VGH München, Urteil v. 23.10.2025 – 3 B 24.321

Titel:

Ruhegehaltsfähige Dienstzeit bei Einsatz deutscher Beamter bei supranationalen und internationalen Einrichtungen, hier: Tätigkeit als Lehrer an einer E1 Schule

Normenketten:

BayBeamtVG Art. 11 Abs. 2, Abs. 3, Art. 14, Art. 116
BayBG Art. 62
BeamtStG § 20
BeamtVG § 6
GG Art. 3 Abs. 1
VwGO § 113 Abs. 5

Leitsätze:

1. Für die Ermittlung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit gilt – wie für die anderen Vorschriften zur Ermittlung des Ruhegehalts – das Versorgungsfallprinzip, dh im Versorgungsrecht ist die Rechtslage maßgeblich, die bei Eintritt des Versorgungsfalls gilt, soweit nicht Übergangsvorschriften etwas anderes regeln (ebenso BVerwG BeckRS 2011, 55583); maßgeblich sind damit die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen zum Zeitpunkt des Beginns des Ruhestands (ebenso BVerwG BeckRS 2010, 56155). (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Zeit im öffentichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung im Wege der Beurlaubung ohne Dienstbezüge ist zwingend als ruhegehaltfähige Dienstzeit nach Art. 14 Abs. 4 Nr. 5 BayBeamtVG anzuerkennen; die Ruhegehaltfähigkeit dieser Zeiten begründet sich aus der unionsrechtlichen Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und Unterstützung, die den Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft obliegt und die ihren Ausdruck in der Verpflichtung des Art. 10 EG findet. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Ruhegehaltfähige Dienstzeit, Beurlaubung, Lehrer an einer E1, Schule, Beamter, Bescheid, Berufung, Ermessensentscheidung, Widerspruchsbescheid, Leistungen, Revision, Lehrer, Besoldung, Ruhegehalt, Beamtenrecht, Mitgliedstaat, Lehrkraft, Bundesrepublik Deutschland, Anspruch auf Anerkennung, Kosten des Verfahrens, Versorgungsfallprinzip, Beurlaubung ohne Grundbezüge, Entsendung, Verwaltungsvorschriften, Ermessensreduktion, ruhegehaltfähige Dienstzeit, öffentlicher Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung, supranationale und internationale Einrichtungen, Beamtenversorgung

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 17.04.2023 – 2 K 22.1584

Fundstellen:

BayVBl 2026, 676
LSK 2025, 29157

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 17. April 2023 wird abgeändert.

II. Die Beklagte wird verpflichtet, das Ruhegehalt des Klägers ab dem 1. August 2022 in Höhe eines monatlichen Betrags zu bewilligen, dem die Berücksichtigung de Dienstzeit des Klägers im Zeitraum vom 1. September 2005 bis 31. August 2009 als ruhegehaltfähig zugrunde liegt. Der Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 2022 und de Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2022 werden aufgehoben, soweit sie dem entgegenstehen.

III. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen

IV. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Parteien streiten über die Frage, ob die Dienstzeit des Klägers im Zeitraum vom 1. September 2005 bis zum 31. August 2009 ruhegehaltfähig ist.

2
Der 1956 geborene Kläger stand zuletzt als Studiendirektor (BesGr A 15) im Dienst der Beklagten. Vom 1. September 2003 bis zum 31. August 2009 war er als Lehrer an der E1. Schule in M. tätig. Mit Ablauf des Juli 2022 ist der Kläger gemäß Art. 143 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 62 BayBG in den Ruhestand getreten.

3
Darauf hatte die Beklagte den Kläger mit einem mit Rechtsbehelfsbelehrungversehenen Schreiben vom 2. Mai 2022 hingewiesen und u.a. eine Ruhegehaltsberechnung beigefügt, in der die Zeit vom 1. September 2005 bis 31. August 2009 als nicht ruhegehaltfähig ausgewiesen war. Den dagegen erhobenen Widerspruch hat die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2022 zurückgewiesen.

