BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 2 B 56.15
OVG 4 B 30.14

In der Verwaltungsstreitsache

ECLI:DE:BVerwG:2016:080716B2B56.15.0

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 8. Juli 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hartung und Dr. Günther

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Mai 2015 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 23 940,96 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1 Die zulässige, auf die Zulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und der Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) gestützte Beschwerde der Klägerin ist unbegründet.

2 1. Die Klägerin war seit 1991 als Lehrerin zunächst im Angestelltenverhältnis im Schuldienst des Beklagten tätig. 1998 wurde sie zur Beamtin auf Probe (Lehrerin zur Anstellung) und im Jahr 2001 zur Beamtin auf Lebenszeit (Lehrerin) ernannt. Nach dem Wortlaut der Ernennungsurkunden erfolgten die Ernennungen jeweils "in Teilzeitbeschäftigung bei einem Umfang von zwei Dritteln der regelmäßigen Arbeitszeit".

3 Im Januar 2007 beantragte sie ihre Vollzeitverbeamtung. Zum Schuljahr 2008/2009 überführte der Beklagte das Beamtenverhältnis der Klägerin in eines in Vollzeitbeschäftigung.

4 Die im Jahr 2001 und 2002 gestellten Anträge der Klägerin auf Beschäftigung als Beamtin in Vollzeit lehnte der Beklagte im August 2002 ab. Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob die Klägerin Klage vor dem Verwaltungsge-

richt. Im Rahmen eines zwischen den Beteiligten geschlossenen Vergleichs hob der Beklagte seinen Widerspruchsbescheid auf.

5 Aufgrund einer im September 2009 geschlossenen Vereinbarung mit dem Beklagten nahm die Klägerin ihren Antrag von Januar 2007 zurück. Der Beklagte sicherte im Gegenzug zu, mit der Klägerin umgehend ein neues Beamtenverhältnis zu begründen, falls ihre bisherige Ernennung gerichtlich als nicht wirksam erkannt würde.

6 Der im Jahr 2010 durch die Klägerin gestellte Antrag auf rückwirkende besoldungs- und versorgungsrechtliche Gleichstellung mit vollzeitbeschäftigten Beamten lehnte der Beklagte im Januar 2011 ab. Widerspruch, Klage und Berufung sind ohne Erfolg geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

7 Die Klage sei schon unzulässig. Die Klageerhebung stelle sich als unzulässige Rechtsausübung dar. Das Verhalten der Klägerin sei treuwidrig, weil der Beklagte nach dem Abschluss der Vereinbarung im September 2009 und der daraufhin erfolgten Rücknahme des Widerspruchs darauf habe vertrauen dürfen, dass die Klägerin keinen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens stellen und keinen Leistungsanspruch geltend machen werde. Das tatsächliche Vertrauen des Beklagten sei auch schutzwürdig. Die getroffene rechtliche Vereinbarung unterliege keinen rechtlichen Bedenken. Insbesondere verstoße die Vereinbarung nicht gegen § 2 Abs. 3 BBesG und § 3 Abs. 3 BeamtVG oder gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Die Formvorschriften des § 57 VwVfG BB sowie des § 62 VwVfG BB i.V.m. § 126 Abs. 2 BGB seien gewahrt; der Warn- und Beweisfunktion dieser Vorschriften werde dadurch genügt, dass die beiderseitigen Verpflichtungen im Schreiben des Beklagten an die Klägerin niedergelegt seien und die Klägerin der eigenen Verpflichtung unter Bezugnahme auf dieses Schreiben durch ihre Erklärung, den Widerspruch zurückzunehmen, entsprochen habe. Der Beklagte habe die Klägerin mit dem Angebot der Vereinbarung nicht unsachgemäß unter Druck setzen wollen. Die seinerzeit bestehende Situation habe er nicht gezielt herbeigeführt. Sie sei vielmehr Folge der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts gewesen. Der Beklagte habe

die Klägerin schließlich nicht arglistig getäuscht oder sich sonst in anstößiger Weise verhalten. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG liege ebenfalls nicht vor.

8 Die Klage sei darüber hinaus unbegründet. Den geltend gemachten Ansprüchen der Klägerin stehe die in Bestandskraft erwachsene Teilzeitanordnung entgegen. Einem etwaigen Anspruch auf Neubescheidung der Anträge aus dem Jahr 2011 stünde ebenfalls der Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegen.

