

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 22.03
OVG 3 LB 107/02

Verkündet
am 29. April 2004
Schütz
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht **A l b e r s**
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht **Prof. D a w i n**, **Dr. K u g e l e**, **G**
r o e p p e r und **Dr. B a y e r**

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 16. Mai 2003 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die 1947 geborene Klägerin beantragte am 15. Juni 2001 die Bewilligung von Altersteilzeit im Umfang von 50 v.H. seit dem 1. Februar 2004 nach dem sog. Blockmodell. Diesen Antrag lehnte die Beklagte mit der Begründung ab, die Landesregierung habe am 5./6. Juni 2001 beschlossen, die Gewährung von Altersteilzeit mit sofortiger Wirkung auszusetzen. Hiervon seien nach einem präzisierenden Kabinettsbeschluss vom 16. Juli 2001 lediglich Schwerbeschädigte ausgenommen; außerdem könnten die obersten Dienstbehörden in Teilbereichen weiterhin Altersteilzeit unter Wegfall der Planstelle gewähren. Von dieser Möglichkeit habe die Beklagte keinen Gebrauch gemacht, weil alle durch Altersteilzeit freiwerdenden Planstellen als künftig wegfallend zu kennzeichnen seien. Bereits die jetzige Stellenausstattung sei so knapp bemessen, dass die Aufgaben nur unter großen Schwierigkeiten wahrgenommen werden könnten. Die Situation werde sich infolge zusätzlicher Aufgaben noch weiter verschärfen. Weiterhin sei die Doppelbesetzung der Planstellen während der Freistellungsphase mit einem erheblichen, nicht mehr kompensierbaren finanziellen Mehraufwand verbunden. Vor diesem Hintergrund sei die Aussetzung der Altersteilzeit unausweichlich; die geschilderten dienstlichen Belange stünden ihrer Bewilligung entgegen.

Mit ihrer Klage ist die Klägerin in beiden Vorinstanzen erfolglos geblieben. Das Berufungsgericht hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

Die Klägerin habe weder einen Anspruch auf Gewährung von Altersteilzeit noch einen Anspruch auf Neubescheidung. Zwar bestünden erhebliche Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der landesrechtlichen Regelung bzw. an ihrer Vereinbarkeit mit Bundesrecht (§ 44 a BRRG), weil § 88 a Abs. 3 Satz 4, 1. Alternative LBG, nach der die oberste Dienstbehörde Verwaltungsbereiche und Beamtengruppen von der Altersteilzeit ausnehmen oder eine höhere Altersgrenze festlegen könne, die Anwendung der Bestimmungen über die Altersteilzeit voraussetzungslos dem nicht gesetzlich gebundenen Ermessen der Exekutive überlasse. Die Altersteilzeit weiche von den hergebrachten Grundsätzen der vollen Dienstleistungspflicht und der vollen Alimentation ab, lasse sich der Sache nach auch als Regelung eines vorgezogenen Ruhestandes begreifen und bedürfe einer Regelung der wesentlichen Fragen durch den Gesetzgeber selbst. Eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive, den Anwendungsbereich der Gesetzesnorm weitgehend selbst zu bestimmen, sei verfassungsrechtlich unzulässig. Auch nach der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung könne die Exekutive von delegierter Rechtsetzungsgewalt nur in Form der Rechtsverordnung Gebrauch machen.

Auf die Frage der Verfassungswidrigkeit bzw. der Unvereinbarkeit komme es jedoch nicht an. Sei die Norm nichtig, so scheide sie als Anspruchsgrundlage für die Gewährung der Altersteilzeit aus. Sei sie gültig, so stehe der Klägerin ein aus ihr abzuleitender Anspruch auf Gewährung von Altersteilzeit ebenfalls nicht zu. Nach der Vorschrift könne Altersteilzeit nur gewährt werden, wenn dringende dienstliche Belange nicht entgegenstünden. Im Falle der Klägerin sei diese Voraussetzung nicht erfüllt. Der von der Beklagten beurteilungsfehlerfrei für notwendig gehaltenen Neubesetzung gegebenenfalls freiwerdender Stellen stehe das Fehlen entsprechender finanzieller Mittel im Landeshaushalt entgegen. Die Notwendigkeit der Neubesetzung im Bereich der Steuerverwaltung ergebe sich aus dem von der Beklagten vorgelegten Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein an die Vorsitzende des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 15. November 2001. Daraus folge, dass die Oberfinanzdirektion auf den 1. Januar 2000 für den Bereich der Steuerverwaltung einen Personalmehrbedarf von 545 Stel-

