

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Recht des öffentlichen Dienstes einschließlich des
Beamten Disziplinarrechts und des Dienstrechts der Soldaten
sowie des Rechts der Wehrpflichtigen und der
Zivildienstpflichtigen

Rechtsquelle/n:

BBesG §§ 6, 45

BGB § 133

ATZV § 2

Titelzeile:

Funktionszulage während der Freistellungsphase der
Altersteilzeit im Blockmodell

Stichworte:

Altersteilzeit; Blockmodell; Freistellungsphase; Arbeitsphase; Zulage; Arbeitszeit;
Dienstbezüge; pro rata temporis-Grundsatz; Teilzeitarbeit; Wahrnehmung einer
herausgehobenen Funktion.

Leitsatz:

Ein Beamter, dem Altersteilzeit im Blockmodell bewilligt und dem in der
Arbeitsphase wegen der Wahrnehmung einer herausgehobenen Funktion die
Zulage nach § 45 BBesG anteilig gewährt worden ist, hat auch in der
Freistellungsphase einen Anspruch auf anteilige Zahlung dieser Zulage.

Urteil des 2. Senats vom 28. Oktober 2015 - BVerwG 2 C 15.15

I. VG Potsdam vom 10. November 2010

Az: VG 2 K 2066/06

II. OVG Berlin-Brandenburg vom 19. Juni 2014

Az: OVG 4 B 7.13



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 15.15
OVG 4 B 7.13

Verkündet
am 28. Oktober 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. Oktober 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hartung, Dr. Kenntner,
Dollinger und Dr. Günther

für Recht erkannt:

Die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 19. Juni 2014 und des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 10. November 2010 werden aufgehoben.

Der Beklagte wird unter Aufhebung seines Bescheids vom 28. April 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. September 2006 verurteilt, dem Kläger für die Freistellungsphase der ihm gewährten Altersteilzeit eine Zulage gemäß § 45 BBesG in derselben Höhe zu zahlen, in der sie während der Arbeitsphase gezahlt wurde.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger beansprucht die Gewährung der Zulage für die Wahrnehmung einer herausgehobenen Funktion auch während der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell.
- 2 Der 1943 geborene Kläger stand zuletzt als Ministerialrat (BesGr B 2) im Dienst des Beklagten. Der Beklagte bewilligte ihm Altersteilzeit im Blockmodell mit einer Quote von 50 v.H. An die Dienstleistungsphase der Altersteilzeit von April 2005 bis 23. August 2007 schloss sich die Freistellungsphase bis zum Eintritt in den Ruhestand des Klägers mit Ablauf des März 2008 an.
- 3 Im Dezember 2004 wurde dem Kläger im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport die Leitung einer Projektgruppe übertragen. Im Hinblick auf die Wahrnehmung dieser herausgehobenen Funktion gewährte der Beklagte dem Kläger

ab dem 1. Juni 2005 eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Endgrundgehältern der Besoldungsgruppen B 2 und B 4 für die Dauer der weiteren Wahrnehmung. Wegen des Altersteilzeitverhältnisses wurde die Zulage entsprechend der Teilzeitquote auf einen Umfang von 50 v.H. reduziert und nur für die Dauer der Dienstleistungsphase ausgezahlt.

- 4 Den Antrag des Klägers, ihm die Zulage in der Freistellungsphase der Altersteilzeit in unveränderter Höhe (entsprechend der Quote seines Altersteilzeitverhältnisses) zu zahlen, lehnte der Beklagte ab. Widerspruch und Klage sind in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Zur Begründung hat das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt:

