

VGH Baden-Württemberg
12.3.2009
4 S 104/09

1. Einem Altersteilzeitbegehren können die im Einzelfall damit verbundenen zusätzlichen Kosten nicht als dienstlicher Belang im Sinn des § 153h Abs. 1 Nr. 4 LBG entgegengehalten werden. Einen dienstlichen Belang, der die Gewährung von Altersteilzeit ausschließt, kann jedoch das kumulierte fiskalische Interesse daran darstellen, die Kosten für das im öffentlichen Dienst beschäftigte Personal niedrig zu halten.
2. Hat der Dienstherr ein einheitliches, für alle Beschäftigten geltendes Konzept der Altersteilzeit beschlossen, um die Kosten kalkulierbar zu halten, kann ein dem nicht entsprechendes Altersteilzeitbegehren wegen entgegenstehender dienstlicher Belange abgelehnt werden.
3. Den Belangen des Schwerbehinderten kommt gegenüber den Belangen des Dienstherrn im Rahmen des Ermessens kein erhöhtes oder gar ausschlaggebendes Gewicht zu.

Gründe

Die zulässige, insbesondere fristgerecht eingelegte (§ 147 Abs. 1 VwGO) und begründete (§ 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO) sowie inhaltlich den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO entsprechende Beschwerde ist unbegründet. Die Prüfung der von Antragstellerin dargelegten Gründe, aus denen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern sein soll und auf deren Prüfung das Beschwerdegericht sich grundsätzlich zu beschränken hat (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ergibt nicht, dass das Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zu Unrecht abgelehnt hat. Die Antragstellerin begehrt, der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, sie ab Zustellung der Entscheidung des Gerichts so zu behandeln, als ob ihr Altersteilzeit im Teilzeitmodell nach § 153h Abs. 2 Nr. 1 LBG bewilligt worden wäre. Ob das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen ist, dass für dieses Begehren ein Anordnungsgrund nicht gegeben sei, weil die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht habe, dass ihr ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung wesentliche Nachteile drohten, kann offen bleiben. Denn der Senat teilt im Ergebnis die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass es an einem Anordnungsanspruch (§ 123 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. 920 Abs. 2 ZPO) fehlt, für dessen Glaubhaftmachung nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts, welche die Antragstellerin insoweit nicht angreift, aufgrund der mit dem Antrag zumindest teilweise verbundenen - zulässigen - Vorwegnahme der Hauptsache erhöhte Anforderungen gelten.

Nach § 153h Abs. 1 LBG kann einem Beamten mit Dienstbezügen, bei dem zum Zeitpunkt der Antragstellung die Schwerbehinderteneigenschaft im Sinne des § 2 Abs. 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch festgestellt ist, auf Antrag, der sich auf die Zeit bis zum Beginn des Ruhestands erstrecken muss, Teilzeitbeschäftigung als Altersteilzeit mit der Hälfte der bisherigen Arbeitszeit, höchstens der Hälfte der in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Altersteilzeit durchschnittlich zu leistenden Arbeitszeit, bewilligt werden, wenn die in Nr. 1 bis 3 genannten - hier unproblematischen - Voraussetzungen vorliegen und nach Nr. 4 dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Der Begriff des dienstlichen Belangs umschreibt eine gesetzliche Voraussetzung für die Ermessensentscheidung, über die der Dienstherr ohne Beurteilungsspielraum befindet. Seine Entscheidung ist vom Gericht in vollem Umfang 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. 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.04.2004 - 2 C 21.03 - BVerwGE 120, 382, m.w.N.).

