
Datum: 15.03.2007
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 6. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 6 A 4625/04
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2007:0315.6A4625.04.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 3 K 238/02

Tenor:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht das beklagte Land vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Der am . Januar 1961 geborene Kläger erwarb im Jahr 1983 die Allgemeine Hochschulreife und leistete im Anschluss daran Zivildienst. Von 1985 bis 1988 studierte er Sonderpädagogik, von 1986 bis 1990 außerdem Geografie an der Universität zu L. , danach von 1990 bis 1994 an der Universität C. . 1994 schloss er das Studium der Geografie mit dem Diplom ab. Von 1995 bis 1997 studierte er an der Universität zu L. Biologie (Sekundarstufe I und II). Am 15. Mai 1997 legte er die Erste Staatsprüfung für die Lehrämter für die Sekundarstufe II und für

1

2

die Sekundarstufe I ab, im Fach Geografie durch Anerkennung der an der Universität in C. bestandenen Diplomprüfung. Am 29. Januar 1999 bestand er die besondere Prüfung in Erziehungswissenschaft und am 9. November 1999 die Zweite Staatsprüfung für das Lehramt für die Sekundarstufe II und für die Sekundarstufe I in den Fächern Biologie und Geografie.

Während der Studienzeit und nach Abschluss der Zweiten Staatsprüfung arbeitete der Kläger in verschiedenen Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes. 3

Mit Schreiben vom 28. März 2000 bewarb er sich beim Schulamt der Stadt L. um eine Stelle als Lehrer im Vertretungsunterricht. Mit Arbeitsvertrag vom 12. April 2000 wurde er mit Wirkung vom 6. April 2000 für die Zeit bis zum 28. Juni 2000 als vollbeschäftigte Lehrkraft im Angestelltenverhältnis eingestellt. Weitere befristete Einstellungen - teilweise als teilzeitbeschäftigte Lehrkraft - folgten für die Zeit vom 14. August 2000 bis zum 3. September 2000 und vom 4. September 2000 bis zum 25. Januar 2001. Er wurde jeweils an einer Hauptschule verwendet. 4

Zum Schuljahr 2000/2001 hatte sich der Kläger außerdem am schulscharfen Ausschreibungsverfahren beteiligt. Unter dem 9. Oktober 2000 teilte ihm die Bezirksregierung L. mit, seine Einstellung in das Beamtenverhältnis auf Probe sei in Aussicht genommen, sofern er die laufbahn- und sonstigen dienstrechtlichen Voraussetzungen erfülle. Der Kläger nahm das Einstellungsangebot an, wurde mit Arbeitsvertrag vom 25. Januar 2001 mit Wirkung vom 1. Februar 2001 auf unbestimmte Zeit als vollbeschäftigte Lehrkraft im Angestelltenverhältnis eingestellt und an einer Hauptschule eingesetzt. 5

Bereits mit Antrag vom 18. Januar 2001 beehrte der Kläger die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe unter Hinweis darauf, dass er auch die Mangelfächer Mathematik und Physik unterrichten werde. Mit Schreiben vom 18. Mai 2001 wies das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen darauf hin, dass nach der im Runderlass vom 22. Dezember 2000 getroffenen Ausnahmeregelung eine Übernahme von Bewerbern mit den dort genannten Mangelfächern trotz Überschreitung der laufbahnrechtlichen Höchstaltersgrenze nur bei neu einzustellenden Lehrkräften in Betracht komme. Laufbahnrechtlich überalterte Lehrer, die bereits im Angestelltenverhältnis beschäftigt seien, würden nicht erfasst. 6

Unter dem 5. Juni 2001 beantragte der Kläger erneut seine Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe und gab zur Begründung an, dass er hauptsächlich die Mangelfächer Mathematik, Chemie und Physik unterrichtete. 7

Mit Bescheid vom 13. September 2001 lehnte die Bezirksregierung L. den Antrag auf Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe ab. Der Erlass vom 22. Dezember 2000 könne keine Anwendung finden, weil der Kläger über keine Lehramtsbefähigung für die Mangelfächer verfüge. Nicht entscheidend sei, dass er in diesen Fächern tatsächlich Unterricht erteile. 8

Am 10. Oktober 2001 legte der Kläger Widerspruch ein. Wegen seines überwiegenden Unterrichtseinsatzes in Mangelfächern müsse seine Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe schon aus Gründen der Gleichbehandlung erfolgen. 9

Die Bezirksregierung L. wies den Widerspruch mit Bescheid vom 21. Dezember 2001 zurück und führte zur Begründung aus, es sei im Hinblick auf die unterschiedliche Vorbildung rechtlich unbedenklich, Lehrkräfte, die ohne entsprechenden Abschluss in Mangelfächern Unterricht erteilten, vom Anwendungsbereich des Erlasses auszuschließen. 10

