

DHI

Walter Georg Leisner

**Zulässigkeit satzungsmäßiger
Altersgrenzen für die Wählbarkeit
als Organvertreter in Handwerks-
organisationen?**

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



DHKT
DEUTSCHER
HANDWERKSKAMMERTAG

sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Walter Georg Leisner

**Zulässigkeit satzungsmäßiger Altersgrenzen für die Wählbarkeit
als Organvertreter in Handwerksorganisationen?**

© Copyright 2014 Ludwig-Fröhler-Institut
für Handwerkswissenschaften, München
Bereich Handwerksrecht (HRI)
Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut*

ISBN 978-3-7734-0338-0

Kommissionsverlag: Gildebuchverlag GmbH & Co. KG
31061 Alfeld

Druck: Stürtz GmbH
97080 Würzburg

* Das Deutsche Handwerksinstitut e.V. wird gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Grund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages sowie von den Wirtschaftsministerien der Bundesländer und vom Deutschen Handwerkskammertag.

**Zulässigkeit satzungsmäßiger Altersgrenzen
für die Wählbarkeit als Organvertreter
in Handwerksorganisationen?**

von

Priv.-Doz. Dr. Walter Georg Leisner, München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	8
A. Ausgangslage, Fragestellung und Gang der Untersuchung	9
I. Ausgangslage und Fragestellung	9
II. Gang der Untersuchung	11
III. Ergebnis zu A.	12
B. Sinn und Zweck von Altersgrenzen	13
I. Mindestaltersgrenze	13
II. Höchstaltersgrenzen	13
III. Ergebnis zu B.	15
C. Rechtsprechung zu Höchstaltersgrenzen – ein allgemeiner Überblick	16
I. Altersgrenzen für Beamte	16
II. Altersgrenzen für öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige	18
III. Altersgrenze bzgl. Wählbarkeit zu hauptberuflichen kommunalen Ämtern: Bürgermeister / Landrat	19
IV. Altersgrenze für Notare	21
V. Ergebnis zu C.	22
D. Vereinbarkeit satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen mit der HwO?	23
I. Altersgrenzen und Wählbarkeitshindernisse in der HwO	23
II. Höchstaltersgrenzen in der Satzung der Innung	25
1. Regelungskompetenz der Innung	26
2. Rechtfertigung der Einschränkung des passiven Wahlrechts	27
3. Zwischenergebnis	28
III. Höchstaltersgrenzen in der Satzung der Kreishandwerkerschaft	28
IV. Höchstaltersgrenzen in der Satzung der Handwerkskammer	29
V. Ergebnisse zu D.	31

E. Verstoß satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)?	32
I. Zielsetzung des AGG	32
II. Anwendbarkeit des AGG?	33
1. Sachlicher Anwendungsbereich des AGG	34
2. Persönlicher Anwendungsbereich des AGG	35
III. Ergebnis zu E.	36
F. Verstoß satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen gegen Grundrechte?	37
I. Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit	37
II. Art. 9 GG – Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	38
III. Art. 3 GG – Gleichheitsgrundsatz	39
1. Art. 3 Abs. 3 GG – Spezielles Gleichheitsgebot	39
2. Art. 3 Abs. 1 GG – Allgemeiner Gleichheitssatz	39
a) Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte	40
b) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	40
c) Zwischenergebnis zu Art. 3 GG	43
IV. Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeines Persönlichkeitsrecht	43
1. Aus Sicht des betroffenen (potentiellen) Organmitglieds	43
2. Aus Sicht des Dritten	45
3. Zwischenergebnis zu Art. 2 Abs. 1 GG	45
V. Ergebnisse zu F.	45
G. Verstoß satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen gegen das Unionsrecht?	47
I. Allgemeiner unionsrechtlicher Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung	47
1. Zulässige Regelaltersgrenzen – Maßstäbe der EuGH-Rechtsprechung	48
2. Unzulässigkeit von Regelaltersgrenzen – Maßstäbe der EuGH-Rechtsprechung	48
3. Die Frage der Anwendbarkeit des Unionsrechts	49