4
Das Verwaltungsgericht hat die Versagungsgegenklage des Klägers mit Urteil vom 17. April 2023 abgewiesen. Zwar sei nach Art. 14 Abs. 1 BayBeamtVG diejenige Dienstzeit ruhegehaltfähig, die der Beamte ab der ersten Berufung in ein Beamtenverhältnis zurückgelegt habe. Dies gelte aber nach Satz 2 Nr. 4 nicht für die Zeit einer Beurlaubung ohne Grundbezüge. Eine solche Zeit könne jedoch berücksichtigt werden, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs schriftlich zugestanden worden sei, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen diene. Absatz 2 Satz 1 der Vorschrift bestimme überdies, dass die Berücksichtigung der Zeit einer Beurlaubung als ruhegehaltfähige Dienstzeit die Zahlung eines Versorgungszuschlags für die Dauer der Beurlaubung voraussetze. Dass der Kläger unter Fortfall der Dienstbezüge beurlaubt gewesen sei, ergebe sich aus dem Wortlaut der Beurlaubungen, die die Beklagte mit Bescheiden vom 27. Mai 2003, 5. April 2005 und 19. Mai 2008 verfügt habe. Im Bescheid vom 27. Mai 2003 werde ausdrücklich erklärt, dass die Beurlaubung „unter Fortfall der Dienstbezüge“ erfolgen solle, in den folgenden Beurlaubungen werde darauf Bezug genommen. Eine Feststellung, dass der Urlaub öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dienen solle, sei in den weiteren Bescheiden jeweils nicht enthalten gewesen. Jedenfalls fehle es an den übrigen Voraussetzungen des Art. 14 BayBeamtVG. Eine Weitergewährung der Dienstbezüge durch die Beklagte sei nicht erfolgt. Bereits im ersten Beurlaubungsbescheid sei explizit darauf hingewiesen worden, dass die Bezüge unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung „auf Bitten der E1. Schule … in deren Auftrag“ ausbezahlt würden. Diese würden der Beklagten dann von dort wieder erstattet. Daraus werde deutlich, dass die Beklagte dem Kläger zwar Bezügemitteilungen übersandt habe, er jedoch nicht aus den städtischen Haushaltsmitteln bezahlt worden sei. Vielmehr habe die Beklagte die Bezüge für die E2. Schule lediglich vorgeschossen. In Ziffer 4 der den Bescheiden angehängten Verfügung werde ferner klargestellt, dass die Beklagte die Bezüge vierteljährlich zurückfordere. Die Zahlung von Versorgungszuschlägen sei weitere Voraussetzung für die Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit von Zeiten einer Beurlaubung ohne Grundbezüge. Grundsätzlich müsse die Voraussetzung der zugestandenen öffentlichen Belange oder des dienstlichen Interesses kumulativ vorliegen. Sinn und Zweck dieser Regelung sei der Gedanke, dass der Nutznießer der Dienstleistung des Beamten auch für die während dieser Zeit erworbenen Versorgungsanwartschaften aufkommen solle. Auch wenn der Dienstherr öffentliche Belange oder ein dienstliches Interesse an der Beurlaubung des Beamten anerkenne, so müsse er doch ein wirtschaftliches Interesse an einem Ausgleich des Versorgungsrisikos haben, das er während der Beurlaubungszeit und durch den Erwerb von Versorgungsanwartschaften trage. Die Berücksichtigung der Beurlaubungszeit als ruhegehaltfähige Dienstzeit betreffe das Innenverhältnis zwischen Beamten und Versorgungsdienstherrn und liege im überwiegenden Interesse des Beamten, der dadurch in den Genuss einer höheren Versorgung komme. Das Außenverhältnis zwischen dem Dienstherrn und dem anderen Dienstherrn oder Arbeitgeber sei dadurch nicht betroffen. Daraus folge, dass der Beamte den Versorgungszuschlag selbst zu tragen habe, wenn der neue Dienstherr diesen nicht zahle. Hier sei der Versorgungszuschlag weder von der E1. Schule noch vom Kläger, dem dies aufgrund der Aufzahlung zu

den europäischen Sätzen möglich gewesen sei, bezahlt worden. Aus der Regelung der Ziff. 14.1.3.2 Satz 4 e) Satz 2 und 3 BayVV-Versorgung ergebe sich nichts anderes, weil der Kläger nicht unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubt gewesen sei. Ein Anspruch des Klägers auf Berücksichtigung der streitgegenständlichen Zeiten als ruhegehaltfähig ergebe sich auch nicht aus Art. 3 Abs. 1 GG. Der Kläger habe sich nicht im Auslandsschuldienst befunden und nicht dem Anwendungsbereich des ASchulG unterlegen. Vorliegend handele es sich um eine Schule, die in Deutschland liege und deren Trägerin die Europäische Union sei. Somit lägen keine geeigneten Vergleichsgruppen vor. Ebenso wenig könnten die von der Klagepartei ins Feld geführten praktischen Handhabungen in Baden-Württemberg oder Hessen eine Verletzung des Gleichheitssatzes begründen.

