

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht des öffentlichen Dienstes einschließlich des Beamten-
disziplinarrechts und des Dienstrechts der Soldaten sowie des
Rechts der Wehrpflichtigen und der Zivildienstpflichtigen

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 33 Abs. 2
VwGO	§ 42 Abs. 2, § 44a
BBesG	§ 18
BBesG aF	§ 46
BBG	§ 78
VwVfG	§ 9

Titelzeile:

Keine Klagebefugnis gegen Dienstpostenbewertung

Stichworte:

Dienstpostenbewertung; Tätigkeitsbeschreibung; Klagebefugnis; Rechtsschutzinter-
resse; Organisationsgewalt; Funktionsamt; dienstliche Beurteilung; amtsangemessene
Beschäftigung; Fürsorgepflicht; Manipulation.

Leitsatz:

Die Bereitstellung und Ausgestaltung von Stellen und deren Bewirtschaftung dienen
allein dem öffentlichen Interesse an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen
Aufgaben. Aufgabenbeschreibung und Dienstpostenbewertung berühren daher
grundsätzlich keine subjektiven Rechte der Beamten. Ein Dienstherr darf jedoch
auch die ihm zukommende Organisationsgewalt nicht missbräuchlich oder willkürlich
einsetzen.

Urteil des 2. Senats vom 20. Oktober 2016 - BVerwG 2 A 2.14





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 A 2.14

Verkündet
am 20. Oktober 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. Oktober 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden,
Dr. Kenntner, Dollinger und Dr. Günther

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt die Änderung der Aufgabenbeschreibung des ihm übertragenen Dienstpostens und die Neubewertung dieses Dienstpostens.
- 2 Der Kläger ist Oberstleutnant (Besoldungsgruppe A 15 BBesO) im Dienst des Beklagten. Er nimmt beim Bundesnachrichtendienst den Dienstposten "X" in der Abteilung Y wahr. Dieser Dienstposten hat nach der auf der Grundlage der Aufgabenbeschreibung vom 4. März 2013 und der Arbeitsplatzbegehung vom 18. Juni 2013 erstellten Dienstpostenbewertung vom 12. Juli 2013 die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15.
- 3 Gegen die Aufgabenbeschreibung hat sich der Kläger mit anwaltlicher "Beschwerde" vom 9. September 2013 gewandt. Zur Begründung hat er u.a. vorgebracht, dass bestimmte Aufgaben nicht in der Aufgabenbeschreibung enthalten seien. Außerdem sei sein Vorgänger auf diesem Dienstposten nach A 16 besoldet worden. Das sei angesichts der wahrzunehmenden Aufgaben auch gegenwärtig die richtige Wertigkeit.

- 4 Die Beklagte hat die "Beschwerde" als Widerspruch gegen die Dienstpostenbewertung ausgelegt und diesen mit Widerspruchsbescheid vom 28. Februar 2014 - den Prozessbevollmächtigten des Klägers am 4. März 2014 zugestellt - zurückgewiesen. Zur Begründung hat sie ausgeführt: Der Dienstherr entscheide über die Dienstpostenbewertung grundsätzlich allein in Wahrnehmung öffentlicher Interessen und berühre damit keine subjektiven Rechte einzelner Beamter. Eine - hier nicht vorliegende - Ausnahme gelte nur, wenn die Dienstpostenbewertung zu Lasten des Beamten manipulativ sei, um ihn auf einem nicht seinem Statusamt entsprechenden Dienstposten zu verwenden. Außerdem seien die Aufgaben, deren Fehlen in der Aufgabenbeschreibung der Kläger rüge, in dieser bereits enthalten oder keine den Dienstposten prägenden Aufgaben, so dass es ihrer Aufnahme in die Aufgabenbeschreibung nicht bedürfe.
- 5 Mit der am 3. April 2014 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er hält die Klage für zulässig und begründet. Die Aufgabenbeschreibung und die Dienstpostenbewertung seien rechtsfehlerhaft und müssten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu erstellt werden. In der Aufgabenbeschreibung seien einige Aufgaben falsch bezeichnet, zu unpräzise gefasst oder fehlten völlig. Die Dienstpostenbewertung berücksichtige nicht, dass er einen Teil der Aufgaben nach selbst entwickelten Verfahren wahrnehme. Sie sei insgesamt zu niedrig, weil in einigen Kategorien eine höhere Bewertungsstufe angebracht sei. Die Aufgaben seien schwieriger und mehr geworden, so dass der Dienstposten wie bei seinem Vorgänger nach A 16 bewertet werden müsse.
- 6 Der Kläger beantragt,
- die Aufgabenbeschreibung/Tätigkeitsdarstellung des Bundesnachrichtendienstes vom 4. März 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 28. Februar 2014 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine neue Aufgabenbeschreibung/Tätigkeitsdarstellung zu erstellen und aufgrund dieser Erkenntnisse den Dienstposten X erneut zu bewerten.

