

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Besoldungsrecht

Rechtsquelle/n:

BBesG § 18

BBesG a.F. § 46

Titelzeile:

Gerichtliche Kontrolle von Dienstpostenbewertungen

Stichworte:

Verwendungszulage; höherwertige Tätigkeit; Dienstpostenbewertung; Organisationsermessen; Aufgabenbeschreibung; analytische Bewertung; Genfer Schema; gerichtliche Kontrolle; Manipulation.

Leitsätze:

1. Die rechtliche Bewertung von Dienstposten, d.h. ihre Zuordnung zu statusrechtlichen Ämtern einer bestimmten Besoldungsgruppe, erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Besoldungs- und des Haushaltsrechts durch den Dienstherrn aufgrund der ihm zustehenden organisatorischen Gestaltungsfreiheit. Die Organisationsentscheidung des Dienstherrn ist gerichtlich nur auf sachfremde Erwägungen überprüfbar (Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung).

2. Das Organisationsermessen des Dienstherrn ist nicht durch subjektive Rechte des Beamten eingeschränkt. Es besteht kein subjektives Recht des Beamten auf Beibehaltung oder Höherstufung der Wertigkeit des von ihm innegehabten Dienstpostens.

3. Das sog. Genfer Schema ist ein zulässiges analytisches Verfahren zur Bewertung von Dienstposten.

Urteil des 2. Senats vom 1. August 2019 - BVerwG 2 A 3.18





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 2 A 3.18

Verkündet
am 1. August 2019
...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. August 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden, Dr. Hartung
und Dollinger sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hampel

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 Zahlung einer Verwendungszulage.
- 2 Der Kläger ist Oberstleutnant (Besoldungsgruppe A 15 BBesO) im Dienst der Beklagten. Er nimmt als Dauerverwender die Aufgaben des Dienstpostens Nr. ... Referatsleiter ... in der Abteilung ... beim Bundesnachrichtendienst (BND) wahr. Dieser Dienstposten ist aus dem Dienstposten Nr. ... Referatsleiter ... hervorgegangen.
- 3 Das Referat ... wurde im BND durch Weisung vom 28. Februar 2003 mit Wirkung zum 1. März 2003 eingerichtet. Im Geschäftsverteilungsplan vom selben Tag war für den Dienstposten des Referatsleiters Nr. die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 16 BBesO angegeben. Der Referatsleiter-Dienstposten war in der Zeit vom 1. März 2003 bis zum 31. Dezember 2004 mit einem Oberst (Besoldungsgruppe A 16 BBesO) und in der Zeit vom 1. Januar 2005 bis zum 26. November 2005 mit einem Leitenden Baudirektor (Besoldungsgruppe A 16 BBesO) besetzt. In der Folgezeit wurde das Referat kommissarisch geführt.

- 4 Ende 2005 wurde dem Referatsleiter-Dienstposten Nr. ... mit Wirkung vom 1. Januar 2006 die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO zugeordnet. Der Geschäftsverteilungsplan vom 28. Februar 2003 wurde dementsprechend geändert.
- 5 Mit Personalverfügung vom 5. Mai 2006 wurde dem Kläger die Leitung des Referats ... mit Wirkung vom 19. Juni 2006 übertragen. Im Rahmen der Neustrukturierung des BND in den Jahren 2008/2009 wurde der Referatsleiter-Dienstposten Nr. ... mit Wirkung vom 8. August 2008 in den Referatsleiter-Dienstposten Nr. ... umbenannt.
- 6 Die nach dem sog. Genfer Schema erstellte Dienstpostenbewertung des BND vom 12. Juli 2013 legte für den Dienstposten Nr. ... die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO fest. Grundlage der Bewertung waren die Aufgabenbeschreibung vom 4. März 2013 und die Arbeitsplatzbegehung vom 18. Juni 2013.
- 7 Im September 2013 erhob der Kläger erfolglos Widerspruch gegen die Dienstpostenbewertung. Die daraufhin erhobene Klage wies der Senat durch Urteil vom 20. Oktober 2016 (Az. BVerwG 2 A 2.14) als unzulässig ab.
- 8 Mit Schreiben vom 16. Dezember 2013 beantragte der Kläger seine Beförderung zum Oberst (Besoldungsgruppe A 16 BBesO) rückwirkend zum 1. Januar 2008, hilfsweise die Zahlung einer Verwendungszulage für die Wahrnehmung der Aufgaben des Referatsleiters in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 15 BBesO und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 BBesO. Das Bundesamt ... lehnte eine Beförderung und die Gewährung einer Verwendungszulage mit Bescheid vom 22. Januar 2014 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesamt mit Beschwerdebescheid vom 26. Mai 2017, zugestellt am 2. Juni 2017, zurück.
- 9 Am 27. Juni 2017 hat der Kläger beim Bayerischen Verwaltungsgericht München Klage erhoben, mit der er den Anspruch auf Zahlung einer Verwendungszulage weiterverfolgt. Das Verwaltungsgericht hat sich für sachlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit mit Beschluss vom 9. Mai 2018 an das Bundesverwaltungsgericht verwiesen.

