

Az.: 2 A 497/13
11 K 1268/12

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Landesamt für Steuern und Finanzen
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Beklagter -
- Antragsgegner -

wegen

Anordnung von Dienstreisen
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Grünberg, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Henke und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt

am 11. Juli 2016

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 27. Mai 2013 - 11 K 1268/12 - wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 162,30 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der zulässige Antrag hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 und 5 VwGO) liegen nicht vor.
- 2 1. Die Klägerin ist beim Finanzamt D..... als Betriebsprüferin (BesGr A 11) eingesetzt; die Dienststelle befindet sich in D.....,str. 1. Die Klägerin wohnt in B....., Ortsteil B..... Sie wendet sich mit ihrer Klage dagegen, dass als Ausgangs- und Endpunkt verschiedener von ihr zwischen dem 1. Juli und dem 2. November 2011 anlässlich von Betriebsprüfungen in D..... durchgeführter eintägiger Dienstreisen jeweils nicht die Wohnung, sondern die Dienststätte angeordnet wurde. Ihre Widersprüche wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 15. August 2012 sowie mit Widerspruchsbescheiden vom 3. September 2012 zurück.
- 3 Das Verwaltungsgericht hat ihre Klage mit Urteil vom 27. Mai 2013 - 11 K 1268/12 - mit Ausnahme des für erledigt erklärten Teils des Rechtsstreits abgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt, die Klage sei unzulässig, da der Klägerin das Rechtsschutzinteresse fehle. Die Klage sei allenfalls als allgemeine Leistungsklage statthaft; eine Verpflichtungsklage scheide aus, da die Genehmigung einer Dienstreise kein Verwaltungsakt, sondern ein innerbehördlicher Vorrang im Rahmen der Weisungsbefugnis des Dienstherrn sei. Die Dienstreise betreffe den Bediensteten regelmäßig allein in seiner Eigenschaft als Beamter, so dass die Anordnung keine

Außenwirkung entfalte. Die Genehmigungen der genannten Dienstreisen hätten auch den Anspruch der Klägerin auf Reisekostenvergütung im Hinblick auf deren Höhe nicht berühren können. Unabhängig von dem angeordneten Ort des Beginns und Endes der Dienstreise stelle das Reisekostenrecht auf die dienstlich veranlassten Mehraufwendungen ab. Hiervon seien Kosten der allgemeinen Lebensführung, wie die der Klägerin ohne die Dienstreise entstandenen Kosten der arbeitstäglichen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle, nicht umfasst. Selbst bei Bejahung der Zulässigkeit der Klage habe diese in der Sache keinen Erfolg, da die der Klägerin erteilten Dienstreisegenehmigungen rechtlich nicht zu beanstanden seien und sie keinen Anspruch auf Neubescheidung habe. Die Genehmigung bzw. Anordnung von Dienstreisen liege im Rahmen der weiten Weisungsbefugnis des Dienstherrn; dessen Ermessen sei im Wesentlichen allein dadurch eingeschränkt, dass die Dienstreise aus dienstlichen Gründen notwendig sein müsse; hierbei seien insbesondere die Kosten in den Blick zu nehmen. Es sei nicht ermessensfehlerhaft, Dienstreisen, die innerhalb des Dienstortes an Tagen stattfinden, an denen der Beamte ansonsten die Dienststätte hätte aufsuchen müssen, an der Dienststätte beginnen und enden zu lassen. Die Rechte des Beamten würden hierdurch nicht unerträglich beeinträchtigt. Die Regelung des § 2 Abs. 3 SächsRKG - grundsätzlicher Ausgangs- und Endpunkt Wohnung - stehe nicht entgegen, da sie im systematischen Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsRKG die Vielzahl von Dienstreisen in fernere Regionen in den Blick nehme. Der Zweck des Ermessens zielen primär auf die effektive und kostengünstige Erledigung des Dienstgeschäfts, nicht aber auf die persönlichen Belange der Klägerin.

