

Freiwilliges Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis – EuGH, Urt. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15

Robert Tietze, Bayreuth*

Das Europarecht macht auch vor dem althergebrachten Beamtenrecht keinen Halt. Das ist sicher keine neue Erkenntnis. Mit dem aktuellen Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH stand die mit dem freiwilligen Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis regelmäßig einhergehende finanziell negative Auswirkung auf die Alterssicherung des ehemaligen Beamten bzw. der ehemaligen Beamtin auf dem europarechtlichen Prüfstand. In seiner hier zu betrachtenden Entscheidung stellt der EuGH einen Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit fest. Nach Betrachtung der Ausgangssituation (I.) soll im zweiten Schritt die Entscheidung des EuGH in Sachen Pöpperl/Land Nordrhein-Westfalen (LKV 2016, 504 [in diesem Heft]) dargestellt werden, bevor abschließend die Auswirkungen und Konsequenzen der Entscheidung auf das Versorgungsrecht in Bund und Ländern kurz angerissen werden (III.).

I. Ausgangslage

1. Nachversicherung allgemein

Scheiden Beamte¹ aus ihrem Beamtenverhältnis aus, verlieren diese nach § 39 S. 1 BBG bzw. den vergleichbaren Landesregelungen grundsätzlich ihren Anspruch auf Besoldung und Versorgung. Damit einher geht der Verlust der bis dahin erworbenen Versorgungsanwartschaften, sodass der Beamte unversorgt sein Beamtenverhältnis verlässt. Der Dienstherr ist mit Ausscheiden des Beamten aus dem Beamtenverhältnis nicht mehr zur lebenslänglichen Alimentation und Fürsorge verpflichtet². § 8 II 1 Nr. 1 SGB VI ordnet für diese Fälle die Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung³ an. Zweck der Nachversicherung ist es, Personen, die im Hinblick auf eine spezielle Sicherung in ihrer Beschäftigung versicherungsfrei oder von der Versicherungspflicht befreit waren, als Ersatz für die weggefallene Versorgung oder nicht realisierte Aussicht auf Versorgung eine soziale Sicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung zu verschaffen⁴. Der Beamte wird letztlich für den Zeitraum seiner versicherungsfreien Zeit durch die Nachversicherung so gestellt, als sei für den gesamten Zeitraum seines Beamtendaseins (fiktiv) in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt worden. Die Entrichtung der Nachversicherungsbeiträge (sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmeranteile) schuldet der jeweilige Dienstherr⁵. Die Nachversicherung findet unabhängig vom Grund des Ausscheidens aus dem Beamtenverhältnis statt. Es ist folglich irrelevant, ob der Beamte aufgrund freiwilligen Entschlusses das Beamtenverhältnis beendet oder er bspw. als Folge eines Disziplinarverfahrens aus dem Beamtenverhältnis entfernt wird.

Die Nachversicherung stellt für die Beamten in der Regel eine nicht unerhebliche finanzielle Schlechterstellung dar: die gesetzliche Rente fällt niedriger aus als die zu erwartende Beamtenpension. Gründe hierfür sind in der Verschiedenheit der beiden Systeme – gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zur Beamtenversorgung – zu sehen. Folgende Umstände kennzeichnen die Verschiedenheit:

- Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung nur bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze⁶;
- niedrigeres Bruttogehalt des Beamten als Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Rentenanspruchs im Vergleich zu Angestellten mit gleicher Qualifikation;
- Maßgeblichkeit der Beitragsjahre in der gesetzlichen Rentenversicherung, jedoch keine Berechnung auf Grundlage der letzten (meist höchsten) Besoldung und Dienstjahre;
- fehlende Nachversicherung in einer Zusatzversorgungskasse (vgl. Angestellte im öffentlichen Dienst/Beamte)⁷.

Der Verlust der Versorgungsanwartschaften wird mithin auch als „goldene Fessel“ des Beamtenrechts bezeichnet⁸. Sie hält, wenn auch nicht direkt, den Beamten davon ab, freiwillig aus dem Beamtenverhältnis auszusteigen und kettet ihn (bildlich gesprochen) an sein Beamtendasein.

