
Datum: 26.07.2002
Gericht: Landesarbeitsgericht Köln
Spruchkörper: 11. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 11 Sa 154/02
ECLI: ECLI:DE:LAGK:2002:0726.11SA154.02.00

Vorinstanz: Arbeitsgericht Bonn, 1 Ca 2545/01
Schlagworte: Verlegung des Regierungssitzes, Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung, Widerruf der Zusage der Umzugskostenvergütung, Altersteilzeit, Blockmodell, Alterspendler, Gleichbehandlungsgrundsatz, Umzugshinderungsgrund
Normen: Trennungsgeldverordnung; Bundesumzugskostengesetz § 12; BAT § 44; Dienstrechtliches Begleitgesetz § 2 Abs. 1; Umzugs-TV
Sachgebiet: Arbeitsrecht
Leitsätze:

Das Dienstrechtliche Begleitgesetz vom 30.07.1996 (DBegIG) befasst sich mit personellen Maßnahmen, also auch mit Versetzungen, die im Zusammenhang mit der Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin stehen; es enthält eine Vergünstigung für die Mitarbeiter, die zur Zeit der Versetzung das 58. Lebensjahr erreicht haben (58er-Regelung, Alterspendler-Regelung): Durch den Verzicht auf die Zusage der Umzugskostenvergütung ermöglicht es den Senioren, trotz Verlegung des Dienstortes weiterhin gegen Zahlung von Trennungsgeld usw. zu "pendeln". Diese Privilegierung ist nicht auf Altersteilzeitler im Blockmodell, die die Altersvoraussetzung nicht erfüllen, zu übertragen mit der Begründung, durch den früher Eintritt in die Freistellungsphase nach ihrer Versetzung verkürze sich ihre Verwendungsdauer am neuen Dienstort in ähnlicher Weise wie bei den Senioren. Die Differenzierung zwischen Senioren und Altersteilzeitlern ist nicht gleichheitswidrig.

Tenor:

Auf die Berufung der Beklagten wird das am 08.11.2001 verkündete Urteil des Arbeitsgerichts Bonn - 1 Ca 2545/01 - abgeändert: Die Klage wird kostenpflichtig abgewiesen. Die Revision wird zugelassen.

TATBESTAND

Die Parteien - nämlich die beklagte Bundesbehörde (Bundesinstitut für C.), die ab 01.09.1999 ihren Sitz von Berlin nach Bonn verlegt hat, und die am 11.04.1946 geborene, ab September 1987 von ihr im Angestelltenverhältnis beschäftigte Klägerin, die in Berlin mit Ehemann und Tochter eine Eigentumswohnung bewohnt - streiten im Kern um die Frage, ob die Klägerin auch noch nach Ablauf einer zweijährigen Schonfrist, mithin ab 01.09.2001, weiter zwischen ihrem bisherigen Wohnsitz in Berlin und ihrem neuen Dienort in Bonn "pendeln" darf - d.h. in den Genuß von Leistungen nach der Trennungsgeldverordnung v. 16. 01. 1991 (TGV) kommen kann (im wesentlichen Trennungsgeld und Reisebeihilfen), wenn sie ihren neuen Dienort von ihrem bisherigen Wohnort aus aufsucht. Die TGV sowie § 12 des Bundesumzugskostengesetzes vom 11. 12. 1990 (BUKG) finden auf das Arbeitsverhältnis der Parteien über § 44 BAT Anwendung. Die Ansprüche auf Leistungen nach der TGV sind ausgeschlossen, wenn der Arbeitgeber die Vergütung der Umzugskosten (UKV) zugesagt hat, wie es hier mit Schreiben vom 12.05.1999 (Bl. 9) - wirksam nach Ablauf einer Schonfrist ab 01.09.2001 - geschehen ist. Die Klägerin ist aber der Ansicht, einen Anspruch auf Widerruf dieser Zusage zu haben, weil sie am 20. 02. 2001 mit der Beklagten eine Altersteilzeitvereinbarung (Bl. 12) geschlossen hat, wonach sie im Blockmodell vom 01.05.2001 bis 30.04.2006 die bisherige Arbeitszeit (38,5 Stunden in der Woche) erbringt, vom 01.05.2000 an aber bis zum 30.04.2011 freigestellt wird - mit der Folge, daß zwischen Ende der Schonfrist und Ende der aktiven Altersteilzeit nur vier Jahre und acht Monate verbleiben. Sie beruft sich zur Stützung ihres Anspruchs auf das Dienstrechtliche Begleitgesetz v. 30.07.1996 (DBeglG), das sich mit personellen Maßnahmen der vorliegenden Art befaßt - nämlich mit solchen, die im Zusammenhang mit der Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin und dem damit verbundenen Umzug von Behörden stehen und das auf Angestellte nach dem UmzugsTV vom 24. 06. 1996 anwendbar ist. Nach dem DBeglG (§ 2 Abs. 1 lit. a Nr.1 S. 3) ist nämlich von der UKV-Zusage abzusehen, wenn der nicht umzugswillige Mitarbeiter zum Zeitpunkt der Versetzung das 58. Lebensjahr erreicht hat (Alterspendler-Regelung); zudem sieht das DBeglG in Nr.2 a.a.O. vor, daß die Zusage der UKV zu widerrufen ist, wenn nach Ablauf der zweijährigen Schonfrist zwischen Verlegung und Wirksamwerdung der Zusage Gründe "gemäß § 3 Abs.1 Nr. 1" BUKG vorliegen - nämlich u.a. der Grund, "daß mit einer baldigen weiteren Versetzung an einen anderen Dienort zu rechnen ist" (Nr.1 a) oder "der Umzug aus besonderen Gründen nicht durchgeführt werden soll" (Nr. 1 b). Nach Ansicht der Klägerin liegen solche "besonderen Gründe" in Form von persönlichen Gründen vor, da sie mit Rücksicht auf die am neuen Dienort verbleibende Verwendungsdauer von nur vier Jahren und acht Monaten ebenso schutzwürdig sei wie die "Alterspendler".