- 4 Die Klägerin macht zum einen die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache geltend (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Es sei für eine Vielzahl von Beamten von Belang, inwieweit im Rahmen der Anwendung von § 2 Abs. 3 SächsRKG der Grundsatz bestehe, dass die Dienstreise stets mit der Abreise von und mit der Ankunft an der Wohnung ende, also hier tatbestandlich für eine Anordnung von Dienstreisen bereits eine verbindliche gesetzgeberische Regelung im Sinne einer Grundsatzregelung vorliege. Es sei grundsätzlich zu klären, inwieweit Dienstreisen gemäß § 2 Abs. 3 SächsRKG unter Beachtung des allgemeinen haushaltsrechtlichen Sparsamkeitsgrundsatzes in Abweichung vom klaren Wortlaut von § 2 Abs. 3 SächsRKG ohne weitere Begründung als Dienstreise beginnend und endend an der Dienststätte angeordnet werden könnten, obwohl an den maßgeblichen Tagen die

Klägerin an der Dienststätte keine Dienstgänge oder sonstigen Tätigkeiten zu verrichten gehabt habe. Zum anderen macht die Klägerin einen Verfahrensmangel wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Soweit das Verwaltungsgericht die Klage wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses als unzulässig abgewiesen habe, handele es sich um eine klare Überraschungsentscheidung. Zu dieser Frage sei zu keinem Zeitpunkt ein gerichtlicher Hinweis erfolgt; die Klägerin habe hiermit auch nicht rechnen müssen, da es im gesamten erstinstanzlichen Verfahren ausführlich um Fragen der Begründetheit des Anspruchs gegangen sei. Ohne den Gehörsverstoß hätte die Klägerin ihr Rechtsschutzinteresse begründen und weitergehend zur Zulässigkeit der Klage ausführen können. Eine Rechtsverletzung liege vor, da sich die beanstandete Anweisung von Dienstreisen von und zur Dienststelle direkt auf die von der Klägerin zu tragenden nicht erstatteten Kosten der Reise zur Dienststelle auswirke.

- 5 2. Die Berufung ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen.
- 6 Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache, wenn mit ihr eine bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich in dem erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts gerichtlicher Klärung bedarf (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 194). Die Darlegung dieser Voraussetzungen (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) erfordert die Bezeichnung einer konkreten Frage sowie Vortrag zu deren Entscheidungserheblichkeit und einer über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 194; st. Rspr.).
- 7 Die von der Klägerin aufgeworfene Rechtsfrage, inwieweit Dienstreisen gemäß § 2 Abs. 3 SächsRKG unter Beachtung des allgemeinen haushaltsrechtlichen Sparsamkeitsgrundsatzes in Abweichung vom klaren Wortlaut von § 2 Abs. 3 SächsRKG ohne weitere Begründung als Dienstreise beginnend und endend an der Dienststätte angeordnet werden könnten, obwohl an den maßgeblichen Tagen die

Klägerin an der Dienststätte keine Dienstgänge oder sonstigen Tätigkeiten zu verrichten gehabt habe, bedarf keiner gerichtlichen Klärung, da sie bereits im Rahmen des rechtlich Möglichen geklärt ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 21. Juni 1989 - 6 C 4.87 -, juris zur Regelung § 7 LRKG BW, die mit § 2 Abs. 3 SächsRKG inhaltsgleich ist, wie folgt ausgeführt (Rn. 19 f.):

