



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 LB 105/18
(VG: 6 K 1531/14)

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Kläger und Berufungskläger,

Proz.-Bev.:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen,

Beklagte und Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch die Richterinnen Dr. Jörgensen, Dr. Koch und Dr. Steinfatt sowie die ehrenamtlichen Richter Rösner und Müller-Neumann aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Oktober 2018 für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 6. Kammer – vom 05.07.2016 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung, dass für ihn die besondere Altersgrenze für Justizvollzugsbeamte gilt.

Der 1957 geborene Kläger trat 1980 als Assistent im Justizvollzugsdienst in den Dienst der Beklagten ein. 1984 wurde er zum Beamten auf Lebenszeit ernannt. Zuletzt wurde ihm zum 01.10.2002 das Amt eines Amtsinspektors im Justizvollzugsdienst zuzüglich einer Amtszulage (Bes.Gr. A 9 s + Z) verliehen.

Im Jahr 2002 erlitt der Kläger einen Herzinfarkt. Mit amtsärztlicher Stellungnahme vom 07.04.2003 wurde festgestellt, dass er dauernd vollzugsdienstuntauglich sei; die volle Dienstfähigkeit für den allgemeinen Verwaltungsdienst sei gegeben. Ein Einsatz außerhalb des gesamten Bereichs der Justiz werde empfohlen. Mit Verfügung vom 10.02.2005 wurde der Kläger mit Ablauf des 28.02.2005 in den Ruhestand versetzt, nachdem eine Verwendungsmöglichkeit für ihn außerhalb der Justizvollzugsanstalt nicht gefunden wurde. Das Verwaltungsgericht hob die Ruhestandsverfügung einschließlich des dazu ergangenen Widerspruchsbescheids mit Urteil vom 28.03.2007 auf.

Nach erneuter amtsärztlicher Untersuchung wurde mit ärztlicher Stellungnahme vom 15.02.2008 ausgeführt, dass eine Dienstfähigkeit des Klägers im Justizvollzugsdienst nicht mehr gegeben sei, dies gelte auch für Verwaltungstätigkeiten innerhalb des Vollzugsdienstes. Für allgemeine Verwaltungstätigkeiten außerhalb des Justizvollzugsdienstes sei der Kläger uneingeschränkt dienstfähig.

Vom 23.11.2009 bis zum 31.08.2010 war der Kläger zum Zwecke eines Arbeitsversuchs an die Staatsanwaltschaft Bremen mit dem Ziel der Versetzung abgeordnet. Auf eine entsprechende Prüfanfrage der Justizvollzugsanstalt Bremen teilte die Senatorin für Finanzen mit Schreiben vom 27.01.2010 mit, dass für den Kläger, „sofern er weiterhin in der Laufbahn der Justiz beschäftigt bleibt“, die Altersgrenze für die Versetzung in den Ruhestand die Vollendung des 60. Lebensjahres bilde.

Mit Bescheid vom 13.10.2010 wurde der Kläger mit Wirkung zum 01.09.2010 unter Beibehaltung des übertragenen Amtes eines Amtsinspektors im Justizvollzugsdienst zur Staatsanwaltschaft versetzt. Dort war er in der Archivgeschäftsstelle eingesetzt.

Der Leitende Oberstaatsanwalt stellte mit Bescheid vom 18.02.2013 fest, dass infolge der Versetzung des Klägers von der Justizvollzugsanstalt zur Staatsanwaltschaft für ihn nicht mehr die besondere Altersgrenze von 62 Jahren für Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes der Laufbahngruppe 1 gemäß § 114 BremBG gelte, da er seit seiner Versetzung tatsächlich nicht mehr im Vollzugs- und Werkdienst tätig sei. Für ihn komme daher die allgemeine Altersgrenze gemäß § 35 BremBG zur Anwendung. Diese werde aufgrund der Übergangsbestimmung auf 65 Jahre und 11 Monate angehoben.

