



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

6 K 915/21

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat,
Hinrich-Schmalfeldt-Straße/Stadthaus 1, 27576 Bremerhaven,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Kammer - durch den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kiesow als Einzelrichter aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. Dezember 2022 für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 14.04.2021 verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 11.02.2021 auf Aufhebung des Bescheides vom 13.04.2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16.01.2017 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger zu 1/3 und die Beklagte zu 2/3.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begeht die Verpflichtung der Beklagten zur Neubescheidung über die Festsetzung seiner Erfahrungsstufe.

Der im Jahr 1985 geborene Kläger ist seit dem 01.04.2014 im Dienst bei der Feuerwehr der Beklagten. Zuvor hatte er den Beruf des Anlagenmechanikers erlernt, in diesem Beruf gearbeitet und seinen Zivildienst abgeleistet. Mit Wirkung vom 01.04.2016 wurde er unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zum Brandmeister (Besoldungsgruppe A 7) ernannt.

Mit Bescheid vom 13.04.2016 setzte das Personalamt der Beklagten für den Kläger mit Wirkung vom 01.04.2016 ein Grundgehalt der Stufe 1 fest. Da im Fall des Klägers keine berücksichtigungsfähigen Erfahrungszeiten gem. § 15b Abs. 1 BremBesG vorlägen, werde für ihn die Stufe 1 festgesetzt.

Hiergegen erhob der Kläger am 12.05.2016 Widerspruch, den er mit Schreiben vom 20.06.2016 begründete. Seine Ausbildung zum Anlagenmechaniker/Versorgungstechnik und die langjährige Tätigkeit als solcher, sowie langjährige Tätigkeiten als Geselle und Vorarbeiter auf diversen Baustellen im In- und Ausland, sein Zivildienst, die Zeit der Ausbildung zum Brandmeister bei der Feuerwehr und seine Ausbildung zum Rettungsassistenten seien Lebenserfahrungen, die er bitte zu berücksichtigen und anzurechnen. Er habe im Jahr 2013 den Entschluss gefasst, sich bei der Feuerwehr zu bewerben. Er habe sich über den Beruf und auch den zu erwartenden Verdienst informiert. Nun seien während seiner Ausbildung die Altersstufen in Erfahrungsstufen umbenannt worden. Die damit verbundenen Auswirkungen auf sein zukünftiges Leben seien gravierend.

Mit mittlerweile bestandskräftigem Widerspruchsbescheid vom 16.01.2017 wies das Personalamt der Beklagten den Widerspruch als unbegründet zurück. Zeiten des Wehr-

oder Zivildienstes seien nur zu berücksichtigen, soweit der Beamten innerhalb von sechs Monaten nach erfolgter Absolvierung als Beamter eingestellt werde, was hier nicht der Fall sei. Die Ausbildung als Anlagenmechaniker sei Voraussetzung für den Erwerb der Laufbahnbefähigung der Laufbahnguppe 1, 2. Einstiegsamt und daher gem. § 15b Abs. 1 BremBesG bei der Stufenfestsetzung nicht zu berücksichtigen. Die hauptberufliche Tätigkeit sei nur dann zu berücksichtigen, wenn sie in fachlicher Hinsicht förderlich sei. Dies sei bei den sich aus dem Tätigkeitsfeld eines Anlagenmechanikers erworbenen Vorkenntnissen nicht gegeben.

Mit Schreiben vom 16.03.2020, beim Personalamt der Beklagten eingegangen am 20.03.2020, erobt der Kläger „Widerspruch“ gegen die Festsetzung seiner Erfahrungsstufe. Die Festsetzung sei gem. § 25 Bremisches Besoldungsgesetz nicht rechtmäßig erfolgt. Er fordert die Beklagte auf, seine Erfahrungen aus beruflichen Tätigkeiten den Urteilen des Verwaltungsgerichts Bremen vom 28.06.2018 (Az.: 6 K 544/17, 6 K 1962/17) und des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.12.2017 (Az.: 2 C 25/16) entsprechend zu berücksichtigen.

