

Urteil

BVerwG, Art. 3 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1, Art. 33 Abs. 5 GG, § 87a Abs. 1 Satz 5, § 80a Abs. 3 Satz 2 RhPLBG

**Anspruch auf Vollzeitbeschäftigung einer
Beamtin nach familienbedingter
Teilzeittätigkeit**

1. Die Feststellung, ob haushaltsrechtliche Belange als dienstliche Belange dem Antrag eines teilzeitbeschäftigten Beamten auf Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung entgegenstehen, kann nicht unabhängig von den Umständen getroffen werden, die eine Fortsetzung der Teilzeitbeschäftigung für den Beamten unzumutbar erscheinen lassen.

2. Bei der Entscheidung über die Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung wegen Unzumutbarkeit der aus familiären Gründen gewährten Teilzeitbeschäftigung kommt der Veränderung der familiären Verhältnisse des Beamten besonderes Gewicht zu.

Urteil des BVerwG vom 30.10.2008 - 2 C 48.07

Aus den Gründen:

Die Klägerin ist Beamtin auf Lebenszeit und Mutter eines 1990 geborenen Sohnes und einer 1996 geborenen Tochter. Auf ihren Antrag gewährte ihr die Landeshauptstadt Wiesbaden ab März 1992 zum Zweck der Kinderbetreuung Teilzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 19,5 Stunden. Nach antragsgemäßer Versetzung der Klägerin zur Beklagten in eine freie Planstelle der Besoldungsgruppe A 10 wurde sie auch auf dieser Stelle in Teilzeit beschäftigt. Die Beklagte setzte ihre wöchentliche Arbeitszeit zuletzt 1999 unbefristet auf die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit fest.

Im April 2005 beantragte die Klägerin, ihre Beschäftigung ab dem 1. Juni 2005 auf 75 v. H. der Regelarbeitszeit zu erhöhen. Sie sei inzwischen geschieden und allein erziehend; die erhöhten Bezüge seien zur Sicherung ihres und des Lebensunterhalts ihrer Kinder erforderlich.

Mit Bescheid vom 20. Juni 2005 lehnte die Beklagte den Antrag ab, weil die Klägerin über genü-

I

gend Einkommen verfüge und eine Ausweitung des vorhandenen Stellenplans aufgrund der schlechten Haushaltslage nicht möglich sei. Widerspruch, Klage und Berufung sind erfolglos geblieben.

Das Obergerverwaltungsgericht hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Dem Antrag stünden derzeit dienstliche Belange entgegen, wobei für die rechtliche Beurteilung die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung maßgeblich sei. Eine Aufstockung von Teilzeiteinstellen stehe bei unverändertem Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen vor Ablauf des Bewilligungszeitraums grundsätzlich unter dem haushaltsrechtlichen Vorbehalt besetzungsfähiger Planstellen. Dies gelte selbst für den Fall, dass die Weiterführung der bisherigen Teilzeitbeschäftigung dem Beamten nicht mehr zumutbar sei. Bei ihrer Entscheidung über den Antrag der Klägerin habe die Beklagte nicht über eine entsprechende Planstelle verfügt.

Mit der Revision rügt die Klägerin, das Urteil beruhe auf einer fehlerhaften Auslegung des § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG [...]

Die Revision der Klägerin ist mit der Folge der Zurückverweisung der Sache an die Vorinstanz begründet.