Mit seinem am 18.03.2013 eingelegten Widerspruch trug der Kläger vor, es komme nicht darauf an, wo der Beamte eingesetzt sei, sondern welcher Laufbahn er angehöre. Die gesetzliche Regelung knüpfe an den Beamtenstatus an. Dies habe auch die Prüfung der Senatorin für Finanzen ergeben. Er sei unter der Voraussetzung, dass für ihn die besondere Altersgrenze weitergelte, mit der Versetzung einverstanden gewesen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 22.08.2014, zugestellt am 26.08.2014, wies der Senator für Justiz und Verfassung den Widerspruch als unbegründet zurück. Der Kläger gehöre der Laufbahn der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt der Fachrichtung Justiz, an. Dieser Laufbahn gehörten nicht nur die im Justizvollzugsdienst beschäftigten, sondern auch anderweitig im Justizbereich tätige Beamte an. Abhängig von dem Amt im funktionellen Sinne bestünden unterschiedliche Rechte und Pflichten. § 26 Abs. 3 BeamtStG schütze Beamte, die aus gesundheitlichen Gründen ihre bislang ausgeübte Tätigkeit nicht mehr wahrnehmen könnten, indem durch die Beibehaltung des Amtes im statusrechtlichen Sinne trotz der nicht diesem Amt entsprechenden Aufgabenwahrnehmung die Rechtsstellung des Beamten und insbesondere die mit diesem Amt verbundene besoldungsrechtliche Einstufung nicht der veränderten Aufgabenwahrnehmung angepasst werde. An das Amt im funktionellen Sinne gebundene Rechte und Pflichten seien von dem Schutz dieser Vorschrift hingegen nicht erfasst. Das mit Schreiben vom 27.01.2010 dem Senator für Justiz und Verfassung mitgeteilte anderslautende Ergebnis ihrer Prüfung habe die Senatorin für Finanzen zwischenzeitlich korrigiert. Eine Zustimmung des Beamten zu einer Versetzung gemäß § 26 Abs. 3 BeamtStG sei nicht erforderlich. In einem Gespräch habe der Kläger zudem erklärt, die Inanspruchnahme der besonderen Alters-

grenze sei für ihn wünschenswert, wenn die Rechtslage eine andere sei, würde er diese aber auch akzeptieren.

Der Kläger hat am 25.09.2014 unter Wiederholung seines Vorbringens aus dem Widerspruchsverfahren Klage erhoben und beantragt,

den Bescheid des Leitenden Oberstaatsanwalts vom 18.02.2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids des Senators für Justiz und Verfassung vom 22.08.2014 aufzuheben und festzustellen, dass er mit 61 Jahren und 8 Monaten in den Altersruhestand treten wird.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat sich auf die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 114 BremBG berufen. Diese ergebe, dass nicht auf die Zugehörigkeit zur Laufbahn, sondern auf die Anforderungen an den Justizvollzugsdienst abzustellen sei.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 05.07.2016 abgewiesen. Eine laufbahn- oder statusamtsbezogene Ermittlung des durch die Vorschrift erfassten Personenkreises sei nicht möglich. Die Laufbahnen des Mittleren Allgemeinen Vollzugsdienstes und des Mittleren Werkdienstes seien durch das Beamtenrechtsneuregelungsgesetz vom 22.12.2009 fortgefallen und in die Laufbahn der Fachrichtung Justiz übergeleitet worden. Unabhängig hiervon lege die gesetzeshistorische Auslegung der Vorschrift nahe, dass § 114 Abs. 1 BremBG nur solche Beamtinnen und Beamten erfassen solle, die zum Zeitpunkt des Erreichens der Altersgrenze nach ihrem konkret-funktionellen Amt tatsächlich mit Aufgaben des Justizvollzugs bzw. des Werkdienstes betraut seien und dabei im regelmäßigen Kontakt mit den Inhaftierten stünden. Mit der Einführung der besonderen Altersgrenze für Justizvollzugsbeamte 1963 sei der Schutz älterer im Justizvollzugsdienst tätiger Beamter bezweckt gewesen, bei denen die Gefahr gesehen worden sei, dass sie den besonderen Anforderungen des Vollzugs- und Werkdienstes nicht mehr gewachsen seien. Diese Zielrichtung spiegele sich im Wortlaut des § 181a BremBG in der Fassung des Gesetzes vom 21.05.1963 wider, wonach die besondere Altersgrenze für die Beamten des Aufsichts- und Werkdienstes *bei den Justizvollzugsanstalten* (Hervorhebung durch das Verwaltungsgericht) gegolten habe. Nicht bei den Justizvollzugsanstalten beschäftigte Beamtinnen und Beamte seien demnach vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen gewesen. Der danach privilegierte Personenkreis habe durch die Neufassung der Altersgrenze in § 114 Abs. 1 BremBG nicht erweitert werden sollen.

