

Az.: 2 B 469/07
3 K 507/05



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

prozessbevollmächtigt:
Anwaltskanzlei

- Kläger -
- Antragsteller -

gegen

die Bundesrepublik Deutschland
vertreten durch das Bundesministerium des Innern
dieses vertreten durch das Bundesverwaltungsamt
- Dienstleistungszentrum -
Eupener Straße 125, 50933 Köln

- Beklagte -
- Antragsgegnerin -

wegen

Besoldung nach der 2. BesÜV
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

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

am 22. Juni 2009

beschlossen:

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 28. Juni 2007 - 3 K 507/05 - wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 4.318,21 € festgesetzt.

Gründe

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 28.6.2007 ist zulässig, aber unbegründet. Das Vorbringen des Klägers im Zulassungsverfahren führt nicht zu den allein geltend gemachten ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit des Urteils (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel dient der Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit. Er soll eine berufungsgerichtliche Nachprüfung des Urteils des Verwaltungsgerichts ermöglichen, wenn sich aus der Begründung des Zulassungsantrags ergibt, dass hierzu wegen des vom Verwaltungsgericht gefundenen Ergebnisses Veranlassung besteht. Ernstliche Zweifel in diesem Sinne sind deshalb anzunehmen, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens zumindest als ungewiss erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.6.2000, NVwZ 2000, 1164; Kammerbeschl. v. 26.3.2007, NVwZ-RR 2008, 1).

Der Kläger, der im November 1992 in das Beamtenverhältnis auf Probe berufen wurde und seit Mai 1996 Beamter auf Lebenszeit ist, steht als Polizeivollzugsbeamter im mittleren Dienst der Beklagten. Er war bei der Grenzschutzabteilung Ost 3 in und eingesetzt. Vom 23.8.1995 bis 24.1.1996 wurde der Kläger zu der auf polnischem Hoheitsgebiet gelegenen Grenzschutzstelle (sogenannte vorgeschobene Grenzdienststelle) im

Bereich des Grenzschutzamtes abgeordnet. Seinen Antrag auf Zahlung einer nicht nach § 2 der 2. Besoldungs-Übergangsverordnung (2. BesÜV) abgesenkten Besoldung hat die Beklagte abgelehnt. Die dagegen gerichtete Klage ist erfolglos geblieben. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 8.3.2007 - 2 B 5/07 - ausgeführt, die vorübergehende Verwendung des Klägers bei der Grenzschutzstelle sei besoldungsrechtlich kein Auslandsdienst und auch keine Verwendung im Ausland. Die Verwendung sei vielmehr als eine solche in der Gemeinde der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten, in deren Bereich sich der Grenzübergang befindet, so dass von einer Verwendung im Beitrittsgebiet gemäß §§ 1, 2 der 2. BesÜV auszugehen sei.

Dagegen wendet sich der Kläger mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung. Er ist der Auffassung, für die Bemessung der Höhe der Inlandsbesoldung komme es auf den Ort der tätigkeitsbezogenen Verwendung, nicht auf den (dienstlichen) Wohnsitz an. Möglicherweise habe das Bundesverwaltungsgericht bei seiner Entscheidung unberücksichtigt gelassen, dass der Wortlaut des § 1 Satz 2 und des § 6 der 2. BesÜV geändert und deren Anwendungsbereich erweitert worden sei. Danach beschränkten sich die Fälle der vorübergehenden Verwendung nicht mehr nur auf das übrige, d. h. das bisherige Bundesgebiet; vielmehr würden nunmehr die Fälle der vorübergehenden Verwendung „außerhalb des Beitrittsgebiets“ und damit auch im Ausland erfasst. Daher scheide bei einer dauerhaften Verwendung außerhalb des Beitrittsgebiets - sei es im bisherigen Bundesgebiet oder im Ausland - die Anwendung der 2. BesÜV aus. Darüber hinaus sei es nicht mit dem Gleichheitssatz vereinbar, wenn Beamte, die ihren Dienst im Ausland ausübten und dort ihren Wohnsitz hätten, sowie Beamte, die auf Dauer im bisherigen Bundesgebiet verwendet würden, aber ihren Wohnsitz im Beitrittsgebiet hätten, die vollen Dienstbezüge erhielten. Diese Erwägungen verhelfen dem Zulassungsantrag nicht zum Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass der Kläger lediglich Anspruch auf Zahlung gekürzter Dienstbezüge nach § 2 Abs. 1 Satz 1, § 1 der 2. BesÜV hat. Gem. § 1 Satz 1 der 2. BesÜV in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.6.1993 (BGBl. I S. 778), zuletzt neu gefasst am 27.11.1997 (BGBl. I S. 2764) und zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29.7.2008 (BGBl. I S. 1582) sind für Beamte, die nach dem Inkrafttreten des Einigungsvertrags in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) verwendet werden, die Vorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes und die

