BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 2 B 103.12
OVG 4 B 49.10

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 18. Februar 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hartung und Dr. Kenntner

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision im Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 31. August 2012 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1 Die auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gestützte Beschwerde (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) hat keinen Erfolg.

2 1. Die Klägerin steht als Lehrerin im Dienst des Beklagten. Wegen eines erheblichen Personalüberhangs von Lehrkräften im bisherigen Schulamtsbereich und zugleich erheblichen Bedarfs in anderen Schulamtsbereichen versetzte der Beklagte die Klägerin im September 2005 nach Anhörung zu einem anderen Staatlichen Schulamt. Von einer Versetzung aus dem bisherigen Schulamtsbereich waren 215 der mehr als 2 800 beamteten Lehrer dieses Bereichs betroffen. Die nach erfolglosem Vorverfahren erhobene Klage hatte in beiden Vorinstanzen Erfolg. Zur Begründung hat das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt:

3 Der Beklagte habe das ihm bei der Versetzung der Klägerin zustehende Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Die generelle Herausnahme bestimmter Gruppen von Beamten nach Maßgabe der zwischen dem Beklagten und dem Hauptpersonalrat abgeschlossenen Dienstvereinbarung - u.a. Lehrkräfte in Altersteilzeit oder solche, deren Dienstverhältnis in spätestens fünf Jahren endet, und

schwerbehinderte Lehrkräfte - sei im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht gerechtfertigt. Das zur Auswahl der zu versetzenden Beschäftigten entwickelte Verfahren zur Erstellung einer Rangfolge sei auch deshalb rechtswidrig, weil die anhand einiger Kriterien vorgenommene Abstufung der persönlichen und sozialen Belange der Betroffenen den Anforderungen an eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung nicht gerecht werde. Die Fehler des Auswahlverfahrens bei der Erstellung der Rangfolge schlügen auf die einzelne auf dieser Grundlage getroffene Versetzung durch.

4 2. Die Beschwerde sieht die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO in mehreren, im Kern sich teilweise wiederholenden Fragen zu

> „Art und Umfang des Ermessens des Dienstherrn auch vor dem Hintergrund der Bestimmung des § 10 Satz 2 VwVfGBbg aF - jetzt: § 10 Satz 2 VwVfG i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfGBbg -, wonach ein Verfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen ist, der eine Auswahlentscheidung unter einer Vielzahl von Beamten (konkret hier 2 836) zu treffen hat,
> - bei der Frage, wie eng oder wie weit der Kreis der (vorliegend: für eine Versetzung) in Betracht kommenden Beamten zu ziehen ist,
> - bei der Frage der Aufstellung eines Kriterienkatalogs zu individueller und/oder generalisierender Determinierung der ‚Betroffenheit' eines Beamten von der dienstlichen Maßnahme,
> - bei der Frage der Zulässigkeit einer spezifischen Bepunktung der Betroffenheit, d.h., bei der Frage der Gewichtung bestimmter sozialer Kriterien (bspw. alleinerziehend, volljährige Berufsschulkinder etc.) unter Beachtung der von der Rechtsordnung vorgenommenen Bewertungen (bspw. in § 1618a BGB oder § 4 Abs. 2 SchulGBbg),“

weiter,

> „ob die Herausnahme bestimmter Gruppen von einer dienstlichen Maßnahme und die Bestimmung von Kriterien und deren Gewichtung in einem Katalog mit dem Ziel der Bildung einer (sozialen) Rangfolge der von der dienstlichen Maßnahme tatsächlich betroffenen Beamten ermessensfehlerfrei ist, wenn Beides - mitbestimmungspflichtig - in einer wirksamen Dienstvereinbarung mit der zuständigen Personalvertretung einvernehmlich festgelegt wurde,“

schließlich in den Fragen,

> „- wie eng oder wie weit der Kreis der von einer Massen-Versetzungsentscheidung betroffenen Beamten gezogen werden muss,
> - welche persönlichen und sozialen Belange der solchermaßen betroffenen Beamten in welcher Gewichtung zueinander in einem Kriterienkatalog Aufnahme finden müssen,
> - in welchem Umfange ein als Dienstvereinbarung bestehender Kriterienkatalog verwaltungsgerichtlicher Prüfung unterliegt und
> - inwieweit vor dem Hintergrund des behördlichen Amtsermittlungsgrundsatzes tatsächlich aufgrund der Bestimmung von § 10 VwVfGBbg aF - jetzt: § 10 Satz 2 VwVfG i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfGBbg - dem Umfang und der Tiefe der Sachermittlung wegen der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit des Verwaltungsverfahrens Grenzen gesetzt sind.“