10 Der Kläger trägt zur Begründung der Klage im Wesentlichen vor: Er habe einen Anspruch auf Zahlung einer Verwendungszulage. Der von ihm innegehabte Referatsleiter-Dienstposten sei gegenüber seinem Statusamt höherwertig, weil der Dienstposten wie bei seinen Amtsvorgängern mit der Besoldungsgruppe A 16 BBesO zu bewerten sei. Die Dienstpostenbewertung vom 12. Juli 2013 sei rechtsfehlerhaft. Die ihr zugrundeliegende Aufgabenbeschreibung sei unvollständig. Sie stelle einzelne Aufgaben nach Art und Umfang nur lückenhaft dar und lasse insbesondere außer Acht, dass es auch Hauptaufgabe des Referats sei, Meldungen für die eigene Abteilung und auswertende Abteilungen zu produzieren. Weiter sei unberücksichtigt geblieben, dass es sich bei dem Referat um eine sehr große Organisationseinheit handele. Der Personalbestand sei seit 2007 stetig angewachsen. Derzeit gehörten zu dem Referat neben 14 (an anderer Stelle: 13) hauptamtlichen Mitarbeitern 55 Muttersprachler aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten verschiedener Nationen mit unterschiedlicher Religionszugehörigkeit. Folglich fehlten im Anforderungsprofil die Merkmale persönliche, soziale und aufgabenbezogene Kompetenz sowie das Erfordernis umfassender Kenntnisse über Arbeitsbedingungen. Im Übrigen sei die ursprüngliche Dotierung des Dienstpostens Nr. ... nach Besoldungsgruppe A 16 BBesO Ende 2005 nur befristet bis zum 30. Juni 2013 an eine andere Abteilung des BND "ausgeliehen" worden; danach hätte sie zurückgeführt werden müssen.

11 Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Bundesamts ... vom 22. Januar 2014 und dessen Beschwerdebescheid vom 26. Mai 2017 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger für den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2015 eine Verwendungszulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 15 BBesO und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 BBesO zu zahlen.

12 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

13 Der Dienstherr habe in Ausübung seines Organisationsermessens das Recht, Zahl und Art der Stellen im öffentlichen Dienst zu bestimmen. Ein subjektives Recht des Beamten auf Beibehaltung einer einmal vorgenommenen Bewertung oder auf Höherbewertung eines Dienstpostens gebe es nicht. Der Referatsleiter-Dienstposten Nr. ... sei immer in die Organisationsstruktur des Referats ... eingebunden gewesen. Nachdem er Ende 2005 auf die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO abgewertet worden sei, sei die bislang zur haushalterischen Abdeckung des Dienstpostens genutzte Planstelle nach Besoldungsgruppe A 16 BBesO "frei" geworden.

14 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Behördenakten sowie auf die aus dem Verfahren BVerwG 2 A 2.14 beigezogene Gerichtsakte verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Beratung waren.

II

15 Die Klage, über die der Senat nach § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO in erster und letzter Instanz entscheidet, ist als allgemeine Leistungsklage zulässig, aber unbegründet.

16 Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zahlung einer Verwendungszulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 15 BBesO und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 BBesO für den Zeitraum vom 1. August 2008 bis zum 31. Dezember 2015.

17 1. Anspruchsgrundlage ist § 46 Abs. 1 Satz 1 BBesG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020) für die Zeit vom 1. Januar 2008 bis zum 11. Februar 2009, seither inhaltlich unverändert § 46 Abs. 1 BBesG in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneu-

ordnungsgesetz - DNeuG vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160). Die Zulagenorm ist gemäß Art. 1 Nr. 15 und Art. 11 Abs. 1 des 7. Besoldungsänderungsgesetzes (7. BesÄndG) vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2163) mit Wirkung vom 1. Januar 2016 aufgehoben worden (im Folgenden: § 46 Abs. 1 BBesG a.F.).

