



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 2 A 6.07

Verkündet  
am 26. März 2009  
Schütz  
Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 26. März 2009  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Groepper und Dr. Heitz,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Thomsen und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Burmeister

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger ist als Beamter beim Bundesnachrichtendienst (BND) tätig. Am 6. Februar 2007 wechselte er seinen Dienstort von Pullach nach Berlin, seine Familie folgte ihm am 26. März 2007. Der Kläger begehrt für die Dauer des Getrenntlebens von seiner Familie Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz im Zusammenhang mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands.
- 2 Nach der Wiedervereinigung wurde aufgrund einer Entscheidung des Bundeskanzlers vom 17. Dezember 1998 durch Organisationserlass des Bundeskanzleramtes mit Wirkung vom 24. August 1999 neben Pullach Berlin zum zweiten Dienstsitz des BND und zugleich zum Amtssitz seines Präsidenten bestimmt (vgl. BTDrucks 14/3499). Bereits im März 1999 wurde entschieden, zunächst etwa 1 000 Mitarbeiter nach Berlin zu verlegen. In diese Planungen wurde auch eine zum 1. August 2001 neu geschaffene Abteilung, der der Kläger angehört,

einbezogen (vgl. BTDrucks 14/3499 und 15/2801). Diejenigen Beamten, deren Dienstposten bis zum 14. März 2006 nach Berlin verlegt wurden, erhielten für den trennungsbedingten Mehraufwand zusätzliche Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz. Mit Schreiben vom 14. März 2006 teilte das Bundeskanzleramt dem Präsidenten des BND mit, nach einer Entscheidung des Chefs des Bundeskanzleramts vom 6. März 2006 seien die Sonderregelungen des Dienstrechtlichen Begleitgesetzes bei zukünftigen Umzügen von Mitarbeitern des BND nicht mehr anzuwenden.

- 3 Nach Information über die Änderung der Verwaltungspraxis wandte sich der Kläger an seine Dienststelle und machte geltend, dass diese für ihn eine unbillige Härte bedeute. Im anschließenden Personalgespräch betonte er, dass er gleichwohl keine Versetzung in die in Pullach verbleibende Abteilung anstrebe.
- 4 Der Kläger erhielt am 20. Dezember 2006 die schriftliche Anordnung, ab dem 6. Februar 2007 Dienst in der Berliner Dienststelle des BND zu verrichten. Hiergegen legte er Widerspruch mit dem Ziel ein, Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz zu erhalten.
- 5 Im Widerspruchsbescheid vom 25. April 2007 hieß es, der nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz erforderliche Zusammenhang mit der im Wesentlichen im Jahre 1999 erfolgten Verlegung von Parlament und Regierung werde im Lauf der Zeit tendenziell schwächer und lasse sich mittlerweile in Folge des weiteren Zeitablaufs nur noch in indirekter Weise herstellen. Das Dienstrechtliche Begleitgesetz sei auch für unanwendbar erklärt worden, weil der Bundestag die hierfür erforderlichen Mittel nicht mehr bewilligt habe.
- 6 Die Versagung von Leistungen für Umzüge nach dem Stichtag 14. März 2006 verstoße nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot, da die Verwaltung grundsätzlich ab einem bestimmten Zeitpunkt mit Wirkung für die Zukunft bestimmte Lebenssachverhalte anders regeln könne. Es gebe kein rechtsstaatlich geschütztes Vertrauen darauf, dass eine günstige gesetzliche Regelung auf Dauer bestehen bleibe. Weder seien dem Kläger vor dem Stichtag Leistungen nach

dem Dienstrechtlichen Begleitgesetzes zugesagt worden noch habe er im Vertrauen auf diese Leistungen Dispositionen getroffen.