II. Art. 21 Grundrechtscharta (GRC)	51
III. Grundfreiheiten	51
IV. Ergebnis zu G.	52
H. Einzelergebnisse und Gesamtergebnis	54
I. Einzelergebnisse der Abschnitte	54
1. Ergebnis zu A.	54
2. Ergebnis zu B.	54
3. Ergebnis zu C.	54
4. Ergebnis zu D.	54
5. Ergebnis zu E.	55
6. Ergebnis zu F.	55
7. Ergebnis zu G.	55
II. Gesamtergebnis	56
Literaturverzeichnis	57

Vorwort

Die Handwerksorganisationen in Form der Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen sind Teil der Selbstverwaltung der Wirtschaft. Ausfluss der Selbstverwaltung im Sinne des selbständigen Verwaltens ist u.a. auch die sog. Satzungsautonomie, so dass die Handwerksorganisationen als Körperschaften des Öffentlichen Rechts berechtigt sind, *eigene* Satzungen zu erlassen, um ihre Angelegenheiten *selbständig* zu regeln.

Im Rahmen dieser Satzungen können auch Einzelheiten im Zusammenhang mit den Wählbarkeitsvoraussetzungen der einzelnen Handwerksorgane bzw. mit den Anforderungen an die Ausübung eines Organamtes bestimmt werden.

Dies führt dazu, dass in der Praxis innerhalb der Satzungen der Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern vermehrt sog. Altersgrenzen aufzufinden sind, die die Wählbarkeit als Organvertreter etwa an das Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters anknüpfen.

Hierbei stellt sich die Frage, ob diese Satzungsbestimmungen zu den Höchstaltersgrenzen mit höherrangigem deutschem und europäischem Recht vereinbar sind; umgekehrt drängt sich der Gedanke auf, es könnte dadurch ggf. eine unzulässige Altersdiskriminierung vorliegen oder gar ein Verstoß gegen verfassungsrechtlich verbürgte Freiheiten eines uneingeschränkten passiven Wahlrechts.

Die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Regelung derartiger Höchstaltersgrenzen in der Satzung von Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen für die Wählbarkeit als Vertreter in den jeweiligen Organen, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

November 2014

Der Verfasser

A. Ausgangslage, Fragestellung und Gang der Untersuchung

I. Ausgangslage und Fragestellung

Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen gehören zu den *Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft*¹. Sie sind Körperschaften des Öffentlichen Rechts², die organisatorisch *auf unterschiedlichen Ebenen* angesiedelt werden: Auf Bezirksebene nehmen die Handwerkskammern die Interessenvertretung des gesamten Handwerks innerhalb ihres Bezirks wahr, auf Kreisebene die Kreishandwerkerschaften und die Handwerksinnungen, die auf unterster Stufe die regionalen Interessen des Einzelhandwerks, für das die Innung gebildet wurde, wahrnehmen³.

Zur Verwirklichung der Selbstverwaltung haben die genannten Körperschaften des Öffentlichen Rechts die Befugnis ihre *eigenen Angelegenheiten* selbstständig durch *eigene Organe* zu verwalten⁴. Definiert wird der Begriff der Selbstverwaltung mithin als „*die regelmäßige insbesondere über die Wahl eines Repräsentationsorgans vermittelte, eigenverantwortliche, nur einer Rechtsaufsicht unterworfenen Verwaltung eines eigenen Wirkungskreises durch die in einer juristischen Person des öffentlichen Rechts als Selbstverwaltungsträger organisierten Betroffenen*“⁵ (Herv. d. d. Verf.).

Kennzeichnende *Eigenschaften der Selbstverwaltung* der Handwerksorganisationen⁶ sind neben der öffentlich-rechtlichen Organisationsform die Satzungshoheit, die Personalhoheit, die Finanz-, Haushalts- und Abgabenhöhe, die Bildung eigener Organe aufgrund von Wahlen sowie die eingeschränkte Aufsicht durch Begrenzung auf die Rechtsaufsicht⁷. Das Recht der Selbstverwaltung umfasst also auch und insbesondere die *Satzungshoheit*.

