

BVerwG, Beschluss vom 21.06.2012 – 2 B 23/12

2. Senat

Leitsatz

1. Eine spezielle gesetzliche Grundlage für Umsetzungen ist auch dann nicht erforderlich, wenn sie mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden sind. 2. Die Umsetzung steht im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, der die zugrunde liegenden dienstlichen Belange mit den Folgen für den beruflichen Werdegang und die private Lebensführung des Betroffenen abwägen muss.

Gründe

Rn. 1

Die Nichtzulassungsbeschwerde kann keinen Erfolg haben. Aus der Beschwerdebegründung ergibt sich nicht, dass der geltend gemachte Revisionszulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO vorliegt.

Rn. 2

Der Kläger wurde mit Wirkung vom 1. September 2007 von der Regionalstelle B. der Sächsischen ... zur Regionalstelle L. umgesetzt. In beiden Dienststellen war er als Leiter einer Abteilung tätig. Während des Berufungsverfahrens wurde er an ein Ministerium des Beklagten versetzt.

Rn. 3

Die zuletzt auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Umsetzung gerichtete Klage ist in beiden Vorinstanzen erfolglos geblieben. In dem Berufungsurteil heißt es, Umsetzungen bedürften keiner speziellen gesetzlichen Grundlage. Die Befugnis zu ihrer Anordnung folge aus der Organisationsgewalt des Dienstherrn; die betroffenen Beamten müssten sie aufgrund der Weisungsgebundenheit befolgen. Umsetzungen seien von den Verwaltungsgerichten daraufhin zu überprüfen, ob ein dienstliches Interesse an der Änderung des Aufgabenbereichs bestehe und der Dienstherr dieses Interesse ermessensfehlerfrei mit entgegenstehenden privaten Belangen des Beamten abgewogen habe.

Rn. 4

Der Kläger wirft als rechtsgrundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO die Frage auf, ob eine Umsetzung einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf, wenn sie mit einer über das Einzugsgebiet des bisherigen Dienstortes hinausgehenden Ortsveränderung oder mit einer Verlagerung des Dienstortes um mehr als 90 km Entfernung verbunden ist.

Rn. 5

Die nach § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO erforderliche Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO setzt voraus, dass der Beschwerdeführer aufzeigt, dass eine von ihm bezeichnete Rechtsfrage sowohl im konkreten Fall entscheidungserheblich als auch allgemein klärungsbedürftig ist. Klärungsbedarf besteht, wenn die Rechtsfrage im Interesse der Rechtseinheit oder der Rechtsfortbildung der Nachprüfung in einem Revisionsverfahren bedarf. Dies ist nicht der Fall, wenn sie durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung bereits geklärt ist oder auf ihrer Grundlage ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens beantwortet werden kann (stRspr; vgl. zuletzt Beschluss vom 24. Januar 2011 - BVerwG 2 B 2.11 - juris Rn. 4 = NVwZ-RR 2011, 329 Rn. 4 <insoweit nicht veröffentlicht in Buchholz 237.7 § 15 NWLBG Nr. 9>).

Rn. 6

Nach diesem Maßstab liegt auf der Hand, dass die vom Kläger aufgeworfenen Fragen nicht klärungsbedürftig sind. Sie sind durch die Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und

Bundesverwaltungsgericht, die der Kläger in der Beschwerdebegründung selbst dargestellt hat, eindeutig geklärt. Danach sind Umsetzungen Maßnahmen der Organisationsgewalt des Dienstherrn, die nicht dem Vorbehalt des Parlamentsgesetzes unterfallen. Dies gilt unabhängig von den Folgewirkungen für den betroffenen Beamten.

Rn. 7

Eine Umsetzung stellt eine innerbehördliche Maßnahme dar, durch die der Aufgabenbereich eines Beamten geändert wird. Dessen Ämter im statusrechtlichen und im abstrakt-funktionellen Sinn bleiben unberührt. Dem Beamten wird ein anderer, bei seiner Beschäftigungsbehörde eingerichteter Dienstposten (Amt im konkret-funktionellen Sinn) übertragen, der nach seiner Wertigkeit dem Amt des Beamten im statusrechtlichen Sinn zugeordnet ist. Diese Änderung des Aufgabenbereichs ist zwangsläufig mit einer Änderung des Dienstortes verbunden, wenn alter und neuer Dienstposten bei verschiedenen Dienststellen der Beschäftigungsbehörde mit Sitz an verschiedenen Orten angesiedelt sind.

