

§ 15

Dienstortbestimmung, Verwaltungsvorschriften

(1) Die oberste Dienstbehörde wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern benachbarte Gemeinden zu einem Dienstort zu bestimmen, wenn sich Liegenschaften derselben Dienststelle über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken.

(2) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz erläßt der Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz und dem Bundesminister der Verteidigung.

Amtliche Begründung:

Zu § 15 (Dienstortbestimmung, Verwaltungsvorschriften)

Die Vorschrift ersetzt § 21 BUKG (alt).

Absatz 1

Die Vorschrift ermöglicht, insbesondere solche benachbarten Gemeinden zu einem einheitlichen Dienstort zu bestimmen, auf deren Gebiet sich eine zusammenhängende Liegenschaft einer oder mehrerer Dienststellen befindet (z. B. Flughafengelände, Übungsplatz der Bundeswehr).

Tz. 15 BUKGVwV:

15. Zu § 15

Die Vorschrift ermöglicht es der obersten Dienstbehörde, benachbarte Gemeinden zu einem Dienstort zu bestimmen, wenn sich Liegenschaften derselben Dienststelle über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken. Anwendungsfälle für die Ermächtigung sind z. B. Truppenübungsplätze oder Kasernenbereiche, die über das Gebiet einer politischen Gemeinde hinausgehen.

Erläuterungen:

Übersicht

	Erl.
Zu § 15 (Allgemeines)	1–4
Zu Absatz 1 (Dienstortbestimmung)	5–14
Zu Absatz 2 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften)	15–20

Zu § 15 (Allgemeines)

1. Nach der amtlichen Begründung ersetzt § 15 die bisherige Vorschrift des § 21 BUKG (alt). Dies trifft konkret nur für § 15 Abs. 2 zu. Diese Vorschrift ersetzt § 21 Abs. 2 BUKG (alt).
§ 15 Abs. 1 (Dienstortbestimmung) ist neu.

2. § 21 Abs. 1 BUKG (alt) ermächtigte den BMI, durch Rechtsverordnung die gesetzlich festgesetzten Beträge für die Erstattung der Auslagen für zusätzlichen Unterricht und die Pauschvergütung für sonstige Umzugsauslagen den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Diese Ermächtigung ist im neuen Gesetz entbehrlich, weil die Erstattungsbeträge nunmehr durch Anbindung an besoldungsrechtliche Merkmale automatisch an der Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse teilnehmen (vgl. Erl. 29 zu § 9 und Erl. 19 zu § 10).
3. § 15 enthält die Ermächtigungen
 - a) für die oberste Dienstbehörde, im Einvernehmen mit dem BMI **benachbarte Gemeinden** zu einem **einheitlichen Dienstort** zu bestimmen und
 - b) für den BMI, im Einvernehmen mit dem BMJ und dem BMVg die **allgemeinen Verwaltungsvorschriften** zum BUKG zu erlassen.
4. § 15 Abs. 1 gibt der obersten Dienstbehörde die Möglichkeit, im Einvernehmen mit dem BMI **benachbarte Gemeinden** zu einem **einheitlichen Dienstort** zu bestimmen, wenn sich Liegenschaften derselben Dienststelle über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken.

§ 15 Abs. 2 bestimmt, dass die **allgemeinen Verwaltungsvorschriften** zum BUKG vom BMI im Einvernehmen und dem BMJV und dem BMVg zu erlassen sind. Nach § 40 BHO bedürfen sie außerdem der Einwilligung des BMF.

Zu § 15 Abs. 1 (Dienstortbestimmung)

5. Die Vorschrift hat Bedeutung nicht nur für das **Umzugskostenrecht**, sondern nach § 12 Abs. 1 i. V. m. § 3 auch für das **Trennungsgeldrecht**. Die Gründe für die Bestimmung benachbarter Gemeinden zu einem einheitlichen Dienstort gelten für beide Rechtsgebiete in gleichem Maße.
6. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ist die Umzugskostenvergütung zuzusagen, wenn der Berechtigte an einen **anderen Ort** als den bisherigen Dienstort versetzt wird. Das gilt auch in den versetzungsgleichen Fällen des § 3 Abs. 2. Mit der Versetzung muss also ein Dienstortwechsel verbunden sein. Dienstort ist die politische Gemeinde, in der die Behörde oder Dienststelle ihren Sitz hat, bei der der Berechtigte beschäftigt ist.

