

Die Altersversorgung der Beamten der Europäischen Union

Matthias Knecht

I. Grundlegung

1. Die Struktur des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union
2. Entwicklung und Reformen des Beamtenrechts der Europäischen Union
3. Die rechtliche Stellung der Beamten der Europäischen Union
 - a) Beamtenbegriff
 - b) Voraussetzungen für die Ernennung
 - c) Rechte und Pflichten
 - d) Beamtenbesoldung

II. Ausgestaltung der Altersabsicherung von Beamten

1. Ruhestandsalter und Ruhegehalt
2. Die Höhe des Ruhegehalts
3. Ruhegehalt bei Weiter- oder Wiedereintritt in den Dienst
4. Weitere Reformpläne in der Beamtenversorgung
5. Die Finanzierung der Beamtenversorgung
6. Besteuerung der Dienstbezüge und der Beamtenversorgung

III. Auswertung

I. Grundlegung

Das Recht des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union ist eng angelehnt an das französische und deutsche Beamten- und Dienstrecht und stand selbst Pate für die Dienstrechte verschiedener grenzübergreifender Organisationen, so u.a. für das der Europäischen Patentorganisation. Die Europäische Union wird mit dem In-Kraft-Treten des Reformvertrags von Lissabon¹ zum Völkerrechtssubjekt, da sie als Rechtsnachfolgerin in die Rechtsposition der Europäischen Gemeinschaft einrückt.² Bisher ist sie lediglich ein politischer Zusammenschluß im Sinne einer völker- und staatsrechtlich nicht vorfixierten Bezeichnung³, die das „Dach“ für die drei europäischen Säulen bestehend aus den Europäischen Gemeinschaften, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZA) bildet.⁴ Die Europäische Union verfügte aus diesem Grund bisher nicht über eigene Beamte. Über eigene Beamte verfügen aber bereits seither die rechtlich verselbständigten Organisationen innerhalb der Europäischen Union, insbesondere die Europäischen Gemeinschaften.⁵ Wenn in der Folge von der Europäischen Union gesprochen wird, dann wird unabhängig vom Zeitpunkt in allen Fragen die Definition zugrunde gelegt, wie sie ab In-Kraft-Treten des Reformvertrags von Lissabon verbindlich ist.

1. Die Struktur des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union

Wenn auch von den zu Anfang nur sechs Mitgliedstaaten überlegt wurde, die Institutionen auf europäischer Ebene nur mit entsandten nationalen Beamten auszustatten, so wurde doch bald erkannt, daß es zur Sicherung einer effizienten und unabhängigen Verwaltungsarbeit eines eigenständigen Personalapparats bedarf.⁶ Der europäische öffentliche Dienst erinnert in seiner Ausgestaltung vor allem an die französischen und deutschen Systeme.⁷ Der öffentliche Dienst der Europäischen Union setzt sich aus Be-

1 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV), ABl. EU 2008, Nr. C-115, S. 1 (13); konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU), ABl. 2008 Nr. C-115, S. 47.

2 Vgl. Art. 1 EUV.

3 *Ossenbühl*, Maastricht und das Grundgesetz – Eine verfassungsrechtliche Wende? DVBl. 1993, S. 628, 629; *Tomuschat*, Das Endziel der europäischen Integration Maastricht ad infinitum, DVBl. 1996, S. 1074, 1076.

4 Vgl. statt vieler nur *Herdegen*, Europarecht, 10. Aufl. 2008, § 5 Rdnr. 1.

5 Näher I. 3. a).

6 Näher *Euler*, Europäisches Beamtenstatut, Teilband 1, 1966, S. 1; Ausdruck davon sind Art. 291 und Art. 283 EGV; näher *Wichard/Kallmayer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 291 EGV Rdnr. 1; *Oppermann*, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 10 Rdnr. 4.

7 Vgl. *Kallmayer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV (Fußn. 6), Art. 283 Rdnr. 5.

amten und sonstigen Bediensteten zusammen.⁸ Das Montanstatut⁹ war ursprünglich noch allein von Laufbahnbeamten ausgegangen.¹⁰ Die Entscheidung für Beamten war dabei aufgrund der Übertragung von hoheitlichen Befugnissen auf die europäische Ebene naheliegend.¹¹ Die Institutionen der Europäischen Union umfassen insgesamt etwa 45.000 Beamte und sonstige Bedienstete. Davon waren am 1.11.2009 allein bei der Kommission rund 23.000 Beamte und 11.086 sonstige Bedienstete beschäftigt.¹² Die Beamten stehen in einem dauerhaften, prinzipiell unlösbaren Dienstverhältnis zu den Gemeinschaften.¹³ Für sie gilt das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften.¹⁴ Die sonstigen Bediensteten stehen überwiegend in einem zeitlich befristeten dienstvertraglichen Verhältnis zur ihren Institutionen.¹⁵ Die Gruppe der sonstigen Bediensteten umfaßt Vertragsbedienstete, Bedienstete auf Zeit, Hilfskräfte, örtliche Bedienstete, Sonderberater und Sachverständige sowie „graues Personal“.¹⁶ Die rechtlichen Regelungen für die sonstigen Bediensteten finden sich in den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften.¹⁷ Abgrenzungskriterium zwischen den Beamten und den sonstigen Bediensteten ist nicht der hoheitliche Charakter ihrer Aufgaben, sondern die Ernennung und Einweisung der Beamten in eine Dauerplanstelle,¹⁸ die im Haushalt der Gemeinschaften ausgewiesen ist.¹⁹ Im Weiteren soll der Fokus allein auf die Beamten der Europäischen Union, nicht auf die sonstigen öffentlichen Bediensteten gelegt werden. Im Gegensatz zu den Beamten

8 Grundlegend die Abgrenzung bei *Brückner*, Das Recht der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, 1971, S. 11; *Rogalla*, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2. Aufl. 1992, S. 59, 78.

