

# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 2 C 32.96  
OVG 1 A 5445/94  
VG 15 K 4035/92

Verkündet  
am 15. Mai 1997  
Rakotovao  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Mai 1997  
durch die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts  
Dr. F r a n k e und die Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. L e m h ö f e r , Dr. M ü l l e r ,  
Dr. B a y e r und Dr. S c h m u t z l e r

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das  
Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 1996 wird  
aufgehoben.

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des  
Verwaltungsgerichts Köln vom 11. August 1994  
wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungs- und  
des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen beurlaubte den  
Kläger - seinerzeit Oberregierungsrat im Beamtenverhältnis auf  
Lebenszeit beim Bundeskartellamt - antragsgemäß ab 1. Juli  
1971 bis auf weiteres unter Wegfall der Dienstbezüge vom  
Dienst, entsandte ihn zur Dienstleistung bei der Kommission  
der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel und erkannte an,  
daß die Beurlaubung im dienstlichen Interesse liege. Zum  
1. Januar 1972 ernannte ihn die Kommission zum Beamten der Eu-  
ropäischen Gemeinschaften auf Lebenszeit. 1978 beförderte ihn  
die Beklagte zum Regierungsdirektor, 1985 zum Leitenden Regie-  
rungsdirektor. Ab 1. Januar 1992, zuletzt verlängert bis  
31. Dezember 1994, gewährte ihm die Kommission antragsgemäß  
unbezahlten Urlaub aus persönlichen Gründen für Tätigkeiten  
bei einer deutschen Fernuniversität und einem amerikanischen  
Anwaltsbüro. Daraufhin widerrief der Bundesminister für Wirt-  
schaft im Frühjahr 1992 seine Urlaubsbewilligung wegen zweck-  
widriger Verwendung. Er forderte den Kläger auf, bis zum  
1. Mai 1992 seine Tätigkeit beim Bundeskartellamt wieder auf-  
zunehmen. Bei einer Rückkehr zur Kommission werde ihm erneut

Sonderurlaub gewährt.

Die dagegen vom Kläger nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Am 15. April 1995 nahm er seinen Dienst bei der Kommission wieder auf und wurde dafür vom Bundesministerium für Wirtschaft erneut beurlaubt. 1996 wurde er in beiden Beamtenverhältnissen in den Ruhestand versetzt. Auf die von ihm eingelegte Berufung hat das Obergerverwaltungsgericht das erstinstanzliche Urteil sowie die angefochtenen Bescheide aufgehoben. Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt:

Die Berufung sei begründet. Das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers bestehe fort, da die Ruhegehaltfähigkeit der Zeit vom 1. Mai 1992 bis 15. April 1995 vom Bestand des streitigen Widerrufs der Beurlaubung abhängt. Der Widerruf sei rechtswidrig, da der Kläger nicht gemäß § 15 Abs. 2, 1. Alt. SUrlV seinen Sonderurlaub zu einem anderen als dem bewilligten Zweck verwendet habe. Maßgeblicher Zweck der Entsendung sei die Begründung eines eigenständigen, die hauptberufliche Tätigkeit des entsandten Beamten bei der zwischen- oder überstaatlichen Organisation ermöglichenden Dienstverhältnisses. Dies folge aus den in der Urlaubsbewilligung angeführten Vorschriften des § 9 Abs. 1 SUrlV sowie den Entsendungsrichtlinien, die unter maßgeblicher Berücksichtigung der in ihnen vorausgesetzten Lebenswirklichkeit auszulegen seien. Dadurch sei ein zwingender Widerruf einer Beurlaubung durch den entsendenden Dienstherrn wegen einer Unterbrechung der Tätigkeit ausgeschlossen. Das öffentliche Interesse verbiete eine andere Auslegung. Sonst fehlte es an der der Beklagten gebotenen Rücksichtnahme auf die Eigenständigkeit des neuen Dienstverhältnisses und dessen Möglichkeiten. Einer Umdeutung in einen Widerruf nach der Kann-Bestimmung des § 15 Abs. 1 SUrlV stehe § 47 Abs. 3 VwVfG entgegen. Die Beklagte habe nicht nur mit dem sofortigen Widerruf der langjährigen Beurlaubung reagieren können, auch wenn sie ein erhebliches Interesse daran habe, einer Beurlaubungspraxis der Kommission entgegenzutreten, die es entsandten Bundesbeamten ermögliche, nach dem Bundesbeamtenrecht nicht in Betracht kommende Tätigkeiten auszuüben.