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 kann zu unbefriedigenden Ergebnissen führen, wenn ein Dienststellenwechsel (z. B. auf einem Flugplatz) gleichzeitig ein Ortswechsel ist, weil die neue Dienststelle auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde liegt. Von der hiermit ggf. verbundenen

 - Zusage der Umzugskostenvergütung und
 - Gewährung des Trennungsgeldes

könnte abgesehen werden, wenn die Gemeinden, auf deren Gebiet der Flugplatz liegt, als ein einheitlicher Dienstort i. S. d. Vorschrift behandelt werden.
7. § 15 Abs. 1 entspricht einem Bedürfnis der Praxis. Die Vorschrift gibt der obersten Dienstbehörde die Möglichkeit, im Einvernehmen mit dem BMI in Fällen der genannten Art für die gesamte **zusammenhängende Liegenschaft** einen **einheitlichen umzugskosten- und trennungsgeldrechtlichen Dienstort** zu bestimmen. Dies hat zur Folge, dass mit einem Dienststellen- oder Dienststättenwechsel ein

Ortswechsel nicht verbunden und somit Umzugskostenvergütung nicht zuzusagen und Trennungsgeld nicht zu gewähren ist.

8. **Liegenschaften** i. S. d. § 15 Abs. 1 sind zusammenhängende, meist einheitlich genutzte Grundstücke, z. B.
- Truppenübungsplätze,
 - Flugplätze,
 - Kasernenbereiche.
9. **Anwendungsfälle** des § 15 Abs. 1 liegen vor, wenn sich die Liegenschaften derselben Dienststelle über das Gebiet mehrerer **benachbarter (politischer) Gemeinden** erstrecken. Die Gemeinden sind benachbart, wenn sie gemeinsame Grenzen haben. Die betroffenen Gemeinden können dann als einheitlicher Dienstort bestimmt werden. Vergleiche Tz. 15 BUKGVwV.

Beispiele:

- a) Ein Soldat ist auf einem Truppenübungsplatz eingesetzt, der auf den Gebieten der Gemeinden A und B liegt. Aus dienstlichen Gründen wird er für dauernd einem anderen Teil derselben Behörde zugeteilt, der auf demselben Übungsplatz in der anderen Gemeinde liegt.
- b) Ein Beamter ist auf einem Flugplatz beschäftigt, der auf den Gebieten der Gemeinden A und B liegt. Die in der Gemeinde A liegende Dienststelle des Beamten wird innerhalb des Flugplatzgeländes in einen Neubau in der Gemeinde B verlegt.

In beiden Beispielen ist mit der dienstlichen Maßnahme (Zuteilung, Verlegung) ein Ortswechsel verbunden; die Umzugskostenvergütung ist zuzusagen, wenn kein Hinderungsgrund i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a bis d vorliegt. Dieses Ergebnis ist unbefriedigend.

Es könnte vermieden werden, wenn die oberste Dienstbehörde von der Ermächtigung des § 15 Abs. 1 Gebrauch machte und die Gemeinden A und B zu einem einheitlichen Dienstort bestimmte. Es läge dann kein Ortswechsel mehr vor, die Zusage der Umzugskostenvergütung und die Trennungsgeldgewährung entfielen.

10. Von der Ermächtigung des § 15 Abs. 1 **nicht erfasst** wird der Fall, dass eine Dienststelle Dienststätten in verschiedenen, nicht aneinandergrenzenden Gemeinden hat.

Beispiel:

Ein Beamter wird vom Bundesministerium des Innern in Berlin dem Dienstsitz des Bundesministeriums des Innern in Bonn auf Dauer zugeteilt.

- 11. Zum Begriff **oberste Dienstbehörde** siehe Erl. 66 zu § 2.
- 12. Die Dienstortbestimmung nach § 15 Abs. 1 bedarf im Interesse einer einheitlichen Verwaltungspraxis des **Einvernehmens** mit dem für das Umzugskostenrecht des Bundes federführenden BMI.
- 13. Die Dienstortbestimmung nach § 15 Abs. 1 ist eine Verwaltungsanordnung i. S. d. § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG¹⁾ und unterliegt als solche der **Mitwirkung der**

1) Vgl. Kopicki/Irlenbusch, Reisekostenrecht des Bundes, Teil C Nr. 2.