len errechnet habe. Das Personal in der Steuerverwaltung sei schon jetzt an der Grenze seiner Belastbarkeit angelangt. Ohne Abbau des Personalfehlbedarfs sei es künftig nicht sicherzustellen, dass die Steuern nach Maßgabe des Gesetzes gleichmäßig, vollständig und zeitnah erhoben würden. Die im Nachtragshaushalt vorgesehene Netto-Kreditaufnahme sei verfassungsmäßig nur durch die vom Landtag festgestellte ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt. Die Nichtgewährung von Altersteilzeit sei ein Mittel, die weitere Reduzierung des Personalbestandes zu vermeiden. Sie trage außerdem der Prognose Rechnung, dass auch im Zeitpunkt der Freistellungsphase der Klägerin noch ein erheblicher Personalbedarf bestehen werde, während die finanzpolitische Situation des Landes keine so grundlegende Verbesserung erwarten lasse, dass die für die Neubesetzung erforderlichen Mittel zur Verfügung stünden.

Mit der Revision rügt die Klägerin die Verletzung formellen und materiellen Rechts. Sie beantragt,

die Urteile des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 16. Mai 2003 und des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 15. Juli 2002 sowie die Bescheide der Beklagten vom 14. September 2001 und 14. März 2002 aufzuheben und der Klägerin Altersteilzeit ab 1. Februar 2004 zu bewilligen.

Die Beklagte tritt der Revision entgegen und beantragt deren Zurückweisung.

II.

Die Revision ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Gewährung der beantragten Altersteilzeit.

Anspruchsgrundlage für die Gewährung von Altersteilzeit ist § 88 a Abs. 3 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes - LBG - in der zum Zeitpunkt des Beginns der Altersteilzeit maßgeblichen Fassung vom 19. November 2001 (GVObI Schl.-H. S. 184). Danach kann Beamten mit Dienstbezügen auf Antrag, der sich auf den Zeitraum bis zum Beginn des Ruhestandes erstrecken muss, Teilzeitbeschäftigung mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit bewilligt werden, wenn der Beamte das 55. Lebensjahr voll-

endet hat, er in den letzten fünf Jahren vor Beginn der Teilzeitbeschäftigung insgesamt mindestens drei Jahre vollzeitbeschäftigt war, die Teilzeitbeschäftigung vor dem 1. August 2004 beginnt und dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Die ermäßigte Arbeitszeit kann auch nach § 88 Abs. 5 Satz 1 LBG im so genannten Blockmodell abgeleistet werden; der Bewilligungszeitraum darf dabei zehn Jahre nicht überschreiten (§ 88 a Abs. 3 Satz 3 LBG). Nach § 88 a Abs. 3 Satz 4 LBG kann die oberste Dienstbehörde Verwaltungsbereiche und Beamtengruppen von der Altersteilzeit ausnehmen, abweichend von Satz 1 Nr. 1 eine höhere Altersgrenze festlegen und bestimmen, dass die ermäßigte Arbeitszeit nur im Blockmodell abgeleistet werden darf. Diese Entscheidung unterliegt der personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung (§ 88 a Abs. 3 Satz 5 LBG).

Der Begriff des dienstlichen Belangs umschreibt ebenso wie der des "dienstlichen Bedürfnisses" eine gesetzliche Voraussetzung für die Ermessensentscheidung (vgl. Urteil vom 28. April 1966 - BVerwG 2 C 68.63 - Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 6). Über sie entscheidet der Dienstherr ohne Beurteilungsspielraum. Seine Entscheidung ist vom Gericht vollen Umfangs nachzuprüfen. Allerdings hat es dabei zu respektieren, dass dienstliche Belange vom Dienstherrn in Ausübung des ihm zustehenden Organisationsrechts maßgebend geprägt werden durch verwaltungspolitische Entscheidungen, die nur beschränkter gerichtlicher Überprüfung unterliegen (Urteil vom 25. Januar 1967 - BVerwG 6 C 58.65 - Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 8, S. 38). Es ist in erster Linie Sache des Dienstherrn, zur Umsetzung gesetzlicher und politischer Ziele die Aufgaben der Verwaltung festzulegen, ihre Priorität zu bestimmen und ihre Erfüllung durch Bereitstellung personeller und sachlicher Mittel zu sichern.

