

Für das Nachschlagewerk ! Ja
Für die Fachpresse ! Ja
Für die amtliche Sammlung ! Ja

14. Juni 1972

Gesetz: BAT § 33 Abs. 1; BAT, Sonderregelung für Angestellte, die zu Auslandsdienststellen des Bundes entsandt sind (SR 2 d BAT): Nr. 1, 7, 8; Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) § 26; GG Art. 3, 33 Abs. 5, 80 Abs. 1, 116; BGB § 242

Leitsätze:

1. Unverheirateten Angestellten die unter die SR 2 d BAT fallen, kann der halbe Haushaltszuschlag (§ 26 Abs. 2 BBesG) gewährt werden, wenn sie am ausländischen Dienstort einen eigenen Haushalt führen.
2. Diese Regelung verstößt nicht gegen Art. 3 GG.
3. Art. 33 Abs. 5 GG soll insbesondere den rechtlichen Bestand des Berufsbeamtentums und das damit verbundene Alimentationsprinzip garantieren. Diese Verfassungsbestimmung schließt aber nicht die Konkretisierung besonderer besoldungsrechtlicher Kann-Bestimmungen, wie des § 26 Abs. 2 BBesG, durch Verwaltungsvorschriften aus.

Aktenzeichen: 4 AZR 268/71

Urteil des BAG vom 14. Juni 1972

LAG Düsseldorf (Köln)



[JLaw - Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
(mobile App)



JLaw - für Android



JLaw - für iOS

4 AZR 268/71

13 Sa 475/70 Düsseldorf
(Köln)

Im Namen des Volkes!

90

Verkündet am
14. Juni 1972

gez. Mißler,
Angestellter
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

Urteil

In Sachen

hat der Vierte Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 1972 durch den
Senatspräsidenten Dr. Poelmann, die Bundesrichter
Dr. Neumann und Dr. Feller sowie die Bundesarbeitsrichter
Willems und Clemens für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des
Landesarbeitsgerichts Düsseldorf vom 10. Mai 1971
- 13 Sa 475/70 - wird auf Kosten der Klägerin
zurückgewiesen.

V o n R e c h t s w e g e n !

- 2 -



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



Tatbestand:

Die der Gewerkschaft ÖTV angehörende, unverheiratete Klägerin steht als "entsandte Kraft" bei der Ständigen Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel als Angestellte im mittleren Fernschreibdienst in den Diensten der Beklagten. Sie bewohnt in Brüssel eine Dreizimmerwohnung und führt einen eigenen Haushalt. Der von ihr im Dezember 1969 gestellte Antrag auf Zahlung des halben Haushaltszuschlages nach § 26 Abs. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) wurde abschlägig beschieden.

Mit der Klage hat die Klägerin die Feststellung der Verpflichtung der Beklagten zur Zahlung des halben Haushaltszuschlages begehrt. Sie hat vorgetragen, die Beklagte habe ihr den Haushaltszuschlag unter Berufung auf verfassungswidrige Verwaltungsvorschriften versagt. Mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz sei es unvereinbar, daß jeder verheiratete Beamte ohne weitere Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Haushaltszuschlag habe, während seine Zahlung bei unverheirateten Beamten ohne zwingende Verpflichtung des Dienstherrn von besonderen Bedingungen abhängig gemacht werde. Bei dieser Differenzierung werde übersehen, daß jeder Auslandsbedienstete der Beklagten Repräsentationspflichten habe. Sofern ihr insoweit überhaupt ein Ermessen zugestanden werden könne, habe die Beklagte es ihr, der Klägerin, gegenüber jedenfalls mißbräuchlich angewendet. § 26 Abs. 2 BBesG verbiete jede weitere Differenzierung; danach dürfe der Haushaltszuschlag entweder nur allen unverheirateten Auslandsbediensteten oder keinem von ihnen zugesprochen werden. Die Verwaltungsvorschriften, auf die sich die Beklagte stütze, seien mit Art. 33 Abs. 5 und Art. 80 des Grundgesetzes unvereinbar. Die Beklagte habe ihr gegenüber auch gegen den arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen. Die Klägerin hat beantragt,



"festzustellen, daß die Klägerin seit dem 1.1.1970 gemäß § 33 Abs. 1 a BAT Anspruch auf den halben Haushaltszuschlag gemäß § 26 Abs. 2 BBesG hat."