zur Regelung der Besoldung erlassenen besonderen Rechtsvorschriften anzuwenden, soweit nicht in dieser Verordnung etwas anderes bestimmt ist. Dies gilt gem. § 1 Satz 2 der 2. BesÜV auch in den Fällen einer vorübergehenden Verwendung „im übrigen Bundesgebiet“ (Wortlaut der Vorschrift in der bis zum 30.6.1998 geltenden Fassung) bzw. „außerhalb des Beitrittsgebiets“ (Wortlaut der Vorschrift in der aufgrund der Verordnung vom 17.6.1998 [BGBl. I S. 1378] seit dem 1.7.1998 geltenden Fassung). Für Beamte, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden, betragen die Dienstbezüge gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV einen bestimmten prozentualen Anteil der für das bisherige Bundesgebiet geltenden Dienstbezüge. Der Kläger unterfällt dieser Regelung, weil er seit seiner erstmaligen Ernennung zum Polizeihauptwachtmeister im BGS z. A. unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe beim Grenzschutzpräsidium Ost am 6.11.1992 dauerhaft im Beitrittsgebiet verwendet worden ist.

Auch die Verwendung des Klägers an der Grenzschutzstelle vom 23.8.1995 bis 24.1.1996 begründet keinen Anspruch auf eine ungekürzte Besoldung nach dem Bundesbesoldungsgesetz. Dies gilt ungeachtet dessen, dass sich die Grenzdienststelle auf polnischem Hoheitsgebiet befindet. Auch insoweit liegt entgegen der vom Kläger im Zulassungsverfahren geäußerten Auffassung eine „Verwendung im Beitrittsgebiet“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV vor (vgl. BVerwG, Beschl. v. 8.3.2007 - 2 B 5/07 - juris; Beschl. v. 23.9.2008 - 2 B 81/07 - juris; Senatsurt. v. 11.10.2006 - 2 B 24/05 -; Senatsbeschl. v. 21.5.2007 - 2 B 388/07 -).

1. Die Frage, wie der Kläger zu besolden ist, richtet sich ausschließlich nach besoldungsrechtlichen Vorschriften. Die finanziellen Leistungen bei einem Dienst, den der Beamte im Ausland leistet, sind in dienst- und besoldungsrechtlichen Gesetzen und Verordnungen, vorrangig den §§ 52 ff. BBesG und der Auslandsverwendungszuschlagsverordnung geregelt. Diese sind, was auch der Kläger nicht in Abrede stellt, hier nicht einschlägig, weil es sich bei der Tätigkeit auf einer vorgeschobenen Grenzdienststelle weder um Auslandsdienst noch um eine Verwendung im Ausland handelt. Vor diesem Hintergrund ist der Kläger, der zu keinem Zeitpunkt im bisherigen Bundesgebiet eingesetzt war, gemessen an den sonach allein maßgeblichen besoldungsrechtlichen Übergangsvorschriften der 2. BesÜV, wie das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Beschl. v. 8.3.2007 - 2 B