Der in verschiedenen Gesetzen verwendete unbestimmte Rechtsbegriff der "öffentlichen Belange" (der "öffentlichen Interessen", "Interessen der Allgemeinheit" und dgl.) hat keinen allgemeingültigen Inhalt. Er erfüllt in den einzelnen Gesetzen nach der ihnen jeweils zugrunde liegenden Interessenlage eine unterschiedliche Funktion. Sein materieller Sinngehalt und seine besondere Bedeutung ergeben sich erst aus der Zweckbestimmung und Zielsetzung der jeweiligen gesetzlichen Regelung sowie aus dem systematischen Zusammenhang, in den der Begriff hineingestellt ist (vgl. Urteil vom 9. Februar 1972 - BVerwG 6 C 20.69 - BVerwGE 39, 291 <296>).

Inhaltlich ist unter "dienstlichen Belangen" i.S. des § 88 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 LBG das engere öffentliche, d.h. dienstliche Interesse an sachgemäßer und reibungsloser Aufgabenerfüllung der Verwaltung zu verstehen (Plog/Wiedow/Lemhöfer, § 72 a BBG Rn. 8). "Dringende" dienstliche Belange sind solche aus dem Dienstbetrieb resultierenden Bedürfnisse, deren Bedeutung über das Normalmaß hinausgeht, die also mit erhöhter Prioritätsstufe ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen erfordern, um einen effektiven dienstlichen Betrieb zu gewährleisten. Sie liegen damit zwar noch unterhalb der Schwelle der "zwingenden" dienstlichen Belange (vgl. § 88 a Abs. 2 Satz 2 LBG), sind ihnen aber bereits angenähert (vgl. Senatsurteil vom 28. November 2002 - BVerwG 2 CN 1.01 - BVerwGE 117, 219 <222 f.> zum Begriff des "dringenden öffentlichen Interesses").

Mit dem Erfordernis, dass dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen dürfen, trägt § 88 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 LBG einerseits dem Bedürfnis des Dienstherrn Rechnung, im Bedarfsfall auf die volle Arbeitsleistung des Beamten zurückzugreifen. Andererseits berücksichtigt der Umstand, dass nicht jeder dienstliche Belang, sondern nur dringende dienstliche Belange der Gewährung der Altersteilzeit entgegenstehen, das berechtigte Interesse des Beamten, die Endphase seiner dienstlichen Laufbahn, die sich nach § 88 a Abs. 3 Satz 3 LBG auf bis zu zehn Jahre erstrecken kann, mit einer gewissen Verlässlichkeit zu planen.

Keine dringenden dienstlichen Belange sind solche Auswirkungen der Maßnahme, die regelmäßig und generell mit ihr verbunden sind, beispielsweise die Tatsache, dass der ausscheidende Beamte nicht mehr zur Verfügung steht, dass gegebenenfalls eine Ersatzkraft eingestellt werden muss und dass damit die Beihilfe-, Besoldungs- und Pensionslasten des Dienstherrn einzelfallbezogen ansteigen. Ebenso wenig kommen mit der Gewährung der Altersteilzeit verbundene Erschwernisse wie zum Beispiel die Notwendigkeit einer gewissen Umorganisation als entgegenstehende dringende Belange in Betracht.

