Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Prof. Dr. Christian Calliess,* Berlin – *Dr. Josef Christ,* Vizepräsident des BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg,* Rechtsanwalt, Berlin – *Dr. Andreas Heusch,* Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Dr. Thomas Schröer,* Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

13 2018

Seite 1–5
37. Jahrgang
1. Juli 2018

Regierungsdirektor Dr. Kai Zähle*

Die neue allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz

Die Bundesregierung hat am 31.1.2018 die neue Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVGVwV 2018) verabschiedet. Die ersten Verwaltungsvorschriften zum BeamtVG wurden 1980 erlassen (GMBl. 1980, 742). Nach fast vier Jahrzehnten erhalten die Bundesbehörden somit eine aktuelle Handreichung zur Anwendung des BeamtVG. Dies gibt Anlass, die neue allgemeine Verwaltungsvorschrift näher zu betrachten, weil sie die ständige Verwaltungspraxis beeinflussen.

I. Einleitung

Die Bundesregierung hat die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz novelliert.[1] Verwaltungsvorschriften haben im Beamtenrecht für Laufbahnbewerber und Beamte eine hohe Bedeutung.[2] Dem Gesetzesvollzug des Versorgungsrechts kommt erhebliches Gewicht zu. Bei der Personalgewinnung ist die Beamtenversorgung ein Attraktivitätsmerkmal der öffentlichen Hand. Neben Besoldung und Beihilfe gehört die Versorgung zu den wesentlichen finanziellen Aspekten. Überdies haben Versorgungsempfänger ein Interesse daran, dass ihre Versorgungsbezüge korrekt berechnet werden.

Die fiskalpolitischen Auswirkungen des Versorgungsrechts lassen sich anhand weniger Zahlen verdeutlichen. Zum 1.1. 2017 hatte der Bundesbereich insgesamt 618.040 Versorgungsempfänger. Davon bezogen 447.910 ein Ruhegehalt, welches durchschnittlich 2440 Euro betrug.[3] Im Jahr 2016 wurden im Bundesbereich insgesamt 15,9 Mrd. Euro an Versorgungsleistungen ausgegeben, davon 13,0 Mrd. Euro an Ruhegehalt.[4] Bis 2050 werden die Versorgungsausgaben des Bundes nach gegenwärtigen Berechnungen auf 24,6 Mrd. Euro steigen; die Rückstellungen betrugen zum 31.12.2014 insgesamt 408,58 Mrd. Euro.[5] Daher ist es lohnend, die neue BeamtVGVwV zu beleuchten.

II. Ausgangslage und Abstimmungsprozess

Die BeamtVGVwV 1980 bedurfte der Anpassung an die Rechtsentwicklung. Bereits seit langer Zeit wurde ihre mangelnde Aktualität beanstandet.[6] Insbesondere der Bundesrechnungshof mahnte die Bundesregierung, neue Verwaltungsvorschriften zu erlassen.[7] Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen eindrücklich dargelegt, dass die verwaltungsinternen Vorgaben zum Beamtenversorgungsgesetz überwiegend veraltet und nicht aufeinander abgestimmt seien. Sie würden häufig nicht oder falsch berücksichtigt. Es komme zu einer uneinheitlichen und fehlerhaften Rechtsanwendung in der Bundesverwaltung. Für eine einheitliche und fehlerfreie Rechtsanwendung seien an die Gesetze angepasste Vorgaben erforderlich. Eine Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften sei dringend geboten.[8]

Ab 1998 gab es Bestrebungen, die BeamtVGVwV zu novellieren.[9] Ein wesentlicher Vorentwurf der neuen BeamtVGVwV ist der Kabinettentwurf von 2003/2004.[10] Eine vom Bundesministerium des Innern in 2004 angestrebte Kabinettbefassung wurde nicht erzielt.[11] Ein weiterer Anlauf

* Der *Verf.* ist Referent im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Ansicht wieder.

1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVGVwV) v. 2.2.2018, GMBl. 2018, 98.

2 Vgl. *Leisner*, FS Fürst (2002), 185 (186).

3 Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des Bundes, Fachserie 14 Reihe 6.1 (2018), 6/69.

4 Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des Bundes, Fachserie 14 Reihe 6.1 (2018), 71.

5 Sechster Versorgungsbericht der Bundesregierung v. 25.1.2017, BT-Drs. 18/11040, 73/79.

6 *Lümmen/Grunefeld/Kempf*, Beamtenversorgung (2003), 257; *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 3.

7 Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 18/6600, 17/124 f.

8 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2015 zur Haushalts und Wirtschaftsführung des Bundes, 124/125.

