



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 29.08
OVG 21 A 2098/06

Verkündet
am 12. November 2009
Schütz
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 12. November 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Thomsen und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Burmeister und Dr. Maidowski

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Nordrhein-Westfalen vom 16. Januar 2008 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die 1960 geborene Klägerin stand als Studienrätin im Dienst des beklagten Landes. Sie wurde wegen Dienstunfähigkeit mit Ablauf des 31. Oktober 2001 vorzeitig in den Ruhestand versetzt.
- 2 Bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge legte der Beklagte eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 13,35 Jahren zugrunde und errechnete einen erdienten Ruhegehaltssatz von 25,04 v.H. Diesen erhöhte der Beklagte auf den Min-

destruhegehaltssatz von 35 v.H., woraus sich Versorgungsbezüge in Höhe von 1 210,83 € ergaben.

3 Im Dezember 2001 beantragte die Klägerin erfolglos die vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes gemäß § 14a BeamtVG wegen ihrer Zeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

4 Ihre Klage hat das Berufungsgericht unter Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils mit folgender Begründung abgewiesen:

5 Die Klägerin könne eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes schon deshalb nicht beanspruchen, weil eine den Anwendungsbereich des § 14a Abs. 1 BeamtVG einschränkende Auslegung dazu führe, dass die Mindestversorgung i.S.v. § 14 Abs. 4 BeamtVG nicht Grundlage für eine vorübergehende Erhöhung sein könne. Dies ergebe sich aus Sinn und Zweck der Vorschrift sowie aus einem systematischen Vergleich mit § 14 Abs. 5 BeamtVG und der jeweiligen Entstehungsgeschichte. Der gegenteiligen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 23. Juni 2005 - BVerwG 2 C 25.04 - BVerwGE 124, 19) könne nicht gefolgt werden. Sie führe zu einer nicht zu rechtfertigenden und vom Gesetzgeber nicht gewollten Besserstellung von Beamten mit Rentenanwartschaften in der gesetzlichen Sozialversicherung gegenüber „Nur-Beamten“. Die ergänzende Ruhensregelung des § 14 Abs. 5 BeamtVG zeige, dass der Gesetzgeber dieses Ergebnis nicht gewollt habe. Eine Sicherung des Existenzminimums ausschließlich durch die Mindestversorgung sei nur nötig bis zu dem Zeitpunkt, ab dem eine Rente im Sinne des § 55 BeamtVG aufgrund einer vorangegangenen Arbeitnehmertätigkeit gewährt werde. Demgegenüber würden Beamte mit Mindestversorgung, die vor ihrer Altersgrenze in den Ruhestand treten, bis zu diesem Zeitpunkt bei zusätzlicher Anwendung des § 14a BeamtVG gegenüber denjenigen systemwidrig begünstigt, die die Altersgrenze bereits erreicht hätten und ebenfalls mindestversorgungsberechtigt seien. Im konkreten Fall erhalte die betroffene Beamtin vor Erreichen der Altersgrenze mehr an Gesamtversorgung als bei Erreichen dieser Grenze.

Mit der vom Berufungsgericht wegen Divergenz zur genannten Senatsrechtsprechung zugelassenen Revision rügt die Klägerin die Verletzung materiellen Rechts und beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Januar 2008 aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 11. April 2006 zurückzuweisen.

7 Der Beklagte verteidigt das Berufungsurteil und beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

8 Die Revision der Klägerin ist mit der Maßgabe begründet, dass das Berufungsurteil aufzuheben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen ist (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die von der Klägerin ab Eintritt in den Ruhestand beantragte vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes gemäß § 14a BeamtVG bezieht sich auch auf den sog. amtsbezogenen Mindestruhegehaltssatz von 35 v.H. Dies hat der Senat bereits in seinem Urteil vom 23. Juni 2005 - BVerwG 2 C 25.04 - (BVerwGE 124, 19 = Buchholz 239.1 § 14a BeamtVG Nr. 4) entschieden. Das Berufungsgericht zeigt demgegenüber keine überzeugenden neuen Gesichtspunkte auf. Da das Berufungsgericht aber keine Feststellungen dazu getroffen hat, ob die sonstigen Voraussetzungen nach § 14a BeamtVG vorliegen, ist die Sache zurückzuverweisen.