5/07 - a. a. O.; Beschl. v. 23.9.2008 - 2 B 81/07 - a. a. O.) ausgeführt hat, seit seiner Ernennung im Beitrittsgebiet verwendet worden.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 1 Satz 2 und § 6 der 2. BesÜV in der Fassung vom 17.6.1998 (BGBl. I S. 1378), soweit die Worte „im übrigen Bundesgebiet“ durch die Worte „außerhalb des Beitrittsgebiets“ ersetzt wurden. Die Änderung betrifft allein den Fall der vorübergehenden Verwendung, um die es dem Kläger aber nicht geht, und bezieht insoweit neben dem bisherigen Bundesgebiet auch das Ausland ein. Dies führt jedoch, worauf die Beklagte zutreffend hinweist, weder nach dem Wortlaut noch nach Sinn und Zweck der Vorschriften zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 2 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV dergestalt, dass auch ein erstmalig im Beitrittsgebiet ernannter Beamter bei einer auf Dauer angelegten Verwendung außerhalb des Beitrittsgebiets Anspruch auf ungekürzte Besoldung nach dem Bundesbesoldungsgesetz hätte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.9.2008 a. a. O.; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 3.5.2007 - 4 B 21/05 - juris). Dem steht ferner entgegen, dass besoldungsrechtliche (Sonder-) Regelungen angesichts der strengen Gesetzesbindung der Beamtenbesoldung (vgl. § 2 Abs. 1 BBesG) nicht im Wege des Analogie- oder des Erst-Recht-Schlusses auf andere besoldungsrechtliche Sachverhalte übertragen werden können.

Entgegen der Auffassung des Klägers ist für die Anwendbarkeit der 2. BesÜV nicht an den Ort der tatsächlichen dienstlichen Verwendung des Beamten anzuknüpfen. Dies ergibt sich aus Sinn und Zweck der 2. BesÜV, die den unterschiedlichen Lebensverhältnissen im bisherigen Bundesgebiet und im Beitrittsgebiet Rechnung tragen will. In § 73 BBesG hat der formelle Gesetzgeber den Verordnungsgeber ermächtigt, die Höhe der Besoldung an den finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Beitrittsgebiet auszurichten. Von dieser Ermächtigung hat der Verordnungsgeber entsprechend Gebrauch gemacht und sich dabei von der (zulässigerweise generalisierenden) Annahme leiten lassen, dass Beamte dort, wo sie eingesetzt sind, mithin verwendet werden, auch ihren Lebensmittelpunkt haben und somit von den andersartigen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen im Beitrittsgebiet betroffen sind (vgl. Senatsurt. v. 11.10.2006 - 2 B 24/05 -). Diese Überlegungen treffen auch für den Kläger zu, der nach Aktenlage und seinem eigenen Vortrag während seiner Abordnung an die Grenzschutzstelle weiterhin seinen Lebensmittelpunkt in Leipzig, mithin im Beitrittsgebiet hatte. Von daher waren aus Sicht des Klägers wie seines Dienstherrn - Sinn und Zweck der Übergangsvorschriften entsprechend - nach wie vor die unterschiedliche Besoldung

rechtfertigenden besonderen Verhältnisse im Beitrittsgebiet, vor allem hinsichtlich der finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der sie widerspiegelnden Lohn- und Gehaltsentwicklung, maßgebend. Unabhängig davon passt das vom Kläger herangezogene Abgrenzungskriterium des Ortes seiner Dienststelle im Falle einer vorgeschobenen Grenzdienststelle deshalb nicht, weil die 2. BesÜV, wie dargelegt, das Differenzierungskriterium der Verwendung des Beamten im „Ausland“ nicht kennt, weshalb eine solche Verwendung, so das Bundesverwaltungsgericht (vgl. Beschl. v. 8.3.2007 und 23.9.2008, jeweils a. a. O.), als eine solche in der Gemeinde der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten ist, in deren Bereich sich die Grenzdienststelle befindet, mithin im Beitrittsgebiet.

2. Nicht durchzudringen vermag der Kläger schließlich mit seinem Einwand, dieses Verständnis der Vorschriften der 2. BesÜV (zu 1.) sei sachwidrig und willkürlich, mithin gemessen an Art. 3 Abs. 1 GG gleichheitswidrig. Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung liege sowohl gegenüber denjenigen Beamten vor, die auf Dauer oder vorübergehend im Ausland tätig seien und dort ihren Wohnsitz hätten, als auch gegenüber denjenigen Beamten, die auf Dauer im bisherigen Bundesgebiet verwendet würden, aber im Beitrittsgebiet ihren Wohnsitz hätten. Besoldungsrechtlicher Anknüpfungspunkt müsse daher in allen Fällen ausschließlich der Ort der Tätigkeit sein, der beim Kläger auf polnischem Hoheitsgebiet liege.