- 18 Gemäß § 46 Abs. 1 BBesG a.F. ist einem Beamten, dem die Aufgaben eines höherwertigen Amtes vorübergehend vertretungsweise übertragen werden, nach 18 Monaten der ununterbrochenen Wahrnehmung dieser Aufgaben eine Zulage zu zahlen, wenn in diesem Zeitpunkt die haushaltsrechtlichen und laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung dieses Amtes vorliegen.
- 19 Diese Anspruchsvoraussetzungen sind nicht erfüllt. Der Kläger hat im geltend gemachten Anspruchszeitraum keine Aufgaben eines gegenüber seinem Statusamt höherwertigen Amtes wahrgenommen.
- 20 Der Begriff des höherwertigen Amtes im Sinne des § 46 Abs. 1 BBesG a.F. bezieht sich auf das Amt im statusrechtlichen Sinne. Der Beamte nimmt dann Aufgaben eines höherwertigen Amtes wahr, wenn das von ihm vertretungsweise wahrgenommene Amt im konkret-funktionellen Sinne (der Dienstposten) einem im Vergleich zu seinem Statusamt höherwertigen Statusamt zugeordnet ist. Ausschließlich ein Amt im statusrechtlichen Sinne kann Maßstab für die Bewertung von Aufgaben sein; nur die Übertragung eines solchen Amtes kann laufbahnrechtliche und haushaltsrechtliche Voraussetzungen haben (BVerwG, Urteile vom 28. April 2005 - 2 C 29.04 - Buchholz 240 § 46 BBesG Nr. 3 S. 11 und vom 10. Dezember 2015 - 2 C 28.13 - Buchholz 240 § 46 BBesG Nr. 8 Rn. 11).
- 21 2. Die vom Kläger im Anspruchszeitraum wahrgenommenen Aufgaben waren keinem höherwertigen Statusamt i.S.v. § 46 Abs. 1 BBesG a.F. zugeordnet. Die Bewertung des vom Kläger wahrgenommenen Dienstpostens des Referatsleiters Nr. ..., vormals Nr. ..., mit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO durch die Beklagte ist nicht zu beanstanden. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Höherbewertung dieses Dienstpostens nach Besoldungsgruppe A 16 BBesO.
- 22 a) Die rechtliche Bewertung von Dienstposten, d.h. ihre Zuordnung zu statusrechtlichen Ämtern einer bestimmten Besoldungsgruppe, erfolgt im Rahmen

der gesetzlichen Vorgaben des Besoldungs- und des Haushaltsrechts durch den Dienstherrn gemäß dessen organisatorischer Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Mai 1990 - 2 C 16.89 - Buchholz 237.6 § 14 NdsLBG Nr. 1 S. 2, vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 11, vom 22. Juli 1999 - 2 C 14.98 - Buchholz 237.2 § 12 BlnLBG Nr. 3 S. 5, vom 16. Oktober 2008 - 2 A 9.07 - BVerwGE 132, 110 Rn. 54, vom 30. Juni 2011 - 2 C 19.10 - BVerwGE 140, 83 Rn. 28 f. und vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 18 f.). Konkrete Vorgaben können sich aus spezialgesetzlichen, besoldungs- und laufbahnrechtlichen Regelungen ergeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Mai 2002 - 2 A 5.01 - Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27 S. 2). Fehlt es - wie hier - an solchen konkreten Bestimmungen, ist der allgemeine Grundsatz der sachgerechten Bewertung gemäß § 18 Satz 1 BBesG zu beachten (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 11 f. und vom 23. Mai 2002 - 2 A 5.01 - Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27 S. 2).

- 23 Nach § 18 Satz 1 BBesG sind die Funktionen der Beamten und Soldaten, d.h. von Ämtern im konkret-funktionellen Sinn (Dienstposten), nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern, d.h. Ämtern im statusrechtlichen Sinne und damit Besoldungsgruppen, zuzuordnen (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2011 - 2 C 19.10 - BVerwGE 140, 83 Rn. 27 und vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 18). § 18 Satz 1 BBesG statuiert damit das allgemeine Prinzip, dass sich in den statusrechtlichen Ämtern Abstufungen der ihnen zugeordneten Funktionen und Anforderungen widerspiegeln (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Mai 2002 - 2 A 5.01 - Buchholz 240 § 18 BBesG Nr. 27 S. 2). Dies bedeutet, dass die Anforderungen, die sich aus dem zu ermittelnden (typischen) Aufgabenprofil einer Funktion ergeben, mit den Anforderungen anderer Funktionen zu vergleichen sind. Je höher die Anforderungen gewichtet werden, desto höher die Besoldungsgruppe, der die Funktion zuzuordnen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2011 - 2 C 19.10 - BVerwGE 140, 83 Rn. 27).
- 24 Die nach dieser Maßgabe erforderliche Konkretisierung der Bewertung von Dienstposten bleibt dem Haushaltsrecht und in dessen Rahmen dem Organisationsermessen des Dienstherrn überlassen (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. No-

