

60. 1. Über den Umfang der allgemeinen Fürsorgepflicht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften gegenüber ihren Beamten.

2. Inwieweit dürfen die ordentlichen Gerichte das Verfahren der Verwaltungsbehörde bei der Entscheidung über die Beförderung eines Beamten nachprüfen?

3. Kann ein Beamter im ordentlichen Rechtsweg Schadensersatz verlangen für die Nachteile, die ihm durch seine, wie er behauptet, ungerechtfertigte Nichtbeförderung erwachsen sind?

RVersf. Art. 131.

III. Zivilsenat. Urf. v. 7. Dezember 1934 i. S. L. (Rl.) w. Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft (Bekl.). III 178/34.

I. Landgericht Berlin.

II. Kammergericht daselbst.

Der bei der Preussischen Eisenbahnverwaltung, der Rechtsvorgängerin der Beklagten, als Zivilsupernumerar für den Verwaltungsdienst im Jahre 1896 eingetretene Kläger hatte die Prüfung zum Eisenbahnsekretär auch bei ihrer Wiederholung nicht bestanden. Er wurde deshalb nur zum Büroassistenten ernannt und später zum Oberbahnassistenten befördert. Am 15. Januar 1915 wurde er zum Seeresdienst einberufen und im Frühjahr 1918 in den Feld-Eisenbahndienst abkommandiert. Dort war er bis zum 30. Juni 1923 beschäftigt. Erst Anfang Juli 1923 kehrte er, nachdem inzwischen mit dem 1. April 1920 die Eisenbahnen der Länder auf das Reich übergegangen waren, in den Dienst der nunmehrigen Reichsbahndirektion M. zurück.

Als im letzten Kriegsjahr ein Mangel an Anwärtern für die Vorsteherstellen bei der Eisenbahn einzutreten drohte, hatte der Preussische Minister der öffentlichen Arbeiten durch Erlaß vom 5. Juni 1918, ergänzt durch Erlaß vom 11. September 1918, die Besetzung freierwerdender Stellen mit praktisch geeigneten Eisenbahnassistenten vorgesehen, die nach Ernennung zum Vorsteher nach den allgemeinen Grundsätzen auch für eine Beförderung in die mittleren Beamtenstellen I Klasse in Betracht kommen sollten. Er hatte deshalb den Eisenbahndirektionen die Aufstellung von Listen, in welche die Anwärter nach dem Grade ihrer Eignung und bei gleicher Eignung nach dem Dienstalter einzuordnen waren, und die Besetzung freierwerdender Vorsteherstellen gemäß dieser Reihenfolge aufgegeben. Der Kläger wurde in die bei der damaligen Eisenbahndirektion M. aufgestellte Liste nicht aufgenommen. Seine zahlreichen Bemühungen um nachträgliche Aufnahme in die Liste blieben ohne Erfolg.

Nachdem durch den Nachtragshaushalt für 1920 die Umwandlung von 8550 Planstellen der bisherigen Eisenbahnassistenten und jetzigen Eisenbahnsekretäre, die nach dem am 1. April 1920 in Kraft getretenen Besoldungsgesetz vom 30. April 1920 zur Besoldungsgruppe VI gehörten, in solche der unter die höhere Gruppe VII fallenden Eisenbahnobersekretäre genehmigt und die Vergünstigung vom Bestehen einer sog. Sonderprüfung abhängig gemacht worden war, folgte der Kläger der Aufforderung zur Ablegung dieser Prüfung. Er bestand sie am 19. Dezember 1921 und wurde mit Wirkung vom 1. April 1920 zum Eisenbahnobersekretär ernannt. Inzwischen war die von vornherein als vorübergehend gedachte Maßnahme der prüfungslosen Beförde-

rung von Assistenten zu Vorstehern abgeschlossen worden. Als dann später, im Januar 1925, Beamte, die auf Grund der erwähnten Erlasse aus dem Jahre 1918 ohne Prüfung vom Assistenten zum Vorsteher befördert worden waren, zu Eisenbahninspektoren (Besoldungsgruppe VIII) weiterbefördert wurden, kam der Kläger gleichfalls um Übernahme in die Gruppe VIII ein. Auch diesmal scheiterte er mit seinen jahrelangen Bemühungen um die erstrebte Gleichstellung mit jenen Vorstehern.