Der Kläger hat am 10. Januar 2001 Klage erhoben und geltend gemacht, er erfülle die Voraussetzungen des Erlasses vom 22. Dezember 2000, weil er - was ausreichend sei - überwiegend in den dort genannten Unterrichtsfächern tätig sei. Ferner sei die Einstellungspraxis nicht mit europäischem Recht vereinbar. Die Höchstaltersgrenze verstoße gegen das in Art. 2 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 enthaltene Diskriminierungsverbot wegen Alters. Eine sachliche Rechtfertigung im Sinne des Art. 6 Satz 2 Buchstabe c) der Richtlinie gebe es nicht. Das folge bereits daraus, dass in den benachbarten Bundesländern die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe eine abweichende Regelung erfahren habe.	11
Der Kläger hat beantragt,	12
das beklagte Land unter Aufhebung des Bescheides der Bezirksregierung L. vom 13. September 2001 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 21. Dezember 2001 zu verpflichten, ihn in das Beamtenverhältnis auf Probe zu übernehmen.	13
Das beklagte Land hat beantragt,	14
die Klage abzuweisen.	15
Es wiederholt sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren und weist ergänzend darauf hin, das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung habe unter dem 4. März 2002 bestätigt, dass die mit Erlass vom 22. Dezember 2000 zugelassene Ausnahme von der Höchstaltersgrenze nur für Lehrkräfte mit einer entsprechenden Lehrbefähigung gelte. Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Höchstaltersgrenze mit Gemeinschaftsrecht bestünden nicht. Eine abweichende Regelung in anderen Bundesländern begründe ebenfalls keinen Anspruch, da jedem Landesgesetzgeber bei der Festlegung der Altersgrenze ein Spielraum zukomme.	16
Das Verwaltungsgericht Köln hat die Klage mit Urteil vom 14. Oktober 2004 abgewiesen. Die Höchstaltersgrenze sei mit höherrangigem deutschem Recht und auch mit Gemeinschaftsrecht vereinbar. Die gemeinschaftsrechtlichen Initiativen sollten der Diskriminierung aus Altersgründen im Rahmen von Anstellungen bei Gemeinschaftsinstitutionen aufgrund verschiedener Altersgrenzen der Institutionen entgegenwirken, so dass die Anwendbarkeit der Richtlinie 2000/78/EG fraglich sei. Ungeachtet dessen folge aus § 52 Abs. 1 LVO NRW keine Diskriminierung, weil die darin bestimmte Altersgrenze für alle Laufbahnbewerber gleichermaßen gelte. Ferner bringe die Altersgrenze die Dienstzeit und den Anspruch auf Versorgung im Ruhestand in ein angemessenes Verhältnis und gewährleiste eine ausgewogene Altersstruktur in den jeweiligen Laufbahnen. Ein Anspruch des Klägers auf Übernahme trotz Überschreitens der Höchstaltersgrenze ergebe sich auch nicht aus dem Erlass des Kultusministeriums vom 22. Dezember 2000, da die darin gemäß § 84 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 LVO NRW getroffene allgemeine Ausnahme nur der Gewinnung neu einzustellender Bewerber mit Unterrichtsbefähigung in den im Erlass genannten Unterrichtsfächern/beruflichen Fachrichtungen diene. Darin liege kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, da bei fachfremd eingesetzten Lehrern im Allgemeinen nicht vom Vorliegen entsprechender fachlicher Voraussetzungen ausgegangen werden könne.	17
Gegen das dem Prozessbevollmächtigten des Klägers am 28. Oktober 2004 zugestellte Urteil hat dieser am 6. November 2004 die Zulassung der Berufung beantragt. Mit Beschluss vom 25. Juli 2006, dem Prozessbevollmächtigten zugestellt am 4. August 2006, hat der Senat die Berufung zugelassen.	18

Mit seiner am 14. August 2006 bei Gericht eingegangenen Berufungsbegründung trägt der Kläger vor, die Richtlinie 2000/78/EG beanspruche allgemeine Geltung im EU-Bereich, was sich auch aus den Erwägungsbegründungen unter den Ziffern 9, 12, 23 und 25 ergebe. Nach Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 2000/78/EG erstrecke sich deren Geltung auf "alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen einschließlich öffentlicher Stellen". 19

Die im beklagten Land geltende Höchstaltersgrenze sei daher an Art. 6 Richtlinie 2000/78/EG zu messen. Sie sei nur dann rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie objektiv und angemessen sei und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel - etwa ein rechtmäßiges Ziel aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und politische Bildung - gerechtfertigt sei und die Mittel zur Erreichung dieses Zwecks angemessen und erforderlich seien. Die Höchstaltersgrenze von 35 Jahren erfülle diese Voraussetzungen nicht. Die angeführten fiskalischen Gründe seien nicht objektiv und angemessen. Mit Blick auf den Erlass vom 22. Dezember 2000 werde deutlich, dass eine angemessene Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand auch dann noch bestehe, wenn der neu eingestellte Bewerber unmittelbar vor Vollendung des 45. Lebensjahres stehe. Berücksichtige man, dass verbeamtete Lehrkräfte bis zum 65. Lebensjahr beruflich tätig sein könnten, sei der verlangte Beschäftigungszeitraum von 30 Jahren unangemessen lang. 20