Die Klägerin hat beantragt 3

festzustellen, daß die Beklagte verpflichtet ist, die ihr mit Schreiben vom 12. 05. 1999 erteilte Zusage der Umzugskostenvergütung zu widerrufen. 4

Die Beklagte hat Klageabweisung beantragt und gemeint, 5

6

die Alterspendler-Regelung des DBeglG enthalte eine Stichtagsregelung, die auf das Lebensalter Rücksicht nehme und auf den Altersteilzeitler nicht übertragbar sei.

Das Arbeitsgericht hat der Klage stattgegeben. Mit ihrer Berufung verfolgt die Beklagte ihren Klageabweisungsantrag weiter und meint nach wie vor, Gründe für einen Widerruf der UKV-Zusage i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr.1 BUKG lägen nicht vor, insbesondere keine zu erwartende "baldige weitere Versetzung" (Nr. 1 lit. a a.a.O.); zur Begründung verweist sie auf die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BUKG (BUKGVwV), die den Begriff "baldig" zu einem Zeitraum von etwa zwei Jahren konkretisieren und ihn in Ausnahmefällen auf bis zu drei Jahren ausweiten, wenn besondere familiäre Gründe hinzutreten (Ziff. 3.1.3). "Besondere Gründe" i.S.v. Nr. 1 lit. b (§ 3 Abs. 1 BUKG) in Gestalt von "persönlichen Gründen" habe die Klägerin nicht dargetan. 7

Die Beklagte beantragt, 8

die Klage unter Abänderung des angefochtenen Urteils 9

abzuweisen. 10

Die Klägerin beantragt Zurückweisung der Berufung und verweist auf die Absicht der Beklagten, die UKV-Zusage bei Zielpendlern in Anwendung von § 3 Abs.1 Nr.1 lit. b BUKG und unter Berücksichtigung der zu lit. a (a.a.O.) geübten Praxis zu widerrufen, wenn deren Arbeitsphase im Blockmodell drei Jahre nicht übersteigt - zum Ausdruck gekommen in der Anfrage der Beklagten beim Bundesministerium des Innern (BMI) vom 06. 07. 2001 (Bl. 90 f.). Mit Sondermitteilung vom 08. 08. 2001 (Bl. 89) hat die Beklagte ihren Bediensteten die Zustimmung des BMI bekannt gegeben unter der Voraussetzung, daß neben dem Zeitfaktor die übrigen von den BUKGVwV in Ziff. 3.1.3 aufgestellten persönlichen Bedingungen erfüllt sind. Nach Ansicht der Klägerin verletzt es besonders unter Beachtung der Vorgaben im DBeglG den Gleichbehandlungsgrundsatz, sie von dieser Regelung nur deshalb auszunehmen, weil in ihrem Fall die Verwendungsdauer am neuen Dienort mit 4 Jahren und 8 Monaten die Dreijahresgrenze überschreitet - zumal in der Amtlichen Begründung zu § 2 DBeglG zur Erläuterung der "persönlichen Gründe" für die Versagung der UKV-Zusage das baldige Ausscheiden aus dem Dienst gleichwertig neben dem fortgeschrittenen Lebensalter genannt werde (Bl. 99). Zudem habe die Beklagte vor ihrer Entscheidung über den Widerruf der UKV-Zusage keine Einzelfallprüfung vorgenommen. 11