„Dem Berufungsgericht ist darin beizupflichten, daß der Kläger seine Wohnung als Ausgangs- und Endpunkt der Dienstreisen bestimmen durfte. Dem Landesreisekostengesetz läßt sich hierzu unmittelbar keine Regelung entnehmen. Insbesondere ist auch nicht durch § 7 LRKG (*= § 7 BRKG) festgelegt, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Dienstreise an der Wohnung oder an der Dienststelle zu beginnen und zu beenden ist; die Vorschrift stellt vielmehr Wohnung und Dienststelle insoweit gleich und bemißt lediglich die Dauer der Dienstreise danach, wann der Beamte von einem dieser Punkte aus abgereist ist und wann er an einen dieser Punkte zurückgekehrt ist. Wo die Dienstreise nach reisekostenrechtlichen Gesichtspunkten anzutreten und zu beenden ist, läßt sich somit nur nach den konkreten Umständen des einzelnen Falles beurteilen und entzieht sich damit einer generellen Regelung. Soweit der Beamte hierzu von seinem Vorgesetzten weder im konkreten Fall noch allgemein eine Weisung erhalten hat und deswegen genötigt ist, den Ausgangs- und Endpunkt der Dienstreise selbst zu bestimmen, hat er allerdings nicht die freie Wahl, ob er die Dienstreise von seiner Wohnung oder von der Dienststelle aus antritt und wo er sie beendet. Er hat bei dieser Entscheidung vielmehr in erster Linie die Belange und Erfordernisse des Dienstes zu beachten, insbesondere das Gebot, die mit der Dienstreise verbundene Unterbrechung der üblichen dienstlichen Tätigkeit so gering wie möglich zu halten. Eine Dienstreise, die nach Beginn der täglichen Dienstzeit anzutreten ist, wird ihren Ausgang deswegen regelmäßig von der Dienststelle zu nehmen haben, es sei denn, dies führe zu einer vermeidbaren Verlängerung ihrer Dauer oder zu einer Steigerung der Fahrkosten. Allgemein bestimmt sich der reisekostenrechtlich maßgebende Ausgangs- und Endpunkt der Dienstreise im Blick auf den dieses Rechtsgebiet beherrschenden Sparsamkeitsgrundsatz danach, zwischen welchen dieser Punkte die Dienstreise mit dem geringsten Aufwand an Zeit und Kosten durchgeführt werden kann, ohne daß dienstliche Belange beeinträchtigt werden (BVerwGE 65, 14 <16>).

Das das Reisekostenrecht beherrschende Sparsamkeitsgebot gilt indessen nicht unbeschränkt. Es darf insbesondere nicht ohne jede Rücksicht auf den Dienstreisenden und dessen persönliche Belange durchgesetzt werden. Insoweit findet es - wie das Berufungsgericht mit Recht hervorgehoben hat - in der Fürsorgepflicht eine Grenze, jenseits derer es dem Dienstherrn verboten ist, den Dienstreisenden im Interesse der Einsparung von Reisekosten finanziellen oder persönlichen Belastungen auszusetzen, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der zu erzielenden Kostenersparnis stehen (BVerwGE 65, 14 <17>).“

- 8 Hieraus lässt sich entnehmen, dass die von der Klägerin aufgeworfene Rechtsfrage ausgehend von den konkreten Umständen des Einzelfalles und unter Berücksichtigung

des Sparsamkeitsgrundsatzes einerseits und der Fürsorgepflicht andererseits zu beantworten ist.

9 5. Die Berufung ist auch nicht wegen eines Verfahrensmangels auf der Grundlage von § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zuzulassen.

10 Der Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs ist verletzt, wenn das Urteil auf Tatsachen- und Beweisergebnisse gestützt wird, zu denen sich die Beteiligten nicht äußern konnten (§ 108 Abs. 2 VwGO), oder wenn das Gericht das (entscheidungserhebliche) tatsächliche oder rechtliche Vorbringen der Beteiligten nicht zur Kenntnis genommen und nicht erwogen hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30. Januar 1985 - 1 BvR 393/84 -, juris). Eine das Recht der Beteiligten auf rechtliches Gehör verletzende Überraschungsentscheidung liegt dann vor, wenn das Gericht, ohne die Beteiligten vorher darauf hinzuweisen und ihnen rechtliches Gehör im Hinblick auf die neue Situation zu geben, einen bis dahin nicht erörterten rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkt zur Grundlage seiner Entscheidung macht und damit dem Rechtsstreit eine Wendung gibt, mit der alle oder einzelne Beteiligte auch bei gewissenhafter Prozessführung nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens nicht zu rechnen brauchten (BVerwG, Beschl. v. 5. Dezember 2001 - 4 B 82.01 -, juris). Auf einen Verfahrensmangel kann der Antrag auf Zulassung der Berufung indes mit Erfolg nur gestützt werden, wenn die Entscheidung auf dem Mangel beruhen kann (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Das ist dann nicht der Fall, wenn mit Sicherheit feststeht, dass der Verfahrensmangel ohne Auswirkung auf die Entscheidung in der Streitsache ist (vgl. Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl., § 124 Rn. 51). Die ordnungsgemäße Begründung der Gehörsrüge erfordert deshalb nicht nur eine Schilderung des prozessualen Verletzungsvorgangs, sondern auch Ausführungen dazu, was bei ausreichender Gewährung rechtlichen Gehörs Entscheidungserhebliches vorgetragen worden wäre.