5
Mit der vom Senat zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Rechtsschutzbegehren weiter. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei der Kläger nicht unter Fortfall der Dienstbezüge beurlaubt worden, so dass Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, Abs. 2 Sätze 1 und 2 BayBeamtVG nicht zur Anwendung komme. Der Kläger sei mit Grundbezügen beurlaubt worden und die streitgegenständliche Dienstzeit bereits nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayBeamtVG ruhegehaltfähig. Denn insoweit sei der Blick auf die tatsächlichen Gegebenheiten und nicht lediglich auf den Wortlaut der Beurlaubungsbescheide zu richten. Die Beklagte könne sich nicht dadurch aus der Pflicht nehmen, dass sie den Passus „unter Fortfall der Dienstbezüge“ in die jeweiligen Beurlaubungsbescheide mitaufnehme, diesen aber dann nicht auch vollziehe. Der Kläger habe seine Grundbezüge im streitgegenständlichen Zeitraum, wie schon zuvor, weiter von der Beklagten erhalten, was sich aus den vorgelegten Verdienstabrechnungen ergebe. Die Bezüge seien sehr wohl zunächst aus städtischen Haushaltsmitteln an den Kläger gezahlt worden; die im Nachgang erfolgte Personalkostenerstattung sei unerheblich. Sie ändere nichts daran, dass der Kläger seine Grundbezüge als nationale Bezüge und in Gestalt seines bisherigen Grundgehalts weiter von der Beklagten erhalten habe.

6
Auch die Bayerischen Verwaltungsvorschriften zum Versorgungsrecht (BayVV-Versorgung) stützten die Rechtsansicht des Klägers. Aus Ziffer 14.1.3.1 BayVV-Versorgung ergebe sich, dass Zeiten einer Beurlaubung unter Belassung der Bezüge grundsätzlich ruhegehaltfähig seien. Aus Ziffer 14.1.3.2 folge, dass die Ruhegehaltfähigkeit von einer Personalkostenerstattung unabhängig sei. Insbesondere Beurlaubungen als Lehrkraft an E1 Schulen seien explizit erwähnt. Die Auslegung der Verwaltungsvorschriften durch das Verwaltungsgericht lasse diese leerlaufen, weil es die von ihm angenommenen Unterschiede hinsichtlich der Besoldung von Lehrkräften an E1 Schulen, die für die Anwendbarkeit der Verwaltungsvorschriften ausschlaggebend sein sollen, tatsächlich nicht gebe. Die Vereinbarung vom 21. Juni 1994 über die Satzung der E1 Schulen (Gesetz vom 31. Oktober 1996) regele in Art. 2, dass der Haushalt der E1 Schulen unter anderem durch die Beiträge der Mitgliedstaaten durch Fortzahlung der Gehälter für die abgeordneten oder abgestellten Lehrer finanziert werde. Die Fortzahlung der Bezüge sähen auch die Richtlinien für die Beurlaubung, Abordnung bzw. Zuweisung von Lehrkräften für den Auslandsschuldienst und für den Dienst an E1 Schulen vor (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16. Oktober 2020). Auch im Statut des abgeordneten Personals der E1 Schulen sei die Fortzahlung der nationalen Bezüge angelegt. Auf die Stellungnahme des Deutschen Inspektors für die E1 Schulen vom 12. Dezember 2022, der ebenfalls von einer Beurlaubung unter Fortzahlung der Bezüge ausgehe, werde verwiesen. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, es handele sich hier um praktische Handhabungen in Baden-Württemberg oder Hessen, verkenne, dass der Deutsche Inspektor für die E1 Schulen immer an einer Landesschulbehörde im föderalen System der Bundesrepublik angesiedelt sei; er handele im Auftrag der Kultusministerkonferenz und der europäischen Behörde. Er sei somit für alle Lehrkräfte an E1 Schulen in ganz Deutschland zuständig. Auch das Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Auslandsschulwesen – gehe in seinem Schreiben vom 3. April 1996 an die Landeshauptstadt München davon aus, dass beamtete Lehrkräfte an den E1 Schulen unter Fortzahlung der Bezüge von ihren Dienstherrn beurlaubt würden und diese erst im Nachgang erstattet würden. Die vom Verwaltungsgericht für die Änderung der Verwaltungspraxis der Beklagten angeführten Gründe überzeugten nicht. Es sei die freie Entscheidung des Beklagten gewesen, den Kläger entsprechend zu beurlauben. Die Tätigkeit im Dienst der E1 Union sei im Interesse der Bundesrepublik und ihrer Kommunen. Dementsprechend habe die Beklagte in den Beurlaubungsbescheiden vom 30. Mai 2000 und 27. Mai 2003 selbst festgestellt, dass diese öffentlichen Belangen diene. Im Übrigen sei der behauptete Beschluss des Organisations- und Personalausschusses

der Beklagten, der der Änderung der Verwaltungspraxis zugrunde liegen solle, trotz gerichtlicher Aufforderung nicht vorgelegt worden.

