

Stellung zu nehmen und das Institut der Führungsposition auf Zeit dahin zu stellen, wo es hingehört, nämlich in das Reich der Verfassungswidrigkeit.

## 6. Sonstige Ausnahmen aufgrund von Sachgesetzlichkeiten

Jenseits der anerkannten oder bereits vorhandenen Beamtenverhältnisse auf Zeit ist die Etablierung weiterer Beamtenverhältnisse auf Zeit zwar verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, bedarf jedoch erhöhter Anforderung an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Die Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit sei – so das BVerfG – nur zulässig, wenn das dem Amt zugeordnete Aufgabenspektrum besonderen Sachgesetzlichkeiten unterliege, die eine Ausnahme vom Grundsatz der lebenszeitigen Anstellung und Übertragung des statusrechtlichen Amtes erforderlich machten. Hierzu sei keine generalisierende Beantwortung möglich, vielmehr bedürfe es einer konkreten, alle erheblichen Gesichtspunkte berücksichtigenden Bewertung der jeweiligen Regelungsstruktur im Einzelfall<sup>48</sup>. Dies bedeutet: Ein Beamtenverhältnis auf Zeit ist nur konstituierbar, wenn das Amt von seiner Struktur oder seinem Aufgabenbereich her so gefasst ist, dass es zwingend in einem Beamtenverhältnis auf Zeit bekleidet werden muss. Das BVerfG legt die Latte hier also sehr hoch.

## VI. Verfassungswidrigkeit des Hochschulkanzlers auf Zeit

Das BVerfG verneint das Vorliegen besonderer Sachgesetzlichkeiten für das Amt des brandenburgischen Hochschulkanzlers<sup>49</sup>. Mit der Stellung des Hochschulkanzlers nach brandenburgischem Hochschulrecht und dessen Aufgabenspektrum seien keine besonderen Sachgesetzlichkeiten verbunden, die

eine Ausnahme vom Grundsatz der lebenszeitigen Anstellung und Übertragung des statusrechtlichen Amtes erforderlich machten<sup>50</sup>. Ein rechtfertigender Sachgrund ergebe sich weder aus der historischen Entwicklung des Amtes des Hochschulkanzlers an sich noch aus dem konkreten Hochschulleitungsmodell in Brandenburg. Dies führt das BVerfG in Rn. 55 ff. seiner Entscheidung ausführlich aus. Die dortigen Überlegungen dürften auch auf das Hochschulrecht anderer Länder übertragen sein. Zwar wird in vielen Ländern der Bundesrepublik Deutschland das Amt des Kanzlers in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit verliehen (ggf. zuvor in einem Beamtenverhältnis auf Probe, vgl. z. B. Art. 23 BayHSchG). Mit der Entscheidung des BVerfG vom 24.4.2018 dürfte allerdings klar sein, dass die Beschäftigung eines Hochschulkanzlers im Beamtenverhältnis auf Zeit grundsätzlich verfassungswidrig ist. Zwar kann man im Hinblick auf das Hochschulorganisationsrecht nicht von gemeindeutschem Recht sprechen, jedoch sind die Strukturen des Hochschulrechts und der deutschen Hochschulen zumindest in den Grundlagen vergleichbar. Dies gilt insbesondere für das Amt des Hochschulkanzlers. Das Diktum, das Amt des Kanzlers weise keine besonderen Sachgesetzlichkeiten auf, die eine Verbeamtung im Beamtenverhältnis auf Zeit rechtfertigten, dürfte mithin auch für die anderen Länder gelten. Insofern hat das BVerfG nicht nur eine Grundsatzentscheidung zu Art. 33 Abs. 5 GG und zum Institut des Beamtenverhältnisses auf Zeit, sondern auch mit Wirkung für das Hochschulorganisationsrecht der Länder getroffen.

47) BayVerfGH, Urteil vom 9.9.2014 – Vf. 2-VII-14 – BayVBl. 2015, 121; dazu näher Lindner, BayVBl. 2015, S. 693/703.

48) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16, Leitsatz 2.c.

49) Diese Frage ist in dieser Zeitschrift eingehend diskutiert worden: vgl. Knopp, ZBR 2017, S. 235 und Wolff, ZBR 2017, S. 239.

50) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – Rn. 55 ff.

# Die Entwicklung der Altersgeldgesetzgebung

Prof. Dr. Timo Hebeler und Dr. Thomas Spitzlei

*In dieser Zeitschrift (ZBR 2013, 289 ff.) wurde vor etwa fünf Jahren das zum damaligen Zeitpunkt neu erlassene Altersgeldgesetz des Bundes vorgestellt und gewürdigt. Vor dem Bund hatte auf Landesebene lediglich Baden-Württemberg ein Altersgeld eingeführt. Die Rechtsentwicklung ist seitdem vorangeschritten: Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen haben mittlerweile ebenfalls Altersgeldregelungen getroffen. In weiteren Bundesländern wurde eine Einführung erwo-gen. Dieser Beitrag zeichnet diese Entwicklungen nach. Er geht zudem auf Evaluationsergebnisse zum Altersgeld des Bundes ein, die ein Bericht der Bundesregierung enthält. Abschließend wird der Einfluss einer Entscheidung des EuGH auf die zukünftig zu erwartende Entwicklung in der Altersgeldgesetzgebung untersucht.*