7 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

8 Sie hält die Klage bereits für unzulässig. § 44a VwGO stehe einer selbstständigen Angreifbarkeit sowohl der Aufgabenbeschreibung/Tätigkeitsdarstellung als auch der daran anknüpfenden Dienstpostenbewertung entgegen. Die Dienstpostenbewertung werde zur Verwirklichung des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung nach § 18 BBesG vorgenommen und sei eine vorbereitende Maßnahme, um den Beamten durch eine - spätere - abschließende Entscheidung, z.B. eine Auswahlentscheidung im Rahmen eines Stellenbesetzungsverfahrens, einer amtsangemessenen Beschäftigung zuzuführen. Die Klage sei auch unbegründet. Die vom Kläger in der Aufgabenbeschreibung vermissten Aufgaben seien in dieser bereits enthalten oder keine den Dienstposten prägenden Aufgaben, so dass es deren Aufnahme in die Aufgabenbeschreibung nicht bedürfe. Auch die Wertigkeit der Aufgaben sei korrekt; die Dienstpostenbewertung sei in Anwendung des "Genfer Modells" erstellt worden.

9 Hinsichtlich weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten und die beigezogenen Behördenakten der Beklagten verwiesen.

II

10 Die Klage, über die das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO in erster und letzter Instanz zu entscheiden hat, ist unzulässig. Der grundsätzlich statthaften allgemeinen Leistungsklage steht § 44a VwGO nicht entgegen (1.). Dem Kläger fehlt aber die Klagebefugnis (2.) und das Rechtsschutzinteresse für das auf isolierte Abänderung von Aufgabenbeschreibung und Dienstpostenbewertung gerichtete Klagebegehren (3.).

11 1. Die Klage ist nicht als Klage gegen eine behördliche Verfahrenshandlung nach § 44a VwGO unzulässig.

- 12 Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft. Eine Dienstpostenbewertung ist keine Regelung mit Außenwirkung und deshalb kein Verwaltungsakt (stRspr seit BVerwG, Urteile vom 28. Oktober 1970 - 6 C 48.68 - BVerwGE 36, 192 <194> = juris Rn. 33 ff. und - 6 C 55.68 - BVerwGE 36, 218 <220> = juris Rn. 26 ff.). Dies gilt erst recht für eine der Dienstpostenbewertung vorausgehende Aufgabenbeschreibung. Statthafte Klageart ist deshalb in beiden Fällen die allgemeine Leistungsklage.

- 13 Nach § 44a VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden, es sei denn die behördlichen Verfahrenshandlungen können vollstreckt werden oder ergehen gegen einen Nichtbeteiligten.

- 14 Eine Aufgabenbeschreibung und eine Dienstpostenbewertung sind keine behördlichen Verfahrenshandlungen i.S.d. § 44a VwGO. Behördliche Verfahrenshandlungen in diesem Sinne sind behördliche Handlungen, die im Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren stehen und der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dienen (BVerwG, Urteile vom 1. September 2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 Rn. 21 und vom 22. September 2016 - 2 C 16.15 - juris Rn. 19 m.w.N.). Ein Verwaltungsverfahren ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist (vgl. § 9 VwVfG). Aufgabenbeschreibung und Dienstpostenbewertung ergehen jedoch nicht in einem auf Erlass eines Verwaltungsaktes gerichteten Verfahren, sondern verwaltungsintern im Rahmen der Organisationsgewalt des Dienstherrn zur Erfüllung einer diesem obliegenden objektiv-rechtlichen Verpflichtung.

- 15 2. Für eine allgemeine Leistungsklage auf Abänderung der Aufgabenbeschreibung und Neubewertung des Dienstpostens oder auf erneute Entscheidung hierüber fehlt einem Beamten die nach analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche

Klagebefugnis, sofern er nicht eine Manipulation des Dienstherrn oder sonstige Willkür des Dienstherrn zu seinen Lasten geltend macht.

