Der Öffentliche Dienst
Fachzeitschrift für Angehörige des öffentlichen Dienstes

54. Jahrgang Nr. 5/2001 Seiten 105–132

Die Einbeziehung der Beamten in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71

– Auswirkungen auf das deutsche Beamtenversorgungsrecht[1] –

Klaus Stürmer, Rechtsanwalt[2], und Markus Biller, Assessor[3], München

1. Vorbemerkung

In seinem Beitrag »Die Anrechnung von Zeiten im öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedstaats der EU« hat Wahlers im Heft Nr. 4/2000 »Der Öffentliche Dienst« auf die Problematik der Anrechnung von Auslandsdienstzeiten nach dem Beamtenversorgungsgesetz hingewiesen[4]. Zu Recht zeigt Wahlers unter Bezugnahme auf Entscheidungen des VGH München und des VG Oldenburg auf, dass Art. 48 EGV (Art. 39 EG) der Nichtberücksichtigung von Beschäftigungszeiten, die ein Beamter in öffentlichen Einrichtungen eines anderen Mitgliedstaats der EU zurückgelegt hat, entgegensteht, sofern nationale Rechtsvorschriften eine Berücksichtigung derartiger Zeiten zulassen, wenn sie in entsprechenden Einrichtungen im Inland zurückgelegt wurden[5]. Mit Hinweis auf signifikante Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften wie z. B. der Entscheidung in der Sache »Vougioukas«[6] und der Rechtssache »Schöning«[7] problematisiert Wahlers sodann die Frage der Anwendbarkeit der Wanderarbeitnehmerverordnung[8] auf Beamte, geht dabei jedoch nicht auf die jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich ein. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden.

Die VO (EWG) Nr. 1408/71 regelt die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Sie gilt unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten. Die Sondersysteme für Beamte waren bis 1998 ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen. Dies war durch Art. 4 Abs. 4 VO (EWG) Nr. 1408/71 in der bis 1998 gültigen Fassung explizit so festgelegt. Diese Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers beruhte auf der Überlegung, dass die Sondersysteme für Beamte in den Mitgliedsstaaten zu unterschiedlich ausgestaltet sind[9], um einer gemeinschaftsweiten Koordinierung unterworfen zu werden. Bis zum Jahre 1998 änderte sich an dieser Regelung auch dadurch nichts, dass Beamte und ihnen gleichgestellte Personen nach Auffassung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften im System des EWG-Vertrags als Arbeitnehmer angesehen werden konnten[10]. Insgesamt stieß die Tatsache, dass Beamte lange Zeit nicht in den Bereich der freizügigkeitsspezifischen Koordinierung einbezogen waren, im Laufe der Zeit vermehrt auf Kritik[11]. Den Schlusspunkt setzte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit seiner Entscheidung vom November 1995 in der Rechtssache »Vougioukas«. In dieser Rechtssache entschied der Gerichtshof, dass der Begriff des »Beamten« in Art. 4 Abs. 4 VO (EWG) Nr. 1408/71 auf alle in einer öffentlichen Verwaltung beschäftigten Beamten und diesen gleichgestellten Personen anwendbar ist. Er geht also weiter als die Ausnahmeregelung in Art. 48 Abs. 4 EGV (jetzt: Art. 39 EG). Für die Einstufung eines Systems der sozialen Sicherheit als »Sondersystem« im Sinne von Art. 4 Abs. 4 VO (EWG) Nr. 1408/71 ist es nach Ansicht des Gerichtshofs ausreichend, dass sich das betreffene System von dem allgemeinen System der sozialen Sicherheit, das auf die Arbeitnehmer des jeweiligen Mitgliedsstaats angewendet wird, unterscheidet. Zudem muss es für alle Beamten (oder für bestimmte Beamtengruppen) unmittelbar gelten oder auf ein in diesem Mitgliedsstaat bereits bestehendes System der sozialen Sicherheit für Beamte verweisen. Andere Gesichtspunkte sind dabei nicht zu berücksichtigen.

Ergänzend stellte der EuGH fest, dass die Art. 48 und 51 EGV (alt) (jetzt: Art. 39 und 42 EG) dahin gehend auszulegen sind, dass sie der Nichtberücksichtigung von Beschäftigungszeiten für die Begründung des Rentenanspruchs ent-

1 Artikel ohne Angabe des Rechtstextes sind solche der VO (EWG) Nr. 1408/71. Die Angabe von Artikeln des EG-Vertrages bezieht sich auf die Zitierweise des EuGH ab dem 1. 5. 1999 (vgl. NJW 2000, 52). Sach- und Rechtsstand, soweit nicht anders angegeben: November 2000. Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Verfasser wieder und bindet die AKA und die BVK nicht.

2 Arbeitsgemeinschaft Kommunale und Kirchliche Altersversorgung (AKA) e. V., München, http://www.aka-altersversorgung.de.

3 Bayerische Versorgungskammer (BVK), München, http://www.versorgungskammer.de.

4 Vgl. Wahlers, »Die Anrechnung von Zeiten im öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedstaates der EU«, in: Der Öffentliche Dienst 2000, 73 ff., 78 ff.

