

## § 8 Augsburger-Freiberger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren

Lars P. Feld, Thomas M. J. Möllers

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Feld, Lars P., and Thomas M. J. Möllers. 2023. "§ 8 Augsburger-Freiberger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren." In *Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung: juristische und ökonomische Fragen der Pensionierung von Universitätsprofessoren*, edited by Lars P. Feld and Thomas M. J. Möllers, 153–56. Tübingen: Mohr Siebeck. <https://doi.org/10.1628/978-3-16-162740-8>.



# § 8 Augsburger-Freiberger Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren<sup>1</sup>

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

1. Die demografische Entwicklung hat zur Folge, dass zukünftig weniger Erwerbstätige einer wachsenden Anzahl an Personen im Rentenalter gegenüberstehen werden. Die Erwerbstätigen müssen dann relativ höhere Abgaben leisten, um die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sowie die Pensionen der Beamtenschaft zu finanzieren.<sup>2</sup> 1

2. Der demografische Wandel ist so wirkmächtig, dass nicht von einer Umkehr auszugehen ist. Die Finanzierung der GRV und der Beamtenpensionen kann auch nicht durch eine höhere Zuwanderung, höhere Fertilitätsraten oder eine zunehmende Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern sichergestellt werden.<sup>3</sup> 2  
Dies gilt zudem für den Produktivitätsfortschritt, denn eine höhere Produktivität geht mit höheren Löhnen und Gehältern einher. Da die Rentensteigerungen gemäß der Rentenformel der GRV lohnbasiert sind, steigen dadurch auch die Renten. Die Beamtenpensionen sind faktisch an dieser Entwicklung orientiert. Selbst Kombinationen dieser unterschiedlichen, demografische Effekte mildern Maßnahmen werden die Wirkungen der demografischen Entwicklung nicht kompensieren können.

3. 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 3

---

<sup>1</sup> Die Augsburger-Freiberger Thesen wurden von den Professoren *Lars P. Feld* und *Thomas M.J. Möllers* auf der Tagung zur „Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung“ an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg am 16.5.2023 vorgestellt. Die Thesen verwenden das generische Maskulinum – es sind alle denkbaren Geschlechter gemeint.

<sup>2</sup> *Schmahl*, § 3 Rn. 42; *Möllers*, § 7 Rn. 13 ff. ausführlich *Krause*, § 6 Rn. 1 ff. Sämtliche Verweise in diesen Thesen beziehen sich auf die Beiträge in diesem Tagungsband.

<sup>3</sup> Zum Folgenden ausführlich *Krause*, § 6 Rn. 6 ff.

einen Rückgang von Ausgaben in anderen Bereichen zudem nicht hinnehmen will; dann führt kein Weg an einer Ausweitung der Lebensarbeitszeit vorbei. 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 eine relativ höhere Bereitschaft haben, in einem höheren Alter zu arbeiten. Zu diesen Personengruppen gehören wesentliche Teile der Beamtenschaft, nicht zuletzt Professoren.