- 16 Gemäß § 42 Abs. 2 VwGO muss ein Kläger geltend machen können, durch den angefochtenen Verwaltungsakt oder durch die Ablehnung oder Unterlassung eines begehrten Verwaltungsakts in seinen Rechten verletzt zu sein. Dasselbe gilt bei einem - wie hier - mit einer allgemeinen Leistungsklage zu verfolgenden sonstigen Verwaltungshandeln (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2015 - 2 A 6.13 - BVerwGE 153, 246 Rn. 15 m.w.N.). Die Klagebefugnis ist gegeben, wenn unter Zugrundelegung des Klagevorbringens eine Verletzung des geltend gemachten Rechts möglich erscheint. Daran fehlt es, wenn die vom Kläger geltend gemachte Rechtsposition offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2015 - 2 A 6.13 - BVerwGE 153, 246 Rn. 15 m.w.N.).
- 17 Eine derartige subjektive Rechtsposition auf Abänderung der Aufgabenbeschreibung und Neubewertung des Dienstpostens oder auf erneute Entscheidung hierüber folgt weder aus § 18 BBesG noch aus Art. 33 Abs. 2 GG (a). Sie kann sich ausnahmsweise aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 78 BBG) ergeben (b).
- 18 a) Nach § 18 Satz 1 BBesG sind die Funktionen der Beamten und Soldaten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Hierbei hat der Dienstherr das (typische) Aufgabenprofil der Funktionen, also der Ämter im konkret-funktionellen Sinn, d.h. der Dienstposten, zu ermitteln. Sodann hat er diese Funktionen nach ihrer Wertigkeit Ämtern, d.h. Ämtern im statusrechtlichen Sinne, zuzuordnen. Diese Statusämter wiederum sind vom Besoldungsgesetzgeber einer Besoldungsgruppe zugeordnet (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2011 - 2 C 19.10 - BVerwGE 140, 83 Rn. 27).
- 19 Der Dienstherr handelt bei der Erstellung von Aufgabenbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen im Rahmen seiner Organisationsgewalt. Die Zuordnung der Dienstposten zu einem statusrechtlichen Amt einer bestimmten Be-

soldungsgruppe unterliegt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Besoldungs- und des Haushaltsrechts der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 11, vom 23. Mai 2002 - 2 A 5.01 - Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27 S. 2, vom 30. Juni 2011 - 2 C 19.10 - BVerwGE 140, 83 Rn. 28 und vom 13. Dezember 2012 - 2 C 11.11 - BVerwGE 145, 237 Rn. 20). Mit dem statusrechtlichen Amt und dessen Zuordnung zu einer bestimmten Besoldungsgruppe in Relation zu anderen Ämtern sowie der laufbahnrechtlichen Einordnung werden abstrakt Inhalt, Bedeutung, Umfang und Verantwortung und damit die Wertigkeit des Amtes zum Ausdruck gebracht (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 1. Juni 1995 - 2 C 20.94 - BVerwGE 98, 334 <338>, vom 3. März 2005 - 2 C 11.04 - BVerwGE 123, 107 <110> und vom 30. Juni 2011 - 2 C 19.10 - BVerwGE 140, 83 Rn. 28).

- 20 Soweit der Dienstherr im Rahmen seiner Organisationsgewalt handelt, sind subjektive Rechte des Beamten grundsätzlich nicht betroffen. Die Bereitstellung und Ausgestaltung von Stellen und deren Bewirtschaftung dienen grundsätzlich allein dem öffentlichen Interesse an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Hierdurch nimmt der Dienstherr keine Verpflichtung gegenüber seinen Beamten wahr; ein subjektives Recht auf Ausbringung einer bestimmten Planstelle oder eines bestimmten Funktionsamtes gibt es nicht (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 2457/04 - BVerfGK 12, 265 <270> = juris Rn. 16). Auch Art. 33 Abs. 2 GG und der hierauf bezogene Bewerbungsverfahrensanspruch setzen ein öffentliches Amt voraus. Ein Beamter hat mithin keinen unmittelbar auf den Zuschnitt oder die Bewertung seines Dienstpostens gerichteten Anspruch (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2014 - 2 C 16.13 - BVerwGE 150, 216 Rn. 16).
- 21 Auch sonstige subjektive Rechte der Beamten werden von einer Aufgabenbeschreibung und einer Dienstpostenbewertung nicht unmittelbar berührt; insbesondere knüpft die Besoldung der Beamten - anders als bei der Vergütung von Tarifbeschäftigten (vgl. BAG, Urteil vom 27. Januar 2016 - 4 AZR 468/14 - NZA 2016, 903 Rn. 22) - nicht an die konkret wahrgenommene Funktion, sondern an

das Statusamt an. Deshalb steht einem Beamten grundsätzlich keine Klagebefugnis gegen eine Aufgabenbeschreibung und eine Dienstpostenbewertung zu.