9 Siehe *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 23 ff.

10 Entwurf abgedruckt bei *Lümmen/Grunefeld/Kempf*, Beamtenversorgung (2003), 257 ff.

11 *Wittmer* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer*, Beamtenversorgungsrecht, 112. AL (8/2014), § 1 BeamtVG Rn. 1.

wurde zum Jahreswechsel 2013/2014 unternommen. Wegen vordringlicher Arbeiten – wie Erstellung von Gesetzentwürfen oder Erfüllung von Berichtspflichten – wurde dieser Versuch nicht weiter verfolgt. Auf diesen Entwürfen baut die neue BeamtVGVwV auf.

Hierzu wurden im Januar 2017 die Arbeiten auf Basis der beiden vorgenannten Entwürfe aufgenommen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages forderte zwischenzeitlich am 2.6.2017 das Bundesministerium des Innern auf, die Ressortabstimmung für die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Beamtenversorgungsgesetz voranzutreiben, dazu einen Kabinettbeschluss herbeizuführen und diese zu erlassen. Bis zum 31.3.2018 erwartete der Rechnungsprüfungsausschuss einen abschließenden Bericht über das Veranlasste und dem Stand der Umsetzung. Zudem nahmen aufgrund der auslaufenden 18. Legislaturperiode des Bundestages vordringliche Arbeiten ab. Nach mehreren Durchgängen der Ressortabstimmung unter Beteiligung von weiteren obersten Dienstbehörden (vgl. § 3 I BBG) und der Spitzenorganisationen (§ 118 BBG) wurde die BeamtVGVwV von der Bundesregierung am 31.1.2018 verabschiedet, am 2.2. 2018 unterzeichnet und am 5.2.2018 per elektronischem Rundschreiben veröffentlicht. Die BeamtVGVwV ist seit 6.2.2018 in Kraft. Eine nachfolgende Veröffentlichung erfolgte im Gemeinsamen Ministerialblatt, um Transparenz herzustellen.

III. Rechtscharakter der BeamtVGVwV

Die BeamtVGVwV gehören zu den unterschiedlichen verwaltungsinternen Handlungsanleitungen, die für den Gesetzesvollzug zur Verfügung stehen. Die BeamtVGVwV ist indes keine Rechtsnorm im Sinne des für alle geltenden Rechts.[12] Verwaltungsvorschriften zielen nicht auf eine Rechtswirkung nach außen und bilden Eigenrecht der Verwaltung zur hierarchisch fundierten Binnensteuerung nachgeordneter Behörden.[13] Die BeamtVGVwV richtet sich an die Binnenorganisation und nicht an den einzelnen Beamten als Betroffenen.[14]

1. Begriff der Verwaltungsvorschrift

Der Begriff der Verwaltungsvorschrift ist ein Sammelbegriff, unter den verschiedene innerdienstliche Vorschriften wie Dienstanweisung, Durchführungsvorschrift, Erlass, Richtlinie oder Rundschreiben fallen.[15] Verwaltungsinterne Regelungen müssen nicht als Allgemeine Verwaltungsvorschrift bezeichnet werden.[16] Entscheidend ist der Regelungsgehalt. Das Adjektiv „allgemein“ meint, dass die Vorschrift keine abschließende bzw. vollständige Regelung enthält.[17] Dieses Adjektiv ist eigentlich überflüssig und will keine weitergehenden rechtlichen Differenzierungen treffen.[18] Auch die im Versorgungsrecht häufig publizierten Durchführungshinweise sind Verwaltungsvorschriften, denn sie beziehen sich auf den Vollzug des materiellen Rechts. Es sind Ausführungsbestimmungen, die Anwendungshinweise mit Entscheidungsmaßstäben geben. Sie helfen im Sinne einer antizipierten Vollzugsverbesserung eine den gesetzlichen Zielen entsprechende Entscheidung herbeizuführen. Den verwaltungsinternen Vorschriften ist gemeinsam, dass sie zu einem einheitlichen Gesetzesvollzug beitragen. Im Versorgungsrecht geben Verwaltungsvorschriften Hinweise zur Rechtsanwendung. Verwaltungsvorschiften werden im Versorgungsrecht per Rundschreiben bekannt gegeben.[19]

Das Verhältnis zu anderen Verlautbarungen der Verwaltung über die Gesetzesanwendung kann mit dem Kriterium der Verbindlichkeit geordnet werden. Bloße Empfehlungen, die nicht auf Verbindlichkeit angelegt sind, sind keine Verwaltungsvorschriften.[20] Zweifelsrundschreiben sind ebenfalls keine Verwaltungsvorschriften. Damit sind Hinweisschreiben ohne Rechtsqualität gemeint, die zur Klärung von Zweifeln „im Interesse einer einheitlichen Handhabung“ erlassen werden.[21] Etwa als Leitlinien bezeichnete Regelungen müssen den Anforderungen eines Verfahrens zum Erlass von Verwaltungsvorschriften entsprechen, wenn sie deren Verbindlichkeit beanspruchen wollen.[22]