Rn. 8

Es ist allgemein anerkannt, dass die Berechtigung des Dienstherrn zur Vornahme von Umsetzungen aus der Organisationsgewalt folgt. Bei der Umsetzung handelt es sich um eine dienstliche Anordnung, der die betroffenen Beamten aufgrund ihrer Weisungsgebundenheit Folge zu leisten haben (vgl. nunmehr § 35 Satz 2 BeamtStG). Umsetzungen müssen von einem dienstlichen Grund getragen sein. Davon ausgehend hat der Dienstherr nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die tatsächlichen Auswirkungen der Umsetzung auf den beruflichen Werdegang des Betroffenen oder dessen private Lebensführung sind aus Fürsorgegründen bei den Ermessenserwägungen zu berücksichtigen. Der Dienstherr muss sowohl das dienstliche Interesse an der Umsetzung als auch die entgegenstehenden Belange des Betroffenen mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die Abwägung einstellen und gewichten. Umsetzungen sind nach § 114 Satz 1 VwGO von den Verwaltungsgerichten daraufhin zu überprüfen, ob der Dienstherr die das Ermessen einschränkenden Rechtsgrundsätze beachtet hat (stRspr; vgl. grundlegend Urteile vom 22. Mai 1980 - BVerwG 2 C 30.78 - BVerwGE 60, 144 <146 ff.> = Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 20 S. 28 ff. und vom 28. November 1991 - BVerwG 2 C 41.89 - BVerwGE 89, 199 <200 ff.> = Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 34 S. 9 f.).

Rn. 9

Grundsätzlich gilt, dass die dienstlichen Belange, die der Umsetzung zugrunde liegen, umso gewichtiger sein müssen, je schwerer die Folgen einer Umsetzung für den Beamten sind. Zu den nachteiligen Folgen für die private Lebensgestaltung kann insbesondere gehören, dass die Umsetzung mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden ist und der neue Dienstort wesentlich weiter von der Wohnung des Beamten entfernt liegt oder wesentlich schwerer erreichbar ist als der alte Dienstort.

Rn. 10

Der Senat hat diese Rechtsprechung jüngst in dem Urteil vom 26. Mai 2011 - BVerwG 2 A 8.09 - (Buchholz 232 § 55 BBG Nr. 16 Rn. 19) wie folgt zusammengefasst:

"Eine Umsetzung ist eine innerdienstliche Weisung, die im Ermessen des Dienstherrn steht (Urteil vom 28. Februar 2008 - BVerwG 2 A 1.07 - NVwZ-RR 2008, 547 Rn. 25). Sie kann grundsätzlich auf jeden sachlichen Grund gestützt werden. Die Ausübung des Ermessens wird begrenzt durch das Recht auf amtsangemessene Beschäftigung oder eine Zusicherung. Daneben sind die Belange des Betroffenen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen (vgl. Urteile vom 23. Mai 2002 - BVerwG 2 A 5.01 - Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27 S. 2 m.w.N. und vom 22. Mai 1980 - BVerwG 2 C 30.78 - BVerwGE 60, 144 <151 ff.> = Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 20 S. 33 ff.; stRspr). Die Umsetzung ist ermessensfehlerhaft, wenn sie auf sachwidrigen Gründen oder einer unzureichenden Abwägung betroffener Belange beruht. ..."

Rn. 11

Die für das Beamtenrecht zuständige Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat die dargestellten Rechtsgrundsätze mit Kammerbeschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 754/07 - (NVwZ 2008, 547) ausdrücklich als verfassungskonform bestätigt. Danach sind spezielle gesetzliche Voraussetzungen für Umsetzungen unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Parlamentsgesetzes nicht geboten, weil die Ämter des Beamten im statusrechtlichen und im abstrakt-funktionellen Sinne nicht berührt werden. Der Beamte werde auch auf dem neuen, durch die Umsetzung zugewiesenen Dienstposten (Amt im konkret-funktionellen Sinn) amtsangemessen, d.h. entsprechend der Wertigkeit seines Amtes im statusrechtlichen Sinn, beschäftigt. Die Notwendigkeit einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung für Umsetzungen ergebe sich auch nicht aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), weil Umsetzungen lediglich die Modalitäten der Berufsausübung konkretisierten.

Rn. 12

Das Oberverwaltungsgericht hat die sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergebenden Rechtsgrundsätze auf den vorliegenden Fall angewandt und insbesondere die Auswirkungen der Umsetzung auf die private Lebensführung des Klägers zutreffend als hinnehmbar angesehen. Da der Kläger ungefähr in der Mitte zwischen B. und L. wohnt, ist die Entfernung zwischen Wohnort und Dienstort im Wesentlichen gleich geblieben.

Rn. 13

In Anbetracht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen von Umsetzungen hätte der Kläger zur Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO neue, bislang nicht berücksichtigte rechtliche Gesichtspunkte aufzeigen müssen, die Anlass zu einem Überdenken der Frage des Gesetzesvorbehalts für Umsetzungen in einem Revisionsverfahren hätten geben können. Dies hat er jedoch nicht getan. Die vom Kläger angeführten Beispiele für die bereichsspezifische Geltung des Vorbehalts des Parlamentsgesetzes im Beamtenrecht können nicht auf Umsetzungen übertragen werden. Auch verkennt er den Bedeutungsgehalt des Art. 33 Abs. 5 GG. Hierzu ist zu bemerken:

Rn. 14

Mit dem Begriff des hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG ist der überlieferte Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens während der Geltung der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden ist. Grundlegende Bedeutung und Anerkennung müssen kumulativ vorliegen. Erfasst werden nur Regelungen, die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt und Funktion so prägen, dass ihre Beseitigung das Wesen des Beamtentums antasten würde (stRspr des Bundesverfassungsgerichts, vgl. nur Urteil vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 - BVerfGE 117, 330 <348 f.>; Beschluss vom 28. Mai 2008 - 2 BvL 11/07 - BVerfGE 121, 205 <219 f.>).