vember 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 und vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 19). Der Dienstherr entscheidet aufgrund der ihm zukommenden Organisationsgewalt mit den organisatorischen Maßnahmen der Dienstpostenbewertung und der Zuordnung zu Statusämtern bestimmter Besoldungsgruppen über die qualitativen Anforderungen an die Erfüllung der auf dem Dienstposten wahrzunehmenden Aufgaben (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Juli 1999 - 2 C 14.98 - Buchholz 237.2 § 12 BlnLBG Nr. 3 S. 8). Dabei bestimmt er, wie er seine Dienstposten zuschneidet, welche Zuständigkeiten den Dienstposten im Einzelnen zugewiesen werden, welche Aufgaben daraus resultierend zu erfüllen sind, wie die Prioritäten im Verhältnis zu anderen Aufgaben und im zugewiesenen Aufgabenbereich selbst zu gewichten sind, welche Anforderungen an den Inhaber des Dienstpostens zur Erfüllung der Aufgaben zu stellen sind und welchen statusrechtlichen Ämtern einer bestimmten Besoldungsgruppe er sie dementsprechend zuordnet (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 28. September 2007 - 2 BvR 1121/06 u. a. - BVerfGK 12, 244 <248> und vom 25. November 2011 - 2 BvR 2305/11 - NVwZ 2012, 368 Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 12 und Beschluss vom 20. Juni 2013 - 2 VR 1.13 - BVerwGE 147, 20 Rn. 25).

- 25 Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ist die "Richtigkeit" des Zuschnitts und der Bewertung der Dienstposten durch den Dienstherrn wegen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung grundsätzlich entzogen. Die gerichtliche Überprüfung der Ermessenserwägungen des Dienstherrn ist darauf beschränkt, ob sie durch Ermessensmissbrauch geprägt sind (vgl. BVerwG, Gerichtsbescheid vom 21. September 2005 - 2 A 5.04 - juris Rn. 27; Urteil vom 16. Oktober 2008 - 2 A 9.07 - BVerwGE 132, 110 Rn. 54 und Beschluss vom 20. Juni 2013 - 2 VR 1.13 - BVerwGE 147, 20 Rn. 25). Sie können nur daraufhin überprüft werden, ob die Gründe des Dienstherrn seiner tatsächlichen Einschätzung entsprochen haben und nicht nur vorgeschoben sind, um eine in Wahrheit allein oder maßgebend mit auf anderen Beweggründen beruhende Entscheidung zu rechtfertigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 11). Ein solcher Missbrauch der Gestaltungsfreiheit des

Dienstherrn liegt etwa vor, wenn der Dienstherr selbst die Zuordnung eines Dienstpostens zu einer höheren Besoldungsgruppe für sachlich - und haushaltsrechtlich zulässig - angebracht erachtet, sie im Falle anderer betroffener Beamter auch vornimmt oder feststellbar vorgenommen hätte und nur zum Nachteil eines bestimmten Beamten hiervon absieht, um diesem aus unsachlichen Gründen, solange er die Stelle innehat, die Vorteile der an sich gewollten Dienstpostenbewertung vorzuenthalten (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Mai 1990 - 2 C 16.89 - Buchholz 237.6 § 14 NdsLBG Nr. 1 S. 4 und vom 28. November 1991 - 2 C 7.89 - Buchholz 237.7 § 28 NWLBG Nr. 9 S. 12).

- 26 In den aufgezeigten Grenzen schließt die Organisationskompetenz des Dienstherrn das Recht ein, die Bewertung eines Dienstpostens zu ändern (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2014 - 2 C 16.13 - BVerwGE 150, 216 Rn. 18; s.a. Urteil vom 22. Juli 1999 - 2 C 14.98 - Buchholz 237.2 § 12 BlnLBG Nr. 3 S. 7 zur unterwertigen Verwendung von Planstellen). Sein Organisationsermessen ist dabei nicht durch subjektive Rechte der Beamten eingeschränkt. Es besteht kein subjektives Recht des Beamten auf Beibehaltung oder Höherstufung der Wertigkeit des von ihm innegehabten Dienstpostens (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2014 - 2 C 16.13 - BVerwGE 150, 216 Rn. 18).
- 27 b) Gemessen an den in der Rechtsprechung des Senats entwickelten Grundsätzen, an denen festzuhalten ist, ist es nicht zu beanstanden, dass der BND dem Referatsleiter-Dienstposten Nr. ..., nachfolgend Nr. ..., die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO zugeordnet hat.
- 28 aa) Aus dem Umstand, dass der Dienstposten bis Ende 2005 die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 16 BBesO hatte, kann der Kläger für sich nichts herleiten. Die Abwertung des Dienstpostens auf die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO mit Wirkung vom 1. Januar 2006 erscheint nicht als Missbrauch der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn.
- 29 (1) Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass in der Änderung der Bewertung des Dienstpostens Nr. ... eine bewusste Manipulation zum Nachteil des Klägers liegt. Es ist weder dargetan noch sonst erkennbar, dass sich die Abwertung des Dienstpostens gerade gegen den Kläger persönlich richtete. Es fehlt bereits an