1. Gemäß § 87a Abs. 1 Satz 5 des rheinland-pfälzischen Landesbeamtengesetzes LBG i.V.m. § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG soll eine Änderung des Umfangs einer aus familiären Gründen gewährten Teilzeitbeschäftigung oder der Übergang zur Vollzeitbeschäfti-

gung zugelassen werden, wenn dem Beamten die Teilzeitbeschäftigung im bisherigen Umfang nicht mehr zugemutet werden kann und dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Die Annahme des Berufungsgerichts, dem Begehren der Klägerin auf Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung stehe der dienstliche Belang entgegen, dass im Haushaltsplan keine Planstelle ausgewiesen sei, verletzt § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG. Die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe der Unzumutbarkeit (a) und des Entgegenstehens dienstlicher Belange (b) stehen in einem untrennbaren Regelungszusammenhang. Daraus folgt, dass keines der beiden Tatbestandselemente isoliert betrachtet werden darf (c).

a) Bei der nach § 87a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a LBG bewilligten Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen kommt den familienbezogenen Voraussetzungen bei der Bestimmung der Zumutbarkeit ein besonderes Gewicht zu. Zu den Umständen, die sich auf die Zumutbarkeit der Fortsetzung der Teilzeitbeschäftigung auswirken können, gehören nicht nur solche, die die tatbestandlichen Bewilligungsvoraussetzungen entfallen lassen. Zu ihnen gehören vielmehr auch jene, die mit den Bewilligungsvoraussetzungen in Zusammenhang stehen, insbesondere nachteilig veränderte Einkommensumstände infolge einer veränderten familiären Situation. Dabei ist zwar das Ausmaß der finanziellen Verschlechterung des Beamten mit in den Blick zu nehmen; ein die Unzumutbarkeit erreichendes Ausmaß erlangen finanzielle Verschlechterungen jedoch nicht erst dann, wenn bei Fortführung der Teilzeitbeschäftigung der Lebensunterhalt des Beamten nicht mehr gesichert ist.

Bezugsgröße für die Bestimmung der Unzumutbarkeit ist die Differenz zur amtsangemessenen Alimentation. Sie verlangt ein Nettoeinkommen, das dem Beamten und seiner Familie wirtschaftliche Sicherheit gewährleistet und ihm einen seinem Amt angemessenen Lebensstandard sichert, der über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinausgeht (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 2 BvF 3/02 BVerfGE 119, 247 [269]). Das Unterschreiten dieses Einkommensniveaus bei der Teilzeitbeschäftigung wird nur deshalb gebilligt, weil auf Seiten des Beamten eine wirtschaftliche Situation angenommen wird, die ihm den Verzicht auf einen Teil seiner Bezüge ermöglicht und keine unzulässige Einflussnahme auf seine Amtsführung durch Dritte befürchten lässt (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 a.a.O. S. 271). Bei der Bestimmung der dem in Teilzeit beschäftigten Beamten zur Verfügung stehenden Mittel dürfen sonstige Einkünfte, z.B. gesetzliche Unterhaltsansprüche, berücksichtigt werden.

b) Das Fehlen einer Planstelle ist als haushaltsrechtlicher Belang ein dienstlicher Belang gemäß § 87a Abs.

1 Satz 5 LBG i.V.m. § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats erschließt sich der Bedeutungsgehalt unbestimmter Rechtsbegriffe wie etwa „dienstlicher Belang“, „öffentliches Interesse“ oder „dienstlicher Grund“ aus der Zweckbestimmung und Zielsetzung der jeweiligen gesetzlichen Regelung sowie aus dem systematischen Zusammenhang, in den der Begriff hineingestellt ist (Urteile vom 29. April 2004 BVerwG 2 C 21.03 BVerwGE 120, 382 [383 ff.] = Buchholz 237.95 § 88a SHLBG Nr. 1, vom 30. März 2006 BVerwG 2 C 23.05 Buchholz 236.2 § 76c DRiG Nr. 1 und vom 13. August 2008 BVerwG 2 C 41.07 juris, zur Veröffentlichung in der Fachpresse vorgesehen). Auch wenn dabei die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Entscheidungen, die der Dienstherr in Ausübung des ihm zustehenden Organisationsrechts getroffen hat, regelmäßig zu Grunde zu legen sind, handelt es sich um Rechtsbegriffe, die der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegen. Zu den dienstlichen Belangen zählt dabei das Interesse an einer sachgemäßen und reibungslosen Aufgabenerfüllung der Verwaltung; dies schließt haushaltsrechtliche Erwägungen mit ein.