Mit Schreiben vom 11.02.2021 richtete sich der Kläger erneut an das Personalamt. Er nahm Bezug auf sein unbeantwortet gebliebenes Schreiben vom 16.03.2020 und bat das Personalamt um eine Überprüfung seiner Eingruppierung. Aufgrund der abgeschlossenen Berufsausbildung, sowie seiner hauptberuflichen Tätigkeit, die für den feuerwehrtechnischen Dienst förderlich seien, würde er eine Eingruppierung in eine höhere Erfahrungsstufe sehr begrüßen.

Mit Bescheid vom 14.04.2021 wies das Personalamt den Widerspruch des Klägers gegen den Bescheid vom 13.04.2016 als unzulässig zurück. Die Stufenfestsetzung sei bereits mit Bescheid vom 13.04.2016 erfolgt. Von der Möglichkeit hiergegen Widerspruch zu erheben habe der Kläger keinen Gebrauch gemacht. Die Stufenfestsetzung sei damit bestandskräftig und unanfechtbar.

Am 06.05.2021 hat der Kläger Klage erhoben. Die Beklagte habe ihre Einstufungspraxis geändert, weshalb ein neuer Sachverhalt gegeben sei und er ein Recht darauf habe, eine erneute Entscheidung über die Erfahrungsstufe zu verlangen. Teilnehmer neuer Lehrgänge würden anders eingestuft und erhielten ohne größere Schwierigkeiten höhere Erfahrungsstufen, als es bei ihm der Fall gewesen sei. Nach erfolgter Einsicht in die Verwaltungsakte sei aufgefallen, dass bei ihm möglicherweise noch Berufserfahrungen hinzukämen, welche von der Beklagten bisher nicht berücksichtigt worden seien. Hierzu legt der Kläger diverse Schulungs- und Qualifikationsnachweise vor. Schließlich sei der

Bescheid über die Festsetzung der Erfahrungsstufe auch deshalb rechtswidrig, weil der Personalrat nicht beteiligt worden sei.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 14.04.2021 zu verpflichten, den Bescheid vom 13.04.2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16.01.2017 aufzuheben und unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über die Festsetzung der Erfahrungsstufe des Klägers zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Es sei keine Änderung der maßgeblichen Sach- und Rechtslage im Sinne des § 51 BremVwVfG erkennbar. Die maßgeblichen Regelungen des § 15b Brem. Besoldungsgesetz a.F. und § 25 Brem. Besoldungsgesetz n.F. seien im Hinblick auf die hier entscheidende Anerkennung von Vordienstzeiten inhaltlich unverändert. Weder die Änderung der Verwaltungspraxis noch die Änderung der Rechtsprechung bzw. erstmalige Rechtsprechung zu einer bestimmten gesetzlichen Regelung stellten eine Änderung der Rechtslage in diesem Sinne dar. Die von dem Kläger bereits im Lebenslauf als Anlage zum Bewerbungsschreiben angegebenen Schulungen/Fortbildungen seien keine neuen Tatsachen. Schließlich sei dem Kläger entsprechender Vortrag auch im damaligen Widerspruchsverfahren möglich gewesen.

Mit Beschluss vom 10.11.2022 ist der Rechtsstreit auf den Einzelrichter übertragen worden. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I. Die zulässige Klage ist teilweise begründet.

Die Ablehnung des Wiederaufgreifensantrags des Klägers vom 11.02.2021 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Der Kläger hat zwar keinen Anspruch auf Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 13.04.2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16.01.2017 und deren Verpflichtung zur erneuten Entscheidung über die Festsetzung der Erfahrungsstufe (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Er

hat jedoch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Wiederaufgreifensantrag vom 11.02.2021 (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

1. Das Schreiben des Klägers vom 11.02.2021 ist bei der maßgeblichen Würdigung aus der Sicht eines verständigen Empfängers (§§ 133, 157 BGB entsprechend) nicht als – offensichtlich unzulässiger – wiederholter Widerspruch gegen den bereits bestandskräftigen Bescheid über die erstmalige Festsetzung seiner Erfahrungsstufe zu verstehen, sondern als Antrag auf Wiederaufgreifen dieses zunächst bestandskräftig abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens.
2. Der Kläger kann nicht verlangen, dass der Beklagte das Verfahren nach § 51 Abs. 1 BremVwVfG wiederaufgreift.