- 7 Mit der am 24. Mai 2007 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er ist der Auffassung, es komme auf die Entscheidung über den Umzug seiner Abteilung an. Diese sei vor dem Stichtag gefallen; der zeitlich verzögerte Ablauf sei unerheblich. Das Gesetz treffe keine Stichtagsregelung. Er könne daher weiter auf dessen Anwendung vertrauen und habe auch einen Anspruch aus dem Gedanken der Gleichbehandlung mit den anderen Mitarbeitern seiner Abteilung, deren Umzug vor dem Stichtag erfolgt sei. Die von der Beklagten behauptete Unterscheidung zwischen einem mittelbaren und einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Regierungsumzug lasse sich dem Gesetz nicht entnehmen.
- 8 Der Kläger beantragt,  
  
die Beklagte zur Gewährung der Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz zu verpflichten und den Bescheid vom 20. Dezember 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. April 2007 aufzuheben, soweit er dieser Verpflichtung entgegensteht, und die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 9 Die Beklagte beantragt,  
  
die Klage abzuweisen.
- 10 Hierzu wiederholt und vertieft sie ihre Ausführungen aus dem Widerspruchsbescheid.
- 11 Der Vertreter des Bundesinteresses hat sich den Ausführungen der Beklagten angeschlossen und insbesondere darauf hingewiesen, dass ein enger zeitlicher Zusammenhang mehr als sieben Jahre nach dem Umzug der Kernbereiche der Bundesregierung nicht mehr herzustellen sei. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führten ebenfalls dazu, dass Mehrausgaben bei Anwendung des Dienstrechtlichen Begleitgesetzes nicht mehr gerechtfertigt seien.

II

- 12 Die Klage, über die gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug entscheidet, ist zulässig, jedoch unbegründet. Ansprüche des Klägers auf Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz ergeben sich weder aus diesem Gesetz selbst noch aus der bisherigen Verwaltungspraxis, dieses Gesetz auf den Umzug des BND von Pullach nach Berlin anzuwenden.
- 13 1. Das „Dienstrechtliche Begleitgesetz im Zusammenhang mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Dienstrechtliches Begleitgesetz - DBeglG)“ (BGBl I S. 1183), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts vom 5. Februar 2009 (BGBl I S. 160), sieht bestimmte Vergünstigungen für Bundesbedienstete vor, die von vereinigungsbedingten personellen Maßnahmen betroffen sind. So wird insbesondere die Umzugskostenvergütung in den ersten zwei Jahren nach Verlegung des Dienstpostens nicht wirksam, sodass die Trennungsgeldberechtigung bestehen bleibt. In dieser Zeit werden wöchentliche Reisebeihilfen für Familienheimfahrten bezahlt. Weitere Leistungen, etwa günstige Darlehen zum Erwerb eines Eigenheims am neuen Dienstort, setzen voraus, dass das Dienstrechtliche Begleitgesetz auf den Beamten Anwendung findet.
- 14 Das Dienstrechtliche Begleitgesetz ist auf Beamte des Bundesnachrichtendienstes, deren Dienstposten von Pullach nach Berlin verlegt wird, nicht anwendbar.
- 15 § 1 des Gesetzes lautet:

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz trifft Regelungen im Zusammenhang mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands. Es gilt für alle personellen Maßnahmen, die in Bezug zu Verlegungen von Verfassungsorganen, obersten Bundesbehörden und sonstigen Einrichtungen des Bundes stehen, die

- im Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin oder

- als Ausgleich für die Region Bonn oder

- entsprechend den Vorschlägen der Föderalismuskommission

erfolgen.

- 16 Die Anwendung des Gesetzes setzt einen zweifachen Bezug der dienstrechtlichen Maßnahme voraus. Zum einen muss diese Maßnahme einen Bezug zur Verlegung einer Behörde oder sonstigen Einrichtung des Bundes aufweisen. Dieser Bezug ist nur dann gegeben, wenn der Dienstposten eines Bundesbediensteten, der Gegenstand der Personalmaßnahme ist, von der Verlegung der Behörde oder Einrichtung betroffen ist und an ihr teilnimmt. Dies hat zur Folge, dass sich der Dienstort des Bundesbediensteten ändert. Er muss nunmehr am neuen Sitz der Behörde oder Einrichtung Dienst leisten. Zum anderen muss die Verlegung der Behörde oder Einrichtung entweder im Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin stehen oder dem Ausgleich für die Region Bonn dienen oder den Vorschlägen der Föderalismuskommission entsprechen. Fehlt es an einem dieser Bezüge, so ist das Dienstrechtliche Begleitgesetz auf die Maßnahme nicht anwendbar (Urteil vom 25. Januar 2001 - BVerwG 2 A 4.00 - Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 39).
- 17 Der Teilumzug des BND von Pullach nach Berlin unterfällt keiner der drei Varianten. Er betrifft die Region Bonn nicht und stellt keinen Vorschlag der Föderalismuskommission dar. Auch die erste Variante ist nicht einschlägig: Sie lässt einen bloß mittelbaren Zusammenhang der Verlegung der Behörde oder Einrichtung mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin nicht genügen. Erforderlich ist eine Verlegung von Bonn nach Berlin, die gerade wegen der Wiedervereinigung stattfindet. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte, dem systematischen Zusammenhang, in dem das Dienstrechtliche Begleitgesetz steht, und dem Gesetzeszweck.
- 18 Zur Entstehungsgeschichte und zum systematischen Zusammenhang hat der Senat in seinem Urteil vom 25. Januar 2001 a.a.O. bereits ausgeführt:

Ausgangspunkt ist der in der Gesetzesbezeichnung genannte Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991, dass sein Sitz Berlin sei. Der Beschluss der vom Deutschen Bundestag angeregten Unabhängigen Föderalismuskommission vom 27. Mai 1992 sieht die Verlagerung von Bundesinstitutionen in die neuen Länder und nach Bonn vor; die Verlagerung von Bundeseinrichtungen nach Berlin betrifft er nicht. Auch das jedenfalls teilweise der Umsetzung des Beschlusses des Bundestages dienende Berlin/Bonn-Gesetz vom 26. April 1994 (BGBl I S. 918) bestimmt, wie es in der Präambel heißt, Grundsätze für die Verlagerung der Verfassungsorgane Bundestag und Bundesregierung in die Bundeshauptstadt Berlin und enthält insbesondere die Maßgabe, entstehende Nachteile für die betroffenen Mitarbeiter auszugleichen, soweit dies erforderlich und angemessen ist (§ 1 Abs. 2 Nr. 7). (...) Nach § 8 Abs. 2 werden hierzu erforderliche gesetzliche Regelungen „außerhalb dieses Gesetzes“ getroffen. Das zu diesem Zweck erlassene Dienstrechtliche Begleitgesetz findet nach der Gesetzesbegründung (BTDrucks 13/2377 S. 5) „Anwendung auf die Verlegung von Behörden im Zusammenhang mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991. Es gilt für die Verlegung von Verfassungsorganen, obersten Bundesbehörden und sonstigen Einrichtungen des Bundes, die im Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin oder als Ausgleich für die Region Bonn oder entsprechend den Vorschlägen der Föderalismuskommission erfolgen.“ Zu § 1 heißt es, die Vorschrift stelle klar, dass die dienstrechtlichen Regelungen dieses Gesetzes nicht nur die von der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin betroffenen Verfassungsorgane, obersten Bundesbehörden und sonstigen Einrichtungen betreffen, sondern auch die, die zum Ausgleich für die Region Bonn verlegt werden oder deren Verlegung zur Vollendung der Einheit Deutschlands entsprechend den Vorschlägen der Föderalismuskommission erfolgt.

- 19 Die Belastungen, die im Regelfall mit der Verlegung einer Behörde verbunden sind, werden vom allgemeinen Dienstrecht, insbesondere dem Trennungsgeld- und Umzugskostenrecht, hinreichend berücksichtigt. Das Dienstrechtliche Begleitgesetz sollte daher wegen der Größenordnung der Behördenverlagerungen

und der Notwendigkeit, gleichzeitig die volle Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung zu gewährleisten, zusätzliche Anreize für die Bundesbediensteten schaffen, zügig den notwendigen Ortswechsel zu vollziehen (vgl. Gesetzesbegründung, Allgemeines sowie zu § 2, BTDrucks 13/2377 S. 5). Dies wiederum zieht nach sich, dass eine weite Auslegung des gesetzlichen Begriffs des Zusammenhangs im Sinne von § 1 Satz 2 Spiegelstrich 1 DBeglG über den Gesetzeszweck hinausginge, der von vornherein nur vereinigungsbedingte Umzugssachverhalte mit eng begrenztem Personenkreis erfassen wollte. Dazu gehört nicht jede Verlegung einer Behörde an den neuen Parlaments- und Regierungssitz Berlin.

