

---

**Datum:** 13.02.2023  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Aachen  
**Spruchkörper:** 1. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 1 K 260/22  
**ECLI:** ECLI:DE:VGAC:2023:0213.1K260.22.00

---

**Schlagworte:** Freiwillige Feuerwehr; Beförderung; Dienstgrad; Funktion; Ermessen  
**Normen:** GG Art 33 Abs 2; VO FF NRW § 14; VO FF NRW § 16; BHKG NRW § 9; BHKG NRW § 11

---

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages leistet

---

**Tatbestand:**

Der Kläger ist Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr der Beklagten und begehrt seine Beförderung zum Stadtbrandinspektor, dem höchsten Dienstgrad der Freiwilligen Feuerwehr in Nordrhein-Westfalen. 1 2

Seit Januar 1991 ist er Löschzugführer und seit August 1992 Sprecher der Freiwilligen Feuerwehr der Beklagten. Zuletzt wurde er im Jahr 2014 zum Brandoberinspektor befördert. Im Jahr 2016 absolvierte er erfolgreich den Lehrgang "Leiter einer Feuerwehr" und begehrt seitdem erfolglos die Beförderung zum höchsten Dienstgrad der Freiwilligen Feuerwehr gemäß der Anlage 1 zur Landesverordnung der Freiwilligen Feuerwehr (VOFF NRW). 3

Im Februar 2019 fand ein Mediationsgespräch mit dem zuständigen Dezernenten der Beklagten statt, in dessen Folge dieser ein Gutachten über den Beförderungsanspruch des Klägers erstellen ließ. Der Gutachter hielt in seiner Stellungnahme vom 1. Dezember 2019 fest, dass die VOFF NRW in § 14 zwischen Dienstgrad und Funktion unterscheidet und ein Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung der VOFF NRW - abweichend vom Beamtenrecht - fremd sei. Der Leiter der Feuerwehr habe gemäß § 16 VOFF NRW erst bei der Funktionsübertragung Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zu berücksichtigen. Da der Kläger die Voraussetzungen einer Beförderung erfülle, stehe ihm selbst bei Annahme einer Ermessensentscheidung der Beklagten wegen des Grundsatzes der Selbstbindung der Verwaltung ein Beförderungsanspruch zu, denn die Beklagte befördere nach ihrer Verwaltungspraxis erfolgreiche Absolventen von Lehrgängen.

4

Der Kläger beantragte unter Hinweis auf das Gutachten unter dem 4. März 2020, dem 3. Dezember 2020 und dem 18. November 2021 seine Beförderung. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2021 wandte sich der Prozessbevollmächtigte des Klägers an die Oberbürgermeisterin der Beklagten.

5

Mit Bescheid vom 14. Januar 2022 lehnte die Beklagte, vertreten durch den Leitenden Branddirektor in seiner Funktion als Leiter der Berufsfeuerwehr und der Freiwilligen Feuerwehr, den Antrag erneut ab und führte zur Begründung aus, es gebe keine ständige Verwaltungspraxis, nach der erfolgreiche Lehrgangabsolventen befördert würden, so dass sich der Kläger nicht auf eine Ermessensreduzierung auf Null berufen könne. Man habe bislang niemanden zum Stadtbrandinspektor befördert, weil man Dienstgrad und Funktion nicht trennen wolle. Der höchste Dienstgrad der Freiwilligen Feuerwehr könne nicht in Verbindung mit der Funktion "Leitung der Freiwilligen Feuerwehr" vergeben werden, weil diese Leitung nach § 11 Abs. 4 BHKG bei einer Stadt wie Aachen dem Leiter der Berufsfeuerwehr obliege. Das Trennungsprinzip des § 14 Abs. 3 VOFF NRW schließe nicht aus, das Fehlen einer dem Dienstgrad entsprechenden Funktion im Rahmen der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen.