5 Eine Rechtssache hat nur dann grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, wenn sie eine konkrete, in dem zu entscheidenden Fall erhebliche Frage des revisiblen Rechts mit einer über den Einzelfall hinausgehenden allgemeinen Bedeutung aufwirft, die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Rechtsfortbildung der Klärung in einem Revisionsverfahren bedarf. Gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO obliegt es dem Beschwerdeführer, diese Voraussetzungen darzulegen (Beschluss vom 2. Oktober 1961 - BVerwG 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91> = Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 18 S. 21 f.). Diese Voraussetzungen sind insbesondere dann nicht erfüllt, wenn eine von der Beschwerde aufgeworfene Frage bereits geklärt ist, aufgrund des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Auslegung und auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens beantwortet werden kann oder wenn sie nur einzelfallbezogen zu beantworten ist und deshalb keine allgemeine Bedeutung hat.

6 Danach ist die Revision nicht wegen der vom Beklagten aufgeworfenen Fragen nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Sie lassen sich ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens aufgrund der vorliegenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts beantworten oder sind nicht entscheidungserheblich.

7 a) § 86 Abs. 1 des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1999 (- LBG a.F. -, GVBl S. 446) ermächtigt die zuständige Behörde zur Versetzung eines Beamten. Danach kann ein Beamter in ein anderes Amt einer Laufbahn, für die er die Befähigung besitzt, versetzt werden, wenn ein dienstliches Bedürfnis besteht. Die Versetzung bedarf nicht der Zustimmung des Beamten, wenn, wie hier, das neue Amt zum Bereich desselben Dienstherrn gehört, derselben Laufbahn angehört wie das bisherige Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden ist.

8 Die Frage, wonach sich das der Behörde bei der Entscheidung über eine Versetzung eröffnete Ermessen („kann“) im Sinne von § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2004 (- VwVfGBbg a.F. -, GVBl I S. 78) zu richten hat, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Der Dienstherr muss sich bei der Ausübung des Versetzungsermessens von der ihm gegenüber dem einzelnen Beamten obliegenden Fürsorgepflicht leiten lassen (Urteile vom 15. August 1960 - BVerwG 6 C 9.59 - Buchholz 237.3 § 27 BG Bremen Nr. 1 S. 4, vom 25. Januar 1967 - BVerwG 6 C 58.65 - BVerwGE 26, 65 <69 ff.> = Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 8 S. 40 ff., vom 7. März 1968 - BVerwG 2 C 137.67 - Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 9 S. 50 f. = ZBR 1969, 47 und vom 13. Februar 1969 - BVerwG 2 C 114.65 - Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 11 S. 4 f., Beschluss vom 16. Juli 2012 - BVerwG 2 B 16.12 - juris Rn. 18).

9 Nach § 45 Abs. 1 LBG a.F. sorgt der Dienstherr im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl des Beamten und seiner Familie. Ferner schützt er ihn bei seiner amtlichen Tätigkeit in seiner Stellung als Beamter. Wegen der einseitigen Anordnungsbefugnis gegenüber seinen Beamten ist der Dienstherr aufgrund der Fürsorgepflicht gehalten, die ihm untergebenen Beamten mit Gerechtigkeit zu behandeln, ihnen die Erfüllung ihrer Dienste nach Möglichkeit zu erleichtern und ihre Belange wohlwollend zu berücksichtigen und zu wahren (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Dezember 1976 - 2 BvR 841/73 - BVerfGE 43, 154 <165> und vom 13. November 1990 - 2 BvF 3/88 - BVerfGE 83, 89 <100>; BVerwG, Urteil vom 30. August 1962 - BVerwG 2 C 16.60 -

BVerwGE 15, 3 <7>; BGH, Urteil vom 11. November 1954 - III ZR 120/53 - BGHZ 15, 185 <187>; vgl. bereits RG, Urteile vom 7. Dezember 1934 - III 178/34 - RGZ 146, 369 <373> und vom 22. Juni 1937 - III 233/36 - RGZ 155, 227 <232>).