Inhaltlich ist unter "dienstlichen Belangen" im Sinne des § 153h Abs. 1 Nr. 4 LBG das engere öffentliche, d.h. dienstliche Interesse an sachgemäßer und reibungsloser Aufgabenerfüllung der Verwaltung zu verstehen (Plog/Wiedow/Lemhöfer, BBG, § 72a RdNr. 8). Dringend müssen die "dienstlichen Belange" - anders als nach der bis zum 11.02.2009 für die Beamten des Bundes geltenden Regelung des § 72b Abs. 1 Nr. 4 BBG a.F. bzw. nach § 93 Abs. 1 Nr. 4 BBG in der durch Art. 1 und 17 Abs. 11 des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160) am 12.02.2009 in Kraft getretenen Fassung - BBG n.F. - und nach den meisten anderen landesrechtlichen Regelungen - nicht sein. Dennoch dürften solche Auswirkungen der Maßnahme nicht darunter fallen, 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 damit die Beihilfe-, Besoldungs- und Pensionslasten des Dienstherrn einzelfallbezogen ansteigen. Denn anderenfalls liefe die Vorschrift von vornherein leer (Plog/Wiedow/Lemhöfer, BBG, § 72a RdNr. 8). Dem Altersteilzeitbegehren der Antragstellerin könnten daher die damit im Einzelfall verbundenen zusätzlichen Kosten als solche, die von der Antragsgegnerin - je nach Qualifikation der Ersatzkraft - auf 80.000,- bis 155.000,- EUR geschätzt werden, nicht entgegengehalten werden. Einen entgegenstehenden dienstlichen Belang, der die Gewährung von Altersteilzeit ausschließt, kann jedoch das kumulierte fiskalische Interesse daran darstellen, die Kosten für das im öffentlichen Dienst beschäftigte Personal niedrig zu halten. Insbesondere ist es möglich, dass die allgemeine Haushaltslage der Antragsgegnerin auf die sachgemäße und reibungslose Erfüllung der der Verwaltung übertragenen Aufgaben zurückwirkt - etwa, weil die personelle Ausstattung von Ämtern knapp ist, die Neueinstellung aus Mangel an Haushaltsmitteln aber scheitert (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.04.2004, a.a.O.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10.11.2004 - 1 A 3477/03 -, Juris; Hessischer VGH, Beschluss vom 06.06.2006 - 1 UE 1873/05 -, IÖD 2007, 92; Bayerischer VGH, Urteil vom 05.11.2007 - 15 B 06.2141 -, Juris, und Beschluss vom 04.08.2008 - 3 B 06.1441 -, Juris). So liegt es hier.

Nach den Angaben der Antragsgegnerin ist ihre Haushaltslage seit Jahren extrem angespannt. Maßnahmen zur nachhaltigen Personalkostenreduzierung sind seit 2005 eingeführt worden und ausweislich der Rundverordnung vom 11.06.2008 nach wie vor erforderlich. Hierzu gehören eine Stellenbesetzungssperre von grundsätzlich 12 Monaten, die Vermeidung von Neueinstellungen durch flexiblen Personaleinsatz und die Streichung von Planstellen. In diesem Zusammenhang wurde das Personal- und Organisationsamt beauftragt, Stellenbesetzungen durch Neueinstellungen oder Verlängerung von Zeitverträgen nur dann zuzulassen, wenn von den Fachbereichen und Dezernaten entsprechende Einsparkonzeptionen vorlägen, die realistisch und nachvollziehbar die Zielvorgaben für die kommenden Jahre erreichten. Diese Maßnahmen zeigen, dass die Antragsgegnerin ein vom Einzelfall losgelöstes (kumuliertes) fiskalisches Interesse daran hat, die Kosten für ihr Personal niedrig zu halten und die Arbeitskraft ihrer Beamten möglichst auszuschöpfen. Dem steht nicht entgegen, dass der Amtsleiter des Stadtarchivs keine Einwendungen gegen das Altersteilzeitbegehren der Antragstellerin erhoben hat. Denn nach einer laufenden Organisationsuntersuchung ist die Verwaltung im Bereich des Stadtarchivs erheblich unterbesetzt und eine Wiederbesetzung der durch eine Altersteilzeit auf 50 Prozent reduzierten Stelle der Antragstellerin daher unumgänglich.

