

Sachgebiet:

Allgemeines Beamtenrecht

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

AEUV	Art. 45
GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 33 Abs. 5
AltGG	§§ 3, 7
SG	§§ 45, 46
SGB VI	§ 8

Titelzeile:

Altersgeld für vorzeitig ausgeschiedene Berufssoldaten

Stichworte:

Altersgeld; Abschlag; Ausscheiden aus dem auf Lebenszeit begründeten Dienstverhältnis; Berufssoldat; Regelaltersgrenze; gesetzliche Rentenversicherung; Nachversicherung; Arbeitnehmerfreizügigkeit; Grundfreiheit; grenzüberschreitender Bezug; rein innerstaatlicher Sachverhalt; Auslandseinsatz der Bundeswehr; Versorgung von Berufssoldaten; Gleichbehandlung; Inländerdiskriminierung; Dienstherrenwechsel mit Zustimmung des abgebenden Dienstherrn; Staatsvertrag; Versorgungslasten.

Leitsätze:

1. Der Abschlag nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG ist mit dem Grundgesetz vereinbar.
2. Fragen der Unionsrechtskonformität des Abschlags im Hinblick auf die Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Art. 45 AEUV stellen sich nicht in Fällen mit einem rein mitgliedstaatlichen (innerstaatlichen) Sachverhalt ohne Bezug zum Unionsrecht. Die rein hypothetische Aussicht einer künftigen Ausübung oder Beeinträchtigung des Rechts auf Freizügigkeit genügt insoweit nicht.

Urteil des 2. Senats vom 13. Februar 2020 - BVerwG 2 C 9.19

- I. VG Augsburg vom 12. Oktober 2017
Az: VG Au 2 K 17.661
- II. VGH München vom 25. April 2019
Az: VGH 14 BV 17.2352





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 2 C 9.19
VGH 14 BV 17.2352

Verkündet
am 13. Februar 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 13. Februar 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden,
Dr. Hartung, Dollinger und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht
Hampel

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 25. April 2019 wird zurück-
gewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger beansprucht die Zahlung von Altersgeld ohne Abschlag.
- 2 Der 1977 geborene Kläger stand seit 2002 als Berufssoldat im Dienst der Beklagten, zuletzt als Hauptmann der Luftwaffe (Besoldungsgruppe A 11 BBesO). Im Jahr 2011 diente er im Rahmen eines Bundeswehr-Auslandseinsatzes in Afghanistan. Zum 30. November 2016 wurde der Kläger auf seinen Antrag hin aus dem Dienstverhältnis entlassen. Er nahm anstelle der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung das Altersgeld nach dem Altersgeldgesetz in Anspruch.
- 3 Die Beklagte kürzte den Anspruch um 15 v.H. und teilte dem Kläger mit, dass der Anspruch bis zu dem Monat ruhe, in dem er die Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung erreiche.

- 4 Widerspruch, Klage und Berufung des Klägers gegen den Abschlag von 15 v.H. sind erfolglos geblieben. Der Verwaltungsgerichtshof hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:
- 5 Die Arbeitnehmerfreizügigkeit sei hier nicht maßgeblich, weil der Fall des Klägers keinen Auslandsbezug aufweise. Es sei nichts dafür ersichtlich, dass der Kläger konkret beabsichtigt habe, sich nach dem Ausscheiden aus dem Soldatenverhältnis in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dass die Abschlagsregelung theoretisch auch Sachverhalte mit grenzüberschreitendem Bezug erfasse, begründe nicht die Anwendbarkeit des Unionsrechts auch im Falle des Klägers. Ohnehin sei der Abschlag mit dem Unionsrecht und auch mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.
- 6 Hiergegen richtet sich die bereits vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision des Klägers, mit der er beantragt,

die Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. April 2019 und des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 12. Oktober 2017 sowie den Bescheid der Generalzolldirektion vom 25. Januar 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 19. April 2017 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger Altersgeld mit einem Altersgeldsatz ohne Abschlag von 15 v.H. zu gewähren.

- 7 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 8 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Mit seinen entscheidungstragenden Ausführungen zur Anwendbarkeit des Unionsrechts und zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz verletzt das Berufungsurteil Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) nicht. Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, dass ihm die Beklagte Altersgeld mit einem Altersgeldsatz ohne den in § 7 Abs. 1 Satz 1 des Altersgeldgesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3386 - AltGG) vorgeschriebenen Abschlag von 15 v.H. gewährt.