einem zeitlichen Zusammenhang zwischen der Abwertung des Dienstpostens und dessen Übertragung an den Kläger. Während die Bewertung im Dezember 2005 mit Wirkung vom 1. Januar 2006 geändert wurde, ist der so bewertete Dienstposten dem Kläger erst nahezu sechs Monate später mit Wirkung vom 26. Juni 2006 übertragen worden. Es gibt auch keinen Hinweis dafür, dass der Dienstherr im Zeitpunkt der Abwertung des Dienstpostens schon geplant hatte, diesen mit dem Kläger zu besetzen, und er nur eine "Anstandsfrist" eingehalten hat, um in der Außenwahrnehmung den Anschein sachlicher Gründe zu vermitteln.

- 30 (2) Weiter deuten keine Umstände darauf hin, dass die Abwertung des Referatsleiter-Dienstpostens mit Wirkung vom 1. Januar 2006 gegen das allgemeine Gebot der sachgerechten Bewertung von Funktionen (§ 18 Satz 1 BBesG) verstoßen hat oder von sachfremden Motiven getragen ist.
- 31 Der Funktion des Referatsleiters im BND ist nicht zwingend die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 16 BBesO zuzuordnen. Anders als vereinzelt in den Besoldungsgesetzen der Länder für den Bereich der obersten Landesbehörden (vgl. etwa § 16 i.V.m. Anlage 1 Vorbemerkung I Nr. 4 ThürBesG) gibt es im Bundesbesoldungsgesetz keine Bestimmung, die der Funktion eines Referatsleiters im BND eine bestimmte Wertigkeit zuweist. Ebenso wenig besteht eine Praxis des BND, die Funktion eines Referatsleiters typischerweise mit der Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 16 BBesO zu versehen. Der BND ordnet die Funktion des Referatsleiters verschiedenen Ämtern der Laufbahngruppe des höheren Dienstes zu, nämlich sowohl einem Statusamt nach Besoldungsgruppe A 15 BBesO, nach Besoldungsgruppe A 16 BBesO als auch nach Besoldungsgruppe B 3 BBesO (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 10. Dezember 2018 - 2 VR 4.18 - NVwZ 2019, 724 <725>; Urteil vom 31. März 2011 - 2 A 2.09 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 48 S. 47). Diese Bewertungspraxis des BND ist nicht sachwidrig. Die Leitung eines Referats kann je nach Behördenaufbau, nach der zur Ausübung der Tätigkeit erforderlichen Vorbildung, Ausbildung und beruflichen Erfahrung, dem Umfang und der Schwierigkeit des Aufgabengebiets, dem Maß der Entscheidungsbefugnis und dem Grad der Verantwortung sowie nach Zahl und Laufbahngruppe der unterstellten Bediensteten unterschiedlich hohe Anforderungen an den jeweiligen Leiter des Referats stellen, die im Vergleich

- auch zu anderen Funktionen im Geschäftsbereich - eine unterschiedliche Gewichtung zur Folge haben können. Es ist sachlich gerechtfertigt, der unterschiedlichen Gewichtung durch die abgestufte Zuordnung der Referatsleiter-Dienstposten zu Statusämtern Rechnung zu tragen.

- 32 Gemessen daran gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Abwertung des Referatsleiter-Dienstpostens Nr. ... auf sachwidrigen Beweggründen beruhte. Der Personalbestand des Referats im Jahr 2005 war deutlich hinter der Personalstärke zurückgeblieben, die bei Einrichtung des Referats im Jahr 2003 geplant war. Unstreitig konnte die nach dem - vom Kläger vorgelegten - Organisationsplan des Referats angestrebte Zielstärke von 95 Mitarbeitern nicht erreicht werden, auch nicht die mit Hausvorlage des vormaligen Referatsleiters vom 1. September 2003 prognostizierte schrittweise Erhöhung des Personalbestands auf 70 Mitarbeiter im Jahr 2005. Dementsprechend geringer waren die Anforderungen an die Personalverantwortung des Referatsleiters. Vor diesem Hintergrund ist die Ende Dezember 2005 getroffene Entscheidung des BND nachvollziehbar, den Referatsleiter-Dienstposten seiner Wertigkeit nach einem niedrigeren Statusamt zuzuordnen. Die Abwertung des Dienstpostens begegnet im Hinblick auf die von einem Referatsleiter auszuübende Vorgesetztenfunktion keinen Bedenken. Auf der Ebene des höheren Dienstes waren dem Referat "nur" zwei Dienstposten Sachgebietsleiter, bewertet nach Besoldungsgruppe A 14 BBesO, zugewiesen, die im Übrigen seit 2007 bis zum Ende des streitgegenständlichen Zeitraums nicht mehr nachbesetzt worden sind.
- 33 bb) Dem Vorbringen des Klägers, die Dotierung des Dienstpostens nach Besoldungsgruppe A 16 BBesO sei nur bis zum 30. Juni 2013 an eine andere Abteilung "ausgeliehen" worden, sie hätte deshalb danach wieder zum Referat ... zurückgeführt werden müssen, ist nicht weiter nachzugehen. Der Kläger kann hieraus nichts herleiten. Der Sache nach betrifft das Vorbringen die Verlagerung einer Planstelle in eine andere Organisationseinheit und damit - in der rechtlichen Einordnung - eine Frage der Stellenbewirtschaftung, die von der entscheidungserheblichen Dienstpostenbewertung zu unterscheiden ist.
- 34 cc) Die Dienstpostenbewertung des BND vom 12. Juli 2013 hat für den Referatsleiter-Dienstposten Nr. ... die Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO be-