- 5 Die Gewährung der Zulage komme nur für den Zeitraum in Betracht, in dem der Beamte die herausgehobene Funktion tatsächlich wahrgenommen habe. In der Freistellungsphase der Altersteilzeit sei dies nicht mehr der Fall. Es sei auch ausgeschlossen, die Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion während der Freistellungsphase im Hinblick darauf zu fingieren, dass der Beamte während der Arbeitsphase mit seinen vollen Arbeitsleistungen im Hinblick auf die sich anschließende Freistellungsphase in Vorleistung getreten sei. Der Kläger sei nicht gleichheitswidrig im Verhältnis zu den Altersteilzeitbeschäftigten im Teilzeitmodell schlechter gestellt. Auch die Teilzeitbeschäftigten im Teilzeitmodell erhielten die Zulage lediglich für die Dauer der tatsächlichen Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion und nicht für den übrigen Zeitraum. Das Vorbringen des Klägers, er erhalte anders als die Altersteilzeitbeschäftigten im Teilzeitmodell keine Zulage nach seinem tatsächlichen Beschäftigungsumfang, betreffe allein die Dienstleistungsphase. Hierauf beziehe sich der geltend gemachte Anspruch jedoch nicht. Aus diesem Grund ergebe sich auch aus dem unionsrechtlichen pro rata temporis-Grundsatz kein Anspruch auf Gewährung der Zulage in der Freistellungsphase der Altersteilzeit.

- 6 Hiergegen wendet sich die Revision des Klägers, mit der er beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 19. Juni 2014 und des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 10. November 2010 aufzuheben und den

Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 28. April 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. September 2006 zu verpflichten, dem Kläger in der Freistellungsphase der ihm gewährten Altersteilzeit eine Zulage gemäß § 45 BBesG in derselben Höhe zu zahlen, in der sie während der Arbeitsphase gezahlt wurde.

7 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

8 Die Revision des Klägers ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletzt § 6 Abs. 1 BBesG in der Fassung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020). Diese Vorschrift galt im Zeitraum von Mitte August 2007 bis Ende März 2008 für die Beamten des Beklagten nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, § 85 BBesG fort, weil der Beklagte die Bestimmungen des Bundesbesoldungsgesetzes noch nicht durch Landesrecht ersetzt hatte. Die beiden der Zahlung der Zulage in der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell entgegenstehenden Bescheide des Beklagten vom 28. April und 12. September 2006 sind rechtswidrig und aufzuheben.

9 Ein Beamter, dem antragsgemäß Altersteilzeit im Blockmodell bewilligt worden ist, hat auch in der Freistellungsphase einen Anspruch auf Zahlung der Zulage für die Wahrnehmung einer herausgehobenen Funktion nach § 45 Abs. 1 BBesG in der Höhe, in der sie während der Dienstleistungsphase gezahlt wurde (1). Mit dem Bewilligungsbescheid vom 7. Juni 2005 hat der Beklagte über die Gewährung der Zulage nach § 45 BBesG für den gesamten Zeitraum der Altersteilzeit des Klägers entschieden. Auf der Grundlage dieses Bescheids hat der Beklagte dem Kläger die Zulage nach § 45 Abs. 1 BBesG auch während der Freistellungsphase der Altersteilzeit anteilig zu zahlen. Da dieser Bescheid bestandskräftig ist, ist unerheblich, ob das hierfür erforderliche Einvernehmen des Ministeriums der Finanzen eingeholt worden ist (2).