2. Verlust der Versorgungsanwartschaften

Der Verlust der Versorgungsanwartschaften ist aus verfassungsrechtlicher Sicht – zumindest nach Ansicht des *BVerfG* – nicht zu beanstanden. Nach dem *BVerfG* existiere kein hergebrachter Grundsatz, der den Gesetzgeber verpflichtet, dem auf eigenen Antrag ausscheidenden Beamten den beamtenrechtlichen Versorgungsanspruch bezogen auf die bisherige Dienstzeit zu erhalten. Zwar stehe dem Beamten hinsichtlich des Kernbestandes seines Anspruchs auf Versorgung ein durch

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Recht der Umwelt, Technik und Information an der Universität Bayreuth, Lehrstuhlinhaber: Prof. Dr. H. A. Wolff. Dank gilt Prof. Dr. H. A. Wolff für seine wertvollen Anregungen und Hinweise.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die maskuline Form verwendet. Es können dabei sowohl die maskuline als auch die feminine Form gemeint sein.

2 *BVerfG*, Beschl. v. 28. 3. 2007 – 2 BvR 1304/05, NVwZ 2007, 802 (802).

3 Bzw. in einem berufsständischen Versorgungswerk, § 186 SGB VI.

4 *Gürtner*, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, 88. Erglfg. (12/2015), SGB VI, § 8, Rn. 8.

5 § 181 V SGB VI.

6 § 181 II 1 SGB VI.

7 Vgl. hierzu *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 16. 4. 2015 – 23 K 6871/13, juris, Rn. 35; ausführlich: *Kämmerer/Vollers*, Nachversicherung ausgeschiedener Beamter und Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ZBR 2007, 35 (36 ff.); *Hebeler*, Das Altersgeldgesetz des Bundes, ZBR, 289 (290).

8 Vgl. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission (auch Bull-Kommission genannt): Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft, S. 43.

seine Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Art. 33 V GG ebenso gesichert sei wie das Eigentum. Jedoch ende die Verpflichtung des Dienstherrn auf Alimentation, wenn der Beamte freiwillig aus seinem grundsätzlich auf Lebenszeit ausgerichteten Beamtenverhältnis ausscheide. Grundlage des Beamtenverhältnisses sei schließlich dessen Prägung als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, welches die Beteiligten umfassend rechtlich in Anspruch nehme. Verfassungsrechtlich geboten sei daher lediglich die Gewährung einer Mindest-Altersversorgung durch den bisherigen Dienstherrn gemäß der tatsächlichen Beschäftigungsdauer. Diesem aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleiteten Anspruch habe der Gesetzgeber durch § 8 SGB VI genügend Rechnung getragen⁹. Eine Nachversicherung auch in einer Zusatzversorgung sei von Verfassungs wegen ebenso wenig erforderlich. Insofern liege keine Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Angestellten im öffentlichen Dienst vor, die neben der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung in einer beschäftigungsdauerabhängigen Zusatzversorgungskasse versichert seien¹⁰.

3. Kompetenzen im Bereich der Beamtenversorgung – unterschiedliche Regelungen

Ausgehend von der Rechtsprechung des *BVerfG* sah sich der Bundesgesetzgeber nicht verpflichtet, die oben aufgezeigte Situation zu korrigieren und den Ländern war eine Korrektur aufgrund der Gesetzgebungskompetenzen bis zur Föderalismusreform I (2006)¹¹ versagt.

Erst mit der Föderalismusreform I kam Bewegung in diese Sache, da sich die Gesetzgebungskompetenzen u.a. im Bereich des Beamtenrechts grundlegend änderten. Hatte zuvor der Bund – neben der ausschließlichen Kompetenz in Bezug auf seine Bundesbeamten – die konkurrierende Kompetenz im Bereich der Beamtenversorgung und -besoldung für die Landesbeamten inne, ist diese Zuständigkeit auf die Länder zurückübertragen worden. Das finanzielle Dienstrecht steht nunmehr (wieder¹²) in der ausschließlichen Länderzuständigkeit.