- 4 4. Der Bundesgesetzgeber führte im Jahr 1989 für die Beamtenschaft einen Anspruch auf freiwillige Dienstzeitverlängerung ein, soweit nicht ausnahmsweise *negativ* „dienstliche Belange [...] entgegenstehen“. Bereits zwei Jahre später schränkte er diesen Rechtsanspruch aber ein, weil Beamte seitdem *positiv* darlegen müssen, dass die Dienstzeitverlängerung „im dienstlichen Interesse“ liegt.<sup>4</sup> Mit dieser Neuregelung wollte der Gesetzgeber den Dienstherrn im Interesse einer effektiven Personalwirtschaft von seiner Darlegungs- und Beweislast befreien, gleichzeitig aber die Möglichkeit der freiwilligen Dienstzeitverlängerung nicht einschränken.<sup>5</sup> Während die meisten Bundesländer diese positive Feststellung übernahmen, behielten die Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Thüringen den Rechtsanspruch des Beamten bei.
- 5 5. Unabhängig von dieser Rechtlage wird in der Praxis die Möglichkeit der Dienstzeitverlängerung von den Universitäten ganz unterschiedlich gehandhabt, von einer unproblematisch dreimal gewährten Dienstzeitverlängerung bis hin zu einem vollständigen Ausschluss der Verlängerungsmöglichkeit. Diese *Rechtsslage* ist unbefriedigend und *beeinträchtigt die Rechtssicherheit*.<sup>6</sup>
- 6 6. Der Begriff des „dienstlichen Interesses“ als unbestimmter Rechtsbegriff ist mit Hilfe der *Juristischen Methodenlehre* weiter zu konkretisieren.<sup>7</sup> Der *Regelungszweck*, den Beamten die Option einer freiwilligen Dienstzeitverlängerung einzuräumen, ist eindeutig: Der Gesetzgeber wollte der oben skizzierten demografischen Entwicklung Rechnung tragen. Mit der Erhöhung der Pensionierungsgrenze und einer freiwilligen Dienstzeitverlängerung wollte er eine adäquate Kostensenkung der Versorgungshaushalte der aus Steuermitteln finanzierten Alterssicherungssysteme erreichen. Folglich ist es unzulässig, diesen Regelungszweck zu unterlaufen, etwa dadurch, dass *konkretisierende Richtlinien der Universitäten* den Anwendungsbereich der Normen durch einen (faktischen) Ausschluss der Verlängerungsmöglichkeit leerlaufen lassen.<sup>8</sup>
- 7 7. Schon vor mehr als 10 Jahren hatte der EuGH festgestellt, dass der Mitgliedstaat begründen muss, warum eine nationale Vorschrift ausnahmsweise

<sup>4</sup> Benecke, § 1 Rn. 7; Möllers, § 7 Rn. 5.

<sup>5</sup> Möllers, § 7 Rn. 5, Fn. 9.

<sup>6</sup> Benecke, § 1 Rn. 15; Möllers, § 7 Rn. 6 ff.

<sup>7</sup> Geis, § 2 Rn. 23 ff.; Möllers, § 7 Rn. 11 ff.

<sup>8</sup> Geis, § 2 Rn. 26; Möllers, § 7 Rn. 24.

nicht gegen das Verbot der Altersdiskriminierung verstößt, und hat diese Beweislast mit hohen Anforderungen verbunden (etwa EuGH – C 388/07 – Age Concern England und EuGH – C-159/10 – Fuchs und Köhler). Regelungen des Landesrechts, wie etwa Art. 63 BayBG, die dem Beamten die Darlegungslast auferlegen, verstoßen gegen diese Vorgaben des EuGH und sind *rechtswidrig*. Sie müssen unionsrechtskonform zugunsten des Beamten ausgelegt werden.<sup>9</sup>

8. Die Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften durch einige Universitäten, eine freiwillige Dienstzeitverlängerung auszuschließen, läuft dem Regelungszweck der Normen und den unionsrechtlichen Vorgaben zuwider. Zudem werden sie den Bedürfnissen der Beteiligten der Universität nicht gerecht. Um den Regelungszweck und den europäischen Vorgaben zu unzulässiger Altersdiskriminierung Rechnung zu tragen, ist die Darlegungslast des Beamten unzulässig.<sup>10</sup> Um den rechtswidrigen Zustand zu verhindern, sind zur Bestimmung des dienstlichen Interesses an der Verlängerung *alle sachlichen Interessen* im Rahmen des dienstlichen Interesses zu berücksichtigen, um diese anschließend zu gewichten.<sup>11</sup>