9 Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, nur vervielfältigt, vgl. *Partsch*, Die Rechtsbeziehungen zwischen den europäischen Bediensteten und ihren Anstellungsgemeinschaften, DÖV 1961, S. 281 ff., 281.

10 Vgl. *Specke*, Das Disziplinarrecht des europäischen öffentlichen Dienstes, 2001, S. 23.

11 Vgl. zur Grundstruktur *Partsch* (Fußn. 9), DÖV 1961, S. 281, 283.

12 < http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_de.htm > (Stand: 1.11.2009).

13 EuGH, Rs. 124/87, Gritzmann-Martignoni/Kommission, Slg. 1988, 3491.

14 Verordnung (EWG, EAG, EGKS) 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften, ABl. 1968 Nr. L 56/1; grundlegend geändert durch VO (EG, Euratom) 723/2004, ABl. 2004 Nr. L 124/1.

15 Vgl. *Oppermann*, Europarecht (Fußn. 6), § 10 Rdnr. 5; *Rogalla*, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften (Fußn. 8), S. 78.

16 So die Begriffswahl bei *Rogalla*, in: *Grabitz/Hilf*, EUV/EGV, 33. EL 2007, Art. 283 EGV Rdnr. 25; näher *Kalbe*, in: *Groeben/Schwarze*, EUV/EGV, Bd. 4, 6. Aufl. 2004, Art. 283 Rdnr. 36.

17 ABl. 1968 Nr. L 56/1; grundlegend geändert durch VO (EG, Euratom) 723/2004, ABl. 2004 Nr. L 124/93.

18 Art. 1a Nr. 1 Statut.

19 Vgl. *Specke*, Das Disziplinarrecht des europäischen öffentlichen Dienstes, 2001, S. 25.

sind die sonstigen Bediensteten nur vertraglich gebunden²⁰, sie werden nicht ernannt. Der Normalfall ist die zeitliche Befristung.²¹

2. Entwicklung und Reformen des Beamtenrechts der Europäischen Union

Den Ausgangspunkt²² einer Betrachtung des Beamtenrechts der Europäischen Union bildet das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften²³, welches auf Art. 283 EGV beruht. Ergänzt wird das Statut durch die Versorgungsordnung.²⁴ Zudem sind Art. 291 EGV und das Protokoll über Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben vom 8.4.1965²⁵ zu beachten. Art. 283 und 291 EGV legen nicht die materiell-rechtliche Ausformung der Grundsätze des europäischen Dienst- und Beamtenrechts fest. Die inhaltliche Ausgestaltung ist Sache des Sekundärrechts und interner Verwaltungsvorschriften.²⁶

Das gegenwärtig geltende Statut²⁷ ist mit Wirkung zum 5.3.1968 in Kraft getreten und bildet den vorläufigen Abschluß einer mit dem Personalstatut der Montanunion (Montanstatut) von 1956 begonnenen Entwicklung des europäischen Dienstrechts. Statut und Versorgungsordnung gelten für nahezu alle Beamten der Gemeinschaften.²⁸ Ausgenommen sind aber die Beamten einiger rechtlich verselbständigter Institutionen der Europäischen Union wie von Europol und der Europäischen Zentralbank, die über eigenständige Personalstatute verfügen.²⁹ Mit dem Vertragswerk von Amsterdam³⁰

20 Insofern ist von einem „Vertrag öffentlichen Rechts“ zu sprechen, der zwischen Bedienstetem und Anstellungsbehörde geschlossen wird, vgl. *Gauer*, Die Reform des Europäischen öffentlichen Dienstrechts, 2007, S. 73.

21 Art. 8 der Beschäftigungsbedingungen eröffnet aber auch für Vertragsbedienstete die unbestimmte Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses.

22 Zur Geschichte und Entwicklung des Beamtenrechts der Europäischen Union ausführlich *Henrichs*, Grundzüge des europäischen Dienstrechts, ZBR 1989, S. 40 ff.; *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, 1999, S. 25 ff.; *Gauer*, Die Reform des Europäischen öffentlichen Dienstrechts (Fußn. 20), S. 17 ff.; *Hatje*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 283 EGV Rdnr. 1 ff.

23 Verordnung (EWG, EAG, EGKS) 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften, ABl. 1968 Nr. L 56/1; grundlegend geändert durch VO (EG, Euratom) 723/2004, ABl. 2004 Nr. L 124/1.

24 Anhang VIII zum Statut.

25 ABl. 1967 Nr. 152/1; in der Folge regelmäßig geändert.

26 Vgl. *Kallmayer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV (Fußn. 6), Art. 283 EGV Rdnr. 5 f.; ausführlich *Rogalla*, in: *Grabitz/Hilf*, EUV/EGV (Fußn. 16), Rdnr. 16, Art. 283 EGV Rdnr. 10.

27 Art. 24 Fusionsvertrag, ABl. 1967 Nr. 152/13, das Statut erfuhr allerdings in der Zwischenzeit eine Vielzahl an Änderungen, zuletzt eine grundlegende im Jahre 2004, vgl. ABl. 2004 Nr. L 124/1.

28 Näher I 3 a), II.

29 Näher *Steinle*, in: *Streinz*, EUV/EGV, 2003, Art. 283 EGV Rdnr. 2.

30 ABl. 1997 Nr. C 340/1.

wurde Art. 24 des Fusionsvertrags als Art. 283 in den EGV integriert. Im Jahre 2004 wurde ein sechs Jahre andauernder Reformprozeß zur Überarbeitung des Beamtenstatuts abgeschlossen, der Teil einer umfassenden Reform der europäischen Verwaltung war.³¹ Ausgelöst durch die absehbare Vergrößerung der Union auf zuerst 25 und dann 27 Mitgliedstaaten und die demografischen Entwicklungen wurden auch die beamtenrechtlichen Regelungen einer ausführlichen Überarbeitung unterzogen.³² Das reformierte Beamtenstatut trat am 1.5.2004 in Kraft.³³ Die umfassenden Änderungen der Reform zeigten sich jedoch in erster Linie außerhalb des Pensionsrechts. Dies wurde nur moderat geändert, u.a. durch die Heraufsetzung des Ruhestandsalters von 60 auf 63 Jahren und durch die Erhöhung des individuellen Beitragssatzes der Beamten.