Zum 1. 1. 2011 hat Baden-Württemberg als erstes Bundesland von der so (wieder-)gewonnenen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und mit der „Trennung der Alterssicherungssysteme“ eine Vorreiterrolle¹³ für freiwillig ausscheidende Beamte eingenommen und ein sog. Altersgeld eingeführt¹⁴. Seitdem haben fünf weitere Bundesländer sowie der Bund die Problematik des Verlustes der Versorgungsanwartschaften freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheidender Beamten einer gesetzlichen Regelung zugeführt: Auf Länderebene haben Bremen¹⁵, Hamburg¹⁶, Hessen¹⁷, Niedersachsen¹⁸ und Sachsen¹⁹ entsprechende Regelungen in ihre Beamtenversorgungsgesetze aufgenommen. Mit dem Altersgeldgesetz²⁰ hat der Bund, anders als die zuvor genannten Bundesländer, ein eigenständiges Gesetz erlassen, welches neben das Beamtenversorgungsgesetz tritt²¹ und für freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheidende Beamte nach entsprechendem Antrag ein Altersgeld vorsieht, wodurch die ansonsten obligatorische Nachversicherung entfällt.

4. Zwischenfazit

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und die Rechtsprechung des *BVerfG* sorgen für die unterschiedliche bzw. unterbliebene Ausgestaltung der Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften auf Bundes- und Länderebene. Während es in einigen Bundesländern bei der Nachversicherung entsprechend des SGB VI verbleibt, sehen andere Bundesländer ein Altersgeld, bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen, vor – so auch der Bund.

II. Entscheidung des EuGH in Sachen Pöpperl/Land Nordrhein-Westfalen

Der Entscheidung des *EuGH*²² lag ein Fall eines verbeamteten Lehrers in Nordrhein-Westfalen zugrunde, das keine speziellen Regeln zum „Altersgeld“ besitzt.

1. Sachverhalt der Entscheidung

Ein verbeamteter Lehrer in Nordrhein-Westfalen schied nach über 20-jähriger Tätigkeit freiwillig aus seinem Beamtenverhältnis aus, um eine Stelle als Lehrer in Österreich anzutreten. Nachdem ihm sein früherer Dienstherr mitteilte, dass er keine Ansprüche auf Ruhegehalt habe und deswegen in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert wurde, focht er diese Überführung vor dem *VG Düsseldorf* an. Die Rente des Klägers nach dem allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherungssystem beläuft sich auf monatlich rund 1.050 €. Wäre der Kläger hingegen nicht aus dem Beamtenversorgungssystem ausgeschieden und in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert worden, hätte er einen Anspruch auf Ruhegehalt i.H.v. monatlich ca. 2.260 € bzw. unter Hinzuziehung der

9 *BVerfG*, Beschl. v. 28. 3. 2007 – 2 BvR 1304/05, NVwZ 2007, 802 (802).

10 *BVerfG*, Beschl. v. 2. 3. 2000 – 2 BvR 951/98, juris, Rn. 5.

11 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28. 8. 2006, BGBl. I 2034.

12 Bis 20. 3. 1971 Landeskompetenz, Bundeskompetenz ab 21. 3. 1971: 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 74 a GG) v. 18. 3. 1971, BGBl. I, S. 206.

13 So Abgeordneter *Hagen Kluck*, 1. Beratung zum Gesetzentwurf Dr 14/6694 im Landtag von Baden-Württemberg, PIPr. 14/99, v. 29. 7. 2010, S. 7049.

14 §§ 84 ff. LBeamtVGBW; vgl. ausführlich *Lorse*, Dienstrechtsreform in Baden-Württemberg – Generalrevision statt Revolution im „Ländle“, ZBR 2011, 1; *Schönrock*, Portabilität der Altersversorgung – Dienstrechtsreform in Baden-Württemberg, ZBR 2011, 372.

15 §§ 83 ff. BremBeamtVG.

16 §§ 89 a ff. HmbBeamtVG.

17 §§ 76 f. HessBeamtVG.

18 §§ 81 ff. NdsBeamtVG.

19 §§ 92 ff. SächsBeamtVG.

