

Abschrift



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 LC 63/18

VG: 6 K 245/15

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger und Berufungskläger –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen

– Beklagte und Berufungsbeklagte –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch Richter Dr. Maierhöfer, Richterin Stybel und Richter Sieweke sowie die ehrenamtliche Richterin Isensee und den ehrenamtlichen Richter Hartmann aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. November 2019 für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger möchte eine Verwendungszulage für die Wahrnehmung eines höherwertigen Dienstpostens erhalten.

Der geborene Kläger steht seit im Dienst der Beklagten. 2003 erfolgte seine Ernennung zum Polizeikommissar (Besoldungsgruppe A 9g). Der Kläger wurde durchgängig als Sachbearbeiter im Einsatzdienst der Wasserschutzpolizei eingesetzt. Mit Wirkung vom 15.09.2006 erhielt er den Dienstposten „WV 10-27 SB Polizeivollzugsdienst – “.

Ausgangspunkt für die Bewertung dieses Dienstpostens war ein 2000 gefasster Beschluss des Senats der Freien Hansestadt Bremen zur Neubewertung der Dienstposten der Polizei Bremen; dadurch sollte der Abschaffung des mittleren Dienstes bei der Polizei Bremen Rechnung getragen werden. Das schließlich umgesetzte Konzept zur Neubewertung der Dienstposten der Polizei Bremen sah vor, dass – mit Ausnahme der Eingangssämter – Sachbearbeiterdienstposten im Polizeivollzugsdienst mindestens sowohl nach der Besoldungsgruppe A 9 als auch A 10 bewertet werden (sogenannte gebündelte Bewertung). Begründet wurde die Bündelung damit, dass die vielfältigen Differenzierungen des bisherigen Bewertungsmodells vermieden, Beförderungschancen auf dem wahrgenommenen Dienstposten eröffnet und Fälle von „Stellenhopping“ abgebaut werden sollten. Die Bewertung der Dienstposten erfolgte anhand eines summarischen Bewertungssystems nach vier bzw. bei Dienstposten mit Führungsaufgaben nach fünf einheitlichen Kriterien. Allein nach der Besoldungsgruppe A 10 bewertete Dienstposten waren im Bewertungsschema nicht vorgesehen. Zuständig für die Bewertung war eine in der Direktion Finanzen/Personal der Polizei Bremen angesiedelte Arbeitsgruppe.

Die Ergebnisse der Dienstpostenbewertung wurden der staatlichen Deputation für Inneres und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss vorgelegt und von diesen Gremien gebilligt bzw. zur Kenntnis genommen. In einem ersten Schritt wurden die Neubewertungen im Bereich der Direktion Schutzpolizei am 16.03.2006 (Deputation für Inneres) und 05.05.2006 (Haushalts- und Finanzausschuss) vorgelegt. Die Bewertung des klägerischen Dienstpostens erfolgte am 04.07.2006. Dabei ordnete die Arbeitsgruppe den Dienstposten

sowohl der Besoldungsgruppe A 9 als auch A 10 zu. Die Bewertung beruhte auf vier Kriterien: Das Kriterium „Ausbildung/Wissen“ wurde dem unteren Bereich der Besoldungsgruppe A 11 und die weiteren Kriterien „Erfahrung“, „Denken/Informationsverarbeitung“ und „Handlungsspielraum/Verantwortung“ dem oberen Bereich der Besoldungsgruppen A 9/A 10 zugeordnet. Die gebündelte Dienstpostenbewertung wurde auf einem formalisierten Bewertungsbogen dokumentiert, der dem Kläger nicht bekanntgegeben wurde. Das Bewertungsergebnis findet sich darüber hinaus in dem der Deputation für Inneres am 19.04.2007 und dem Haushalts- und Finanzausschuss am 20.04.2007 vorgelegten Konzept zur Neubewertung der Dienstposten der Direktionen Bereitschaftspolizei, Wasserschutzpolizei sowie Zentrale Einsatzsteuerung. Danach sind 15 von 15 Sachbearbeiterfunktionen „ “ mit A 9/A 10 bewertet.

Mit Schreiben vom 20.07.2011 beantragte der Kläger die Zahlung einer Verwendungszulage in Höhe der Differenz des Grundgehalts zwischen der Besoldungsgruppe A 9 und A 10. Seit 2006 übe er einen nach der Besoldungsgruppe A 10 bewerteten Dienstposten aus. Er beanspruche daher die Verwendungszulage rückwirkend ab 16.04.2008.