Die Beklagte hat Klagabweisung beantragt und erwidert, die Klägerin verkenne, daß die Regelung in § 26 Abs. 1 BBesG nicht dazu diene, den Aufwand für die normale Haushaltsführung der Auslandsbediensteten abzudecken; es solle dadurch vielmehr zu dem Mehraufwand beigesteuert werden, der den verheirateten Bediensteten durch die Anwesenheit des Ehepartners und dessen Beitrag zur kulturellen und gesellschaftlichen Repräsentanz entstehe. Auch ein nach Rang und Tätigkeit der Klägerin entsprechender Beamter erhalte keinen Haushaltszuschlag. Die von ihr, der Beklagten, angewandten Verwaltungsvorschriften seien gesetzeskonform. Weder § 26 BBesG noch die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften seien grundgesetzwidrig.

Das Arbeitsgericht hat die Klage abgewiesen und den Streitwert auf 7.920,-- DM festgesetzt. Das Landesarbeitsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Mit der Revision verfolgt die Klägerin ihr Klagebegehren weiter. Die Beklagte beantragt Zurückweisung der Revision.

Entscheidungsgründe:

Die Revision ist nicht begründet.

Die Klägerin hat die Feststellung der Verpflichtung der Beklagten beantragt, an sie "gemäß § 33 Abs. 1 a BAT" den halben Haushaltszuschlag zu zahlen. Der Senat legt den nach den insoweit zutreffenden Ausführungen des Landesarbeitsgerichts gemäß §§ 253, 256 ZPO zulässigen Klagantrag dahin aus, daß die Klägerin ihren Klagsanspruch nicht allein auf die von ihr im Antrag bezeichnete Tarifnorm stützt, sondern auf jede für sie günstige Rechtsnorm. Dabei hat der Senat insbesondere berücksichtigt, daß aus dem Gesamtzusammenhang des Vorbringens der Klägerin klar erkennbar ist, daß sie den Haushaltszuschlag letztlich nach § 26 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) verlangt, wobei es ihr nicht darauf ankommt,



aufgrund welcher verweisender Vorschriften das BBesG anzuwenden ist. Abgesehen davon ist die Angabe etwaiger Anspruchsgrundlagen im Klagantrag unschädlich (§§ 253, 256 ZPO).

Sachlich ist dem Landesarbeitsgericht zwar im Ergebnis, nicht jedoch im juristischen Ausgangspunkt zuzustimmen. Das Landesarbeitsgericht verkennt nämlich in Übereinstimmung mit beiden Prozeßparteien, daß für den Klagsanspruch die im Klagantrag bezeichnete Vorschrift des § 33 Abs. 1 a BAT nicht in Betracht kommt. Auszugehen ist vielmehr von den "Sonderregelungen für Angestellte, die zu Auslandsdienststellen des Bundes entsandt sind" (SR 2 d BAT), die als spezielle Tarifbestimmungen vorgehen (vgl. Nr. 8 daselbst) und für deutsche Angestellte (Deutsche im Sinne des Artikels 116 GG) bei den diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen sowie bei anderen Dienststellen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland (Auslandsdienststellen) gelten, sofern die Angestellten nach Abschluß eines Arbeitsvertrages nach Bundestarifrecht von ihrer obersten Bundesbehörde zur Dienstleistung in das Ausland entsandt worden sind (das. Nr. 1 Abs. 1). Diese tariflichen Bestimmungen gelten aufgrund beiderseitiger Tarifbindung zwischen den Prozeßparteien. Nach den Feststellungen des Landesarbeitsgerichts erfüllt die Klägerin als sogenannte "entsandte Kraft" auch die aufgeführten tariflichen Voraussetzungen für die Anwendung der Sonderregelungen. Diese bestimmen zum Gegenstand der Klage im einzelnen (Nr. 7 Abs. 2):