5 Vgl. Wahlers, a.a.O., S. 76 f.

6 Rs. C-443/93 vom 22. 11. 1995.

7 Rs. C-15/96 vom 15. 1. 1998.

8 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. 6. 1971 (Abl. L 149 vom 5. 7. 1971, S. 2, zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (im Folgenden: VO (EWG) Nr. 1408/71).

9 Zu den unterschiedlichen Systemen im Bereich des öffentlichen Dienstes in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU vgl. von Puskás: »Die Altersversorgung des öffentlichen Dienstes im zusammenwachsenden Europa«, in: BetrAV 1996, 245 ff.

10 Vgl. u. a. Rs. C-194/96 vom 5. 3. 1998, »Kulzer«.

11 Ausführlich zur Problematik der »Nicht-Einbeziehung«: Haverkate/Huster, »Europäisches Sozialrecht: Eine Einführung«, Baden-Baden, 1999, Rn. 114, 120, 121. Auf die Problematik der Nicht-Einbeziehung weist auch Stahlberg hin. Vgl. Stahlberg, »Europäisches Sozialrecht«, Bonn 1997, Rn. 309.

gegenstehen, die jemand, der einem Sondersystem für Beamte und ihnen Gleichgestellte unterliegt, im öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedsstaats zurückgelegt hat, während die nationalen Rechtsvorschriften eine Berücksichtigung derartiger Zeiten zulassen, wenn sie in entsprechenden Einrichtungen im Inland zurückgelegt worden sind[12].

Diese Entscheidung wirkte sich auch im Bereich des Europäischen Sozialrechts aus. Durch die Änderungs-Verordnung (EG) Nr. 1606/98 vom 29. 6. 1998[13] wurden die Sondersysteme für Beamte und ihnen gleichgestellte Personen in den Anwendungsbereich der VO (EWG) Nr. 1408/71 einbezogen[14]. Die Änderungs-Verordnung ist am 25. 10. 1998 in Kraft getreten (Art. 3 VO (EG) Nr. 1606/98).

Entscheidender Auslöser für die Einbeziehung der Sondersysteme für Beamte und ihnen gleichgestellte Personen war dabei das o.g. Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Sache »Vougioukas«. Dies wird bereits im ersten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1606/98 deutlich, der sich ausdrücklich auf die Entscheidung in der Rechtssache »Vougioukas« bezieht[15].

2. Zur derzeitigen Rechtslage

Mit der vorgenommenen Ergänzung von Art. 1 Buchst. a Ziffer i der VO (EWG) Nr. 1408/71[16] wird der Begriff des Arbeitnehmers auf Personen ausgedehnt, die von einem Sondersystem für Beamte erfasst werden. In dem neu eingefügten Art. 1 Buchst. j a[17] wird ein Sondersystem für Beamte in Anlehnung an die Ausführungen des EuGH in der Rechtssache Vougioukas definiert als:

»jedes System der sozialen Sicherheit, das sich von dem allgemeinen System der sozialen Sicherheit, das auf die Arbeitnehmer in dem betreffenden Mitgliedstaat anwendbar ist, unterscheidet und das für alle oder bestimmte Gruppen von Beamten oder ihnen gleichgestellte Personen unmittelbar gilt«[18].

Die genannten Änderungen haben zur Folge, dass grundsätzlich alle Vorschriften der Verordnung auch für Beamte gelten. Ergänzend muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass es für den Begriff des »Beamten« keine gemeinsame Definition in den Ländern der Europäischen Union gibt. Darüber hinaus bestehen erhebliche Unterschiede sowohl bei den Sozialversicherungssystemen für Beamte als auch im materiellen und persönlichen Bereich der Anwendung dieser Systeme[19].

Den Besonderheiten dieser Sondersysteme wurde mit spezifischen Regelungen bei der Ausdehnung der VO (EWG) Nr. 1408/71 Rechnung getragen[20]. Die aus deutscher Sicht wesentlichen Besonderheiten werden im Folgenden dargestellt.

2.1 Berücksichtigung im Ausland verbrachter Dienstzeiten

In den Kapiteln über Leistungen bei Invalidität (Kap. 2) und bei Alter und Tod (Renten) (Kap. 3) der VO (EWG) Nr. 1408/71 wird in den neu eingefügten Art. 43 a und 51 a[21] jeweils in Abs. 1 klargestellt, dass die Vorschriften des Kapitels (mit Ausnahme von zwei bzw. drei Absätzen, die berufsbezogene Versorgungssysteme betreffen) für Personen, die von einem Sondersystem für Beamte erfasst sind, entsprechend gelten.

Grundsätzlich gilt somit Art. 45 Abs. 1, wonach – wenn nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaats der Erwerb des Anspruchs auf Leistungen von der Zurücklegung bestimmter Zeiten abhängig ist – die in jedem anderen Mitgliedsstaat zurückgelegten Zeiten, soweit erforderlich, berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass die in anderen Staaten zurückgelegten Zeiten berücksichtigt werden, wenn dies erforderlich ist, um bestimmte Mindest- bzw. Wartezeiten zum Erwerb eines Anspruchs auf Pensionsleistungen zu erfüllen. Uneingeschränkt auf das deutsche Beamtenversorgungsrecht übertragen, würde dies dazu führen, dass in einem anderen Mitgliedsstaat zurückgelegte Dienstzeiten für die Erfüllung der Wartezeit von fünf Jahren (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BeamtVG) zu berücksichtigen wären.