Die Polizei Bremen lehnte den Antrag mit Bescheid vom 23.05.2012 ab. Zwar sei der Dienstposten des Klägers nach der Besoldungsgruppe A 10 bewertet, so dass der Kläger ein höherwertiges Amt wahrnehme. Allerdings seien die weiteren Voraussetzungen für eine Verwendungszulage, u.a. die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, nicht erfüllt. Hiergegen legte der Kläger am 12.06.2012 Widerspruch ein. Diesen wies der Senator für Inneres und Sport mit Widerspruchsbescheid vom 22.06.2012 zurück.

Nachdem die Aufgabe des Umweltschutzes dem Dienstposten des Klägers zusätzlich zugeordnet worden war, wurde der neu bezeichnete Dienstposten „WV 12-31 SB Polizeivollzugsdienst “ mit Wirkung vom 02.10.2012 neu bewertet und der Besoldungsgruppe A 11 zugeordnet. Zum 05.01.2016 erhielt der Dienstposten die Bezeichnung „WS 12-31 SB “.

Der Kläger hat bereits am 23.05.2012 Klage erhoben und vorgetragen, dass die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt seien. Das gelte insbesondere auch für die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen. Es bedürfe keiner Zuordnung des Dienstpostens zu einer konkreten Planstelle. Er habe Anspruch auf die volle Verwendungszulage, weil diese nach Auskunft des Senats der Freien Hansestadt Bremen in 25 anderen Fällen gezahlt worden sei.

Der Kläger hat erstinstanzlich beantragt.

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 23.05.2012 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 22.06.2012 zu verpflichten, an den Kläger rückwirkend ab dem 16.04.2008 bis zum 31.12.2017 eine Verwendungszulage nach § 46 BBesG in Höhe der monatlichen Differenz der Besoldungsgruppen A 9 und A 10 zu zahlen und die Beträge jeweils pro rata ab Rechtshängigkeit mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen;

hilfsweise,

1. festzustellen, dass der langjährige Einsatz des Klägers auf einem über seinem Statusamt angesiedelten Dienstposten rechtswidrig war und

2. seit Zuspruch des unter 1. genannten Hilfsantrags die Beklagte zu verurteilen, an ihn einen Betrag in Höhe des geltend gemachten Stellenzulagendifferenzbetrages nebst Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit im Wege eines Schadensersatzes wegen Fürsorgepflichtverletzung zu zahlen.

Die Beklagte hat erstinstanzlich beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat geltend gemacht, dass es sich bei dem vom Kläger wahrgenommenen Dienstposten WV 10-27 bzw. WV 12-31 bis 01.10.2012 um einen nach den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 gebündelten Dienstposten gehandelt habe; der Kläger habe somit kein höherwertiges Amt wahrgenommen. Die Dienstpostenbündelung sei nur in den Unterlagen erkennbar, die im Rahmen der Dienstpostenbewertung erstellt worden seien. In der Personaldatenbank, bei Ausschreibungen und bei Beurteilungen sei nur die Bewertung „A 10“ aufgeführt. Dies beruhe auf einer Forderung des Personalrats. Dass der klägerische Dienstposten zum 02.10.2012 neu bewertet und der Besoldungsgruppe A 11 zugeordnet worden sei, begründe ebenfalls keinen Anspruch auf Verwendungszulage. Ab diesem Zeitpunkt habe der Kläger zwar ein höherwertiges Amt wahrgenommen, jedoch scheitere der Anspruch daran, dass zwischen Statusamt und Dienstposten mehr als eine Besoldungsgruppe liege.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 16.01.2018 abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, für den Zeitraum vom 16.04.2008 bis 01.10.2012 scheitere ein Anspruch auf Verwendungszulage daran, dass der Kläger keinen höherwertigen Dienstposten wahrgenommen habe. Daran fehle es, wenn der übertragene Dienstposten aufgrund einer gebündelten Bewertung mehreren Besoldungsgruppen zugeordnet sei und der Beamte eines der von der Bündelung betroffenen Statusämter innehabe. Der Kläger verfüge über ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 9g. Den ihm seit 2006 zugewiesenen Dienstposten habe die Beklagte im Rahmen einer Dienstpostenbewertung mit der Wertigkeit A 9/A 10 gebündelt. Diese Bewertung bedürfe als innerorganisatorischer Akt keiner Bekanntmachung, um wirksam zu werden. Der Wirksamkeit stehe auch nicht entgegen, dass die Wertigkeit des Dienstpostens in Beurteilungen und in der Personaldaten-