stätigt. Dagegen ist von Rechts wegen nichts zu erinnern. Das vom BND gewählte Bewertungsverfahren nach dem sog. Genfer Schema (auch Genfer Modell genannt) und die danach vorgenommene Zuordnung des Referatsleiter-Dienstpostens lassen sachfremde Erwägungen nicht erkennen.

- 35 (1) Das Bewertungsverfahren nach dem sog. Genfer Schema ist als Grundlage der Bewertung von Dienstposten zulässig. Es handelt sich um eine allgemein anerkannte analytische Bewertungsmethode, bei der die qualitativen Arbeitsanforderungen durch mehrere Anforderungsarten (in der Regel Fachkönnen, Belastung, Verantwortung, Arbeitsbedingungen) mit Einzelmerkmalen und unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden allgemein beschrieben werden, anhand derer der konkrete Arbeitsplatz analysiert und nach dem sog. Rangreihenverfahren oder - wie vorliegend - dem sog. Stufenwertzahlverfahren bewertet wird. Im Stufenwertzahlverfahren werden für die einzelnen Bewertungsmerkmale Stufen vorgegeben, denen jeweils nach Gewichtung Punktwerte zugeordnet sind. Die Summe der ermittelten Stufenwertzahlen ergibt die für die Wertigkeit des Dienstpostens maßgebliche Gesamtwertzahl (vgl. Richter/Gamisch, Dienstpostenbeschreibung für Beamtinnen/Beamte, 2014, S. 45 ff.; Möller, in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Juli 2019, § 18 BBesG Rn. 44 ff.).
- 36 Die Ausgestaltung dieses Bewertungsverfahrens durch den BND ist nicht zu beanstanden. Weder die Wahl der Einzelmerkmale Grad der Aus- und Vorbildung und Grad der Erfahrung für die Anforderungsgruppe Fachkönnen, der Einzelmerkmale Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung und der dienstlichen Beziehungen für die Anforderungsgruppe Beanspruchung sowie der Einzelmerkmale Grad der Selbständigkeit, Verbindlichkeit von Entscheidungen, Auswirkungen des Handelns und Verantwortung für Mitarbeiter für die Anforderungsgruppe Verantwortung noch ihre Beschreibung oder Gewichtung bieten einen Anhalt für sachfremde Überlegungen des BND. Insbesondere ist es nicht sachwidrig, der Anforderungsgruppe Fachkönnen gegenüber den Anforderungsgruppen Beanspruchung und Verantwortung bei der Bildung der Gesamtwertzahl ein größeres Gewicht beizumessen. Die Wertigkeit eines statusrechtlichen Amtes wird maßgeblich durch das Laufbahnrecht (vgl. § 17 BBG, § 26 Abs. 1 BBG i.V.m. der BLV) bestimmt, das den Zugang zu den Laufbahngruppen

des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes und den Erwerb der dafür erforderlichen Laufbahnbefähigung von bestimmten Vor- und Ausbildungsvoraussetzungen abhängig macht oder für die Anerkennung einer entsprechenden Befähigung bestimmte Lebens- oder Berufungserfahrungen verlangt.