Nach § 107 S. 2 BeamtVG erlässt die Bundesregierung die zur Durchführung des BeamtVG erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Im Unterschied zu der 1980 geltenden Rechtslage bedarf es keiner Zustimmung des Bundesrates, welche damals einfachgesetzlich noch vorgesehen war. Seit der Föderalismusreform 2006 ist der Bund nicht mehr für Versorgungsempfänger der Länder zuständig (vgl. Art. 73 I Nr. 8, Art. 74 I Nr. 27 GG).[23] Seitdem sind die Länder selbst für die Regelung der Versorgung von Landes- und Kommunalbeamtinnen und -beamten verantwortlich. Dies war 1980 noch anders. Als Folgeänderung zur Kompetenzverlagerung wurde das Zustimmungserfordernis in § 107 BeamtVG gestrichen.[24]

2. Verhältnis der BeamtVGVwV 2018 zum BeamtVG

Die BeamtVGVwV 2018 ändern nicht die Gesetzeslage. Diese wird weder ergänzt noch verändert. Es gilt im Versorgungsrecht ein strenger Gesetzesvorbehalt (§ 3 BeamtVG). Sofern Verwaltungsvorschriften gegen Gesetze oder Rechtsverordnungen verstoßen, sind sie rechtswidrig und unwirksam.[25] Aus rechtswidrigen Verwaltungsvorschriften können Beamte keine Ansprüche herleiten, weil es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gibt.[26] Eine Verwaltungsvorschrift kann nicht auf eine jüngere, dh zwischenzeitlich neueingefügte Norm des BeamtVG angewandt werden.[27] Sofern eine Norm des BeamtVG also zukünftig geändert wird, kann die aktuelle BeamtVGVwV auf die neue Gesetzesvorschrift nicht angewandt werden.

12 Vgl. *BVerwGE* 121, 103 = NVwZ 2005, 713 = DVBl 2004, 1420.
13 *BVerfGE* 100, 249 (258) = NVwZ 1999, 977 = NJW 1999, 3621 Ls.; *F. Kirchhof* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL (9/2016), Art. 84 Rn. 176; differenzierend *Leisner*, FS Fürst, 2002, 185 (190 ff.): norminterpretierende Verwaltungsvorschriften Binnenwirkung, ermessensausfüllende Verwaltungsvorschriften Außenwirkung.
14 *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 6.
15 *F. Kirchhof* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL (9/2016), Art. 84 Rn. 171; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 17. Aufl. 2016, § 35 Rn. 49; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, § 24 Rn. 19; *Hill/Martini* in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), GVwR II, 2. Aufl. 2012, § 34 Rn. 37; *Ehlers* in *Erichsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 2 Rn. 68.
16 *Möstl* in *Erichsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 20 Rn. 23.
17 *Jarass*, JuS 1999, 105 (106) mwN.
18 *F. Kirchhof* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL (9/2016), Art. 84 Rn. 182 mwN.
19 *Stadler* in GKÖD, Lfg 5/10, § 107 BeamtVG Rn. 4, 7.
20 *Trute* in *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 84 Rn. 67; *Groß* in *Friauf/Höfling*, BlnKomm GG, 20. Lfg 4/2007, Art. 84 Rn. 33.
21 *BVerwGE* 21, 264 (268) = DVBl 1966, 708 = BeckRS 1965, 104255.
22 *BVerfGE* 100, 249 (251) = NVwZ 1999, 977 = NJW 1999, 3621 Ls.; *Kluth* in BK, 155 Akt. (12/2011), Art. 85 Rn. 94.
23 BGBl. I 2006, 2034.
24 Siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstes v. 12.11.2007 (Dienstrechtsneuordnungsgesetz), BT-Drs. 16/7076, 65/154 f./166.
25 *BVerfGE* 8, 155 = NJW 1959, 235; *Jarass*, JuS 1999, 105 (106).
26 *BVerwG*, NVwZ 1986, 758; BeckOK Beamtenrecht/*Dürrschmidt*, 7. Ed. (12/2016), § 145 BBG Rn. 3.
27 ZB *BVerwG*, NVwZ-RR 2011, 824 = ZBR 2011, 412.

IV. Inhalt der BeamtVGVwV 2018

Die neue BeamtVGVwV soll nunmehr vorgestellt werden. Dabei geht es nicht darum, im Einzelnen die Entwicklungen des Versorgungsrechts seit 1980 zu konturieren; dies würde den Umfang dieses Aufsatzes sprengen.[28] Im Vordergrund sollen der Aufbau, die wesentlichen Unterschiede zum Rechtszustand vor Inkrafttreten der BeamtVGVwV 2018 und deren Beachtung in der Praxis stehen.

