VGH München, Urteil v. 26.02.2020 – 14 B 18.78

Titel:

Auslagenersatz für Wegstrecke von Wohnung zur Dienststelle

Normenketten:

BayUKG Art. 12 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 3
BayRKG Art. 5 Abs. 1
MeldeG Art. 15 Abs. 2

Leitsatz:

Bei dem nach Art. 12 Abs. 2 BayUKG für die Gewährung von Auslagenersatz anzustellenden Wegstreckenvergleich ist bezogen auf die Wendung „von ihrer Wohnung" auf die Wohnung abzustellen, die den Lebensmittelpunkt des Beamten bildet, und nicht auf eine Nebenwohnung, die der Beamte zum Zweck der Verkürzung der täglichen Wegstrecke zur bisherigen Dienststelle am bisherigen Dienstort angemietet hat. (Rn. 17)

Schlagworte:

Verlegung der bisherigen Dienststelle, Gewährung von Auslagenersatz bei Verzicht auf die Zusage der Umzugskostenvergütung, Dienststelle, Wohnung, Auslagenersatz, Wegstreckenvergleich, Lebensmittelpunkt, Dienstort, Nebenwohnung, Altersteilzeit, Leistungen

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Urteil vom 19.01.2016 – 5 K 14.494

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

BayVBl 2021, 58
DÖV 2020, 694
LSK 2020, 2761
BeckRS 2020, 2761

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vor Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt die Verpflichtung des Beklagten, ihm ab dem Januar 2012 (weiterhin) Auslagenersatz gemäß Art. 12 Abs. 2 des Bayerischen Umzugskostengesetzes (BayUKG) zu gewähren.

2
Der seit 1996 als Beamter im Dienst des Beklagten stehende Kläger, der sich seit Februar 2015 in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindet, war seit 1996 in verschiedenen Außenstellen des Bayerischen Geologischen Landesamts (im Folgenden: GLA) tätig. Im April 2002 erfolgte seine Versetzung an das GLA in München. Im November 2002 zog er nach München, wofür ihm der Beklagte antragsgemäß Umzugskostenvergütung gewährte, wobei er jedoch seinen Hauptwohnsitz in „P." in der Folgezeit nicht aufgegeben hatte.

3
Unter dem 28. November 2005 teilte das zum 1. August 2005 unter anderem aus dem GLA hervorgegangene Bayerische Landesamt für Umwelt (im Folgenden: LfU) dem Kläger unter Zusage der Umzugskostenvergütung mit, dass er ab 1. Juni 2006 seinen Dienst an der Außenstelle des LfU in Hof zu verrichten habe. Auf Antrag des Klägers, der zum 1. Juni 2006 eine Wohnung in Hof angemietet hatte, nahm das LfU die Umzugskostenzusage zurück (Nr. 1 des Bescheids vom 16.08.2006) und gewährte ihm Auslagenersatz nach Art. 12 Abs. 1 BayUKG (Nr. 2 des Bescheids vom 16.08.2006). In der Begründung ist ausgeführt, er erhalte für durchgeführte wöchentliche Heimfahrten von der neuen Dienststelle zu seinem Wohnort nach München Fahrtkostenerstattung, soweit die Wegstrecke zur bisherigen Dienststelle überschritten werde, höchstens jedoch für eine Wegstrecke von 100 km. Daneben erhalte er einen Mietkostenzuschuss in Höhe von bis zu 250 € pro Monat. Beide Leistungen erhalte er längstens für die Dauer von 10 Jahren ab dem Zeitpunkt des Dienstortwechsels.

4
Bei seinem Antrag vom 20. Dezember 2006 auf Gewährung von Auslagenersatz für den Monat Juni 2006 nannte er als Wohnort „P.“. Den Weg von dort zur neuen Dienststelle in Hof - kürzeste Straßenverbindung 87 km - lege er mit dem eigenen Kraftfahrzeug zurück. Am neuen Dienstort habe er eine Unterkunft angemietet. In der Folge gewährten ihm das LfU und später das Landesamt für Finanzen (im Folgenden: LfF) von Juni 2006 bis Dezember 2011 Auslagenersatz in Form von Fahrtkostenerstattung für Heimfahrten nach P. und Mietzuschuss.

5
Laut einem Aktenvermerk des LfF vom 2. Mai 2013 sei bisher als „alte Strecke“ der Weg zwischen der Wohnung in München und der dortigen Dienststelle des GLA angesetzt worden. Da der Kläger seit April 1992 mit Hauptwohnsitz in P. gemeldet sei, hätte aber als „alte Strecke“ die Entfernung zwischen P. und der Dienststelle in München angesetzt werden müssen. Weil diese Strecke länger - sie beträgt ca. 214 km - als die Strecke von P. zur neuen Dienststelle in Hof sei, bestehe kein Anspruch auf Auslagenersatz.

