatus der Amtsinhaber auswirken, indem diese in ein anderes Amt übergeleitet werden (zu einer solchen Konstellation BVerwG, U.v. 15.3.1984, 2 C 44/81, Rn. 23). Eine solche strukturelle Änderung wurde hier ersichtlich mit der Hebung der einzelnen Stelle bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven nicht vorgenommen.

Der Inhaber eines Dienstpostens erlangt erst durch die Ernennung in den höher bewerteten Dienstposten einen Anspruch auf die höhere Besoldung. Sie setzt im Unterschied zur Höherbewertung des Dienstpostens eine Bestenauslese voraus. Nach der Höherbewertung eines besetzten Dienstpostens ist deshalb zu entscheiden, ob der Stelleninhaber den gewachsenen Anforderungen gerecht wird. Ist er das nicht, kann er gleichwohl in dem Amt verbleiben, ohne befördert zu werden, oder umgesetzt und die höher bewertete Stelle ausgeschrieben werden (OVG Niedersachsen, B.v. 13.1.1997, 2 M 6201/96, Rn. 1 f.; vgl. auch BVerwG, U.v. 28.10.1970, VI C 48.68, BVerwGE 36, 192, Rn. 67, beide juris). Wenn einem Stelleninhaber unter Beibehaltung der Amtsbezeichnung eine andere, höhere Besoldungsgruppe zugewiesen wird, stellt die entsprechende Verfügung einen ernennungsähnlichen (oder beförderungsgleichen) Verwaltungsakt dar, der zwar nicht der Form der Ernennung bedarf, aber ebenfalls den Status des Beamten berührt (vgl. BVerwG, U.v. 12.7.1972, VI C 11.70, BVerwGE 40, 229 Rn. 20; BVerfG, B.v. 10.10.2003, 2 BvL 7/02, Rn. 18; BVerwG, B.v. 16.4.2007, 2 B 25/07, Rn. 4, juris; OVG Sachsen, B.v. 5.12.2013, 2 A 111/12, Rn. 12 - 13, beide juris). Ein solcher ernennungsähnlicher Akt wurde zwar vom Magistrat der Stadt Bremerhaven beschlossen, nämlich den Stelleninhaber zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu befördern und (...) in eine Planstelle einzuweisen. Das Schreiben des Bürgermeisters vom 30.7.2020 enthält indes allein die Einweisung in eine Planstelle und bestimmt insofern den von den vom Magistrat offengelassenen Zeitpunkt. Eine Beförderung wird nicht erwähnt. Das Schreiben kann schwerlich dahingehend ausgelegt werden, dass damit implizit zugleich eine Ernennung bewirkt werden sollte, weil sich die Antragsgegnerin kontinuierlich darauf beruft, dass der Stelleninhaber bereits durch die Änderung der Besoldungsordnung befördert wurde und dazu keine weiteren Schritte der Antragsgegnerin erfolgten oder erforderlich wären. Auch setzt eine solche Maßnahme nach der dargestellten Rechtslage Erwägungen zur Bestenauslese und Eignung des Stelleninhabers voraus. Solche Erwägungen wurden hier nicht ersichtlich dokumentiert.

Die beiden Akte finden auch in unterschiedlichen Handlungsrahmen statt. Die Beförderung orientiert sich an der Bestenauslese und betrifft sowohl den Beförderten als auch dessen mögliche Konkurrenten persönlich. Die Ausweisung von Planstellen hat sich dagegen allein am öffentlichen Interesse auszurichten, also an der bestmöglichen Erfüllung der den Behörden obliegenden Aufgaben. Rechte der betroffenen Beamten werden von dieser

Maßnahme der Stellenbewirtschaftung grundsätzlich nicht berührt (VGH Baden-Württemberg, B.v. 21.4.2011, 4 S 377/11, Rn. 4 m.w.N.; OVG Bremen, B.v. 12.10.2009, 2 B 77/09, Rn. 22, beide juris). Die Einweisung in eine Planstelle ist für die Beförderung des Beamten im Unterschied zur Ernennung in den Dienstposten nicht maßgeblich (vgl. BVerwG, B.v. 16.4.2007, 2 B 25/07, Rn. 4, juris). Letztere ist hier, wie dargelegt, nicht geschehen.