Im jeweiligen Abs. 2 der Art. 43 a und 51 a erfolgt jedoch folgende Einschränkung:

»Ist hingegen nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates der Erwerb, die Auszahlung, die Aufrechterhaltung oder das Wiederaufleben des Leistungsanspruchs im Rahmen eines Sondersystems für Beamte davon abhängig, dass alle Versicherungszeiten in einem oder mehreren Sondersystemen für Beamte in dem betreffenden Mitgliedstaat zurückgelegt worden oder durch die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats solchen Zeiten gleichgestellt sind, so werden nur Zeiten berücksichtigt, die nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaates anerkannt werden können.

Erfüllt der Betreffende auch unter Berücksichtigung solcher Zeiten nicht die Voraussetzungen für den Bezug dieser Leistungen, so werden diese Zeiten für die Gewährung von Leistungen im allgemeinen System oder, falls es ein solches nicht gibt, im System für Arbeiter bzw. für Angestellte berücksichtigt.«

12 Vgl. Rs. C-443/93 vom 22. 11. 1995.

13 Abl. EG Nr. L 209 vom 25. 7. 1998 (im Folgenden: VO (EG) Nr. 1606/98).

14 Vgl. hierzu u. a. Schulte, »Zur Kritik des europäischen koordinierenden Sozialrechts«, in: ZFSH/SGB 1999, 579 ff., 581; sowie Haverkate/Huster, a.a.O., Rn. 114, 120 f.

15 Vgl. VO (EG) Nr. 1606/98. Die Verordnung formuliert hier wie folgt:
»... in Erwägung nachstehender Gründe: (1) Aufgrund des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften von November 1995 in der Rechtssache C-443/93 (Ioannis Vougioukas gegen Idryma Koinonikon Asfalisseon – IKA, Slg. 1995, I-4033) müssen Sondersysteme für Beamte und ihnen gleichgestellte Personen in den Anwendungsbereich der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und (EWG) Nr. 574/72 einbezogen werden. (2) ...«

16 Art. 1 Ziffer 1 Buchst. a der VO (EG) Nr. 1606/98.

17 Art. 1 Ziffer 1 Buchst. b der VO (EG) Nr. 1606/98.

18 Rs. C-443/93, »Vougioukas«, Rn. 27.

19 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1606/98, Erwägungsgrund 7. Eichenhofer stellt hier fest: »Der Begriff des Beamten wird durch die VO (EWG) Nr. 1408/71 nicht selbst definiert. Er ist auch nicht aus Art. 48 Abs. 4 EGV (Art. 39 Abs. 4 EG) zu entnehmen, denn dort erscheint der Begriff ›Beamter‹ nicht. Stattdessen wird der Begriff ›Beschäftigter in der öffentlichen Verwaltung‹ gewählt.« Vgl. Eichenhofer, in: Fuchs (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, Rn. 40 zu Art. 1 VO (EWG) 1408/71.

20 Zu den Schwierigkeiten bei der Einbeziehung der nationalen Sondersysteme für Beamte vgl. u. a. Fuchs, in: Fuchs (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, Art. 4 VO (EWG) 1408/71, Rn. 43 ff.; Haverkate/Huster, a.a.O., Rn. 121.

21 Art. 1 Ziffer 7 bzw. Ziffer 8 Buchst. b der VO (EG) Nr. 1606/98.

Die Einschränkung in Satz 1 ist speziell auf das deutsche Recht zugeschnitten und hat zur Folge, dass sich für einen Beamten, der aus einem anderen Mitgliedsstaat nach Deutschland wechselt, gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht ändert. Hier ist die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten eröffnet[22]. In Deutschland bleibt weiterhin das Beamtenversorgungsrecht maßgeblich.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BeamtVG ist der Erwerb des Ruhegehaltsanspruchs davon abhängig, dass eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet worden ist. Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG sind dabei Zeiten einzurechnen, die kraft gesetzlicher Vorschrift als ruhegehaltfähig gelten (§§ 8,9 BeamtVG: Wehrdienst etc.) oder nach § 10 BeamtVG (privatrechtliches Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst) als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden. Nicht eingerechnet werden demnach Zeiten im ausländischen öffentlichen Dienst (§ 11 Nr. 2 BeamtVG). Nach den deutschen Rechtsvorschriften ist somit der Erwerb des Ruhegehaltsanspruchs davon abhängig, dass alle Dienstzeiten in einem deutschen Beamtenverhältnis oder in durch § 4 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG gleichgestellten Dienstverhältnissen zurückgelegt worden sind. Als Rechtsfolge des Abs. 2 Satz 1 der Art. 43 a und 51 a der VO (EWG) Nr. 1408/71 werden nur Zeiten berücksichtigt, die nach den deutschen Rechtsvorschriften, also § 4 Abs. 1 BeamtVG, anerkannt werden können. Es bleibt deshalb dabei, dass Zeiten im ausländischen öffentlichen Dienst nicht für die Erfüllung der Wartezeit berücksichtigt werden, jedoch – wenn die Wartezeit durch deutsche Dienstzeiten erfüllt ist – gemäß § 11 Nr. 2 BeamtVG als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden können. Es besteht insoweit ein Ermessen des zuständigen Versorgungsträgers[23].