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE 12

Die Berufung ist begründet. Die Klage ist abzuweisen. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf den geforderten Widerruf. 13

Ein Widerrufsanspruch könnte nur aus § 2 Abs. 1 lit. a Nr.2 DBeglG folgen; dessen Voraussetzungen sind jedoch nicht gegeben: Es lagen nach Ablauf der Schonfrist (am 01. 09. 2001) keine "Gründe gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1" BUKG vor. In Betracht kommen nur die dortigen Buchstaben a) und b). Deren Tatbestände sind jedoch nicht erfüllt: 14

Die Voraussetzungen von Buchstabe a) (§3 Abs. 1 Nr. 1 BUKG) sind nicht erfüllt, weil am 01.09.2001 nicht mit einer "baldigen weiteren Versetzung" der Klägerin zurechnen war - auch dann nicht, wenn man das Ausscheiden aus dem Dienst und/oder den Eintritt in die Freistellungsphase eines Altersteilzeitverhältnisses mit einer Versetzung gleichstellt. Denn "baldig" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, den die Beklagte in Anwendung der BUKGVwV auf einen Zeitraum bis zu drei Jahren begrenzt hat. Hierzu war sie berechtigt. Denn zum 15

Erlaß der allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die diese Konkretisierung vornehmen, ermächtigt das BUKG in § 15Abs.2 - eine Ermächtigung, die wegen § 44 BAT auch für die Angestellten der Beklagten wirksam ist.

Auch die Voraussetzungen von Buchstabe b) (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BUKG) sind nicht erfüllt: "Besondere Gründe" könnendem Parteivortrag nicht entnommen werden. 16

Sie können insbesondere nicht damit begründet werden, die Verweisung des DBegIG in § 2 Abs. 1 lit. a Nr.2 auf § 3 BUKG sei so zu verstehen, daß auf die vom DbegIG selbst vorgenommenen Modifikationen - und damit auch auf die 58er-Regelung - mitverwiesen werden soll. Denn selbst dann, wenn nach Ablauf der Schonfrist die UKV-Zusage auch dann widerrufen werden soll, wenn inzwischen der Hinderungsgrund "Erreichung des 58. Lebensjahres" eingetreten ist, wird diese Bedingung von der Klägerin nicht erfüllt: Sie war am 01.09.2001 erst 55 Jahre alt. 17

"Besondere Gründe" in der Gestalt von "persönlichen Gründen" liegen auch nicht in der bloßen durch die Altersteilzeitvereinbarung auf 4,7 Jahre verkürzten Verwendung der Klägerin am neuen Dienstort: 18

Unstreitig wird weder bei der Beklagten noch sonst im Bereich des Bundes die bloße Verwendungsdauer am neuen Dienstort für sich genommen als "persönlicher Grund" anerkannt, wenn sie - wie im Falle der Klägerin - die Dreijahresgrenze überschreitet. Eine solche Praxis ist auch zulässig. Denn den bloßen Zeitfaktor als solchen hat der Gesetzgeber nicht zum Versagungsgrund erheben wollen, widrigenfalls er ihn in den Katalog des § 3 Abs.1 Nr.1 BUKG aufgenommen hätte. Der Verzicht auf starre Angaben und die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs an ihrer statt ("besondere Gründe") zeigt vielmehr seinen Willen, dem Dienstherrn einen Beurteilungsspielraum einzuräumen - eine Befugnis, die wegen § 44 BAT auch die Angestelltenverhältnisse erfaßt. Wenn der Dienstherr/Arbeitgeber von dieser Befugnis in Anlehnung an Buchstabe a) (§ 3 Abs.1 Nr.1 BUKG) zur Verwaltungsvereinfachung in der Gestalt Gebrauch macht, daß er den bloßen Zeitfaktor unter Umständen doch berücksichtigen will, dann aber nur bis zu einem Zeitraum von zwei bis maximal drei Jahren, so ist dies nicht zu beanstanden. Einer solchen Praxis steht weder der Gleichbehandlungsgrundsatz noch das DBegIG entgegen: 19