bank mit A 10 angegeben worden sei; die unrichtigen Angaben hätten keinen Regelungscharakter. Die vorgenommene Dienstpostenbündelung sei nicht zu beanstanden. Der dafür notwendige sachliche Grund liege darin, dass die Polizei Bremen eine Massenverwaltung sei. Die Bündelung diene dem Ziel, häufige Dienstpostenwechsel und die damit verbundenen organisatorischen Belastungen zu vermeiden. Nicht beabsichtigt sei gewesen, damit Beamten im Statusamt A 9 einen Anspruch auf Verwendungszulage zu verwehren. Im Zeitraum 02.10.2012 bis 31.12.2017 habe der Kläger nach der Neubewertung seines Dienstpostens zwar einen höherwertigen Dienstposten wahrgenommen. Allerdings habe er nicht die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, um in ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 11 befördert zu werden. Der Gesetzgeber habe den Anspruch auf Verwendungszulage ausdrücklich an die Beförderungsreife geknüpft. Das gelte auch, wenn der Dienstherr Beamte systematisch höherwertig einsetze. Die Hilfsanträge seien unzulässig bzw. aus prozessualen Gründen nicht entscheidungsfähig.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist dem Kläger in berichtigter Fassung am 21.02.2018 zugestellt worden. Der Kläger hat die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung am 28.02.2018 eingelegt. Er trägt hinsichtlich des Zeitraums vom 16.04.2008 bis 01.10.2012 vor, die Dienstpostenbewertung der Beklagten sei rechtsmissbräuchlich. Das Bewertungskonzept der Beklagten habe vorgesehen, dass bei der Polizei Bremen eine weitgehende Bündelung der Dienstposten im Bereich der Besoldungsgruppen A 9/A 10 und ein vollständiger Verzicht auf allein nach der Besoldungsgruppe A 10 bewertete Dienstposten erfolge. Dadurch würden Polizeibeamte mit dem Statusamt A 9 benachteiligt, weil diese damit in keinem Fall die Anspruchsvoraussetzungen für eine Verwendungszulage erfüllen könnten. Um diese Benachteiligung zu vermeiden, müsse eine fiktive Dienstpostenbewertung nach der Besoldungsgruppe A 10 zugrunde gelegt werden. Für den Zeitraum ab der Bewertung des Dienstpostens nach der Besoldungsgruppe A 11 (02.10.2012 bis 31.12.2017) sei die Anspruchsgrundlage des § 46 BBesG a. F. dahingehend analog anzuwenden, dass auf das Tatbestandsmerkmal der Beförderungsreife verzichtet werde.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 16.01.2018 aufzuheben und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 23.05.2012 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 22.06.2012 zu verpflichten, an den Kläger rückwirkend ab dem 16.04.2008 bis zum 31.12.2017 eine Verwendungszulage nach § 46 BBesG in Höhe der monatlichen Differenz der Besoldungsgruppen A 9 und A 10 zu zahlen und die Beträge jeweils pro rata ab Rechtshängigkeit mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie trägt ergänzend vor, der Personalrat der Polizei Bremen sei 2008 an den damaligen Polizeipräsidenten herangetreten und habe um eine optisch ansprechendere Darstellung der Wertigkeit der Dienstposten gebeten. Nach einer Weisung des Polizeipräsidenten sei bei gebündelten Dienstposten in der Datenbank EPOS die Bezeichnung „A9“ durch einen Punkt („.“) ersetzt worden. An der erfolgten Dienstpostenbündelung ändere das nichts.

Wegen des übrigen Vorbringens der Beteiligten und der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten, die von der Beklagten vorgelegten Unterlagen zur Neubewertung der Dienstposten der Polizei Bremen und die Personalakte des Klägers verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der Kläger hat keinen Anspruch auf eine Verwendungszulage.

I. Im Zeitraum vom 16.04.2008 bis zum 01.10.2012 besteht kein Anspruch auf Verwendungszulage, weil der Kläger nicht die Aufgaben eines höherwertigen Amtes wahrgenommen hat.

Nach dem in diesem Zeitraum geltenden § 1 Abs. 2 des Bremischen Besoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.04.1999 (nachfolgend BremBesG a.F.) gelten die am 31.08.2006 geltenden bundesrechtlichen Besoldungsvorschriften fort, soweit sich aus dem Bremischen Besoldungsgesetz nichts Abweichendes ergibt. Diese Regelung hat bewirkt, dass § 46 Abs. 1 Satz 1 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung vom 31.08.2006 (nachfolgend BBesG a. F.) weiterhin auf die Bremischen Beamtinnen und Beamten Anwendung gefunden hat. Danach erhält ein Beamter eine Verwendungszulage, wenn ihm die Aufgaben eines höherwertigen Amtes vorübergehend vertretungsweise übertragen werden, er achtzehn Monate diese Aufgaben ununterbrochen wahrgenommen hat sowie die haushaltsrechtlichen und laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung dieses Amtes vorliegen.