Art. 46 VO (EWG) Nr. 1408/71 regelt die Berechnung der Leistungen. Art. 46 Abs. 1 betrifft den für das deutsche Recht allein maßgeblichen Fall, dass die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch in einem Mitgliedsstaat auch ohne Anwendung des Art. 45 erfüllt sind, d. h. eine Wartezeit auch ohne Berücksichtigung ausländischer Zeiten erfüllt ist. Der zuständige Träger jedes beteiligten Mitgliedsstaats stellt in diesem Fall grundsätzlich eine Vergleichsberechnung an: Er berechnet den Leistungsbetrag zum einen allein nach seinen Rechtsvorschriften, zum anderen nach Art. 46 Abs. 2; tatsächlich geschuldeter Betrag ist dann der höhere Betrag. Nach Art. 46 Abs. 2 (der grundsätzlich den für das deutsche Recht nicht maßgeblichen Fall regelt, dass die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch in einem Mitgliedsstaat nur nach Anwendung des Art. 45 erfüllt sind, d. h. eine Wartezeit nur unter Mitberücksichtigung ausländischer Zeiten erfüllt ist) muss der zuständige Träger jedes beteiligten Mitgliedstaats zunächst den theoretischen Betrag berechnen, der sich ergeben würde, wenn alle in den Mitgliedsstaaten zurückgelegten Zeiten in seinem Zuständigkeitsbereich zurückgelegt worden wären; der tatsächliche Betrag wird dann auf der Grundlage des theoretischen Betrages ermittelt nach dem Verhältnis zwischen den im Inland zurückgelegten Zeiten und den gesamten in den beteiligten Mitgliedsstaaten zurückgelegten Zeiten.

Beispiel: Ein Beamter wechselt nach zehn Jahren in Frankreich nach Deutschland und tritt dort nach weiteren zwanzig Jahren in den Ruhestand. Die deutsche Pensionsbehörde berechnet das Ruhegehalt zunächst normal nach dem Beamtenversorgungsgesetz mit der ruhegehaltfähigen Dienstzeit von zwanzig Jahren (in diesem Beispiel soll § 11 Nr. 2 BeamtVG nicht zur Anwendung kommen). Zum Vergleich muss sie dann grundsätzlich den theoretischen Betrag berechnen, der sich ergeben würde, wenn der Beamte während der ganzen 30 Jahre in einem deutschen Beamtenverhältnis gewesen wäre, und diesen mit dem Verhältnis zwischen den in Deutschland zurückgelegten Jahren und den gesamten 30 Jahren, also zwei Drittel, multiplizieren.

Das Ergebnis der zweiten Berechnung kann nach dem geltenden deutschen Beamtenversorgungsrecht nie höher sein als das Ergebnis der ersten. Für diesen Fall sieht Art. 46 Abs. 1 Buchst. b vor, dass die Pensionsbehörde auf die Berechnung nach Art. 46 Abs. 2 verzichten kann. Es ergibt sich somit auch bezüglich der Berechnung der Pensionsleistungen keine Änderung.

Abs. 2 Satz 2 der Art. 43 a und 51 a sagt aus, was nach deutschem Recht ohnehin gilt: Wenn die in Deutschland zurückgelegten Dienstzeiten für die Erfüllung der beamtenversorgungsrechtlichen Wartezeit nicht ausreichen, werden sie im allgemeinen System berücksichtigt, indem für diese Zeiten die Nachversicherung bei der BfA erfolgt.

Zur Verdeutlichung ein Beispiel: Ein Beamter wechselt nach 20 Jahren Beamtenverhältnis in Frankreich nach Deutschland und tritt dort nach vier Jahren Beamtenverhältnis in den Ruhestand. Nach Art. 51 a Abs. 2 Satz 1 und § 4 Abs. 1 BeamtVG ist die Wartezeit von fünf Jahren nicht erfüllt, so dass kein deutscher Ruhegehaltsanspruch besteht. Nach Art. 51 a Abs. 2 Satz 2 werden die vier Jahre im deutschen Beamtenverhältnis entsprechend der bisherigen Rechtslage bei der BfA nachversichert. Die BfA berücksichtigt bezüglich der rentenversicherungsrechtlichen Wartezeit die in Frankreich zurückgelegten Zeiten.

Keine Änderung aus Sicht des deutschen Rechts ergibt sich durch die Ausdehnung der Verordnung auf Beamte auch für den Fall, dass ein deutscher Beamter in ein ausländisches Beamtenverhältnis überwechselt. Er wird aus dem deutschen Beamtenverhältnis entlassen und für die zurückgelegte Zeit bei der BfA nachversichert; bezüglich der Zeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung gelten dann wie bisher die Vorschriften der Verordnung.

