

## Einleitung

Lars P. Feld, Thomas M. J. Möllers

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Feld, Lars P., and Thomas M. J. Möllers. 2023. "Einleitung." In Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung: juristische und ökonomische Fragen der Pensionierung von Universitätsprofessoren, edited by Lars P. Feld and Thomas M. J. Möllers, 1-6. Tübingen: Mohr Siebeck.  
<https://doi.org/10.1628/978-3-16-162740-8>.

### Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

**Deutsches Urheberrecht**

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



# Einleitung<sup>1</sup>

*Lars P. Feld und Thomas M.J. Möllers*

## I. Die demografischen Herausforderungen von heute

### *1. Die demografische Entwicklung und ihre Folgen*

Die demografische Entwicklung ist dramatisch: Immer weniger Erwerbstätige werden einer wachsenden Anzahl an Personen im Ruhestandsalter gegenüberstehen. Die Erwerbstätigen müssen dann relativ höhere Abgaben leisten, um die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sowie die Pensionen der Beamtenschaft zu finanzieren – solche Erhöhungen stoßen aber auf Grenzen.<sup>2</sup> Die Finanzierung der GRV und der Beamtenpensionen kann nicht durch eine höhere Zuwanderung, höhere Fertilitätsraten oder eine zunehmende Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern sichergestellt werden.<sup>3</sup> Dies gilt zudem für den Produktivitätsfortschritt, denn eine höhere Produktivität geht mit höheren Löhnen und Gehältern einher, wodurch auch die Renten und Pensionen steigen. Der demografische Wandel ist exponentiell: Die Baby-Boomer gehen in die Rente, der Nachwuchs fehlt – die Steuereinnahmen werden einbrechen. Die Pensionen und ein großer Teil der Renten werden aber aus Steuereinnahmen bestritten.

Für den Gesetzgeber führt kein Weg an einer Ausweitung der Lebensarbeitszeit vorbei, wenn er verhindern will, dass die Abgaben leistungs- und wachstumsfeindlich weiter ansteigen und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland in Frage gestellt wird; wenn er zudem nicht bereit ist, Leistungseinschränkungen in der Altersvorsorge zu beschließen oder dieses aus einer Reihe von Gründen kaum möglich oder nicht wünschenswert erscheint; wenn er angesichts der Herausforderungen des Klimawandels, der Digitalisierung und der sich verändernden außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen Rückgang von Ausgaben in anderen Bereichen zudem nicht hinnehmen will. Dies ist mit einer Erhöhung des gesetzlichen Eintrittsalters in den Ruhestand verbunden. Es ist daher interessengerecht, Möglichkeiten zur freiwilligen Längerbeschäftigung zu verbessern. Dies gilt vor allem für Personengruppen, die

---

<sup>1</sup> Die Einleitung verwendet das generische Maskulinum – es sind alle denkbaren Geschlechter gemeint.

<sup>2</sup> *Krause* (in diesem Band), § 6 Rn. 1 ff.

<sup>3</sup> Zum Folgenden ausführlich *Krause* (in diesem Band), § 6 Rn. 6 ff.

eine relativ höhere Bereitschaft haben, in einem höheren Alter zu arbeiten. Zu diesen Personengruppen gehören wesentliche Teile der Beamtschaft, nicht zuletzt Professoren. Bei den *Universitätsprofessoren* ist die Bereitschaft zur freiwilligen Längerarbeit überproportional groß,<sup>4</sup> frei nach *Max Weber*: „Wissenschaft als Lebensform“.<sup>5</sup>

- 3 Die Thematik ist hochaktuell und politisch brisant: Jüngst hat Bayern die Altersgrenze für Landräte aufgehoben.<sup>6</sup> Es wird diskutiert, ob Notare länger als bis zum 70. Lebensjahr arbeiten dürfen.<sup>7</sup> Der frühere Bundesfinanzminister *Theo Waigel* hat generell eine Längerarbeit gefordert<sup>8</sup> und *Carsten Linnemann* hat als Vize-Vorsitzender der CDU generell verlangt, dass jeder, der wolle, in seinem Beruf freiwillig länger arbeiten können solle.<sup>9</sup>