6
Auf Anfrage des LfF bestätigte der Kläger, dass er seit 1992 mit Hauptwohnsitz in P. gemeldet sei und sich dort sein Lebensmittelpunkt befinde. Die Wohnung in München sei damals nur mittelfristig als „Verbleibewohnung“ gedacht gewesen und nach Bekanntwerden der Verwaltungsreform habe er von einer weiteren Wohnungssuche in München Abstand genommen. Weil er an den Mietvertrag in München bis Ende November 2006 gebunden gewesen sei, der Umzug nach Hof aber vorher erfolgen habe müssen, sei er bis dahin gleichzeitig an drei verschiedenen Adressen gemeldet gewesen.

7
Mit Bescheid vom 11. September 2013 verfügte das LfF, dass Auslagenersatz für den Zeitraum ab 1. Januar 2012 nicht mehr gewährt werden könne. Durch die Verlegung der Dienststelle nach Hof sei dem Kläger keine Mehrbelastung entstanden, da für die Wegeberechnung die Wohnung in P. (Lebensmittelpunkt) maßgeblich sei. Von einer Rückforderung der gewährten Leistungen werde abgesehen.

8
Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies der Beklagte durch Widerspruchsbescheid vom 20. Juni 2014 zurück. Die dagegen eingelegte Klage wies das Bayerische Verwaltungsgericht Bayreuth mit Urteil vom 19. Januar 2016 ab. Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren, auch ab dem 1. Januar 2012 Auslagenersatz zu bekommen, weiter.

9
Zur Begründung wird ausgeführt, die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass für den vorausgesetzten Wegstreckenvergleich auf die Wohnung des Klägers in P. abzustellen sei, sei nicht zutreffend. Nach der Kommentarliteratur sei Wohnung im Sinne des Umzugskostenrechts die Wohnung, von welcher aus der Beamte regelmäßig oder überwiegend den Dienst an der bisherigen Dienststelle nachgegangen sei, wobei es sich auch um eine Neben- oder Zweitwohnung handeln könne. Überdies sei nicht nachvollziehbar, dass innerhalb der gleichen Vorschrift ein Begriff unterschiedlich auszulegen sei. Zudem werde Auslagenersatz nach Art. 12 Abs. 2 BayUKG anstatt der Umzugskostenvergütung gewährt. Insoweit liege es nahe, den Begriff der Wohnung für den Auslagenersatz identisch zu verwenden wie im Zusammenhang mit der Umzugskostenvergütung, die nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Urteil vom 12. Oktober 2015 - 14 BV 14.1493 - auch bei Begründung eines Nebenwohnsitzes in Betracht komme.

Die Wohnung, von der aus der Kläger seinen Dienst an der bisherigen Dienststelle in München regelmäßig angetreten habe, sei die Wohnung in München gewesen. Folglich sei dies die Wohnung im Sinne des Art. 12 Abs. 2 BayUKG.

10
Der Beklagte begehrt die Zurückweisung der Berufung aus den Gründen des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Das Verwaltungsgericht habe aus Sinn und Zweck des Art. 12 Abs. 2 BayUKG sowie aus der Entstehungsgeschichte heraus zutreffend dargelegt, dass auf den Lebensmittelpunkt und somit auf den Hauptwohnsitz des Beamten abzustellen sei. Es habe zudem zu Recht auf die Unterschiede zwischen den Fällen eines Absehens von der Zusage der Umzugskostenvergütung auf der einen Seite und den Fällen der Zusage der Umzugskostenvergütung bei Versetzung an einen anderen Dienstort aus dienstlichen Gründen auf der anderen Seite hingewiesen. Außerdem habe der Kläger seine Wohnung in München unstreitig bereits im Jahr 2006 aufgegeben, sodass ihm im hier maßgeblichen Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 15. Februar 2015 keine Mehraufwendungen hinsichtlich der Wegstrecke von der bisherigen Wohnung (in München) zur neuen Dienststelle (in Hof) entstanden seien.

11
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12
Die Berufung des Klägers, über die im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden werden konnte (§ 125 Abs. 1, § 101 Abs. 2 VwGO), hat keinen Erfolg.