Neben den bisher angeführten primär- und sekundärrechtlichen Regelungen sind aber auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze, vor allem Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und die Grundrechte als Teil des Primärrechts im Beamtenrecht der Union zu beachten.³⁴

Für Rechtsstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis zwischen EU-Organen und den Beamten ist das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union zuständig.³⁵

3. Die rechtliche Stellung der Beamten der Europäischen Union

a) Beamtenbegriff

Beamter im Sinne des Statuts ist, wer bei einem Organ der Gemeinschaften durch eine Urkunde der Anstellungsbehörde dieses Organs nach den Vorschriften des Statuts unter Einweisung in eine Dauerplanstelle zum Beamten ernannt worden ist.³⁶ Die Ernennung selbst ist einseitiger Hoheitsakt der Anstellungsbehörde.³⁷ Diese Grundsätze gelten auch für Personen, die von Gemeinschaftseinrichtungen ernannt worden sind, auf die das Statut aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte anzuwenden ist.³⁸ Zudem

31 Ausführlich *Gauer*, Die Reform des Europäischen öffentlichen Dienstrechts (Fußn. 20), S. 56 ff.

32 Zu den Reform-Entwicklungen näher *Rogalla*, in: *Grabitz/Hilf*, EUV/EGV (Fußn. 16), Art. 283 EGV Rdnr. 6.

33 ABl. 2004 Nr. L 124/1.

34 Ausführlich *Lindemann*, Allgemeine Rechtsgrundsätze und europäischer öffentlicher Dienst, 1986, S. 81 ff.; auch *Steinle*, in: *Streinz*, EUV/EGV (Fußn. 29), Art. 283 EGV Rdnr. 4 m.w.N.

35 ABl. 2004 Nr. L 333/7; dazu näher *Hakenberg*, Das Gericht für den öffentlichen Dienst der EU, EuZW 2006, S. 391; zum ursprünglichen Rechtsschutzsystem grundlegend *Hatje*, Der Rechtsschutz der Stellenbewerber im europäischen Beamtenrecht, 1988.

36 Art. 1a Nr. 1 Statut.

37 *Rogalla*, in: *Grabitz/Hilf*, EUV/EGV (Fußn. 16), Art. 283 EGV Rdnr. 26.

38 Art. 1a Nr. 2 Statut.

findet das Statut Anwendung auf andere Institutionen der Europäischen Union wie den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen.³⁹

b) Voraussetzungen für die Ernennung

Formelle Voraussetzungen für die Eigenschaft als Beamter nach dem öffentlichen Dienstrecht der EU sind das Vorhandensein einer Anstellungsbehörde⁴⁰, eine offene Dauerplanstelle⁴¹ und eine Einweisungsverfügung, die zugleich Ernennungsurkunde ist.⁴² Persönliche Voraussetzungen gemäß Art. 28 des Statuts sind die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates⁴³, der Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, die Erfüllung der Verpflichtungen nach den Wehrgesetzen, die Erfüllung der für das Amt nötigen sittlichen Voraussetzungen, das erfolgreiche Absolvieren des Auswahlverfahrens als Ausdruck des das Beamtenrecht der EU prägenden Leistungsprinzips, die bestehende körperliche Eignung und der Nachweis der erforderlichen Sprachqualifikationen. Jeder Beamter muß vor der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit eine Probezeit von neun Monaten ableisten.⁴⁴ Bei der Besetzung der Beamtenstellen ist gemäß Art. 27 des Statuts auf eine möglichst breite Auswahl auf geographischer Grundlage, d.h. auf eine angemessene Verteilung auf die Mitgliedstaaten zu achten.

c) Rechte und Pflichten

Die europäischen Beamten sind zur Loyalität verpflichtet.⁴⁵ Sie dürfen aber Vereinigungen zur Vertretung ihrer Interessen gründen⁴⁶ und verfügen über ein faktisch anerkanntes Streikrecht.⁴⁷ Sie dürfen sich bei ihrem Handeln nur von den Interessen der Gemeinschaft leiten lassen⁴⁸ und sind gemäß Art. 21 und 23 des Statuts weisungsgebunden. Sie sind Dritten gegenüber zur Unabhängigkeit verpflichtet⁴⁹, müssen objektiv und unparteiisch⁵⁰ sein sowie die Verschwiegenheit⁵¹ wahren. Zudem haben die Beamten gemäß Art. 20 des Statuts Residenzpflicht. Im Gegenzug wird eine besondere Bei-

39 Art. 1b Statut.

40 Art. 2 Statut.

41 Art. 4 in Verbindung mit Art. 1a Nr. 1 Statut.

42 Art. 1a Nr. 1 in Verbindung mit Art. 7 und 25 Statut.

43 Wobei hiervon abgesehen werden kann, Art. 28 lit a) Statut.

44 Art. 34 Statut.

45 Art. 11, 17a Statut.

46 Art. 24b Statut.

47 Boöß, in: *Lenz/Borchardt*, EUV/EGV, 4. Aufl. 2006, Art. 283 EGV Rdnr. 4.

48 Art. 11 Statut.

49 Art. 11 und 11a Statut.

50 Art. 11 Statut.

51 Art. 287 EGV, Art. 17, 19 Statut.

stands- und Fürsorgepflicht zugunsten der Beamten begründet.⁵² Zudem besteht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eine allgemeine Fürsorgepflicht zugunsten der Beamten, die im Rahmen eines Gleichgewichts der Rechte und Pflichten ausgestaltet sein muß.⁵³