Bei der Beurteilung einer angemessenen Beschäftigungszeit könne auf die regelmäßige Dienstzeit, die Höhe der Versorgung und die zugestandene Mindestversorgung abgestellt werden. Die regelmäßige Dienstzeit sei ab dem vollendeten 17. Lebensjahr bis zur Regelaltersgrenze, der Vollendung des 65. Lebensjahrs in Ansatz zu bringen. Die mögliche Dienstzeit betrage demnach 48 Jahre und ab dem 35. Lebensjahr 30 Jahre. Es werde also eine Beschäftigungszeit von 62,5 % der maximalen Gesamtdauer gefordert. Die Dienstzeit in der Lehrerlaufbahn könne aufgrund der Vor- und Ausbildung durch Studium und Referendariat nicht vor Vollendung des 21. Lebensjahres beginnen. Das ergebe eine maximale Gesamtdienstzeit von 44 Jahren und eine geforderte Beschäftigungszeit von 68,18 %. Eine Ungleichbehandlung dieses Umfangs sei nicht gerechtfertigt. 21

Versorgungsgesichtspunkte im Sinne der Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation oder einer Mindestversorgung spielten für die Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Dienst- und Ruhestandszeit keine Rolle, da sie im öffentlichen Dienstrecht kaum noch Bedeutung hätten. Teilzeitarbeit oder Beurlaubungsmöglichkeiten seien nicht mehr abhängig von einer abgesicherten Versorgung im Alter. Die zugesicherte Mindestversorgung sei bei langjährigen Freistellungen ausdrücklich aufgehoben (§ 14 Abs. 4 Satz 4 BeamtVG) und bestehe nur bei Ableistung einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von 19,5 Jahren (§ 14 Abs. 4 Satz 1, 2; Abs. 1 Satz 1 BeamtVG). Daraus folge, dass bei einer Dienstzeit von 19,5 Jahren eine angemessene Beschäftigungszeit vorliege, die das Erreichen der Mindestversorgung ermögliche und für den Regelfall die Heraufsetzung der Altersgrenze auf 45 Jahre notwendig mache. Ohnehin werde sich der zur Verfügung stehende Beschäftigungszeitraum in absehbarer Zeit durch die Anhebung der Pensionsgrenze von 65 auf 67 Jahre verlängern. Die Festlegung der Altersgrenze auf 35 Jahre verstoße dementsprechend gegen Art. 6 Richtlinie 2000/78/EG. 22

Die laufbahnrechtliche Höchstaltersgrenze stehe auch im Widerspruch zu dem mit Wirkung vom 18. August 2006 in Kraft getretenen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Eine Rechtfertigung nach dem allenfalls in Betracht kommenden § 10 Satz 3 Nr. 3 AGG liege nicht vor. Die Alternative 1 - spezifische Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes - komme als Rechtfertigung nicht in Frage, da nicht erkennbar sei, dass Lehrkräfte etwa aus pädagogischen Gründen in höherem Alter in der Schule nicht mehr 23

eingesetzt werden könnten. Die Voraussetzungen der Alternative 2 - Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungsdauer vor dem Eintritt in den Ruhestand - seien ebenfalls nicht erfüllt. Das zeige die amtliche Gesetzesbegründung, wonach der Regelung die Überlegung zu Grunde liege, dass bei älteren Beschäftigten, bei denen das Erreichen des Rentenalters bereits absehbar sei, einer aufwändigen Einarbeitung am Arbeitsplatz auch eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Mindestdauer produktiver Arbeit gegenüberstehen müsse. Bei einer durch die umstrittene Altersgrenze vorgegebenen Erwerbsdauer von 30 Jahren liege es auf der Hand, dass der letztgenannte Rechtfertigungsgrund nicht einschlägig sei.

Der Kläger beantragt, 24

das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem Klageantrag zu erkennen. 25

Der Beklagte beantragt, 26

die Berufung zurückzuweisen. 27

Die durch §§ 52 Abs. 1, 6 Abs. 2 LVO festgelegte Altersgrenze verstoße nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht gegen höherrangiges nationales Recht. In gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht gelte nichts anderes. Die Richtlinie 2000/78/EG sei durch das am 14. August 2006 in Kraft getretene AGG in nationales Recht umgesetzt worden, so dass die zur Überprüfung stehenden Landesvorschriften nun an dieser richtlinienkonformen Umsetzung zu messen seien. Sie fielen allerdings nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, der sich gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 AGG "auf alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen in Bezug auf die Bedingungen für den Zugang zu selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit" erstrecke. Zwar seien Regelungen für den Zugang zu öffentlichen Ämtern grundsätzlich erfasst, doch werde durch die Festlegung einer beamtenrechtlichen Altershöchstgrenze der Zugang zum Schuldienst nicht generell verwehrt, da Lehrkräfte auch als Angestellte beschäftigt würden. 28

Ungeachtet dessen sei die Altershöchstgrenze richtlinienkonform und verstoße nicht gegen das Benachteiligungsverbot aus Altersgründen nach § 1 AGG, da es sich um einen Fall gerechtfertigter Ungleichbehandlung im Sinne des § 10 AGG handele. 29