- 22 b) Ausnahmsweise kann dem Beamten die analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis gegen eine Aufgabenbeschreibung und Dienstpostenbewertung dann zustehen, wenn er eine Manipulation des Dienstherrn oder sonstige Willkür des Dienstherrn zu seinen Lasten geltend macht und diese nicht offensichtlich ausgeschlossen sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Mai 1990 - 2 C 16.89 - Buchholz 237.6 § 14 NdsLBG Nr.1 S. 4 = juris Rn. 24 und vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 11 f. = juris Rn. 19 ff.; OVG Lüneburg, Beschlüsse vom 3. Juni 2010 - 5 LA 82/09 - RiA 2010, 272 <273> = juris Rn. 7 und vom 18. September 2012 - 5 ME 122/12 - DÖD 2012, 281 <282> = juris Rn. 18 f.; OVG Saarlouis, Beschlüsse vom 7. September 2012 - 1 B 213/12 - ZBR 2013, 169 <170> = juris Rn. 30 und vom 17. November 2015 - 1 B 158/15 - BeckRS 2015, 55852 Rn. 13; OVG Münster, Beschluss vom 22. Oktober 2014 - 6 A 359/14 - IÖD 2014, 270 = juris Rn. 3). In einem solchen Fall erfordert die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (§ 78 BBG) eine Klagemöglichkeit auch bei dessen Organisationsakten (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. November 2015 - 2 A 6.13 - BVerwGE 153, 246 Rn. 18, 26).
- 23 3. Außerdem fehlt für eine Klage gegen eine Aufgabenbeschreibung und eine Dienstpostenbewertung regelmäßig das Rechtsschutzinteresse. Denn der Beamte kann die ihn allein belastenden Folgewirkungen unmittelbar angreifen, so dass ihm ein einfacherer Weg zur Rechtsverfolgung zur Verfügung steht (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2002 - 7 C 22.02 - Buchholz 428 § 18 VermG Nr. 16 S. 25 = juris Rn. 17).
- 24 Eine Dienstpostenbewertung kann mittelbar Auswirkungen auf subjektivrechtliche Ansprüche des Beamten haben. Das kann etwa im Zusammenhang mit Ansprüchen auf Zulagen (vgl. § 46 BBesG a.F. und entsprechende landesrechtliche Bestimmungen), bei dienstlichen Beurteilungen oder bei der Prüfung der Amtsangemessenheit der Beschäftigung der Fall sein. In all diesen Fällen wird an die Wertigkeit der übertragenen Aufgaben angeknüpft: Von der Wertigkeit der übertragenen Aufgaben hängt ab, ob einer gegenüber dem Statusamt

des Beamten höherwertige Tätigkeit gegeben ist, von welchem Schwierigkeitsgrad der Aufgaben bei der Leistungsbeurteilung auszugehen ist und ob der Beamte seinem (Status-)Amt entsprechend beschäftigt ist.

- 25 Dabei kann allerdings bereits fraglich sein, ob eine Dienstpostenbewertung überhaupt konstitutiv für die Einordnung der Wertigkeit der Aufgaben des Dienstpostens bezüglich des jeweiligen weiteren Gegenstands ist. Bei der dienstlichen Beurteilung beispielsweise mag die Dienstpostenbewertung zutreffend sein; gleichwohl muss der Beurteiler berücksichtigen, wenn der Beamte im Beurteilungszeitraum geringer- oder höherwertige Aufgaben wahrgenommen hat, letzteres etwa aufgrund individueller Sonderzuweisung besonderer Aufgaben durch einen Vorgesetzten.
- 26 Jedenfalls kann und muss der Beamte in solchen Fällen seine subjektiv-rechtlichen Ansprüche unmittelbar verfolgen; soweit erforderlich, kann dann in diesen Verfahren inzident die Rechtmäßigkeit der Dienstpostenbewertung geprüft oder - wenn eine solche fehlt - die Wertigkeit der auf dem Dienstposten wahrgenommenen Aufgaben festgestellt werden. Er kann und muss deshalb unmittelbar auf Zahlung einer Zulage, auf Abänderung seiner dienstlichen Beurteilung oder auf amtsangemessene Beschäftigung klagen, ohne zuvor gerichtlichen Rechtsschutz gegen eine Aufgabenbeschreibung und Dienstpostenbewertung in Anspruch zu nehmen.
- 27 4. Im vorliegenden Fall ist die Klage auf Abänderung der Aufgabenbeschreibung und auf Neubewertung des Dienstpostens oder auf erneute Entscheidung hierüber unzulässig. Dem Kläger fehlt bereits die Klagebefugnis für dieses Klagebegehren; seinem Vorbringen sind keine greifbaren Anhaltspunkte für eine Manipulation oder Willkür des Dienstherrn zu Lasten des Klägers zu entnehmen. Zudem fehlt es jedenfalls an dem erforderlichen Rechtsschutzinteresse für die Klage.

28 5. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Kenntner

Dollinger

Dr. Günther

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 VwGO).

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Kenntner