Personalvertretung. Vergleiche Beschluss des BVerwG vom 6. Februar 1987 – BVerwG 6 P 9.85 – (BVerwGE 77, 1). Das BVerwG hat mit dieser Entscheidung, die zwar die Festsetzung einer Aufwandsvergütung (§ 17 BRKG) betrifft, aber für die Dienstortbestimmung entsprechend gilt, eine früher mit Beschluss vom 28. Februar 1958 (BVerwGE 6, 220) vertretene gegenteilige Auffassung aufgegeben, nach der die Personalvertretung nur beim Erlass solcher Verwaltungsanordnungen zu beteiligen war, bei deren Anwendung ihr im konkreten Einzelfall ein Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsrecht zusteht.

Die Mitwirkung der Personalvertretung kann die Dienststelle nicht an der Festsetzung einer erforderlichen Dienstortbestimmung hindern, weil sie im Mitwirkungsverfahren nicht an das Votum der Personalvertretung gebunden ist (§ 72 Abs. 3 BPersVG).

14. § 15 Abs. 1 gilt nur für **Inlandsumzüge**. Nach Sinn und Zweck findet die Vorschrift auf Auslandsumzüge einschl. der Umzüge nach § 13 Abs. 2 keine Anwendung.

Zu § 15 Abs. 2 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften)

15. Um eine möglichst einheitliche Praxis bei der Anwendung des BUKG zu sichern, ist der Dienstherr nicht nur berechtigt, sondern mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG sogar gehalten, verwaltungssteuernde Richtlinien zu erlassen, wie dies § 15 Abs. 2 für die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BUKG ausdrücklich regelt. Nach § 15 Abs. 2 erlässt der BMI die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BUKG im Einvernehmen mit dem BMJV und dem BMVg. Nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 40 BHO) bedarf es außerdem der Einwilligung des BMF. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BUKG (BUKGVwV) vom 2. Januar 1991 ist durch die Verwaltungsvorschriften vom 24. Januar 1992 (GMBI S. 141), 31. Januar 1994 (GMBI S. 312), 27. Juni 1997 (GMBI S. 304), 30. März 1999 (GMBI S. 263) und 25. Oktober 1999 (GMBI S. 787) geändert und mit BMI-RdSchr. vom 7. März 2000 (GMBI S. 306) in neuer Fassung bekannt gegeben worden¹⁾. Eine weitere Änderung hat die BUKGVwV mit der Sechsten Verwaltungsvorschrift vom 25. November 2004 (GMBI S. 1077) erfahren. Die BUKG-VwV ist im Teil C Nr. 16 abgedruckt.
16. Die frühere Regelung des § 21 Abs. 2 BUKG (alt), nach der die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Einvernehmens des BMJ und des BMVg nur bedurften, soweit sie zu den Vorschriften für Richter im Bundesdienst bzw. Soldaten erlassen wurden, ist **nicht übernommen** worden, weil das neue Recht nur einen einheitlichen Begriff des Berechtigten kennt (§ 1 Abs. 1 Satz 2).

Aus diesem Grunde konnten auch die bisherigen **Sonderregelungen für Richter** im Bundesdienst und **Soldaten** (§§ 19, 20 BUKG alt) entfallen.

Nicht in das neue Recht übernommen worden ist die bisherige Regelung, nach der zum Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschriften das Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen herzustellen war, wenn sie zu den **Sondervorschriften für Auslandsumzüge** ergingen. Hierfür maßgebend war der Übergang der Zuständigkeit zum Erlass der AUV und der ATGV auf den Bundesminister des

1) Zur Währungsumstellung auf Euro s. BMI-RdSchr. vom 6. Juni 2001 im Teil C Nr. 49.

Auswärtigen und ferner, dass der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu § 14, der in der Hauptsache Ermächtigungsnorm ist, nicht praktisch wird.