7
Die streitgegenständliche Zeit sei bereits nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayBeamtVG ruhegehaltfähig, so dass es einer Ermessensentscheidung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BayBeamtVG nicht bedürfe. Dementsprechend bestehe ein Anspruch auf Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit, nicht nur ein Anspruch auf Verbescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. Hilfsweise werde zu Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, Abs. 2 Satz 1 und 2 BayBeamtVG ausgeführt, dass sich für den Kläger 2004 ein Versorgungszuschlag von 1.306,41 Euro ergeben hätte. Die Beklagte habe im Beschluss vom 15. Mai 2000 eine Beurlaubung für den Auslandsschuldienst für insgesamt sechs Jahre (drei plus evtl drei weitere Jahre Verlängerung) in Erwägung gezogen. Die damals getroffene Feststellung, dass die Beurlaubung öffentlichen Belangen diene, könne fortwirken, auch wenn sie in späteren Beurlaubungsbescheiden nicht wiederholt worden sei. Im Übrigen habe der Kläger – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts – auch unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf Anerkennung seiner geleisteten Dienstzeiten an der E1. Schule im Zeitraum vom 1. September 2005 bis 31. August 2009 als ruhegehaltfähig.

8
Der Kläger beantragt,

9
das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben, den Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 4. Juli 2022 insoweit aufzuheben, als die Dienstzeit des Klägers im Zeitraum 1. September 2005 bis 31. August 2009 als nicht ruhegehaltfähig festgesetzt wird, und die Beklagte zu verpflichten, das Ruhegehalt des Klägers ab dem 1. August 2022 in Höhe eines monatlichen Betrags zu bewilligen, dem die Berücksichtigung der Dienstzeit des Klägers im Zeitraum vom 1. September 2005 bis 31. August 2009 als ruhege-haltfähig zugrunde liegt.

10
Die Beklagte beantragt,

11
die Berufung zurückzuweisen.

12
Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Während des gesamten strittigen Zeitraums sei der Kläger unter Fortfall der Dienstbezüge beurlaubt gewesen. Lediglich auf Bitten und im Auftrag der E1. Schule seien die Überweisungen an den Kläger vorgenommen worden, ohne dass die Beklagte hierzu in irgendeiner Art verpflichtet gewesen wäre und ohne dass es sich dabei um die Zahlung der Grundbezüge aus dem Dienstverhältnis zwischen dem Kläger und der Beklagten gehandelt habe. Durch die Personalkostenerstattungen sei sichergestellt worden, dass der Haushalt der Beklagten durch die Zahlungen nicht geschmälert worden sei. Die vom Kläger zitierten Ziffern der BayVV-Versorgung seien für die vorliegende Konstellation einer Beurlaubung unter Fortfall der Bezüge nicht einschlägig. Das Gesetz vom 31. Oktober 1996 (Vereinbarung vom 21. Juni 1994 über die Satzung der E1 Schulen) verpflichte die Beklagte als Kommune nicht. Die in Bezug genommene Richtlinie beziehe sich auf das Auslandsschulwesen und erfasse ausschließlich Lehrkräfte im Schuldienst eines Landes; die Beklagte werde durch diese nicht gebunden und habe sich diese auch nie zu eigen gemacht. Für eine zwingende Beurlaubung unter Fortzahlung der Bezüge lasse sich keine gesetzliche Grundlage erkennen. Aus der Auffassung des Deutschen Inspektors für die E1 Schulen ergebe sich keine Rechtspflicht der Kommunen, sondern allenfalls eine nicht nachprüfbar belegte mögliche Orientierung anderer, für das Verfahren nicht relevanter Kommunen. Auch das vorgelegte Schreiben des Bundesverwaltungsamts, in dem von Bezügezahlungen durch Landesbesoldungsstellen, von den Ländern gewährten Beihilfen und von diesen weitergezahlten Dienstbezügen die Rede sei, beziehe sich auf Lehrkräfte im Landesschuldienst und nicht auf solche bei einer Kommune. Die vom Kläger geschilderten Beweggründe, aus denen er den Versorgungszuschlag nicht selbst geleistet habe, änderten nichts daran, dass der Versorgungszuschlag hätte geleistet werden müssen. Die Folgen einer Nicht-Leistung des Versorgungszuschlags seien zu jeder Zeit offen kommuniziert worden. Ein Anspruch des Klägers ergebe sich auch nicht aus Gründen des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes. Deutsche Lehrkräfte an einer europäischen Schule seien nicht

mit solchen an einer deutschen Auslandsschule vergleichbar. Der Beschluss des Organisations- und Personalausschusses, der im Schreiben vom 18. Januar 2005 Erwähnung findet, könne nicht vorgelegt werden; auf ihn komme es indes nicht entscheidungserheblich an. Der Beschluss beziehe sich lediglich auf Verwaltungshandeln, das nicht gremienpflichtig gewesen sei. Das übermittelte Protokoll der Referentenbesprechung vom 6. Februar 2004 enthalte die dort unter TOP 4 besprochene Thematik und die Entscheidung, keine Beurlaubungen mehr ohne Leistung eines Versorgungszuschlags vorzunehmen. In der Folgezeit sei ein entsprechender Passus jeweils direkt in den (nichtöffentlichen) Beschluss des Organisations- und Personalausschusses über die Genehmigung einer Beurlaubung aufgenommen worden. Aus den erstinstanzlich vorgelegten Unterlagen zur damaligen Rechts- und Vorschriftenlage ergebe sich, dass zum damaligen Zeitpunkt die Voraussetzung der Zahlung eines Versorgungszuschlags zwar noch nicht gesetzlich fixiert gewesen sei; sie sei aber bereits seit 1980 gängige, in den Verwaltungsvorschriften vorgesehene und empfohlene Anwendungspraxis gewesen.