Nunmehr macht der Kläger geltend, seine Nichtbeförderung in eine Stelle der Gruppe VIII beruhe auf Amts- und Fürsorgepflichtverletzungen der beteiligten Reichsbahndirektionen und ihrer Beamten. Er verlangt deshalb im Klagewege von der Beklagten als Schadensersatz die für die Zeit vom 1. Januar 1925 ab sich ergebenden Unterschiedsbeträge zwischen den Bezügen der Besoldungsgruppen VII und VIII der Reichsbesoldungsordnung vom 30. April 1920, später der Gruppen 7 und 7a der mit dem 1. Oktober 1927 in Kraft getretenen Reichsbahnbesoldungsordnung vom 10. Januar 1928.

Die Vorinstanzen haben die Klage abgewiesen. Die Revision des Klägers hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

Der Kläger ist nicht mit in die in seinem damaligen Eisenbahndirektionsbezirk im Jahre 1918 aufgestellte Liste der Anwärter für ausnahmsweise Beförderung von Eisenbahnassistenten zu Vorstehern aufgenommen worden. Er hat infolgedessen nicht zu den ersten 13 Anwärtern dieser Liste gehört, die im März 1920 zu Vorstehern befördert worden sind (sog. Märzvorsteher). Der Gehaltsnachteil, den er dadurch gegenüber den ausnahmsweise zu Vorstehern beförderten Assistenten erlitten hat, ist für die Zeit bis Ende Dezember 1924 wieder ausgeglichen worden. Der Kläger hat am 19. Dezember 1921 die Sonderprüfung bestanden, von der im Nachtragshaushalt für 1920 die Umwandlung von Planstellen der Besoldungsgruppe VI in die der höheren Gruppe VII abhängig gemacht war, und hat dadurch seine Ernennung zum Eisenbahnoberssekretär, als welcher er wie ein Vorsteher ebenfalls zur Gruppe VII gehörte, vom 1. April 1920 ab erreicht. Aus der Nichtzugehörigkeit zu den sog. Märzvorstehern ist ihm dann aber vom 1. Januar 1925 ab ein neuer Nachteil dadurch

entstanden, daß diese damals zu Eisenbahninspektoren (Besoldungsgruppe VIII) ernannt worden sind, welche Weiterbeförderung ihm versagt geblieben ist. Sein Klagebegehren geht auf Zahlung des ihm seit Januar 1925 entgangenen Unterschiedsbetrages zwischen den Bezügen seiner Besoldungsgruppe und denen der Inspektorengruppe.

Das Berufungsgericht hat die von der Beklagten in erster Reihe erhobene Einrede der Unzulässigkeit des Rechtswegs nicht durchgreifen lassen. Es erkennt an, daß der Beamte kein Recht auf Beförderung besitze, und daß deshalb für den aus einer Nichtbeförderung hergeleiteten Anspruch auf Zahlung des Gehaltsunterschieds der Rechtsweg nicht offenstehe. Es weist aber darauf hin, daß der Klageanspruch aus Verletzungen der der Beklagten dem Kläger gegenüber obliegenden öffentlich-rechtlichen allgemeinen Fürsorgepflicht hergeleitet werde, die gleichzeitig Amtspflichtverletzungen bilden sollten, für deren Folgen die Beklagte nach Art. 131 WVerf. in Verb. mit § 839 BGB. haftbar sei. Der Kläger sieht diese Verletzungen der Fürsorgepflicht und gleichzeitig von Amtspflichten nicht in der Nichtbeförderung selbst, sondern in besonderen, der Beklagten zur Last gelegten Handlungen und Unterlassungen, die seine Nichtbeförderung erst zur Folge gehabt haben sollen. Doch auch damit wird nicht ohne weiteres ausgeschlossen, daß der Kläger in Wirklichkeit nur einen dem Rechtsweg entzogenen Beförderungsanspruch geltend macht, der lediglich in das Gewand eines einlagbaren Schadensersatzanspruchs aus Verletzung von Fürsorge- und Amtspflichten gekleidet ist. Ob dies der Fall ist, kann erst eine sachlich-rechtliche Untersuchung der einzelnen vom Kläger vorgebrachten und als Verletzungen von Fürsorge- und Amtspflichten bezeichneten Vorgänge ergeben. Diese Vorgänge zerfallen in zwei Gruppen. Entweder beziehen sie sich auf die Nichtaufnahme des Klägers in die Anwärterliste für die ausnahmsweise Beförderung von Eisenbahnassistenten zu Vorstehern, oder sie betreffen falsche oder unterlassene Belehrungen über Prüfungen, wodurch dem Kläger die Ausnutzung einer später noch vorhanden gewesenem Aufstiegsmöglichkeit vereitelt sein soll.