## 2. Die demografische Entwicklung und die Versorgungslasten des Staates

- 4 Interessanterweise hatte schon 1989, also vor mehr als 30 Jahren, der Bundesgesetzgeber für Beamte die Möglichkeit eingeführt, nicht nur kürzer zu arbeiten und insoweit Abschläge bei der Pension in Kauf zu nehmen, sondern auch umgekehrt, freiwillig länger zu arbeiten. Und in weiser Voraussicht bezweckte er schon damals damit, die Alterssicherungssysteme vor dem Hintergrund der fallenden Anzahl künftiger Arbeitnehmer und Beamter sicherer zu machen.<sup>10</sup> Auch der Freistaat Bayern hebt die Belastung durch die demografische Entwicklung besonders hervor, indem der Landesgesetzgeber 1996 formuliert: „Das Ziel dieser Dienstrechtsreform ist auch die Reduzierung der Versorgungslasten. Die Zahl der bayerischen Versorgungsempfänger wird bis zum Jahr 2030

<sup>4</sup> *Engstler/Romeu Gordo*, in: Mahne u. a., *Altern im Wandel*, 2017, S. 65, 78: Personen mit hohem Bildungsniveau; *Reuter/Berli*, *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung* 2018, 101, 102f.

<sup>5</sup> *Weber*, *Wissenschaft als Beruf*, 1919.

<sup>6</sup> *N. N.*, Bayerisches Kabinett hebt kommunale Altersgrenze auf, *FAZ* v. 8.3.2023, S. 5.

<sup>7</sup> Der BGH entschied, dass die Altersgrenze für Notare mit dem deutschen Verfassungsrecht und dem Unionsrecht vereinbar ist; BGH, Urt. v. 21.8.2023 – NotZ (Brfg) 4/22 (Juris). Zur Diskussion *Jung*, *Mit 70 Jahren in Zwangsrente?*, *FAZ* Einspruch v. 6.8.2023, abrufbar unter <https://www.faz.net/einspruch/warum-ein-notar-gegen-die-zwangsrente-mit-70-jahren-klagt-19084674.html> (Abruf v. 10.8.2023); außerdem der Beitrag von Prof. Dr. *Mathias Schmoeckel* (Universität Bonn) im *FAZ* Einspruch Podcast v. 9.8.2023, abrufbar unter <https://www.faz.net/podcasts/f-a-z-einspruch-podcast/f-a-z-einspruch-podcast-wann-sind-notare-zu-alt-zum-arbeiten-19091955.html> (Abruf v. 10.8.2023).

<sup>8</sup> *Waigel*, Es wird nicht mehr jeder von seiner Rente allein leben können, Interview mit *Focus*, *Focus* v. 9.5.2023, abrufbar unter [https://www.focus.de/finanzen/news/ex-finanzminister-theo-waigel-inflationsgefahren-kommen-nicht-vom-euro\\_id\\_193228439.html](https://www.focus.de/finanzen/news/ex-finanzminister-theo-waigel-inflationsgefahren-kommen-nicht-vom-euro_id_193228439.html) (Abruf v. 1.7.2023).

<sup>9</sup> *Doll*, Zweifel am Ampel-Plan gegen Fachkräftemangel, *Die Welt* v. 23.2.2023, S. 4. Zu weiteren Aussagen des Sachverständigenrates und der Deutschen Bundesbank s. etwa *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 17. Umfangreich *Krause* (in diesem Band), § 6 Rn. 10ff.

<sup>10</sup> BT-Drucks. 11/5372, S. 2, 22, gleichlautend BT-Drucks. 11/5136, S. 2, 22. Hierzu *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 3f.

im Vergleich zu 1992 etwa um 117 % zunehmen. Das bedeutet, daß sich die Ausgaben für die Versorgung im Jahr 2030 gegenüber 1992 real etwas mehr als verdoppeln werden. Der bayerische Staatshaushalt muß daher entlastet werden. In Anbetracht einer Personalkostenquote von ca. 43 % müssen alle Einsparungspotentiale genutzt werden.<sup>11</sup>

## II. Der widersprüchliche Flickenteppich

Allerdings verlangt eine freiwillige Längerbeschäftigung bei Beamten ein sogenanntes „dienstliches Interesse“; die Anforderungen, wann ein solches dienstliches Interesse vorliegt, sind höchst unterschiedlich in den verschiedenen Bundesländern geregelt.<sup>12</sup> In einigen Bundesländern besteht ein Rechtsanspruch auf Längerbeschäftigung und der Dienstherr muss nachweisen, dass dem kein dienstliches Interesse entgegensteht. In anderen Bundesländern muss umgekehrt der Beamte ein dienstliches Interesse für die Längerarbeit nachweisen, was oft nicht gelingt. Damit sind die vorhandenen landesrechtlichen Vorschriften im Beamtenrecht rudimentär und führen zu einem Flickenteppich in der bundesdeutschen Universitätslandschaft.<sup>13</sup> Während einige Universitäten die Weiterbeschäftigung wünschen und unschwer mehrmals ermöglichen, schließen andere eine *solche freiwillige Längerarbeit (faktisch) aus*.<sup>14</sup> Darüber hinaus haben einige Universitäten den Seniorprofessor eingeführt, der über das 70. Lebensjahr hinaus an der Universität weiterarbeiten kann. Andere Universitäten schweigen wiederum hierzu.<sup>15</sup>