Die Altershöchstgrenze sei verhältnismäßig, da die berufliche Ausbildung zum Erwerb der laufbahnrechtlichen Befähigung als Lehrkraft in der Regel bis zum 35. Lebensjahr abgeschlossen sei. Zudem handele es sich nicht um eine starre Altersgrenze, da in § 6 Abs. 1 Sätze 3 ff. LVO NRW Ausnahmen normiert seien, die die Rücksichtnahme auf verschiedene persönliche Belastungen ermöglichten. Der Mangelfächerlass habe lediglich Ausnahmecharakter und könne nicht als allgemeiner Maßstab herangezogen werden. Um neue Lehrer für sog. Mangelfächer zu gewinnen, sei insoweit die Altersgrenze für eine Aufnahme in das Beamtenverhältnis auf Probe auf 45 Jahre heraufgesetzt worden. 30

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des beklagten Landes (Beiakten Hefte 1 und 2) Bezug genommen. 31

Entscheidungsgründe: 32

Die Berufung des Klägers ist zulässig, aber unbegründet. 33

Die Klage ist unbegründet. Der Bescheid der Bezirksregierung L. vom 13. September 2001 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 21. Dezember 2001 ist rechtmäßig und 34

verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

I.	35
Gemäß den §§ 6 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 1 LVO NRW darf als Laufbahnbewerber nach § 5 Abs. 1 Buchstabe a) LVO NRW in das Beamtenverhältnis auf Probe nur eingestellt oder übernommen werden, wer das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.	36
Eine Übernahme des Klägers in das Beamtenverhältnis auf Probe ist ausgeschlossen, weil er bereits am 12. Januar 1996 und damit mehrere Jahre vor seinem Antrag auf Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe vom 18. Januar 2001 das Höchstalter von 35 Jahren überschritten hatte.	37
Eine Verpflichtung des Beklagten zur Zulassung einer Ausnahme nach § 84 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LVO NRW besteht nicht. In diesem Zusammenhang bedarf es keiner Entscheidung, ob der eine allgemeine Ausnahme von der Höchstaltersgrenze zulassende Runderlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung - 121-22/03 Nr. 1050/00 - vom 22. Dezember 2000, zuletzt verlängert durch Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 16. November 2004 - 211-1.12.03.03-973 - noch herangezogen werden kann, obwohl er zum Schuljahr 2006/2007 aufgehoben worden ist. Der Kläger wird jedenfalls nicht von der durch Nr. I. dieses Erlasses eingeführten Verwaltungspraxis erfasst, Lehrern mit Mangelfächern ein Überschreiten der Altersgrenze um längstens zehn Jahre zu ermöglichen. Mit den Fächern Biologie und Geografie verfügt er über keine Lehramtsbefähigung in einem der in dem Erlass aufgeführten Mangelfächer. Dass für die Frage, ob ein Laufbahnbewerber dem Mangelfächerlass unterfällt, allein seine - grundsätzlich durch das Absolvieren der Staatsprüfungen erworbene - Lehramtsbefähigung maßgeblich ist, folgt bereits daraus, dass ein späterer fachfremder Einsatz bei der Bewerbung noch gar nicht feststeht. Im Übrigen entspricht es - wie das Ministerium für Schule Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen mit Schreiben vom 4. März 2002 bestätigt hat - der insoweit maßgeblichen Verwaltungspraxis, die Überschreitung der Altersgrenze lediglich den Lehrkräften zu ermöglichen, die die Lehramtsbefähigung in einem der im Erlass genannten Fächer/beruflichen Fachrichtungen besitzen.	38
Diese auf dem Erlass vom 22. Dezember 2000 beruhende Verwaltungspraxis, eine Ausnahme nur bei Bewerbern mit entsprechender Lehramtsbefähigung zuzulassen, hingegen Lehrkräfte nicht zu berücksichtigen, die zwar in Mangelfächern Unterricht erteilen, insoweit aber über keine Lehramtsbefähigung verfügen, verstößt nicht gegen den in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltenen Gleichbehandlungsgrundsatz. Mit dem Erlass wird ersichtlich der Zweck verfolgt, gerade die an den Schulen fehlenden Lehrkräfte zu gewinnen, die aufgrund einer entsprechenden fachlichen Ausbildung eine Lehramtsbefähigung in Bezug auf die Mangelfächer besitzen. Denn nur auf diese Weise kann der grundsätzlich unerwünschte fachfremde Einsatz von Lehrkräften vermieden oder zumindest verringert werden. Ein sachlich vertretbares Differenzierungskriterium liegt damit vor.	39
II.	40
Es bestehen keine Bedenken gegen die Anwendung der vorstehend genannten laufbahnrechtlichen Vorschriften. Sie sind mit dem höherrangigen nationalen (1.) und europäischen (2.) Recht vereinbar.	41
1.	42
	43