13
Das Verwaltungsgericht hat die Klage des Klägers auf (weiteren) Auslagenersatz gemäß Art. 12 des Bayerischen Umzugskostengesetzes (BayUKG) in der hier maßgeblichen, bis einschließlich 24. Mai 2018 geltenden Fassung vom 24. Juni 2005 für die Zeit ab 1. Januar 2012 (bis 15. Februar 2015) zu Recht abgewiesen, weil ihm ein derartiger Anspruch nicht zusteht (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

14
1. Dem Erlass des streitgegenständlichen Bescheids vom 11. September 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 20. Juni 2014 stand nicht entgegen, dass dem Kläger durch Bescheid vom 16. August 2006 (dort Nr. 2) Auslagenersatz nach Art. 12 Abs. 1 BayUKG gewährt worden war. Denn diese Gewährung bezog sich nach der Begründung des Bescheids, die zur Auslegung des Tenors heranzuziehen ist (vgl. BVerwG, B.v. 30.6.2011 - 3 B 87.10 - juris Rn. 3), ausdrücklich nur auf wöchentliche Heimfahrten von der neuen Dienststelle (in Hof) zum Wohnort nach München (einschließlich des mit diesem eine Einheit bildenenden Mietkostenzuschusses). Durch die Aufgabe dieser Wohnung noch im Jahr 2006, somit weit vor dem hier streitgegenständlichen Zeitraum, konnten Fahrtkosten in Bezug auf die Wohnung in München tatsächlich nicht mehr entstehen, sodass sich dieser Verwaltungsakt wegen der Unmöglichkeit des Entstehens derartiger Kosten auf andere Weise erledigt hat und daher unwirksam geworden ist (Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG). Daran ändert auch nichts der abweichende bzw. weitere Vollzug des Bescheids zugunsten des Klägers bis Ende 2011.

15
2. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Auslagenersatz gemäß Art. 12 Abs. 2 Satz 1 und 3 BayUKG für die Zeit ab 1. Januar 2012 (bis 15. Februar 2015).

16
Gemäß Art. 12 Abs. 2 BayUKG in der hier maßgeblichen Fassung vom 24. Juni 2005 erhalten Berechtigte, wenn in den Fällen des Art. 12 Abs. 1 BayUKG bei einer der dort genannten Änderungen des Dienstorts auf die Zusage der Umzugskostenvergütung verzichtet wurde, für die durchgeführten Fahrten von der Wohnung zur neuen Dienststelle Fahrtkostenerstattung nach Maßgabe des Art. 5 Abs. 1 BayRKG, soweit die Wegstrecke zur bisherigen Dienststelle überschritten wird, höchstens jedoch für eine Wegstrecke von 100 km (Satz 1). Gemäß Satz 3 dieser Vorschrift erhalten Berechtigte bei einem auswärtigen Verbleib neben Fahrtkostenerstattung nach Maßgabe der Sätze 1 und 2 für eine wöchentliche Heimfahrt einen Mietzuschuss in Höhe von bis zu 250 € pro Monat.

17
Die anspruchsbegründende Voraussetzung, wonach Fahrtkostenerstattung für die durchgeführten Fahrten von der Wohnung zur neuen Dienststelle zu gewähren ist, wenn die Wegstrecke zur bisherigen Dienststelle überschritten wird, ist beim Kläger nicht erfüllt. Denn entgegen der Ansicht des Klägers ist bei dem diesbezüglichen Wegstreckenvergleich nicht auf die (schon längst aufgegebene) Nebenwohnung in München, sondern auf seine nach eigenen Angaben seit 1992 seinen Lebensmittelpunkt bildende Wohnung in P. abzustellen (Wegstrecke von dort nach Hof 87 km und nach München 214 km). Dies ergibt die Auslegung des Art. 12 Abs. 2 BayUKG nach Wortlaut (insbesondere bei Betrachtung des systematischen Zusammenhangs der Sätze 1 und 3) sowie Sinn und Zweck der Vorschrift.