"Zu der Grundvergütung, die nach den im Inland jeweils geltenden tariflichen Vorschriften festzusetzen ist, werden in entsprechender Anwendung der §§ 25 - 28 des Bundesbesoldungsgesetzes den Angestellten mit dienstlichem Wohnsitz im Ausland folgende Auslandsbezüge gewährt:

b) Haushaltszuschlag



Da die Klägerin ihren dienstlichen Wohnsitz in Brüssel hat, käme sie für den Bezug von Haushaltszuschlag in Betracht, sofern ein Beamter bei gleichen äußeren Voraussetzungen seinerseits einen gesetzlichen Anspruch auf Haushaltszuschlag hätte.

Das bestimmt sich im einzelnen nach § 26 des Bundesbesoldungsgesetzes (vgl. BGBl. 1971, I S. 1281, identisch mit der früheren Fassung). Danach wird einem verheirateten Beamten Haushaltszuschlag gewährt, wenn er mit seinem Ehegatten am ausländischen Dienstort eine gemeinsame Wohnung innehat (§ 26 Abs. 1 BBesG). Da die Klägerin unverheiratet ist, kommt diese Bestimmung für sie nicht in Betracht. Anderen, d. h. unverheirateten Beamten, k_a_n_n hingegen nach § 26 Abs. 2 BBesG der halbe Haushaltszuschlag gewährt werden, wenn sie am ausländischen Dienstort einen eigenen Haushalt führen. Während also nach der gesetzlichen Regelung verheiratete Auslandsbeamte, sofern sie mit ihrem Ehegatten am Auslandsdienstort eine gemeinsame Wohnung innehaben, und zwar ohne Rücksicht auf Rang und Charakter ihres Amtes, einen unmittelbaren gesetzlichen Anspruch auf Gewährung des Haushaltszuschlags haben, besteht für unverheiratete Auslandsbeamte nur eine öffentlich-rechtliche Kannbestimmung, die die Gewährung des Haushaltszuschlags in das behördliche Ermessen stellt.

Die für die unverheiratete Klägerin allein in Betracht kommende Bestimmung des § 26 Abs. 2 BBesG ist nicht wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 GG verfassungswidrig. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnte das allenfalls dann der Fall sein, wenn es der Gesetzgeber versäumt hätte, bei der Regelung des Haushaltszuschlags tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise hätten beachtet werden müssen (BVerfGE 9, 201 /2067 im Anschl. an BVerfGE 1, 14 /16 und 52 /7 sowie 8, 51 /647).



- 6 -

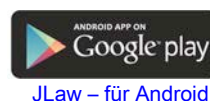
Hiernach verstößt § 26 Abs. 2 BBesG jedenfalls nicht gegen Art. 3 GG. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch nicht jeder verheiratete Auslandsbeamte Anspruch auf Haushaltszuschlag hat, sondern nur derjenige, der mit seiner Familie am ausländischen Dienstort eine Wohnung hat. Damit sind nach aller Erfahrung beträchtliche Mehraufwendungen verbunden, die bei unverheirateten Beamten nicht entstehen. Andererseits sind unverheiratete Auslandsbeamte vom Bezug des Haushaltszuschlages nicht schlechthin ausgeschlossen, sondern können ihn unter besonderen Voraussetzungen wie verheiratete Beamte erhalten. Schließlich ist in diesem Zusammenhang Bedacht darauf zu nehmen, daß ein verheirateter Auslandsbeamter in aller Regel gezwungen ist, mit seiner Familie am ausländischen Dienstort eine Wohnung zu beziehen, während das bei unverheirateten Beamten nicht gleichermaßen der Fall ist. Unter diesen Umständen trägt die Regelung des § 26 BBesG den ungleichen Voraussetzungen bei verheirateten und nicht verheirateten Auslandsbeamten in verfassungskonformer Weise Rechnung.