Der Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses konnte lediglich ab dem Zeitpunkt seiner Vollziehbarkeit Übereinstimmung herstellen zwischen dem Schreiben des Oberbürgermeisters vom 30.7.2020 und § 17 Abs. 5 der Bremischen Landeshaushaltsordnung (LHO), nach dem Planstellen vor ihrer Besetzung in einem Stellenplan ausgewiesen werden müssen. Daraus kann eine Eilbedürftigkeit, die den Antragsgegner nach den Haushaltssatzungen 2020/2021 zur Anhebung der Besoldungsgruppe im Stellenplan ermächtigt hätte, nicht abgeleitet werden, weil die Einweisung in eine Planstelle deren Vorhandensein voraussetzt und deshalb ihre Schaffung denklogisch nicht dringlich machen kann. Der Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses war auch weder erforderlich noch geeignet, die fehlende Beförderung bzw. Ernennung in ein Amt der Besoldungsstufe B3 zu ersetzen. Ebenso wie die Einweisung in eine Planstelle ist auch deren Ausweisung im Stellenplan allein am öffentlichen Interesse auszurichten und berührt weder Rechte eines einzelnen Beamten noch kann sie mit einer Beförderung gleichgesetzt werden (vgl. BVerwG, U.v. 12.7.1972, VI C 11.70, BVerwGE 40, 229, Rn. 20). Diese Entscheidung war verantwortlich zu fällen, auch wenn die Stadt Bremerhaven die Kosten vom Land Bremen ersetzt bekommt.

2.2.

Die Antragsteller können sich auch auf einen Anordnungsgrund berufen. Der Oberbürgermeister hat zwar versichert, auf der Basis des umstrittenen Beschlusses keine weiteren Maßnahmen zu beabsichtigen, dabei geht er jedoch hinsichtlich der Frage, ob bereits eine Beförderung stattgefunden hat, von falschen Voraussetzungen aus. Sollte die Stadt Bremerhaven die bisher fehlende Beförderung noch aussprechen wollen, könnte sie sich hinsichtlich der dafür nach §§ 49 Abs. 1, 17 Abs. 5 LHV erforderlichen Ausweisung einer entsprechenden Planstelle im Stellenplan auf den Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses berufen wollen. Dadurch könnten nicht wieder zu beseitigende Rechtsfolgen ausgelöst werden. Eine Ernennung des Stelleninhabers in die Besoldungsgruppe B 3 kann nämlich nur unter engen Voraussetzungen rückgängig gemacht werden. Ebenso wie bei formgebundenen Ernennungen sind für ernennungsähnliche Verwaltungsakte im Interesse der Rechtssicherheit und der

Ämterstabilität die Nichtigkeits- und Rücknahmetatbestände durch eine abschließende und erschöpfende Regelung beschränkt (BVerwG, U.v. 23.2.1989, 2 C 25/87, Rn. 25, 28, juris).

Zudem ist zu befürchten, dass der Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses sich auf den Haushalt für das Jahr 2022 auswirkt. Wegen des Grundsatzes der Ämterstabilität könnte die Stadtverordnetenversammlung sich praktisch an die Ausweisung der Stelle mit der Besoldungsgruppe B3 gebunden fühlen. Die tenorierte Regelung hat auch nur vorläufigen Charakter, weil sie sich rechtlich nur auf den nur noch wenige Wochen maßgeblichen Haushalt für das Jahr 2021 auswirkt und die Stadtverordnetenversammlung nicht hindert, die Stelle im Haushalt für das Jahr 2022 mit der Besoldungsgruppe B 3 vorzusehen.

Die Verfahrenskosten hat die Stadtgemeinde Bremerhaven zu tragen. Nach den durch die Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Grundsätzen für kommunalverfassungsrechtliche „In-Sich-Prozesse“ zweier Funktionsträger einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind die Verfahrenskosten der Körperschaft aufzuerlegen, der die streitenden Funktionsträger angehören (vgl. etwa OVG Bremen, U. v. 20.4.2010 – 1 A 192/08 -, UA S. 15), wenn der Rechtsstreit nicht ohne vernünftigen Grund angestrengt worden ist.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Ziff. 22.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Eine Reduzierung im Eilverfahren ist nicht angezeigt, weil es die Hauptsache vorwegnimmt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung

berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Bauer

Dr. Benjes

Dr. Kruse