2.2 Anrechnungsvorschriften beim Zusammentreffen von Leistungen

Die Art. 46 a bis 46 c der Verordnung regeln das Zusammentreffen von Leistungen mit Leistungen und sonstigen Einkünften aus anderen Mitgliedstaaten (Kürzungs- und Ruhensbestimmungen). Die zentrale Aussage in Art. 46 a Abs. 3 Buchst. a ist, dass ausländische Leistungen oder Einkünfte nur berücksichtigt werden, wenn die inländischen Rechtsvorschriften dies vorsehen. Nach dem deutschen Beamtenversorgungsrecht sind ausländische Erwerbseinkünfte nach § 53 BeamtVG (der keine Beschränkung auf deutsches Erwerbseinkommen enthält[24]) und ausländische

22 Vgl. Schuler, in: Fuchs (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, Art. 51 a VO (EWG) Nr. 1408/71, Rn. 6.

23 So auch Schuler, in: Fuchs (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, Art. 51 a VO (EWG) Nr. 1408/71, Rn. 6.

24 Vgl. Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsgesetz, Kommentar, § 53 Erl. 13 b Tz. 4.

Renten- bzw. Pensionsleistungen gemäß § 55 Abs. 8 BeamtVG[25] zu berücksichtigen.

Die Art. 46 b und 46 c VO (EWG) Nr. 1408/71 enthalten besondere Vorschriften für das Zusammentreffen von Leistungen bzw. von Leistungen mit sonstigen Einkünften. Art. 46 b betrifft das Zusammentreffen von Leistungen gleicher Art. Leistungen gleicher Art sind gem. Art. 46 a Abs. 1 Leistungen bei Invalidität, Alter oder für Hinterbliebene, die auf der Grundlage der von ein und derselben Person zurückgelegten Zeiten berechnet oder gewährt werden (Beispiel: Zusammentreffen von deutschem und französischem Ruhegehalt). Art. 46 b Abs. 2 bestimmt, dass beim Zusammentreffen von Leistungen gleicher Art aus verschiedenen Mitgliedsstaaten die Kürzungs- bzw. Ruhensvorschriften eines Mitgliedstaats nur dann angewendet werden dürfen, wenn es sich jeweils um Leistungen handelt, deren Höhe von der Dauer der zurückgelegten Zeiten unabhängig ist oder aufgrund einer fiktiven Zeit bestimmt wird. Eine Konsequenz dieser Vorschrift soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden:

Beispiel: Ein Beamter wechselt nach 20-jährigem Beamtenverhältnis in Frankreich nach Deutschland und tritt dort nach 10-jährigem Beamtenverhältnis in den Ruhestand. Der Beamte hat die Wartezeit von fünf Jahren gemäß § 4 Abs. 1 BeamtVG erfüllt und hat deshalb einen Ruhegehaltsanspruch, für den die 10 Jahre in Deutschland als ruhegehaltfähig zu berücksichtigen sind. Zusätzlich können die 20 Jahre in Frankreich gemäß § 11 Nr. 2 BeamtVG berücksichtigt werden. Für die 20 Jahre in Frankreich wird der Beamte auch eine französische Pension erhalten. Da es sich um Leistungen gleicher Art handelt (siehe oben) und die genannten besonderen Voraussetzungen des Art. 46 b Abs. 2 nicht vorliegen (die Höhe der Leistungen ist weder von der Dauer der zurückgelegten Zeiten unabhängig noch aufgrund einer fiktiven Zeit bestimmt), kann die französische Pension nicht gemäß § 55 BeamtVG auf das deutsche Ruhegehalt angerechnet werden. Wenn die 20 Jahre in Frankreich gemäß § 11 Nr. 2 BeamtVG für das deutsche Ruhegehalt berücksichtigt wurden, erhält der Beamte als Konsequenz des Art. 46 b für diese Zeit ungekürzt eine doppelte Pension.

Diese nicht sachgerechte Konsequenz hat ihre Ursache darin, dass nach dem System der VO (EWG) Nr. 1408/71 in anderen Staaten zurückgelegte Zeiten nur zur Erfüllung von bestimmten Mindest- bzw. Wartezeiten zum Erwerb eines Anspruchs auf Pensionsleistungen berücksichtigt werden, nicht unmittelbar jedoch, wenn es um die Höhe der Leistungen geht; ausgehend von dieser Prämisse – der gegenüber § 11 Nr. 2 BeamtVG systemwidrig ist – ist die Regelung des Art. 46 b Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1408/71 sachgerecht. Um zu verhindern, dass die Anwendung des § 11 Nr. 2 BeamtVG zu einer doppelten Berücksichtigung von Zeiten im ausländischen öffentlichen Dienst führt, könnte in einer ermessensbindenden Verwaltungsvorschrift geregelt werden, dass Dienstzeiten, für die ein ausländischer Pensionsanspruch entstanden ist, generell nicht nach § 11 Nr. 2 BeamtVG als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden.