20 Art. 1 Gesetz über die Gewährung eines Altersgelds für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten v. 28. 8. 2013, BGBl. I S. 3386, geändert durch Art. 7 Gesetz zur Änderung des Bundesbeamtengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 6. 3. 2015, BGBl. I S. 250, 254.

21 Dies sicherlich auch, um klarzustellen, dass es sich beim Altersgeld nicht um eine Versorgung im Sinne des Beamtenversorgungsgesetzes handelt. Notwendig scheint diese Klarstellung vor dem Hintergrund des § 1 IV AltGG und dem generellen Verständnis der Beamtenversorgung hingegen nicht.

22 *EuGH*, Urf. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 (in diesem Heft) = E-CLI:EU:C:2016:550.

Zeiten des Studiums als Vordienstzeit auf monatlich ca. 2.730 €²³.

Das VG *Düsseldorf* hat das Verfahren ausgesetzt und zwei Vorlagefragen formuliert, wobei nur erstere hier wiedergegeben wird²⁴:

„Ist Art. 45 AEUV dahin auszulegen, dass er nationalem Recht entgegensteht, nach dem eine in einem Mitgliedsstaat verbeamtete Person ihre Anwartschaften auf Ruhegehalt (Versorgungsbezüge) aus dem Beamtenverhältnis verliert, weil sie zwecks Aufnahme einer neuen Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat auf eigenen Wunsch aus dem Beamtenverhältnis entlassen wurde, wenn das nationale Recht gleichzeitig vorsieht, dass diese Person unter Zugrundelegung der im Beamtenverhältnis erreichten Bruttobezüge in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert wird, wobei die daraus folgenden Rentenansprüche niedriger als die verlorenen Ruhegehaltanwartschaften sind?“²⁵

Der EuGH stellt mit seiner Entscheidung klar, dass eine nationale Regelung²⁶, nach der eine in einem Mitgliedstaat verbeamtete Person, die auf eigenen Wunsch aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet, um eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, ihre Ansprüche auf Ruhegehalt aus der Beamtenversorgung verliert und in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert wird, wobei die daraus folgenden Altersrentenansprüche niedriger als die Ruhegehaltsansprüche sind, gegen Art. 45 AEUV verstößt.

2. Allgemein Art. 45 AEUV

Als eine der Säulen der Freiheit des Personenverkehrs (Art. 26 II AEUV) gewährleistet Art. 45 AEUV die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit²⁷. Garantiert wird die Freiheit des Einzelnen, sich seine Existenzgrundlage dort zu sichern, wo ihm die Voraussetzungen am günstigsten erscheinen²⁸. Umfasst ist einerseits das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 45 I AEUV) als auch andererseits das Verbot, die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu beschränken²⁹.

3. Entscheidungsgründe

a) Anwendbarkeit Art. 45 AEUV

Die vorliegende Konstellation war an Art. 45 AEUV zu messen. Weder greift die Bereichsausnahme nach Art. 45 IV AEUV³⁰ noch die ggf. vorrangig zu beachtende Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vom 29. 4. 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit³¹.

b) Persönlicher und sachlicher Schutzbereich

Der Kläger als EU-Bürger ist weiterhin vom persönlichen und die Tätigkeit als Lehrer vom sachlichen Schutzbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit erfasst.

c) Beschränkung

Der Verlust von (mehr als) 50 % der Ruhegehaltanwartschaften stellt eine besondere Benachteiligung dar, die daran anknüpft, dass der Beamte sein Beamtenverhältnis aufkündigt,

um in Österreich als Lehrer tätig zu werden, und insoweit von seiner Freizügigkeit Gebrauch macht. Der *EuGH* sieht darin eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und schließt sich den Ausführungen des Generalanwalts an³².

Die nationalen Vorschriften, die den Verlust der Ruhegehaltsansprüche aus der Beamtenversorgung und zum anderen die Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Folge haben, wobei die daraus einhergehenden Altersrentenansprüche erheblich niedriger als die verlorenen Ansprüche sind, behindern bzw. machen die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit weniger attraktiv. Die Vorschriften sind geeignet, die Beamten zu hindern oder davon abzuhalten, ihren Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen, um eine Stelle in einem anderen Mitgliedstaat anzunehmen und beeinflussen daher unmittelbar den Zugang der Beamten zum Arbeitsmarkt in anderen Mitgliedsstaaten³³.

d) Rechtfertigung

Nicht jede Beschränkung stellt gleichzeitig einen Verstoß gegen Art. 45 AEUV dar. Beschränkungen können zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel (zwingender Grund des Allgemeininteresses) verfolgt wird. Darüber hinaus muss die getroffene Maßnahme zur Erreichung des legitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sein³⁴.