Der Kläger trägt zur Begründung seiner vom Senat durch Beschluss vom 18.04.2018 zugelassenen Berufung vor, Wortlaut und Sinn des § 114 BremBG stünden der Auffassung des Verwaltungsgerichts entgegen. Die Abschaffung der laufbahnbezogenen Amtsbezeichnungen stehe in keinem rechtlichen Zusammenhang mit der gesetzlichen Privilegierung des § 114 BremBG. Der Wortlaut der Vorschrift sei im Hinblick auf das Tatbestandsmerkmal „Beamtinnen und Beamte des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes“ von der Laufbahn-Novellierung unberührt geblieben. Soweit das Verwaltungsgericht auf die besonderen Erschwernisse der Arbeit im Justizvollzug abstelle, sei zu bemerken, dass er 22 Jahre im Justizvollzugsdienst gearbeitet habe und die dortigen Belastungen zu seiner gesundheitlichen Lage beigetragen hätten. Die Anknüpfung an die aktuelle Tätigkeit führe dazu, dass ein Beamter der kurz vor der besonderen Altersgrenze aus dem Justizvollzugsdienst herausgenommen werde, sich nicht mehr auf das Privileg berufen könne, hingegen ein Beamter, der erst kurz vor Erreichen der Altersgrenze im Justizvollzugsdienst eingesetzt werde, dies beanspruchen könne. Dieses Ergebnis sei widersinnig und mit dem Schutzzweck der Norm nicht zu vereinbaren. Die zunächst vorgenommene tätigkeitsbezogene Einschränkung im Gesetzentwurf zu § 114 BremBG habe im abschließenden Gesetzestext gerade keinen Eingang gefunden. Das Schreiben der Finanzsenatorin sei als Zusage zu werten, auf die auch er habe vertrauen dürfen.

Der Kläger beantragt,

unter Änderung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts Bremen vom 05.07.2016 den Bescheid des Leitenden Oberstaatsanwalts vom 18.02.2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids des Senators für Justiz und Verfassung vom 22.08.2014 aufzuheben und festzustellen, dass er mit 61 Jahren und 8 Monaten in den Altersruhestand treten wird.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie beruft sich auf die Gründe der angefochtenen Entscheidung. Voraussetzung für die besondere Altersgrenze sei die laufbahnrechtliche Zugehörigkeit und eine entsprechende Verwendung bei einer Justizvollzugsanstalt.

Während des gerichtlichen Verfahrens wurde der Kläger mit Ablauf des 30.11.2017 in den Ruhestand versetzt. Seine Versorgungsbezüge wurden auf Grundlage der allgemeinen Altersgrenze berechnet.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung des Klägers ist unbegründet. Der Bescheid des Leitenden Oberstaatsanwalts vom 18.02.2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids des Senators für Justiz und Verfassung vom 22.08.2014 ist rechtmäßig. Für den Kläger gilt die allgemeine Altersgrenze des § 35 Abs. 1, 2 BremBG, die besondere Altersgrenze des § 114 Abs. 1, 2 BremBG findet keine Anwendung.