Gegen die niedrigere Besoldung für Beamte im Beitrittsgebiet gemäß § 73 BBesG i. V. m. § 2 der 2. BesÜV bestehen jedenfalls gegenwärtig keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.2.2003, E 107, 218 ff. und E 107, 257 ff., BVerwG, Beschl. v. 23.9.2008, a. a. O.). Der Absenkung der Besoldung stehen weder Art. 143 Abs. 1 und 2 GG noch hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG entgegen; auch im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist sie derzeit noch gerechtfertigt (BVerfG, Beschl. v. 12.2.2003, a. a. O., 218, 243 ff.). Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzlichkeiten, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist, wenn also bezogen auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die Regelung fehlt. Beim Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum politischen Ermessens, innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung

anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf. Der Gleichheitssatz ist nicht schon dann verletzt, wenn der Gesetzgeber nicht die gerechteste, zweckmäßigste oder vernünftigste Lösung gewählt hat. Die Gerichte können, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen.

Das ist hier nicht der Fall. Zwar sind im Bereich des Besoldungsrechts Beamte mit gleichen oder gleichwertigen Ämtern in der Regel gleich zu besolden. Die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet, die aus der historischen Ausnahmesituation der Vereinigung der beiden Teile Deutschlands folgen, stellen jedoch einen Grund von hinreichendem Gewicht für eine besoldungsrechtliche Differenzierung dar; der Besoldungsgesetzgeber darf in dieser einmaligen Sonderlage auf die beschränkte Leistungskraft der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern durch eine Absenkung der Besoldung Rücksicht nehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.2.2003, a. a. O., 245). Wie dargelegt (zu 1.), gehört der Kläger zu dem in § 2 Abs. 1 Satz 1 der 2. BesÜV genannten Personenkreis, der lediglich eine abgesenkte Besoldung erhält. Solange er auf der vorgeschobenen Grenzdienststelle eingesetzt war, war der Kläger - was Voraussetzung für eine Anwendung der Vorschriften des Besoldungsgesetzes und der zur Regelung der Besoldung ergangenen Rechtsvorschriften ist - weder dauerhaft im bisherigen Bundesgebiet noch dauerhaft oder vorübergehend im Ausland mit Wohnsitz im Ausland tätig. Vielmehr erfolgte seine Verwendung im Beitrittsgebiet. Wollte man demgegenüber, dem Kläger folgend, an den Ort der tatsächlichen Verwendung anknüpfen, läge eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den Beamten vor, die auf einer nicht vorgeschobenen, sondern auf einer im Beitrittsgebiet gelegenen Grenzdienststelle eingesetzt sind. Hierfür lassen sich mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts keine Rechtfertigungsgründe finden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.9.2008 a. a. O.).

Unabhängig davon hat der Ordnungsgeber verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die weitere Aufrechterhaltung zweier unterschiedlicher Besoldungen im Beitrittsgebiet und im bisherigen Bundesgebiet als solcher zwischenzeitlich Rechnung getragen: Gem. § 12 Abs. 2 der 2. BesÜV (eingefügt durch Gesetz vom 10.9.2003 [BGBl. S. 1798]) erhalten u. a. Beamte der Besoldungsgruppen A 2 bis A 9 - zu denen der Kläger, der mit Wirkung vom 1.9.2000 in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 8 eingewiesen wurde, gehört - seit dem 1.1.2008,

gem. § 12a Abs. 2 der 2. BesÜV (eingefügt durch Gesetz vom 29.7.2008 [BGBl. S. 1582])
Bundesbeamte der Besoldungsgruppe A 10 und höher seit dem 1.4.2008 Bezüge nach dem
Bundesbesoldungsgesetz.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 und § 63 Abs.
2 Satz 1 GKG.

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

Hahn