d) Beamtenbesoldung

Weitere Rechte des Beamten sind die Rechte auf Besoldung, soziale Sicherheit und Versorgung. Gemäß dem Beamtenstatut in Verbindung mit den Vorschriften über Dienstbezüge und Kostenerstattung⁵⁴ hat der Beamte demnach, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, allein auf Grund seiner Ernennung einen unverzichtbaren Anspruch auf Dienstbezüge, die seiner Besoldungsgruppe und seiner Dienstaltersstufe entsprechen. Die Dienstbezüge umfassen ein Grundgehalt, Familienzulagen und andere Zulagen.⁵⁵ Der Umfang der Besoldung richtet sich nach Besoldungsgruppen und innerhalb dieser nach Dienstaltersstufen.⁵⁶ Mit der Reform des Jahres 2004⁵⁷ wurde ein dienstortsbezogener Berichtigungskoeffizient eingeführt.⁵⁸ Demnach wird auf die Dienstbezüge nach Abzug der nach dem Statut und dessen Durchführungsverordnungen einzubehaltenden Beträge ein Berichtigungskoeffizient angewandt, der je nach den Lebensbedingungen am Ort der dienstlichen Verwendung 100 % oder einen höheren oder niedrigeren Hundertsatz beträgt. Dieser kann sich auch - sogar rückwirkend - verschlechtern. Bestands- oder Vertrauensschutz besteht insofern nicht.⁵⁹ Daneben prüft gemäß Art. 65 des Statuts der Rat der Europäischen Union jährlich das Besoldungsniveau anhand eines Berichts der Kommission. Der Rat hat daraufhin zu beschließen, ob eine Angleichung des Berichtigungskoeffizienten aufgrund veränderter Lebenshaltungskosten angezeigt ist. Bei der Änderung des Koeffizienten sollen die sozial- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen in Europa, die Anhebung oder Absenkung der Bezüge für den öffentlichen Dienst in den Mitgliedstaaten und die Erfordernisse der Gewinnung von Personal für die Europäische Union im Mittelpunkt stehen.⁶⁰ Die Methode zur Berechnung ergibt sich aus Anhang XI des Statuts. Sie war in der Vergangen-

52 Art. 24 Statut.

53 EuGH, Rs. 125/80, Arning/Kommission, Slg. 1981, 2539; EuGH, Rs. 191/81, Plug/Kommission, Slg. 1982, 4229; EuGH, Rs. 417/85, Maurissen/Rechnungshof, Slg. 1987, 551; ausführlich *Kalbe*, in: *Groeben/Schwarze*, EUV/EGV, Bd. 4, 6. Aufl. 2004, Art. 283 EGV Rdnr. 78 m.w.N.

54 Art. 62 Statut i.V.m. Anhang VII des Statuts.

55 Art. 62 Statut.

56 Art. 66 Statut.

57 ABl. 2004 Nr. L 124/1.

58 Art. 64 Statut.

59 Vgl. EuG Rs. T-44/97, Ghignone/Rat, Slg. ÖD 2000, II-1023.

60 Art. 65 Abs. 1 Statut.

heit sehr umstritten, hat aber aller Kritik zum Trotz vor dem Gerichtshof bestanden.⁶¹ Dem Rat wurde von der Rechtsprechung ein Ermessensspielraum bei der Anpassung zugestanden, der allerdings seine Grenzen bei der notwendigen Änderung aufgrund wesentlich veränderter Lebensverhältnisse findet.⁶²

II. Ausgestaltung der Altersabsicherung von Beamten

Gemäß Art. 52 und 53 des Statuts wird der Beamte bei Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand versetzt. Statt des Anspruchs auf Dienstbezüge steht ihm dann ein Anspruch auf Versorgung zu. Die Beamtenversorgung beruht insbesondere auf dem Beamtenstatut⁶³ und der in Anhang VIII zu diesem Statut dargelegten Versorgungsordnung. Daneben sind die Durchführungsverordnung⁶⁴ und die Regelungen zum steuerrechtlichen Umgang mit der Beamtenversorgung⁶⁵ zu beachten. Die Regelungen zur Beamtenversorgung sind im Zuge der Reform des Jahres 2004 umfassend überarbeitet worden.⁶⁶

1. Ruhestandsalter und Ruhegehalt

Nach der Dienstrechtsreform des Jahres 2004 liegt das Ruhestandsalter für Beamten der Europäischen Union nunmehr bei 63 Jahren.⁶⁷ Vorher lag es noch bei 60 Jahren.⁶⁸ Allerdings können die Beamten – mit entsprechend gekürztem Ruhegehalt – schon ab 55 Jahre in den Ruhestand treten oder aber bis 67 Jahre arbeiten.⁶⁹ Der Beamte hat gemäß Art. 77 des Statuts nach einem Dienst von mindestens zehn Dienstjahren Anspruch

61 Vgl. EuGH, Rs. 211/80, *Advernier/Kommission*, Slg. 1982, 131; EuGH, Rs. 59/81, *Kommission/Rat*, Slg. 1982, 3329; EuG, Rs. T-97/92 und 111/92, *Rijnoudt und Hocken/Kommission*, Slg. 1994, II-511; EuG, Rs. T-98/92 und T-99/92, *Di Marzio und Lebedef/Kommission*, Slg. 1994, II-541.

62 EuGH, Rs. 158/79, *Roumengous Carpentier/Kommission*, Slg. 1982, 4379; EuGH, Rs. 532, 534, 567, 600, 618, 660/79, *Amesz u.a./Kommission*, Slg. 1982, 4465; EuGH, Rs. 737/79, *Battaglia/Kommission*, Slg. 1982, 4497; EuGH, Rs. 543/79, EuG, Rs. T-544/93 und T-566/93, *Abello u.a./Kommission*, Slg. ÖD 1995, II-815.