Eine vorübergehend vertretungsweise Übertragung der Aufgaben eines höherwertigen Amtes liegt vor, wenn der Beamte einen ihm übertragenen, einem höheren Statusamt zugeordneten Dienstposten wahrnehmen soll, bis dieser einem Beamten mit einem funktionsgerechten höheren Statusamt übertragen wird. Bei einer sogenannten Dienstpostenbündelung wird ein Dienstposten mehreren Statusämtern zugeordnet. In einem solchen

Fall wird kein höherwertiges Amt wahrgenommen, wenn der Beamte ein Statusamt der niedrigeren, von der Bündelung betroffenen Besoldungsgruppe innehat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13, juris Rn. 48; BVerwG, Beschluss vom 23.06.2005 – 2 B 106/04, juris Rn. 7; Urteil vom 25.01.2007 – 2 A 2/06, juris Rn. 12).

Daran gemessen hat der Kläger kein höherwertiges Amt wahrgenommen. Er verfügt seit 2003 über ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 9g. Der von ihm wahrgenommene Dienstposten WV 10-27 bzw. WV 12-31 ist nach den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 gebündelt bewertet worden. Diese Bewertung ist rechtmäßig (1.) und später nicht in eine Bewertung allein nach Besoldungsgruppe A 10 geändert worden (2.).

1. Die Rechtmäßigkeit der von der Beklagten vorgenommenen Dienstpostenbewertung unterliegt der gerichtlichen Überprüfung, wenn es wie vorliegend für die Frage der Zulagenberechtigung auf ihre Richtigkeit ankommt (vgl. BVerwG, Urteil vom 01.08.2019 – 2 A 3/18, juris Rn. 21 ff.; Urteil vom 20.10.2016 – 2 A 2/14, juris Rn. 26).

a) Fehlt es – wie vorliegend – an konkreten gesetzlichen Vorgaben zur Dienstpostenbewertung, folgt die Befugnis zur Dienstpostenbewertung aus dem Organisationsrecht der Verwaltung; sie bedarf keiner gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.10.1970 – VI C 48.68, juris Rn. 68; Schwegmann/Summer, BesR, Loseblatt, Stand: Juli 2019, § 18 BBesG Rn. 23). Die Dienstpostenbewertung ist keine Regelung mit Außenwirkung und deshalb kein Verwaltungsakt (BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 2 A 2/14, juris Rn. 12).

Hat der Gesetzgeber auf spezielle Vorgaben zur Dienstpostenbewertung verzichtet, ist der – zum Zeitpunkt der vorliegenden Dienstpostenbewertung in § 1 Abs. 2 BremBesG a.F. i. V. m. § 18 BBesG a. F. normierte – allgemeine Grundsatz der sachgerechten Bewertung zu beachten. Danach sind die Anforderungen des Dienstpostens zu bestimmen und mit anderen Dienstposten zu vergleichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 01.08.2019 – 2 A 3/18, juris Rn. 22). Bei der auf dieser Grundlage zu erfolgenden Bewertung des Dienstpostens steht dem Dienstherrn ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Dieser ist erst überschritten, wenn sich die Bewertung des Dienstpostens als Missbrauch der organisatorischen Gestaltungsfreiheit und damit als Manipulation zum Nachteil des Beamten darstellt (BVerwG, Urteil vom 01.08.2019 – 2 A 3/18, juris Rn. 22; Urteil vom 28.11.1991 – 2 C 7/89, juris Rn. 20; OVG Bremen, Beschluss vom 08.05.2013 – 2 B 214/12, juris Rn. 43); gleiches gilt bei anderer Willkür (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 2 A 2/14, juris Rn. 15).

Wird mit der Dienstpostenbewertung eine Dienstpostenbündelung vorgenommen, sind darüber hinaus zusätzliche rechtliche Anforderungen zu beachten. Die Dienstpostenbündelung bedarf eines sachlichen Grundes (BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13, juris Rn. 54; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30.06.2011 – 2 C 19/10, juris Rn. 29). Ein solcher kann angenommen werden, wenn der von der Dienstpostenbündelung betroffene Bereich Teil der "Massenverwaltung" ist, bei der Dienstposten in der Regel mit ständig wechselnden Aufgaben einhergehen (BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13, juris Rn. 54). Demzufolge muss sich der sachliche Grund nicht zwingend aus dem jeweiligen konkreten Dienstposten ergeben; es ist ausreichend, wenn sich die Bündelung aus der Struktur des Verwaltungsbereichs rechtfertigen lässt, dem der Dienstposten zugeordnet ist. Unzulässig ist in aller Regel eine laufbahngruppenübergreifende Bündelung (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 54). Des Weiteren muss bei einer Dienstpostenbündelung die Möglichkeit einer angemessenen Leistungsbewertung gewährleistet bleiben. Davon ist grundsätzlich auszugehen, wenn in die Bündelung höchstens drei Ämter derselben Laufbahngruppe einbezogen würden; eine darüberhinausgehende Bündelung kann nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt werden (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 54).

