



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 27.12
OVG 5 LC 331/11

Verkündet
am 30. Januar 2014
Melzer
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Januar 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Hartung,
Dr. Kenntner und Dollinger

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Nieder-
sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. November
2012 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin beansprucht die Gewährung einer Zulage zum Ausgleich der infolge eines unfreiwilligen Dienstherrnwechsels eingetretenen Verringerung ihrer Dienstbezüge.
- 2 Die Klägerin stand als Verwaltungsamtfrau (BesGr A 11 BBesO) im Dienst der Deutschen Rentenversicherung Bund und war als Beraterin in der Außenstelle O. eingesetzt. Infolge der Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherungsträger ist sie seit 1. Januar 2007 im Dienst der Beklagten als dem für ihre Dienststelle zuständigen Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung tätig. Sie hat dort dasselbe Statusamt inne und ist weiterhin in Teilzeit beschäftigt.

- 3 Ab Januar 2008 blieben die Bezüge, die die Klägerin nach dem Dienstherrnwechsel aufgrund der landesrechtlichen Bestimmungen von der Beklagten erhielt, hinter diejenigen zurück, die sie bei Fortbestehen ihres Dienstverhältnisses zu der Deutschen Rentenversicherung Bund erhalten hätte.
- 4 Den Antrag, ihr hierfür eine Ausgleichszulage zu gewähren, lehnte die Beklagte ab. Die hierfür erforderliche Verringerung der Bezüge sei auf den Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels bezogen. Eine Teilhabe an späteren Besoldungserhöhungen des früheren Dienstherrn gewährleiste die Ausgleichszulage dagegen nicht. Widerspruch und Klage hiergegen sind erfolglos geblieben.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht verpflichtete die Beklagte zur Gewährung einer Ausgleichszulage ab Januar 2008. Mit der Ausgleichszulage habe der Gesetzgeber das erklärte Ziel verfolgt, finanzielle Nachteile der Beamten durch den Dienstherrnwechsel auszuschließen. Deshalb sei eine fiktive Fortbeschreibung der bisherigen Bezüge erforderlich.
- 6 Hiergegen wendet sich die Beklagte mit ihrer Revision. Sie beantragt,

das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. November 2012 aufzuheben und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 17. August 2011 zurückzuweisen.

- 7 Die Klägerin verteidigt das angegriffene Urteil und beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 8 Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletzt weder Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) noch revisibles Landesbeamtenrecht (§ 191 Abs. 2 VwGO, § 127 Nr. 2 BRRG, § 63 Abs. 3

Satz 2 BeamtStG). Es hat die Beklagte zu Recht verpflichtet, der Klägerin die begehrte Zulage zu gewähren.