9 Auch die Leistungsklage der Klägerin sei unbegründet. Die Teilzeitanordnung sei zwar wegen eines Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG und in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage rechtswidrig gewesen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt ihres Erlasses sei sie jedoch nicht nichtig gewesen. Es liege zunächst kein besonders schwerwiegender Fehler i.S.v. § 44 Abs. 1 VwVfG BB vor. Dieser ergebe sich nicht daraus, dass eine Ermächtigungsgrundlage für die unfreiwillige antragslose Teilzeitbeschäftigung gefehlt habe. Nur Fälle "absoluter Gesetzlosigkeit" führten bei dem Fehlen einer gesetzlichen Grundlage zur Nichtigkeit des Verwaltungsakts. Dies sei aber nur der Fall, wenn das Verhalten einer Behörde jeder gesetzlichen Grundlage entbehre und damit als willkürlich einzustufen sei. Teilzeitanordnungen seien hingegen unter bestimmten Voraussetzungen zulässiges Verwaltungshandeln. Die erforderliche besondere Schwere sei nicht gegeben, weil nicht erkennbar sei, dass der Beklagte wider besseren Wissens oder mit dem Ziel der Rechtsverletzung und somit willkürlich gehandelt habe. Auch der Umstand des Verstoßes gegen das Grundgesetz begründe aus sich heraus nicht die besondere Schwere.

10 Die zu beurteilenden Fehler seien bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände jedenfalls zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der Teilzeitanordnung auch nicht offensichtlich gewesen. Das ergebe sich schon daraus, dass eine Vielzahl betroffener Beamter darauf verzichtet habe, gegen die Teilzeitanordnung vorzugehen. Dem stehe auch nicht der Einwand entgegen, die Beamten hätten um die Wirksamkeit ihrer Ernennung zu Beamten gefürchtet, weil eine solche Auffassung in der brandenburgischen Recht-

sprechung erst viel später, nämlich im Jahr 2006, vertreten worden sei. An der Offensichtlichkeit mangele es auch deswegen, weil sich die Rechtswidrigkeit der Teilzeitanordnungen auch den damit befassten Verwaltungsgerichten nicht erschlossen habe. Klarheit bestehe insoweit erst seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2010 - 2 C 86.08 - (BVerwGE 137, 138). Auch das Bundesverfassungsgericht habe erst mit Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 - (BVerfGE 119, 247) die Verfassungswidrigkeit einer entsprechenden niedersächsischen Regelung festgestellt. Entsprechende Regelungen habe es zudem in zahlreichen Ländern gegeben; in der Literatur sei die Rechtmäßigkeit solcher Regelungen kontrovers diskutiert worden. Ältere Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Juli 1989 etwa - 2 C 52.87 - (BVerwGE 82, 196) seien nicht zu berücksichtigen, weil es dort um die fehlerhafte Anwendung der jeweiligen Rechtsgrundlage gegangen sei, nicht aber deren Verfassungsmäßigkeit im Mittelpunkt gestanden habe.

11 2. Die Revision ist nicht wegen der von der Beschwerde geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

12 Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, wenn sie eine Frage des revisiblen Rechts von allgemeiner, über den Einzelfall hinausreichender Bedeutung aufwirft, die im konkreten Fall entscheidungserheblich ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 24. Januar 2011 - 2 B 2.11 - NVwZ-RR 2011, 329 Rn. 4 und vom 9. April 2014 - 2 B 107.13 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 20 Rn. 9). Dabei erfordert die gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO dem Beschwerdeführer obliegende Darlegungspflicht, innerhalb der Beschwerdefrist mindestens eine in diesem Sinne grundsätzliche Frage konkret zu bezeichnen und einen Hinweis auf den Grund zu geben, der die Annahme der grundsätzlichen Bedeutung rechtfertigen soll (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. November 1992 - 2 B 137.92 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 6 S. 7).

13 Es kann dahingestellt bleiben, ob die Beschwerde mit den Ausführungen unter Ziff. 1 bis 7 der Beschwerdebegründung diesen Darlegungsanforderungen ge-

nügt. Dies gilt namentlich, soweit sie lediglich allgemein eine "Auslegung" der Verzichtsverbote gemäß § 2 Abs. 3 BBesG und § 3 BeamtVG (Ziff. 1 der Beschwerdebegründung) oder die Frage der Nichtigkeit der zwischen den Beteiligten geschlossenen Vereinbarung vom September 2009 aus verschiedenen, von der Beschwerde angeführten Nichtigkeitsgründen (Ziff. 2 bis 6 der Beschwerdebegründung) "in dieser Sachverhaltsgestaltung" (S. 5) oder "in dieser Lesart" (S. 6) für rechtsgrundsätzlich bedeutsam hält. Ähnlich verhält es sich mit der Frage (Ziff. 7 der Beschwerdebegründung), ob die bestandskräftige Teilzeitanordnung "bei einer näher bezeichneten Gesamtschau" der "besonderen Umstände" des Streitfalls (S. 9), die in acht "Teilaspekten" gesehen werden, an einem besonders schweren Fehler i.S.v. § 44 Abs. 1 VwVfG BB leidet. Ob mit solchen - einerseits nur allgemeinen, andererseits nur einzelfallbezogenen - Ausführungen dem Darlegungserfordernis gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1, § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO Genüge getan ist, kann hier dahinstehen.