Rn. 15

Entgegen dem Vortrag des Klägers gibt es keinen allgemeinen hergebrachten Grundsatz des Inhalts, dass alle Bereiche des Beamtenrechts einem allgemeinen Vorbehalt des Parlamentsgesetzes unterliegen. Dies wird gerade durch das Rechtsinstitut der Umsetzung belegt: Es ist zu keiner Zeit in Frage gestellt worden, dass die Voraussetzungen von Umsetzungen nicht gesetzlich festgelegt sein müssen, diese Maßnahmen ihre Rechtsgrundlagen vielmehr in der Organisationsgewalt des Dienstherrn und in der Pflicht der Beamten finden, dienstliche Anordnungen zu befolgen. Umsetzungen sind stets ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung als zulässig angesehen worden (vgl. Urteile vom 22. Mai 1980 a.a.O. und vom 28. November 1991 a.a.O.).

Rn. 16

Daher kann der Kläger nichts aus dem bereichsspezifischen hergebrachten Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG herleiten, dass Besoldungsleistungen nur gewährt werden dürfen, wenn und soweit sie gesetzlich vorgesehen sind (sog. besoldungsrechtlicher Gesetzesvorbehalt; vgl. zuletzt Urteil vom 27. Mai 2010 - BVerwG 2 C 33.09 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 117 = NVwZ-RR 2010, 647 <jeweils Rn. 8>).

Rn. 17

Neuere Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, die sich gegen die ausnahmslose Geltung des Streikverbots für Beamte aussprechen, sind für die hier aufgeworfenen Fragen zu den Rechtsgrundlagen von Umsetzungen ohne jede Bedeutung. Im Übrigen verkennt der Kläger, dass dem Streikverbot als einem hergebrachten Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG Verfassungsrang zukommt (BVerfG, Beschlüsse vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 - BVerfGE 8, 1 <17> und vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039/75, 1045/75 - BVerfGE 44, 249 <264>; BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1980 - BVerwG 1 D 86.79 - BVerwGE 73, 97 <102 f.>). Die vom Kläger angeführten Entscheidungen betreffen nur die Frage des Verhältnisses dieses hergebrachten Grundsatzes mit Art. 11 EMRK in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (vgl. EGMR, Urteil vom 21. April 2009 - 68959/01 - NZA 2010, 1423).

Rn. 18

Auch ist nicht ersichtlich, dass die vom Kläger genannten verfassungsrechtlich fundierten Gesetzesvorbehalte für spezielle Bereiche des Beamtenrechts für die Beurteilung der Rechtsgrundlagen von Umsetzungen von Bedeutung sein könnten:

Rn. 19

Der beihilferechtliche Gesetzesvorbehalt beruht auf der Besonderheit, dass die Beihilfegewährung in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Alimentation steht, die ihrerseits einem Gesetzesvorbehalt unterliegt. Er soll verhindern, dass die Exekutive das gesetzlich festgelegte Niveau von Besoldung und Versorgung durch Änderungen des Beihilferechts unter Ausschluss des parlamentarischen Gesetzgebers in beachtlichem Umfang absenken kann (Urteil vom 17. Juni 2004 - BVerwG 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <106 f.> = Buchholz 232 § 79 BBG Nr. 123 S. 12 f.).

Rn. 20

Der Gesetzesvorbehalt für ein an Lehrer gerichtetes Verbot, im Unterricht an öffentlichen Schulen religiös motivierte Kleidungsstücke zu tragen, hat seinen Grund darin, dass ein derartiges Verhalten widerstreitende Grundrechtspositionen von Lehrern, Schülern und Eltern berührt (BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 - BVerfGE 108, 282 <297 ff.>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - BVerwG 2 C 45.03 - BVerwGE 121, 140 <144 f.> = Buchholz 237.0 § 9 BaWüLBG Nr. 1 S. 4 f.). Eine derartige grundrechtliche Konfliktlage besteht bei Umsetzungen gerade nicht (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. Januar 2008 a.a.O.).

Rn. 21

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Statuierung eines Gesetzesvorbehalts der vorliegenden Feststellungsklage nicht zum Erfolg verhelfen könnte. In diesem Fall wäre dem Gesetzgeber eine angemessene Frist für sein Tätigwerden einzuräumen. In der Übergangszeit wären Umsetzungen, so auch diejenige des Klägers, weiterhin nach den allgemein anerkannten Maßstäben zu beurteilen (vgl. Urteile vom 17. Juni 2004 a.a.O. S. 111 f. bzw. S. 14 f. und vom 26. Juni 2008 - BVerwG 2 C 2.07 - BVerwGE 131, 234 = Buchholz 270 § 6 BhV Nr. 17 <jeweils Rn. 21 f.>).

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/bverwg/2012-06-21/2-b-23-12>