b) Daran gemessen ist die erfolgte gebündelte Bewertung des Dienstpostens des Klägers nach den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 nicht zu beanstanden.

aa) Die Bewertung des Dienstpostens ist am 04.07.2006 und damit auf Grundlage von § 1 Abs. 2 BremBesG a.F. i. V. m. § 18 BBesG a. F. erfolgt. Danach sind die Funktionen der Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Eine Möglichkeit zur Vornahme einer Dienstpostenbündelung hat § 18 BBesG a. F. nicht vorgesehen. Nichtsdestotrotz durfte die Beklagte sie vornehmen. Der vom Bundesverwaltungsgericht formulierte Rechtssatz, dass eine Dienstpostenbewertung keiner gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf, ist auch im Zusammenhang mit den rechtlichen Anforderungen an eine Dienstpostenbündelung nicht in Frage gestellt worden. Dass der Bremische Gesetzgeber mit § 19 BremBesG nunmehr eine Regelung geschaffen hat, in der die Befugnis zur Dienstpostenbündelung vorgesehen ist, diene allein der Klarstellung der rechtlichen Anforderungen.

Keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Dienstpostenbewertung hat der Umstand, dass die Dienstpostenbewertung dem Kläger nicht bekanntgegeben worden ist. Da es sich nicht um einen Verwaltungsakt handelt, ist § 43 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG nicht unmittelbar anwendbar. Auch liegen die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung dieser Vorschrift nicht vor. Es fehlt an einer planwidrigen Regelungslücke, weil kein unmittelbarer Rechts-

verlust droht. Zwar hat die Dienstpostenbewertung Auswirkungen auf Rechte des Beamten, insbesondere bei Beurteilungen und der streitgegenständlichen Verwendungszulage. Trotzdem fehlt regelmäßig das Rechtsschutzinteresse für eine Klage gegen eine Dienstpostenbewertung (BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 2 A 2/14, juris Rn. 23 m.w.N.); der Beamte kann die ihn belastenden Folgewirkungen der Bewertung unmittelbar angreifen und dabei die Dienstpostenbewertung inzident überprüfen lassen (vgl. im Hinblick auf einen Anspruch auf Verwendungszulage: BVerwG, Urteil vom 01.08.2019 – 2 A 3/18).

bb) Entgegen der Ansicht des Klägers ist nicht von einer missbräuchlichen Ausübung der Befugnis zur Dienstpostenbewertung auszugehen. Die vorliegend vorgenommene Dienstpostenbündelung hat auf einem umfassenden Bewertungskonzept beruht. Danach soll auf ausschließlich nach A 10 bewertete Dienstposten bei der Polizei Bremen verzichtet werden. Polizeibeamten mit einem Statusamt A 9 können deshalb als höherwertige Dienstposten nur noch nach Besoldungsgruppe A 11 oder höher bewertete Dienstposten übertragen werden. Zwar weist der Kläger zutreffend darauf hin, dass damit für diese Polizeibeamten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 46 BBesG a. F. kein Anspruch auf Verwendungszulage entstehen kann; in einem solchen Fall scheidet ein Anspruch auf Verwendungszulage an der fehlenden Beförderungsfähigkeit und damit an den laufbahnrechtlichen Voraussetzungen (vgl. dazu ausführlich unter II.). Allerdings sind diese Wirkungen der flächendeckenden Dienstpostenbündelung allein nicht ausreichend, um von einem Rechtsmissbrauch ausgehen zu können. Ein Missbrauch bezeichnet den Gebrauch von etwas für einen Zweck, für den es ursprünglich nicht genutzt werden sollte. Für die Annahme eines Rechtsmissbrauchs muss die Befugnis zur Dienstpostenbewertung deshalb gezielt eingesetzt werden, um Beamte von einer Verwendungszulage auszuschließen. Allein der Umstand, dass der Ausschluss zwingende Folge einer mit einer anderen Zielsetzung verfolgten Maßnahme ist, genügt nicht.

Diese Voraussetzungen für einen Rechtsmissbrauch sind nicht erfüllt. In den Unterlagen zum Verfahren der Dienstpostenbewertung und insbesondere bei den Ausführungen zur Dienstpostenbündelung werden Ansprüche auf Verwendungszulage nicht thematisiert. Zudem hat aus Sicht der Beklagten zum Zeitpunkt der Dienstpostenbewertung in 2006 keine Veranlassung bestanden, Maßnahmen hinsichtlich Ansprüchen auf Verwendungszulage zu ergreifen. Erst 2011 sind im größeren Umfang Ansprüche auf Verwendungszulage durch Polizistinnen und Polizisten geltend gemacht worden. Zudem sind diese Anträge aus Sicht der Beklagten selbst bei Übertragung eines höherwertigen Dienstpostens unbegründet gewesen. Die Beklagte hatte die Ansicht vertreten, dass ohne feste Zuordnung zwischen Planstelle und Dienstposten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nach