Die nationalen Regelungen sollen die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sicherstellen: der Loyalität der Beamten sowie Kontinuität und Beständigkeit des öffentlichen Dienstes soll Rechnung getragen werden³⁵. Ohne insoweit genauer darauf einzugehen, ob hierin ein zwingender Grund des Allgemeininteresses zu sehen ist und damit ein legitimer

23 Sachverhalt stark gekürzt. Ausführlich: *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 16. 4. 2015 – 23 K 6871/13, juris; Schlussanträge Generalanwalt *Michal Bobek* v. 17. 3. 2016, ECLI:EU:C:2016:194, Rn. 10 ff.

24 *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 16. 4. 2015 – 23 K 6871/13, juris.

25 Der *EuGH* legt die Vorlagefrage dahingehend aus, dass nicht der Verlust der Ruhegehaltsansprüche als solche wegen Verstoßes gegen Art. 45 AEUV vom Kläger beanstandet wird, sondern die Differenz zwischen der Höhe des zum Zeitpunkt seines Ausscheidens erworbenen Versorgungsanspruchs und der Höhe der dem Kläger seither zustehenden Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung; vgl. *EuGH*, Ur. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 = ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 20 f.

26 Hier § 28 III NWLBG.

27 *EuGH*, Ur. v. 6. 6. 2000 – Rs. C-281/98, Angonese, Slg. 2000, I-4139, Rn. 35.

28 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 10. Aufl. (2016), Rn. 911.

29 *EuGH*, Ur. v. 15. 12. 1995 – Rs. C-415/93, Bosman, Slg. 1995, 4921, Rn. 96.

30 Lehrer unterfallen nicht dem unionsrechtlich auszulegenden Begriff der „öffentlichen Verwaltung“: *EuGH*, Beschl. v. 10. 3. 2005 – Rs. C-178/04, Marhold, EU:C:2005:164, Rn. 21 ff.

31 Abl. 2004, L 166/1. „Vgl. ausführlich Schlussanträge Generalanwalt *Michal Bobek* vom 17. 3. 2016, ECLI:EU:C:2016:194, Rn. 19 ff.“

32 *EuGH*, Ur. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 = ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 27 f.; ausführlich: Schlussanträge des Generalanwalts *Michal Bobek* vom 17. 3. 2016, ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 28-43.

33 *EuGH*, Ur. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 = ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 28; Schlussanträge Generalanwalt *Michal Bobek* vom 17. 3. 2016, ECLI:EU:C:2016:194, Rn. 38-43.

34 Vgl. u.a. *EuGH*, Ur. v. 29. 4. 2015 – Rs. C-528/13, Léger, EU:C:2015:288, Rn. 58.

35 *EuGH*, Ur. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 = ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 30.

Zweck vorliegt³⁶, stellt der *EuGH* auf die Prüfung der Geeignetheit der getroffenen Regelungen zur Erreichung des Ziels ab³⁷. Zwar können die einschlägigen Regelungen das Ziel der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gewährleisten, da sie einen Beamten vom Ausscheiden aus der Verwaltung abhalten und so die personelle Kontinuität sicherstellen, die eine Beständigkeit bei der Wahrnehmung der Aufgaben dieser Verwaltung gewährleistet. Jedoch sind die Regelungen nur dann geeignet, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht werden, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen³⁸. Dies ist für den *EuGH* aus folgendem Grund nicht gegeben:

„36. ... Der dem *Gerichtshof* vorliegenden Akte und insbesondere den mündlichen Erklärungen des Landes Nordrhein-Westfalen ist zu entnehmen, dass es einem Landesbeamten, wenn das Land seiner Versetzung zustimmt, freisteht, aus dem Dienst bei diesem Land auszuschcheiden, um eine Stelle im öffentlichen Dienst eines anderen Landes oder des Bundes anzunehmen, ohne in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert zu werden, was ihm somit ermöglicht, Ansprüche auf ein Ruhegehalt zu erwerben, das höher ist als die Altersrente nach der gesetzlichen Rentenversicherung, und die jenen vergleichbar sind, die er bei seinem ursprünglichen Dienstherrn erworben hatte.

37. ... Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass das Ziel, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Land Nordrhein-Westfalen sicherzustellen, insbesondere indem die Treue der Beamten zum öffentlichen Dienst gefördert wird, nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt zu werden scheint, da ein Beamter im Falle seiner Versetzung auch dann Ansprüche auf ein Ruhegehalt erwerben kann, das höher ist als die Altersrente, die ihm aufgrund der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zustünde, wenn er aus der öffentlichen Verwaltung, in der er beschäftigt ist, ausscheidet und in die Verwaltung eines anderen Landes oder des Bundes wechselt. Somit hält die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung die Beamten nicht unter allen Umständen davon ab, aus der öffentlichen Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen auszuschcheiden.“

Der *EuGH* stellt somit auf die vorhandenen Koordinierungsmechanismen ab, die es Beamten ohne Verlust der Versorgungsanswartschaften ermöglicht, von einem Dienstherrn zu einem anderen Dienstherrn (bspw. Land zu Land, Land zu Bund) zu wechseln (§ 107 b BeamtVG, Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag). Beamte werden daher nicht unter allen Umständen davon abgehalten, die öffentliche Verwaltung (hier des Landes NRW) zu verlassen, da es ihnen möglich ist, ohne Verluste den Dienstherrn zu wechseln. Ein Abhalten vom Ausscheiden aus der öffentlichen Verwaltung (hier des Landes NRW) unter allen Umständen liegt nicht vor, sodass das Ziel nicht in geeigneter Weise gefördert wird.

Die Regelung (Verlust der Versorgungsanswartschaft, § 28 III NWBBG) ist zudem nicht erforderlich. Wie der Bund durch das AltGG oder andere Bundesländer durch die Regelungen zur Trennung der Alterssicherungssysteme aufzeigen, stehen weniger beschränkende Maßnahmen zu Verfügung:

„40. ... Scheidet ein Beamter, der mehr als 20 Jahre im öffentlichen Dienst gearbeitet hat, vor Eintritt in den Ruhestand aus dem Dienst aus, führt diese Regelung nämlich zum Verlust aller seiner der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit im Sinne der Beamtenversorgung entsprechenden Ruhegehaltsansprüche sowie zur Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, wobei die daraus folgenden Altersrentenansprüche erheblich niedriger als die Ruhegehaltsansprüche sind. Außerdem ist der Vorlageentscheidung zu entnehmen, dass nach dem Recht einiger Länder ehemalige Beamte, die aus dem öffentlichen Dienst dieser Länder ausgeschieden sind, ihre Beamtenversorgungsansprüche behalten können, was eine weniger beschränkende Maßnahme als die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung darstellt.“

Art. 45 AEUV steht damit einer nationalen Regelung entgegen, „nach der eine in einem Mitgliedstaat verbeamtete Person, die auf eigenen Wunsch aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet, um eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, ihre Ansprüche auf Ruhegehalt aus der Beamtenversorgung verliert und in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert wird, wobei die daraus folgenden Altersrentenansprüche niedriger als die Ruhegehaltsansprüche sind“³⁹.

4. Fazit

Die Entscheidung des *EuGH* ist sehr zu begrüßen und unterstreicht den Stellenwert der Arbeitnehmerfreizügigkeit als eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes der Europäischen Union. Wie die Ausgangssituation des verbeamteten Lehrers aufzeigt, sind die finanziellen Einbußen⁴⁰ bei Verlassen des Beamtenverhältnisses mitunter erheblich. Andere Möglichkeiten, die weitaus weniger gravierende Folgen auf die Alterssicherung haben, sind bereits jetzt im Beamtenrecht vorhanden. Zu nennen sind einerseits die Koordinierungsmechanismen bei einem Dienstherrnwechsel, als auch andererseits die Lösung über das Altersgeld in einigen Bundesländern und auch dem Bund.