Die in den §§ 6 Abs. 1, 52 Abs. 1 LVO NRW vorgesehene Höchstaltersgrenze steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht; insbesondere ist sie mit dem Grundgesetz vereinbar. Eine derartige an das Alter des Bewerbers anknüpfende Beschränkung soll die Dienstzeit mit dem Anspruch auf Versorgung während des Ruhestandes in ein angemessenes Verhältnis bringen und eine ausgewogene Altersstruktur in den jeweiligen Laufbahnen gewährleisten.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 18. Juni 1998 - 2 C 20.97 -, DÖD 1999, 139 = DVBl. 1999, 315 = NVwZ-RR 1999, 133, m.w.N., vom 13. Juli 2000 - 2 C 21.99 -, ZBR 2001, 32; vgl. auch die ständige Rechtsprechung des OVG NRW, Beschlüsse vom 17. Juni 2002, a.a.O., vom 22. Oktober 2003, a.a.O., vom 17. November 2003 - 6 A 665/03 -, vom 18. November 2003, a.a.O., und vom 30. September 2005 - 6 A 1458/04 -. 44

Die Bestimmung der Höchstaltersgrenze durch Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 LBG NRW ist auch mit dem sonstigen Bundesrecht vereinbar. Sie verstößt nicht gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das in dem für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bereits in Kraft getreten war und damit grundsätzlich Anwendung findet. 45

Die streitentscheidenden Normen der Laufbahnverordnung unterfallen dem Anwendungsbereich des AGG (a) und stehen im Einklang mit den dort getroffenen Vorgaben (b). 46

a) Der Anwendungsbereich des AGG erfasst in personeller Hinsicht auch Beamte, die - wie der Kläger - den laufbahnrechtlichen Vorschriften des beklagten Landes unterliegen. Nach § 24 AGG gelten die Vorschriften des Gesetzes unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung entsprechend unter anderem für Beamte der Länder. Darin eingeschlossen sind künftige Beamte, das heißt Bewerber für das Beamtenverhältnis (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 AGG). 47

Auch in sachlicher Hinsicht unterfallen die streitentscheidenden Regelungen der §§ 6 Abs. 1, 52 Abs. 1 LVO NRW dem Anwendungsbereich des AGG. Allerdings wird mit der Höchstaltersgrenze nicht der Zugang zur Lehrtätigkeit an öffentlichen Schulen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 AGG beschränkt. Denn Laufbahnbewerber haben nach Überschreitung der Höchstaltersgrenze die Möglichkeit, im Angestelltenverhältnis als Lehrkraft im öffentlichen Schuldienst eingestellt zu werden. Die laufbahnrechtliche Höchstaltersgrenze hat jedoch eine nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AGG ebenfalls vom Anwendungsbereich des AGG erfasste unterschiedliche Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses zur Folge. Die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis unterscheiden sich unter anderem im Hinblick auf das Arbeitsentgelt, die Versorgungsleistungen und die Beendigungsmöglichkeiten maßgeblich von den entsprechenden Regelungen für Lehrkräfte im Beamtenverhältnis. 48

b) Die in den §§ 6 Abs. 1, 52 Abs. 1 LVO NRW festgelegte Höchstaltersgrenze für die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe ist mit den Vorgaben des AGG vereinbar. Sie enthält keine unzulässige Diskriminierung wegen Alters im Sinne des AGG. 49

Nach § 3 Abs. 1 AGG liegt eine unmittelbare Benachteiligung vor, wenn eine Person wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes - darunter das Alter - eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation, erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Die unmittelbar an das Alter anknüpfende Höchstaltersgrenze von 35 Jahren für die Einstellung oder Übernahme in das 50

Beamtenverhältnis auf Probe stellt für Bewerber, die diese Höchstaltersgrenze überschritten haben, eine Benachteiligung wegen des Alters in diesem Sinne dar.

Für diese Ungleichbehandlung liegt jedoch ein Rechtfertigungsgrund vor. Nach § 10 AGG ist eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters zulässig, wenn sie objektiv und angemessen und durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist (Satz 1). Die Mittel zur Erreichung dieses Ziels müssen angemessen und erforderlich sein (Satz 2). 51

Mit der Höchstaltersregelung verfolgt der Ordnungsgeber des beklagten Landes ein legitimes, das heißt nicht auf unsachliche Gründe zurückzuführendes Ziel aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik beziehungsweise des Arbeitsmarktes. Sie dient - wie bereits dargestellt - dem Zweck, ein angemessenes Verhältnis zwischen der Beschäftigungszeit als Beamter und dem Anspruch auf Versorgung im Ruhestand herzustellen sowie eine ausgewogene Altersstruktur in den jeweiligen Laufbahnen zu gewährleisten. 52

Die Sicherstellung eines angemessenen Verhältnisses zwischen aktiver Dienstzeit und dem Versorgungsanspruch im Ruhestand ist wesentliche Grundlage für die Funktionsfähigkeit des beamtenrechtlichen Versorgungssystems. Dessen Erhaltung liegt im wohlverstandenen Interesse der Allgemeinheit. Die Legitimität darauf zielender Sicherungsmaßnahmen wird - soweit erkennbar - von keiner Seite ernstlich in Frage gestellt. Auch das Gesetz selbst bringt dies an anderer Stelle nochmals besonders zum Ausdruck: § 10 Satz 3 AGG führt Beispiele für eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters an, die nach der Überschrift der Norm "zulässig" sind. Hierzu gehört die in Nr. 3 aufgeführte "Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung (...) auf Grund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand". Dem liegt nach den Gesetzesmaterialien, 53

vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. 16/1780, S. 36, 54

zwar vor allem die Überlegung zugrunde, dass bei älteren Beschäftigten, deren Rentenalter bereits absehbar ist, einer aufwändigen Einarbeitung am Arbeitsplatz auch eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Mindestdauer einer produktiven Arbeitsleistung gegenüberstehen muss. Der Wortlaut der Vorschrift ist aber weiter gefasst und schließt auch das mit der laufbahnrechtlichen Altersgrenze verfolgte Ziel ein. Ausgehend davon ist dieses Ziel im Sinne des Gesetzes legitim. 55