1. Was die erste Gruppe anbetrifft, so wirft der Kläger der Beklagten eine Reihe von angeblichen Pflichtwidrigkeiten bei der Aufstellung der erwähnten Anwärterliste vor, die es verhindert hätten, daß er einen aussichtsreichen, seine Beförderung sichernden Platz in

der Liste erhalten habe. Damit wird der Beklagten der Vorwurf einer für den Kläger nachteiligen pflichtwidrigen Behandlung der durch ministerielle Erlasse vom 5. Juni und 11. September 1918 angeordneten Angelegenheit einer ausnahmsweisen Beförderung gemacht. Insofern der Kläger dabei seine Schadenersatzansprüche nicht nur aus unerlaubter Handlung, nämlich aus Amtspflichtverletzung, sondern zugleich aus einer Verletzung der auf dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des Klägers beruhenden allgemeinen Fürsorgepflicht der Beklagten herleitet, ist die aus den §§ 149, 150 RVO. und § 8 des Reichsbahn-Personalgesetzes vom 30. August 1924 (RGBl. II S. 287) sich ergebende besondere Prozeßvoraussetzung eines Vorentscheides der obersten Reichsbahnbehörde und der Zinnehaltung einer vom Bescheid ab laufenden sechsmonatigen Klagefrist erfüllt worden. Die Revision ist nun der Ansicht, das Verfassungsgericht habe den Begriff der öffentlich-rechtlichen allgemeinen Fürsorgepflicht verkannt. Sie meint, das Verfassungsgericht habe diesen Begriff zu eng gefaßt, und glaube, er schließe die Verpflichtung ein, alles zu tun, was das Weiterkommen des Beamten zu fördern geeignet sei. Diese allgemeine weite Fassung, welche die Revision dem Begriff der Fürsorgepflicht des Staates oder sonstiger öffentlicher Körperschaften gegenüber ihren Beamten gibt, läßt sich jedoch der Rechtsprechung nicht entnehmen und liegt auch der von der Revision angezogenen Entscheidung des erkennenden Senats vom 20. Juni 1933 (RGZ. Bd. 141 S. 385) nicht zugrunde.

Die aus der überragenden Machtstellung des Staates gegenüber seinen Beamten begründete und aus dem Rechtsgedanken, welcher der bürgerlich-rechtlichen Vorschrift des § 618 BGB. zugrunde liegt, entwickelte Fürsorgepflicht erfasst nur das bestehende Dienstverhältnis des Beamten. Innerhalb dieses Dienstverhältnisses darf der Staat seine Machtstellung nicht einseitig zur Geltung bringen, sondern hat auch die Belange des ihm untergebenen Beamten zu berücksichtigen und zu wahren, hat ihn wohlwollend und gerecht zu behandeln. Er darf keine ungerechten und unbilligen dienstlichen Anforderungen an ihn stellen, muß ihm die Erfüllung seiner Dienstpflichten nach Möglichkeit erleichtern und dabei vor allem auf seine Gesundheit bedacht sein. Nach außen kann sich die Pflicht zu wohlwollender und gerechter dienstlicher Behandlung dahin auswirken, daß er auf Anfragen über seinen Beamten keine unwahre dienstliche Auskunft erteilen darf, die

dem Beamten ein erstrebtes anderweitiges Fortkommen erschwert oder ihm sonst nachteilig sein kann. Die angezogene Entscheidung hat daher eine Verletzung der Fürsorgepflicht des Staates darin gefunden, daß der Vorgesetzte eines Beamten, der beim Versorgungsamt die Gewährung von Versorgungsbezügen beantragt hatte, in dem Rentenverfahren eine dem Beamten ungünstige falsche dienstliche Auskunft über dessen früheren Gesundheitszustand erteilt hatte, und hat den Vorgesetzten als verpflichtet angesehen, „alles zu vermeiden, was für das Weiterkommen des Beamten von Nachteil sein könnte“. Dagegen ist es grundsätzlich abzulehnen, daß die allgemeine Fürsorgepflicht des Staates, deren Verletzung ihn schadenspflichtig macht, auch Belange des Beamten ergreife, die nicht dessen gegenwärtige Dienststellung betreffen oder in ihr begründet sind, sondern die eine Beförderung, also die Erlangung einer besseren Dienststellung gegenüber dem Staate, verfolgen. Soweit geht die Fürsorgepflicht des Staates nicht. Der öffentliche Beamte hat keinerlei Anspruch auf Beförderung. Diese erfolgt im Interesse des Gemeinwohls und unterliegt lediglich dem pflichtmäßigen Ermessen der Behörde. Die der Beklagten vorgeworfene ordnungswidrige Behandlung der Beförderungsangelegenheit des Klägers konnte deshalb die allgemeine Fürsorgepflicht der Beklagten überhaupt nicht verletzen. Die Klage erweist sich mithin insofern tatsächlich als ein unzulässiger Versuch des Klägers, die ihm entgangenen Vorteile einer Beförderung, auf die er keinen Anspruch hatte, auf dem Umweg über einen Schadensersatzanspruch aus Verletzung der öffentlich-rechtlichen Fürsorgepflicht der Beklagten zu erreichen. Dafür steht der Rechtsweg nicht offen.