9. Zu den sachlichen Interessen gehört vor allem das *fiskalische Interesse*, die dauerhafte Finanzierung der Altersversorgungssysteme sicherzustellen. Ältere Professoren erhalten in der Regel eine höhere Besoldung und müssen häufig damit rechnen, dass die Versorgung im Alter nicht ganz so hoch ausfällt. Der Weiterbezug der Besoldung bei freiwilliger Längerbeschäftigung belastet für sich genommen also den Landeshaushalt nur in Höhe der Differenz zur Pensionszahlung. Da bei gleicher Größe der Fakultät jedoch weniger jüngere Professoren eingestellt werden, liegt diese Differenz unter der Summe aus der Besoldung jüngerer Professoren und der Pensionszahlung für Professoren im Ruhestand, sodass insgesamt eine *Ersparnis* auftritt. Dabei nehmen die älteren Professoren den jüngeren nicht „die Stellen weg“, da jüngere Akademiker jetzt schon angesichts der allgemeinen demografischen Entwicklung problemlos und mit hoher Produktivität bei anderen staatlichen Arbeitgebern, Forschungsinstituten und in der Privatwirtschaft tätig werden können.<sup>12</sup>

10. Eine freiwillige Längerbeschäftigung von Professoren zu ermöglichen, sollte die Wünsche für die Altersstruktur in Forschung und Lehre berücksichtigen. Den Personenbestand in den Universitäten und Hochschulen zu erhöhen, wird nicht finanzierbar sein. Für neue Impulse in Forschung und Lehre können junge Professoren bedeutsam sein, da sie oft neue Methoden und neue Herangehensweisen an Forschungsfragen haben. Der wissenschaftliche Fortschritt wird dadurch gefördert.

<sup>9</sup> Schmahl, § 3 Rn. 59ff.; Möllers, § 7 Rn. 28.

<sup>10</sup> Schmahl, § 3 Rn. 59ff.; Möllers, § 7 Rn. 28.

<sup>11</sup> Geis, § 2 Rn. 23f.; Möllers, § 7 Rn. 33f.

<sup>12</sup> Ausführlich zum „Lump of Labor Fallacy“ Krause, § 6 Rn. 32ff.

- 11 11. Zur Organisationshoheit der Hochschulleitung gehört eine *kluge Personalpolitik*, welche die jeweiligen Vor- und Nachteile bestimmter Lebensalter auffängt. Diese umfasst die Betreuung des wissenschaftlichen Nachwuchses wie Doktoranden und Habilitanden sowie eine *leistungsstarke Professorenschaft*.<sup>13</sup> Nach der dreijährigen Verlängerungsmöglichkeit sollte die Universität zudem den *Seniorprofessor* (Emeritus of Excellence, Distinguished Professor, Senior Fellow) einführen, um so das Know-how der Kollegen noch länger halten zu können.
- 12 12. Schließlich sind die *formalen Voraussetzungen* einer Dienstzeitverlängerung zu verbessern, weil die beamtenrechtlichen Fristen für die Bedürfnisse der Universitäten zu kurz sind. Der Universitätsprofessor sollte bereits zwei Jahre vor der Regelpensionierung den Antrag auf Dienstzeitverlängerung stellen und diese *sogleich für alle drei Jahre* beantragen können.<sup>14</sup>
- 13 Die hier vorgeschlagenen Augsburger-Freiburger-Thesen zur Wohlstandssicherung durch freiwillige Längerbeschäftigung von Universitätsprofessoren vermeiden den *rechtswidrigen* Zustand der jeweiligen beamtenrechtlichen Vorschrift in zahlreichen Bundesländern. Als vermittelnde Position *vermeiden* sie inhaltlich die *Unbilligkeiten* der bisherigen Ansichten, die im Zweifel den Antrag des Beamten zu einseitig bejahen oder verneinen. Solche starren Alles-oder-Nichts-Ergebnisse lassen sich verhindern, indem der Dienstherr alle sachlichen Interessen sammelt und gewichtet.<sup>15</sup> Die vorgeschlagenen formalen Kriterien sind deutlich effizienter als das bisherige Recht und fördern so Vertrauensschutz und Rechtssicherheit.

---

<sup>13</sup> Möllers, § 7 Rn. 40 ff.

<sup>14</sup> Geis, § 2 Rn. 27 f.; Wolff, § 5 Rn. 5 ff.; Möllers, § 7 Rn. 49 ff.

<sup>15</sup> Möllers, § 7 Rn. 62.