Dabei kann es allerdings entgegen der auf die Kommentarliteratur (Anz - Faber - Renk - Dietrich, Besoldungsrecht des Bundes, § 26 Anm. 3 sowie Wurster - Gohla, Bundesbesoldungsrecht, 2. Aufl., Bd. I, § 26 Anm. E 1 und 3) gestützten Rechtsauffassung der Beklagten nicht darauf ankommen, ob und inwieweit auch ein nicht verheirateter Auslandsbeamter Repräsentationspflichten zu erfüllen hat oder nicht. Ein verheirateter Auslandsbeamter erhält nämlich, sofern er die sonstigen Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 BBesG erfüllt, den Haushaltszuschlag auch dann, wenn er keinerlei Repräsentationspflichten zu erfüllen hat, was nach aller Erfahrung zumindest für zahlreiche Auslandsbeamte in untergeordneten Funktionen zu bejahen ist. Indessen hat der Gesetzgeber auf diese Gesichtspunkte, wie eine Auslegung nach dem Gesetzeswortlaut ergibt, nicht erkennbar abgestellt.

- 7 -



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



Ein mit der Klägerin vergleichbarer Beamter könnte mithin den Haushaltszuschlag allenfalls nach der Kannbestimmung des § 26 Abs. 2 BBesG erhalten. Diese aber räumt der entscheidenden Behörde einen Ermessensbereich ein, so daß die Beklagte nach pflichtgemäßem, an das Gebot der Gesetzmäßigkeit gebundenem Ermessen (BVerfGE 18, 353 363; Wolff, H.J., Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., S. 187 - 188; Anz - Faber - Renk - Dietrich, aaO, Anm. 3; Wurster - Gohla, aaO, Anm. E 3) bei unverheirateten Beamten jeweils darüber zu entscheiden hat, ob sie den Zuschlag gewährt oder nicht. Dabei darf sie zwar gegenüber einem Beamten das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen weder überschreiten noch mißbrauchen (§ 114 VerwGO; Eyermann - Froehler, VerwGO, 5. Aufl., § 114 Rdnr. 16 und 25; Wolff, aaO, S. 188 - 189), jedoch im Gegensatz zur Rechtsauffassung der Klägerin je nach den Gegebenheiten des Einzelfalles jeweils unterschiedlich entscheiden.

Durch die Inbezugnahme in den tariflichen Sonderregelungen für Auslandsangestellte gelten jedoch die Bestimmungen des § 26 BBesG zwischen den Prozeßparteien als Tarifrecht, d.h. als Bestandteil des Zivilrechts. Daher ist auch im Gegensatz zur Rechtsauffassung der Beklagten und anscheinend auch des Landesarbeitsgerichts nicht nach verwaltungsrechtlichen Prinzipien zu überprüfen, ob im vorliegenden Falle die Beklagte der Klägerin gegenüber das ihr eingeräumte Ermessen überschritten bzw. mißbräuchlich ausgeübt hat (§ 114 VerwGO). Vielmehr ist darauf abzustellen, ob sich nach dem das gesamte Privatrecht und insbesondere das Arbeitsrecht beherrschenden Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB), der inzwischen auch im öffentlichen Recht Anerkennung gefunden hat, das Verhalten der Beklagten der Klägerin gegenüber als willkürlich oder rechtsmißbräuchlich darstellt.

Die Beklagte hat ihre ablehnende Entscheidung auf eine Anordnung vom 13. August 1959 gestützt, die im einzelnen bestimmt:

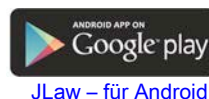


"Der halbe Haushaltszuschlag (§ 26 Abs. 2) wird Beamten, die am ausländischen Dienstort einen eigenen Haushalt führen, auf Antrag gewährt, wenn sie eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- a) Sie müssen zur Erfüllung der durch ihre dienstliche Stellung bedingten besonderen gesellschaftlichen Verpflichtungen einen eigenen Haushalt führen. Das wird bei Leitern von Dienststellen im Ausland, ihren ständigen Vertretern und den Leitern des Wirtschaftsdienstes unterstellt; bei den übrigen Beamten entscheidet die oberste Dienstbehörde, ob die Voraussetzung erfüllt ist.
- b) Sie müssen Angehörige nicht nur vorübergehend in der Wohnung am ausländischen Dienstort aufgenommen haben und sie aus gesetzlicher Verpflichtung überwiegend unterhalten