63 Vgl. Fußn. 23.

64 VO (EWG, Euratom, EGKS) 260/68, ABl. 1968 Nr. L 56/8.

65 Protokoll über Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1967, Nr. L 152/13; geänderte Version.

66 Näher *Rogalla*, Europas Diener sollen besser werden, EuR 2003, S. 670, 676; *Gauer*, Die Reform des Europäischen öffentlichen Dienstrechts (Fußn. 20), S. 187; *Europäische Kommission*, Eine Verwaltung im Dienst einer halben Milliarde europäischer Bürger, 2002, S. 39.

67 Art. 77 Statut a. E.

68 Vgl. *Euler*, Europäisches Beamtenstatut, zweiter Teilband, 1966, Art. 77, S. 557.

69 Vgl. Art 52, 77 Beamtenstatut und Art. 5, 9 Anhang VIII.

auf ein Ruhegehalt. Den Widerspruch zwischen diesen beiden Regelungen löst Art. 9 Anhang VIII, der auch eine Ruhegehaltszahlung vor dem Erreichen der Altersgrenze ermöglicht, aber gekürzt um 3,5 % für jedes Jahr vor Erreichen der Altersgrenze. Ohne Rücksicht auf die Dauer der Dienstzeit hat er Anspruch auf dieses Ruhegehalt, wenn er entweder älter als 63 Jahre ist oder während eines einstweiligen Ruhestands nicht wieder in den Dienst berufen werden konnte oder aus dienstlichen Gründen seiner Stelle enthoben worden ist. Über eine mögliche Änderung des Eintrittsalters in den Ruhestand beschließt der Rat im Rahmen einer fünfjährigen versicherungsmathematischen Bewertung.⁷⁰ Im Falle eines Ausscheidens vor dem 63. Lebensjahr ohne Erfüllung der Ruhegehaltsansprüche hat der Beamte einen Anspruch auf ein Abgangsgeld. Das nähere regelt Art. 12 Anhang VIII des Statuts. Danach hat der Beamte ein Wahlrecht zwischen folgenden Optionen: (1) einem als Pauschalzahlung ausgestaltetem Abgangsgeld in dreifacher Höhe der als Ruhegehaltsbeiträge von seinem Grundgehalt einbehaltenen Beträge, (2) der Anwendung des Art. 11 Anhang VIII, (3) der Übertragung des versicherungsmathematischen Gegenwerts auf eine Privatversicherung, (4) der Übertragung in einen privaten Pensionsfonds seiner Wahl, sofern dieser gewährleistet, daß kein Kapitalbetrag ausbezahlt wird, daß frühestens ab dem 60. und spätestens ab dem 65. Lebensjahr eine monatliche Rente bezahlt wird, sie Leistungen für Hinterbliebene vorsieht und eine Übertragung auf eine andere Versicherung oder einen anderen Fonds nur vornimmt, wenn die vorgenannten drei Bedingungen auch bei dieser erfüllt sind.⁷¹

2. Die Höhe des Ruhegehalts

Das Ruhegehalt beträgt höchstens 70 % des letzten Grundgehalts in der letzten Besoldungsgruppe, in die der Beamte mindestens ein Jahr lang eingruppiert gewesen sein muß. Für jedes Dienstjahr stehen dem Beamten 1,9 % dieses letzten Grundgehalts zu.⁷² Vor der Reform waren es 2 %. Das Ruhegehalt wird nach der Gesamtzahl der ruhegehaltstfähigen Dienstjahre des Beamten errechnet. Jedes berücksichtigte Dienstjahr ist als ruhestandsfähiges Dienstjahr anzurechnen, jeder volle Monat als ein Zwölftel eines solchen Dienstjahres.⁷³ Grenze bleibt aber nach Art. 77 Abs. 2 des Statuts immer der Höchstsatz von 70 % des letzten Grundgehalts. Das Ruhegehalt wird nach der Versorgungsordnung als Rentenleistung monatlich nachträglich bezahlt.⁷⁴ Eine Umwandlung in eine Pauschalzahlung (*lump sum*) ist nicht vorgesehen.

70 Art. 83a Abs. 3 Statut.

71 Art. 12 lit. b) Unterabsätze i) bis iv).

72 Art. 77 Abs. 2 Statut.

73 Art. 2 Anhang VIII.

74 Art. 45 Anhang VIII.

Das Beamtenstatut legt einen Mindestumfang für das Ruhegehalt fest.⁷⁵ Das Ruhegehalt darf 4 % des Existenzminimums je Dienstjahr nicht unterschreiten. Das Existenzminimum orientiert sich am Grundgehalt eines Beamten in der ersten Dienstaltersstufe der Besoldungsgruppe 1.

Die Versorgungsbezüge werden nach der Grundgehaltstabelle festgesetzt, die am ersten Tag des Monats gilt, für den die Versorgungsbezüge erstmalig zu zahlen sind.⁷⁶ Die Feststellung obliegt dem Organ oder der Institution, der der Beamte bei seinem Eintritt in den Ruhestand angehörte.⁷⁷ Auf die Versorgungsbezüge wird kein am Verwendungsland bzw. -ort orientierter Berichtigungskoeffizient angewandt.⁷⁸ Diese Regelung unterscheidet sich von der Regelung des alten Statuts. Hier wurde noch ein Berichtigungskoeffizient, orientiert am Wohnsitzland des Beamten, angewendet.⁷⁹ Allerdings wurde eine Übergangsregelung geschaffen. Der Gesetzgeber hat für alle vor dem 1.5.2004 erworbenen Ruhegehaltsansprüche lediglich ein System des schrittweisen Übergangs von einem anhand der „Hauptstadtmethode“ berechneten Berichtigungskoeffizienten zu einem nach der „Landesmethode“ berechneten Berichtigungskoeffizienten vorgesehen. In anderen Worten bedeutet dies, daß bei Personen, die vor dem 1.5.2004 Ruhegehaltsansprüche erworben haben, bezüglich der als Bezugspunkt für die Berechnung des Berichtigungskoeffizienten herangezogenen Lebenshaltungskosten nicht mehr allein auf die Lebenshaltungskosten in der Hauptstadt des Wohnsitzmitgliedstaats, sondern auf die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten in dem gesamten betreffenden Staat abgestellt wird.⁸⁰ Weiterhin wird garantiert, daß bei Inkrafttreten des neuen Statuts des Jahres 2004 der Nominalbetrag der vor dem 1.5.2004 bezogenen Nettoversorgungsbezüge besteht.⁸¹ Beschließt der Rat gemäß Art. 65⁸² des Statuts eine Anpassung der Dienstbezüge, so gilt diese Änderung auch für die Versorgungsbezüge.⁸³ Das neue System ist vom Gericht des öffentlichen Dienstes bereits für rechtmäßig erachtet worden.⁸⁴