- 10 1. Der geltend gemachte Anspruch des Klägers ergibt sich aus dem nachfolgend dargestellten, aufeinander abzustimmenden Regelungsgefüge des § 6 Abs. 1 und § 45 BBesG sowie der dem Kläger bewilligten Altersteilzeit im Blockmodell.
- 11 Grundlage der dem Kläger bewilligten Altersteilzeit im Blockmodell sind § 39 Abs. 7 des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg vom 8. Oktober 1999 (GVBl. I S. 446) in der Fassung des Gesetzes vom 22. März 2004 (GVBl. I S. 59) sowie § 2a Nr. 2 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten im Land Brandenburg vom 17. November 1997 (GVBl. II S. 842) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung beamten- und richterlicher Vorschriften vom 21. Dezember 1998 (GVBl. I S. 234 zu Art. 2), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 22. März 2004 (GVBl. I S. 59).
- 12 Nach § 6 Abs. 1 BBesG werden bei Teilzeitbeschäftigung die Dienstbezüge im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit gekürzt. Zu den Dienstbezügen gehören nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 BBesG auch die Zulagen.
- 13 Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 BBesG kann ein Beamter, dem eine herausgehobene Funktion befristet übertragen wird, eine Zulage zu seinen Dienstbezügen erhalten. Die Zulage kann ab dem siebten Monat der ununterbrochenen Wahrnehmung bis zu einer Dauer von höchstens fünf Jahren gezahlt werden (§ 45 Abs. 1 Satz 3 BBesG).
- 14 Zwar ist die Zulage nach § 45 BBesG grundsätzlich nur in dem Zeitraum zu gewähren, in dem der Beamte den betreffenden Dienstposten auch tatsächlich innehat. Die Annahme, die Freistellungsphase sei von der aktiven Phase der Altersteilzeit im Blockmodell zu trennen und jene Phase sei mit der Folge isoliert zu betrachten, dass der Beamte trotz der vollen Dienstleistung in der Arbeitsphase in der späteren Phase die Zulage nach § 45 BBesG wegen der völligen Freistellung vom Dienst nicht mehr erhält, ist mit der gesetzlichen Regelung der Altersteilzeitbeschäftigung und der Bestimmung der Bezüge eines Teilzeitbeschäftigten nach § 6 Abs. 1 BBesG unvereinbar. Vielmehr folgt aus § 6 Abs. 1 BBesG, dass der gesamte Zeitraum der dem Beamten bewilligten

Altersteilzeit hinsichtlich der Dienstbezüge einheitlich zu betrachten ist. Dies ergibt sich aus Folgendem:

- 15 Ein Beamter in der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell befindet sich noch im aktiven Beamtenverhältnis. Auch bei dieser Gestaltung endet das Beamtenverhältnis erst mit dem Eintritt des Beamten in den Ruhestand (§ 25 BeamStG). Der Anspruch auf Besoldung endet nach § 3 Abs. 2 BBesG, da hier nichts anderes bestimmt ist, erst mit Ablauf des Tages, an dem der Beamte aus dem Dienstverhältnis ausscheidet, d.h. mit seinem Eintritt in den Ruhestand.
- 16 Mit dem Begriff der "Arbeitszeit" in § 6 Abs. 1 BBesG ist nicht die konkrete, ausschließlich auf eine Woche bezogene Arbeitszeit, sondern die durchschnittliche Arbeitszeit gemeint, die der Beamte während der Gesamtdauer der ihm gewährten Teilzeitbeschäftigung zu leisten hat. Wie die Arbeitszeit innerhalb dieses Zeitraums verteilt wird, ist dabei ohne Belang. Die normativ - in Zeiteinheiten - festgelegte allgemeine volle Arbeitszeit ist für die Anwendung von § 6 Abs. 1 BBesG in Relation zu setzen zu der individuell festgesetzten Arbeitszeit. Auch im Fall einer Teilzeitbeschäftigung in Form des Blockmodells ist die durchschnittliche Arbeitszeit über den gesamten Zeitraum auf diese Weise zu berechnen. Ein Beamter, der im Blockmodell der Altersteilzeit von der Arbeit völlig freigestellt wird, behält aufgrund von § 6 Abs. 1 BBesG in dieser Freistellungsphase seinen der durchschnittlichen Arbeitszeit entsprechenden Besoldungsanspruch (BVerwG, Urteile vom 28. November 2002 - 2 CN 1.01 - BVerwGE 117, 219 <225>, vom 23. September 2004 - 2 C 61.03 - BVerwGE 122, 65 <67> und vom 23. Juni 2005 - 2 C 21.04 - BVerwGE 124, 11 <12 f.>). Auch die Altersteilzeit im Blockmodell ist in die rechtliche Form einer sich über den gesamten Zeitraum erstreckenden hälftigen Teilzeitbeschäftigung gekleidet (Plog/Wiedow, BBG alt, § 72b Rn. 22; Kathke, in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt-Kommentar, Stand Mai 2014, A II/1, § 6 BBesG Rn. 9).
- 17 In der aktiven Phase der Altersteilzeitbeschäftigung im Blockmodell erhält der Beamte trotz seiner vollzeitigen Dienstleistung gemäß § 6 Abs. 1 BBesG das Grundgehalt und auch die Zulage nach § 45 BBesG lediglich anteilig. Aus der

durch § 6 Abs. 1 BBesG vorgegebenen einheitlichen Betrachtung des gesamten Zeitraums der Altersteilzeit im Blockmodell ergibt sich aber zugleich, dass die Zulage nach § 45 BBesG wie auch das Grundgehalt dem Beamten in der Freistellungsphase trotz der völligen Freistellung des Beamten von der Dienstleistung anteilig zusteht.