1. Nach § 114 Abs. 1 BremBG bildet für Beamtinnen und Beamte des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes der Laufbahngruppe 1 sowie des Justizvollzugsdienstes der Laufbahngruppe 2 mit dem ersten Einstiegsamt, einschließlich der Besoldungsgruppe A 13, die Altersgrenze die Vollendung des 62. Lebensjahres. Nach der Übergangsregelung des Absatzes 2 gilt für Beamte des Geburtsjahrgangs 1957 eine Altersgrenze von 61 Jahren und 8 Monaten. Zwar sieht der Wortlaut des § 114 Abs. 1 BremBG eine Verwendung im Justizvollzugsdienst nicht ausdrücklich vor, sie entspricht aber der erkennbaren Zielsetzung des Gesetzgebers.

a) § 114 BremBG ist am 01.02.2010 aufgrund des Artikels 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen - Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (BremBNeuG) vom 22.12.2009 (Brem.GBl. 2010, S. 17) in Kraft getreten. Die Vorschrift knüpft an die seit 1963 bestehende Vorgängerregelung des § 181a BremBG (Brem.GBl. 1963, S. 107, 110) an. Zur Beibehaltung des Personenkreises, der von der Regelung der besonderen Altersgrenze umfasst war, sollte sie an die Änderungen des neuen Laufbahnsystems angepasst werden (Brem. Bürgerschaft, Landtag, Drs. 17/882, S. 165).

In der Fassung von 1963 hatte § 181a Abs. 1 Satz 1 BremBG folgenden Wortlaut: „Die Altersgrenze für die Beamten des Aufsichts- und Werkdienstes bei den Justizvollzugsanstalten ist das vollendete sechzigste Lebensjahr; (...)“. Im Jahr 1970 wurden die Beamten des gehobenen Justizvollzugsdienstes in die besondere Altersgrenze einbezogen (Gesetz vom 21.04.1970, Brem.GBl. S. 45). § 181a BremBG a.F. stellte auf das Laufbahnrecht und die Laufbahnzugehörigkeit ab (vgl. BAG, Urteil vom 10.05.1989 – 7 AZR 141/88 –, Rn. 29, juris; VG Bremen, Urteil vom 29.06.2000 – 6 K 2835/98 –, nicht

veröffentlicht). Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschrift war der Laufbahnbegriff ausbildungsbezogen definiert. Zu einer Laufbahn gehörten alle Ämter derselben Fachrichtung, die eine gleiche Vorbildung und Ausbildung voraussetzten, sowie der Vorbereitungsdienst und die Probezeit (§ 17 BremBG 1960, Brem.GBl. S. 141). Die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn der Beamten des Aufsichts- und Werkdienstes war durch die „Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Aufsichts- und Werkdienst bei den Justizvollzugsanstalten des Landes Bremen“ vom 13.08.1963 geregelt (Amtliche Mitteilungen 1963, S. 151).

Mit dem Gesetzeswortlaut des § 181a BremBG a.F. wurde die durch die Ausbildungs- und Prüfungsordnung vorgegebene Laufbahnbezeichnung übernommen. Der Zusatz „bei den Justizvollzugsanstalten“ war Teil der Laufbahnbezeichnung. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts bietet der Zusatz daher keinen Anhaltspunkt dafür, dass nicht bei den Justizvollzugsanstalten beschäftigte Beamtinnen und Beamte unabhängig von ihrer laufbahnrechtlichen Zuordnung vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen werden sollten. Dagegen spricht bereits die 1999 erfolgte Änderung des § 181a BremBG a.F. Durch Artikel 2 Nr. 22 des 8. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 02.03.1999 (Brem.GBl. S. 33, 34) wurde § 181a BremBG a.F. dahingehend geändert, dass die Bezeichnung „des Aufsichts- und Werkdienstes“ durch die Bezeichnung „des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes“ ersetzt wurde und der Zusatz „bei den Justizvollzugsanstalten“ entfiel. Damit sollte die Vorschrift sprachlich an die zwischenzeitlich erlassene „Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den allgemeinen Vollzugs- und Werkdienst“ angepasst werden (Brem.Bürgerschaft, Landtag, Drs. 14/1327, S. 10). Die Streichung des Zusatzes „bei den Justizvollzugsanstalten“ war gerade deswegen möglich, weil ihm nach der Vorstellung des Gesetzgebers keine einschränkende Wirkung zukam.

Auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 08.06.2000 zur besonderen Altersgrenze für Feuerwehrbeamte (Urteil vom 08.06.2000 – 2 C 16/99 –, juris) kann nicht zur Begründung dafür herangezogen werden, dass § 114 Abs. 1 BremBG eine tatsächliche Verwendung bei einer Justizvollzugsanstalt voraussetzt. Die vorgezogene Altersgrenze für „Beamte(..) auf Lebenszeit im Feuerwehrdienst der Bundeswehr“ in § 41a BBG (in der Fassung des Gesetzes vom 20.12.1993, BGBl. I S. 2136), die Gegenstand der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war, stellte bereits vom Wortlaut her nicht auf die bloße Zugehörigkeit zu einer Laufbahn des feuerwehrtechnischen Dienstes in der Bundeswehr ab, sondern durch die nicht zur Laufbahnbezeichnung gehörende Formulierung „im Feuerwehrdienst“ ausdrücklich auf

die dem Beamten zugeordnete Funktion. Mit ihr war eine Einschränkung des begünstigten Personenkreises bezweckt.

b) Aus dem an die Laufbahnzugehörigkeit anknüpfenden Wortlaut des § 181a BremBG a.F. folgte gleichwohl nicht, dass auch die Beamtinnen und Beamten von der besonderen Altersgrenze erfasst sein sollten, die nicht im Vollzugs- und Werkdienst eingesetzt waren. Zum Zeitpunkt der Einführung der besonderen Altersgrenze für Justizvollzugsbeamte waren Laufbahnzugehörigkeit und Funktionsübertragung untrennbar miteinander verbunden. Zwischen dem Amt im statusrechtlichen Sinne und dem Amt im funktionellen Sinne bestand Kongruenz. Die Funktionsübertragung folgte aus der Laufbahnzugehörigkeit und der damit verbundenen Wahrnehmung der laufbahntypischen Aufgaben. Eine laufbahnfremde Verwendung des Beamten oder der Beamtin außerhalb des Bereichs des Strafvollzugs kam nach der damaligen Rechtslage nicht in Betracht, denn ein Justizvollzugsbeamter musste Änderungen seines dienstlichen Aufgabenbereichs nur nach Maßgabe seines Amtes im statusrechtlichen Sinne hinnehmen. Ein justizvollzugsdienstunfähiger Beamter, der den besonderen Anforderungen an seine Dienstfähigkeit nicht mehr genügte, konnte nicht länger im Justizvollzugsdienst verbleiben. Er konnte entweder in ein Amt einer gleichwertigen Laufbahn mit demselben Endgrundgehalt versetzt werden, wenn er die Laufbahnbefähigung für die neue Laufbahn besaß, oder musste, wenn ein Laufbahnwechsel nicht möglich war, in den Ruhestand versetzt werden. Die Möglichkeit, ihn mit seinem Einverständnis in ein Amt einer anderen Laufbahn mit einem niedrigeren Endgrundgehalt zu versetzen, ging ebenfalls von der Übertragung eines Amtes im statusrechtlichen Sinne aus.

Für den Gesetzgeber bestand daher kein Anlass, über die Laufbahnzugehörigkeit hinaus eine tatsächliche Verwendung im Justizvollzugsdienst zu fordern. Diese konnte er voraussetzen. Er hat im Hinblick auf die typischen Anforderungen der Laufbahnen des Justizvollzugs- und Werkdienstes die besondere Altersgrenze für Justizvollzugsbeamte gleichermaßen wie bei den Polizeivollzugs- und Feuerwehrbeamten festgelegt. Von Justizvollzugsbeamten wird im besonderen Maße körperlicher Einsatz einschließlich der Anwendung unmittelbaren Zwangs verlangt. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass ältere Beamte vermehrt durch Übergriffe von Strafgefangenen bedroht und vielfach den Angriffen, insbesondere von jüngeren Männern, und damit den besonderen dienstlichen Anforderungen des Amtes nicht mehr gewachsen seien (Brem.Bürgerschaft/Landtag 5/I Nr. 182; vgl. auch VG Bremen, Urteil vom 29.06.2000 – 6 K 2835/98 –, Seite 9 UA).