Gegen dieses Urteil hat die Beklagte die vom Berufungsgericht zugelassene Revision eingelegt, mit der sie beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 1996 aufzuheben und die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 11. August 1994 zurückzuweisen.

Sie rügt die Verletzung von materiellem Recht.

Der Kläger tritt der Revision entgegen.

Der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren.

## II.

Die Revision der Beklagten ist begründet. Sie führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückweisung der Berufung gegen das die Klage abweisende Urteil des Verwaltungsgerichts.

Es besteht ein Rechtsschutzinteresse der Beteiligten an der Durchführung des Verwaltungsrechtsstreits, wovon auch das Berufungsgericht ausgegangen ist. Auf andere Weise kann die Klärung der streitigen Rechtsfrage nicht erreicht werden (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 3. Juni 1988 - BVerwG 8 C 86.86 - <Buchholz 448.0 § 12 Nr. 174>).

Die streitigen Bescheide sind entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts rechtmäßig. Zu Recht hat das Bundesministerium für Wirtschaft gemäß § 15 Abs. 2 der Sonderurlaubsverordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. April 1992 (BGBl I S. 977) - SUrlV - den dem Kläger unter gleichzeitiger Entsendung zur Dienstleistung bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften unter Wegfall der Dienstbezüge gewährten Urlaub widerrufen. Danach ist u.a. die Urlaubsbewilligung zu widerrufen.

fen, wenn der Urlaub zu einem anderen als dem bewilligten Zweck verwendet wird. So liegt es hier.

Zweck der Urlaubsbewilligung war die hauptberufliche Tätigkeit des Klägers bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Für die Dauer dieser Tätigkeit ist ihm mit Erlaß vom 18. Juni 1971 vom Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen ausdrücklich nach § 9 Abs. 1 SUrlV Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge gewährt worden. Das Revisionsgericht ist zu dieser auf die Feststellung des objektiven Erklärungsinhalts zielenden Auslegung des Erlasses, der Gegenstand der streitigen Beschwerde ist, am Maßstab des § 133 BGB befugt (stRspr BVerwG; vgl. u.a. Urteil vom 24. November 1988 - BVerwG 2 C 23.87 - <Buchholz 237.6 § 29 Nr. 1> m.w.N.). Wird ein Beamter zur Wahrnehmung einer hauptberuflichen Tätigkeit in öffentliche zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtungen entsandt, ist ihm gemäß § 9 Abs. 1 SUrlV von der obersten Dienstbehörde für die Dauer dieser Tätigkeit Urlaub unter Wegfall der Besoldung zu gewähren. Nach dem seit 1965 unveränderten Wortlaut dieser Vorschrift (vgl. § 9 Abs. 1 der Sonderurlaubsverordnung vom 18. August 1965 <BGBl I S. 902>) ist es erforderlich, daß der entsandte Beamte während des bewilligten Urlaubs eine hauptberufliche Tätigkeit in der, d.h. auch für die Einrichtung wahrnimmt, zu der er entsandt worden ist. Auch nach der systematischen Verknüpfung der Begriffe "zur Wahrnehmung einer hauptberuflichen Tätigkeit ... entsandt" mit "für die Dauer dieser Tätigkeit Urlaub ... zu gewähren" steht die hauptberufliche Tätigkeit im Mittelpunkt der Urlaubsbewilligung.

Wortlaut und Systematik dieser Vorschrift enthalten keine Anhaltspunkte dafür, daß es für die Gewährung des Urlaubs auf den Status anstatt auf die tatsächliche hauptberufliche Tätigkeit des Beamten jeweils in der betreffenden Einrichtung ankommt. Auch dem Begriff einer "hauptberuflichen" Tätigkeit ist nichts anderes zu entnehmen. Dieser Begriff dient nach Wortlaut und Aufbau der Vorschrift der Abgrenzung von Nebentätigkeiten in derartigen Einrichtungen.