Ebenso liegt die Sache bei den einzelnen Amtspflichtverletzungen, die sich die zuständigen Beamten der Beklagten nach Ansicht des Klägers bei der Behandlung seiner Beförderungsangelegenheit haben zuschulden kommen lassen. Der Kläger führt im einzelnen aus, die Beamten hätten sich ihre Ansicht von seiner angeblichen sittlichen Ungeeignetheit, die zunächst den Grund für seine Nichtaufnahme in die Anwärterliste gebildet habe, ohne ausreichende Unterlagen, nämlich nur auf Grund eines noch nicht rechtskräftigen, später wieder aufgehobenen Ehecheidungsurteils gebildet und hätten es, nachdem der Grund schlechten außerdienstlichen Verhaltens später fallen gelassen wäre, bei Bewertung seiner dienstlichen Leistungen an sorgfältigen und besonders auch rechtzeitigen Ermittlungen fehlen lassen.

Doch ist nicht nur der Staatshoheitsakt der Beförderung selbst Sache allein des pflichtmäßigen Ermessens der Verwaltungsbehörde, sondern auch das Verfahren, wie sich die Behörde ihre Überzeugung davon verschafft, ob ein Beamter zur Beförderung geeignet ist oder nicht. Es würde zu großen Unzuträglichkeiten führen und die Grenzen zwischen den Aufgaben von Verwaltung und Justiz völlig verwischen, wollte man den Gerichten hier die Nachprüfung aller Maßnahmen der Verwaltungsbehörde zur Bildung ihres Urteils über die Geeignetheit eines Beamten gestatten.

Der Kläger beruft sich noch auf angebliche Zusicherungen, die er zu seinen Gunsten in § 66 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 (RGBl. S. 45) und in dem der Beklagten zur Nachachtung zugewandten Erlaß des Wiederaufbauministers vom 24. Juni 1920 findet. Der genannte § 66 schreibt vor, daß die Beamten durch Einberufung zum Militärdienst in ihren bürgerlichen Dienstverhältnissen keinen Nachteil erleiden sollen, und der ministerielle Erlaß enthält die Bitte, bei Besetzung von Beförderungstellen in der heimischen Eisenbahnverwaltung die beim Kommissariat für die Rückführung von Eisenbahnmateriale tätigen Beamten, zu denen der Kläger gehörte, möglichst zu berücksichtigen und ihnen dadurch für die dem Vaterland geleisteten aufopfernden Dienste eine Anerkennung zuteil werden zu lassen. Wer auch diese Vorschriften bieten dem Gericht keine Handhabe zur Nachprüfung des Verfahrens der Beklagten bei der Beförderungsangelegenheit des Klägers. Denn sie geben lediglich Richtlinien für die Ausübung des pflichtmäßigen Ermessens der Verwaltungsbehörden. Soweit aber der Bereich des pflichtmäßigen Ermessens einer Behörde geht, kommt die Verletzung einer gegenüber einem Dritten obliegenden Amtspflicht grundsätzlich nicht in Frage. Nur insofern der zuständige Beamte gar nicht nach pflichtmäßigem Ermessen, sondern willkürlich, etwa offensichtlich schikaneös, feindselig oder unwahrhaftig, verfährt oder in so hohem Maße fehlerhaft vorgeht, daß sein Verhalten mit dem an eine ordnungsmäßige Verwaltung zu stellenden Anforderungen schlechterdings unvereinbar ist, findet nach feststehender Rechtsprechung eine Nachprüfung durch die Gerichte statt. Von reinen Willkürakten oder offenbarem Ermessensmißbrauch der Beamten der Beklagten kann aber nach der eigenen Darstellung des Klägers keine Rede sein.

2. Die beiden anderen Verletzungen von allgemeiner Fürsorgepflicht der Beklagten und zugleich von Amtspflichten ihrer Beamten,

für deren Folgen der Kläger die Beklagte verantwortlich macht, betreffen nicht die Aufstellung der erwähnten Anwärterliste und deshalb nicht unmittelbar die Beförderung des Klägers, sondern sollen ihm nur die eigene Ausnutzung einer später noch einmal gegebenen Beförderungsmöglichkeit vereitelt haben. Insofern unterliegt die Zulässigkeit des Rechtswegs für die Klage keinem Bedenken. . . (Es wird dann dargelegt, daß die Klage insofern sachlich unbegründet ist.)