Dies vorausgesetzt muss die altersbedingte unterschiedliche Behandlung von Laufbahnbewerbern auch als objektiv und angemessen betrachtet werden. 56

Vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 22. November 2005, Rechtssache C-144/04, Mangold, Slg. 2005, S. I-09981, Rdnrn. 60 f. 57

Das gilt insbesondere für das Kriterium der Angemessenheit. Die Funktionsfähigkeit der beamtenrechtlichen Altersversorgung stellt - wie ausgeführt - ein so gewichtiges Anliegen dar, dass die Notwendigkeit ihrer Sicherstellung im Wesentlichen unbestritten ist. Vor diesem Hintergrund halten sich die Einschränkungen, die der Gleichbehandlungsgrundsatz durch die laufbahnrechtliche Altersgrenze erleidet, in einem unbedenklichen, insbesondere verhältnismäßigen Rahmen. 58

Das vom Ordnungsgeber gewählte Mittel der Höchstaltersgrenze von 35 Jahren ist auch im Sinne von § 10 Satz 2 AGG zur Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und erforderlich. 59

Das Mittel ist erforderlich, weil das angestrebte Ziel sonst nicht erreicht werden könnte. Für die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Zeit des aktiven Dienstes und den Versorgungszeiten im Ruhestand ist eine Höchstaltersgrenze für die Einstellung unvermeidbar. Allein auf diese Weise ist angesichts des nicht beliebig hinausschiebbaren Beschäftigungsendes, die Versetzung in den Ruhestand, eine Mindestdienstzeit gewährleistet.

Mit der in den §§ 6 Abs. 1, 52 Abs. 1 LVO NRW festgelegten Höchstaltersgrenze für die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe geht der Verordnungsgeber nicht über das hinaus, was zur Erreichung des legitimen Ziels angemessen ist. 61

Bei der Beurteilung der Angemessenheit des gewählten Mittels in Relation zu dem damit verfolgten Zweck steht dem Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgeber ein Gestaltungsspielraum zu: 62

Mit dem Begriff der Angemessenheit übernimmt § 10 Satz 2 AGG wortgleich die europarechtliche Vorgabe des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Richtlinie 2000/78/EG. Sowohl der nationale als auch der europäische Normgeber haben sich damit für einen unbestimmten Rechtsbegriff entschieden, der eine weitere Konkretisierung zulässt und erfordert. Der Rat der Europäischen Gemeinschaft wollte damit dem Umstand Rechnung tragen, dass der in der Richtlinie enthaltene Gestaltungsauftrag einer Umsetzung in den Mitgliedstaaten bedarf, die keiner einheitlichen Regelung zugänglich ist. Gerade Ungleichbehandlungen wegen Alters können aus verschiedensten Gründen gerechtfertigt sein, die zudem aufgrund der unterschiedlichen Situation in den jeweiligen Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen können. 63

So ausdrücklich die Begründungserwägung Nr. 25 zur Richtlinie 2000/78/EG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Dezember 2000, L 303/17. 64

Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, dass mit dem prinzipiellen Verbot der Altersdiskriminierung ein europarechtlicher Ausgangspunkt gewählt worden ist, der ohne weitreichende, den natürlichen Gegebenheiten Rechnung tragende Ausnahmen in der Lebenswirklichkeit nicht praktiziert werden kann. Die notwendigen Ausnahmen lassen sich nicht in einem Katalog umfassend und abschließend, sondern allenfalls beispielhaft festlegen; dementsprechend ist auch eine Auffangklausel, die die Ausnahmevoraussetzungen nur allgemein umschreibt, nicht verzichtbar. Hieraus erklären sich Normgebungstechnik und Inhalt des Art. 6 Abs. 1 Satz 2 Buchstaben a) bis c) Richtlinie 2000/78/EG auf der einen und Satz 1 der Vorschrift auf der anderen Seite. In Bezug auf das hier interessierende Merkmal der Angemessenheit hat das zur Folge, dass die Mitgliedstaaten insoweit über einen weiten Ermessensspielraum bei der Wahl der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik verfügen müssen. 65