13
Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich – ohne eigene Antragstellung – am Verfahren beteiligt und die aktuelle Verwaltungspraxis des Freistaats Bayern bei Beurlaubungen staatlicher Lehrkräfte an Europäische Schulen dargelegt. Das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus (StMUK) habe dazu mitgeteilt, dass die Beurlaubung an Europäische Schulen gemäß Ziffer 3.2 Nr. 2 der Richtlinien der Kultusministerkonferenz für die Beurlaubung, Abordnung bzw. Zuweisung von Lehrkräften für den Auslandsschuldienst und für den Dienst an E1 Schulen vom 14.2.1996 in der Fassung vom 27.9.2023 unter Fortzahlung der Bezüge erfolge. Die Dienstbezüge der Lehrkraft würden beim Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (Zentralstelle für das Auslandsschulwesen) durch das zuständige Landesamt für Finanzen (Bezügestelle Besoldung) vierteljährlich zur Erstattung angefordert. Die E2. Schule werde durch Vergleichsmitteilung unterrichtet. Die Zeit der Beurlaubung gelte als ruhegehaltfähig. Auf einen Versorgungszuschlag werde bei Beurlaubungen an Europäische Schulen verzichtet (Absatz 2 des FMS vom 9.6.2011). Nach Ziffer 2 der vorgenannten Richtlinien seien Lehrkräfte im Sinne dieser Richtlinien jedoch nur Lehrkräfte im Schuldienst eines Landes der Bundesrepublik Deutschland. Die Stadt Augsburg sei somit aus Sicht des StMUK nicht an die Richtlinien gebunden. Nach der Satzung der E1 Schulen bewahrten die Lehrer ihre Rechte auf Beförderungs- und Ruhegehaltsansprüche nach Maßgabe der Regelung ihres Herkunftsstaates (Art. 12 Nr. 4a Satz 4). Nach Art. 25 Nr. 1 der Satzung werde der Haushalt der E1 Schulen (unter anderem) finanziert durch die Beiträge der Mitgliedstaaten durch Fortzahlung der Gehälter für die abgeordneten oder abgestellten Lehrer und gegebenenfalls durch finanzielle Beiträge, über die der Oberste Rat einstimmig beschließe. Allerdings sei nur die Bundesrepublik Deutschland Vertragspartei der Vereinbarung vom 21.6.1994 über die Satzung der E1 Schulen, nicht aber die Länder und Kommunen. Dementsprechend gehe das FMS vom 9.6.2011 davon aus, dass die sich aus Art. 25 Nr. 1 der Satzung ergebende Verpflichtung originär auf dem Bund als Mitgliedstaat laste.

14
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Die zulässige Berufung ist begründet. Der Kläger hat Anspruch auf Berücksichtigung sämtlicher Zeiten seiner Tätigkeit im Dienst der E1. Schule als ruhegehaltfähig (§ 113 Abs. 5 VwGO).

16
1. Für die Ermittlung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit gilt – wie für die anderen Vorschriften zur Ermittlung des Ruhegehalts – das Versorgungsfallprinzip (Leihkauff in Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder, Art. 14 BayBeamtVG Rn. 18). D.h. im Versorgungsrecht ist die Rechtslage maßgeblich, die bei Eintritt des Versorgungsfalls gilt, soweit nicht Übergangsvorschriften etwas anderes regeln (BVerwG, U.v. 25.8.2011 – 2 C 22.10 – juris Rn. 8). Art. 11 Abs. 2 BayBeamtVG schreibt vor, dass der Anspruch auf Ruhegehalt mit dem Beginn des Ruhestands entsteht. Damit ist deutlich, dass sich das Ruhegehalt, das nach Art. 11 Abs. 3 BayBeamtVG auf der Grundlage der ruhegehaltfähigen Bezüge und der ruhegehaltfähigen Dienstzeit berechnet wird, nach den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen zum Zeitpunkt des Beginns des Ruhestands bemisst (vgl. BVerwG, B.v. 30.7.2013 – 2 B 23.13 – juris Rn. 9; B.v. 19.8.2010 – 2 C 34.09 – juris Rn. 60 a.E.). Demnach

ist hier das Bayerische Beamtenversorgungsgesetz mit dem Rechtsstand vom 1. August 2022 zugrunde zu legen. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beginnt der Ruhestand an dem Tag, der auf das Datum folgt, mit welchem der Beamte in den Ruhestand versetzt worden ist. Erfolgt die Versetzung mit dem Ende des Monats oder mit Ablauf des Monatsletzten, so beginnt der Ruhestand am ersten Tag des folgenden Monats (BVerwG, U.v. 1.10.2020 – 2 C 9.20 – juris Rn. 7).