¹ Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 643; zu den Handwerkskammern: ders., S. 188, wonach die Handwerkskammern aufgrund ihrer Kammerzugehörigen und ihrer Aufgaben aus § 91 HwO zu der Selbstverwaltung der Wirtschaft zuzuordnen sind; für die Innungen: ders., S. 190, die ebenfalls aufgrund ihrer Mitglieder und der Aufgaben, die sich aus § 54 HwO ergeben, der wirtschaftlichen Selbstverwaltung angehörig sind; zu den Kreishandwerkerschaften: ders., S. 191 f., wonach eine Zuordnung zur Selbstverwaltung der Wirtschaft ebenfalls aus der Mitgliedschaft und ihren Aufgaben (§ 87 HwO) erfolgt.

² Innungen nach § 53 S. 1 HwO, Kreishandwerkerschaften nach §§ 89 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. 53 S. 1 HwO und die Handwerkskammern nach § 90 Abs. 1 Hs. 2 HwO; vgl. allgemein dazu *Leisner, W.G.*, Die körperschaftliche Rechtsform bei Innungen, Kreishandwerkerschaften und Landesinnungsveränden: Öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Status?, LFI-Schriftenreihe 2011; *Leisner, W.G.*, GewArch 2011, S. 470 ff.

³ *Leisner, W.G.*, Die Gründung einer eigenständigen Innung durch eine Fachgruppe nach vorheriger Ausgliederung aus einer Sammelinnung, LFI-Schriftenreihe 2012, S. 16 ff.

⁴ Vgl. allgemein zu den Typen der Eigenverwaltung in: *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 4 Rn. 8 ff., 11.

⁵ Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 177 f.

⁶ Unter den Begriff der „Handwerksorganisation“ werden in dieser Abhandlung die Handwerkskammer, die Kreishandwerkerschaft und die Innung subsumiert, soweit keine ausdrückliche Begrenzung erfolgt. Nicht von der Begrifflichkeit umfasst werden hier die privatrechtlichen Vereinigungen aus dem Bereich des Handwerks (z.B. Landesinnungsverband, Bundesinnungsverband, Zentralverband des Deutschen Handwerks etc.).

⁷ *Jahn*, GewArch 2002, 353, 354; vgl. *Möllering*, WiVerw 2006, 261, 280 zu den IHK.

In der Praxis sind im Rahmen der Satzungen dieser Körperschaften des Öffentlichen Rechts vermehrt Höchstaltersgrenzen zu finden, einige gekoppelt an das gesetzliche Renteneintrittsalter⁸. So gibt es etwa Handwerkskammern, die in ihrer Satzung im Zusammenhang mit der Wählbarkeit des Vorstands (passives Wahlrecht) Altersgrenzen eingeführt haben. Aufgrund der entsprechenden Regelung kann zum Mitglied des Vorstands nur gewählt werden, wer im Jahr der Wahl die satzungsmäßig eingeführte Höchstaltersgrenze noch nicht erreicht hat.

Nicht nur Handwerkskammern stellen solche Regelungen für ihre organchaftlichen Vertreter auf. Ähnliche Regelungen finden sich als Ausfluss der Satzungsautonomie auch in den Satzungen der Innungen und Kreishandwerkerschaften, auch hier werden Höchstaltersgrenzen etwa im Zusammenhang mit der Wahl der Vorstandsmitglieder als Amtsträger erlassen. Im Ergebnis wird durch die Satzung der Selbstverwaltungskörperschaft eine *Wählbarkeitsvoraussetzung* geschaffen, die das passive Wahlrecht, zusätzlich zu ggf. bestehenden weiteren Anforderungen aus der HwO, einschränkt.

Die Einführung einer Höchstaltersgrenze ist aber nicht nur auf das Amt des Vorstands als Organ der Handwerksorganisation begrenzt. Vereinzelt finden sich in den Satzungen der Handwerksorganisationen auch Regelungen zu Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft zu den übrigen Organen, d.h. der Mitgliederversammlung und den Ausschüssen.