Hierfür fehlt es schon an einem Wiederaufgreifensgrund. Insoweit hat die Beklagte zutreffend darauf hingewiesen, dass eine nachträgliche Änderung der dem Verwaltungsakt zugrundeliegenden Sach- oder Rechtslage zugunsten des Klägers gem. § 51 Abs. 1 Nr. 1 BremVwVfG hier nicht gegeben ist. Ohnehin wäre eine Änderung zugunsten des Klägers hier ausgeschlossen, weil für die Frage der Erfahrungsstufe stets auf die Sach- und Rechtslage abzustellen ist, die zu dem Zeitpunkt bestand, in dem der Anspruch auf Dienstbezüge gegenüber der Beklagten erstmals entstanden ist (vgl. VG Bremen, Urt. v. 28.08.2018 – 6 K 544/17, juris Rn. 20). Entgegen der Auffassung des Klägers liegen hier auch keine neuen Beweismittel im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 2 BremVwVfG vor. Die von dem Kläger im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Schulungs- und Qualifikationsnachweise können schon deshalb keine ihm günstigere Entscheidung begründen, weil sie sich nicht unter das Tatbestandsmerkmal der „hauptberuflichen Tätigkeit“ im Sinne des § 15b Abs. 1 Satz 5 BremBesG a.F. subsumieren lassen. Die hautberufliche Tätigkeit des Klägers als Anlagenmechaniker wurde in dem ursprünglichen Verwaltungserfahren bereits bestandskräftig gewürdigt.

3. Der Kläger hat jedoch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag vom 11.02.2021 gemäß § 51 Abs. 5 i.V.m. § 48 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG.
 - a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann die Behörde - auch wenn die in § 51 Abs. 1 bis 3 LVwVfG normierten Voraussetzungen nicht vorliegen - ein abgeschlossenes Verwaltungsverfahren nach pflichtgemäßem Ermessen zugunsten des Betroffenen wiederaufgreifen und eine neue - der gerichtlichen Überprüfung zugängliche - Sachentscheidung treffen (sog. Wiederaufgreifen im weiteren Sinne). Diese Möglichkeit des Wiederaufgreifens findet ihre Rechtsgrundlage in § 51 Abs. 5 LVwVfG i.V.m. §§ 48

und 49 LVwVfG (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2009 – 1 C 15/08, juris Rn. 24 m.w.N.). Mit der Befugnis der Behörde, ein rechtskräftig abgeschlossenes Verwaltungsverfahren im Ermessenswege wiederaufzugreifen, korrespondiert ein - gerichtlich einklagbarer (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG) - Anspruch des Betroffenen auf fehlerfreie Ermessensausübung (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2009 – 1 C 15/08, juris Rn. 26 m.w.N.).

Diesen Anspruch hat die Beklagte hier durch den von ihr in Reaktion auf den Antrag des Klägers vom 11.02.2021 erlassenen Bescheid vom 14.04.2021 nicht erfüllt.

b) Der Anwendungsbereich der § 51 Abs. 5 BremVwVfG i.V.m. § 48 Abs. 1 BremVwVfG ist eröffnet. Die mit dem Bescheid vom 13.04.2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16.01.2017 erfolgte erstmalige Festsetzung der Erfahrungsstufe des Klägers ist rechtswidrig. Insoweit kann offenbleiben, ob dies - wie der Kläger meint - aus einer Verletzung von Mitbestimmungstatbeständen folgt (vgl. dagegen zur bundesrechtlichen Regelung: BVerwG, Beschl. v. 24.11.2015 – 5 P 13/14, juris Leitsatz 1 und Rn. 15). Jedenfalls erscheint die ursprünglich ohne Anerkennung jeglicher förderlicher Vorerfahrungszeiten erfolgte Festsetzung des Klägers in die Erfahrungsstufe 1 der Entgeltgruppe A 7 in der Sache als rechtswidrig. Der Einzelrichter ist davon überzeugt, dass zwar nicht der Zivildienst und die Berufsausbildung, jedoch die praktische Berufserfahrung des Klägers als Anlagenmechaniker in fachlicher Hinsicht als förderlich für die Verwendung des Klägers im Sinne des § 15b Abs.1 Satz 5 BremBesG a.F. anzusehen sind. Insoweit hat auch die weiterhin an Recht und Gesetz gebundene Beklagte in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass eine Festsetzung der Erfahrungsstufe des Klägers nach heutigen – gesetzlich unveränderten – Maßstäben nicht erneut in der ersten Erfahrungsstufe erfolgen würde.