- 9 Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Anspruch ist § 4 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes zu Übergangsregelungen zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 9. Dezember 2004 - RVOrgRefÜG - (BGBl I S. 3242 <3292 ff.>). Danach ist für Beamte, die aufgrund § 3 Abs. 1 RVOrgRefÜG in den Dienst des für ihre bisherige Dienststelle zuständigen Regionalträgers der gesetzlichen Rentenversicherung übergetreten sind, § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 - BBesG a.F. - (BGBl I S. 3020 <3025>; vgl. zur Maßgeblichkeit dieser Gesetzesfassung auch § 4 Abs. 3 Satz 3 RVOrgRefÜG in der Fassung vom 5. Februar 2009, BGBl I S. 160 <271>) anzuwenden (1.). Durch die danach zu gewährende Zulage werden auch Verringerungen der Dienstbezüge eines Beamten ausgeglichen, die sich aus der unterschiedlichen Entwicklung der Besoldung im Bund und in den Ländern ergeben (2.).
- 10 1. Die Klägerin wurde aufgrund ihrer vorangegangenen Beratertätigkeit durch das nach § 3 Abs. 4 RVOrgRefÜG erlassene Rahmenkonzept, das nicht Bestandteil dieses Gesetzes ist, zur Dienstleistung bei der Beklagten bestimmt (vgl. § 128 Abs. 4 und Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 BRRG). Zum 1. Januar 2007 übernahm die Beklagte die Klägerin in ihren Dienst (vgl. zu deren Dienstherrnfähigkeit § 144 SGB VI in der Fassung des Gesetzes vom 9. Dezember 2004, BGBl I S. 3242 <3259>; § 1 Abs. 4 der Satzung der Beklagten vom 24. August 2005). Dieser Übertritt fand nicht unmittelbar kraft Gesetzes statt, weil § 3 Abs. 1 und 4 RVOrgRefÜG die für eine gesetzliche Überleitung maßgeblichen Fragen, wie etwa den Zeitpunkt und das verliehene Amt, nicht abschließend normieren (Urteil vom 24. November 2011 - BVerwG 2 C 50.10 - Buchholz 230 § 128 BRRG Nr. 9 Rn. 12). Vielmehr gehen die Beteiligten ausweislich ihrer Erklärungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat davon aus, dass der Übertritt der Klägerin mit dem ihr zugegangenen Schreiben vom 5. Dezember 2006 bewirkt werden sollte. Der Aushändigung einer Ernennungsurkunde bedurfte es hierfür nicht (Urteil vom 23. September 2004 - BVerwG 2 C 37.03 - BVerwGE 122, 58 <63> = Buchholz 230 § 123 BRRG Nr. 5 S. 7).

- 11 Auf die beamten- und besoldungsrechtliche Stellung finden damit die im Bereich des neuen Dienstherrn geltenden Vorschriften Anwendung (§ 3 Abs. 1 RVOrgRefÜG i.V.m. § 129 Abs. 4 und 1 i.V.m. § 18 Abs. 4 BRRG). Die Höhe der Dienstbezüge richtet sich nach dem auch für mittelbare Landesbeamte maßgeblichen Niedersächsischen Besoldungsgesetz. Dies gilt auch dann, wenn hiermit eine Verschlechterung gegenüber den vom alten Dienstherrn gewährten Dienstbezügen verbunden sein sollte.
- 12 Verringern sich die Dienstbezüge eines Beamten, weil er aufgrund § 3 Abs. 1 RVOrgRefÜG in den Dienst eines anderen Rentenversicherungsträgers übergetreten ist, erhält er aber eine Ausgleichszulage. Nach § 4 Abs. 3 Satz 3 RVOrgRefÜG ist für diese Beamte § 13 Abs. 1 Nr. 1 BBesG a.F. anzuwenden. Der Übertritt in den Dienst des jeweiligen Regionalträgers wird damit der in § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBesG a.F. geregelten Versetzung gleichgestellt. Deshalb muss auch die Höhe der Ausgleichszahlungen entsprechend berechnet werden, anderweitige Vorschriften hierzu sind nicht ersichtlich. Eines zusätzlichen Verweises auf die Berechnungsvorschriften in § 13 Abs. 1 Satz 2 bis 5 BBesG a.F. bedurfte es angesichts der gewählten Regelungstechnik nicht (a.A. OVG Saarlouis, Urteil vom 5. Dezember 2012 - 1 A 140/12 - juris Rn. 38).
- 13 Die Zulagengewährung ist im Falle einer Bezügeverringeringung auch eröffnet, wenn der Beamte in ein Amt mit demselben Endgrundgehalt übergetreten ist. Der von § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBesG a.F. in Bezug genommene § 26 Abs. 2 BBG in der Fassung vom 31. März 1999 (BGBl I S. 675 <681>) umfasst auch Versetzungen in ein Amt mit demselben Grundgehalt.
- 14 2. Mit dieser Ausgleichszulage werden nicht nur die im Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels bestehenden, sondern auch später eintretende Unterschiede ausgeglichen.
- 15 Der Wortlaut der Vorschrift spricht gegen eine statische, nur den im Zeitpunkt des Übertritts bestehenden Unterschied erfassende Besitzstandswahrung. Eine Bezugnahme auf diesen Zeitpunkt enthält § 13 Abs. 1 BBesG a.F. - anders als