Ein Beamter, der nach Erreichen des Ruhegehaltseintrittsalters von 63 Jahren weiter seinen Dienst versieht, kann für jedes weitere Dienstjahr Anspruch auf Erhöhung seines Ruhegehalts von 2 % geltend machen. Aber auch in diesem Fall bleibt als Grenze der Höchstprozentsatz des Art. 77 Abs. 2 des Statuts von 70 % bestehen.

75 Art. 77 Abs. 4 Statut.

76 Art. 82 Abs. 1 Statut.

77 Art. 40 Anhang VIII.

78 Art. 82 Abs. 1 des Statuts.

79 Schlußantrag GA Mengozzi, EuGH, Rs. C-71/07 P, Campoli/Kommission, Slg 2008, I-5887, Rdnr. 2 f.

80 Vgl. Art. 20 des Anhangs XIII des Statuts in Verbindung mit den Art. 1 Abs. 3 und 3 Abs. 5 des Anhangs XI des Statuts.

81 Art. 24 Abs. 2 Unterabsatz 1 des Anhangs XIII des Statuts.

82 Dazu vgl. I 3 d).

83 Art. 82 Abs. 2 des Statuts.

84 EuG, Rs. T-135/05, Campoli/Kommission, Slg. ÖD 2006, I-A-2-0000 und II-A-2-0000; bestätigt durch EuGH, Rs. C-71/07 P, Campoli/Kommission, Slg. 2008, I-5887, Rdnr. 68, 74.

Bei Ausscheiden vor dem Erreichen der Ruhehaltsgrenze kann der Beamte verlangen, daß die Ruhehaltszahlung entweder bis zum ersten des Kalendermonats ausgesetzt wird, der auf den Monat folgt, in dem er das 63. Lebensjahr vollendet hat oder, wenn er das 55. Lebensjahr vollendet hat, sofort einsetzt. Für diesen Fall wird für jedes Jahr eine Kürzung des Ruhehalts um 3,5 % vorgenommen.⁸⁵

3. Ruhehalt bei Weiter- oder Wiedereintritt in den Dienst

Beamte, die in der Vergangenheit bereits als Beamte, als Bedienstete auf Zeit oder als Vertragsbedienstete bei einer vom Beamtenstatut erfaßten Institutionen tätig waren, erwerben bei Neueinstellung neue Ruhehaltsansprüche.⁸⁶ Unter den Voraussetzungen des Art. 4 lit. a) und b) kann die Anrechnung der Dienstzeiten aus der Vergangenheit verlangt werden.

4. Weitere Reformpläne in der Beamtenversorgung

Schon bei der Planung und Ausgestaltung der Reform des Jahres 2004 wurde deutlich, daß der Reformbedarf bei der Beamtenversorgung der Europäischen Union über die bisher getroffenen Maßnahmen hinausreichen würde.⁸⁷

In der Diskussion ist eine weitere Umgestaltung der Regelungen zum Ruhestandsalter und den Versorgungsbezügen. Auch die Versetzung von Spitzenbeamten in den Vorruhestand soll weiter erleichtert werden. Zudem soll mittelfristig durch eine Machbarkeitsstudie untersucht werden, inwiefern die Renten über einen kapitalgedeckten Pensionsfonds gezahlt werden können.⁸⁸

Der weiter steigende Kostendruck durch steigende Pensionszahlungen läßt vermuten, daß in absehbarer Zeit weitere Reformen durchgeführt werden, da die Balance zwischen Einnahmen und Pensionsausgaben trotz der Reformen des Jahres 2004 nicht gewährleistet ist.⁸⁹

85 Art. 9 lit. a) und b) Anhang VIII. Nach Art. 9 Abs. 2 sind aber Einzelfallausnahmen zugunsten des Beamten möglich.

86 Art. 4 Anhang VIII.

87 Vgl. *Kilb*, Die Reform des EU-Beamtenstatuts, NVwZ 2003, S. 682, 684; *Rogalla* (Fußn. 66), EuR 2003, S. 670, 677.

88 Europäische Kommission, Eine Verwaltung im Dienst einer halben Milliarde europäischer Bürger, 2002, S. 39; *Kilb* (Fußn. 87), NVwZ 2003, S. 682, 684.

89 *Kilb* (Fußn. 87), NVwZ 2003, S. 682, 684.

5. Die Finanzierung der Beamtenversorgung

Das Versorgungssystem wird aus dem Haushalt der Gemeinschaften getragen. Ein Teil der Ausgaben wird durch die Beiträge der Berechtigten finanziert.⁹⁰ Die Mitgliedstaaten übernehmen für die Beibringung der notwendigen Beträge die Garantie. Der Anteil der einzelnen Staaten richtet sich nach einem Aufbringungsschlüssel.