1. Aufbau der neuen BeamtVGVwV

Die BeamtVGVwV ist keine Gesetzesvertretung. Sie enthält eine paragrafenbezogene Sammlung aller verwaltungsinternen Vorgaben zum BeamtVG und ist sowohl ermessenslenkend als auch norminterpretierend.[29] Der Aufbau verfolgt vier Schwerpunkte. Zuvörderst sollen die gesetzliche Entwicklung zum BeamtVG seit 1980 nachgezeichnet und höchstrichterliche Entscheidungen berücksichtigt werden. Daneben werden unbestimmte Rechtsbegriffe interpretiert und das der Verwaltung an verschiedenen Stellen im BeamtVG eröffnete Ermessen konkretisiert (vor allem bei Kannvorschriften). Sofern frühere Durchführungshinweise und Rechtsauskünfte weiteren Bestand haben sollten, wurden deren Inhalte integriert. Bei der Abfassung der neuen BeamtVGVwV wurde wie früher darauf verzichtet, dass die Ausführungen Handbuch-Charakter annehmen.[30] Dieser Aufbau führt zu einem besseren Verständnis des gesetzlichen Regelungsinhaltes. Dadurch wird zu einer einheitlichen Rechtsanwendung beigetragen. Es soll Rechtssicherheit erreicht werden.

2. Wesentliche Unterschiede zum alten verwaltungsinternen Rechtszustand

Zwischen der BeamtVGVwV 2018 und dem früheren Rechtszustand lassen sich an mehreren Stellen Unterschiede feststellen. Dabei geht es gar nicht so sehr um das Verhältnis zu der veralteten BeamtVGVwV von 1980, da diese in der Praxis oftmals von Durchführungshinweisen abgelöst war.

a) *Bedeutsame Neuerungen.*

Von den Neuerungen im Vergleich zum früheren Rechtszustand sind besonders die nachfolgenden Textziffern der neuen BeamtVGVwV hervorzuheben. Rn. 5.3.1.3 betrifft die Anwendung der Wartefrist auch in Fällen der Stellenhebung. Rn. 6.1.2.1 enthält eine neue Definition der Zeiten eines Beamtenverhältnisses, das die Arbeitskraft nur nebenbei beansprucht. Rn. 6.1.2.6 erweitert den Katalog der Beurlaubungszeiten, für die eine Anerkennung als erteilt gilt. Es bedarf etwa in den Fällen des freiwilligen Wehrdienstes nicht der vorherigen Anerkennung, dass die Beurlaubung zur Leistung von Wehrdienst öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. Rn. 6.1.2.13 geht auf das Absehen von Vereinbarungen über die Tragung von Nachversicherungsentgelten ein, wenn der Arbeitgeber vollständig aus Bundesmitteln finanziert wird. Nach Rn. 6.1.2.31 ist die Quasi-Ruhensregelung grundsätzlich anzuwenden, wenn während der Beurlaubung ohne Dienstbezüge eine andere Alterssicherung erworben wurde. Rn. 6.1.2.32 legt der Durchführung der Quasi-Ruhensregelung ein additiv-Verfahren zugrunde. Rn. 10.1.17 enthält eine neue Definition der Hauptberuflichkeit in Anlehnung an die aktuelle Rechtsprechung, die durchgängig für die Anwendung des BeamtVG gilt. Rn. 13.2.1.1 und Rn. 13.2.1.2/3 geben neue Hinweise zum Antragserfordernis und zu Dokumentationspflichten sowie zum Anwendungsbereich des § 13 II BeamtVG bei Beamten, die zuvor Berufssoldaten waren. In Rn. 13.2.1.4 wird bei den aufgezählten Städten ein Schreibfehler korrigiert und die Angabe Barton durch Bartow ersetzt. In 13.2.1.7 werden Mindestdauer und Unterbrechungstatbestände neu definiert. Rn. 13.2.1.8 enthält Berechnungshinweise zur Bestimmung der Zeiten der infrage kommenden Verwendung. Rn. 13.2.3.3 befasst sich mit der doppelt ruhegehaltfähigen Dienstzeit bei besonderer Auslandsverwendung. Rn. 14.1.1.4 behandelt das Zurechnen von anschließenden Dienstzeiten. Rn. 14.6.2.3 geht auf den einstweiligen Ruhestand und die Quasi-Ruhensregelung ein. Rn. 18.1.3.3 enthält die Klarstellung, dass entsprechend der gesetzlichen Systematik das um einen Abzug für Pflegeleistungen verminderte Ruhegehalt Bemessungsgrundlage für das Sterbegeld ist. Rn. 18.2.1.3 und Rn. 18.3.1.3 enthalten Präzisierungen zur Annahme des Willens zur Beibehaltung der häuslichen Gemeinschaft. In Rn. 18.3.2.1 werden Abkömmlinge von adoptierten Kindern nicht mehr ausgeschlossen. Rn. 20.2.1.2 zieht adoptierte Kinder bei den aus der Ehe hervorgegangenen Kindern mit ein. Nach Rn. 22.1.1.5 soll der Unterhaltsbeitrag erst gewährt werden, wenn die Witwe das 47. Lebensjahr vollendet hat. Rn. 22.1.1.6 betrifft die Minderung des Witwengeldes bei nachfolgender Eheschließung mit einem über 75-jährigen Ruhestandsbeamten. Die jüngste höchstrichterliche Rechtsprechung wird in Rn. 31.1.1.10/11 bei der Bestimmung der Ausübung des Dienstes berücksichtigt. Die örtlichen Verhältnisse der selbst gewählten Wohnung sind nach Rn. 32.0.1.11 keine schwerwiegenden Gründe. Rn. 47.2.1.6 enthält eine neue Auflistung unschädlicher Unterbrechungstatbestände. Rn. 49.1.1.2 geht auf die Berichtigung fehlerhafter Versorgungsauskünfte ein. Rn. 49.2.2.3 gibt neue Hinweise bei der Anerkennung von Vordienstzeiten. Rn. 49.2.2.4 zeigt die Beantragungsmöglichkeiten bei Anerkennung von Vordienstzeiten auf. Rn. 49.10.1.6 definiert, wann eine Aktualisierung der Versorgungsauskunft beantragt werden kann. Rn. 53.5.2.1 trifft Feststellungen zum Anspruch auf Mindestbelass. Bei Ermittlung des Mindestbelassungsbetrags wird in Rn. 54.3.1.1 die aktuelle Rechtsprechung beachtet. Rn. 56.1.1.4 und Rn. 56.3.2.3 beinhalten Aussagen zum Umfang der Anrechnung von Leistungen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst bei einer zwischenstaatlichen Einrichtung. Rn. 57.2.3.2 enthält neue Vorgaben bei der Ermittlung des Kürzungsbetrags bei zeitgleicher Anpassung der Versorgungsbezüge und Eintritt in den Ruhestand. Rn. 61.2.6.1 sieht bei Anrechnung des Einkommens einer Waise die Zwöftelung bei Bezug von Erwerbseinkommen vor.

