



Universität Tübingen Geschwister-Scholl-Platz Neue Aula 72074 Tübingen>

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Daniel Sieveke
Vorsitzender des Innenausschusses

Per Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3284**

A09, A07

Prof. Dr. Michael Droege

Kontakt: Eva Hauschulz
Geschwister Scholl Platz
Neue Aula
72074 Tübingen
Telefon +49 7071 29-78125
Telefax +49 7071 29-5096
sekretariat.droege@jura.uni-tuebingen.de
www.lehrstuhl-droege.de

Tübingen, den 3. Dezember 2015

Gesetz zur Neuregelung der Höchstaltersgrenzen für die Einstellung in ein Beamtenverhältnis im Land Nordrhein-Westfalen und zur Entfristung der Altersteilzeitregelung

Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 16/9759

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen der schriftlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Innenausschuss zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Meine Stellungnahme wird sich auf die Frage der Neuregelung der Höchstaltersgrenzen beschränken, da ich im Kontext der Entfristung der Altersteilzeitregelung neben den sicher zu attestierenden fiskalischen Gesichtspunkten keine wesentlichen verfassungsrechtlichen Fragen aufgeworfen sehe.

Der Gesetzentwurf dient im Wesentlichen der Umsetzung jener Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 21. April 2015, 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 dem Landesgesetzgeber unter Verdeutlichung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts im Beamtenrecht gemacht hat.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung erneut darauf hingewiesen, dass der durch Einstellungshöchstaltersgrenzen bewirkte Eingriff in die Berufsfreiheit und in den Zugangsanspruch aus Art. 33 Abs. 2 GG gerechtfertigt sein kann.

Zum einen weist der Senat darauf hin, dass die Zulassung zum öffentlichen Dienst durch Regelungen über die für die Berufung in ein Beamtenverhältnis erforderlichen persönlichen Voraussetzungen beschränkt werden darf. Als eignungsimmanentes Kriterium ist das Lebensalter insbesondere dann anzusehen, wenn ein Beamter bei Erreichen einer Altersgrenze typischerweise den Anforderungen eines Amtes nicht mehr genügt bzw. das Lebensalter als Indikator für die Tauglichkeit zu amtsangemessenen, funktionsgerechten Leistungen taugen kann (BVerfG, a.a.O., Rn. 75 f.).

Jenseits solcher eignungsimmanenter Kriterien sind Eingriffe in den Leistungsgrundsatz nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit sie sich auf einen hinreichenden Belang von Verfassungsrang stützen können. Als solche nimmt der Senat insbesondere das Lebenszeitprinzip und das Alimentationsprinzip in Beschlag. Hier fokussiert das Gericht auf den notwendigen Zusammenhang zwischen Alimentationsprinzips, Höchstaltersgrenzen zur Einstellung und der Pensionsgrenzen für das Versorgungsrecht (BVerfGE, a.a.O., Rdn. 80 ff.). Verfassungsrechtlich legitim wird hier als Zweck der Einstellungshöchstaltersgrenzen anerkannt, dass ein ausgewogenes zeitliches Verhältnis zwischen Lebensdienstzeit und Ruhestandszeit und damit zwischen aktiver Beschäftigungszeit und Versorgungsansprüchen gewährleistet werden soll. Der Senat weist allerdings auch darauf hin, dass sich die entsprechenden zeitlichen Relationen nicht im Sinne eines exakten Amortisationszeitraumes fixieren lassen. Zu Recht erkennt die Rechtsprechung hier einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Rahmen der Herstellung praktischer Konkordanz (BVerfG, a.a.ao; Rdn. 81, 90) an.

Deckungsgleich mit diesen Wertungen des Bundesverfassungsgerichts umschreibt auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung die verfassungsrechtlichen Parameter von Höchstaltersgrenzen für den Zugang zum Beamtenverhältnis (siehe nur: BVerwG, Urt. v. 23.2.2012, 2 C 76/10, NVwZ 2012, 880 m. w. Nw.). Zu Recht verweist indes die Rechtsprechung darauf, dass Einstellungshöchstaltersgrenzen auch auf die Besonderheiten im beruflichen Qualifikationsweg von Bewerberinnen und Bewerbern Rücksicht nehmen müssen, die wegen atypischer

oder besonderer Situationen Verzögerungen in der beruflichen Qualifikation hinnehmen. Anzureichern ist eine Höchstaltersgrenze mithin durch gewisse flexibilisierende Elemente, die - ohne dass es auf die Kausalität im Einzelfall ankommen muss - solche verfassungsfundierte, biografische Elemente abbilden, wie etwa Zeiten des Wehrdienstes und insbesondere der Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung (BVerwG, Urt. v. 23.2.2012, 2 C 76/10, NVwZ 2012, 880, 883 f.).