- 9 Die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und die zur Durchführung erlassenen Maßnahmen (Art. 45 ff. AEUV) sind auf den Fall des Klägers nicht anwendbar, weil die Tätigkeit des Klägers keine Berührung mit irgendeinem der Sachverhalte aufweist, auf die das Unionsrecht abstellt, und mit keinem relevanten Element über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland hinausweist (1.). Die Abschlagsregelung des § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG ist mit nationalem Verfassungsrecht vereinbar (2.).
- 10 1. Zwar wäre bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs Art. 45 AEUV ungeachtet der Vorschrift des Art. 45 Abs. 4 AEUV auf den Fall des Klägers anwendbar. Denn es geht nicht darum, Ausländern den Zugang zur Bundeswehr unter Berufung auf Art. 45 Abs. 4 AEUV zu verweigern. Mangels eines grenzüberschreitenden Bezugs kann sich der Kläger aber nicht auf die Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 ff. AEUV berufen. Dass § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG auch Fälle erfasst, in denen Art. 45 AEUV wegen des Wechsels des Bediensteten aus dem Bundesdienst in den Arbeitsmarkt eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union maßgeblich ist, ist für den Anspruch des Klägers unerheblich, weil Art. 45 AEUV den grenzüberschreitenden Bezug im konkreten Einzelfall voraussetzt.
- 11 Die Feststellung zum Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV kann der Senat treffen, ohne den Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 3 AEUV anzurufen. Denn die richtige Anwendung des Unionsrechts ist derart offenkundig, dass für vernünftige Zweifel auch unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union kein Raum bleibt (EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2018 - C-416/17, Kommission/Frankreich - EuZW 2018, 1038 Rn. 110).
- 12 In ständiger Rechtsprechung geht der Gerichtshof davon aus, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht auf rein mitgliedstaatliche Sachverhalte anwendbar ist. Auch die Unionsbürgerschaft bezweckt nicht, den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags auf rein innerstaatliche Sachverhalte auszudehnen, die keinerlei Bezug zum Unionsrecht aufweisen. Die rein hypothetische Aussicht auf

die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit stellt nicht den erforderlichen Bezug zum Unionsrecht her, der eng genug wäre, um die Anwendung der Bestimmungen über die Freizügigkeit zu rechtfertigen. Gleiches gilt für die rein hypothetische Aussicht einer Beeinträchtigung dieses Rechts (EuGH, Urteile vom 1. April 2008 - C-212/06, Gouvernement de la Communauté Française - Slg. I-1683 Rn. 33 ff., vom 8. November 2012 - C-40/11, Iida - NVwZ 2013, 203 Rn. 77 und vom 8. Mai 2013 - C-197/11 und C-203/11, Libert - DVBl 2013, 1041 Rn. 33 ff.).

- 13 Auf das Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juli 2016 - C- 187/15, Pöpperl - (NVwZ 2016, 1465) kann sich der Kläger danach nicht berufen. Denn bei diesem Urteil ist der grenzüberschreitende Bezug im konkreten Einzelfall durch das Ausscheiden des dortigen Klägers aus dem Beamtenverhältnis zum Land Nordrhein-Westfalen und der unmittelbar anschließenden Aufnahme einer Berufstätigkeit als Lehrer in Österreich ersichtlich gegeben.
- 14 Der Auslandseinsatz des Klägers begründet nicht den erforderlichen Bezug, weil der Kläger hieran als Angehöriger der Bundeswehr und nicht am Arbeitsmarkt eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union teilgenommen hat. In der Revisionsverhandlung hat der Bevollmächtigte des Klägers mitgeteilt, dass der Kläger seit der Beendigung des Dienstverhältnisses als Berufssoldat im Inland - bei einer Tochtergesellschaft der Deutschen Flugsicherung GmbH in Kaufbeuren - tätig ist.
- 15 2. Mit dem nationalen Verfassungsrecht ist § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG vereinbar.
- 16 a) Der Abschlag nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG verstößt nicht gegen die Vorgaben des Grundgesetzes zur Versorgung von Berufssoldaten.
- 17 Zwar ist Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtliche Maßstabsnorm; die Ausgestaltung soldatenbesoldungs- und -versorgungsrechtlicher Normen hat sich gleichwohl an den verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsätzen zu orientieren, die für das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG strukturprägend sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Februar 1954 - 1 BvR 371/52 - BVerfGE 3, 288 <335>; Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvL 10/11, 28/14 - BVerfGE 145, 249 Rn. 43 m.w.N.).