- 18 Die Ansicht, der Beamte habe in der Freistellungsphase der Altersteilzeit keinen Anspruch auf anteilige Zahlung der Zulage nach § 45 BBesG, kann nicht damit gerechtfertigt werden, er könne und müsse in der Dienstleistungsphase der Altersteilzeit die Zulage nach § 45 BBesG entsprechend seiner Dienstleistung in vollem Umfang beanspruchen. Dem steht neben der Regelung des § 6 Abs. 1 BBesG auch die Systematik der übrigen Normen zur Festlegung der Dienstbezüge des Beamten entgegen. Für den hier maßgeblichen Zeitraum bestimmt § 2 Abs. 3 der Altersteilzeitzuschlagsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2001 (- ATZV -, BGBl. I S. 2239), dass steuerfreie Bezüge, Erschwerniszulagen und Vergütungen entsprechend dem Umfang der tatsächlich geleisteten Tätigkeit gewährt werden (nunmehr § 6 Abs. 2 Satz 5 BBesG). Da die Zulage nach § 45 BBesG hiervon nicht erfasst ist, folgt aus § 2 Abs. 3 ATZV im Umkehrschluss, dass diese Zulage in der Dienstleistungsphase der Altersteilzeit nicht entsprechend dem Umfang der tatsächlich geleisteten Tätigkeit, sondern gemäß der Grundregel des § 6 Abs. 1 BBesG lediglich anteilig zu gewähren ist.

- 19 Die anteilige Gewährung der Zulage nach § 45 BBesG auch in der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell trägt auch den Vorgaben des unionsrechtlichen pro rata temporis-Grundsatzes Rechnung (vgl. § 4 Nr. 2 des Anhangs zur Richtlinie Nr. 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeit <ABl. EG Nr. L 14 vom 20. Januar 1998 S. 9, ber. Abl. EG Nr. L 128 vom 30. April 1998 S. 71>). Dieser gibt vor, dass Teilzeitbeschäftigten Leistungen, insbesondere das Entgelt, entsprechend dem zeitlichen Verhältnis der Teilzeit zur Vollzeit, d.h. strikt zeitanteilig zu gewähren sind (BVerwG, Urteile vom 29. September 2005 - 2 C 44.04 - BVerwGE 124, 227 <238>, vom 26. März 2009 - 2 C 12.08 - Buchholz 240 § 47 BBesG Nr. 11 Rn. 13, vom 25. März

2010 - 2 C 72.08 - BVerwGE 136, 165 Rn. 19 und vom 24. September 2013 - 2 C 52.11 - NVwZ-RR 2014, 274 Rn. 25). Mit der anteiligen Gewährung der Zulage nach § 45 BBesG auch in der Freistellungsphase wird eine mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarende Benachteiligung der Beamten im Blockmodell gegenüber den Beamten mit durchgehender Teilzeit vermieden, die die Zulage während der gesamten Altersteilzeit in der ihrer Beschäftigungsquote entsprechenden Höhe erhalten.