11 Hieran gemessen hat die Klägerin zwar hinreichend dargelegt, dass die Abweisung der Klage bereits wegen fehlender Zulässigkeit für sie nach dem vorangegangenen Prozessverlauf einschließlich der mündlichen Verhandlung eine Überraschungsentscheidung darstellte. Allerdings ist es nach Prüfung der weiteren Ausführungen der Klägerin zur Frage der Zulässigkeit ausgeschlossen, dass die

Gewährung rechtlichen Gehörs zu einer anderen, ihr günstigeren Entscheidung geführt hätte. Das Vorbringen, die Klägerin hätte ihr Rechtsschutzinteresse unter dem Hinweis darauf begründen können, dass nicht die Genehmigung der Dienstreise an sich, sondern die konkrete Anordnung nach reisekostenrechtlichen Gesichtspunkten streitgegenständlich sei, geht ins Leere. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend ausgeführt, dass die Genehmigung bzw. Anordnung einer Dienstreise keinen Verwaltungsakt darstelle (vgl. hierzu Schlemmer, Reisekostenrecht Sachsen, Kommentar, November 2015, § 2 SächsRKG Rn. 70). Der Beamte hat weder einen Anspruch auf Anordnung oder Genehmigung einer Dienstreise noch einen Abwehranspruch gegen eine Dienstreise. Die Dienstreiseanordnung oder -genehmigung ist daher auch nicht rechtsmittelfähig und kann weder mittels Widerspruch und Anfechtungsklage abgewehrt noch durch Verpflichtungsklage erzwungen werden (vgl. die umfangreichen Nachweise bei Schlemmer, a. a. O.). Gilt dies bereits für die Dienstreiseanordnung als solche, ist demgegenüber die Anordnung des Ausgangs- und Endpunktes der Dienstreise als Teilbestandteil der Dienstreiseanordnung erst recht nicht rechtsmittelfähig.

- 12 Soweit die Klägerin eine Verletzung subjektiver Rechte mit dem Hinweis rügt, die beanstandete Anweisung wirke sich direkt auf die letztlich von ihr zu tragenden Reisekosten aus, hat das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt, dass dies nicht der Fall ist (vgl. UA S. 5/6). Der Senat verweist auf diese Ausführungen und macht sie sich zu eigen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Die Klägerin setzt sich mit dieser Begründung nicht ansatzweise auseinander.
- 13 Schließlich ist nicht ersichtlich, weshalb sich ein Rechtsschutzinteresse aus der im gerichtlichen Hinweis vom 22. Mai 2013 angesprochenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergeben sollte.
- 14 Letztlich hätte - unabhängig von der Frage der Zulässigkeit - eine günstigere Entscheidung bei ausreichender Gewährung rechtlichen Gehörs schon deshalb nicht herbeigeführt werden können, weil das Verwaltungsgericht die Klage - selbständig tragend - als unbegründet abgewiesen hat.
- 15 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

- 16 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat folgt der zutreffenden Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die sich die Beteiligten nicht gewandt haben.
- 17 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Grünberg

Henke

Düvelshaupt

*Die Übereinstimmung der Abschrift
mit der Urschrift wird beglaubigt.
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*

*Model
Justizbeschäftigte*