



Ausarbeitung

Zur Weisungsbefugnis des Leiters des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Zur Weisungsbefugnis des Leiters des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 278/15
Abschluss der Arbeit: 9. November 2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

1. Einleitung

Im Rahmen der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 2015¹ hat der Verfasser dargestellt, dass eine **dauerhafte** Übertragung der Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an eine privatrechtlich beschäftigte Person insbesondere an den strengen Voraussetzungen des Artikel (Art.) 33 Absatz (Abs.) 4 Grundgesetz (GG) zu messen ist. Dies ist darin begründet, dass die **Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse** als **ständige Aufgabe in der Regel** Angehörigen des Öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem **öffentlich – rechtlichen Dienst- und Treuverhältnis** stehen. Der Verfasser ist zu dem Ergebnis gekommen, dass vor allem die asylverfahrensrechtlichen Aufgaben des BAMF zwar zu den hoheitsrechtlichen Aufgaben im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG zählen, die Übertragung dieser Aufgaben – auch im Rahmen einer Leitungsfunktion – auf eine privatrechtlich beschäftigte Person jedoch zulässig sein kann, wenn es sich entweder um eine **nur vorübergehende** Übertragung handelt oder im Falle einer **ausnahmsweise dauerhaften** Übertragung ein **sachlicher Rechtfertigungsgrund** vorliegt.

In Ergänzung hierzu konkretisiert die vorliegende Ausarbeitung die Fragestellung, ob eine privatrechtlich beschäftigte Person gegenüber den in einem Beamtenverhältnis stehenden Mitarbeitenden des BAMF weisungsbefugt ist, wenn zwar die Leitung der Behörde, nicht jedoch das Amt des Präsidenten des BAMF übertragen worden ist.

2. Weisungsrecht der Dienstvorgesetzten und Vorgesetzten

Gemäß § 62 Bundesbeamtengesetz (BBG) haben Beamtinnen und Beamte ihre Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen. Sie sind verpflichtet, deren dienstliche Anordnungen auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen (**Folgepflicht**). Der Begriff des Vorgesetzten ist grundlegend in § 3 BBG definiert. Danach wird zwischen **Dienstvorgesetzten** und **Vorgesetzten** unterschieden. Dienstvorgesetzter ist, wer für **beamtenrechtliche Entscheidungen** über die **persönlichen** Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamtinnen und Beamten zuständig ist (§ 3 Abs. 2 BBG). Vorgesetzter ist hingegen, wer **dienstliche Anordnungen** erteilen darf (§ 3 Abs. 3 BBG).

2.1. Dienstvorgesetzte

Der **Dienstvorgesetzte** vertritt den Dienstherrn und ist zuständig für die Entscheidungen, die den Beamten in seiner **Rechtsstellung im Beamtenverhältnis** betreffen (**insbesondere** Beförderung, Versetzung, Abordnung, Erteilung und Versagung von Urlaub, Versetzung in den Ruhestand, Verbot der Führung von Dienstgeschäften, Feststellung der Dienstunfähigkeit, Befreiung von Amtshandlungen, Erteilung einer Aussagegenehmigung, Überwachung genehmigungsbedürftiger Nebentätigkeiten, Fernbleiben vom Dienst, Dienstzeugnis, disziplinarrechtliche Entscheidungen).² Da sich die Dienstvorgesetzteigenschaft gemäß § 3 Abs. 4 BBG aus der **Aufbauorganisation** der

1 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Übertragung der Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auf den Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, WD 3 - 3000 - 264/15, Ausarbeitung vom 27.10.2015.

2 Battis, Bundesbeamtengesetz (BBG), 4. Aufl. (2009), § 3 Rn. 4.

Behörde ergibt, ist der **Behördenleiter** in der Regel **Dienstvorgesetzter** der dort beschäftigten Mitarbeitenden.³ Es entspricht jedoch der allgemeinen Praxis, dass ein Dienstvorgesetzter nicht nur persönlich, sondern **auch durch seine Vertreterin oder seinen Vertreter** und durch nach internen Vorschriften damit betraute **Beschäftigte** der Behörde handeln kann, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.⁴ Üblich ist daher, dass die Befugnisse des Dienstvorgesetzten zu einem gewissen Anteil auch durch unmittelbare Vorgesetzte ausgeübt werden. Aber auch eine Verlagerung der Befugnisse auf die nächsthöhere Ebene ist denkbar. Da das Bundesministerium des Innern (BMI) als **oberste Dienstbehörde** höchste dienstvorgesetzte Ebene ist, kann es daher auch selbst Entscheidungen in persönlichen Angelegenheiten der Beamtinnen und Beamten nachgeordneter Behörden treffen, wenn ein Dienstvorgesetzter nicht vorhanden ist.⁵

Bei der Übertragung der Dienstvorgesetzteneigenschaft ist schließlich zu berücksichtigen, dass es sich bei den **Aufgaben des Dienstvorgesetzten** regelmäßig um **hoheitliche Aufgaben** handelt. Die **ständige** Ausübung der Dienstvorgesetztenstellung ist gemäß Art. 33 Abs. 4 GG daher **Beamtinnen und Beamten vorbehalten**.⁶ Auch in diesem Fall ist jedoch die **ausnahmsweise Übertragung** auf eine **privatrechtlich** beschäftigte Person bei Vorliegen eines **sachlichen Rechtfertigungsgrundes** im Einzelfall zulässig (Art. 33 Abs. 4 GG „in der Regel“).