- 20 Ob die Verlegung einer Behörde oder Einrichtung im Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin steht, richtet sich nach der Umzugsentscheidung für die Behörde oder Einrichtung. Der von der Beklagten ins Feld geführte, immer schwächer werdende zeitliche Zusammenhang bezieht sich dagegen auf den Zeitpunkt der Verlegung der einzelnen Dienstposten zur Realisierung der Umzugsentscheidung. Dies ist nach dem Gesetzeswortlaut irrelevant. Auch gibt es im öffentlichen Dienstrecht keine irgendwie geartete Rechtsfigur des allmählich abklingenden Rechts, die zur Unanwendbarkeit einer zunächst anwendbaren Rechtsnorm ohne Tätigwerden des Normgebers führt.
- 21 Die Verlegung (eines Teils) des Bundesnachrichtendienstes von Pullach nach Berlin weist nicht den vom Gesetz geforderten Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin auf. Der schwerpunktmäßig in Pullach ansässige Bundesnachrichtendienst befand sich bis zum Jahr 1999 nicht in räumlicher Nähe der Bundesregierung; ein Umzug an deren Sitz war nicht vorgesehen. Die Umzugsentscheidung hatte ihren Grund nicht in der Wiedervereinigung und der darauf beruhenden Verlegung des Sitzes der Bundesregierung von Bonn nach Berlin. Vielmehr dient sie dem Ziel einer Verbesserung der Berichterstattung des BND gegenüber der Bundesregierung, deren Notwendigkeit aus der seit Ende des Kalten Krieges gewachsenen internationalen Verantwortung der Bundesrepublik und der zunehmen-



den Bedrohung durch den internationalen Terrorismus gefolgt wird (vgl. BTDrucks 14/3499 und 15/2801).

- 22 2. Der geltend gemachte Anspruch lässt sich auch nicht aus sonstigen Rechtsgrundlagen herleiten.
- 23 a) Dem Kläger ist keine Zusicherung i.S.d. § 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG für Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz erteilt worden. Die Verwaltungsanweisungen des Bundeskanzleramtes richten sich ersichtlich nur an den BND, sind also interne Weisungen der vorgesetzten Behörde an die ihr nachgeordnete Behörde. Ihnen fehlt mithin die gemäß § 35 Satz 1 VwVfG erforderliche unmittelbare Rechtswirkung nach außen. Die internen Schreiben der Beklagten an ihre Mitarbeiter unter der Überschrift „Die Leitung informiert“ und die politischen Äußerungen im Parlamentarischen Raum oder gegenüber der Presse sind bloße Informationen oder Absichtsbekundungen ohne Regelungsqualität.
- 24 b) Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn gemäß § 79 BBG a.F. kommt als Anspruchsgrundlage ebenfalls nicht in Betracht. Sie wird im Einzelnen grundsätzlich abschließend durch Spezialvorschriften des öffentlichen Dienstrechts konkretisiert, hier diejenigen des Bundesumzugskostengesetzes und der Trennungsgeldverordnung. Dass der Dienstherr durch diese Vorschriften seiner Fürsorgepflicht Genüge getan hat, um den Beamten für die vorübergehenden versetzungsbedingten Mehrkosten einen billigen Ausgleich zu gewähren, hat das Bundesverwaltungsgericht stets betont und den Kriterien der Fürsorgepflicht und der Billigkeit sogar begrenzenden Charakter beigemessen (zuletzt im Urteil vom 19. Februar 2009 - BVerwG 2 C 42.07 -, vgl. auch Urteile vom 24. Juli 2008 - BVerwG 2 C 6.07 - ZBR 2009, 91, vom 24. Juli 1984 - BVerwG 6 C 73.81 - Buchholz 238.41 § 62 SVG Nr. 4 m.w.N., vom 23. September 1983 - BVerwG 6 A 2.80 - Buchholz 238.90 Reisekosten und Umzugskosten Nr. 102 und <vom selben Tag> - BVerwG 6 C 77.81 - Buchholz 238.90 Reisekosten und Umzugskosten Nr. 101).