- 37 (2) Es gibt auch keine Hinweise dafür, dass sich der BND bei der konkreten Analyse und Bewertung des Referatsleiter-Dienstpostens Nr. ... von unsachlichen Motiven hat leiten lassen.
- 38 (a) Der Dienstherr hat bei der Durchführung einer Dienstpostenbewertung zunächst das typische Anforderungsprofil des Dienstpostens zu ermitteln (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 18). Dafür sind der charakteristische Aufgabenbereich des Dienstpostens, seine organisatorische Eingliederung, die Kompetenzen und Beziehungen zu anderen Stellen und die an den Dienstposteninhaber zu stellenden Anforderungen zu bestimmen (vgl. Richter/Gamisch, Dienstpostenbeschreibung für Beamtinnen/Beamte, 2014, S. 31 f.). Ausgehend davon bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Aufgabenbeschreibung des BND vom 4. März 2013 den Aufgabenbereich des Referatsleiter-Dienstpostens unvollständig und damit unzutreffend wiedergibt.
- 39 Entgegen der Auffassung des Klägers lässt die Aufgabenbeschreibung nicht außer Acht, dass der Dienstposten auch die Produktion von Meldungen als Hauptaufgabe umfasst. Unerheblich ist, dass sich die Dienstpostenbezeichnung auf die Angabe X beschränkt. Maßgebend ist, welche Aufgaben die Aufgabenbeschreibung dem Dienstposten unter dieser Bezeichnung zuordnet. Nach dem festgelegten Aufgabenrahmen ist der Dienstposteninhaber mit Leitungs-, Führungs- und Fachaufgaben betraut. Fachaufgabe der Referatsleitung ist es, die in der Abteilung eingesetzten Muttersprachler administrativ und fachlich zu führen sowie Meldevorprodukte und Meldungen zu erstellen. Wie sich aus der Formulierung ergibt, bilden beide Aufgaben die fachlichen Schwerpunkte des Referats. Dementsprechend ist im Anforderungsprofil als Aufgabengebiet X/Y angeführt.

- 40 Die Kritik des Klägers, eine Reihe von einzelnen Aufgaben sei in der Aufgabenbeschreibung nur lückenhaft dargestellt, ist nicht berechtigt. Die vermeintlich fehlenden Tätigkeiten sind zum Teil in der Beschreibung bezeichnet (z.B. etwa die Bearbeitung von Fachaufgaben, die Auftragssteuerung und -überwachung sowie das Controlling oder die Zusammenarbeit mit anderen Stellen, wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, den Ausländer- und Einbürgerungsbehörden und ausländischen Partnerdiensten oder der Bundeswehr), im Übrigen sind sie von den benannten Aufgaben oberbegrifflich erfasst. Beispielfähig gilt dies für die vom Kläger vermisste Tätigkeit Prüfen und Freigabe von Honorarforderungen der Muttersprachler, die der Aufgabe "Titelbewirtschaftung und Budgetverwaltung für die Muttersprachler" unterfällt, ohne dass sie einer besonderen Erwähnung bedarf. Gleiches gilt etwa für die benannten Aufgabenbereiche "Suche und Werbung von Muttersprachlern, Durchführung von Vorstellungsgesprächen, Vertragserstellung, Einstellung, Vertragsverlängerung" und "Sicherstellen des optimalen Einsatzes". Unzweifelhaft schließen die so beschriebenen Aufgaben die in diesem Zusammenhang anfallenden Tätigkeiten ein, wie zum Beispiel das Aushandeln von Zeitverträgen oder das Schaffen der "Infrastruktur" für die angeworbenen Mitarbeiter. Ebenso umfasst die benannte Aufgabe der Dienstaufsicht die dem Referatsleiter zustehende Disziplinarbefugnis.
- 41 Soweit der Kläger meint, der Arbeitsumfang einzelner Aufgabenbereiche sei in der Aufgabenbeschreibung unzutreffend dargestellt, beschränkt er sich darauf, seine eigene Wertung der Einschätzung des BND gegenüberzustellen, ohne Umstände zu benennen, die auf sachwidrige Erwägungen hindeuten.
- 42 (b) Weiter bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der BND das Anforderungsprofil in der Aufgabenbeschreibung zielgerichtet so bestimmt hat, dass eine höhere Bewertung des Dienstpostens nicht in Betracht kommt. Insbesondere hat der Kläger kein gewichtiges Qualifikationsmerkmal bezeichnet, bei dessen Nichtberücksichtigung Anlass für die Vermutung bestehen könnte, der Dienstherr habe bewusst eine Höherstufung vermeiden wollen. Das Klägervorbringen erschöpft sich darin, allgemein gehaltene Qualifikationsmerkmale (persönliche, soziale und aufgabenbezogene Kompetenz) zu benennen, die von den im Anforderungsprofil festgelegten Einzelmerkmalen (Führungskompetenz,

interkulturelle Kompetenz, Fähigkeit und Bereitschaft zu Gender-Mainstreaming, Aufgaben- und Zielorientierung, Durchsetzungs- und Entscheidungsvermögen, Verantwortungsbereitschaft) ohne Weiteres vorausgesetzt werden. Dies trifft gleichermaßen für das vom Kläger vermisste Merkmal "Wissensachverstand von Arbeitsbedingungen und umfassende Kenntnisse" zu. Die an den Dienstposteninhaber gestellte Anforderung, Personal zu führen, umfasst auch die Fähigkeit, Fürsorgeaufgaben gegenüber den Mitarbeitern wahrzunehmen, das bedeutet u.a., auf die der Arbeitsmedizin und Arbeitssicherheit entsprechenden Arbeitsbedingungen zu achten. Im Übrigen beschränkt sich der Klägervortrag darauf, im Anforderungsprofil genannte Kriterien nur in andere Worte zu fassen.