b) *In- und Außerkrafttreten.* Zum In- und Außerkrafttreten wurde in Abschnitt III eine Regelung aufgenommen, wonach nicht nur die BeamtVGVwV 1980 außer Kraft tritt, sondern auch alle Erlasse, Rundschreiben oder Durchführungshinweise mit versorgungsrechtlichem Regelungsgehalt. Für die

28 In diesem Zusammenhang wird verwiesen vor allem auf die Darstellungen zur Entwicklung des Versorgungsrechts von *Battis/Grigoleit/Hebeler*, NVwZ 2016, 194; *Battis*, NVwZ 2009, 812 mwN; *ders.*, NJW 2003, 940 mwN; *Hebeler*, NVwZ 2006, 1254; *Knopp*, NVwZ 2006, 1216; *Merten*, NVwZ 1999, 809; *Plagemann*, NVwZ 1983, 82; *Lümmen/Grunefeld/Kempf*, Beamtenversorgung (2003), passim.

29 Vgl. *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 6 ff.

30 Siehe *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 22.

Rechtsanwendungspraxis wurde somit die Chance genutzt, pauschal einen Schnitt zu machen und zur Rechtsklarheit beizutragen. Dieser Schnitt war notwendig, weil die in den vergangenen fast vier Jahrzehnten ergangenen Verwaltungsanweisungen nicht zentral und auch nicht in Gänze in einer einheitlichen Liste vorgehalten wurden. Von dieser Regelung dürften nach überschlägiger Schätzung rund 170 Rundschreiben und Durchführungshinweise erfasst sein. Damit wurde ein nachhaltiger Beitrag zum Bürokratieabbau geleistet, indem ein unübersichtlicher Zustand bereinigt wurde. Die Anwenderpraxis erhält mit den neuen BeamtVGVwV ein einheitliches, übersichtliches Dokument zur Anwendung des BeamtVG.