Das kumulierte fiskalische Interesse daran, die Kosten für das im öffentlichen Dienst beschäftigte Personal niedrig zu halten, kann jedoch einen dringenden dienstlichen Belang darstellen, der die Möglichkeiten der Gewährung der Altersteilzeit einschränkt. Insbesondere ist es möglich, dass die allgemeine Haushaltslage des Lan-

des auf die sachgemäße und reibungslose Erfüllung der der Verwaltung übertragene Aufgaben zurückwirkt - etwa, weil der ausscheidende Beamte aus Mangel an Haushaltsmitteln nicht ersetzt werden kann, seine Stelle aber zur Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben besetzt bleiben muss. Wenn und soweit dies der Fall ist, handelt es sich um einen dringenden dienstlichen Belang, der einer Gewährung von Altersteilzeit in entsprechendem Umfang entgegensteht.

Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts, an die der Senat mangels durchgreifender Verfahrensrügen gebunden ist, ist das Personal der Landessteuerverwaltung schon heute an der Grenze seiner Belastbarkeit angelangt und nur mit Mühe in der Lage, den gesetzmäßigen Vollzug der Steuergesetze zu gewährleisten. Diese Feststellungen reichen aus, um ein dringendes dienstliches Interesse an der vollen Ausschöpfung der Arbeitskraft der vorhandenen Beamten und damit einen dringenden dienstlichen Belang zu begründen. Dabei ist nicht zu beanstanden, dass die Beklagte aus der jetzigen Finanzsituation des Landes die Prognose ableitet, die Finanzlage lasse auch in absehbarer Zukunft keine grundlegende Verbesserung erwarten, wenn die Klägerin in die Auslaufphase des Blockmodells eintritt und damit die Neubesetzung ihres Dienstpostens erforderlich wird. Diese Prognose durfte das Berufungsgericht seiner Entscheidung zugrunde legen. Eine Beweiserhebung musste sich ihm nicht aufdrängen. Stichhaltige Anhaltspunkte, die eine Fehlerhaftigkeit der Prognose in Betracht ziehen ließen, sind nicht dargetan. Wenn das Vorbringen der Revision zutrifft, dass die Haushaltsslage auch schon zwei Jahre vorher - zur Zeit des Gesetzesbeschlusses - ähnlich ungünstig gewesen sei, nimmt dies der Prognose nichts an Schlüssigkeit. Die Verfestigung einer schlechten Haushaltsslage über mehrere Jahre kann vor dem Hintergrund der ursprünglichen Erwartung einer baldigen Besserung eine negative Entwicklung bedeuten. Eine derartige Verfestigung gemahnt daher zu zusätzlicher Vorsicht bei der Einschätzung der Lage. Jedenfalls wäre es mit den Grundsätzen einer vorausschauenden Haushaltsführung nicht vereinbar, dem Land durch die Gewährung von Altersteilzeit Lasten aufzuerlegen, die es nach heutiger Einschätzung voraussichtlich nicht zu tragen in der Lage sein wird.

Die oberste Dienstbehörde der Klägerin war befugt, die in ihrem Bereich entgegenstehenden dienstlichen Belange generell festzustellen oder, falls keine Belange entgegenstehen, die Ermessensausübung zu generalisieren.

Die Vorschrift des § 88 a Abs. 3 LBG verstößt weder gegen Verfassungsrecht noch gegen einfaches Bundesrecht.

Nach § 44 a BRRG ist Teilzeitbeschäftigung für Beamte durch Gesetz zu regeln. Aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und der Gesetzesbindung folgt zugleich, dass die gesetzliche Regelung selbst ihren Anwendungsbereich festlegen muss und nicht etwa der gesetzessvollziehenden Verwaltung einen Ermessenspielraum öffnen darf, das Gesetz anzuwenden oder davon abzusehen. Ein solcher "voraussetzungsloser" Gestaltungsspielraum wird durch § 88 a Abs. 3 Satz 4 LBG nicht eröffnet. Vielmehr ist auch die oberste Dienstbehörde bei ihrer Entscheidung, Verwaltungsbereiche und Beamtengruppen von der Altersteilzeit auszunehmen, eine höhere Altersgrenze festzulegen und zu bestimmen, dass die ermäßigte Arbeitszeit nur im so genannten Blockmodell geleistet werden darf, an die tatbestandlichen Anforderungen des § 88 a Abs. 3 Satz 1 LBG gebunden.