§ 46 BBesG a. F. nicht erfüllt sind. Dass auch im Falle einer solchen, bei der Polizei Bremen praktizierten „Topfwirtschaft“ ein Anspruch auf Verwendungszulage bestehen kann, hat das Bundesverwaltungsgericht erst 2014 entschieden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.09.2014 – 2 C 16/13).

cc) Zuletzt hat die Beklagte die Anforderungen an eine Dienstpostenbündelung beachtet. Sie hat weder eine laufbahngruppenübergreifende noch eine mehr als drei Ämter derselben Laufbahngruppe umfassende Bündelung vorgenommen. Auch besteht ein sachlicher Grund für die Dienstpostenbündelung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann ein sachlicher Grund angenommen werden, wenn der von der Dienstpostenbündelung betroffene Bereich Teil der sogenannten „Massenverwaltung“ ist, bei der Dienstposten in der Regel mit ständig wechselnden Aufgaben einhergehen. Dies ist beim Polizeivollzugsdienst der Fall (vgl. SächsOVG, Urteil vom 24.04.2018 – 2 A 170/17, juris Rn. 18 f.; Schwegmann/Summer, BesR, Loseblatt, Stand: Juli 2019, § 18 BBesG Rn. 32). Die Polizei Bremen umfasst über 2000 Planstellen für Beamte, die zu ca. drei Vierteln den Besoldungsgruppen A 9 und A 10 zugeordnet sind. Die von diesen Stelleninhabern wahrzunehmenden Aufgaben differieren aufgrund einer Vielzahl unterschiedlicher Vorfälle regelmäßig erheblich in Art und Schwierigkeit (vgl. Rittig, DÖV 2016, 330 [337]). Bereits aus diesem Grund ist die vorgenommene Dienstpostenbündelung gerechtfertigt.

Darüber hinaus ergibt sich ein sachlicher Grund auch aus den von der Beklagten mit der Dienstpostenbündelung ausdrücklich verfolgten Zielsetzungen. Durch die Bündelung soll die Beförderung auf dem wahrgenommenen Dienstposten ermöglicht und somit Dienstpostenwechsel infolge von Beförderungen vermieden werden. Inhaltliche Spezialisierungen, die Sachbearbeiter durch ihre langjährige Tätigkeit in Spezialbereichen erworben haben, sind für eine wirksame Aufgabenerfüllung der Polizei von hoher Bedeutung (OVG R-P, Beschluss vom 18.07.2012 – 2 B 10606/12, BeckRS 2014, 4665; vgl. auch Rittig, DÖV 2016, 330 [337]; Böhm, ZBR 2016, 145 [149]). Es ist daher ein berechtigtes Interesse, zur Effektivität und Effizienz der Polizeiarbeit Personalwechsel auf der Ebene der Sachbearbeiter zu vermeiden. Dem dient die von der Beklagten mit der Dienstpostenbündelung vorgenommene Ausgestaltung des Beförderungssystems, wonach eine Beförderung von Inhabern gebündelter Dienstposten in ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 10 ohne Dienstpostenwechsel erfolgen kann.

2. Eine spätere Neubewertung des Dienstpostens des Klägers als ausschließlich der Besoldungsgruppe A 10 zugeordneter Dienstposten hat nicht stattgefunden. Eine solche Neubewertung ergibt sich nicht daraus, dass die Polizei Bremen flächendeckend und damit auch bezogen auf den klägerischen Dienstposten die Dienstpostenbündelung unkenntlich gemacht hat, indem sie in der Personaldatenbank die gebündelten Dienstposten ausschließlich mit „A 10“ bezeichnet hat. Nach dem Vorbringen der Beklagten sollte damit dem Wunsch des Personalrats der Polizei entsprochen werden, die Wertigkeit der Dienstposten ansprechender darzustellen. Dass die Beklagte durch die Unkenntlichmachung der Dienstpostenbündelung das Ziel verfolgt hat, die Dienstpostenbündelung aufzuheben und damit die Bewertung der Dienstposten zu ändern, ergibt sich daraus nicht. Dies ist auch weder vom Kläger behauptet worden noch aus anderen Umständen ersichtlich. Auch aus der Bezeichnung des klägerischen Dienstpostens mit der Wertigkeit „A 10“ im angegriffenen Bescheid, in Beurteilungen und anderen Schriftstücken kann ein solcher Regelungswille nicht geschlossen werden. Vielmehr liegt es nahe, dass, wenn die Besoldungsgruppe einmal falsch in die Personaldatenbank eingegeben worden ist, sich dieser Fehler in einer Vielzahl von Schriftstücken fortsetzt (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 17.10.2018 – 2 LB 228/17, juris Rn. 59).