3. Beachtung der BeamtVGVwV von 2018 in der Praxis

In der Praxis wirkt sich die neue BeamtVGVwV wie folgt aus:

a) *Behördliche Praxis.* Nach § 49 I BeamtVG setzt die oberste Dienstbehörde die Versorgungsbezüge fest. Diese Befugnis kann auf andere Stellen übertragen werden. Bei der Bearbeitung der versorgungsrechtlichen Sachverhalte haben die Behörden die BeamtVGVwV zu befolgen, weil sie eine Richtlinie iSd § 62 I 2 BBG ist.[31] Bei der Anwendung des BeamtVG kommt den Service-Centern der Generalzolldirektion eine maßgebliche Rolle zu. Die obersten Bundesbehörden haben sich im Jahr 2015 auf die Anordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf den Gebieten der Versorgung der Beamten und der Richter des Bundes sowie des Versorgungsausgleichs verständigt.[32] Die im Bundesgebiet dislozierten Service-Center der Generalzolldirektion setzen überwiegend die Versorgungsbezüge fest. Hierzu übersenden die Personaldienststellen den Service-Centern die relevanten Personalakten in Papier mit einem Vorlauf von circa drei Monaten vor Erreichen des jeweiligen Datums des Eintritts in den Ruhestand. Der Beamte erhält von den Service-Centern einen Bescheid mit Berechnung und Höhe der Versorgungsbezüge. Sofern die erste Festsetzung der Versorgungsbezüge nicht den Service-Centern übertragen wurde, trifft diese Verantwortlichkeit regelmäßig die Personaldienststellen bzw. die in der BeamtVZustAnO genannten Stellen.

Sofern bei laufenden Versorgungsfällen neue Entscheidungen zu treffen sind, ist die neue BeamtVGVwV zugrunde zu legen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass es insofern keinen Vertrauensschutz der Beamten gibt, dass bei laufenden Verfahren weiterhin alte Verwaltungsvorschriften angewendet werden.[33]

Die Berechnung der Versorgungsbezüge mit Stift und Papier ist heutzutage im Vergleich zu 1980 eher die Ausnahme. Heute kommen elektronische Datenverarbeitungssysteme vermehrt zum Einsatz. Für die Abrechnung der Versorgungsbezüge wird überwiegend eine Software von SAP eingesetzt.[34] Es kann davon ausgegangen werden, dass rund 90 % der Versorgungsempfänger des Bundes mit dem SAP-Programm abgerechnet werden. Sofern das Programm Fehler meldet, werden diese händisch korrigiert und gegebenenfalls an SAP zur Anpassung der Software gemeldet.

Diese Digitalisierung ist Abbild einer sich ständig fortentwickelnden Verwaltung durch effizientere Arbeitsorganisation und effektivere Bedingungen. Bei der Versorgungsadministration handelt es sich jedoch noch nicht um eine computergestützte Automatisierung der Rechtsanwendung, bei der die Digitalisierung das BeamtVG relativiert. Entscheidungen über die Berücksichtigung von Zeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeit sowie über die Bewilligung von Versorgungsbezügen aufgrund von Kannvorschriften können nicht automatisiert durchgeführt werden, weil ein Algorithmus Ermessen nicht umsetzen kann.[35] Wegen § 35 a VwVfG ist bei der Anwendung von Ermessensvorschriften eine vollständige Automatisierung zudem ausgeschlossen. Daher wird der Gesetzesvollzug von einem Sachbearbeiter erledigt. Die Software unterstützt den Erlass von Verwaltungsakten; sie wird quasi als elektronischer Taschenrechner eingesetzt.

Es ist anzunehmen, dass sich Legal Tech in diesem Bereich weiterentwickeln wird. Alle Potenziale der Digitalisierung sind noch nicht ausgeschöpft.[36] Entwicklungen können allerdings nicht belastbar prognostiziert, sondern allenfalls grob skizziert werden. Falls sich die Vorgangsbearbeitung zu einem autonomen System verselbstständigen sollte, müssten ua sowohl in der Rechtsordnung als auch in der Verfahrenspraxis Änderungen vorgenommen werden. Die Festsetzung der Versorgungsbezüge ist nach geltendem Recht kein einfach strukturiertes Verfahren. Individuelle Fallkonstellationen wirken sich elementar aus. Eine Fortentwicklung des Rechtsgebiets erscheint gleichwohl möglich, weil es Folgerecht zum Beamtenstatus- und Besoldungsrecht ist. Versorgungsrechtliche Entscheidungsparameter sind vorgeprägt und ergeben sich vor allem aus der Erwerbsbiografie des Beamten. In diesem Rahmen müsste das gesetzgeberisch eingeräumte Ermessen zukünftig normativ antizipiert werden. Im BeamtVG gilt gem. § 3 ein strenger Gesetzesvorbehalt. Der Gesetzgeber müsste also zunächst das BeamtVG grundlegend neugestalten, falls er eine vollständige Automatisierung anstreben sollte. Erforderlich wäre auch eine integrierte Datenhaltung der Mitarbeiterdaten von der Einstellung bis zum Eintritt in den Ruhestand, die Medienbrüche vermeidet und einer Fehleranfälligkeit aus dem Weg geht.

b) *Befugnis zur Abweichung.* Das Ziel der BeamtVGVwV ist die Lenkung des Gesetzesvollzuges. Sie ist allerdings unter zwei Gesichtspunkten nicht abweichungsfest. Ausgeschlossen ist nicht, dass in atypisch gelagerten Fällen von dieser Praxis abgewichen wird, um im Rahmen der pflichtgemäßen Ermessensausübung die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls hinreichend zu berücksichtigen oder aus sachlichen Gründen für die Zukunft anzupassen.[37] Dies entscheidet die oberste Dienstbehörde bzw. die von ihr ermächtigte Pensionsbehörde im Rahmen der versorgungsrechtlichen Verantwortung nach § 49 I BeamtVG.