Art. 46 c betrifft das Zusammentreffen von Leistungen mit Leistungen unterschiedlicher Art (z. B. Ruhegehalt mit Witwenrente) oder mit sonstigen Einkünften. Art. 46 c Abs. 1 bestimmt, dass – wenn der Bezug von Leistungen unterschiedlicher Art oder von sonstigen Einkünften gleichzeitig zur Kürzung von zwei oder mehr Ruhegehaltsleistungen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten führt – die sich aus den Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedsstaats ergebenden Kürzungsbeträge durch die Zahl der zu kürzenden Leistungen geteilt werden. Diese Vorschrift ist sachgerecht, da sie eine mehrfache Anwendung derselben Einkünfte verhindert.

Beispiel: Wenn eine Person neben einem deutschen und einem französischen Ruhegehalt ein Erwerbseinkommen oder eine Witwenrente erhält, wird der sich aus den deutschen Anrechnungsvorschriften für das deutsche Ruhegehalt und aus den französischen Anrechnungsvorschriften für das französische Ruhegehalt ergebende jeweilige Kürzungsbetrag halbiert; wenn es sich um Ruhegehälter aus drei verschiedenen Mitgliedsstaaten handelt, wird der jeweilige Kürzungsbetrag durch drei geteilt.

2.3 Zusammenfassung bezüglich der Anrechnung von Zeiten

Nach dem Grundprinzip der VO (EWG) Nr. 1408/71 neuer Fassung werden in einem anderen Mitgliedsstaat zurückgelegte Dienstzeiten berücksichtigt, soweit dies erforderlich ist, um bestimmte Mindest- bzw. Wartezeiten zum Erwerb eines Leistungsanspruchs zu erfüllen, nicht unmittelbar jedoch, wenn es um die Berechnung der Höhe der Leistungen geht. Auf das deutsche Beamtenversorgungsrecht übertragen würde dies bedeuten, dass in einem anderen Mitgliedsstaat zurückgelegte Dienstzeiten für die Erfüllung der Wartezeit von fünf Jahren (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BeamtVG) berücksichtigt würden. Eine speziell auf das deutsche Recht zugeschnittene, neu eingefügte einschränkende Bestimmung hat jedoch zur Folge, dass sich für einen Beamten, der aus einem anderen Mitgliedsstaat nach Deutschland wechselt, bezüglich der Berücksichtigung der ausländischen Dienstzeiten gegenüber der bisherigen Rechtslage nichts ändert (Art. 43a Abs. 2 und Art. 51 a Abs. 2). Es bleibt dabei, dass Zeiten im ausländischen öffentlichen Dienst nicht für die Erfüllung der Wartezeit berücksichtigt werden, jedoch – wenn die Wartezeit durch deutsche Dienstzeiten erfüllt ist – gemäß § 11 Nr. 2 BeamtVG als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden können (Ermessen).

3. Ausblick: Reformüberlegungen im Bereich der VO (EWG) Nr. 1408/71

3.1 Für die deutsche Beamtenversorgung relevante Aspekte

In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 1997 (»Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer«)[26] hatte sich die Kommission selbst verpflichtet, vor Ende des Jahres 1998 einen Vorschlag für die Reform und Vereinfachung der VO (EWG) Nr. 1408/71 vorzulegen. Dieser Vorschlag wurde im Rahmen des sog. »SLIM-Projekts« realisiert. Dieses Projekt wurde von der Kommission in einer langen Anhörungsphase, an der u. a. der Europäische Gewerkschaftsbund, der Europäische Arbeitgeberverband und zahlreiche Verbands- und Ländervertreter beteiligt waren, entwickelt. Das Endergebnis hat die Kommission dann mit ihrem Vor-

25 Die VO (EWG) Nr. 1408/71 ist ein überstaatliches Abkommen im Sinne des § 55 Abs. 8 BeamtVG. Vgl. hierzu Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, a.a.O., § 55 Erl. 22 Tz. 1 ff.

26 KOM (97) 586 endg.

schlag (1999/C 38/08) am 21. 12. 1998 vorgelegt[27]. Wesentliche Merkmale des Entwurfs sind die Aufgabe der Anknüpfung der Koordinierung an die Erwerbsarbeit, eine Einbeziehung von Vorruhestandsleistungen sowie die Verbesserung von Rechten arbeitsloser Arbeitnehmer, sobald sie sich zur Arbeitssuche ins EU-Ausland begeben.

Festzustellen ist, dass der vorliegende Vorschlag nicht vollständig ist. Es fehlen Regelungen, die denen der Anhänge zur VO (EWG) Nr. 1408/71 – und hier insbesondere auch des wichtigen Anhangs VI (Sonderregelung für einzelne Mitgliedstaaten) – und der VO (EWG) Nr. 574/72[28] entsprechen. Auch die bisher für den Bereich der Beamtenversorgung geltenden Einschränkungen fehlen im vorliegenden Entwurf.