c) Damit war in der Rechtsfolge des § 48 Abs. 1 BremVwVfG eine Ermessensentscheidung über das Wiederaufgreifen des Verfahrens im Sinne des § 40 BremVwVfG zu treffen. Der auf den Antrag des Klägers vom 11.02.2021 erlassene Bescheid vom 14.04.2021 enthält jedoch keinerlei Ermessenserwägungen und ist schon deshalb rechtswidrig. Es handelt sich um einen im gerichtlichen Verfahren nicht mehr heilbaren Ermessensausfall (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2006 – 1 C 20/05, NVwZ 2007, 470).

d) Der Anspruch des Klägers beschränkt sich allerdings auf die bisher nicht erfolgte ermessensfehlerfreie Bescheidung seines Wiederaufgreifensantrags. Der Kläger kann - anders als er es mit seinem Klageantrag begeht - nicht sogleich beanspruchen, dass unter Aufhebung der ursprünglichen Entscheidung über die Festsetzung seiner Erfahrungsstufe neu beschieden wird. Denn das Wiederaufgreifensemessen der Beklagten ist hier nicht

auf Null reduziert. Eine Pflicht zum Wiederaufgreifen des Verfahrens bzw. zur Aufhebung der Ausgangsentscheidung ist lediglich dann anzunehmen, wenn deren Aufrechterhaltung „schlechthin unerträglich“ ist. Ob ein solcher Ausnahmefall angenommen werden kann, hängt von den Umständen des Einzelfalles und einer Gewichtung der einschlägigen Gesichtspunkte ab. Das Festhalten an dem Verwaltungsakt ist insbesondere dann „schlechthin unerträglich“, wenn die Behörde durch unterschiedliche Ausübung der Rücknahmefähigkeit in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt oder wenn Umstände gegeben sind, die die Berufung der Behörde auf die Unanfechtbarkeit als einen Verstoß gegen die guten Sitten oder Treu und Glauben erscheinen lassen. Die offensichtliche Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts, dessen Rücknahme begeht wird, kann ebenfalls die Annahme rechtfertigen, seine Aufrechterhaltung sei „schlechthin unerträglich“. Ferner kann in dem einschlägigen Fachrecht eine bestimmte Richtung der zu treffenden Entscheidung in der Weise vorgegeben sein, dass das Ermessen im Regelfall nur durch die Entscheidung für die Rücknahme des Verwaltungsakts rechtmäßig ausgeübt werden kann, sodass sich das Ermessen in diesem Sinne als intendiert erweist (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 25.04.2022 – 7 K 26/20, juris Rn. 26 ff. unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 07.10.2020 – 2 C 18/19, juris Rn. 42 m. w. N.). Dies ist hier nicht der Fall. Ein schlechthin unerträgliches Ergebnis ist hier durch die rechtswidrige Ausgangsentscheidung zur Überzeugung des Einzelrichters nicht bewirkt. Auch eine Rücknahmepraxis hat die Beklagte nach ihren glaubhaften Angaben in der mündlichen Verhandlung, jedenfalls bezüglich bereits bestandskräftig gewordener Stufenfestsetzungen, nicht etabliert. Dies bestätigt sich auch in einem weiteren im Dezernat des Einzelrichters anhängigen Fall.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz1 Alt. 2 VwGO. Die Kosten des Verfahrens waren hier verhältnismäßig zu teilen, weil die Klage in Bezug auf das bereits in der Klageschrift und im ursprünglichen Klageantrag zum Ausdruck gebrachte Klageziel einer Neubescheidung über die Festsetzung der Erfahrungsstufe des Klägers erfolglos geblieben ist, das darin als Minus enthaltene Klageziel einer ermessensfehlerfreien Entscheidung über den Wiederaufgreifensantrag des Klägers hingegen erfolgreich war. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einzulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

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.

Dr. Kiesow