## III. Zur Rechtswidrigkeit einzelner Regelungen

Das Thema ist facettenreich: Aus rechtlicher Sicht werden Aspekte des Beamten- und Hochschulrechts diskutiert. Zudem sind die Verfassung und das Europarecht zu berücksichtigen. Aus rechtsvergleichender Perspektive ist interessant, dass in den USA Professoren überhaupt nicht pensioniert werden, sondern solange arbeiten können, wie sie wollen. Der Begriff des „dienstlichen Interesses“ mit der Frage der jeweiligen Darlegungslast ist nicht zuletzt aus rechtsme-

<sup>11</sup> Für Bayern, LT-Drucks. 13/4222, S.2. Für Bayern und weitere Bundesländer s. *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 15.

<sup>12</sup> Eine Übersicht über die wichtigsten beamten- und hochschulrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder findet sich mit Angabe der genauen Fundstelle sowie Gesetzesbezeichnung und -abkürzung im Anhang I.

<sup>13</sup> *Benecke* (in diesem Band), § 1 Rn. 15; *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 6 ff.

<sup>14</sup> *Geis* (in diesem Band), § 2 Rn. 26; *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 23 f.

<sup>15</sup> *Geis* (in diesem Band), § 2 Rn. 27 f.; *Wolff* (in diesem Band), § 5 Rn. 5 ff.; *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 46 ff.

thodischer Perspektive interessant, geht es doch um die erforderliche Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs,<sup>16</sup> um Ermessensfehler oder Willkür auszuschließen. Weil Bundes- und Landesgesetzgeber bei der Einführung der Regelung ausdrücklich ökonomische Überlegungen angestellt haben,<sup>17</sup> verlangt die Thematik zudem zwingend, juristische und wirtschaftswissenschaftliche Überlegungen interdisziplinär einzubeziehen.

7 Aus juristischer und ökonomischer Sicht ist die Thematik der freiwilligen Längerarbeit bisher wissenschaftlich wenig untersucht. Die bisherige Rechtsliteratur ist überschaubar, auch weil das Beamtenrecht der Länder weniger wissenschaftlich durchdrungen ist als nationale oder europarechtliche Fragestellungen. Wegen der landesrechtlichen Kompetenzen fehlen regelmäßig Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Bisherige Diskussionen sind oft unterkomplex, etwa wenn strikt behauptet wird: „Ausnahmen sind eng auszulegen“<sup>18</sup> oder die „Alten nehmen den Jungen die Arbeit weg“<sup>19</sup>. Mittelbar schwingt hier die Altersdiskriminierung mit. Diese Forschungslücke gilt es zu schließen.

8 Soweit beamtenrechtliche Regelungen und Richtlinien der Universitäten die freiwillige Längerarbeit faktisch ausschließen, sind solche Regelungen *rechtswidrig*: Sie widersprechen dem Regelungszweck des Gesetzgebers, die Versorgungskassen durch eine freiwillige Längerarbeit sicherer zu machen.<sup>20</sup> Zudem verstoßen sie gegen das europarechtliche Verbot der Altersdiskriminierung, wenn sie, wie in den meisten Bundesländern, dem Beamten die Darlegungslast für die Voraussetzungen der Dienstzeitverlängerung auferlegen. Dies verstößt gegen die Vorgaben des EuGH, wonach die Darlegungslast für altersdiskriminierende Ausnahmen beim Mitgliedstaat liegt.<sup>21</sup> Erfreulicherweise hat die Präsidentin der Universität Augsburg sich bereit erklärt, die Universitätsrichtlinien zur freiwilligen Längerarbeit zu überarbeiten.