Ob trotz fehlenden Willens der Beklagten, die Dienstpostenbewertung zu ändern, eine ändernde Regelung anzunehmen ist, wenn aus Sicht der Beamtinnen und Beamten ein solcher Wille vorgelegen hat, kann offenbleiben. Bezogen auf Verwaltungsakte ist nicht der innere, sondern der erklärte Wille der Behörde, wie ihn bei objektiver Würdigung der Empfänger verstehen konnte, maßgebend (BVerwG, Urteil vom 12.01.1973 – VII C 3.71, juris Rn. 16). Selbst wenn dieser Maßstab auch für Dienstpostenbewertungen gelten würde, hätten die Angaben der Beklagten zur Wertigkeit des klägerischen Dienstpostens in der Personaldatenbank und in Beurteilungen keinen regelnden Charakter. Mit Beschluss des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 06.09.2005 ist ein Verfahren zur Änderung der Bewertung von Dienstposten festgelegt worden. Danach sind alle Neubewertungen von Dienstposten anhand von Bewertungsanträgen der Dienststellen von den entscheidungsbefugten senatorischen und ihnen gleichgestellten Dienststellen zu prüfen. Die von der zuständigen Dienststelle getroffene Bewertungsentscheidung wird im Beschluss des Senats als „verbindlich“ bezeichnet. Diese Bewertungsentscheidung erfolgt nicht durch eine Änderung der Eintragung in der Personaldatenbank. Die Datenbank dient als Informationsgrundlage für Personalsteuerung und -entscheidungen. Auch wenn im Beschluss des Senats nicht geregelt ist, in welcher äußeren Form die Bewertungsentscheidung getroffen wird, schließt diese Funktion aus, dass eine Änderung der Eintragungen in der Personaldatenbank als Regelung verstanden werden kann. Eine Änderung der Eintragung dient allein der Dokumentation einer zuvor getroffenen Bewertungsentscheidung. Demzufolge

besitzt weder eine richtige noch eine – wie vorliegend – falsche Eintragung eine Regelungswirkung (so im Ergebnis auch OVG Bremen, Urteil vom 17.10.2018 – 2 LB 228/17, juris Rn. 59).

Bezüglich der Angaben zur Wertigkeit des Dienstpostens im angegriffenen Bescheid scheidet ein Verständnis als regelnde Änderung der Dienstpostenbewertung ebenfalls aus, weil nicht dies, sondern der beantragte Anspruch auf Verwendungszulage Regelungsgegenstand des Bescheids gewesen ist (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 17.10.2018 – 2 LB 228/17, juris Rn. 59). Hinsichtlich der Angabe zur Wertigkeit in den Beurteilungen folgt die fehlende Regelungswirkung bezogen auf die Wertigkeit daraus, dass Beurteilungen im Allgemeinen keine Regelungswirkung besitzen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 04.06.2014 – 2 B 108/13, juris Rn. 11 m.w.N.). Außerdem hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen durch den Beschluss vom 06.09.2005 ein eigenständiges Verfahren zur Änderung von Dienstpostenbewertungen festgelegt. Bezeichnungen der Wertigkeit von Dienstposten außerhalb eines solchen Verfahrens können daher grundsätzlich nicht als verbindliche Änderungen der Wertigkeit verstanden werden (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 17.10.2018 – 2 LB 228/17, juris Rn. 60).

II. Im Zeitraum vom 02.10.2012 bis 31.12.2016 hat ebenfalls kein Anspruch auf Verwendungszulage bestanden. Zwar hat der Kläger in diesem Zeitraum unstreitig ein höherwertiges Amt wahrgenommen. Jedoch scheitert der Anspruch an der fehlenden Beförderungsmatrimonialität des Klägers.

1. Für einen Anspruch auf Verwendungszulage nach § 1 BremBesG a.F. i. V. m. § 46 BBesG a. F. dürfen der Beförderung des Beamten in das höherwertige Amt keine laufbahnrechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Maßgeblich sind allein die Bestimmungen des Laufbahnrechts (BVerwG, Urteil vom 28.04.2011 – 2 C 30/09, juris Rn. 22). Die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen müssen nicht für irgendein höherwertiges Statusamt, sondern für das dem wahrgenommenen Dienstposten entsprechende Statusamt erfüllt sein (BVerwG, Urteil vom 28.04.2011 – 2 C 30/09, juris Rn. 23; Urteil vom 13.12.2018 – 2 C 52/17, juris Rn. 12). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anders als zum Zeitpunkt der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung inzwischen zudem geklärt, dass die Erfüllung der laufbahnrechtlichen Voraussetzungen auch dann nicht entbehrlich ist, wenn der Dienstherr in großem Umfang die Aufgaben höherwertiger Ämter nicht beförderungsmatrimonialen Beamten überträgt, um bereitgestellte Haushaltsmittel einzusparen (BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 2 C 52/17, juris Rn. 24; Beschluss vom 15.04.2019 – 2 B 51/18, juris Rn. 7).