9 Da für die beantragte vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes gemäß § 14a Abs. 4 BeamtVG die Rechtslage im Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand maßgeblich ist, ist die Neufassung des § 14a Abs. 1 BeamtVG durch Art. 4 Nr. 11 Buchst. a, aa Dienstrechtsneuordnungsgesetzes (DNeuG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) in diesem Rechtsstreit nicht zu berücksichtigen. Gemäß § 14a BeamtVG in der zum Zeitpunkt des Eintritts der Klägerin in den vorzeitigen Ruhestand am 1. November 2001 maßgeblichen Fassung

der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl I S. 322), geändert durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes und anderer Gesetze vom 19. April 2000 (BGBl I S. 570), erhöht sich unter weiteren, hier bislang nicht aufgeklärten Voraussetzungen der nach den sonstigen Vorschriften berechnete Ruhegehaltssatz um 1 v.H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge für je 12 Kalendermonate der anrechnungsfähigen Pflichtversicherungszeiten. Um einen derartigen, vorübergehend zu erhöhenden Ruhegehaltssatz handelt es sich auch bei dem Mindestruhegehaltssatz von 35 v.H. gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 BeamtVG. Nach geltendem Recht besteht keine Rechtfertigung, diejenigen Beamten, die Versorgungsbezüge auf der Grundlage des Mindestruhegehaltssatzes erhalten haben, von der begünstigenden Wirkung des § 14a BeamtVG teilweise oder ganz auszuschließen (Urteil vom 23. Juni 2005 a.a.O.). Dieses Ergebnis folgt aus einer Auslegung des § 14a Abs. 1 BeamtVG nach Wortlaut, Systematik und Normzweck unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte.

- 10 Bereits der Wortlaut des § 14a Abs. 1 BeamtVG spricht dafür, dass der individuell ermittelte und festgesetzte Ruhegehaltssatz stets "berechnet" ist, auch wenn er auf der Basis der Vom-Hundert-Sätze des § 14 Abs. 4 BeamtVG gewonnen worden ist. Im Gegensatz zu § 14 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 1 BeamtVG fordert § 14a Abs. 1 BeamtVG eben nicht, dass das Ruhegehalt "erdient" und ausschließlich nach § 14 Abs. 1 BeamtVG bestimmt ist. § 14a Abs. 1 BeamtVG kennt weder den Begriff "erdient" noch enthält die Regelung einen Verweis auf § 14 Abs. 1 BeamtVG. Schon nach dieser im Wortlaut des Gesetzes auszumachenden Differenzierung liegt es fern, als den berechneten Ruhegehaltssatz im Sinne von § 14a BeamtVG nur den erdienten Ruhegehaltssatz anzusehen. Die vorübergehende Erhöhung erfolgt nach § 14a Abs. 1 BeamtVG auf der Grundlage des „nach den sonstigen Vorschriften berechneten Ruhegehaltssatzes“. Nicht nur bei dem das "erdiente Ruhegehalt" betreffenden Ruhegehaltssatz nach § 14 Abs. 1 BeamtVG, sondern auch bei dem Ruhegehaltssatz nach § 14 Abs. 4 Satz 1 BeamtVG handelt es sich um einen "berechneten" Ruhegehaltssatz, wie der Senat im Urteil vom 23. Juni 2005 (a.a.O. S. 20 f. bzw. S. 8) im Einzelnen dargelegt hat. Hierauf geht das Berufungsgericht nicht ein.