aa) Ihre Ungleichbehandlung im Verhältnis zu Kollegen, die ähnliche Daten wie sie aufzuweisen haben, behauptet die Klägerin selber nicht. Kollegen, die am neuen Dienstort eine Verwendungsdauer von nicht mehr als 3 Jahren erwartet, bei Handhabung der UKV-Zusage besser zu behandeln als die Klägerin mit ihrer 4,7-jährigen Erwartung und zwar dadurch, daß man bei ihnen weitgehend auf das Vorliegen zusätzlicher Umzugshinderungsgründe verzichtet, ist nicht gleichheitswidrig, weil die Differenzierung sachlich gerechtfertigt ist: Unstreitig ist die restliche Verwendungsdauer am neuen Dienstort einer der Gesichtspunkte, der zusammen mit anderen bei Ausfüllung des Begriffs "besondere Gründe" zu prüfen ist. Als variable Größe ist sie von unterschiedlichem Gewicht und rückt umso mehr in den Vordergrund je kürzer sie anzusetzen ist; bei extremer Kürze der Verwendungsdauer wird ein Umzug allein ihretwegen so unsinnig, daß die Prüfung weiterer Gesichtspunkte überflüssig wird. Es gehört nun zu dem vom Gesetzgeber in § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b BUKG dem Dienstherrn eingeräumten Ermessensspielraum, die Kürze der Verwendungsdauer zu ermitteln, von der an abwärts zusätzliche Umzugshinderungsgründe immer nebensächlicher und letztlich gänzlich unwichtig werden. Diese Grenze auf drei Jahre und weniger festzusetzen und dabei die Praxis bei Auslegung des Begriffs "baldige weitere Versetzung" (Buchstabe a) fruchtbar zu machen, ist jedenfalls vertretbar. Die Benachteiligung, die die Klägerin hier empfinden mag, ist mit jeder Grenzziehung verbunden 20

und im Interesse praktikablen Verwaltungshandelns bei der Regelung von Massentatbeständen hinzunehmen. Das gilt umso mehr, als die Mitarbeiter, die die Grenze verfehlen, nicht rechtlos bleiben: Von ihnen wird lediglich verlangt, den Begriff "besondere Gründe" mit anderen Umzugshindernissen (zusätzlich) auszufüllen als mit dem bloßen Verweis auf die restliche Verwendungsdauer.

bb) Die Beklagte ist zur Anhebung der von ihr in den § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b BUKG eingeführten Dreijahresgrenze auch nicht durch das DBeglG - genauer: durch dessen 58er-Regelung in § 2 Abs. 1 lit. a Nr. 1 S.3 ("Alterspendler-Regelung") - gezwungen, um eine Gleichbehandlung zwischen Alterspendlern und Altersteilzeitlern herbeizuführen : 21

Das Gesetz (DBeglG) selber ist zu der gewünschten Analogie nicht fähig. Die 58er-Regelung stellt, als Stichtagsregelung formuliert, ausdrücklich auf das Erreichen des 58. Lebensjahres und nicht auf die Dauer der bis zur Pensionierung verbleibenden Dienstzeit ab. Damit scheidet eine Anwendung der Vorschrift auf Altersteilzeitler im Blockmodell aus (Kopicki/Irlenbusch, Reisekostenrecht des Bundes, Teil C S. 268 Fußn. 7). Ein Anhaltspunkt dafür, daß der Gesetzgeber "Lebensjahre" gesagt aber "Verwendungsdauer" gemeint hat, findet sich weder im Gesetz noch in den Materialien. Im Gegenteil heißt es in der amtlichen Begründung zu § 2 Abs.1 lit. a Nr.1 DBeglG (BT-Drucks. 13/2377): "Bei einem älteren Berechtigten ist von der Zusage grundsätzlich anzusehen." Auch hierdurch wird deutlich, daß die Seniorität honoriert werden sollte und nicht das Verhältnis von Aufwand und Nutzen, das bei der in Betracht kommenden Verwendungsdauer am neuen Dienstort im Vordergrund steht. 22