III. Schlussbetrachtung

1. Auswirkungen auf die Bundesländer

Bundesländer, in denen derzeit beim Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis lediglich eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen ist, sind zum Handeln gezwungen – zumindest in Fällen mit grenzüberschreitendem Sachverhalt. Ob es hingegen politisch sinnvoll ist, eine unterschiedliche Behandlung derjenigen Beamten, die

³⁶ Man wird wohl unterstellen können, dass der *EuGH* inzident von einem legitimen Zweck ausgeht.

³⁷ Generalanwalt *Michal Bobek* erkennt unter Verweis auf andere Rs. die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als zwingenden Grund an: Schlussanträge Generalanwalt *Michal Bobek* v. 17. 3. 2016, ECLI:EU:C:2016:194, Rn. 48.

³⁸ *EuGH*, UrT. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 = ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 32 f.

³⁹ *EuGH*, UrT. v. 13. 7. 2016 – Rs. C-187/15, LKV 2016, 504 = ECLI:EU:C:2016:550, Rn. 41.

⁴⁰ Mit Blick auf die Alterssicherung.

aus dem Beamtenverhältnis freiwillig ausscheiden, um eine neue Tätigkeit im EU-Ausland aufzunehmen und denjenigen Beamten, die aus dem Beamtenverhältnis freiwillig ausscheiden, um eine andere Tätigkeit (bspw. in der Privatwirtschaft) in Deutschland aufzunehmen, erfolgen sollte, ist den jeweiligen Landesgesetzgebern überlassen. Verfassungsrechtlich gesehen würde eine divergierende Behandlung dieser beider Gruppen jedenfalls kein Problem darstellen⁴¹. Unter Zugrundelegung der h.M. besteht Regelungsbedarf jedenfalls in Bezug auf die Beamten, die aufgrund des grenzüberschreitenden Anknüpfungspunktes in den Anwendungsbereich des Art. 45 AEUV fallen.

2. Auswirkungen auf das AltGG (Bund)

Auch wenn der *EuGH* die Bundesregelung als eine mildere Regelung als die zu beurteilende Landesregelung in Nordrhein-Westfalen versteht, heißt dies nicht, dass die Bundesregelung außer jedem europarechtlichen Zweifel steht.

Auf Bundesebene stellt sich – obwohl mit dem Altersgeldgesetz das freiwillige Ausscheiden von Bundesbeamten als geregelt erscheint – das Problem, ob der 15%ige Abzug des § 7 I 1 AltGG im Anwendungsbereich des Art. 45 AEUV europarechtskonform ist. Die Höhe des Altersgeldes beträgt nach dieser Vorschrift für jedes Jahr altersgeldfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent der altersgeldfähigen Dienstbezüge, insgesamt jedoch höchstens 71,75 %, *multipliziert mit 0,85*. Die Berechnungsvorschrift entspricht weitestgehend der des BeamtVG⁴², ergänzt wird diese Regelung aber durch einen 15%igen Abschlag. Diesem pauschalen Abschlag liegt die Erwägung zugrunde, dass freiwillig aus dem Dienst ausscheidende Beamte das das Beamtenverhältnis prägende lebenslange Dienst- und Treueverhältnis vorzeitig beenden und sie daher versorgungsrechtlich nicht mit Beamten gleichgestellt werden können, die dem Lebenszeitprinzip gerecht werden. Zusätzlich entstünden dem Dienstherrn durch die Entlassung Kosten, bspw. für die Auswahl und Einarbeitung neuen Personals, die Gewährung finanzieller Anreize nach dem Fachkräftegewinnungsgesetz zur Gewinnung neuen Personals oder den erhöhten Verwaltungsaufwand, die ausgeglichen werden müssten⁴³. Dieser pauschale Abschlag ist sowohl im Gesetzgebungsverfahren kritisiert⁴⁴ als auch anschließend in der Literatur als lediglich politisch motiviert, nicht aber rechtlich notwendig, angesehen worden⁴⁵.