etwa die in § 19b Abs. 2 Satz 1 BBesG in der Fassung vom 15. März 2012 (BGBl I S. 462) getroffene Regelung - nicht. Die Berechnungsanordnung in § 13 Abs. 1 Satz 2 BBesG a.F., nach der die Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen seinen jeweiligen Dienstbezügen und den Dienstbezügen gewährt wird, die dem Beamten in seiner bisherigen Verwendung zugestanden hätten, setzt vielmehr eine dynamische Entwicklung voraus. Entsprechendes gilt für die Anordnung in § 13 Abs. 1 Satz 5 BBesG a.F.

- 16 Auch die gesetzliche Systematik deutet auf ein rechts- und nicht nur besitzstandswahrendes Normverständnis hin. Die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Satz 3 RVOrgRefÜG verweist auf § 13 Abs. 1 BBesG a.F. Die in § 13 Abs. 1 BBesG a.F. geregelte Ausgleichszulage sah indes - anders als etwa der in § 13 Abs. 2 BBesG a.F. vorgesehene Ausgleich für wegfallende Stellenzulagen - für aus dienstlichen Gründen veranlasste Statusveränderungen eine dynamische Ausgleichsregelung vor, die die Weiterentwicklung wie bei einem Verbleiben im bisherigen Amt berücksichtigt (vgl. Leihkauff, in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Band I, Stand: November 2013, § 13 BBesG Rn. 5.2; GKÖD, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Band III, Stand: Dezember 2013, K § 13 Rn. 7 und 24). Damit nimmt der Beamte auch an nachträglichen Verbesserungen der Besoldung seines früheren Amtes teil.
- 17 Des Weiteren entspricht die Annahme einer auch zukünftige Entwicklungen berücksichtigenden Ausgleichsleistung dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Die Versetzung eines Beamten zu einem anderen Dienstherrn hat eine Statusänderung für den Beamten zur Folge (Urteil vom 23. September 2004 - BVerwG 2 C 37.03 - BVerwGE 122, 58 Rn. 19) und setzt daher grundsätzlich seine Zustimmung voraus. Ohne Einverständnis des betroffenen Beamten kann ein Dienstherrnwechsel nur erfolgen, wenn sich eine Notwendigkeit hierzu aus der Umbildung von Körperschaften oder einer Änderung der Aufgabenverteilung dienstherrnfähiger Körperschaften ergibt (Urteil vom 26. November 2009 - BVerwG 2 C 15.08 - BVerwGE 135, 286 Rn. 14; BVerfG, Beschluss vom 26. November 1963 - 2 BvL 12/62 - BVerfGE 17, 172 <187 f.>). Der unfreiwillige Dienstherrnwechsel steht unter dem Grundsatz, dass die beamtenrechtliche Rechtsstellung des betroffenen Beamten im Rahmen des Möglichen gewahrt bleiben muss und

nur insoweit verändert und beeinträchtigt werden darf, als dies wegen der Um-
bildung und deren Folgen unumgänglich ist (stRspr; vgl. Urteil vom 2. April 1981
- BVerwG 2 C 35.78 - BVerwGE 62, 129 <132> m.w.N. sowie zuletzt etwa Urteil
vom 28. April 2011 - BVerwG 2 C 27.10 - Buchholz 240 § 46 BBesG Nr. 5
Rn. 30: „Gebot der größtmöglichen Wahrung der beamtenrechtlichen Rechts-
stellung“).