6

Der Kläger hat am 13. Januar 2022 Klage erhoben und zur Begründung ausgeführt, ihm stünde der Beförderungsanspruch zu. Er engagiere sich seit Jahrzehnten in der Freiwilligen Feuerwehr und übe landesweit das Amt des Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Sprecher der Freiwilligen Feuerwehren in NRW aus. Trotz der gutachterlichen Feststellungen verweigere die Beklagte seine Beförderung. Dabei liege ein Fall der Ermessensreduzierung auf Null vor, weil erfolgreiche Lehrgangabsolventen durchweg befördert würden, auch wenn dies im Regelfall Gruppen-, Zug- und Verbandsführerlehrgänge betreffe und nicht den Lehrgang "Leiter einer Feuerwehr". Auch die Trennung von Dienstgrad und Funktion nach § 14 Abs. 3 VOFF NRW stütze seinen Anspruch. Die beamtenrechtlichen Grundsätze könnten nicht auf jede Personalmaßnahme der Freiwilligen Feuerwehr angewendet werden, sonst hätte der Ordnungsgeber nicht diese Trennung vorgesehen. In einem handschriftlichen Vermerk in seiner Personalakte sei bereits im Dezember 2016 festgehalten, dass die Voraussetzungen für seine Beförderung vorlägen und eine Urkunde erstellt worden sei. Nur der damalige Leiter der Berufsfeuerwehr habe sich aus rein persönlichen Gründen geweigert, die Urkunde zu unterzeichnen. Es habe in der Vergangenheit mit ihm inhaltliche Auseinandersetzungen über den Bau einer Feuerwache gegeben. Sein Löschzug habe den Standort behalten wollen, der Leiter der Berufsfeuerwehr habe vorgeschlagen, den Löschzug nach S. zu verlegen. Er, der Kläger, habe die Mitglieder im zuständigen Ausschuss von seiner Sichtweise überzeugen können. Dass es nur einen Leiter der Feuerwehr geben könne, folge bereits aus § 11 Abs. 4 BHKG, dies stelle er nicht in Abrede. Hätte man keine "Leitung neben der Leitung" haben wollen, hätte man ihn, den Kläger, nicht zum Lehrgang "Leitung

7

einer Feuerwehr" entsenden sollen. Er begehre allein den Dienstrang Stadtbrandinspektor, aber keine diesbezügliche Funktion. Im Übrigen werde auf das von der Beklagten bezahlte Gutachten verwiesen.

Der Kläger beantragt sinngemäß, 8

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 14. Januar 2022 zu verpflichten, ihn zum Stadtbrandinspektor zu befördern. 9

Die Beklagte beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

Sie verweist auf den Ablehnungsbescheid und ergänzt, dass bereits die landesrechtliche Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 BHKG Ermessen bei Beförderungen einräumt. Wegen der vergleichbaren Interessenlage würden für das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis eigener Art der Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr die zum Beamtenrecht entwickelten Grundsätze entsprechende Anwendung finden. Selbst wenn der Kläger die Voraussetzungen einer Beförderung erfülle, ergebe dies aber noch keinen Anspruch. Zudem habe der Kläger in den vergangenen Jahren nicht im erforderlichen Umfang am Einsatzdienst oder der Ausbildung teilgenommen; eine regelmäßige Beteiligung sei aber für eine Beförderung erforderlich. Desweiteren fehle ihm die persönliche Eignung iSv Art. 33 Abs. 2 GG. Nicht nur bei der Übertragung von Funktionen sei die Vorschrift zu beachten, sondern auch bei der Verleihung von Dienstgraden. Der Kläger habe mehrfach Verhalten gezeigt, welches stark an seinen eigenen Interessen orientiert gewesen sei. Schließlich sei tragender Grund für die Ablehnung des klägerischen Begehrens das verfolgte Ziel gewesen, eine "Leitung neben der Leitung" zu verhindern. Man habe noch kein Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr zum Stadtbrandinspektor befördert. Der Trennungsgrundsatz von § 14 Abs. 3 VOFF NRW stehe einer Ermessensentscheidung nicht entgegen. 12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach? und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 13