c) Diese Rechtslage hat sich durch das Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtVGÄndG) vom 18.12.1989 (BGBl. I S. 2218) geändert. Mit dem aufgrund des Artikel 6 Nr. 3 dieses Gesetzes zum 01.01.1992 in Kraft getretenen § 26 Abs. 3 BRRG (heute § 26 Abs. 3 BeamtStG) wurden die rahmenrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, einem Beamten zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand unter Beibehaltung seines Amtes im statusrechtlichen Sinne eine geringer wertige Tätigkeit innerhalb seiner Laufbahngruppe zu übertragen, wenn eine anderweitige Verwendung nicht möglich ist und dem Beamten die Wahrnehmung der neuen Aufgabe unter Berücksichtigung seiner bisherigen Tätigkeit zuzumuten ist. Die Untätigkeit des Bremischen Gesetzgebers, der die Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes nicht zum Anlass für eine funktionsbezogene Anpassung des § 181a BremBG a.F. genommen hat, kann indes nicht als „beredtes Schweigen“ verstanden werden, die besondere Altersgrenze jedenfalls auf die justizvollzugsdienstunfähigen Beamten anzuwenden, die nunmehr unter Beibehaltung ihres statusrechtlichen Amtes laubahnfremd eingesetzt werden. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber diese Beamten gegenüber denjenigen, die aufgrund ihrer Justizvollzugsdienstunfähigkeit einen Laufbahnwechsel zu vollziehen haben, bewusst besser stellen wollte.

d) Mit der Neufassung der Vorschrift über die besondere Altersgrenze für Justizvollzugsbeamte in § 114 BremBG im Jahr 2010 sollte keine Änderung der Rechtslage bewirkt werden. Vielmehr war es der ausdrücklich erklärte Wille des Gesetzgebers, den Personenkreis beizubehalten, der bisher von der vorgezogenen Altersgrenze des § 181a Abs. 1 BremBG a.F. erfasst war. Aufgrund des neuen Laufbahnsystems (Begrenzung auf zehn Fachrichtungen und zwei Laufbahngruppen) und der Überleitung der Laufbahnen des mittleren allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes und des gehobenen Justizvollzugsdienstes in die Laufbahn der Fachrichtung Justiz der Laufbahngruppe 1 bzw. der Laufbahngruppe 2 (vgl. Anlage zu § 127 BremBG) ergab sich jedoch Änderungsbedarf. Insbesondere sollten die Beamtinnen und Beamten der Laufbahngruppe 2 ab dem 2. Einstiegsamt (früherer höherer Dienst) weiterhin von der vorgezogenen Altersgrenze ausgeschlossen bleiben. Bei ihnen ging man, wie zuvor auch, davon aus, dass sie nicht im täglichen Kontakt mit den Haftinsassen stehen (Brem.Bürgerschaft, Landtag, Drs. 17/882, S. 165). Eine zunächst vorgeschlagene tätigkeitsbezogene Ausgestaltung der Regelung, nach der die besondere Altersgrenze „für Beamtinnen und Beamte, die der Laufbahngruppe 1 oder der Laufbahngruppe 2 mit dem ersten Einstiegsamt einschließlich der Besoldungsgruppe A 13 angehören und die im Justizvollzugsdienst tätig sind“, gelten sollte (Beschluss des Senats vom 31.03.2009,

vorgelegt von der Beklagten, Bl. 63 GA), wurde aufgrund einer im Rahmen der Ressortabstimmung erfolgten Stellungnahme des Senators für Justiz und Verfassung vom 09.01.2009 (vorgelegt von der Beklagten, Bl. 67 GA) verworfen, weil sie eine Auslegung ermöglicht hätte, nach der die besondere Altersgrenze z.B. auch für Verwaltungsbeamte oder Sozialarbeiter Anwendung findet, die im Justizvollzug tätig sind (vgl. Anmerkung zur Neuformulierung des § 114 BremBG vom 26.06.2009, vorgelegt von der Beklagten, Bl. 71 GA).