Nichts anderes folgt daraus, dass die Antragsgegnerin ausweislich der Akten eine Teilzeitbeschäftigung der Antragstellerin nicht generell ablehnt, sondern lediglich eine Altersteilzeit, deren Dauer sechs Jahre überschreitet. Denn das (kumulierte) fiskalische und personalwirtschaftliche Interesse kann einem Altersteilzeitbegehren auch gerade aufgrund dessen konkreter Ausgestaltung entgegenstehen. Die Entscheidung, in welchem Umfang die personellen und sachlichen Mittel zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben eingesetzt werden sollen, obliegt dem Organisations- und Verwaltungsermessen der Antragsgegnerin als Dienstherrin und ist deshalb gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Die Antragsgegnerin stützt ihre ablehnende Entscheidung ausweislich des Schreibens an den Personalrat vom 03.06.2008 auf die Erwägung, dass auch den Tarifbeschäftigten Altersteilzeit nur im Umfang von sechs Jahren gewährt wird, und hat sich insoweit konzeptionell auf eine einheitliche für alle Beschäftigten geltende Linie festgelegt, um die Kosten kalkulierbar zu halten. Dies wird von der Antragstellerin nicht angegriffen. Wenn die Antragsgegnerin sich

trotz der angespannten Haushaltslage und der gegebenen Stellensituation in der Lage sieht, eine Altersteilzeit in diesem Umfang zu ermöglichen, ist die Annahme, dass dienstliche Belange in Form der genannten (kumulierten) fiskalischen Interessen einem darüber hinausgehenden Altersteilzeitbegehren entgegenstehen, nicht ausgeschlossen.

Aus dem Umstand, dass die Altersteilzeit gemäß § 153h Abs. 1 Nr. 1 LBG ab dem 55. Lebensjahr beantragt werden kann, kann nichts Gegenteiliges hergeleitet werden. Denn entgegen der Annahme der Antragstellerin hat der Gesetzgeber damit nicht die Dauer der Altersteilzeit auf zehn Jahre festgelegt und es dem Beamten überlassen, diesen Zeitraum nach seinem Belieben in Anspruch zu nehmen. Vielmehr ist damit nur der äußere Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen die Altersteilzeit gewährt werden kann, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Die Anforderungen an die dienstlichen Belange im Sinne von § 153h Abs. 1 Nr. 4 LBG, die einem Altersteilzeitbegehren entgegengehalten werden können, sind auch nicht deswegen erhöht, weil nur Beamte, die im Sinne von § 2 Abs. 2 SGB IX schwerbehindert sind, Altersteilzeit beantragen können. Damit sind Schwerbehinderte zwar gegenüber anderen Beamten privilegiert, denen diese Möglichkeit nicht eröffnet ist. Anhaltspunkte dafür, dass damit ihrem Begehren nach Altersteilzeit auch gegenüber den dienstlichen Belangen des Dienstherrn ein größeres Gewicht eingeräumt wäre, sind jedoch weder vorgetragen noch ersichtlich. Gegen diese Annahme spricht schon ein Vergleich der Regelung in § 153h Abs. 1 Nr. 4 LBG mit der für die Beamten des Bundes geltenden Regelung des § 72b Abs. 1 Nr. 4 BBG a.F. bzw. § 93 Abs. 1 Nr. 4 BBG n. F. Während nach der nicht auf Schwerbehinderte beschränkten Regelung des § 72b Abs. 1 Nr. 4 BBG a. F. bzw. § 93 Abs. 1 Nr. 4 BBG n. F. einem Altersteilzeitbegehren als zwingendes Hindernis nur "dringende dienstliche Belange" entgegengehalten werden können, ist ein Altersteilzeitbegehren nach § 153h Abs. 1 Nr. 4 LBG bereits ausgeschlossen, wenn - schlichte - "dienstliche Belange" entgegenstehen. Die Anforderungen an das Gewicht solcher dienstlicher Belange sind danach im Rahmen des § 153h Abs. 1 LBG keinesfalls erhöht. Nichts anderes folgt aus der Gesetzesbegründung. Dort heißt es lediglich, dass über die Bewilligung der Altersteilzeit nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden sei, wobei neben den dienstlichen Interessen auch die Belange des Schwerbehinderten zu berücksichtigen seien. Der entsprechende Ermessensspielraum sei jedoch erst eröffnet, wenn alle in § 153h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 LBG bezeichneten Voraussetzungen vorliegen (LT-Drs. 12/5703). Dass für die Geltendmachung entgegenstehender dienstlicher Belange durch den Dienstherrn erhöhte Anforderungen gelten, ergibt sich daraus somit ebenfalls nicht.