Es läßt sich auch nicht sagen, daß dem Gesetzgeber die Differenzierung zwischen Senioren und Nahpensionären nicht gestattet gewesen sei oder die Beklagte durch den Gleichbehandlungsgrundsatz gezwungen wäre, § 3 Abs. 1 Nr. 1 BUKG so auszulegen, daß die vom Gesetz nicht ausdrücklich berücksichtigten Altersteilzeitler den Senioren gleichgestellt werden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz verpflichtet nur zur Gleichbehandlung von im wesentlichen gleichen Tatbeständen. Daran fehlt es im Verhältnis von Senioren zu Altersteilzeitlern. Zwar wird beim älteren Menschen die zu erwartende Verwendungsdauer naturgemäß auch relativ kurz sein, wie es beim rentennahen aber noch nicht so alten Menschen der Fall ist. Darin erschöpfen sich aber bei weitem nicht die Besonderheiten des Alters, die Rücksichtnahme rechtfertigen: Nachlassende Mobilität und Flexibilität, die schwindende Fähigkeit, neue Kontakte zu knüpfen und sich in neuer Umgebung zurecht zu finden sowie typischerweise eine sich verstärkende Tendenz zu gesundheitlichen Einschränkungen haben zu der Redewendung geführt "Einen alten Baum verpflanzt man nicht"; es sind Eigenschaften, die mit dem biologischen Alter zu tun haben und nicht mit einem Zeitraum, in dem der Mensch noch Dienste erbringen soll. Wenn der Gesetzgeber angesichts dieser Fakten auf eine UKV-Zusage "bei einem älteren Berechtigten" verzichtet, diskriminiert er den jüngeren nicht unzulässig, nur weil dieser ein nur sehr kleines Handikap mit jenem teilt - nämlich die Kürze der verbleibenden Dienstzeit. Damit bilden beide Personengruppen eine zu kleine Schnittmenge, um deren gleiche Behandlung zu gebieten. Hat nun aber der Gesetzgeber diese Differenzierung zulässigerweise vorgenommen, kann sich die Beklagte nicht gleichheitswidrig verhalten, wenn sie sie übernimmt. 23

c) Damit steht fest, daß sich nur aus der verkürzten Verwendungsdauer für sich genommen für die Klägerin kein Umzugshinderungsgrund ergibt, der die Beklagte zum Widerruf der UKV-Zusage nach § 2 Abs. 1 lit. a Nr.2 DBeglG verpflichtete. Allerdings ist der Klägerin zuzugeben, daß sich die vom DBeglG vorgeschriebene Widerrufsprüfung nicht in der 24

Bewertung der zu erwartenden Verwendungsdauer erschöpft - gerade dann nicht, wenn diese den Zeitraum überschreitet, die der Dienstherr/Arbeitgeber zum absoluten Hinderungsgrund erhoben hat. Gerade in diesem Fall hat die Klägerin Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung, die alle in Betracht kommenden Einzelumstände berücksichtigt. Der Klage hilft dies jedoch nichts:

Entweder hat die Beklagte eine solche Entscheidung noch gar nicht getroffen, wofür immerhin spricht, dass die Klägerin mit Schreiben vom 25.05.2001 (Bl. 79 f.) nicht diese, sondern ausschließlich "eine Gleichstellung mit den sog. "Alterspendlern" beantragt und die Beklagte in ihrem ablehnendem Schreiben vom 30.05.2001 (Bl. 84 f.) auch hierzu Stellung genommen hat. Dann ist es Sache der Klägerin, eine solche Entscheidung herbeizuführen; das Gericht jedenfalls kann nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens der Beklagten setzen, solange diese ihres nicht ausgeübt hat. Den Antrag, die Beklagte zu einer vermieten Ermessensentscheidung zu veranlassen, kann das Gericht im Klageantrag nicht finden. 25

Oder die Beklagte hat die von § 2 Abs. 1 lit. a Nr.2 DBegIG geforderte Widerrufsprüfung und damit die Prüfung des § 3 Abs. 1 Nr. 1BUKG stillschweigend seinerzeit oder spätestens im vorliegenden Rechtsstreit vorgenommen und dabei die zur verkürzten Verwendungsdauer hinzutretenden persönlichen Gründe im Falle der Klägerin (Bewohnung einer Eigentumswohnung mit Ehemann und Tochter) berücksichtigt . Dann fehlt es an jeder Darlegung der Klägerin, warum die Ermessensausübung der Beklagten fehlerhaft sein soll - insbesondere ungewöhnliche Härten vorliegen sollen, die nicht typischerweise mit den vom Gesetzgeber geregelten Behördenumzügen verbunden sind und vom Gesetzgeber deshalb gesehen und in Kauf genommen worden sein müssen. 26

Die Kostenentscheidung folgt aus § 91 ZPO. 27

Rechtsmittelbelehrung 28

Gegen dieses Urteil kann von der Klägerin Revision eingelegt werden. 29

Die Revision muß innerhalb einer Notfrist (eine Notfrist ist unabänderlich und kann nicht verlängert werden) von einem Monat nach der Zustellung dieses Urteils schriftlich beim Bundesarbeitsgericht, Hugo-Preuß-Platz 1, 99084 Erfurt, eingelegt werden. 30

Die Revision ist gleichzeitig oder innerhalb eines Monats nach ihrer Einlegung schriftlich zu begründen. 31

Die Revisionsschrift und die Revisionsbegründung müssen von einem bei einem deutschen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt unterzeichnet sein. 32