- 11 Der Umstand, dass der Bundesgesetzgeber § 14a Abs. 1 BeamtVG nun dahin neu gefasst hat, dass nicht mehr der nach „den sonstigen Vorschriften berechnete Ruhegehaltssatz“, sondern nur noch der nach „§ 14 Abs. 1, § 36 Abs. 3 Satz 1, § 66 Abs. 2 und § 85 Abs. 4“ berechnete Ruhegehaltssatz vorübergehend erhöht wird, bestätigt dieses Ergebnis. Angesichts des Wortlauts der Fassungen der Vorschrift vor und nach der Änderung durch das Dienstrechtsneuerordnungsgesetz und der Entstehungsgeschichte der ursprünglichen Fassung der Vorschrift als Reaktion auf Änderungen im Sozialversicherungsrecht gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass bereits früher eine solche Einschränkung gewollt oder von vornherein mitgedacht war. Die rechtliche Wertung des Gesetzgebers, es handele sich bei der Neufassung um eine bloße Klarstellung (vgl. BTDrucks 16/7076 S. 158, 186) und keine darüberhinausgehende inhaltliche Änderung, ist unbeachtlich.
- 12 Das Versorgungsrecht ist wie das Besoldungsrecht ein Rechtsgebiet, in welchem dem Wortlaut des Gesetzes wegen der strikten Gesetzesbindung (§ 2 BBesG, § 3 BeamtVG) besondere Bedeutung zukommt. Vorschriften, die die gesetzlich vorgesehene Versorgung des Beamten begrenzen oder erhöhen, sind grundsätzlich einer ausdehnenden Anwendung nicht zugänglich (stRspr., vgl. Urteile vom 2. April 1971 - BVerwG 6 C 82.67 - Buchholz 235 § 48a BBesG Nr. 2 S. 8 und vom 27. März 2008 - BVerwG 2 C 30.06 - BVerwGE 131, 29 Rn. 25 = Buchholz 239.1 § 56 BeamtVG Nr. 6). Abgesehen davon, dass die vom Berufungsgericht vorgenommene einschränkende Auslegung weder selbstverständlich ist noch sich aus dem Gesetzeszweck oder der Entstehungsgeschichte ergibt, fehlt es an jeglichem greifbaren Anhaltspunkt im Gesetzeswortlaut für eine solche einschränkende Auslegung. Weder die Verwaltung noch das Gericht dürfen aber über den der Auslegung zugänglichen Wortlaut hinaus den Gesetzgeber korrigieren (BVerfG, Beschluss vom 5. Juli 1983 - 2 BvR 200/81 - BVerfGE 64, 389 <393>, Urteil vom 11. November 1986 - 1 BvR 713/83 u.a. - BVerfGE 73, 206 <236> und Beschluss vom 23. Oktober 1985 - 1 BvR 1053/82 - BVerfGE 71, 108 <115>; BVerwG, Urteil vom 27. März 2008 a.a.O. Rn. 28).

Ungeachtet dessen bestätigt die Entstehungsgeschichte der hier anzuwendenden Fassung des § 14a Abs. 1 BeamtVG dieses anhand des Wortlauts gefundene Auslegungsergebnis. Vor ihrem Hintergrund lassen sich Sinn und Zweck der Regelung und der systematische Zusammenhang, in dem die Vorschrift steht, verstehen. Insoweit hat der Senat bereits in seinem Urteil vom 23. Juni 2005 (a.a.O.) das Notwendige ausgeführt. Hierauf ist zu verweisen. Ergänzend ist zur Argumentation des Berufungsgerichts nur Folgendes hervorzuheben:

- 14 § 14a BeamtVG ursprünglicher Fassung ist durch Art. 2 Nr. 2 des Vierten Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 1985 (BGBl I S. 2466) vor dem Hintergrund vorangegangener Einschränkungen im Recht der Rentenversicherung eingefügt worden. Da aufgrund des Haushaltsbegleitgesetzes vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1532) eine Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit grundsätzlich nur noch dann beansprucht werden konnte, wenn von den letzten 60 Kalendermonaten vor Eintritt der Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit mindestens 36 Kalendermonate mit Pflichtbeiträgen belegt waren, blieben Beamte vor Vollendung des 65. Lebensjahres bis zum Bezug der Altersrente in aller Regel ausschließlich auf Versorgungsbezüge angewiesen. Dem sollte durch die neue Vorschrift "entgegengewirkt" werden (vgl. BTDrucks 10/4225 S. 21). § 14a BeamtVG greift über das System der Beamtenversorgung hinaus. Die Vorschrift schafft im Beamtenversorgungsgesetz eine Ausgleichsregelung für eine Anspruchsminderung in der Sozialversicherung (Urteil vom 23. Juni 2005 - BVerwG 2 C 25.04 - BVerwGE 124,19 <23> = Buchholz 239.1 § 14a BeamtVG Nr. 4 S. 10 f.).
- 15 Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Beamte so gestellt wird, als hätte er Anspruch auf eine Rente. Er erhält keinen Zuschlag zum Ruhegehalt in Höhe dieses Betrages; vielmehr erfolgt der Ausgleich durch Erhöhung des Ruhegehaltsatzes - nach § 14a Abs. 2 Satz 1 BeamtVG - um 1 v.H. für ein Jahr der anrechnungsfähigen Pflichtversicherungszeiten. Dieses "Entgegenwirken" nach den Strukturprinzipien des Beamtenversicherungsrechts schließt in der Regel einen vollständigen Ausgleich aus (Urteil vom 23. Juni 2005 a.a.O. S. 23 f. bzw. S. 11).

- 16 Die Ausgleichsfunktion der vorübergehenden Erhöhung des Ruhegehaltssatzes nach § 14a BeamtVG entfällt nur dann, wenn die Obergrenze des Abs. 2 Satz 2 (70 v.H. nach früherem Recht) überschritten wird. Eine Untergrenze ist nicht vorgegeben. § 14a BeamtVG begünstigt auch und gerade diejenigen, die Versorgungsbezüge nach dem Mindestsatz erhalten. Diese Gruppe musste bis zum Erreichen des Renteneintrittsalters ebenfalls auf (Renten-) Bezüge verzichten, die sie nach Erreichen der Altersgrenze neben ihren ungeschmälert weitergezahlten Versorgungsbezügen erhielt. Würden diese Beamten auf den nach § 14 Abs. 1 BeamtVG ermittelten Ruhegehaltssatz verwiesen, liefe die Erhöhung nach § 14a BeamtVG ganz oder teilweise leer. Dies stünde in deutlichem Widerspruch zu der Zielsetzung der vorübergehenden Erhöhung des Ruhegehaltssatzes nach § 14a BeamtVG und zu der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Mindestruhegehaltssatzes gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 BeamtVG (Urteil vom 23. Juni 2005 a.a.O. S. 24 bzw. S. 11 f.).
- 17 Die vom Berufungsgericht entwickelten Vergleichsgruppen sind für den vorliegenden Sachverhalt nicht relevant und haben für den Gesetzgeber bei der Schaffung des § 14a BeamtVG auch keine Rolle gespielt. Es ging einzig darum, durch § 14a BeamtVG für diejenigen Beamten, die infolge der 1981 vorgenommenen Änderung bei der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente keine Möglichkeit mehr hatten, ihren vormaligen sozialversicherungsrechtlichen Anspruch zu erhalten, einen Ausgleich im Versorgungsrecht zu schaffen. Zu vergleichen ist daher die Situation dieser Beamtengruppe vor und nach der Gesetzesänderung im Sozialversicherungsrecht. Vor der Gesetzesänderung ist die Rente aus der Sozialversicherung, die diese Beamtengruppe neben der Mindestversorgung nach § 14 Abs. 4 BeamtVG erhalten hätte, in der Regel nicht nach § 55 BeamtVG angerechnet worden, da die Höchstgrenze nach § 55 Abs. 2 BeamtVG nicht überschritten worden wäre. Zu einem anderen Ergebnis kam man vor der Gesetzesänderung auch nicht über die den § 55 BeamtVG ergänzende Ruhensvorschrift bei Bezug der Mindestversorgung des § 14 Abs. 5 BeamtVG, da diese Vorschrift erst wesentlich später, nämlich mit Wirkung vom 1. Oktober 1994 durch Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtVGÄndG 1993) vom 20. September