10 Bei der Entscheidung über eine Versetzung eines Beamten sind danach als Ausfluss der Fürsorgepflicht des Dienstherrn insbesondere substantiierte Anhaltspunkte für eine Schädigung der körperlichen oder seelischen Gesundheit des Beamten zu berücksichtigen (Urteile vom 7. März 1968 a.a.O. S. 50 und vom 13. Februar 1969 a.a.O. S. 4; vgl. zur Abordnung eines Beamten, BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Mai 2005 - 2 BvR 583/05 - NVwZ 2005, 926 f.). Das folgt auch aus dem vom Dienstherrn zu wahrenden öffentlichen Interesse an der möglichst langen Erhaltung der Dienstfähigkeit des Beamten. In die Entscheidung einzubeziehen sind aber auch besondere Schutzbedürfnisse des Beamten aus dem von Art. 6 GG geschützten Bereich von Ehe und Familie sowie andere mit dem Wechsel des Dienstortes verbundene Nachteile für die private Lebensführung des Beamten (zur Umsetzung eines Beamten, BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 754/07 - NVwZ 2008, 547).

11 Die vom Beklagten aufgeworfene Frage, welche Belange des von der Auswahlentscheidung potentiell betroffenen Beamten in die Entscheidung einzustellen sind und welches Gewicht der Dienstherr ihnen jeweils beizumessen hat, ist rechtsgrundsätzlich geklärt. Der Dienstherr hat alle Umstände der privaten Lebensführung des Beamten, die durch seine Versetzung nachteilig betroffen sein können, zu ermitteln und mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen. Eine weitergehende rechtsgrundsätzliche Klärung ist wegen des Bedeutungsgehalts der Fürsorgepflicht weder möglich noch erforderlich. Die Fürsorgepflicht nach § 45 Abs. 1 LBG a.F., die die Auswahlentscheidung nach § 86 Abs. 1 LBG a.F. steuert, ist eine Generalklausel. Sie ist wegen der Vielgestaltigkeit der Sachverhalte einer Konkretisierung durch eine generelle Regelung nicht zugänglich (BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1976 a.a.O. S. 165 f.; vgl. bereits RG, Urteil vom 19. September 1938 - III 45/38 - RGZ 158, 235 <239>). Die aus der Fürsorgepflicht folgenden Einzelpflichten und die Art ihrer Erfüllung sind nicht abschließend festgelegt, sondern unter Einbeziehung

der gesamten Rechtsordnung zu konkretisieren und können alle Bereiche der Rechtsstellung des Beamten und seiner Familienangehörigen betreffen (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Beamtenstatusgesetz, BTDrucks 16/4027, § 46 S. 34). Danach ist es nicht möglich, den Kreis der vom Dienstherrn aufgrund der ihm obliegenden Fürsorgepflicht bei der Versetzungsentscheidung zu beachtenden Belange vorab festzulegen und den individuellen Interessen der potentiell Betroffenen abstrakt ein bestimmtes Gewicht zuzuordnen. Dass die Vorschrift des § 1 Abs. 3 KSchG auf die im Ermessen des Dienstherrn stehende Entscheidung über die Versetzung eines Beamten weder unmittelbar noch entsprechend anzuwenden ist, liegt auf der Hand und gibt deshalb nicht Anlass zur Durchführung des Revisionsverfahrens.

12 b) Soweit die Beschwerde insbesondere auf die Vielzahl der im Streitfall in die Auswahlentscheidung einzubeziehenden Beamten („Massen-Versetzungsentscheidung“) verweist, begründet auch dies keinen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf.

13 Das Beamtenverhältnis ist ein umfassendes gegenseitiges Treueverhältnis. Der besonderen Treuepflicht des Beamten steht die besondere Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber dem einzelnen Beamten als nach Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtender Grundsatz gegenüber (BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1976 a.a.O. S. 165). Jeder einzelne Beamte kann nach § 45 Abs. 1 LBG a.F. beanspruchen, dass der Dienstherr bei der Entscheidung über die Versetzung seine individuellen Interessen ermittelt und diese bei der Auswahl angemessen berücksichtigt. Diese Verpflichtung wird nicht dadurch relativiert, dass eine große Zahl von Beamten für eine aus dienstlichen Gründen gebotene Versetzung in Betracht kommt. Die Komplexität der Auswahlentscheidung bei einer Vielzahl von Kandidaten rechtfertigt es nicht, vom Gebot des § 45 Abs. 1 LBG a.F. abzuweichen, alle relevanten Umstände der betroffenen Beamten bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Auf welche Weise der Dienstherr dieser gesetzlichen Verpflichtung nachkommt, bleibt seinem Organisationsermessen überlassen. Er darf der Entscheidung auch ein Punktesystem zugrunde legen, solange dieses die umfassende Ermittlung und angemessene Gewichtung der individuellen Belange der Beamten gewährleistet.