18
a) Bereits der Wortlaut der Vorschrift spricht für die Auslegung, dass „Wohnung“ i.S.d. Art. 12 Abs. 2 BayUKG nur die Wohnung sein kann, die den Lebensmittelpunkt des Beamten bildet. Nach Satz 1 der Vorschrift erhalten Beamte, soweit sie die Fahrten zur neuen Dienststelle von „ihrer Wohnung“ aus (also arbeitstäglich) durchführen, eine diesbezügliche Fahrtkostenerstattung. Der dabei gemachten Einschränkung („soweit die Wegstrecke zur bisherigen Dienststelle überschritten wird“) ist nicht zu entnehmen, dass bei dem insoweit erforderlichen Wegstreckenvergleich auf eine andere als die einleitend bezeichnete Wohnung abgestellt werden könnte. Bereits hieraus ergibt sich, dass es sich bei einer Wohnung i.S.d. Art. 12 Abs. 2 BayUKG nur um eine solche handeln kann, die nach dem Wechsel des Dienstorts weiter vom Beamten bewohnt (und gerade nicht aufgegeben) wird, was bei einer bloßen Nebenwohnung, die der Beamte zum Zweck der Verkürzung der täglichen Wegstrecke zur Dienststelle am Dienstort anmietet, in der Regel - so auch beim Kläger - gerade nicht der Fall ist. Verdeutlicht wird diese Wortauslegung noch durch den systematischen Zusammenhang des Satzes 1 mit Satz 3 der Vorschrift, der bei einem auswärtigen Verbleib des Beamten am neuen Dienstort - also etwa bei Anmietung einer Nebenwohnung wie hier - als Ersatz für die (arbeitstägliche) Fahrtkostenerstattung neben einem Mietzuschuss für die neue Nebenwohnung Fahrtkostenerstattung für „eine wöchentliche Heimfahrt“ gewährt. Auch dies bestätigt, dass mit „Wohnung“, auf die in Satz 1 der Vorschrift abgestellt wird, nur die Wohnung gemeint sein kann, die „das Heim“, also den Lebensmittelpunkt des Beamten darstellt (also die Hauptwohnung des Beamten, vgl. Art. 15 Abs. 2 MeldeG, der am 31.10.2015 außer Kraft getreten ist, sowie ab 1.11.2015 §§ 21 f. BMG). Dagegen wird eine Nebenwohnung in diesem Zusammenhang nicht als „Wohnung am Dienstort“, sondern als bloßer „auswärtiger Verbleib“ am Dienstort angesehen. Damit wird bereits nach dem Wortlaut der Sätze 1 und 3 der Vorschrift deutlich, dass bei dem nach Art. 12 Abs. 2 BayUKG für die Gewährung von Auslagenersatz anzustellenden Wegstreckenvergleich auf die Wohnung abzustellen ist, die den Lebensmittelpunkt des Beamten bildet, und nicht auf eine Nebenwohnung, die der Beamte zum Zweck der Verkürzung der täglichen Wegstrecke zur bisherigen Dienststelle am bisherigen Dienstort angemietet hat.

19
b) Auch Sinn und Zweck des Art. 12 BayUKG sprechen, wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, für dieses Auslegungsergebnis.

20
Wie das Verwaltungsgericht Bayreuth zu Recht in seinem Urteil vom 19. Januar 2016 - B 5 K 14.494 - (juris Rn. 25 ff.) ausgeführt hat, handelt es sich bei Art. 12 BayUKG um eine Ausnahmeregelung, die bezweckt, für betroffene Beamte Härten, die im Rahmen eines Dienstortwechsels durch Verlegung oder Auflösung der Dienststelle o.ä. entstehen, zu mildern. Beim Eingreifen von Härtegründen soll dem Beamten nicht angesonnen werden, seine bisherige Wohnung aufzugeben und eine neue Wohnung am neuen Dienstort zu nehmen (vgl. BayVGH, U.v. 16.12.2009 - 14 B 07.1373 - VGH n.F. 62, 151 Rn. 25). Zu diesem Zweck wird unter den gesetzlich näher umschriebenen Voraussetzungen (vgl. Art. 12 Abs. 1 BayUKG) - anders als im Regelfall einer Versetzung aus dienstlichen Gründen (vgl. Art. 3, 4 BayUKG) - die Zusage der Umzugskostenvergütung nicht erteilt und stattdessen Auslagenersatz gemäß Art. 12 Abs. 2 BayUKG gewährt. Die Vorschrift bestimmt abschließend die Fälle, in denen auf Antrag der Berechtigten, die von den genannten Maßnahmen betroffen sind und nicht umziehen möchten, von der Zusage der Umzugskostenvergütung abgesehen werden kann, wenn die hierfür maßgebenden Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Änderung des Dienstortwechsels vorliegen (vgl. LT-Drs. 15/3058 S. 10). Härtefälle sind dabei gemäß Art. 12 Abs. 1 BayUKG ein gewisses Alter (Vollendung des 50. Lebensjahres) bzw. andere berechtigte persönliche Gründe wie etwa das Bewohnen eines eigenen Hauses, einer Eigentumswohnung