17
2. Die Frage der Ruhegehaltfähigkeit der streitgegenständlichen Zeiten bemisst sich mithin nach Art. 14 BayBeamtVG in der derzeit gültigen Fassung (vom 26. März 2019, wobei die ursprüngliche Fassung des Bayerischen Beamtenversorgungsgesetzes vom 5. August 2010 der Sache nach unverändert geblieben ist und nur die jeweils korrekte Benennung des zuständigen Staatsministeriums nachgezeichnet wurde).

18
Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayBeamtVG ist die Dienstzeit ruhegehaltfähig, die der Beamte ab der ersten Berufung in ein Beamtenverhältnis im Dienst eines inländischen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn im Beamtenverhältnis zurückgelegt hat. Nach Satz 2 Nr. 4 der Vorschrift gilt dies nicht für die Zeit einer Beurlaubung ohne Grundbezüge; die Zeit einer Beurlaubung ohne Grundbezüge kann berücksichtigt werden, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs schriftlich zugestanden worden ist, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient.

19
Die von den Parteien in den Mittelpunkt gestellte Frage, ob der Kläger mit oder ohne Grundbezüge beurlaubt war, kann offenbleiben. Sie würde sich nicht nach dem Versorgungsfallprinzip, sondern nach dem zur Zeit der Beurlaubung geltenden Recht richten (Plog/Wiedow, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz mit Bundesversorgungsgesetz, § 6 BeamtVG Rn. 110a). Da § 18 UrlV in Abs. 3 eine Gewährung von Sonderurlaub unter Belassung von Leistungen ermöglichte (vgl. ebenso jetzt § 13 Abs. 3 Url-MV), lässt sich aus der faktischen Weiterzahlung der Bezüge – entgegen der Rechtsansicht des Klägers – nichts herleiten. Ob die Beurlaubungslösung, die in der Literatur für den Einsatz deutscher Beamter bei supranationalen und internationalen Einrichtungen sowohl hinsichtlich des Status wie hinsichtlich der finanziellen Folgen als unbefriedigend erkannt worden ist und als Grund für die Einführung des Rechtsinstituts der Zuweisung (§ 123a BRRG, jetzt § 20 BeamtStG) angeführt wird (Baßlsperger in Weiss/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, § 20 BeamtStG Rn. 1) entsprechend umgedeutet werden könnte, oder ob dies ausscheidet, weil neben dem Institut der Zuweisung als abordnungsähnlicher Beurlaubung die Möglichkeit der Gewährung von Sonderurlaub bestehen geblieben ist (Kathke in Schütz/Maiwald, Beamtenrecht – Kommentar, § 20 BeamtStG Rn. 11), bedarf ebenfalls keiner Klärung.

20
Denn stets ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 14 Abs. 4 Nr. 5 BayBeamtVG der im Beamtenverhältnis zurückgelegten Dienstzeit die im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung zurückgelegte Dienstzeit gleichsteht; Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 findet keine Anwendung. Diese Vorschrift kommt vorrangig zur Anwendung, auch wenn der entsandte Beamte für die Zeit im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung ohne Dienstbezüge beurlaubt worden ist (Plog/Wiedow, a.a.O., § 6 BeamtVG Rn. 172a; Nabizad in Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, a.a.O., § 6 BeamtVG Rn. 295 jeweils zum Bundesrecht vor der dortigen Rechtsänderung zum 1.7.2020). Eine Auslegung dahingehend, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BayBeamtVG insoweit gleichwohl Anwendung finden soll, weil der Wortlaut nur Nr. 6 ausdrücklich ausnimmt, kommt systematisch und teleologisch nicht in Betracht. Zum Einen entspricht die Ruhegehaltfähigkeit dieser Zeiten der unionsrechtlichen Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und Unterstützung, die den Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft obliegt und die ihren Ausdruck in der Verpflichtung des Art. 10 EG findet, ihr die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern. Denn Art. 10 EG i.V.m. dem Statut der Beamten der E1 Gemeinschaften ist so auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es nicht erlaubt, für die Begründung eines Anspruchs auf eine vorgezogene Altersrente nach dem nationalen System die Beschäftigungsjahre zu berücksichtigen, die ein Gemeinschaftsangehöriger im Dienst eines Gemeinschaftsorgans zurückgelegt hat (EuGH, U.v. 16.12.2004 – C 293/03 – DVBl. 2005, 300). Zum Anderen ist der Gegenschluss aus dem Wortlaut mit dem weiten Anwendungsbereich der Vorschrift nicht zu vereinbaren. Für die Gleichstellung kommt es nicht darauf an, ob die Entsendung zu der jeweiligen Einrichtung während des Beamtenverhältnisses erfolgt oder ob der Dienst bei der Einrichtung vor der Begründung des Beamtenverhältnisses abgeleistet wird (Leihkauff, a.a.O., Art. 14 BayBeamtVG Rn. 163; ebenso zum früheren Bundesrecht Nabizad, a.a.O., § 6 BeamtVG Rn.

