



► **Simone Baiker**
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

► **Marcus Richter, LL.M.***
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Wirtschafts-/Steuerrecht

Kaiserswerther Straße 263
40474 Düsseldorf
T (02 11) 58 65 156
F (02 11) 58 65 158
b-r@baiker-richter.de
www.baiker-richter.de

§ 6 Absatz 1 Satz 1, § 52 Absatz 1 und § 84 Absatz 2 der Verordnung über die Laufbahnen der Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen vom 23. November 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt 1996 Seite 1) in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Laufbahnverordnung und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 2009 des Landes Nordrhein-Westfalen (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 381) sind mit Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 21. April 2015, 2 BvR 1322 und 2 BvR 1989/12 entschieden, dass die Altershöchstgrenzen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst in Nordrhein Westfalen verfassungswidrig sind.

Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Ansicht damit, dass die maßgeblichen Regelungen der Laufbahnverordnung, nach denen die Einstellung aufgrund des erreichten Lebensalters verweigert werden, gegen Art. 33 Abs. 2 GG verstoßen. Zudem ist § 5 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes Nordrhein-Westfalen (LBG) vor diesem Hintergrund keine hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung zur Festsetzung von Einstellungshöchstaltersgrenzen.

Auszüge aus den Gründen:

„...4. a) Schließlich sind für das Erfordernis einer Regelung des parlamentarischen Gesetzgebers auch die europarechtlichen Ausformungen des Verbots der Altersdiskriminierung durch die Richtlinie 2000/78/EG in den Blick zu nehmen, die konkrete Vorgaben für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung wegen des Alters macht. Diese unionsrechtlichen Anforderungen verstärken das verfassungsrechtliche Erfordernis, dass der parlamentarische Gesetzgeber zur Beantwortung der Frage der Einführung und Ausgestaltung von beamtenrechtlichen Höchstaltersgrenzen berufen ist, weil die Rechtfertigung von Art und Maß einer Ungleichbehandlung auch danach eine Abwägung mit anderen legitimen Zielen erfordert.

b) Der Geltungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG erstreckt sich auch auf Beamtenverhältnisse und verbietet Diskriminierungen wegen des Alters. Die Ablehnung eines Bewerbers wegen Überschreitens einer Höchstaltersgrenze stellt eine Ungleichbehandlung wegen des Alters dar. Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2000/78/EG können Mitgliedstaaten jedoch vorsehen, 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". Satz 2 der Vorschrift enthält eine Reihe von Beispielen für zulässige Ungleichbehandlungen wegen des Alters, unter anderem die Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung aufgrund der spezifischen Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes oder aufgrund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe c RL 2000/78/EG).

c) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union stellt das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar (EuGH, Urteil vom 22. November 2005 - Rs. C-144/04 -, Mangold, Slg. 2005, I - 09981, Rn. 75). Die Richtlinie 2000/78/EG konkretisiert diesen Grundsatz (EuGH, Urteil vom 19. Januar 2010 - Rs. C-555/07 -, Küçükdeveci, Slg. 2010, I - 00365, Rn. 21). Auch Art. 21 Abs. 1 EuGRCh verbietet Diskriminierungen wegen des Alters (EuGH, Urteil vom 13. September 2011 - Rs. C-447/09 -, Prigge u.a., Slg. 2011, I - 08003, Rn. 38).

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat klargestellt, dass legitime Ziele im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG (nur) solche sozialpolitischer Art, wie aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt oder berufliche Bildung, sein können (EuGH, Urteil vom 13. September 2011 - Rs. C-447/09 -, Prigge u.a., Slg. 2011, I - 08003, Rn. 81; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Oktober 2011 - 1 BvR 1103/11 -, EuGRZ 2011, S. 713). Dabei verfügen die Mitgliedstaaten nicht nur bei der Entscheidung, welches konkrete Ziel von mehreren im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik sie verfolgen wollen, sondern auch bei der Festlegung der Maßnahmen zu seiner Erreichung über einen weiten Ermessensspielraum (EuGH, Urteil vom 16. Oktober 2007 - Rs. C-411/05 -, Palacios de la Villa, Slg. 2007, I - 08531, Rn. 68; Urteil vom 18. November 2010 - Rs. C-250/09 und C-268/09 -, Georgiev, Slg. 2010, I - 11869, Rn. 50). Sie können neben politischen, sozialen oder demografischen Erwägungen auch Haushaltserwägungen berücksichtigen, obgleich letztere für sich genommen kein legitimes Ziel im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG darstellen (EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011 - Rs. C-159/10 und C-160/10 -, Fuchs und Köhler, Slg. 2011, I - 06919, Rn. 73 f., 81).