2.2. Vorgesetzte

Der Begriff des Vorgesetzten ist **weiter** als der des Dienstvorgesetzten. Nicht jeder Vorgesetzte ist auch Dienstvorgesetzter. Dagegen ist jeder Dienstvorgesetzter auch Vorgesetzter.⁷ Der Vorgesetzte kann dem Beamten nicht nur in Einzelfällen **Anordnungen** für seine **dienstliche Tätigkeit** erteilen. Dadurch wird der Beamte nicht in seiner persönlichen Rechtsstellung, sondern in seiner internen Amtsstellung angesprochen.⁸ Vorgesetzte sind gemäß der Organisation (Geschäftsordnung) einer Behörde neben den Behördenleitern die Abteilungsleiter, Referenten, Sachgebietsleiter usw. innerhalb ihres Aufgabenbereichs jeweils für die Dauer der Beauftragung mit den entsprechenden Aufgaben.⁹ Die Übertragung der Vorgesetztenbefugnisse auf privatrechtlich Beschäftigte ist **grundsätzlich zulässig**.¹⁰ Soweit mit der Vorgesetztenfunktion **dienstaufsichtliche** Kompetenzen

3 Franke, in: Fürst (Hrsg.), Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Bd. 1: Beamtenrecht, Stand der Kommentierung: EL 2/10, § 3 BBG, Rn. 10.

4 Franke, in: GKÖD (Fn. 3), § 3 BBG Rn. 12.

5 Franke, in: GKÖD (Fn. 3), § 3 BBG Rn. 12.

6 Battis, BBG (Fn. 2), § 3 Rn. 5.

7 Battis, BBG (Fn. 2), § 3 Rn. 6.

8 Battis, BBG (Fn. 2), § 3 Rn. 6.

9 Franke, in: GKÖD (Fn. 3), § 3 BBG Rn. 14.

10 Franke, in: GKÖD (Fn. 3), § 3 BBG Rn. 14.

im Rahmen der Erfüllung **hoheitsrechtlicher Tätigkeiten** verbunden sind, ist der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG zu beachten.¹¹

3. Konflikt zwischen Vizepräsident und Leiter des BAMF

Unter der Voraussetzung, dass der Leiter des BAMF entweder für einen Übergangszeitraum oder dauerhaft aufgrund sachlicher Rechtfertigung berechtigt ist, die Aufgaben des Dienstvorgesetzten innerhalb des BAMF wahrzunehmen, erstreckt sich dessen **Weisungsbefugnis auch auf den Vizepräsidenten** des BAMF. Gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 BBG ist der Vizepräsident demnach verpflichtet, den Anordnungen des Leiters des BAMF Folge zu leisten. Wenn und soweit **Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit** einer Anordnung des Leiters des BAMF bestehen sollten, müsste der Vizepräsident seine Bedenken gem. § 63 Abs. 2 BBG unverzüglich gegenüber dem Leiter geltend machen (**Remonstrationspflicht**). Wird die Anordnung gleichwohl aufrechterhalten, müsste sich der Vizepräsident, wenn seine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit fortbestehen, an das BMI als nächsthöhere vorgesetzte Ebene wenden.

Außerhalb des Bereichs konkreter Rechtmäßigkeitsbedenken obliegt dem **BMI als oberster Dienstbehörde** neben dem Behördenleiter die Verantwortung dafür, durch geeignete organisatorische Maßnahmen im Wege der **Dienstaufsicht** die ordnungsgemäße, unverzügerte Aufgabenerfüllung sicherzustellen, Pflichtwidrigkeiten zu verhindern und die Durchsetzung der sachlichen Richtigkeit und Zweckmäßigkeit getroffener Maßnahmen zu gewährleisten.¹²

4. Fazit

Da es sich bei den Befugnissen eines Dienstvorgesetzten und der Dienstaufsicht im Rahmen asylrechtlicher Verwaltungsentscheidungen um **hoheitsrechtliche Tätigkeiten** handelt, ist die Übertragung dieser Aufgaben auf eine privatrechtlich beschäftigte Person nur **vorübergehend und auf Dauer nur dann zulässig**, wenn ein **sachlicher Rechtfertigungsgrund** hierfür besteht. Die Ausübung von Weisungsbefugnissen gegenüber den Mitarbeitenden des BAMF ist bei Erfüllung dieser Voraussetzungen auch dann zulässig, wenn lediglich die Aufgaben des Leiters des BAMF übertragen wurden, nicht jedoch das Amt des Präsidenten des BAMF. Denn auch ohne förmliche Übertragung des Amtes geht aus dem Organisationsplan des BAMF deutlich hervor, dass durch Herrn Dr. h. c. Weise derzeit die Leitung des BAMF ausgeübt wird. Bei seiner Aufgabenerfüllung kann der Leiter des BAMF insbesondere auf den in einem Beamtenverhältnis stehenden Vizepräsidenten des BAMF zurückgreifen. Außerhalb dessen persönlicher Verantwortung (§ 63 Abs. 1 BBG) obliegt die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung des BAMF weiterhin dem Leiter bzw. subsidiär dem BMI als oberster Dienstbehörde.

Ende der Bearbeitung

11 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Übertragung der Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auf den Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, WD 3 - 3000 - 264/15, Ausarbeitung vom 27.10.2015, S. 7.

12 Vgl. Franke, in: GKÖD (Fn. 3), § 3 BBG Rn. 16.