Ausdrücklich so EuGH, Urteil vom 22. November 2005, a.a.O., Rdnrn. 62 f. 66

Der Bundesgesetzgeber hat diese Überlegungen bei der nationalstaatlichen Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz aufgegriffen. Mit der Beschränkung des Gesetzestextes auf allgemeine, durch unbestimmte Begriffe umschriebene Grundsätze sollte im Hinblick auf die gerade beim Alter bestehenden komplexen, keiner allgemein gültigen Lösung zugänglichen Zusammenhänge eine flexible Handhabung der Ausnahmemöglichkeiten von dem grundsätzlichen Gleichbehandlungsgebot gewährleistet werden. Begründet wurde dies damit, dass das Merkmal Alter sich gegenüber allen anderen in § 1 des Gesetzes genannten Gründen durch eine besondere Situation 67

auszeichnet. Alle Beschäftigten könnten während ihres Berufslebens ein "kritisches" Alter durchlaufen. Dies könne z. B. sowohl der Zugang zum Beruf nach der Ausbildung für 20-jährige als auch die Verdrängung aus dem Arbeitsmarkt für 55-jährige Beschäftigte sein. In einem Berufszweig könne die höhere "Belastbarkeit" jüngerer Beschäftigter im Vordergrund stehen, in anderen Berufszweigen die größere Lebens- und Berufserfahrung. Deshalb belasse es die Vorschrift bei den europarechtlich vorgegebenen allgemeinen Grundsätzen.

Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs zum AGG, BT-Drucks. 16/1780, S. 36. 68

Auch bei der Beurteilung der Angemessenheit der streitgegenständlichen laufbahnrechtlichen Höchstaltersgrenze sind verschiedene Sach- und Wertungsfragen zu beantworten. Die Vielzahl und Interdependenz der dabei zu berücksichtigenden Entscheidungskriterien schließt die Annahme nur einer zutreffenden Antwort aus. 69

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zunächst das öffentliche Interesse, mit einer niedrigen Altersgrenze eine möglichst lange aktive Dienstzeit der Beamten sicherzustellen, und das gegenläufige private Interesse der Laufbahnbewerber, auch noch in fortgeschrittenem Alter in das Beamtenverhältnis eintreten zu können. Daneben sind aber auch weitere, ebenfalls im Allgemeininteresse liegende Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die diesen Ausgangspunkt relativieren können. So kann das Interesse, qualifizierte Lehrkräfte zu gewinnen, etwa um entstandene Defizite bei der Unterrichtsversorgung zu decken, für eine weniger strenge Altersgrenze streiten. 70

Vgl. den Runderlass des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung - 121- 22/03 Nr. 1050/00 - vom 22. Dezember 2000, zuletzt verlängert durch Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 16. November 2004 - 211-1.12.03.03-973 -; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 31. Januar 1980 - 2 C 15.78 -, Rdnr. 27. 71

Ebenso stellen die Konkurrenz mit anderen Bundesländern und möglicherweise auch mit anderen Arbeitgebern sowie die damit verbundene Gefahr der Abwanderung qualifizierter Lehrkräfte einen Gesichtspunkt bei der Wahl der Altersgrenze dar. Auch in tatsächlicher Hinsicht wird die Angemessenheit durch verschiedene Entwicklungen beeinflusst, die sich allenfalls grob vorhersagen lassen. Das betrifft etwa die Entwicklung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen aktiven Beamten und Versorgungsempfängern, die unter Umständen durch vorzeitige Zuruhesetzungen (erheblich) verkürzte durchschnittliche Dauer der aktiven Dienstzeit oder die von der individuellen Lebenserwartung abhängige durchschnittliche Bezugsdauer der beamtenrechtlichen Versorgung. 72

Die Vielzahl dieser Gesichtspunkte lässt - wie bereits hervorgehoben - nicht nur eine richtige Entscheidung zu. Es ist deshalb Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers beziehungsweise hier der gemäß § 15 Abs. 1 LBG NRW zur Regelung des Laufbahnrechts ermächtigten Landesregierung, den bestehenden Spielraum auszufüllen. Die vom Normgeber getroffene Entscheidung ist infolgedessen im gerichtlichen Verfahren nicht uneingeschränkt überprüfbar, sondern lediglich darauf, ob die Grenzen des legislativen Gestaltungsspielraums eingehalten worden sind. 73

Der Umfang des jeweiligen Gestaltungsspielraums hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere von der Eigenart des Sachbereichs, den Möglichkeiten, eine hinreichend sichere Zukunftsprognose zu treffen, und der Bedeutung der betroffenen Interessen. Demgemäß können auch der gerichtlichen Kontrolldichte unterschiedliche Maßstäbe zugrunde liegen. 74

Vgl. zu Gestaltungsspielraum und Umfang gerichtlicher Überprüfung BVerfG, Urteil vom 1. August 1953 - 1 BvR 281/53 -, BVerfGE 3, 19 (24), Beschlüsse vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 -, BVerfGE 8, 1 (16, 22), vom 7. Juli 1982 - 2 BvL 14/78, 2/79, 7/82 -, BVerfGE 61, 43 (62 f.), und vom 6. Mai 2004 - 2 BvL 16/02 -, BVerfGE 110, 353 (364).