294). Dementsprechend kann der Ausschluss von Zeiten eines im Wege der Beurlaubung entsandten Beamten vor dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) keinen Bestand haben. Damit ist eine solche Dienstzeit zwingend als ruhegehaltfähige Dienstzeit anzuerkennen (Schwarzfischer in GKÖD, § 6 BeamtVG Rn. 122).

21
Die E1 Schulen (auch die E2. Schule in München, bei der der Kläger tätig war) fallen unter die Norm des Art. 14 Abs. 4 Nr. 5 BayBeamtVG. Zwischen- und überstaatliche Organisationen sind solche Einrichtungen, zu denen aus deutschen öffentlichen Haushalten einmalige oder laufende Beiträge geleistet werden. Dies sind insbesondere die in den Richtlinien für die Entsendung von Bundesbediensteten in öffentlichen zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Organisationen (Entsendungsrichtlinien – EntsR) aufgeführten Einrichtungen (Leihkauff, a.a.O. Art. 14 BayBeamtVG Rn. 162). Diese Voraussetzung ist hier erfüllt:

22
Mit Gesetz vom 31. Oktober 1996 (BGBl II, S. 2558) hat die Vereinbarung über die Satzung der E1 Schulen innerstaatliche Geltung erlangt (Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 59 Rn. 17). Danach hat sich die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei verpflichtet, zur Haushaltsfinanzierung der Schulen durch Fortzahlung der Gehälter für die abgeordneten oder abgestellten Lehrer und gegebenenfalls durch finanzielle Beiträge, über die der Oberste Rat einstimmig beschließt, beizutragen (Art. 25 Satz 1 Nr. 1 der Vereinbarung). Dementsprechend finden sich die E1 Schulen im Verzeichnis öffentlicher zwischenstaatlicher oder überstaatlicher Organisationen (Stand 3. November 2015; Anhang zu den EntsR S. 18; GMBl. 2016 S. 34).

23
Die Beklagte ist an das von Art. 14 Abs. 4 Nr. 5 BayBeamtVG in Bezug genommene Bundesrecht gebunden; dass sie weder Vertragspartei der Vereinbarung war, noch sie in irgendeiner Form im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung übernommen hat, ist ohne Belang. Ihre Personalhoheit, die die Befugnis umfasst, die Gemeindebeamten auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen, ist nicht absolut geschützt, sondern unterliegt der Formung durch den Gesetzgeber. Nicht jede staatliche Vorgabe des Beamtenversorgungsrechts bedarf einer spezifischen Rechtfertigung (vgl. BVerfG, B.v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 – BVerfGE 91, 228/245). Gesetzliche Regelungen im Bereich des Beamten- und Beamtenversorgungsrechts, für die die Kommunen über keine Rechtssetzungskompetenz verfügen, sind selbstverständliche Voraussetzung für die Ausübung der Personalhoheit (vgl. Mehde in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Rn. 236) und grenzen diese erheblich ein (Ernst in von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Rn. 134).

24
Eine anderweitige Entscheidung wird der Beklagten auch nicht durch die Verwaltungsvorschriften zum Bayerischen Versorgungsrecht ermöglicht. Die Gerichte sind bei ihrer Kontrolltätigkeit gegenüber der Verwaltung grundsätzlich nicht an Verwaltungsvorschriften gebunden (BVerfG, B.v. 31.5.1988 – 1 BvR 520/83 – NJW 1989, 666). Die nach Art. 116 BayBeamtVG vom Staatsministerium der Finanzen zur Durchführung des Bayerischen Beamtenversorgungsgesetzes erlassenen BayVV-Versorgung können gegenüber dem Gesetz keine Vorrangwirkung entfalten; sie enthalten zudem in Ziff. 14.4.5 ebenfalls den Verweis auf die Entsendungsrichtlinien. Der Zusatz, dass gemäß einem nicht allgemein zugänglichen FMS vom 9. Dezember 2005 im staatlichen Bereich entsprechend zu verfahren sei, erlaubt keinen Gegenschluss; vielmehr sagt die Vorbemerkung der Verwaltungsvorschriften schon aus, das diese auch von den nichtstaatlichen Dienstherren zu beachten sind, soweit nicht ein anderes bestimmt ist.