Die Beamten selbst tragen zu einem Drittel zur Finanzierung dieser Versorgung bei. Ihr Beitrag wurde eingangs auf 9,25 %⁹¹ des Grundgehalts gemäß Besoldungsgruppe und Dienstaltersgruppe festgesetzt⁹², wobei die Berichtigungskoeffizienten außer Betracht bleiben. Dieser Betrag wird monatlich von den Dienstbezügen der Beamten einbehalten.⁹³ Die Anpassung des Betrags an die Geldwertentwicklung erfolgt gemäß der Vorschriften des Anhangs XII zum Statut. Hierbei ist nach Anhang XII Art. 1 zu beachten, daß vor allem überprüft werden soll, ob die Beitragshöhe der Beamten ausreicht, um ein Drittel der Kosten des Versorgungssystems abzudecken. Bei einer Anpassung wird der Beitragssatz um höchstens einen Prozentpunkt gegenüber dem Beitragssatz des Vorjahres herauf- oder herabgesetzt. Nach Anhang XII wurde festgelegt, daß der zum 1.7.2004 wirksam werdende Beitragssatz 9,75 % und der zum 1.7.2005 geltende Beitragssatz 10,25 % nicht übersteigen darf. Dies ist auch der aktuelle Beitragssatz.

Das Gleichgewicht des Versorgungssystems wird nach den Modalitäten des Anhangs XII gesichert.⁹⁴ Demnach werden im Abstand von fünf Jahren versicherungsmathematische Bewertungen durch den Rat durchgeführt. Dieser setzt daraufhin, nach Anhörung der Kommission und deren Vorlage an den Statutsbeirat, zur Gewährleistung des Gleichgewichts des Systems der Beamtenversorgung den Beitragssatz fest und beschließt über eine Änderung des Alters für den Eintritt in den Ruhestand.⁹⁵ Dabei kommt dem europäischen Gesetzgeber ein sehr weites Ermessen zu, Entscheidungen zu treffen, welche die Haushaltsstabilität gewährleisten.⁹⁶ Die Berücksichtigung von Erwägungen zur Sicherung der Stabilität des Haushalts bei der Ausgestaltung der Beamtenversorgung sei nicht unzulässig, sondern ganz im Gegenteil sogar geboten.⁹⁷ Diese Feststellung zeigt sich auch in den Aussagen des Gerichts zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Sorge um den Erhalt eines ausgeglichenen Versorgungssystems erlaubt es den Organen, im Rahmen ihres politischen Auftrags Entscheidungen zu treffen,

⁹⁰ Art. 83 Abs. 1 des Statuts.

⁹¹ Ursprünglich lag er bei 6,75 % und später bei 8,25 %.

⁹² Art. 37 Anhang VIII.

⁹³ Art. 83 Abs. 2 des Statuts.

⁹⁴ Art. 83a Abs. 1 des Statuts.

⁹⁵ Art. 83a Abs. 3 des Statuts.

⁹⁶ Gericht für den öffentlichen Dienst, Rs. F-105/05, Wils/Europäisches Parlament, Rdnr. 68, 70; Leitsatz veröffentlicht in ABl. 2007 Nr. C 199/46.

⁹⁷ Gericht für den öffentlichen Dienst (Fußn. 96), Rdnr. 126.

deren gerichtliche Kontrolle auf die Überprüfung der Frage beschränkt ist, ob die getroffene Entscheidung nicht offensichtlich ungeeignet ist.⁹⁸

Die Regelungen zum Erhalt des finanziellen Gleichgewichts verstoßen auch nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Dem europäischen Gesetzgeber steht es frei, an den Bestimmungen des Statuts jederzeit die Änderungen vorzunehmen, die er mit dem Allgemeininteresse für vereinbar hält, und Statutsbestimmungen zu erlassen, die für die betroffenen Beamten weniger vorteilhaft sind, soweit er gegebenenfalls eine Übergangsfrist von hinreichender Dauer festsetzt.⁹⁹ Der Gesetzgeber hat aber den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu wahren. Er darf deshalb nur Entscheidungen für die Zukunft treffen, d.h. die neue Regelung nur auf neue Sachverhalte und auf die künftigen Folgen von Sachverhalten, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind, anwenden.¹⁰⁰ In jedem Jahr legt die Kommission zudem dem Rat der Europäischen Union eine erneuerte Fassung der versicherungsmathematischen Bewertung vor, wie es Anhang XII Art. 1 Abs. 2 vorsieht. Wenn danach zu folgern ist, daß der geltende Beitragssatz um wenigstens 0,25 Punkte von dem für die Sicherstellung des versicherungsmathematischen Gleichgewichts erforderlichen Beitragssatz abweicht, so hat der Rat zu prüfen, ob der Beitragssatz gemäß den im Anhang XII vorgesehenen Mechanismen zu ändern ist.¹⁰¹ Die jährlichen oder fünfjährlichen Änderungen hat der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 205 Abs. 2 erster Gedankenstrich EGV zu beschließen.

6. Besteuerung der Dienstbezüge und der Beamtenversorgung

Gemäß Art. 13 Abs. 2 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften sind die Beamten von der innerstaatlichen Besteuerung befreit. Allerdings müssen sie ihre Bezüge auf europäischer Ebene zugunsten der Gemeinschaften nach Art. 13 Abs. 1 des Protokolls versteuern. Der Steuersatz ist progressiv und bewegt sich zwischen 8 und 45 %. Die Durchführung der Besteuerung richtet sich nach der VO (EWG, Euratom, EGKS) 260/68 des Rates vom 29.2.1968 zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften.¹⁰² Die Steuer wird demnach monatlich fällig und betrifft alle Gehälter, Löhne, Bezüge und Ruhegehälter (Leistungen der Beamtenversorgung), die aufgrund des Beamtenstatuts oder der Beschäftigungsbedingungen ausbezahlt wer-

98 Gericht für den öffentlichen Dienst (Fußn. 96), Rdnr. 73; EuG, Rs. T-135/05, Campoli/Kommission, Slg. ÖD 2006, I-A-2-0000 und II-A-2-0000, Rdnr. 143; bestätigt durch EuGH, Rs. C-71/07 P, Campoli/Kommission, Slg. 2008, I-5887, Rdnr. 61 ff.