Gemessen an alledem ist die Festlegung der Altersgrenze auf 35 Jahre rechtlich nicht zu beanstanden. Der Ordnungsgeber hat den sich aus dem Verbot der Altersdiskriminierung ergebenden Anforderungen bei der Wahl der Altersgrenze hinreichend Rechnung getragen. Die gewählte Altersgrenze findet einen sachlichen Grund in dem Erfordernis eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Dienstzeit und Versorgungsanspruch. Die damit verbundene Einschränkung des Prinzips der Gleichbehandlung stellt sich als hinnehmbar, weil im Verhältnis dazu als weniger gewichtig dar. Die berufliche Ausbildung für den höheren Dienst im Allgemeinen (vgl. § 39 Abs. 1 LVO NRW) und das hier interessierende Lehramt an öffentlichen Schulen im Besonderen (vgl. § 52 Abs. 1 LVO NRW) kann in aller Regel ohne Weiteres bis zum 35. Lebensjahr abgeschlossen werden. So schließt sich an eine Regelstudienzeit von neun Semestern für das Lehramt an Gymnasien und Gesamtschulen (vgl. § 8 LABG NRW) beziehungsweise sieben Semestern für das Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen (vgl. § 7 LABG NRW) jeweils ein 24monatiger Vorbereitungsdienst an (vgl. § 7, 8 LABG NRW). Ohne Hinzutreten wesentlicher Verzögerungen kann die Ausbildung demnach etwa bis zur Vollendung des 27. Lebensjahrs absolviert werden. Die Höchstaltersgrenze erfährt zudem eine Abmilderung durch die Möglichkeiten, verschiedene Verzögerungszeiten zu berücksichtigen, die auf den persönlichen Lebensumständen des jeweiligen Laufbahnbewerbers beruhen, wie beispielsweise die Geburt eines Kindes, die tatsächliche Betreuung eines minderjährigen Kindes, eines sonstigen nahen Angehörigen oder das Vorliegen einer Schwerbehinderung (vgl. § 6 Abs. 1 LVO NRW). Über die Ausnahmeregelung des § 84 LVO NRW kann zudem besonderen Fallgestaltungen Rechnung getragen werden.

76

Eine Überschreitung des Gestaltungsspielraums durch den Ordnungsgeber folgt nicht daraus, dass für die "Erdienung" einer Mindestversorgung eine Dienstzeit von etwa 19,5 Jahren ausreichend ist (vgl. § 14 Abs. 4 und 1 BeamtVG). Die zur Erlangung der Mindestversorgung erforderliche Dienstzeit vermag allenfalls einen von mehreren Anhaltspunkten für die Ausgewogenheit zwischen Dienstzeit und Versorgungsanspruch zu bieten. Sie zwingt jedoch nicht zu dem Schluss, die Altersgrenze könne allein rechtmäßig bei 45 Jahren gezogen werden. Denn neben den oben beschriebenen Einflussfaktoren, wäre der Dienstherr bei einer Heraufsetzung der Altersgrenze auf 45 Jahre unter Umständen gezwungen, mehr Beamte einzustellen als bei der niedriger angesetzten Altersgrenze von 35 Jahren. Der größere Personalbestand hätte höhere Beihilfeaufwendungen und sonstige einzelfallbezogene Sonderaufwendungen, beispielsweise im Rahmen der Unfallfürsorge (vgl. §§ 30 ff. BeamtVG), sowie einen erhöhten Personalverwaltungsaufwand zur Folge.

77

Der Umstand, dass in anderen Bundesländern für Laufbahnbewerber des höheren Dienstes im Hinblick auf die Einstellung oder Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe überhaupt keine oder jedenfalls eine deutlich höhere Altersgrenze gilt, rechtfertigt keine andere Entscheidung. Nach den eingangs dargestellten Grundsätzen hängt die Beurteilung der Angemessenheit im Sinne des § 10 Satz 2 AGG und des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Richtlinie 2000/78/EG von einer Vielzahl von Gesichtspunkten ab, die zudem einer unterschiedlichen Gewichtung zugänglich sind und sich je nach der Situation im jeweiligen Mitgliedstaat voneinander abweichend darstellen können. Nichts anderes gilt, wenn die Umsetzung des in der Richtlinie enthaltenen Gestaltungsauftrags wegen der föderalen Struktur des jeweiligen Mitgliedstaats auf der Ebene einzelner Bundesländer oder sonstiger Gliedstaaten erfolgt. Die

78

länderspezifischen Besonderheiten können insoweit durchaus zu voneinander abweichenden Entscheidungen führen, deren jede - wie auch hier die streitige Regelung - sich im Rahmen des Zulässigen hält.

2. 79

Die laufbahnrechtliche Altersgrenze nach dem Recht des beklagten Landes steht auch im Einklang mit europäischem Recht. Soweit nach Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1, 2 und Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 2000/78/EG eine Benachteiligung wegen des Alters grundsätzlich unzulässig ist, ergibt sich eine Rechtfertigung der streitigen Altersgrenze aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Richtlinie 2000/78/EG. Die betreffenden Vorschriften stimmen mit der nahezu wortgleichen Regelung des § 10 Sätze 1 und 2 AGG - jedenfalls soweit hier von Interesse - inhaltlich überein und rechtfertigen deshalb keine abweichende Beurteilung. 80

Die Kostenentscheidung beruht auf den § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO in Verbindung mit den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 81

Die Zulassung der Revision folgt aus § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, weil der Senat der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung beimisst. 82

83