- 20 Der Gesichtspunkt der Belastung des Haushalts steht der Ansicht, dass die Gewährung der Zulage nach § 45 BBesG bei einem Beamten in der Altersteilzeit im Blockmodell nicht nur für die Dienstleistungs-, sondern zugleich für die Freistellungsphase gilt, nicht entgegen. In der erstgenannten Phase wird dem Beamten die Zulage gemäß § 6 Abs. 1 BBesG trotz vollzeitiger Dienstleistung nur anteilig ausgezahlt. In der anschließenden Freistellungsphase werden lediglich die in der Dienstleistungsphase eingesparten Haushaltsmittel verwendet.
- 21 Der Sache nach bedeutet dies, dass in Fallkonstellationen wie der des vorliegenden Verfahrens die "Wahrnehmung" der herausgehobenen Funktion i.S.d. § 45 Abs. 1 Satz 1 BBesG auch für den Zeitraum der Freistellungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell fingiert wird - genauso, wie auch die Weiterzahlung der sonstigen Dienstbezüge während dieses Zeitraums auf einer Fiktion beruht, nämlich einer Dienstleistung, die der Beamte in dieser Phase der Altersteilzeit tatsächlich nicht mehr erbringt und auch nicht mehr erbringen muss, weil er sie - gewissermaßen "in Vorleistung tretend" - bereits in der vorangegangenen Dienstleistungsphase der Altersteilzeit im Blockmodell erbracht hat (wie hier bereits OVG Münster, Urteil vom 25. April 2007 - 21 A 2607/05 - juris Rn. 24 ff., ebenso <zu einer Wechselschichtzulage> OVG Hamburg, Urteil vom 29. Februar 2008 - 1 Bf 369/05 - juris Rn. 16 ff.; ebenso Blatt, ZBR 2010, 184 ff.; Kathke, in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt-Kommentar, Stand: Mai 2014, A II/1 § 6 BBesG Rn. 29, 38).
- 22 2. Der Bescheid vom 7. Juni 2005, mit dem der Beklagte dem Kläger im Hinblick auf die Leitung der Projektgruppe die Zulage nach § 45 BBesG im Ermessenswege gewährt hat, erfasst nicht nur den Zeitraum, in dem der Kläger diese

herausgehobene Funktion tatsächlich wahrgenommen hat, sondern auch die anschließende Freistellungsphase bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand. Dies ergibt die gemäß § 133 BGB am objektiven Empfängerhorizont orientierte Auslegung des Bescheids.

- 23 Dieser Bescheid ist in Ansehung der dem Kläger bewilligten Altersteilzeit er-
gangen. Der Beklagte hat unter Verweis auf § 6 Abs. 1 BBesG ausdrücklich
ausgeführt, dass der Zulagenbetrag wegen des bestehenden Altersteilzeitbe-
schäftigungsverhältnisses zu quotieren und im Umfang von 50 v.H. des vollen
Betrages zu zahlen ist. Bei einem teilzeitbeschäftigten Beamten im Blockmodell
erfasst die Bewilligung der Zulage nach § 45 BBesG aufgrund einer Ermes-
sentsentscheidung aber den gesamten Zeitraum der dem Beamten gewährten
Teilzeit. Von den Bindungen des § 6 Abs. 1 BBesG, der eine einheitliche Be-
trachtung des gesamten Zeitraums der Altersteilzeit vorgibt, kann sich der
Dienstherr nicht befreien.
- 24 Zwar hat das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport das für die Gewährung
der Zulage nach § 45 Abs. 4 BBesG i.V.m. § 14 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes
2005/2006 vom 24. Mai 2005 (GVBl. I S. 178) erforderliche Einvernehmen des
Ministeriums der Finanzen nicht eingeholt. Dies ist aber für den hier streitge-
genständlichen Anspruch des Klägers auf Auszahlung der anteiligen Zulage
auch für die Freistellungsphase unerheblich. Denn des Einvernehmens bedarf
es nur für die Bewilligung der Zulage nach § 45 BBesG. Der Bewilligungsbe-
scheid vom 7. Juni 2005 ist aber bestandskräftig. Dass für die Zulage nach § 45
BBesG in der Freistellungsphase von August 2007 bis Ende März 2008 tatsäch-
lich keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen, hat der Beklagte im Verfah-
ren nicht geltend gemacht.
- 25 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dr. Kenntner

Dollinger

Dr. Günther

B e s c h l u s s
vom 28. Oktober 2015

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG auf 2 525,96 € festgesetzt.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dollinger