Die in der vorbezeichneten Verwaltungsverordnung vorgesehene rechtliche Differenzierung danach, inwieweit Repräsentationspflichten bestehen, könnte aus den schon erörterten Gründen rechtlichen Bedenken begegnen. Wie das Landesarbeitsgericht mit Recht hervorhebt, ist jedoch jedenfalls die Differenzierung danach, ob auch der unverheiratete Auslandsbedienstete am Auslandsdienstort Familienangehörige in seine Wohnung aufgenommen hat und unterhält, sinnvoll und sachgerecht. Diese Differenzierung, die einer einheitlichen Ermessenshandhabung nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entsprechen soll, kann also nicht als willkürlich oder mißbräuchlich angesehen werden.

Auch die dagegen von der Klägerin erhobenen Einwendungen greifen nicht durch. Aus Art. 33 Abs. 5 GG kann sie keine Rechte herleiten. Diese Verfassungsnorm soll insbesondere den rechtlichen Bestand des Berufsbeamtentums und das damit verbundene Alimentationsprinzip garantieren. Sie schließt aber Regelungen wie die des § 26 BBesG im allgemeinen und die Konkretisierung spezieller besoldungsrechtlicher Kannbestimmungen wie des § 26 Abs. 2 BBesG durch Verwaltungsvorschriften nicht aus. Ganz abgesehen davon



war die Auslandsbesoldung in ihren einzelnen Bestandteilen 90
in der Vergangenheit keineswegs durchweg gesetzlich geregelt,
so daß insoweit von "hergebrachten Grundsätzen", auf die sich
die Klägerin stützt, keine Rede sein kann.

Auch der Hinweis der Klägerin auf Art. 80 GG geht fehl.
Dabei verkennt die Klägerin, daß der Gesetzgeber in § 26 BBesG
weder die Bundesregierung noch einen Bundesminister oder die
Landesregierungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen im Sinne
von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG ermächtigt, also seine legislative
Verantwortung an die Exekutive weitergegeben hat. Es liegt
deswegen auch nicht ein Fall vor, in dem anstelle von bloßen
Verwaltungsvorschriften eine Rechtsverordnung hätte erlassen
werden müssen. Andererseits greifen die aufgezeigten Verwal-
tungsvorschriften, nach denen die Beklagte den Antrag der
Klägerin abgelehnt hat, nicht ihrerseits unmittelbar bindend
und befehlend in die Rechtssphäre des einzelnen Bürgers ein.
Sie haben also nicht den Charakter von Rechtsverordnungen
(vgl. Maunz - Dürig, Komm. zum GG, Art. 80, Rdnr. 1; Forst-
hoff, Verwaltungsrecht, Allg. Teil, 9. Aufl., S. 125 ff.,
132; Wolff, aaO, S. 125 ff.), sondern stellen sich als Ver-
waltungsvorschriften dar, die nur verwaltungsinterne Ver-
bindlichkeit besitzen und nicht unter Art. 80 GG fallen
(BVerfGE 8, 155 /1637; Hamann - Lenz, Grundgesetz, 3. Aufl.,
Art. 80, B Anm. 3 a; Maunz - Dürig, aaO, Art. 80 Rdnr. 16),
was auch aus Art. 84 Abs. 2, 85 und 86 GG herzuleiten ist.

Es sind aber auch bei der konkreten Anwendung der Ver-
waltungsvorschriften gegenüber der Klägerin, wie das Landes-
arbeitsgericht im Ergebnis zutreffend hervorhebt, keinerlei
Umstände ersichtlich, die auf ein willkürliches oder miß-
bräuchliches Verhalten der entscheidenden Behörde schließen
lassen könnten. Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß die
Klägerin unstreitig keine Familienangehörigen in ihre
Brüsseler Wohnung aufgenommen hatte, aber auch keine son-
stigen Gesichtspunkte vorgetragen hat, die es möglicherweise
nach Treu und Glauben gerechtfertigt hätten, gerade ihr den
beantragten Haushaltszuschuß ausnahmsweise zuzuerkennen.