- 18 Das Beamtenverhältnis besteht zu einem bestimmten Dienstherrn und ist grundsätzlich nicht auf Zeit, sondern auf Lebenszeit begründet. Kündigt der Beamte dieses auf Lebenszeit ausgerichtete Dienst- und Treueverhältnis aufgrund eigener Willensentscheidung auf, entfällt die Notwendigkeit der darauf bezogenen Alimentation und Fürsorge. Stattdessen besteht ein aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleiteter Anspruch auf Gewährung einer Mindest-Altersversorgung, dem mit der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung - § 8 Abs. 2 SGB VI - Genüge getan ist. Es existiert kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der den Gesetzgeber verpflichtete, dem auf eigenen Antrag ausscheidenden Beamten den beamtenrechtlichen Versorgungsanspruch bezogen auf die bisherige Dienstzeit zu erhalten (BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 2. März 2000 - 2 BvR 951/98 - DVBl 2000, 1117 Rn. 4 und vom 28. März 2007 - 2 BvR 1304/05 - NVwZ 2007, 802 Rn. 16).
- 19 Danach ist die Gewährung des Altersgelds an antragsgemäß aus dem Dienstverhältnis ausscheidende Berufssoldaten verfassungsgemäß, weil die Regelung des Altersgelds in mehrfacher Hinsicht über die Ansprüche hinausgeht, die der Berufssoldat im Falle der - verfassungsrechtlich ausreichenden - Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung - z.B. wegen der Nachversicherung nach Maßgabe der von vornherein niedriger festgesetzten Bruttobezüge der aktiven Beamten - erhalte. Es ist gerade Ziel der Einführung des Altersgeldes, die mit der Nachversicherung verbundenen Nachteile abzubauen (Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/12479, S. 11).
- 20 b) Die Modalitäten der Zahlung des Altersgelds, sofern sie auch Folge des Abschlags nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG sind, verstoßen auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.
- 21 aa) Für die Anwendung von Art. 3 Abs. 1 GG kann dahingestellt bleiben, ob der Abschlag nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts als Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV zu werten und ob die - unterstellte - Einschränkung dieses Rechts nach Maßgabe der Kriterien des Gerichtshofs (z.B. EuGH, Urteil vom 13. Juli 2016 - C-187/15, Pöpperl - NVwZ 2016, 1465 Rn. 29) gerechtfertigt ist. Denn selbst

wenn der Abschlag nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG - entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichtshofs - wegen seiner die Inanspruchnahme der Freizügigkeit beeinträchtigenden Wirkung mit Art. 45 AEUV unvereinbar sein sollte, wäre der Bundesgesetzgeber nicht aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG gehalten, rein inländische Sachverhalte, wie den des Klägers, identisch mit solchen Sachverhalten zu regeln, für die infolge des grenzüberschreitenden Bezugs die - günstigeren - Vorgaben des Unionsrechts gelten.

- 22 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gelten die Grundfreiheiten nur für grenzüberschreitende Sachverhalte oder knüpfen nur an solche an, die zumindest Auswirkungen auf den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Union haben und stehen damit einer - indirekten - "Inländerdiskriminierung" nicht entgegen (EuGH, Urteile vom 7. Mai 1997 - C-321/94 u.a., Pistre - Slg. 1997, I-2343 Rn. 41 ff. und vom 16. Januar 2003 - C-14/00, Kommission/Italien - Slg. 2003, I-513 Rn. 72). Die Gestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers wird durch das Unionsrecht nur soweit begrenzt, wie das Unionsrecht reicht, d.h. bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, nicht dagegen bei rein innerstaatlichen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 4. Februar 2010 - 1 BvR 2514/09 - BVerfGK 17, 18 <23> m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 9. April 2014 - 8 C 50.12 - BVerwGE 149, 265 Rn. 45).
- 23 bb) Die Ungleichbehandlung von Bediensteten, die das auf Lebenszeit begründete Dienstverhältnis einseitig durch den Antrag auf Entlassung beenden, gegenüber denjenigen Bediensteten, die bis zur Erreichung der Regelaltersgrenze oder ihrer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit im Dienstverhältnis verbleiben, ist im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass nur diese Bediensteten der Verpflichtung entsprechen, ihre ganze Persönlichkeit für den Dienstherrn einzusetzen und diesem auf Lebenszeit ihre volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen.
- 24 cc) Zwar beenden auch Bedienstete - Beamte, Soldaten und Richter -, die innerhalb der Bundesrepublik den Dienstherrn mit Zustimmung des abgebenden Dienstherrn wechseln, das zum früheren Dienstherrn auf Lebenszeit begründete Dienstverhältnis. Die Privilegierung dieser Gruppe von Bediensteten durch den Staatsvertrag vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 über die Verteilung

von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln (Gesetz vom 5. September 2010, BGBl. I S. 1288) in Gestalt der Fiktion eines einheitlichen Beamtenverhältnisses ist dadurch gerechtfertigt, dass der abgebende Dienstherr dem Wechsel zustimmen muss und damit die Belange seiner Personalplanung durchsetzen kann. Stimmt der bisherige Dienstherr dem Wechsel nicht zu, verbleibt dem unverändert wechselwilligen Bediensteten nur die Entlassung aus dem bisherigen Dienstverhältnis mit den deutlichen Nachteilen der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn nicht der bisherige Dienstherr, wie die Beklagte, wozu sie verfassungsrechtlich nicht verpflichtet ist, die Möglichkeit geschaffen hat, die erworbenen Versorgungsansprüche - z.B. durch ein Altersgeld - zumindest teilweise zu bewahren.