- 18 Auch die Materialien zur Entstehungsgeschichte bestätigen die Annahme, dass
mit der Ausgleichszulage aus § 13 Abs. 1 BBesG a.F. eine dynamische
Rechtsstandswahrung beabsichtigt war. Ausweislich der Begründung des Ge-
setzentwurfs sollte der Beamte in besoldungsrechtlicher Hinsicht so gestellt
werden, als übe er die bisherige Verwendung noch aus (BTDrucks 13/3994,
S. 38). So ist die Vorschrift in der Praxis auch verstanden worden (Ziffer 13.1.3
der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesbesoldungsgesetz des
Bundesministeriums des Inneren vom 11. Juli 1997 in der Fassung vom 26. Juli
2000, D II 3 - 221 710/1).
- 19 Das Ergebnis der Auslegung von § 13 Abs. 1 BBesG a.F. entspricht ferner der
Rechtshistorie: Hinsichtlich der finanziellen Folgen entsprechender Organisa-
tionsmaßnahmen sah bereits § 23 Abs. 1 des Reichsbesoldungsgesetzes vom
30. April 1920 (RGBl S. 805) vor, dass Beamte, die infolge einer Umbildung der
Reichsbehörden aus Anlass der Umgestaltung des Staatswesens aus dienstli-
chen Rücksichten in Stellen von geringerem Diensteinkommen verwendet wur-
den, während der Dauer dieser Verwendung das Grundgehalt erhielten, dass
sie in ihrer früheren Stelle bezogen hätten. Beamte, die gegen ihren Willen in
ein Amt mit einem niedrigeren Grundgehalt versetzt worden sind, erhielten „zum
Ausgleich“ die Bezüge ihres bisherigen Amtes damit weiter. Seit Inkrafttreten
des § 13 BBesG in der Fassung des 2. BesVNG vom 23. Mai 1975 (BGBl I
S. 1173) war der finanzielle Ausgleich des Verwendungswechsels in der Form
einer Zulagenregelung ausgestaltet worden. Damit sollte „im Interesse der Be-
soldungswahrheit“ eine dauerhafte Besoldung aus einer Besoldungsgruppe, die
nicht dem innegehabten Amt entspricht, vermieden werden (Leihkauff a.a.O.
§ 13 BBesG Rn. 2). Daran, dass der Beamte im Ergebnis eine „fiktive Besol-

derung“ erhielt, als übe er die bisherige Verwendung noch aus, änderte sich jedoch nichts (vgl. BTDrucks 13/3994, S. 38).

- 20 Eines gesonderten Antrags für die Gewährung der Ausgleichszulage bedurfte es nicht (stRspr; vgl. zuletzt etwa Urteil vom 26. Juli 2012 - BVerwG 2 C 29.11 - BVerwGE 143, 381 Rn. 27). Die Ausgleichszulage ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 BBesG Teil der Besoldung, die durch Gesetz geregelt und unverzichtbar ist (§ 2 Abs. 1 und 3 BBesG).
- 21 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen

Dr. Heitz

Dr. Hartung

Dr. Kenntner

Dollinger

B e s c h l u s s

vom 30. Januar 2014

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 1 191,36 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 10.4 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Domgörgen

Dr. Kenntner

Dollinger

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Beamtenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BBesG 2002

§ 13 Abs. 1

RVOrgRefÜG

§ 3 Abs. 1 und 4, § 4 Abs. 3 Satz 3

Stichworte:

Ausgleichszulage; Besitzstandswahrung; dienstherrenübergreifende Versetzung; Dienstherrwechsel; Organisationsreform; Rechtsstandswahrung; Übertritt; Versetzung.

Leitsatz:

Die Ausgleichszulage aus § 4 Abs. 3 Satz 3 RVOrgRefÜG umfasst auch nachträglich eintretende Verringerungen der Dienstbezüge eines Beamten, die sich aus der unterschiedlichen Entwicklung der Besoldung im Bund und in den Ländern ergeben.

Urteil des 2. Senats vom 30. Januar 2014 - BVerwG 2 C 27.12

I. VG Osnabrück vom 17.08.2011 - Az.: VG 3 A 154/10 -

II. OVG Lüneburg vom 13.11.2012 - Az.: OVG 5 LC 331/11 -