§ 88 a Abs. 3 Satz 1 LBG eröffnet der Verwaltung unter der sachlichen Voraussetzung, dass dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen, das Ermessen, einem Antrag des Beamten, der die persönlichen Voraussetzungen der Bestimmung erfüllt, Teilzeitbeschäftigung mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu bewilligen. Die oberste Landesbehörde, in deren Bereich das Ermessen auszuüben ist, darf auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung ermessensleitende Richtlinien erlassen, um eine gleichmäßige Ausübung des Ermessens sicherzustellen. Nichts anderes besagt § 88 a Abs. 3 Satz 4 LBG; die Vorschrift unterstreicht und konturiert lediglich dieses der Verwaltung ohnehin bereits nach Satz 1 zustehende Recht. Durch sie lenkt der Gesetzgeber den Blick der obersten Dienstbehörde gezielt darauf, ihr Ermessen auch mit Rücksicht darauf auszuüben, wie sich mehrere, unkoordinierte Einzelmaßnahmen nachgeordneter Behörden kumulativ auswirken können. Die Vorschrift stellt deshalb deklaratorisch klar, dass sich das Ermessen auch auf einzelne Verwaltungsbereiche, Beamten- und Altersgruppen erstreckt. Die Vorschrift ermächtigt demgegenüber weder zum Erlass einer Rechtsverordnung noch dazu, die Anwendung des § 88 a Abs. 3 Satz 1 LBG insgesamt "auszusetzen", d.h. in ihrem gesamten Anwendungsbereich nicht anzuwenden. In diesem Sinne ist die Vorschrift von der Beklagten auch nicht verstanden oder angewandt worden, wenn auch der

Begriff des "Aussetzens" einem möglichen Missverständnis Vorschub geleistet haben mag. Von einer generellen Anordnung, das Gesetz nicht mehr anzuwenden, kann schon deswegen keine Rede sein, weil sich der Beschluss der Landesregierung nur auf den Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung und nicht auf den der kommunalen Gebietskörperschaften und der sonstigen zur Anwendung des Landesbeamtengesetzes verpflichteten Einrichtungen bezog und im Übrigen Ausnahmen zugunsten Schwerbeschädigter ebenso zuließ wie Ausnahmen in solchen Fällen, in denen die Planstelle des Beamten wegfallen sollte. Dass die Bestimmung nur das Ermessen betrifft, ergibt sich auch aus der Regelung in § 88 a Abs. 3 Satz 5 LBG, dass eine Entscheidung nach Satz 4 der Mitbestimmung unterliegt; diese zielt auf Ermessensentscheidungen der Verwaltung und kaum auf deren zwingende gesetzliche Voraussetzungen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Albers

Prof. Dawin

Dr. Kugele

Groepper

Dr. Bayer

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 13 Abs. 4 Satz 1 Buchst. a, Satz 2 GKG auf 16 555 € festgesetzt.

Albers

Prof. Dawin

Dr. Kugele

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Beamtenrecht	Fachpresse:	nein

Rechtsquellen:

BRRG § 44 a
LBG SH § 88 a

Stichworte:

Altersteilzeit, Blockmodell; dringende dienstliche Belange; Ermessen; ermessensleitende Richtlinien; Teilzeitbeschäftigung.

Leitsätze:

Die Gewährung von Altersteilzeit an Beamte steht in Schleswig-Holstein nur dann im Ermessen des Dienstherrn, wenn dringende dienstliche Interessen nicht entgegenstehen. An dieser Voraussetzung kann es fehlen, wenn die Haushaltslage es gegenwärtig und in absehbarer Zukunft unmöglich macht, durch Teilzeitarbeit freierwerdende Stellen erneut zu besetzen, obwohl deren Wiederbesetzung erforderlich ist. Die oberste Dienstbehörde ist befugt, dies generell für ihren Bereich festzustellen und ermessensleitende Richtlinien zu erlassen (wie Urteil vom selben Tag - BVerwG 2 C 21.03 -).

Urteil des 2. Senats vom 29. April 2004 - BVerwG 2 C 22.03

- I. VG Schleswig vom 15.07.2002 - Az.: VG 11 A 64/02 -
- II. OVG Schleswig vom 16.05.2003 - Az.: OVG 3 LB 107/02 -