17. Bei Anwendung des Gesetzes sind außer der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (BUKGVwV) die zu einzelnen Fragen erlassenen **Rundschreiben** und **Einzelentscheidungen des BMI** zu beachten.
18. Der Wortlaut der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes kann nach § 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes durch eine Rechtsverordnung an die tatsächlichen Zuständigkeiten und Bezeichnungen der obersten Bundesbehörden angepasst werden. Durch die Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung werden im Einvernehmen mit den betreffenden Bundesministerien die Gesetze und Verordnungen an die veränderten Zuständigkeiten und Bezeichnungen angepasst. So wurden in § 15 Abs. 2 des Gesetzes zum 7. September 2015 durch die Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474, 1480) das Wort „Justiz“ durch die Wörter „Justiz und für Verbraucherschutz“ ersetzt, weil die Bezeichnung des Ministeriums jetzt „Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz“ lautet.
19. **Verwaltungsvorschriften sind keine Rechtsnormen.** Verwaltungsvorschriften sind abstrakt-generelle Regelungen innerhalb der Verwaltungsorganisation, die von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden oder Bedienstete ergehen und dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung zu bestimmen. Näheres zu den einzelnen Verwaltungsvorschriften ergeben sich aus den Internetseiten des Bundesministeriums, in dessen Geschäftsbereich der geregelte Sachverhalt fällt.
20. **Auslegungen des Gesetzes in Verwaltungsvorschriften** können die Gerichte nicht binden. Vergleiche Beschluss des BVerfG vom 31. Mai 1988 – 1 BvR 520/83 – (DVBl. 1989, 94). Die Verwaltungsvorschrift unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Prüfung dahin, ob sie dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung und den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen entspricht und ob der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt ist (ständige Rechtsprechung, vgl. Urteil des BVerwG vom 1. Februar 1978 – 6 C 38.76 – Buchholz 238.90 Nr. 72 und vom 16. Mai 1991 – 2 A 1.91 – Buchholz 261 § 15 Nr. 4).

Zur Frage der **Ermessensentscheidung der Behörden** bei Vorliegen von Verwaltungsvorschriften hat der BayVGH seinem Urteil vom 5. Mai 1977 Nr. 175 III 76 (BayVBl. 1977, 700) folgenden Leitsatz vorgestellt:

„Wird das im Gesetz den zuständigen Behörden eingeräumte Ermessen durch Verwaltungsvorschriften allgemein gebunden, so sind die Behörden bei Vorliegen der in den Verwaltungsvorschriften geforderten Voraussetzungen für die Gewährung einer Leistung nicht mehr zu einer eigenen Ermessensentscheidung berechtigt“.

Nach dem Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 10. November 2000 – 2 A 10748/00. OVG – (RiA 2002, 310) sind rechtsauslegende Verwaltungsanweisungen rechtlich immer dann vertretbar, wenn sie erforderlich sind, um eine nicht eindeutige Norm praktisch handhaben zu können, eine einheitliche Verwaltungspraxis zu sichern und die Einhaltung des Gleichheitssatzes zu gewährleisten. Jedoch ist eine

hierauf beruhende Behördenpraxis dann rechtswidrig, wenn die Verwaltungsvorschriften sich nicht mehr **in den Rahmen der gesetzlichen Zielvorstellungen einfügen** lassen.

Verwaltungsvorschriften sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG (zuletzt Urteil vom 10. April 1997 – BVerwG 2 C 38.95 – ZBR 1998, 46) nicht wie Rechtsvorschriften aus sich heraus, sondern als Willenserklärung der anordnenden Stelle unter Berücksichtigung der tatsächlichen Handhabung **auszulegen**.

Die Auslegung des Gesetzes durch Verwaltungsvorschriften kann als zutreffende Konkretisierung des Gesetzes gewertet werden und erhält dann für das Gericht Verbindlichkeitscharakter. Vergleiche z. B. das Urteil des OVG NRW vom 12. Mai 2000 – 12 A 3156/99 – (RiA 2001, 248 = DÖD 2001, 129), in dem das Gericht Tz. 6.1.2 BUKGVwV, die die Erstattung der Beförderungsauslagen auf den Betrag des (bis Oktober 1999 maßgebenden) Festpreises des günstigsten Kostenvoranschlags begrenzt, als zutreffende Konkretisierung des § 6 Abs. 1 Satz 1 BUKG wertet und deshalb seiner Entscheidung zugrunde legt.