31 Vgl. BeckOK BBG Bund/*Werres*, *Brinktrine/Schollendorf* (Hrsg.), 10. Ed. 3/2017, § 62 BBG Rn. 9.

32 Beamtenversorgungszuständigkeitsanordnung – BeamtVZustAnO, v. 15.12.2015 (BGBl. I 2015, 2358), die durch Art. 1 der Anordnung vom 25.10.2016 (BGBl. I 2016, 2522) geändert worden ist.

33 Siehe *BVerwG*, ZBR 1983, 62; *BVerwGE* 104, 220 = NVwZ 1998, 273 = JuS 1998, 377 (*Selmer*) = NJW 1998, 2069 Ls.; *Schmitz* in *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 215; *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 20.

34 Siehe hierzu die Beschreibung von SAP zur Versorgungsadministration https://help.sap.com/doc/4ae9dc53b5ef424de10000000a174cb4/2.6/en-US/a88ae0535e56424de10000000a174cb4.html (Abruf: 30.5. 2018).

35 Beirat VwVfR beim BMI, NVwZ 2015, 1114 (1115); *Schmid*, jurisPR-ITR 3/2017 Anm. 2.

36 Siehe hierzu *Stelkens* in *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 a VwVfG Rn. 47; BeckOK VwVfG/*Prell*, *Bader/Ronellenfitsch* (Hrsg.), 38. Ed. 1/2018, § 35 a VwVfG Rn. 14; *Stegmüller*, NVwZ 2018, 353.

37 *Pautsch* in *Pautsch/Hoffmann*, VwVfG, 1. Aufl. 2016, § 40 Rn. 16.

Nach Art. 65 S. 2 GG leitet innerhalb der Richtlinien der Bundeskanzlerin jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Neben allgemeinen Verwaltungsvorschriften sind konkretisierende Einzelweisungen als Ausfluss der Ressortleitungsbefugnis zulässig.[38] Solche Dienstanweisungen richten sich regelmäßig ausschließlich an den Geschäftsbereich eines Ressorts und enthalten Vorgaben zur Wahrnehmung der Dienstgeschäfte, indem die Arbeitsbedingungen einheitlich typisiert werden.[39] Konkretisierende Arbeitsanweisungen ergänzen mithin die BeamtVGVwV.

c) *Rechtsprechung*. Die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe in beamtenrechtlichen Verwaltungsvorschriften ist für die Rechtsprechung nicht verbindlich.[40] Die BeamtVGVwV gehört nicht zum revisiblen Recht iSd § 137 I Nr. 1 VwGO.[41] Sie ist Gegenstand, aber nicht Maßstab richterlicher Kontrolle. Jenseits der Rechtsnormen handelt es sich um Willenserklärungen, die Rückschlüsse auf eine entsprechende Verwaltungspraxis zulassen.[42] Ihre Auslegung unterliegt der revisionsgerichtlichen Prüfung nur insoweit, als es um die Einhaltung der für Willenserklärungen geltenden allgemeinen Auslegungsgrundsätze geht. Verwaltungsvorschriften sind nur eine Auslegungshilfe, vorhandenes Ermessen zu lenken oder Beurteilungsspielräume auszufüllen. Gesetzlich vorgegebene Ergebnisse können durch Verwaltungsvorschriften nicht korrigiert werden.[43] Eine Spruchpraxis zu der neuen BeamtVGVwV gibt es noch nicht. Zu den BeamtVGVwV von 1980 lassen sich in großer Anzahl Entscheidungen des *BVerwG* finden, die stellenweise einzelne Textziffern bestätigten,[44] wobei auch in einigen Fällen die Gefolgschaft versagt wurde.[45]

V. Schluss

Die neue BeamtVGVwV von 2018 löst die BeamtVGVwV von 1980 ab. Die neue Verwaltungsvorschrift zielt darauf ab, eine einheitliche Rechtsanwendung zu erreichen. Dabei wird auch das bessere Verständnis des gesetzlichen Regelungsinhaltes gefördert. In der BeamtVGVwV werden die Gesetzesänderungen seit 1980 umgesetzt und die Vorgaben der Rechtsprechung berücksichtigt. Es werden unbestimmte Rechtsbegriffe definiert und praktikable Kriterien für die Anwendung von Ermessensvorschriften dargelegt. Die BeamtVGVwV von 2018 bietet also ein solides Fundament für den Gesetzesvollzug. Es ist ihr zu wünschen, dass sie die Erwartungen der Anwenderpraxis erfüllt und freundlich aufgenommen wird. ■

38 *BVerwGE* 46, 55 (57) = NJW 1973, 865 = JuS 1973, 446; *Ibler* in *Maunz/Dürig*, GG, Rn. 177 mwN; *Jarass/Pieroth*, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 86 Rn. 2.