99 Gericht für den öffentlichen Dienst, Urteil (Fußn. 96), Rdnr. 150.

100 Vgl. EuGH, Rs. 84/78, Tomadini, Slg. 1979, 1801, Rdnr. 21; EuG, Rs. T-6/92 und T-52/92, Reinartz/Kommission, Slg. 1993, II-1047, Rdnr. 85.

101 Art. 83a Abs. 4 Statut.

102 ABl. 1968 Nr. L 56/8.

den.¹⁰³ Ausgenommen sind Zahlungen als Ausgleich für Lasten, ebenso Leistungen, die aufgrund von Familienlasten ausgezahlt werden. Abgezogen werden die von den Bezügen der Beamten oder Bediensteten für die Finanzierung der Beamtenversorgung (Ruhegehälter) oder soziale Vorsorge einbehaltenen Beträge. Es kann eine Pauschale für Werbungskosten und persönliche Aufwendungen abgesetzt werden. Der für die Bezüge geltende Berichtigungskoeffizient findet auch bei der Steuer Anwendung. Die Besteuerung darf nicht zur Folge haben, daß die Bezüge oder Gehälter unter das Existenzminimum sinken. Die Steuer wird im Wege des Steuerabzugs erhoben. Die für die Dienstbezüge des aktiven Personals von 1.5. 2004 bis 31.12.2012 zu erhebende Sonderabgabe gemäß Art. 66a des Statuts wird nicht für die Beamtenversorgung erhoben.

III. Auswertung

Im Bereich des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union bestehen besondere öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse in Form von Beamtenverhältnissen. Diese ergänzen die sonstigen öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisse für die meist auf Zeit beschäftigten öffentlichen Bediensteten der Europäischen Union. Für die Beamten gilt das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften. Das für die sonstigen Bediensteten relevante Recht ergibt sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften. Für die europäischen Beamten besteht ein ausdifferenziertes, eigenes Dienstrecht mit Rechtsquellen im Primär- und Sekundärrecht sowie durch interne Verwaltungsvorschriften. Die Beamten sind in erster Linie durch das Merkmal der förmlichen Ernennung und Einführung in Dauerplanstellen von den sonstigen Bediensteten abzugrenzen. Beamter kann nur werden, wer auf eine Dauerplanstelle als Beamter berufen wird.

Die hervorgehobene dienstliche Stellung der Beamten der Europäischen Union und ihre Pflicht zu Loyalität, Geheimhaltung und Gehorsam führen zu einer Fürsorgepflicht der Europäischen Union gegenüber ihren Beamten.¹⁰⁴ Die Union ist ihren Beamten demnach zu Beistand, Anhörung, Beratung, Förderung und Schadensabwendung verpflichtet. Zieht man in Erwägung, daß für die Beamten neben ihrer Besoldung nach den Art. 72 ff. des Statuts eine soziale Sicherung inklusive Gesundheitsfürsorge und Ruhestandsversorgung garantiert wird, so ist davon auszugehen, daß die umfassende Absicherung der europäischen Beamten dem Alimentationsprinzip entspricht.¹⁰⁵ Dabei wird ein bestimmtes Sicherungsniveau garantiert. Das Ruhegehalt darf 4 % des Existenzminimums je Dienstjahr nicht unterschreiten. Das Existenzminimum wird dabei nach dem

103 Art. 1 und 2 der Verordnung.

104 *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1999, S. 172 ff.

105 *Doleschal*, a.a.O., S. 278 ff.

Grundgehalt eines Beamten in der ersten Dienstaltersstufe der Besoldungsgruppe 1 bemessen. Eine Pauschalabgeltung ist bei der Auszahlung des Ruhegehaltes nicht vorgesehen. Das Ruhegehalt wird als monatliche Pension gewährt. Die Leistungen werden aus dem Haushalt der Gemeinschaft getragen. Das Pensionssystem der Europäischen Union ist auch nach den Reformen des Jahres 2004 und trotz des zunehmenden finanziellen Drucks ein *Defined Benefit*-System geblieben. Die Versorgungsbezüge werden durch das für den Beamten zuständige Organ im Namen der Gemeinschaft gewährt. Die Beamten tragen ein Drittel der Kosten des Versorgungssystems selbst. Die Mitgliedstaaten übernehmen die Garantie für die Auszahlung der Leistungen der Beamtenversorgung. Die Versorgung ist in der bestehenden Fassung nicht den Entwicklungen und Risiken des Kapitalmarkts ausgesetzt. Wie die aktuellen Urteile der europäischen Gerichte zeigen, kommt dem europäischen Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Beamtenversorgung zu, um das Gleichgewicht des Haushalts zu wahren. Dies zeigt sich auch daran, daß die Gerichte die Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen nur daraufhin kontrollieren können, ob die Maßnahme nicht völlig ungeeignet ist.

Die umfassende Reform des Beamtenstatuts im Jahre 2004 macht deutlich, daß eine Veränderung der bestehenden Regelungen über Beamtenrecht und Beamtenversorgung durchaus möglich ist, daß sie sich aber im Rahmen der bestehenden Grundsätze halten, maßvoll und praktisch durchführbar sein muß. Die Auswirkungen der Reformen allgemeiner Alterssicherungssysteme auf die Beamtenversorgung der Beamten der Europäischen Union sind noch gering. Die Reform des Jahres 2004 zeigt aber auch auf Ebene der Europäischen Union einen Einfluß des demographischen Wandels und der knapper werdenden öffentlichen Kassen.¹⁰⁶ Eine Aufgabe des bestehenden Beamtensystems oder eine Einschränkung der Altersversorgung der Beamten der Europäischen Union ist aber gegenwärtig nicht absehbar. Damit bestehen gegenwärtig auch noch keine Konflikte zwischen Reformen und besonderen Regelungsprinzipien der Alterssicherung von Beamten.

106 Zu den einzelnen Herausforderungen näher *Demmke*, Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform, 2005, S. 31 ff.