Gemessen an diesen Maßstäben ist der Gesetzentwurf verfassungskonform. § 15a Abs. 1 LBG sieht als Einstellungshöchstaltersgrenze regelmäßig das 42. Lebensjahr vor. Der Gesetzentwurf enthält insoweit eine ausgewogene und ausführliche Begründung, die das oben dargelegte verfassungsrechtliche Zuordnungsverhältnis des Zugangsanspruches zum Lebenszeit- und Alimentationsprinzips im Prozess der verhältnismäßigen Zuordnung konkretisiert (Hierzu nur: Begründung LT-Drs. 16/9759, S. 21). Im Hinblick auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum begründet der Gesetzentwurf insoweit auch ausführlich und substantiiert die Differenz zwischen Zugrundelegung von 19,5 Jahren ruhegehaltsfähiger Dienstzeit zum Zeitpunkt des regulären Eintritts in den Ruhestand (Begründung, LT-Drs. 16/9759, S. 22 f.). Diese Wertungen des Gesetzgebers sind nicht zu beanstanden und bewegen sich im Rahmen seiner Gestaltungsspielräume. Hiernach ist von einem ausgewogenen zeitlichen Verhältnis zwischen Lebensdienstzeit und Ruhestandszeit auszugehen. Eine hinreichende Flexibilisierung erreicht der Gesetzentwurf in Gestalt des § 15 a Abs. 3 bis 7 LBG. Neben die typisierenden und generalisierenden Abweichungstatbestände tritt schließlich als Element der Steuerung im Einzelfall die schon traditionelle Abweichungskompetenz nach § 15 Abs. 8 LBG. Die Einstellungshöchstaltersgrenze ist damit auch – und insbesondere vor dem Hintergrund des Schutzauftrages gegenüber der Familie – hinreichend elastisch.

Die abweichende Höchstaltersgrenze für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst nach § 110a LBG ist im Wege des Verweises entsprechend flexibilisiert und wird ausführlich mit den erhöhten Anforderungen an die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit sowie an die seelische Belastbarkeit als besondere Eignungsanforderungen im Polizeivollzugsdienst begründet. Auch gegen diese Vorschrift sehe ich verfassungsrechtliche Einwände nicht.

2. Höchstaltersgrenzen unterliegen neben diesen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen auch unionsrechtlichen Vorgaben. Sekundärrechtlich erstreckt sich der Geltungsbereich

der Richtlinie 2000/78/EG auch auf das Beamtenrecht und verbietet grundsätzlich Diskriminierungen wegen Alters. Primärrechtlich wird die Richtlinie flankiert durch das Verbot der Diskriminierung wegen Alters als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts (nur: EuGH, RS. C-144/04, Mangold, Slg. 2005, I-09981).

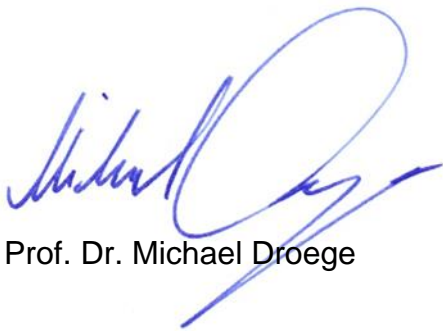
Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausdrücklich auf diesen unionalen Maßstab Bezug genommen und zutreffend darauf hingewiesen, dass die Ablehnung eines Bewerbers wegen Überschreitens einer Höchstaltersgrenze eine Ungleichbehandlung darstellt (BVerfG, a.a.O, Rdn. 62). Es hat allerdings zugleich auf Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie hingewiesen, wonach Mitgliedstaaten vorsehen können, dass derartige Ungleichbehandlungen „keine Diskriminierung darstellen, sofern sie objektiv und angemessen sind und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind“. Hinzu tritt die Möglichkeit einer Rechtfertigung nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG, wenn und soweit das Differenzierungsmerkmal aufgrund der Art einer bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern es sich um einen rechtmäßigen Zweck und eine angemessene Anforderung handelt. Letzteren Tatbestand hat der EUGH in seiner Rechtsprechung insbesondere in der Abbildung eignungsimmanenter Einstellungshöchstgrenzen entfaltet (EuGH, Urt. v. 12.1.2010, NVwZ 2010, 244 ff. -Wolf), hierbei allerdings auch auf eine enge Auslegung von Ausnahmetatbeständen und auf die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hingewiesen (EuGH, Urt. v. 13.11.2014, RS. C-416/13, NVwZ 2015,427 ff.).

Nach meiner Einschätzung lassen diese unionsrechtlichen Vorgaben die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen der Einstellungshöchstaltersgrenzen im Ergebnis zu. Weil weder die Legitimität der Gründe einer Höchsteinstellungsaltersgrenze zweifelhaft sind, noch insbesondere in Folge der Flexibilisierungen des § 15a Abs. 3 ff. LBO die Verhältnismäßigkeit ihrer Umsetzung dürfte eine tragfähige Ausnahme nach Art. 6 bzw. Art. 4 RL 2000/78/EG anzunehmen sein.

Der EuGH verweist allerdings insoweit auf die hinreichende Erkennbarkeit der verfolgten Regelungsziele und der Verhältnismäßigkeit ihrer Umsetzung (siehe etwa: EuGH, Urt. v.

13.11.2014, RS. C-416/13, NVwZ 2015,427, Rdn. 62 ff.). Die Begründung des Gesetzesentwurfes nimmt die unionsrechtliche Dimension der Regelungen bislang nicht explizit auf. Wenngleich die Begründung des Gesetzesentwurfes in der Sache den unionsrechtlichen Darlegungsanforderungen genügen dürfte, ist doch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eine diesbezügliche ausdrückliche Klarstellung nach meiner Einschätzung hilfreich, wenn nicht gar angebracht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Michael Droege', with a large, stylized flourish at the end.

Prof. Dr. Michael Droege