25
Soweit die Beklagte meint, der Umstand, dass sie den Kläger ohne Dienstbezüge beurlaubt habe, führe zur Unanwendbarkeit der Verwaltungsvorschriften, weil diese in Ziff. 14.1.3.2 e) davon ausgingen, dass Lehrkräfte an E1 Schulen mit Dienstbezügen beurlaubt würden, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden.

26
3. Selbst im Rahmen des vorliegend nicht anwendbaren Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BayBeamtVG ließe sich die Nichtberücksichtigung der streitigen Zeiten bei der Ruhegehaltberechnung nicht rechtfertigen:

27

Die Beklagte hat dem Kläger vor dessen Beurlaubung mit Schreiben vom 30. Mai 2000 (Bl. 94 VG-Akte) zugesichert, dass diese öffentlichen Belangen dient. Diese Einschätzung wurde in der Beurlaubung vom 27. Mai 2003 (Bl 40 VG-Akte) für die Zeit vom 1. September 2003 bis 31. August 2005 sowie in der Beurlaubung vom 19. Mai 2008 (Bl. 109 VG-Akte) für die Zeit vom 1. September 2008 bis 31. August 2009 ausdrücklich wiederholt. Die Verlängerung der Beurlaubung in der Zwischenzeit (1. September 2005 bis 31. August 2008) mit Schreiben vom 5. April 2005 (Bl. 107 VG-Akte) brauchte diese Frage im Hinblick auf die Zusicherung nicht erneut zu regeln. Ein Widerruf oder eine Rücknahme ist insoweit ersichtlich nicht ausgesprochen worden.

28
Der in den genannten Schreiben vom 5. April 2005 und 19. Mai 2008 enthaltene Satz, dass die Ruhegehaltfähigkeit der dort bewilligten Beurlaubungszeiten ausgeschlossen werde, ist rechtlich ohne Bedeutung. Ihm steht bereits Art. 9 Abs. 3 BayBeamtVG entgegen, wonach Entscheidungen über die Bewilligung von Versorgungsbezügen auf Grund von Kannvorschriften erst mit Eintritt des Versorgungsfalls getroffen werden dürfen.

29
Eine nochmalige (mit dem Eintritt des Versorgungsfalls erstmals zulässige) Ermessensbetätigung, ob die Zeit der Beurlaubung ohne Grundbezüge als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden kann, ist nicht zu fordern, weil der Beklagten im vorliegenden Fall kein Ermessensspielraum verbleibt. Für die Pensionsbehörde ergibt sich in Fällen, in denen kraft ständiger Verwaltungsübung auf die Erhebung eines Versorgungszuschlags verzichtet wird, eine Ermessenseinschränkung (Leihkauff, a.a.O., Art. 14 BayBeamtVG Rn. 71). Insoweit ist zu berücksichtigen, dass das Bayerische Staatsministerium der Finanzen und für Heimat in Ziff. 14.2.2. i.V.m. Ziff. 14.2.2.4 BayVV-Versorgung von der Erhebung eines Versorgungszuschlags bei Entsendung in öffentliche zwischen- oder überstaatliche Organisationen generell abgesehen hat, so dass eine Ausnahme im Sinn des Art. 14 Abs. 2 Satz 4 BayBeamtVG vorliegt, die eine Ermessensreduktion auf null nach sich zieht. Die von der Beklagten angeführten Gesichtspunkte könnten eine andere Entscheidung nicht rechtfertigen. Soweit damals auf die bestehende Lehrerknappheit nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Fächerverbindung des Klägers hingewiesen wurde (Schreiben der Bekl. vom 16.11.2007, Bl. 41 der Behördenakte, vgl. bereits Schreiben vom 19.10.2004, Bl. 1 der Behördenakte), wäre dieser Gesichtspunkt durch eine Nichtverlängerung der Beurlaubung zur Geltung zu bringen gewesen. Soweit auf die Frage der Übernahme der Versorgungslasten von anderer Seite abgehoben wird, wie im Schreiben vom 23. Dezember 2004 (Bl. 7 der Behördenakte), in der davon die Rede ist, dass die aufnehmende Stelle bzw. Organisation einen 30-prozentigen Versorgungszuschlag an die Beklagte leisten soll, könnte dies einer Ermessensentscheidung gegenüber dem Kläger nicht zugrunde gelegt werden. Ihm gegenüber hat sich die Beklagte eklatant widersprüchlich verhalten, wenn sie im Schreiben vom 18. Januar 2005 gestützt auf die damaligen Verwaltungsvorschriften zu § 6 BeamtVG einen Versorgungszuschlag verlangte, obwohl diese in Ziff. 2.1.5 (Bl. 137 VG-Akte) schon damals ausdrücklich regelten, dass bei Entsendung in öffentliche zwischen- oder überstaatliche Organisationen von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abzusehen ist.

30
4. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 und § 711 ZPO.

31
Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2, § 191 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 127 BRRG nicht erfüllt sind.