Mit der Festsetzung von satzungsmäßigen Höchstaltersgrenzen verfolgen die Handwerksorganisationen nach eigener Aussage das Ziel der *sachgerechten Interessenvertretung durch Nähe zum Berufsalltag*. Für eine sachgerechte Interessenvertretung sollen die gewählten Organmitglieder unmittelbar im Arbeitsleben stehen, so dass die Ausübung eines Organamtes mit Erreichung des gesetzlichen Regelrenteneintrittsalters nicht mehr möglich sein soll.

Diese Satzungsregelungen zu den Höchstaltersgrenzen müssen mit *höher-rangigem Recht vereinbar* sein. Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz der *Gesetz-mäßigkeit der Verwaltung in Form des Vorrangs des Gesetzes*, abgeleitet aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1, 3 GG⁹, ist auch von den Handwerksorganisationen zu beachten. Angedeutet wird dieser allgemeine Rechtsgrundsatz in Form der Vereinbarkeit der Satzung mit höherrangigem Recht, für die *Handwerkskammern* ausdrücklich in § 105 Abs. 3 HwO. Dieser regelt seinem Wortlaut nach: „*Die Satzung darf*

⁸ Vgl. zum gesetzlichen Regelrenteneintrittsalter die tabellarische Übersicht bei *Rolfs*, in: *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, SGB VI, § 41 Rn. 4, wonach, abhängig vom Geburtsjahr und Geburtsmonat, die Regelaltersgrenze mit 65 Jahren plus x Monate beginnt und ab dem Geburtsjahr 1964 und jünger 67 Jahre beträgt.

⁹ *Leisner, W.G.*, in: *Sodan, GG*, Art. 20 Rn. 43 ff.

keine Bestimmungen enthalten, die mit den in diesem Gesetz (HwO) bezeichneten Aufgaben der Handwerkskammer nicht in Verbindung steht oder gesetzlichen Vorschriften zuwiderläuft“ (Erg. und Herv. d. d. Verf.).

Eine dem § 105 Abs. 3 HwO entsprechende Norm gibt es für die *Innungen* und *Kreishandwerkerschaften* in diesem Maße nicht. Jedoch erfolgt für die Innungen eine ähnliche Andeutung in § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO, wonach die Genehmigung der Innungssatzung durch die Handwerkskammer zu versagen ist, wenn die Satzung nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, d.h. wenn sie gegen zwingende Normen der HwO, die als Gesetz höherrangiges Recht darstellt, verstößt¹⁰.

Die Regelung des § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO ist aufgrund der Verweisungsnorm des § 89 Abs. 1 Nr. 2 HwO auf die Kreishandwerkerschaften entsprechend anzuwenden, so dass auch hier die Genehmigung der Satzung zu versagen ist, wenn sie nicht mit Normen der HwO vereinbar ist.

Unabhängig von der vorstehend dargestellten gesetzlichen Andeutung in § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO, wäre der Grundsatz, dass Normen stets mit höherrangigem Recht vereinbar sein müssen, auch als allgemeingültig zu beachtender Grundsatz für die Satzungen der *Innungen* und *Kreishandwerkerschaften* anzuwenden, so dass auch diese Satzungen mit höherrangigem Recht vereinbar sein müssen¹¹.

Inhalt dieser Abhandlung ist die Untersuchung der Zulässigkeit einer satzungsmäßigen Normierung von Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Wählbarkeit als Organvertreter und folgenden Ausübung einer Organstellung in den Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern. Aus dieser Überlegung heraus erklärt sich auch der Arbeitstitel dieser Abhandlung, die nachfolgende Frage aufwirft:

„Zulässigkeit satzungsmäßiger Altersgrenzen für die Wählbarkeit als Organvertreter in Handwerksorganisationen?“

II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung hat folgende *Vorgehensweise* zum Inhalt:

Zu Beginn der Untersuchung wird überblicksartig die Rechtsprechung im Zusammenhang mit den Höchstaltersgrenzen im Allgemeinen dargestellt, wie sie bisher in den unterschiedlichen, organisatorisch vergleichbaren Sachgebieten ergangen ist (*vgl. nachfolgend unter B.*).