Aus der Aufgabe der tätigkeitsbezogenen Formulierung der Vorschrift lässt sich daher entgegen der Auffassung des Klägers nicht schließen, dass der Gesetzgeber die Anwendung der besonderen Altersgrenze nicht von einer Verwendung im Justizvollzugsdienst abhängig machen wollte. Vielmehr bestätigt die erste Entwurfsfassung die Vorstellung des Gesetzgebers, dass § 181a BremBG a.F. nur Justizvollzugsbeamte erfasst, die im Justizvollzugsdienst tätig sind, denn auch mit der ersten Entwurfsfassung war weder eine Beschränkung des bisher von der besonderen Altersgrenze erfassten Personenkreises beabsichtigt, noch eine Erweiterung.

2. Soweit der Kläger sinngemäß geltend macht, dass die Abhängigkeit der besonderen Altersgrenze von einer Tätigkeit im Justizvollzugsdienst zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand dazu führe, dass selbst langjährige Tätigkeiten im Justizvollzugsdienst, wie bei ihm von 22 Jahren, unberücksichtigt blieben, trifft dies zu. In anderen Bundesländern gibt es Regelungen, nach denen bspw. bei polizeidienstunfähigen Polizeivollzugsbeamten die vorgezogene Altersgrenze bei einem Laufbahnwechsel nach dem 50. Lebensjahr weiter gilt (vgl. § 111 Abs. 2 Satz 3 HessBG) oder die Altersgrenze je nach Mindestzeiten in spezifischen Funktionen variiert (vgl. § 111 Abs. 1 RP BG). Für die Rechtslage in Bremen ergeben sich aber weder aus dem Wortlaut des § 114 BremBG noch aus seiner Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der besonderen Altersgrenze lange Einsatzzeiten im Justizvollzugsdienst honorieren wollte. Mit der besonderen Altersgrenze trägt der Gesetzgeber allein seiner Einschätzung Rechnung, dass Beamte ab einem bestimmten Alter bei typisierender und pauschalierender Betrachtungsweise den Anforderungen des Justizvollzugsdienstes nicht mehr gewachsen sind. Dem Gericht ist es nicht erlaubt, an Stelle des Gesetzgebers ein eigenes Regelungskonzept für die Honorierung langjähriger Tätigkeiten im Justizvollzugsdienst zu entwickeln bzw. die Zeiträume für Dienstzeiten in Funktionen mit höheren gesundheitlichen Belastungen zu bestimmen, bei denen ein früherer Verlust der Leistungsfähigkeit zu vermuten ist.

3. Dem Kläger kommt nicht zugute, dass die Beklagte im Bereich der Polizei Polizeivollzugsbeamte laubahnfremd eingesetzt hat (vgl. dazu Jahresbericht des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen 2012 – Land –, Brem.Bürgerschaft, Drs. 18/365, Seite 87f.), ohne die Anwendung der besonderen Altersgrenze in Frage zu stellen. Der Kläger hätte jedenfalls keinen Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht.

4. Schließlich ist die besondere Altersgrenze nicht aufgrund einer Zusicherung der Beklagten i.S. des § 38 BremVwVfG auf den Kläger anzuwenden. Zusicherung ist eine von der zuständigen Behörde erteilte schriftliche Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen. Eine Zusicherung liegt nur vor, wenn eine entsprechende Erklärung als hoheitliche Selbstverpflichtung mit Bindungswillen zu dem entsprechenden Verhalten in der Zukunft abgegeben wird. Davon zu unterscheiden sind Auskünfte, denen als Wissenserklärungen der auf eine bestimmte Rechtsfolge gerichtete Bindungswille fehlt (BVerwG, Urteil vom 20.06.2000 – 10 C 3/99 –, BVerwGE 111, 255-259, Rn. 25). Maßgeblich ist nach der entsprechend anwendbaren Auslegungsregel des § 133 BGB der erklärte Wille der Behörde, wie er sich bei objektiver Würdigung aller Umstände nach Treu und Glauben darstellt. Der Wille der Behörde, sich für die Zukunft zu binden und einen entsprechenden Anspruch des Begünstigten auf die zugesagte Maßnahme zu begründen, muss dabei unzweifelhaft erkennbar sein (BVerwG, Urteil vom 25.01.1995 – 11 C 29/93 –, BVerwGE 97, 323-331, Rn. 19; OVG NW, Beschluss vom 07.08.2009 – 13 A 2363/08 –, Rn. 7, juris). Dem an die Justizvollzugsanstalt gerichteten Schreiben vom 27.01.2010 fehlt es an dem erforderlichen Bindungswillen. Es enthält lediglich die Mitteilung der rechtlichen Beurteilung des Sachverhalts durch die Senatorin für Finanzen. Es war zudem nicht an den Kläger, sondern an die Justizvollzugsanstalt gerichtet und konnte bereits deshalb gegenüber dem Kläger keine rechtlich erheblichen Wirkungen entfalten (vgl. VGH BW, Beschluss vom 03.05.2012 – 6 S 2396/11 –, Rn. 8, juris).