3.2 Konsequenzen und Probleme

Sollte die vorgeschlagene Verordnung in der vorliegenden Fassung in Kraft treten und die VO (EWG) Nr. 1408/71 ersetzen, so hätte dies Auswirkungen auf das deutsche Beamtenversorgungsrecht. Der Verordnungsvorschlag bestimmt sowohl in Art. 4 als auch in Art. 33 Abs. 1, dass für den Erwerb eines Leistungsanspruchs die nach den Rechtsvorschriften aller Mitgliedsstaaten zurückgelegten Beschäftigungszeiten zu berücksichtigen seien. Art. 4 und 33 haben folgenden Wortlaut:

»Artikel 4:
Zusammenrechnung von Zeiten

Der zuständige Träger eines Mitgliedstaats, nach dessen Rechtsvorschriften der Erwerb, die Aufrechterhaltung oder das Wiederaufleben des Leistungsanspruchs von der Zurücklegung von Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten, Zeiten selbständiger Tätigkeit oder Wohnzeiten abhängig ist, berücksichtigt, soweit erforderlich, die Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten, Zeiten selbständiger Tätigkeit oder Wohnzeiten nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats, als handelte es sich um Zeiten, die nach den von diesem Träger anzuwendenden Rechtsvorschriften zurückgelegt worden sind.

Artikel 33:
Berücksichtigung der Versicherungs- und Wohnzeiten für den Erwerb, die Aufrechterhaltung oder das Wiederaufleben des Leistungsanspruchs

(1) *Der zuständige Träger eines Mitgliedstaats berücksichtigt alle nach den Rechtsvorschriften jedes anderen Mitgliedstaats zurückgelegten Versicherungs- und/oder Wohnzeiten; dabei ist unwesentlich, ob sie in einem allgemeinen oder in einem Sondersystem zurückgelegt wurden.*

(2) Für die Gewährung von Leistungen eines Sondersystems werden – falls die anzuwendenden Rechtsvorschriften dies vorsehen – in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegte Zeiten nur dann berücksichtigt, wenn sie in einem entsprechenden System oder, wenn es ein solches nicht gibt, in dem gleichen Beruf oder gegebenenfalls in der gleichen Erwerbstätigkeit zurückgelegt worden sind.

(3) Erfüllen die Versicherten die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen eines Sondersystems nicht, werden in dem betroffenen Mitgliedstaat die Zeiten für die Gewährung von Leistungen des allgemeinen Systems oder, falls es ein solches nicht gibt, des Systems für Arbeiter bzw. für Angestellte berücksichtigt.

(4) Leistungswirksame Zeiten in dem Sondersystem eines Mitgliedstaats werden auch für die Gewährung von Leistungen des allgemeinen Systems oder, wenn es ein solches nicht gibt, des Systems für Arbeiter bzw. für Angestellte berücksichtigt.«

Zwar enthält Art. 33 Abs. 2 des vorliegenden Vorschlags eine Einschränkung für die Leistungen eines Sondersystems, diese geht jedoch nicht so weit wie die Einschränkung in Art. 51 a Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1408/71. Nach der derzeit geltenden Rechtslage bleibt es, wie oben dargestellt[29], für das deutsche Beamtenversorgungsrecht dabei, dass für die Erfüllung der Wartezeit nur die Zeiten im deutschen öffentlichen Dienst berücksichtigt werden. Wenn diese Wartezeit erfüllt ist, steht es im Ermessen des zuständigen Versorgungsträgers, ob er Zeiten im ausländischen öffentlichen Dienst gem. § 11 Nr. 2 BeamtVG als ruhegehaltsfähige Dienstzeit berücksichtigt.

Der Vorschlag der Kommission würde dazu führen, dass auch Dienstzeiten im Ausland grundsätzlich für die Erfüllung der Wartezeit anzurechnen wären. Art. 4 des Vorschlags legt allgemein fest, dass Zeiten, die in einem anderen Mitgliedsstaat zurückgelegt wurden, zu berücksichtigen sind, soweit dies erforderlich ist, um einen Leistungsanspruch zu erwerben. Art. 33 Abs. 1 des Vorschlags präzisiert dies dahin gehend, dass der zuständige Träger alle nach den Rechtsvorschriften jedes anderen Mitgliedsstaates zurückgelegten Zeiten zu berücksichtigen hat. Art. 33 Abs. 2 des Vorschlags beschränkt die nationale Regelungskompetenz für Sondersysteme. Die nationalen Vorschriften können danach lediglich vorsehen, dass die in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegten Zeiten nur dann berücksichtigt werden, wenn sie in einem entsprechenden System zurückgelegt worden sind, nicht mehr jedoch, dass die Zeiten überhaupt nicht zu berücksichtigen sind, wie dies nach der jetzigen Einschränkung möglich ist.

Die Neufassung der VO (EWG) Nr. 1408/71 würde in ihrer derzeit vorliegenden Fassung also die auf deutschen Wunsch durch die VO (EG) Nr. 1606/98 eingefügten Sonderregelungen der Art. 43 a Abs. 2 und 51 a Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1408/71 wieder beseitigen[30]. Dies erscheint allerdings konsequent, weil die derzeitige Sonderregelung aus der Sicht der EU-Kommission mit dem in Art. 48 EGV (Art. 39 EG) und Art. 7 VO (EWG) Nr. 1612/68[31] geregelten Gleichbehandlungsgrundsatz nicht vereinbar sein dürfte[32]. Gem. Art. 7 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 1612/68 darf ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedsstaats ist, aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet

27 Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (1999/C 38/08), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. 2. 1999; vgl. auch BR-Drucks. 32/99 vom 19. 1. 1999; ergänzend dazu: »EUREPORT-Social«, Nr. 5/1999, 6 f.