d) Der Spielraum wird nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union allerdings begrenzt durch das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit. Die Ungleichbehandlung muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, und darf nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich und angemessen ist (EuGH, Urteil vom 13. November 2014 - Rs. C-416/13 -, Vital Pérez, Celex-Nr. 62013CJ0416, Rn. 45, 66). So hat der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden, dass Art. 6 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe c der RL 2000/78/EG dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die das Höchstalter für die Einstellung örtlicher Polizeibeamter auf 30 Jahre festlegt, weil weder die Einsatzbereitschaft und das ordnungsgemäße Funktionieren der Polizei noch die Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand Ziele seien, zu deren Erreichung die Altersgrenze angemessen und erforderlich wäre (vgl. EuGH, Urteil vom 13. November 2014, a.a.O., Rn. 44 ff.).

Davon ausgehend hat der zuständige nationale Normgeber zu beurteilen und abzuwägen, ob die beamtenrechtlichen Höchstaltersgrenzen notwendig sind, um entweder ein Missverhältnis zwischen der aktiven Dienstzeit eines Beamten und der den Dienstherrn treffenden Versorgungslast zu vermeiden oder um andere legitime Ziele im Sinne der Generalklausel des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 RL 2000/78/EG zu verwirklichen.

II.

§ 5 Abs. 1 LBG kann vor diesem Hintergrund nicht als hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung zur Festsetzung von Einstellungshöchstaltersgrenzen angesehen werden.

1. a) Unabhängig von ihrer denkbaren verfassungsrechtlichen Rechtfertigung (dazu III.) stellen Einstellungshöchstaltersgrenzen einen schwerwiegenden Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG und grundsätzlich auch in Art. 33 Abs. 2 GG dar. Sie schließen ältere Bewerber regelmäßig ohne Rücksicht auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung vom Beamtenverhältnis aus und führen auf diese Weise zu einer eignungswidrigen Ungleichbehandlung von einiger Intensität. Etwas Anderes gilt lediglich bei solchen Dienstverhältnissen, bei denen das Alter - etwa aufgrund bestimmter körperlicher Anforderungen - ein Eignungsmerkmal darstellt (zur Altersgrenze für Verkehrspiloten vgl. BVerfGK 10, 227 <232 f.>). Das trifft unter Umständen für den Militär- und Polizeivollzugsdienst sowie die Feuerwehr zu, - entgegen der Auffassung des Landes Nordrhein-Westfalen - nicht jedoch für die Lehrerlaufbahn (so auch BVerwGE 133, 143 <145>).

b) Da Einstellungshöchstaltersgrenzen Zugangsbedingungen zum Beamtenverhältnis festlegen, kommt ihnen - ebenso wie Ruhestandsgrenzen, die Entlassungsbedingungen normieren - statusbildende Funktion zu.

2. a) Die pauschale Ermächtigung zur Regelung des Laufbahnwesens der Beamten in § 5 Abs. 1 Satz 1 LBG genügt daher nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage. Weder die Norm selbst noch ihr systematischer Zusammenhang mit anderen Vorschriften lassen erkennen, dass der Gesetzgeber sich Gedanken über die Einführung von Einstellungshöchstaltersgrenzen und ihre grundrechtliche Eingriffsrelevanz gemacht hat, obwohl § 5 Abs. 1 Satz 2 LBG zahlreiche Vorgaben zum Inhalt der Laufbahnverordnung enthält. Anders als zum Beispiel bei der von der grundrechtlichen Eingriffstiefe vergleichbaren, sehr detaillierten Regelung über den Ruhestand in § 31 LBG fehlt es bereits im Ansatz an einer parlamentarischen Leitentscheidung.