- 25 dd) Auch der vom Kläger beanstandete Unterschied zwischen dem Zeitpunkt der Auszahlung des Altersgelds einerseits und der Gewährung von Ruhegehalt an Berufssoldaten nach § 15 SVG nach Maßgabe der in § 45 SG festgesetzten Altersgrenzen andererseits ist gerechtfertigt.
- 26 Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 AltGG ruht der Anspruch auf Altersgeld grundsätzlich bis zum Ablauf des Monats, in dem der Altersgeldberechtigte die Regelaltersgrenze nach § 35 Satz 2 oder § 235 Abs. 2 SGB VI erreicht. In der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drucks. 17/12479, S. 14) wird ausdrücklich betont, dass diese Regelung auch auf eigenen Antrag entlassene Soldaten erfasst. Die grundsätzliche Anknüpfung der Auszahlung des Altersgelds an den Zeitpunkt der Erreichung der Regelaltersgrenze ist eine Folge des Umstands, dass es sich beim Altersgeld infolge des Entlassungsantrags des Bediensteten gerade nicht um die Alterssicherung des ausscheidenden Bediensteten nach den Grundsätzen des ursprünglich auf Lebenszeit angelegten Dienstverhältnisses handelt. Da das Altersgeld an die Stelle der - ungünstigeren - Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung tritt, ist es sachgerecht, an diesen Zeitpunkt anzuknüpfen. Zudem führt § 3 Abs. 3 Satz 2 AltGG - tatsächlich häufig eintretende - Fälle auf, in denen das Ruhen des Anspruchs auf Altersgeld wesentlich früher endet. Die Altersgrenzen nach § 45 Abs. 2 SG sollen auch den durchschnittlichen körperlichen und gesundheitlichen Belastungen Rechnung

tragen, denen die Soldaten in den verschiedenen Dienstgraden regelmäßig ausgesetzt sind. Diesen besonderen Belastungen entzieht sich aber derjenige Berufssoldat, der auf seinen eigenen Antrag hin nach § 46 SG entlassen wird.

- 27 c) Der Abschlag nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AltGG verletzt auch Art. 12 GG nicht.
- 28 Das Altersgeld dient einerseits dazu, die Mobilität und Flexibilität der Bediensteten zu erhöhen und den personellen Austausch mit der Wirtschaft zu fördern, indem die mit der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung verbundenen wirtschaftlichen Nachteile durch die Bewilligung des Altersgelds abgebaut werden. In diesem Zusammenhang dient der Abschlag andererseits der Aufrechterhaltung des Lebenszeitprinzips, indem er bei Erleichterung des Ausscheidens des Bediensteten aus dem auf Lebenszeit begründeten Dienstverhältnis durch den spürbaren finanziellen Nachteil der Inanspruchnahme dieser Möglichkeit entgegenwirkt (Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/12479, S. 11).
- 29 d) Schließlich ist auch die Fürsorgepflicht nicht verletzt, die zumindest für Beamte aus Art. 33 Abs. 5 GG die Verpflichtung des Dienstherrn begründet, die wohlverstandenen Interessen des Bediensteten in gebührender Weise zu berücksichtigen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. Januar 2008 - 2 BvR 754/07 - NVwZ 2008, 547 <548> m.w.N.).
- 30 Die allgemeine Fürsorgepflicht begründet keine über eine detaillierte gesetzliche Regelung hinausgehenden Ansprüche (BVerwG, Urteile vom 26. Oktober 2000 - 2 C 38.99 - Buchholz 237.7 § 48 NWLBG Nr. 1 S. 3, vom 21. Dezember 2000 - 2 C 39.99 - BVerwGE 112, 308 <309 f.> und vom 2. Februar 2017 - 2 C 22.16 - Buchholz 232.01 § 48 BeamStG Nr. 1 Rn. 22).
- 31 Der Gesetzgeber hat sich unter Abwägung aller Umstände, die für und gegen das vorzeitige Ausscheiden eines Bediensteten aus dem Dienstverhältnis auf Lebenszeit sprechen, für die konkrete gesetzliche Regelung entschieden, bei der der Abschlag gerade die Funktion hat, einer übermäßigen Inanspruchnahme dieser Möglichkeit entgegenzuwirken. Diese Entscheidung des Gesetzgebers kann nicht unter Berufung auf die Fürsorgepflicht unterlaufen werden.

32 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dollinger

Hampel

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 i.V.m. § 42 Abs. 1 GKG auf 7 993,44 € festgesetzt.

Domgörgen

Dr. Hartung

Dollinger