1994 (BGBl. I 2442) in das Gesetz eingefügt wurde. Wollte man nun - wie das Berufungsgericht - die erst wesentlich später eingeführte ergänzende Ruhe-
regelung des § 14 Abs. 5 BeamtVG auch auf die Fälle des § 14a Abs. 1
BeamtVG einschränkend anwenden, bedürfte es eines entsprechenden Geset-
zesbefehls entweder in § 14a oder in § 14 Abs. 4 BeamtVG, woran es jedoch
fehlt. Damit aber ist es einem Gericht verwehrt, mag es dies auch als Defizit
des Gesetzgebers empfinden, über den eindeutigen Wortlaut der Vorschrift
hinaus diesen nachträglich Gesetz gewordenen Rechtsgedanken auch auf die
Fälle des § 14a Abs.1 BeamtVG zum Nachteil der Versorgungsberechtigten
auszudehnen und damit den Gesetzgeber zu korrigieren.

- 18 Mit seinen Vergleichsgruppen stellt das Berufungsgericht inhaltlich die Verein-
barkeit des § 14a Abs. 1 BeamtVG mit Art. 3 Abs. 1 GG in Frage. Jedoch kann
von einer gleichheitswidrigen Bevorzugung der Beamten mit Mindestruhege-
haltssatz keine Rede sein. Der Gesetzgeber hat bei beamtenversorgungsrecht-
lichen Regelungen einen weiten Spielraum des politischen Ermessens, inner-
halb dessen er die Versorgung der Beamten den besonderen Gegebenheiten,
den tatsächlichen Notwendigkeiten sowie der fortschreitenden Entwicklung an-
passen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen kann. Jede ge-
setzliche Regelung des Versorgungsrechts muss generalisieren und enthält
daher auch unvermeidbare Härten und mag insofern fragwürdig erscheinen.
Daraus sich ergebende Unebenheiten, Friktionen und Mängel müssen in Kauf
genommen werden, solange sich für die Gesamtregelung ein plausibler und
sachlich vertretbarer Grund anführen lässt. Das gilt für die Anwendung der her-
gebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in gleicher Weise wie für die
Anwendung des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG (stRspr. vgl. zuletzt
BVerfG, Beschluss vom 16. März 2009 - 2 BvR 1003/08 - ZBR 2009, 381
m.w.N.).

Herbert

Dr. Heitz

Thomsen

Dr. Burmeister

Dr. Maidowski

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Beamtenversorgungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BeamtVG a.F. § 14 Abs. 1, Abs. 4, Abs. 5, § 14a

Stichworte:

vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes; Mindestruhegehalt.

Leitsatz:

Auch der sog. amtsbezogene Mindestruhegehaltssatz von 35 v.H. kann gemäß § 14a BeamtVG vorübergehend erhöht werden (im Anschluss an das Urteil des 2. Senats vom 23. Juni 2005 - BVerwG 2 C 25.04 - BVerwGE 124, 19 = Buchholz 239.1 § 14a BeamtVG Nr. 4).

Urteil des 2. Senats vom 12. November 2009 - BVerwG 2 C 29.08

- I. VG Münster vom 11.04.2006 - Az.: VG 4 K 558/03 -
- II. OVG Münster vom 16.01.2008 - Az.: OVG 21 A 2098/06 -