c) Ob dienstliche Belange dem Übergang zur Vollzeitbeschäftigung im Sinne des 80a Abs. 3 Satz 2 LBG entgegenstehen, erschließt sich erst aus einer Gegenüberstellung mit den im Begriff der Unzumutbarkeit für den Beamten beschriebenen Interessenlagen. Allein das Vorliegen dienstlicher Belange berechtigt den Dienstherrn nicht, den Antrag auf Übergang zur Vollzeitbeschäftigung abzulehnen, ohne eine Prüfung der Zumutbarkeit vorgenommen zu haben. Nicht nur der Wortlaut des § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG, sondern auch des Art. 33 Abs. 5 GG gebietet dies.

aa) Zum Kernbestand der von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Strukturprinzipien gehören der Grundsatz der Hauptberuflichkeit und korrespondierend damit das Alimentationsprinzip (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 a.a.O. S. 263 ff.). Beide Prinzipien bilden das Leitbild und den wesentlichen, das Beamtenverhältnis kennzeichnenden Strukturinhalt. Der Verpflichtung des Beamten, dem Dienstherrn seine gesamte Persönlichkeit, Arbeitskraft und Lebensleistung zur Verfügung zu stellen, steht als Korrelat die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn gegenüber. Sie lässt sich prinzipiell nicht aufteilen und trägt der Struktur des Beamtenverhältnisses als eines einheitlichen Dienstverhältnisses Rechnung (Urteile vom 6. Juli 1989 BVerwG 2 C 52.87 BVerwGE 82, 196 [203 f.] = Buchholz 237.8 § 80a RhPLBG Nr. 1 und vom 2. März 2000 BVerwG 2 C 1.99 BVerwGE 110, 363 [366 ff.] = Buchholz 237.5 § 85c HeLBG Nr. 1). Auch bei Teilzeitbeschäftigung

verhältnissen wird die Besoldung deshalb nicht zur bloßen Gegenleistung für die während der ermäßigten Arbeitszeit erbrachten Dienstleistungen; sie behält auch hier ihren sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebenden Alimentierungscharakter (BVerfG, Urteil vom 18. Juni 2008 2 BvL 6/07 NVwZ 2008, 987 [990]; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 23. September 2004 BVerwG 2 C 61.03 BVerwGE 122, 65 [70] = Buchholz 240 § 6 BBesG Nr. 23). Dem entspricht, dass auch der in Teilzeit beschäftigte Beamte im Falle einer Dienstunfähigkeit nicht seinen Anspruch auf Besoldung verliert und das einheitliche Rechtsregime unabhängig davon gilt, ob die Arbeitszeit wöchentlich oder blockweise ermäßigt ist (Urteil vom 16. Oktober 2008 BVerwG 2 C 15.07 zur Veröffentlichung in der Fachpresse vorgesehen).

Die aus familienpolitischen Erwägungen eingeführte Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung und die damit verbundene Einschränkung des Hauptberuflichkeitsgrundsatzes sowie der Vollalimentation ist verfassungsrechtlich deshalb zulässig, weil das Teilzeitmodell im Interesse des Beamten und auf dessen Antrag hin gewährt wird. Durch diesen konsensualen Charakter hat der Beamte die Möglichkeit, selbst darüber zu entscheiden, inwieweit er für die Sicherung eines angemessenen Unterhalts auf die volle Besoldung angewiesen ist. Die Sicherung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Beamten ist eine strukturelle Voraussetzung für die Gewährleistung einer unabhängigen und nur Gesetz und Recht verpflichteten Amtsführung und von grundlegender Bedeutung. Sie erscheint nur dann nicht gefährdet, wenn der Beamte selbst der Auffassung ist, auf einen Teil der Bezüge verzichten zu können, ohne sich dadurch in eine wirtschaftliche Lage zu begeben, die ihn unzulässiger Einflussnahme Dritter in besonderer Weise zugänglich macht (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 a.a.O. S. 269 f.).