39 Siehe *Ossenbühl* in *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 21.

40 *BVerwGE* 54, 177 = ZBR 1978, 59; *Dähn* in *Stegmüller/Schmalhofer/Bauer* (Hrsg.), Beamtenversorgungsrecht, 128. AL (7/2017), § 107 Rn. 9 ff.

41 *BVerwG*, Beschl. v. 1.4.2009 – 2 B 90/08, BeckRS 2009, 33952 Rn. 6; Buchholz 239.1 § 67 BeamtVG Nr. 3.

42 Vgl. *BVerfGE* 78, 214 = NJW 1989, 666 = JuS 1989, 500 (*Osterloh*).

43 *BVerwG*, Buchholz 239.1 § 67 BeamtVG Nr. 3.

44 *BVerwG*, ZBR 1989, 55 = BeckRS 1988, 31272562; (Berücksichtigung von Unterbrechungen bei Berechnung der Beschäftigungsjahre); *BVerwG*, NVwZ 1987, 807 = ZBR 1987, 158, und *BVerwG*, NVwZ-RR 1998, 444 = ZBR 1998, 193 (förderliche Tätigkeiten für die Laufbahn); *BVerwG*, Buchholz 239.1 § 9 BeamtVG Nr. 4 (Beginn von Zeiten des Hochschulstudiums); *BVerwG*, NVwZ 2006, 216 = NJW 2006, 715 Ls. (vorgeschriebene Ausbildung als Voraussetzung für die Berufstätigkeit); *BVerwGE* 120, 350 = NVwZ-RR 2005, 484 (häusliche Gemeinschaft); *BVerwG*, ZBR 1985, 114, und *BVerwGE* 70, 211 = NVwZ 1985, 419 = ZBR 1985, 168, und *BVerwG*, 1989, 374 = ZBR 1989, 59, und *BVerwG*, Buchholz 239.1 § 22 BeamtVG Nr. 5 (Einkommensbegriff und Anrechnung von Einkünften bzw. Renten auf Unterhaltsbeitrag der Witwe); *BVerwGE* 66, 360 = ZBR 1983, 269 (Vorbehalt der Anrechnung von Einkünften auf Witwenunterhaltsbeitrag); *BVerwGE* 83, 59 = NJW 1986, 2588 = NVwZ 1986, 923 = NVwZ 1986, 923 Ls. = BeckRS 9998, 46000 = ZBR 1986, 304, und *BVerwG*, ZTR 1989, 42 = Buchholz 237.6 § 96 NdSLBG Nr. 1 (Ersatz von Sachschäden eines Beamten an seinem Kfz); *BVerwG*, Buchholz 232.5 § 45 BeamtVG Nr. 1 (Anwendung der Frist bei Unfallfürsorgeansprüchen); *BVerwG*, ZBR 1995, 377 = ZTR 1995, 474 = BeckRS 1995, 31353813 (Berücksichtigung von Vordienstzeiten bei Berechnung des Übergangsgeldes); *BVerwGE* 72, 174 = ZBR 1986, 137 (Begriff Zusammenschluss und Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten bürgerlichen Rechts); *BVerwG*, NVwZ-RR 1994, 31 = ZTR 1993, 348 (Berechnung des auf freiwilliger Weiter- oder Selbstversicherung beruhenden Teils der Rente beim Zusammentreffen mit Versorgungsbezügen); *BVerwGE* 71, 336 = NVwZ 1986, 40 (Einkommensbegriff bei Anrechnung auf Waisengeld).

45 *BVerwG*, NVwZ-RR 1991, 312 = NVwZ 1991, 476 = ZBR 1990, 352 (Anrechnung von Renten auf Unterhaltsbeitrag); *BVerwGE* 74, 285 = ZBR 1986, 338 = AP BeamtVG § 55 Nr. 6 (keine Einbeziehung von Altersgeld nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte in die Ruhensberechnung); *BVerwGE* 78, 122 = NVwZ 1988, 367 = ZBR 1988, 130 (keine Anrechenbarkeit einer VBL-Rente auf das Ruhegehalt); *BVerwG*, NVwZ-RR 1994, 31 = ZTR 1993, 348 (Berechnung des auf freiwilliger Weiter- oder Selbstversicherung beruhenden Teils der Rente beim Zusammentreffen mit Versorgungsbezügen).