Auch dieser pauschale Abschlag kann die Beamten und mithin Arbeitnehmer i.S.d. Art. 45 AEUV davon abhalten, von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch zu machen. Eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist – entsprechend oben dargestellter Entscheidung – auch hier anzunehmen. Die Ausübung des Freizügigkeitsrechts wird damit behindert und weniger attraktiv gemacht. Sie sind geeignet, den Arbeitnehmer vom Gebrauch seines Freizügigkeitsrechts abzuhalten. Zwar kann diese Beschränkung durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, wie bspw. der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Entsprechend der zugrundeliegenden Intention des Abschlags, finanzielle Verluste des Bundes durch das Ausscheiden des Beamten auszugleichen,

scheint die Annahme eines zwingenden Grundes des Allgemeinwohls aber nicht angezeigt. Rein finanzielle Gesichtspunkte können nämlich eine Beschränkung der Grundfreiheiten nicht rechtfertigen⁴⁶. Insbesondere werden die finanziellen Erwägungen ohne Nennung von konkreten Zahlen, die auf den Bund als Dienstherrn zukommen, angeführt. Es drängt sich daher eher die Vermutung auf, dass es sich um einen „Strafabzug“ für das Verlassen des Beamtenverhältnisses handelt.

Unterstellt, es lägen nicht nur rein finanzielle Gründe für den pauschalen Abschlag vor – was angesichts der Gesetzesbegründung schon äußerst fraglich erscheint – müsste der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt sein. Die getroffenen Maßnahmen müssen zur Erreichung des legitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sein⁴⁷.

Bereits auf der Ebene der Geeignetheit werden auch hier Zweifel deutlich. Der pauschale Abschlag müsste das Interesse am Erhalt von qualifizierten Fachkräften (und damit der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung) zumindest fördern. Vor dem Hintergrund der bestehenden Koordinierungsmechanismen⁴⁸ kann von Geeignetheit nicht die Rede sein: Mit dem Wechsel des Dienstherrn geht kein pauschaler Abschlag einher, die Versorgungsanwartschaften bleiben in vollem Umfang erhalten.

Daneben bestehen nicht unerhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit des gewählten Mittels. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen⁴⁹ besteht die Möglichkeit, die Versorgungsanwartschaften entsprechend der zurückgelegten Dienstzeit ohne Abschlag zu behalten. Auch mit diesen Regelungen wird das Ziel der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes mit weniger stark belastenden Mitteln erreicht.

Im Anwendungsbereich des Art. 45 AEUV ist daher nach Ansicht des Verfassers der 15%ige Abschlag europarechtswidrig.

41 Vgl. zum Problem der sog. Inländerdiskriminierung: *Croon-Gestefeld*, EuR 2016, 56; *Riese/Noll*, NVwZ 2007, 516.

42 § 14 I 1 BeamtVG: „Das Ruhegehalt beträgt für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,79375 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 5), insgesamt jedoch höchstens 71,75 vom Hundert“.

43 Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung eines Altersgeldes für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten, BT-Dr 17/12479, S. 15.

44 Vgl. *Michael Hartmann*, BT-Plenarprotokoll 17/228, S. 28513 (A), BT-Plenarprotokoll 17/234, S. 29439 (C); *Konstantin von Notz*, BT-Plenarprotokoll 17/228, S. 28515 (D), BT-Plenarprotokoll 17/234, S. 29442 (A); *Frank Tempel*, BT-Plenarprotokoll 17/234, S. 29440 (D).

45 *Hebeler*, ZBR 2013, 289 (293); *Minz*, ZTR 2014, 15 (18 f.); vorsichtig formuliert: *Drescher*, DÖD 2013, 209 (217).

46 *EuGH*, Urf. v. 21. 1. 2016 – Rs. C-515/14, Kommission/Zypern, EU:C:2014:2458, Rn. 53.

47 *EuGH*, Urf. v. 29. 4. 2015 – Rs. C-528/13, Léger, EU:C:2015:288, Rn. 58.

48 S.o. Punkt II. 3. d).

49 Vgl. oben Fußn. 14-19.