b) Auch den gesetzlichen Begründungsmaterialien ist nicht zu entnehmen, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber beim Erlass von § 5 Abs. 1 Satz 1 LBG die Zulässigkeit von und die Anforderungen an Einstellungshöchstaltersgrenzen erwogen hat und regeln wollte: Zwar hat er im Gesetzgebungsverfahren

ren über die Änderung dienstrechtlicher Vorschriften die Anhebung der Ruhestandsgrenze von 65 auf 67 Jahre thematisiert, nicht aber die Regelung von Einstellungshöchstaltersgrenzen. In der Einführung zum Gesetzentwurf vom 17. Dezember 2008 (LTDrucks 14/8176, S. 2) findet sich lediglich der Hinweis auf Einsparungen von Kosten "in einem nicht näher zu beziffernden Umfang" durch die Verlängerung der Regelarbeitszeit. Die Gesetzesbegründung selbst verweist nur auf das Entfallen der Mindestaltersgrenze von 27 Jahren durch das Beamtenstatusgesetz (LTDrucks 14/8176, S. 126).

Die Erörterung des Entwurfs im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zeigt nicht nur, dass das Landesbeamtengesetz keine eigenständige Regelung der Einstellungshöchstaltersgrenze enthalten sollte, sondern dass dem Gesetz auch keine Maßstäbe für eine solche Grenze entnommen werden können. In einer gemeinsamen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Innenausschusses vom 26. März 2009 merkte ein Abgeordneter der SPD-Fraktion an, er vermisse "in dem Gesetzentwurf, dass laut Ankündigung des CDU-Fraktionsvorsitzenden Stahl das Höchstalter für die Verbeamtung, insbesondere für die Lehrer an Berufskollegs, auf 40 Jahre heraufgesetzt werden solle". Ein Fraktionskollege von Herrn Stahl erwiderte, dieser habe sich "darüber Gedanken gemacht, im Rahmen einer großen Dienstrechtsreform in der kommenden Legislaturperiode das Höchstalter für die Verbeamtung gerade im Hinblick auf die Berufsschullehrer zur Disposition zu stellen. Mit den jetzt vorzunehmenden technischen Veränderungen habe das nichts zu tun" (Ausschussprotokoll 14/859, S. 4 f.).

Lediglich aus der Antwort auf die Kleine Anfrage 3704 im nordrhein-westfälischen Landtag vom 25. Januar 2010 (LTDrucks 14/10580) lassen sich (nachträgliche) Rückschlüsse auf die Erwägungen des Gesetzgebers in Bezug auf beamtenrechtliche Einstellungshöchstaltersgrenzen ziehen: Demnach bestehe ein personalwirtschaftliches und mit Blick auf die Versorgungslasten ein fiskalisches Interesse daran, lebensjüngere Bewerberinnen und Bewerber für eine möglichst lange aktive Dienstzeit im öffentlichen Dienst zu gewinnen. Die angehobene Altersgrenze trage maßgeblich dazu bei, auch lebensälteren Bewerberinnen und Bewerbern mit besonderen (Berufs-)Biographien eine Einstellungschance zu eröffnen. Als parlamentarische Leitentscheidung zu Einstellungshöchstaltersgrenzen kann die Vorschrift auf der Grundlage dieser nachträglich vorgetragenen Begründung nicht angesehen werden.

...“

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führt dazu, dass das Land Nordrhein-Westfalen die Regelungen zur Altersgrenze vollständig neu überdenken muss. Es dürfte ferner davon auszugehen sein, dass der Dienstherr diese Rechtsprechungsänderung nicht automatisch vollzieht. Es kann daher nur jedem Antragsteller geraten werden – unabhängig von seinem Alter – einen Antrag auf Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe zu stellen.

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestehen jedenfalls derzeit keine rechtmäßigen Altersgrenzen.

Zu beachten ist, dass der Landesgesetzgeber zügig versuchen wird, **die gegenwärtige Rechtslücke** unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu schließen.