28 Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 21. 3. 1972.

29 Siehe oben unter Pkt. 2.1.

30 Vgl. zu den Sonderregelungen auch: Haverkate/Huster, a.a.O., Rn. 121.

31 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. 10. 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft; Abl. Nr. L 257 vom 19. 10. 1968.

32 Kritisch zur Problematik im Lichte von Art. 48 EGV (Art. 39 EG) auch Wahlers, a.a.O., S. 77.

der anderen Mitgliedsstaaten u. a. hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer. Gerade dieser Aspekt wurde auch vom EuGH in mehreren Entscheidungen betont[33].

3.3 Fazit bezüglich des Reformvorhabens

Soweit durch die vorgesehene Neufassung der VO (EWG) Nr. 1408/71 die Beamtenversorgung betroffen ist, ist festzuhalten, dass das Fehlen einer Sonderregelung, die der des bisherigen Art. 51 a Abs. 2 der VO (EWG) Nr. 1408/71 entspricht, dazu führen könnte, dass nunmehr auch Zeiten im Ausland für die Erfüllung der Wartezeit bezüglich der deutschen Beamtenversorgung zu berücksichtigen wären. Dieser Faktor würde zum einen einen erhöhten Verwaltungsaufwand aufgrund der notwendigen Abgleichung der zurückgelegten Zeiten mit den ausländischen Stellen erfordern, zum anderen würde er auch im Bereich der Beamtenversorgung dazu führen, dass auf die deutschen Versorgungsträger eine – allerdings begrenzte – Ausgabensteigerung zukommen würde. Es wäre daher aus der Sicht der betroffenen Versorgungswerke und Verwaltungen sicher wünschenswert, eine dem Regelungsgehalt der jetzigen Art. 43 a und 51 a der VO (EWG) Nr. 1408/71 entsprechende Vorschrift auch in die neue Verordnung mit einfließen zu lassen. Die Streichung der Ausnahmevorschrift hätte allerdings wohl keine gravierenden finanziellen Auswirkungen in der überschaubaren Zukunft, da de facto nur wenige Ausländer in der Bundesrepublik verbeamtet werden[34].

33 Vgl. u. a. Rs. C-443/93, »Vougioukas«, Rs. C-15/96, »Schöning-Kougebetopoulou«, und Rs. C-187/96, »Kommission ./. Republik Griechenland«.

34 So im Ergebnis auch Wahlers, a.a.O, S. 80.

4. Zusammenfassung

Die öffentliche Verwaltung wird in zunehmendem Maße von den Entwicklungen im Rechtsraum der Europäischen Union betroffen. Dadurch werden auch die im öffentlichen Dienst Beschäftigten Schritt für Schritt immer weiter vom europäischen Recht miterfasst. Dies betrifft sowohl die Angestellten im öffentlichen Dienst[35] als auch die Beamten. Die Einbeziehung der Sondersysteme für Beamte in die VO (EWG) Nr. 1408/71 hat vorerst – was die Berücksichtigung von ausländischen Dienstzeiten betrifft – keine Auswirkungen auf das deutsche Beamtenversorgungsrecht. Die derzeit aktuellen Reformüberlegungen könnten dies jedoch ändern. Es wäre auch nicht einzusehen, warum der vielbeschworene Grundsatz der Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt eine spezifische Berufsgruppe auf Dauer ausklammern sollte[36]. Das Recht, seine Mobilität wahrnehmen zu können, muss auch im Bereich der Beamten gelten, falls der Einzelne von diesem Recht Gebrauch machen will. Die mit der VO (EG) Nr. 1606/98 getroffene Regelung zur Einbeziehung der Beamten und ihnen gleichgestellte Personen in den Anwendungsbereich der VO (EWG) Nr. 1408/71 ist ein erster Schritt auf diesem Weg. Schon heute ist mit dem SLIM-Projekt auch die weitere Entwicklung angestoßen. Wie auch immer der weitere Weg aussehen wird, es werden sich sowohl die einzelnen Beamten als auch die durch die Regelung betroffenen Altersversorgungseinrichtungen mit der zukünftigen Entwicklung auseinandersetzen müssen.

35 Vgl. zur Thematik der Zusatzversorgung in Europa Stürmer, »Das Grünbuch der EU-Kommission: Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt«, BetrAV, 1998, 210 ff.; sowie Stürmer, »Entwicklung der Zusatzversorgung in Deutschland und im internationalen Vergleich«, BetrAV 2000, 526 ff.

36 Für eine Mobilität der öffentlich Bediensteten auch Wahlers, a.a.O., S. 78. Spezifisch zur Kritik des Ausschlusses der Beamten vom Regelungsbereich der VO (EWG) Nr. 1408/71 a. F. und der Argumentation des EuGH hierzu Haverkate/Huster, a.a.O., Rn. 120 f.