14 Denn unabhängig davon können die unter Ziff. 1 bis 7 der Beschwerdebegründung angesprochenen Fragen aus einem anderen Grund nicht zur Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache führen: Ist eine Berufungsentscheidung - wie hier - selbstständig tragend auf mehrere Gründe gestützt, kann die Revision nur zugelassen werden, wenn gegenüber jeder der Begründungen ein durchgreifender Revisionszulassungsgrund geltend gemacht wird (stRspr, BVerwG, Beschlüsse vom 15. Juni 1990 - 1 B 92.90 - Buchholz 11 Art. 116 GG Nr. 20 S. 11 f. und vom 2. März 2016 - 2 B 66.15 - Rn. 6 <zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung Buchholz vorgesehen>).

15 Das Berufungsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen, weil die Klage unzulässig und unbegründet sei. Die Unbegründetheit der Klage führt es darauf zurück, dass zwei Voraussetzungen des § 44 Abs. 1 VwVfG BB, welche kumulativ für die Annahme der Nichtigkeit der angegriffenen Teilzeitanordnung vorliegen müssten, nämlich die Schwere des Rechtsverstoßes und dessen Offensichtlichkeit, nicht gegeben seien. Die Ausführungen der Beschwerde befassen sich aber allein mit der Zulässigkeit der Klage und der Schwere des Rechtsverstoßes. Zu dem selbstständig tragenden Klageabweisungsgrund der

fehlenden Offensichtlichkeit des Rechtsverstoßes wird von der Beschwerde dagegen kein durchgreifender Revisionszulassungsgrund vorgebracht. Soweit unter Ziff. 7 der Beschwerdebegründung eine Reihe von "Teilaspekten" aufgelistet werden und anschließend eher beiläufig, weil im Zusammenhang mit Ausführungen zur Schwere des Rechtsverstoßes stehend, behauptet wird, diese begründeten das "Verdikt der Evidenz" des Fehlers, genügt dies nicht den oben dargestellten Darlegungsanforderungen.

16 3. Die von der Beschwerde geltend gemachte Divergenz (Ziff. 8 und 9 der Beschwerdebegründung) liegt ebenfalls nicht vor.

17 Der Zulassungsgrund der Divergenz gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist gegeben, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten ebensolchen, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. April 2014 - 2 B 107.13 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 20 Rn. 3 m.w.N.). Dies zeigt die Beschwerdebegründung nicht auf.

18 a) Die Klägerin beruft sich zum einen auf eine - angebliche - Abweichung von dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Januar 2010 - 9 B 46.09 - (Buchholz 316 § 57 VwVfG Nr. 5). Das Berufungsurteil weiche von dem dort aufgestellten Rechtssatz ab, wonach vom Grundsatz der Urkundeneinheit nur abgewichen werden dürfe, wenn unter Berücksichtigung des Sinngehalts des § 57 VwVfG die getrennten Erklärungen jeweils die Anforderungen an die Warn- und Beweisfunktion erfüllen. Dem widerspricht das Berufungsgericht nicht. Es betont in seiner Argumentation vielmehr, dass die zwischen den Beteiligten geschlossene Vereinbarung der Warn- und Beweisfunktion des § 57 VwVfG BB genügt.

19 b) Die weiter geltend gemachte Abweichung von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. März 2008 - 1 C 33.07 - (Buchholz 402.242 § 54

AufenthG Nr. 5) ist ebenfalls nicht gegeben. Dem von der Klägerin dieser Entscheidung entnommenen Rechtssatz, wonach es einer Behörde verwehrt sei, sich auf die Unanfechtbarkeit einer Verfügung zu berufen, wenn sich dieses Verhalten selbst als Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben darstellt, widerspricht das Oberverwaltungsgericht nicht. An keiner Stelle deutet es auch nur an, dass es einen Verstoß gegen Treu und Glauben in diesem Zusammenhang für unbeachtlich halte. Dass die Klägerin - abweichend vom Berufungsgericht - einen solchen Verstoß im konkreten Fall als gegeben ansieht, betrifft die Anwendung des geltenden Rechts auf den Einzelfall, jedoch nicht eine im Rahmen des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO allein relevante Rechtssatzabweichung.

20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Werts des Streitgegenstandes folgt aus § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 3 GKG.

Domgörgen Dr. Hartung Dr. Günther