- 25 c) Der geltend gemachte Anspruch kann auch nicht mit den in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit oder aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG begründet werden. Denn die Beklagte hat dem Kläger zu keinem Zeitpunkt Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz bewilligt oder in Aussicht gestellt. Die den anderen Mitarbeitern seiner Abteilung bewilligten Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz und die früheren entsprechenden internen Informationen der Beklagten bis zur Verwaltungsanweisung des Bundeskanzleramtes vom 14. März 2006 standen nicht im Einklang mit § 1 DBeglG, sodass diese gesetzeskonformen Korrekturen für die Zukunft keine schützenswerten, das Vertrauen auf ihren Bestand rechtfertigende Rechtsposition des Klägers verletzen konnten (vgl. Urteil vom 21. Juni 2007 - BVerwG 2 C 17.06 - Buchholz 240 § 57 BBesG Nr. 4).
- 26 Dahinstehen kann, ob der Dienstherr den vom Teilumzug des Bundesnachrichtendienstes betroffenen Mitarbeitern durch die bis zum 14. März 2006 geltenden Verwaltungsanweisungen Leistungen neben dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz gewähren wollte und dies auch durfte (vgl. § 17 BBesG). Denn selbst wenn eine solche Verwaltungspraxis ohne gesetzliche Grundlage zulässig gewesen sein sollte, konnte sie jederzeit aus sachlichem Grund wieder geändert werden (vgl. für Subventionen: Urteil vom 11. Mai 2006 - BVerwG 5 C 10.05 - BVerwGE 126, 33 <51> = Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 108). Das Handeln der Verwaltung, die insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum hat, muss sich dabei an den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Geboten von Vertrauensschutz und Verhältnismäßigkeit messen lassen (vgl. Urteil vom 11. Mai 2006 a.a.O. S. 49). Wird eine Stichtagsregelung gewählt, muss auch diese sachgerecht sein (vgl. Urteil vom 11. Mai 2006 a.a.O. S. 53 f.). Ein solcher sachlicher Grund kann die Weigerung des Bundestags sein, weitere Haushaltsmittel bereit zu stellen. Zwar bewirkte der gewählte Stichtag, dass ein kleiner Teil der vom Teilumzug betroffenen Mitarbeiter des BND, deren Umzug nach Berlin sich aus nicht von ihnen zu vertretenden Gründen über den Stichtag hinaus verzögerte, nicht mehr in den Genuss von Leistungen nach dem Dienstrechtlichen Begleitgesetz kamen. Die Änderung der Verwaltungspraxis verstieße aber hier deshalb nicht gegen die Gebote des Vertrauensschutzes

und der Verhältnismäßigkeit, weil der Kläger keine Vermögensdispositionen in Erwartung der Leistungen getroffen hatte und er nach der Verwaltungspraxis der Beklagten in Pullach hätte verbleiben können (BTDrucks 15/2801 S. 5). Hierfür hätte es genügt, wenn er persönliche Gründe, etwa seine familiären Verhältnisse, geltend gemacht hätte. Dies ergibt sich aus dem Vermerk über das mit ihm geführte Personalgespräch.

27 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Herbert

Groepper

Dr. Heitz

Thomsen

Dr. Burmeister

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Beamtenrecht

Fachpresse: nein

Rechtsquellen:

Berlin/Bonn-Gesetz § 1 Abs. 2 Nr. 7, § 8  
Dienstrechtliches Begleitgesetz § 1

Stichworte:

Dienstrechtliches Begleitgesetz; personelle Maßnahmen; Teilverlegung; Verlagerung nach Berlin; Verlegungen von Verfassungsorganen, obersten Bundesbehörden und sonstigen Einrichtungen des Bundes; Wechsel des Dienstortes; Zusammenhang mit der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes.

Leitsatz:

Das Dienstrechtliche Begleitgesetz ist auf Beamte des Bundesnachrichtendienstes, deren Dienstposten von Pullach nach Berlin verlegt wird, nicht anwendbar.

Parallelverfahren zu BVerwG 2 A 4.07

Urteil des 2. Senats vom 26. März 2009 - BVerwG 2 A 6.07