Neue Aspekte, die in den bisherigen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht berücksichtigt worden sind und Anlass zu einer anderen rechtlichen Bewertung geben könnten, hat das vorliegende Verfahren nicht ergeben. Die vom Kläger vertretene „analoge Anwendung“ des § 46 BBesG a. F. in Fällen, in denen Beamte die Beförderungsreife (noch) nicht besitzen, ist – wie das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen hat – nicht möglich. Die Besoldung der Beamten wird durch Gesetz geregelt (§ 1 BremBesG a. F. i.V.m. § 2 BBesG a. F.). Dies schließt eine analoge Anwendung von Besoldungsvorschriften grundsätzlich aus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.09.1994 – 2 B 51/94, juris Rn. 3); sie kommt nur in Betracht, wenn der erkennbare Wille des Gesetzgebers in den gesetzlichen Vorschriften nur unvollkommen Ausdruck gefunden hat (BVerwG, Urteil vom 27.03.2014 – 2 C 2/13, juris Rn. 23). Ein solcher Ausnahmefall ist unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes von § 46 BBesG a. F. zu verneinen. Durch die Vorschrift soll nicht allen, sondern nur beförderungsreifen Beamten ein Anreiz geboten werden, höherwertige Dienstposten vertretungsweise zu übernehmen; nur beförderungsreifen Beamten soll die Wahrnehmung eines Amtes mit höheren Anforderungen honoriert werden und der Verwaltungsträger soll davon abgehalten werden, freie Stellen auf Dauer aus fiskalischen Gründen abweichend von der Ämterordnung des Besoldungsrechts mit beförderungsreifen Beamten zu besetzen, ohne diese zu befördern (BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 2 C 52/17, juris Rn. 26).

2. Daran gemessen hat der Kläger die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. Der Kläger verfügt seit 2003 über ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 9g. Mit Beschluss vom 02.10.2012 wurde der von ihm wahrgenommene Dienstposten „WV 12-31 SB Polizeivollzugsdienst“ wegen der zusätzlich zugewiesenen Aufgabe des Umweltschutzes neu bewertet; dabei ist die Dienstpostenbündelung aufgehoben und der Dienstposten ausschließlich der Besoldungsgruppe A 11 zugeordnet worden. An der Rechtmäßigkeit der Neubewertung bestehen unter Berücksichtigung des weiten Entscheidungsspielraums der Beklagten keine Zweifel.

Für einen Anspruch auf Verwendungszulage hätte deshalb die Möglichkeit bestehen müssen, den Kläger in ein Statusamt der Besoldungsgruppe A 11 zu befördern. Das ist vorliegend nicht der Fall gewesen. Ämter, die regelmäßig zu durchlaufen sind, dürfen nach § 20 Abs. 2 Satz 2 BremBG nicht übersprungen werden. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BremLVO sind regelmäßig alle Ämter einer Laufbahn zu durchlaufen, die in der Besoldungsordnung A aufgeführt sind. Eine Beförderung ist daher nur in ein Statusamt der Besoldungsgruppe möglich, die um eins höher ist als die Besoldungsgruppe des bisherigen Statusamts. Zwar kann der Landesbeamtenausschuss nach § 20 Abs. 3 BremBG davon Ausnahmen zulassen; das ist bezogen auf den Kläger aber nicht geschehen.

III. Zuletzt hat dem Kläger auch im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 keine Verwendungszulage zugestanden. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts in der Freien Hansestadt Bremen zum 01.01.2017 ist § 1 Abs. 2 BremBesG a. F. entfallen. Im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 haben sich Ansprüche auf Verwendungszulage deshalb nach der – inzwischen aufgehobenen – Übergangsvorschrift des § 79 BremBesG gerichtet. Danach setzt ein Anspruch voraus, dass der Beamte für den Zeitraum vor dem 01.01.2017 einen Zulagenanspruch nach § 46 BBesG a. F. gehabt hat und die Anspruchsvoraussetzungen weiterhin gegeben sind. Diese Voraussetzungen sind vorliegend schon deshalb nicht erfüllt, weil der Kläger vor dem 01.01.2017 keinen Anspruch auf Verwendungszulage gehabt hat.

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO, § 127 BRRG liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Dr. Maierhöfer

gez. Stybel

gez. Sieweke