oder einer besonders preisgünstigen Wohnung am bisherigen Dienst- oder Wohnort, die Erwerbs- oder Berufstätigkeit des Ehegatten, die Schul- oder Berufsausbildung eines Kindes oder gesundheitliche Schäden des Beamten (vgl. LT-Drs. 7/2032 S. 11 zur Vorgängerregelung des Art. 2 Abs. 7 BayUKG, später Art. 2 Abs. 8 BayUKG, die durch Art. 12 BayUKG im Wesentlichen übernommen wurde, vgl. LT-Drs. 15/3058 S. 10). Alle diese Fallgruppen beziehen sich erkennbar auf Umstände, die der Dienstherr berücksichtigt, weil dem Beamten ein Umzug im Hinblick auf die Wohnung, die seinen Lebensmittelpunkt bildet, nicht mehr zugemutet werden kann (vgl. LT-Drs. 15/3058 S. 11 oben). Dies gilt auch für die in Art. 12 Abs. 1 BayUKG enthaltene Altersregelung, die - frei nach dem Motto „Einen alten Baum verpflanzt man nicht“ (so richtig das Verwaltungsgericht) - die am Hauptwohnsitz bestehende familiäre bzw. soziale Verwurzelung des Beamten berücksichtigt.

21
Soweit der Kläger sich auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs bezieht, wonach eine Umzugskostenvergütung auch für den Umzug in eine Nebenwohnung bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen zu gewähren sein kann (vgl. BayVGH, U.v. 12.10.2015 - 14 BV 14.1493 - BayVBl 2016, 561), und die These vertritt, dass dieses Verständnis des Begriffs „Wohnung“ auch im Kontext des Auslagenersatzes nach Art. 12 Abs. 2 BayUKG zu gelten habe, greift dieser Einwand schon deshalb nicht durch, weil Art. 12 BayUKG definitionsgemäß nur Fälle betrifft, bei denen von der Zusage einer Umzugskostenvergütung gerade abgesehen wird, was gegen ein identisches Begriffsverständnis spricht. Außerdem ist nicht erkennbar, inwieweit Sinn und Zweck dieser Regelung im Falle einer am Dienstort nur mit Blick auf die Verkürzung der täglichen Wegstrecke zur Dienststelle angemieteten Nebenwohnung greifen könnten. Wie bereits ausgeführt, ist Sinn und Zweck der Regelung, dass der Beamte entgegen dem Regelfall bei einer Versetzung aus dienstlichen Gründen (vgl. Art. 3, 4 BayUKG) in seiner Wohnung (am bisherigen Dienstort) wohnen bleiben können soll, weil ihm ein Umzug von dort in eine andere Wohnung (am neuen Dienstort) aus Härtegründen nicht abverlangt werden soll. Dieser Zweck kann bei einer Nebenwohnung am bisherigen Wohnort nicht greifen, zumal dann, wenn - wie im Regelfall und wie hier - die Nebenwohnung am bisherigen Dienstort aufgegeben wird, weil sie ihren Zweck einer Verkürzung der täglichen Wegstrecke zur Dienststelle aufgrund der Verlegung der Dienststelle nicht mehr erfüllen kann. Auch der Hinweis auf die Kommentarliteratur (Uttlinger/Saller, Das Umzugsrecht in Bayern, Art. 4 BayUKG Rn. 271, wonach Wohnung i.S.d. Umzugskostenrechts die Wohnung ist, von welcher aus der Beamte regelmäßig oder überwiegend den Dienst an der bisherigen Dienststelle nachgegangen ist) ist nicht zielführend. Der Senat hat in seiner Entscheidung vom 12. Oktober 2015 (a.a.O. Rn. 20 f. bezogen auf die Unterschiede von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung) darauf hingewiesen, dass je nach Zweckrichtung der jeweiligen im Umzugskostenrecht vorgesehenen Kostenvergütung unterschiedliche Bedeutungsinhalte hinsichtlich ein und desselben Begriffs gegeben sein können, schon weil die jeweiligen Kostenvergütungen auf unterschiedlichen Erwägungen beruhen können. Der Auslagenersatz gemäß Art. 12 Abs. 2 BayUKG, der gerade nur bei Absehen von einer Umzugskostenvergütungszusage gewährt wird (Art. 12 Abs. 1 BayUKG), ist dabei sowohl nach seiner Zweckrichtung (Verbleibenkönnen in der bisherigen Wohnung und Auslagenersatz insb. für arbeitstägliche Fahrten zum neuen Dienstort) als auch nach den Härtefallgründen, bei denen ein Umzug als nicht mehr zumutbar angesehen wird, im Ergebnis nicht mit der Gewährung einer Umzugskostenvergütung (Art. 3, 4 BayUKG) vergleichbar, die nur bei einem tatsächlichen Umzug an den neuen Dienstort gewährt wird.

22
Kosten: § 154 Abs. 2 VwGO.

23
Vorläufige Vollstreckbarkeit: § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

24
Zulassung der Revision: § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.