Selbst wenn man annimmt, dass dem Altersteilzeitbegehren der Antragstellerin dienstliche Belange nicht entgegenstehen, weil die Antragsgegnerin eine Alterszeit nicht grundsätzlich ablehnt, hat die Antragstellerin einen Anspruch auf Bewilligung von Altersteilzeit in dem Umfang und in der Ausgestaltung, wie von ihr beantragt, nicht glaubhaft gemacht. Denn die Antragsgegnerin hat dieses Altersteilzeitbegehren jedenfalls im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens in nicht zu beanstandender Weise abgelehnt.

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass das dem Dienstherrn in § 153h Abs. 1 LBG eingeräumte Ermessen nicht in dem Sinne intendiert ist, dass den Belangen des Schwerbehinderten grundsätzlich Vorrang einzuräumen wäre. Zur Begründung hat es darauf hingewiesen, dass in der Vorschrift weder ein Regelfall festgeschrieben und dem damit verfolgten Zweck der Vorrang eingeräumt sei, noch auf andere Weise zum Ausdruck gebracht worden sei, dass ein Belang als höherwertiger oder gewichtiger als ein anderer anzusehen wäre. Diese Auffassung vermag die Antragstellerin nicht in Zweifel zu ziehen. Allein die Tatsache, dass die schwerbehinderten Beamten gegenüber den anderen Beamten "privilegiert" sind, weil mit der Regelung in § 153h Abs. 1 LBG nur ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, Altersteilzeit zu beantragen, rechtfertigt - wie bereits ausgeführt - nicht die Annahme, dass ihre Rechtsstellung auch im Rahmen einer eröffneten Ermessensentscheidung gegenüber dem Dienstherrn privilegiert und deshalb mit erhöhtem oder gar ausschlaggebendem Gewicht einzustellen wäre.

Auch der Einwand der Antragstellerin, ihr Begehren dürfe nicht aus rein fiskalischen Erwägungen heraus abgelehnt werden, greift nicht durch. Die Antragsgegnerin hat die begehrte, nach ihrer zeitlichen Dauer nicht beschränkte Altersteilzeit im Teilzeitmodell gemäß § 153h Abs. 2 Nr. 1 LBG

abgelehnt, weil sie - wie schon erwähnt - generell die Linie verfolgt, die Altersteilzeit von Beamten, wie auch von Tarifbeschäftigten, auf sechs Jahre zu begrenzen. Zwar ist Hintergrund hierfür die fiskalische Erwägung, die durch Altersteilzeit entstehenden Kosten zu begrenzen. Hierbei handelt es sich aber - wie ebenfalls bereits ausgeführt - um das vom Einzelfall losgelöste, auf die Gesamtheit des Personals bezogene "kumulierte" Interesse der Antragsgegnerin, die Personalkosten niedrig zu halten, das einem Altersteilzeitbegehren auch im Rahmen des Ermessens entgegengehalten werden kann. Denn es wäre kaum nachzuvollziehen, wenn finanzielle Erwägungen mit der Qualität eines entgegenstehenden dienstlichen Belangs die Bewilligung von Altersteilzeit gegebenenfalls schlechthin ausschließen könnten, andererseits aber nicht geeignet wären, das Ermessen im Sinn einer beschränkenden Praxis zu beeinflussen (Bayerischer VGH, Urteil vom 05.11.2007 - 15 B 06.2141 -, Juris).