Der Zweck der 1971 erfolgten Urlaubsbewilligung entfiel, als die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Kläger antragsgemäß ab 1. Januar 1992 nach Art. 40 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Dezember 1961 (ABLEG Nr. 45 vom 14. Juni 1962 S. 1385) i.d.F. der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 (ABLEG Nr. L 56 vom 4. März 1968 S. 1) - Statut - unbezahlten Urlaub aus persönlichen Gründen für Tätigkeiten bei einer deutschen Fernuniversität sowie einem amerikanischen Anwaltsbüro gewährte.

Die Beklagte hat durch den Widerruf auch nicht ihre Fürsorgepflicht in bezug auf das mit ihrem Einverständnis begründete neue Dienstverhältnis des Klägers verletzt. Sie hat ihre Urlaubsbewilligung für eine Zeit widerrufen, in der der Kläger weder im aktiven Dienst noch aufgrund einer Abordnung in oder für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tätig war, sondern aus persönlichen Gründen Urlaub erhielt, um andere Tätigkeiten ausüben zu können. Zugleich hat sie ausdrücklich eine erneute Urlaubsbewilligung für den Fall der Wiederaufnahme seiner Tätigkeit bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaft durch den Kläger nicht nur in Aussicht gestellt, sondern 1995 auch erteilt.

Aufgrund des Widerrufs kann der Kläger lediglich eine ihm durch das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften eingeräumte Möglichkeit nicht ausnutzen. Diese Einschränkung ergibt sich aus seiner Rechtsstellung als Bundesbeamter im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Ihm stehen dienstrechtliche Vorteile gegenüber. Dazu gehört u.a. die Möglichkeit einer Rückkehr in den Dienst der Beklagten mit Ablauf eines Sonderurlaubs. Darüber hinaus hat die Beklagte bei der Beurlaubung des Klägers ohne Dienstbezüge im Jahre 1971 gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BeamtVG schriftlich zugestanden, daß diese - nämlich seine Entsendung zur Wahrnehmung einer hauptberuflichen Tätigkeit bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften - öffentlichen Interessen dient. Weiter hat sie entsprechend ihrer in den Entsendungsrichtlinien des Bundesministeriums des Innern jeweils festgelegten Verwaltungspraxis den Kläger auch

während der Zeit seiner Beurlaubung zweimal befördert.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Franke

Dr. Lemhöfer

Dr. Müller

Dr. Bayer

Dr. Schmutzler

### B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerde- und das Revisionsverfahren auf 8 000 DM festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Dr. Franke

Dr. Lemhöfer

Dr. Schmutzler

Sachgebiet: BVerwGE: nein  
Beamtenrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

SUrlV § 9 Abs. 1, § 15 Abs. 2 1. Alternative  
BGB § 133  
Statut der Beamten EG Art. 40

Stichworte:

Urlaubsbewilligung, Zweck einer -;  
-, Widerruf einer - wegen zweckwidriger Verwendung;  
-, Widerruf einer - wegen Unterbrechung der Tätigkeit  
bei einer öffentlichen zwischen- oder überstaatlichen Ein-  
richtung;  
Widerruf einer Urlaubsbewilligung wegen zweckwidriger Verwen-  
dung;  
- einer Urlaubsbewilligung wegen Unterbrechung der Tätigkeit  
bei einer öffentlichen zwischen- oder überstaatlichen Einrich-  
tung.

Urteil vom 15. Mai 1997 - BVerwG 2 C 32.96

Leitsätze:

Der einem zur Wahrnehmung einer hauptberuflichen Tätigkeit in eine öffentliche zwischenstaatliche oder überstaatliche Ein-  
richtung entsandten Beamten für die Dauer dieser Tätigkeit un-  
ter Wegfall der Besoldung gewährte Urlaub ist zu widerrufen,  
wenn der Beamte von der zwischen- oder überstaatlichen Ein-  
richtung aus persönlichen Gründen unbezahlten Urlaub erhält,  
um andere Tätigkeiten ausüben zu können.

Urteil des 2. Senats vom 15. Mai 1997 - BVerwG 2 C 32.96

I. VG Köln vom 11.08.1994 - Az.: VG 15 K 4035/92 -  
II. OVG Münster vom 08.05.1996 - Az.: OVG 1 A 5445/94 -