- 43 (c) Schließlich ist nicht ersichtlich, dass die auf der Grundlage der Aufgabenbeschreibung vorgenommene Bewertung des Referatsleiter-Dienstpostens Nr. ... von sachfremden Beweggründen getragen ist. Für ein manipulatives oder sonst sachwidriges Verhalten des BND besteht auch insofern kein Anhalt, insbesondere nicht im Hinblick auf die Bewertung des Merkmals Verantwortung für Mitarbeiter.
- 44 Nach der allgemeinen Definition des BND erfasst das Bewertungsmerkmal "Verantwortung für Mitarbeiter" Wirkung und Umfang der Aufsichtsmaßnahmen, die gegenüber unterstellten Mitarbeitern erforderlich sind, um Arbeitsablauf und Arbeitsleistung zur Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten. Unter den Begriff der Aufsicht fallen die Dienstaufsicht und/oder die Fachaufsicht, wobei als Aufsichtsmaßnahme nur eine verbindliche Sachentscheidung gilt. Die Bestimmungsgröße richtet sich nach der Anzahl der Mitarbeiter. Gehört mindestens ein Mitarbeiter dem höheren Dienst an, ist die Punktzahl der nächsthöheren Stufe anzunehmen.
- 45 Ausgehend davon hat der BND den Referatsleiter-Dienstposten Nr. ... nachvollziehbar der Stufe 3 (16 - 50 Mitarbeiter) von insgesamt 10 Stufen (Stufe 10: über 1 800 Mitarbeiter) zugeordnet. Diese Bewertung geht von einer zutreffenden Sachlage aus und lässt unsachliche Überlegungen nicht erkennen. Es ist richtig, dass dem Kläger zum Zeitpunkt der Dienstpostenbewertung keine Mitarbeiter des höheren Dienstes, sondern 14 Mitarbeiter des mittleren und gehobenen

Dienstes unterstellt waren. Es ist nicht sachwidrig, die Verantwortung für die zu führenden Muttersprachler anders zu gewichten als die Personalverantwortung für die ihm als Vorgesetzten nachgeordneten Beschäftigten des mittleren und gehobenen Dienstes. Die gegenüber den auf Honorarbasis beschäftigten Muttersprachlern bestehende Aufsichts- und Fürsorgefunktion hat eine andere Qualität als die gegenüber den ("festen") Mitarbeitern des BND bestehende Dienst- und/oder Fachaufsicht. Diese Aufsichts- und Fürsorgefunktion hat der BND angemessen dadurch berücksichtigt, dass er statt des an sich gebotenen Stufenwerts, Stufe 2 (6 - 15 Mitarbeiter), den nächsthöheren Stufenwert, Stufe 3 (16 - 50 Mitarbeiter), angenommen hat. Eine weitere Erhöhung des Stufenwerts auf Stufe 4 (51 - 100 Mitarbeiter) kommt nicht in Betracht. Denn in diesem Fall hätten die - im Vergleich zu den ("festen") Mitarbeitern des BND - qualitativ unterschiedlichen Aufsichtsfunktionen faktisch dasselbe Gewicht. Im Übrigen hätte aber auch die Zuerkennung dieses Stufenwerts nicht zu einer Höherbewertung des Dienstpostens geführt. Die in diesem Fall erreichte Gesamtwertzahl von 768 Punkten hätte an der Zuordnung des Dienstpostens zur Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 15 BBesO nichts geändert. Die Spannbreite der Gesamtwertzahl für diese Wertigkeit reicht bis 780 Punkte.

- 46 dd) Die Umstände, die für die Dienstpostenbewertung vom 12. Juli 2013 maßgebend waren, haben sich im darauffolgenden Anspruchszeitraum nicht verändert.
- 47 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dollinger

Hampel

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird auf 25 742,16 € festgesetzt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG. Da die Anspruchsnorm des § 46 BBesG a.F. im Zeitpunkt des Klageeingangs bereits außer Kraft getreten war, richtet sich die Wertberechnung gemäß § 40 GKG nach den maßgeblichen Grundgehaltssätzen im letzten Monat vor ihrem Außerkrafttreten, dem Monat Dezember 2015. In diesem Monat betrug der Unterschiedsbetrag zwischen dem Grundgehalt der Besoldung der Besoldungsgruppe A 15 BBesO, Stufe 8, und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 BBesO, Stufe 8, 715,06 €. Daraus errechnet sich gemäß § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG der Gesamtbetrag von 25 742,16 €.

Domgörgen

Dr. Hartung

Hampel