Dass die Antragsgegnerin beim Festhalten an ihrer konzeptionellen Entscheidung, Altersteilzeit nur in Form eines zeitlich genau festgelegten und begrenzten Blockmodells zu gewähren, die Belange der Antragstellerin nicht hinreichend berücksichtigt hätte, macht diese nicht substantiiert geltend. Zwar verweist sie zu Recht darauf, dass die Antragsgegnerin entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts den Grund ihrer Schwerbehinderung zumindest im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag auf Bewilligung von Altersteilzeit kannte. Auch waren es ausweislich der Personalakten wohl nicht - jedenfalls nicht in erster Linie - gesundheitliche Gründe, die zu ihrer Umsetzung zum Stadtarchiv geführt haben. Die Antragstellerin legt aber nicht dar, dass sie aufgrund ihrer Erkrankung auf eine Altersteilzeit in Form des Teilzeitmodells angewiesen wäre. Sie trägt lediglich vor, dass ihre Erkrankung an Multipler Sklerose der Anlass gewesen sei, beim Personal- und Organisationsamt wegen Erleichterungen am Arbeitsplatz vorzusprechen. Welche konkreten Auswirkungen die Erkrankung auf ihre Leistungsfähigkeit oder ihren beruflichen Alltag hat bzw. welche gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu befürchten wären, falls keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen würden, hat sie weder gegenüber der Antragsgegnerin noch im gerichtlichen Verfahren angegeben. Im erstinstanzlichen Verfahren hat sie einen Bericht des Klinikums P. vom 03.08.2007 vorgelegt, in dem ihr - entsprechend ihrer zuvor bekundeten Absicht - eine Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit auf 70 % empfohlen wird. In diesem Zusammenhang werden Leistungseinschränkungen im beruflichen Leben zwar erwähnt; Anhaltspunkte dafür, dass eine weitere Vollzeitbeschäftigung zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen könnte, lassen sich dem Bericht jedoch nicht entnehmen. Das Verwaltungsgericht hat der ärztlichen Empfehlung daher kein entscheidendes Gewicht beigemessen, zumal bei der Antragstellerin bisher keine überdurchschnittlichen krankheitsbedingten Ausfallzeiten aufgetreten sind. Außerdem hat es dem genannten Bericht entnommen, dass die Umsetzung zum Stadtarchiv bereits gesundheitlich positive Auswirkungen gezeigt habe. Im Hinblick darauf hat es die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin gebilligt, aus den genannten (kumulierten) fiskalischen Gründen eine langjährige Altersteilzeit im Teilzeitmodell abzulehnen. Dass diese Einschätzung fehlerhaft wäre, zeigt das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin nicht auf. Denn nach wie vor fehlen jegliche Angaben dazu, welche konkreten, auf ihre Erkrankung an Multipler Sklerose zurückzuführenden Beeinträchtigungen oder Leistungseinschränkungen in ihrem beruflichen Alltag auftreten und eine Altersteilzeit nach dem Teilzeitmodell notwendig erscheinen lassen. Dem ärztlichen Bericht des Klinikums P. vom 17.11.2008, den sie nach Ablauf der Beschwerdebegründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO ohne nähere Erläuterung vorgelegt hat, ist zwar zu entnehmen, dass sie sich wegen eines erneuten Schubs für drei bis fünf Tage in stationäre Behandlung begeben soll. Dass insoweit ein Zusammenhang mit ihrer Vollzeitbeschäftigung bestehen könnte, ergibt sich daraus jedoch nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren folgt aus §§ 47 Abs. 1 und 3, 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Wie das Verwaltungsgericht hält der Senat wegen der mit dem Begehren der Antragstellerin zumindest teilweise verbundenen Vorwegnahme der Hauptsache eine Halbierung des Regelstreitwerts nicht für angemessen.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).