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund sind § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG sowie § 87a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a LBG Ausdruck eines verfassungsrechtlich vorgegebenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Während § 87a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a LBG es ermöglicht, vom verfassungsrechtlichen Leitbild der Hauptberuflichkeit und damit der Vollalimentation aus familiären Gründen abzuweichen, soll nach § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG eine Änderung des Umfangs der Teilzeitbeschäftigung oder der Übergang zur Vollzeitbeschäftigung unter den dort genannten zwei Voraussetzungen zugelassen werden. Während die Unzumutbarkeit der Teilzeitbeschäftigung nach der objektiven Situation des Beamten zu beurteilen ist, kennzeichnen die dienstlichen Belange das Interesse des Dienstherrn an einer sachgerechten Aufgabenerfüllung der Verwaltung. Die beiden Voraussetzungen

sind damit gegenläufig und dürfen deshalb nicht in der Weise kumulativ verstanden werden, dass schon das Vorliegen einer Voraussetzung die nach § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG zu treffende Entscheidung rechtfertigen kann. Erforderlich ist vielmehr eine Abwägung der entgegenstehenden Interessen des Beamten und des Dienstherrn im konkreten Fall. Da die Änderung zugelassen werden „soll“, wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, kann nicht jeder dienstliche Belang die Ablehnung rechtfertigen, sondern nur ein solcher, dem gegenüber die schutzwürdigen Interessen des Beamten nachzuordnen sind. Dieses Verständnis der Vorschrift ist auch angesichts des verfassungsrechtlichen Leitbilds der Vollzeitbeschäftigung eines Beamten geboten.

Je beachtlicher die Gründe sind, die für die Unzumutbarkeit einer Fortsetzung der Teilzeitbeschäftigung sprechen, desto mehr Gewicht muss den einer Änderung entgegenstehenden dienstlichen Belangen zukommen, wenn der Antrag des Beamten auf Erhöhung der Teilzeit oder auf Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung abgelehnt wird. Das Fehlen einer entsprechenden Planstelle im Haushaltsplan ist zwar grundsätzlich als dienstlicher Belang anzuerkennen, der dem sofortigen Übergang zur Vollzeitbeschäftigung entgegensteht. Das gilt regelmäßig jedoch nur für das Haushaltsjahr, in dem der Antrag auf Übergang zur Vollzeitbeschäftigung für den Dienstherrn unvorhersehbarerweise gestellt wird. Sobald sich dem Dienstherrn die Möglichkeit eröffnet, auf den Antrag des Beamten haushaltsrechtlich zu reagieren, können nur noch schwerwiegende Beeinträchtigungen des Dienstbetriebs dem Übergang zur Vollzeitbeschäftigung entgegenstehen. Dies wird allenfalls bei Dienstherrn mit einem kleinen Personalbestand in Betracht kommen (vgl. Urteil vom 13. August 2008 a.a.O.). Da § 80a Abs. 3 Satz 2 LBG gezielt die Möglichkeit eröffnet, den einvernehmlich festgelegten Beschäftigungsumfang wegen nachträglich eingetretener Umstände zu ändern, sind diese Umstände möglichst zeitnah zu beurteilen. Für die Beurteilung der Rechts- und Sachlage maßgeblich ist daher der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

Zugunsten des Beamten sind nicht zuletzt die Verfassungsgebote, auf die Beseitigung geschlechtsspezifischer Nachteile hinzuwirken (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juni 2008 a.a.O. S. 988) sowie Ehe und Familie zu schützen (Art. 6 Abs. 1 GG), und das an die Mitgliedstaaten gerichtete gemeinschaftsrechtliche Gebot, ihre Rechtsvorschriften dem Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen anzupassen, zu beachten. [...]