**Entscheidungsgründe:** 14

Die zulässige Klage ist unbegründet. 15

Der Kläger hat keinen Anspruch auf Beförderung zum Stadtbrandinspektor. Insoweit ist der Ablehnungsbescheid vom 14. Januar 2022 rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht seinen Rechten, vgl. § 113 Abs. 1, Abs. 5 VwGO. 16

Die ehrenamtlich tätigen Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr stehen zur Gemeinde als deren Träger in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis eigener Art. Auf dieses Dienstverhältnis finden wegen der vergleichbaren Interessenlage die zum Beamtenrecht entwickelten Grundsätze entsprechende Anwendung. 17

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. Mai 2019 - 6 A 1228/16 -, juris, Rn. 60, und Beschluss vom 26. März 2004 - 21 B 2399/03 -, juris; Sächsisches OVG, Beschluss vom 8. Mai 2013 - 2 B 65/13 -, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 17. Juni 2014 - 26 K 4527/12 -, juris. 18

Der Rechtscharakter einer Personalmaßnahme der Freiwilligen Feuerwehr ist anhand der beamtenrechtlichen Grundsätze zur Differenzierung zwischen Änderungen des Amtes im statusrechtlichen, im abstrakt-funktionellen sowie im konkret-funktionellen Sinne zu 19

bestimmen. Eine über innerorganisatorische Wirkungen hinausgehende Außenwirkung und damit Verwaltungsaktcharakter ist dementsprechend regelmäßig solchen Maßnahmen beizumessen, die das Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr in seiner mitgliedschaftlichen Rechtsstellung betreffen. Wenn hingegen ausschließlich der Dienstposten des Betroffenen Änderungen erfährt, z.B. wenn dem Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr lediglich bestimmte Funktionen übertragen oder entzogen werden, handelt es sich um eine der beamtenrechtlichen Umsetzung vergleichbare Maßnahme, der es an einer Außenwirkung fehlt.

Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 17. Juni 2014 - 26 K 4527/12 -, a.a.O., Rn. 35, m.w.N. 20

Die hier erstrebte Beförderung betrifft den Kläger in seiner mitgliedschaftlichen Rechtsstellung, weil er eine Veränderung seines Statusamtes begehrt. Gleichwohl kann er nur geltend machen, dass ermessens- und beurteilungsfehlerfrei über seine Bewerbung entschieden wird, denn nach den hier anzuwendenden beamtenrechtlichen Grundsätzen haben Beamte grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Beförderung. Im Sinne einer Ermessensnorm ist auch § 9 Abs. 1 Satz 2 BHKG NRW zu verstehen, wenn dort ausgeführt ist, dass die im Einsatzdienst tätigen Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr von dem Leiter der Feuerwehr aufgenommen, befördert oder entlassen werden. 21

Die Ermessensentscheidung der Beklagten ist rechtlich nicht zu beanstanden. Ungeachtet der Frage, ob die nunmehr geäußerten Zweifel der Beklagten an der persönlichen Eignung des Klägers einer Beförderung entgegen stehen könnten, ist es nachvollziehbar und rechtlich vertretbar, nach dem Grundsatz "keine Leitung neben der Leitung" zu verfahren und damit der Regelung des § 11 Abs. 4 BHKG, nach der der Leiter der Berufsfeuerwehr in einer Stadt wie der Beklagten auch der Leiter der Freiwilligen Feuerwehr ist, besonderes Gewicht zu geben. Auch wenn dem Kläger zuzugeben ist, dass angesichts der Trennung von Dienstgrad und Funktion die Beklagte nicht gehindert sein dürfte, dem klägerischen Begehren nachzukommen, folgt hieraus keine Verpflichtung. 22

Schließlich liegt kein Fall einer Ermessensreduzierung auf Null vor. Insoweit hat der Kläger selbst vorgetragen, dass nur erfolgreiche Absolventen anderer Lehrgänge befördert worden seien, nicht aber ein Absolvent des Lehrgangs "Leiter einer Feuerwehr". Die Vertreter der Beklagten haben in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass in der Vergangenheit bis heute kein Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr zum Stadtbrandinspektor befördert worden sei. 23

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 Sätze 1 und 2 ZPO. 24