9 Das Werk belässt es nicht bei einer Analyse der Rechtslage, sondern macht mit den „Augsburger-Freiburger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren“ konstruktive Vorschläge, wie die freiwillige Längerarbeit für Universitätsprofessoren künftig besser als bisher in der Praxis umgesetzt werden kann. Dazu ist das dienstliche Interesse für eine freiwillige Längerbeschäftigung deutlich weiter zu definieren, als dies bisher einige Universitätsrichtlinien tun. Schließlich sollten die

<sup>16</sup> Zu Beispielen der Auslegung eines einzigen Begriffs in der Rechtswissenschaft s. etwa *Möllers/Leisch*, WM 1999, 765 ff.; *Möllers*, NZG 2022, 339 ff.

<sup>17</sup> S. gerade Fn. 9f.

<sup>18</sup> Kritisch dagegen *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 18 ff.

<sup>19</sup> *Summer*, PersV 2009, 164, 166: Antragsteller als ausgesprochener Egoist; kritisch dagegen *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 43.

<sup>20</sup> *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 3, 13 ff.

<sup>21</sup> *Schmahl* (in diesem Band), § 3 Rn. 59; *Möllers* (in diesem Band), § 7 Rn. 28.

Bundesländer bzw. Universitäten eine Rechtsgrundlage für den Seniorprofessor einführen.

#### IV. Die Tagung und das Ziel der Augsburger-Freiburger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren

Die Tagung zur „Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung“ fand am 15. und 16. Mai an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg statt und war als Hybrid-Veranstaltung angelegt. Neben den Referenten<sup>22</sup> standen zahlreiche Diskussionsleiter zur Verfügung. Intensiv konnte eine Gruppe aus Professoren der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften sowie der Informatik, aber auch mehrere Dekane und Rektoren bzw. Präsidenten der Universität die aktuelle Thematik diskutieren.<sup>23</sup> Die „Augsburger-Freiburger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren“ entwickeln konstruktiv Vorschläge, damit die freiwillige Längerarbeit in der Praxis gelingt. Alle Beiträge enden mit Thesen, die einen raschen Zugang zu den wichtigsten Ideen ermöglichen. Das Buch enthält im Anhang eine Übersicht der einschlägigen Rechtsnormen, Gerichtsentscheidungen sowie ein umfangreiches Stichwortverzeichnis. Erfreulicherweise wurde in den Medien über die Tagung umfangreich berichtet.<sup>24</sup>

Im Ergebnis soll der Wohlstand in Deutschland für die nächste Generation gesichert werden. Es gilt, ermessensfehlerhafte Entscheidungen zu vermeiden. Die bisherige Rechtslage ist unzureichend und ist weiter zu konkretisieren. Dazu sind die Gesetze der Bundesländer sowie interne Richtlinien, die an einigen Universitäten schon existieren, weiter zu präzisieren. Mit den „Augsburger-Freiburger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren“ wird für diese Berufsgruppe eine sachgerechte und vor allem praktikable Lösung vorgeschlagen, welche die verschiedenen Interessen berücksichtigt. Der vorgeschlagene Mittelweg zielt auf Akzeptanz, auf eine kluge Personalpolitik, die junge und ältere Professoren nicht gegeneinander ausspielt, sondern die jeweiligen Vorteile beider Altersgruppen miteinander verbindet. Die Konkretisierung dient außerdem dazu,

<sup>22</sup> Ein Verzeichnis der Autoren findet sich am Ende des Werkes auf S. 169.

<sup>23</sup> Prof. Dr. *André*; Juniorprof. Dr. *Lutzi*, LL.M., M.Jur.; Prof. Dr. *Lehmann*; Prof. Dr. *Rossi* sowie die Dekane Prof. Dr. *Wollenschläger* (Augsburg), Prof. Dr. *Gsell* (München) sowie die Rektorin Prof. Dr. *Wolff* (Wuppertal) sowie die Präsidentin Prof. Dr. *Doering-Manteuffel* (Augsburg).

<sup>24</sup> S. *Knab*, Werden ältere Professoren an der Uni Augsburg diskriminiert?, *Augsburger Allgemeine Zeitung* v. 18.5.2023, S. 34; *Knab*, Kommentar: Uni Augsburg misst ihr Personal mit zweierlei Maß, *Augsburger Allgemeine Zeitung* v. 18.5.2023, S. 34; *Glas/Häutle*, JZ 2023 (im Erscheinen); *Feld/Möllers*, *Forschung & Lehre* 2024.

das bisherige Verfahren transparenter zu machen und vor allem zu rationalisieren. Damit ließe sich die bisherige Rechtsunsicherheit beseitigen und vor allem die Möglichkeit erhöhen, die freiwillige Längerarbeit attraktiver zu machen.