Die Anwendung der allgemeinen Altersgrenze nach § 35 BremBG verletzt keine Vertrauensschutzinteressen des Klägers, weil er nicht im berechtigten Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft der Senatorin für Finanzen eine Entscheidung getroffen hat. Die Übertragung einer geringer wertigen Tätigkeit nach § 26 Abs. 3 BeamtStG erfordert keine Zustimmung des Beamten. Andere Dispositionen sind nicht vorgetragen worden und drängen sich auch nicht auf, da dem Kläger bereits mit Bescheid vom 18.02.2013 und damit weit vor seinem tatsächlichen Eintritt in den Ruhestand die Geltung der allgemeinen Altersgrenze mitgeteilt worden ist.

5. Ob die jetzige Formulierung des § 114 Abs. 1 BremBG angesichts des Wegfalls der Laufbahnen des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes und des gehobenen Justizvollzugsdienstes eine handhabbare Abgrenzung des von der vorgezogenen Altersgrenze erfassten Personenkreises bietet, erscheint trotz der Möglichkeit zur Bildung von Laufbahnzweigen nach § 13 Abs. 4 BremBG zweifelhaft. Fraglich ist auch, ob bei einer funktionsbezogenen Sichtweise hinreichend geregelt ist, welche Altersgrenze während der Suche nach einer anderweitigen Verwendung oder einer Unterweisung gilt. Im Hinblick auf die Versorgungsrelevanz von Altersgrenzen ist dies nicht unbedenklich. Auch mag mit dem Fortfall der Laufbahnen des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes und des gehobenen Justizvollzugsdienstes der Begriff der Justizvollzugsdienstunfähigkeit, die sich entsprechend der Polizeidienstfähigkeit bisher an den besonderen gesundheitlichen Anforderungen für sämtliche Ämter der Laufbahn im Justizvollzugsdienst orientiert hat, eine neue Austarierung erfordern. Für den vorliegenden Fall kann dies alles dahinstehen. Denn für den Kläger ist unstrittig, dass er der früheren Laufbahn des allgemeinen Vollzugs- und Werkdienstes angehört hat und im Vollzugsdienst eingesetzt war und damit zu dem Personenkreis gehörte, für den die besondere Altersgrenze auch nach Inkrafttreten des § 114 BremBG beibehalten werden sollte. Diese findet auf den Kläger allein deswegen keine Anwendung, weil er beim Eintritt in den Ruhestand nicht mehr im Justizvollzugsdienst beschäftigt wurde.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 127 Abs. 2 BRRG, § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im
Eingangsbereich)

einulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Dr. Jörgensen

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Steinfatt

Beschluss

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 21.041,22 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf den §§ 40, 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 6 Satz 4 GKG i.V.m. Nr. 10.2. des Streitwertkatalogs von 2013. § 52 Abs. 6 Satz 4 GKG regelt den Streitwert für den Streit um den Zeitpunkt einer Versetzung in den Ruhestand. § 42 Abs. 1 GKG findet daher keine Anwendung (a.A.: BVerwG, Beschluss vom 13.07.2017 – 2 B 35/17 –, Rn. 10, juris).

Bremen, 26.10.2018

gez. Dr. Jörgensen

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Steinfatt