## I. Die Regelungen des Bundes im Überblick als gedanklicher Ausgangspunkt

Im hier gegebenen Rahmen können und sollen die Regelungen des Altersgeldgesetzes des Bundes nicht erneut *detailliert*

dargestellt werden. In *verknappter Form* scheint jedoch ein Anführen der zentralen Regelungen des Bundes sinnvoll, weil die Gesetzgebung des Bundes als bedeutsame Initialzündung für die Länder anzusehen ist, auch Altersgeldregelungen zu treffen oder dies zumindest zu erwägen. Ferner lassen sich landesgesetzliche Regelungen, sofern sie erlassen wurden, den Regelungen des Bundes vergleichend gegenüberstellen.

### 1. Die Grobstruktur des Altersgeldgesetzes des Bundes

Auf Bundesebene sind die Regelungen betreffend das Altersgeld in einem gesonderten Gesetz – dem Altersgeldgesetz<sup>1</sup> – normiert und nicht etwa in das Beamtenversorgungsgesetz integriert worden. Dies stellt, wie sogleich noch näher aufzuzeigen sein wird, bislang eine kodifikationstechnische Besonderheit

1) Gesetz vom 8.8.2013, BGBl. S. 3386, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.3.2017, BGBl. S. 626.

im Vergleich zu den landesgesetzlichen Altersgeldregelungen dar, denn diese finden sich durchweg in den Landesbeamtenversorgungsgesetzen.

Das Altersgeldgesetz des Bundes umfasst 17 Paragraphen. Um das „Wesen“ des Altersgeldes zu verstehen, sind die Regelungen in § 1 Abs. 1 AltGG fundamental: Danach setzt die Gewährung von Altersgeld insbesondere voraus, dass erstens ein Lebenszeitbeamter auf sein Verlangen aus dem Dienst entlassen wurde und dass zweitens dieser Beamte vor der Beendigung des Dienstverhältnisses eine Erklärung gegenüber dem Dienstherrn abgegeben hat, anstelle der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung das Altersgeld in Anspruch nehmen zu wollen. Weitere Voraussetzungen (z. B. gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 AltGG eine siebenjährige altersgeldfähige Mindestdienstzeit) müssen außerdem erfüllt sein.

Das AltGG enthält ferner zahlreiche Detailbestimmungen – etwa: Verlust des Altersgeldanspruchs gem. § 4 AltGG, Regelungen betreffend die altersgeldfähige(n) Dienstbezüge bzw. -zeit gem. §§ 5, 6 AltGG, Regelungen zur Altersgeldhöhe gem. § 7 AltGG, zum Hinterbliebenenaltersgeld gem. § 9 AltGG sowie zahlreiche Regelungen zum Zusammentreffen von Altersgeld mit anderen Leistungen (§§ 11-14 AltGG).

## 2. Die zentralen Beweggründe für die Einführung

Die soeben unter 1. angeführten Regelungen in § 1 Abs. 1 AltGG lassen sich dahingehend verschlagworten, dass dem Altersgeld *Freiwilligkeitsmomente* inne wohnen (nämlich erstens in Form des Ausscheidens aus dem Dienst *auf Verlangen* sowie zweitens in Form der *Wahl* des Altersgeldes statt der Nachversicherung); ferner ist das Altersgeld durch eine *Ersatzfunktion* (Altersgeld *statt* Nachversicherung) gekennzeichnet.

Um die besagten Freiwilligkeitsmomente und die besagte Ersatzfunktion kreisen gleichsam auch die für den Bund maßgeblichen Erwägungen, wieso er das Altersgeld eingeführt hat: Wird das Beamtenverhältnis vor dem Ruhestand aufgelöst, so gilt ohne das Altersgeld, dass der Beamte nach näherer Maßgabe des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung durch Entrichtung von Beiträgen durch den Dienstherrn nachversichert wird (diesbezügliche Regelungen: § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, §§ 181 ff. SGB VI)<sup>2</sup>. Die Nachversicherungsbeiträge sind so bemessen, dass ein freiwillig ausgeschiedener Beamter durch die Nachversicherung so gestellt wird, als sei für die Zeit des Beamtenverhältnisses in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt worden.

Der Bund hat dieses Nachversicherungssystem insoweit als nachteilig angesehen, als dass der aus dem Beamtenstatus ausscheidende Beamte wirtschaftliche Einbußen für seine Altersversorgung hinnehmen müsse; als Vergleichsmaßstab für diese Nachteiligkeit wird die Situation herangezogen, dass der ausscheidende Beamten eben nicht ausscheidet und somit

später einen Beamtenversorgungsanspruch hätte. Diese Situation hat der Bund als Mobilitätshindernis angesehen, das einem Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft entgegenstehe.<sup>3</sup> Dem Altersgeld soll daher nach dem Willen des Gesetzgebers eine Anreizfunktion für eine erhöhte Mobilitätsbereitschaft vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft zukommen.<sup>4</sup> Diese funktionale Erwägung ist gleichsam der „Dreh- und Angelpunkt“ gewesen, auf Bundesebene das Altersgeld zu implementieren.