14 Wenn sich der Dienstherr - hier wegen der Vielzahl der in die Auswahl einzubeziehenden Beamten - dafür entscheidet, die bei der Versetzungsentscheidung zu berücksichtigenden Belange der in Betracht kommenden Beamten im Rahmen eines Punktesystems zu erfassen und zu bewerten, muss dieses Punktesystem so gestaltet sein, dass dadurch kein aufgrund der Fürsorgepflicht des Dienstherrn zu beachtender Umstand der privaten Lebensführung des Beamten unberücksichtigt bleibt oder gar von vornherein ausgeschlossen wird. Andernfalls wird die konkrete Ermessensentscheidung von vornherein defizitär, weil in sie nicht alle Belange eingestellt worden sind, die einzustellen gewesen wären. Genau dies hat das Berufungsgericht beanstandet.

15 Die aus der gesetzlichen Vorschrift des § 45 Abs. 1 LBG a.F. folgende Verpflichtung steht auch nicht unter dem Vorbehalt, dass in einer Dienstvereinbarung zwischen dem Dienstherrn und der zuständigen Personalvertretung abschließend festgelegt werden kann, welche persönlichen Umstände der betroffenen Beamten für die Auswahlentscheidung überhaupt Bedeutung erlangen können und welches Gewicht (Punktwert) diesen Aspekten jeweils zukommen soll. Durch eine Dienstvereinbarung kann sich der Dienstherr nicht von Verpflichtungen befreien, die ihm im Verhältnis zum einzelnen Beamten von Verfassungs wegen oder kraft Gesetzes obliegen.

16 Zur Beantwortung der in der Beschwerde aufgeworfenen Frage, „in welchem Umfang ein als Dienstvereinbarung bestehender Kriterienkatalog verwaltungsgerichtlicher Prüfung unterliegt“, bedarf es nicht der Durchführung eines Revisionsverfahrens, weil sie nach den vorstehenden Darlegungen nicht entscheidungserheblich ist. Sie beruht auf der rechtlich unzutreffenden Prämisse, in einer Dienstvereinbarung könnten die für die Auswahlentscheidung relevanten Umstände vorab abstrakt festgelegt und gewichtet werden. Gegenstand der Anfechtungsklage des betroffenen Beamten ist die aufgrund von § 86 Abs. 1 LBG a.F. getroffene konkrete Versetzungsentscheidung. Dieser Verwaltungsakt ist nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO daraufhin zu überprüfen, ob er zu dem für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Versetzung maßgeblichen Zeitpunkt der Bekanntgabe des Widerspruchsbescheids (Urteil vom 7. März 1968 a.a.O. S.

51, stRspr) dem aus der Fürsorgepflicht abgeleiteten Gebot genügt, sämtliche Belange des betroffenen Beamten zu ermitteln und bei der Ermessensentscheidung angemessen zu berücksichtigen. Eine Dienstvereinbarung vermag den Dienstherrn nicht von dieser gesetzlichen Verpflichtung zu entbinden. Dass danach hier der Rechtsgedanke des § 1 Abs. 4 KSchG nicht anwendbar ist, liegt wiederum auf der Hand.

17 c) Schließlich führen auch die im Hinblick auf § 10 Satz 2 VwVfGBbg a.F. aufgeworfenen Fragen nicht zur Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung, weil sie sich ebenfalls ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens beantworten lassen.

18 Nach § 10 VwVfGBbg a.F. ist das Verwaltungsverfahren, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für seine Form bestehen, nicht an bestimmte Formen gebunden. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Das Gebot der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit des Verwaltungsverfahrens entbindet die zuständige Behörde aber nicht von der aus § 45 Abs. 1 LBG a.F. folgenden Verpflichtung, die Auswirkungen einer etwaigen Versetzung auf die Gesundheit und sonstige Umstände der privaten Lebensführung in Bezug auf jeden einzelnen Beamten zu ermitteln und mit dem ihnen individuell zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen.

19 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 sowie § 52 Abs. 2 GKG.

Domgörgen Dr. Hartung Dr. Kenntner