## II. Evaluation der Bundesregelungen

Der Bund hatte vor Einführung des Altersgeldes nicht *empirisch* untersucht, inwieweit das bislang bestehende Recht – mit hin: das Beamtenrecht in seinen Wechselwirkungen mit dem Nachversicherungsrecht des SGB VI – überhaupt aus Sicht der Beamten die behaupteten Mobilitätshindernisse enthielt.<sup>5</sup> Der Bundesgesetzgeber hat aber gleichwohl einen Evaluationsbedarf gesehen und diesen durch § 17 AltGG deutlich erkennen lassen. Gem. § 17 AltGG musste die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 31.12.2016 über die personalpolitischen (und finanziellen) Auswirkungen des AltGG berichten. Dies ist mit dem Bericht vom 13.12.2016 geschehen, der als Bundestagsdrucksache<sup>6</sup> auch der Öffentlichkeit zugänglich ist.<sup>7</sup> Der Bericht fußt maßgeblich auf einer empirischen Erhebung der Prognos AG, die in einem Ausschreibungsverfahren zur Unterstützung der Erfüllung der Berichtspflicht gem. § 17 AltGG zum Zuge gekommen war.<sup>8</sup> Der Bericht umfasst samt Anlagen, die das Evaluationssystem sowie detaillierte Datentabellen zur quantitativen Erfragung enthalten, 83 Seiten. Im hier gegebenen Rahmen seien die folgenden zentralen Ergebnisse auszugsweise wiedergegeben.

Unter dem Punkt „Wesentliche Ergebnisse der Evaluation“ fasst der Bericht in dem Unterpunkt „Auswirkungen auf den Personalbestand“ Folgendes zusammen:

*„Insgesamt haben im Evaluationszeitraum 281 Personen Altersgeld beantragt. Das entspricht etwa 105 Fällen pro Jahr bzw. 0,33 Fällen je 1.000 Bediensteten pro Jahr. Überdurchschnittlich häufig wird Altersgeld von Angehörigen höherer Laufbahngruppen, von Bediensteten mit niedrigeren Besoldungsstufen innerhalb der Laufbahngruppen, von weiblichen Bediensteten sowie von Bediensteten im Alter unter 41 Jahren in Anspruch genommen. Rund ein Viertel der auf eigenen Antrag entlassenen Bediensteten ließ sich trotz bestehenden Anspruchs auf Altersgeld in der GRV nachversichern und verzichtete auf die Geltendmachung des Anspruchs. Die personalpolitischen und -strategischen Wirkungen des Altersgelds werden von den Dienststellen als gering bewertet. Als maßgebliche und durchweg positiv bewertete Wirkung des Altersgelds wird in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Situation der betroffenen Bediensteten gesehen. Impulswirkungen hinsichtlich häufigerer Wechsel in die Privatwirtschaft wurden ebenso wenig festgestellt wie eine Zunahme von Abwerbungen. Die Ergebnisse der Befragungen der Dienststellen geben auch keine Hinweise darauf, dass das Altersgeld als Personalabbauinstrument eingesetzt wird. Eine durch das Altersgeld bedingte Attraktivitätssteigerung des Beamtendienstes wird von den Personalstellen bei der Gewinnung von Hochqualifizierten bzw. Spitzenbeamten für möglich gehalten, konnte aber nicht verifiziert werden. Etwa zwei Drittel der befragten ehemaligen Bediensteten gaben an, dass das Altersgeld ihre Entscheidung, den Bundesdienst zu verlassen, nicht beeinflusst habe. Dagegen hätte ein Drittel der Befragten ohne das Altersgeld (wahrscheinlich) von einer Entlassung aus dem Dienst abgesehen.“<sup>9</sup>*

2) Näher dazu Hebeler, ZBR 2013, S. 289 (290).

3) So sehr deutlich BT-Drs. 17/12479, S. 1.

4) Dem Altersgeld kann hingegen nicht auch die Funktion beige-messen werden, „umgekehrt“ – also: von der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst – Mobilitätshindernisse abzubauen (insoweit von „Einbahnstraße“ sprechen Lorse, ZBR 2013, S. 79 [83] und Hebeler, ZBR 2013, S. 289 [291]).

5) Dazu näher Hebeler, ZBR 2013, S. 289 (291).

6) BT-Drs. 18/10680.

7) Eine sehr ausführliche Zusammenfassung mit eigenen ergänzenden Einschätzungen gibt Drescher, RiA 2017, S. 108 ff.

8) S. dazu BT-Drs. 18/10680, S. 5.

9) S. zu allem BT-Drs. 18/10680, S. 9.