¹⁰ Vgl. allgemein *Honig/Knörr*, HwO, § 56 Rn. 5.

¹¹ Vgl. *Detterbeck*, HwO, § 55 Rn. 3, der ausführt, dass es „selbstverständlich“ sei, dass die Satzung nicht im Widerspruch zu höherrangigen Vorschriften der HwO oder anderen Gesetzes stehen darf.

Nachfolgend wird untersucht, ob die satzungsmäßige Festlegung von Höchstaltersgrenzen gegen höherrangiges Recht verstößt. Prüfungsmaßstab sind neben der Handwerksordnung (*vgl. nachfolgend unter C.*), die Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) (*vgl. nachfolgend unter D.*) und die Grundrechte (*vgl. nachfolgend unter E.*).

Ferner wird überprüft, ob solche Regelungen mit den Vorschriften des Europarechts, speziell dem allgemeinen unionsrechtlichen Verbot der Altersdiskriminierung, vereinbar sind (*vgl. nachfolgend unter F.*).

III. Ergebnis zu A.

In der Praxis werden im Zusammenhang mit den Wählbarkeitsvoraussetzungen der Organvertreter in den jeweiligen Satzungen von Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern Höchstaltersgrenzen, die oftmals an das gesetzliche Renteneintrittsalter anknüpfen, geregelt. Die Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft schaffen solche Regelungen, als Ausfluss ihrer Satzungsautonomie. Hintergrund ist, dass die gewählten Organmitglieder für eine sachgerechte Interessenvertretung unmittelbar im Arbeitsleben und Berufsalltag stehen sollen.

B. Sinn und Zweck von Altersgrenzen

Altersgrenzen sind ein vom Gesetzgeber vermehrt angewandtes allgemeines Rechtsmittel. Allein im deutschen Recht gibt es ungefähr 1.250 Altersschränken¹².

Der Begriff der *Altersschränke im weiteren Sinne* wird definiert als: „*alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsakte, die unmittelbar oder mittelbar Bezug auf das Lebensalter von Menschen nehmen*“¹³ (Herv. d. d. Verf.).

Altersgrenzen lassen sich in zahlreichen Gesetzen finden, in Form von sog. *Mindestaltersgrenzen* oder von sog. *Höchstaltersgrenzen*.

I. Mindestaltersgrenzen

Mindestaltersgrenzen knüpfen an das Erreichen eines bestimmten Mindestalters an. Die wohl bekannteste Mindestaltersgrenze ist die *Volljährigkeit*. Nach § 2 BGB tritt diese mit Vollendung des 18. Lebensjahres ein. Mit diesem Zeitpunkt wird die Person etwa unbeschränkt geschäftsfähig (§ 104 ff. BGB), die elterliche Sorge endet (§ 1626 Abs. 1 BGB), die Prozessfähigkeit (§ 52 ZPO) tritt ein und das Recht zu Wählen auf Bundesebene (Art. 38 Abs. 2 GG) wird erlangt¹⁴.

Begründet wird diese Mindestaltersgrenze mit dem Erfordernis einer gewissen Reife: „*Vor Erreichung des bezeichneten Alters lässt sich nicht erwarten, dass der Minderjährige diejenige Reife besitzt, welche verbürgt, dass er seine Angelegenheit mit genügender Umsicht selbständig besorgen werde*“¹⁵. Die Mindestaltersgrenze bezweckt damit den *Schutz* von unerfahrenen Personen wegen geringen Lebensalters¹⁶.

Ein weiteres Ziel, das der Gesetzgeber mit Mindestaltersgrenzen anstrebt, ist die Sicherstellung eines Mindestmaßes an *Lebens- und Berufserfahrung*¹⁷. So sieht etwa die Bayerische Verfassung in Art. 44 Abs. 2 BV vor: „*Wählbar (zum Ministerpräsidenten) ist jeder wahlberechtigte Bayer, der das 40. Lebensjahr vollendet hat*“ (Herv. u. Erg. d. d. Verf.).

II. Höchstaltersgrenzen

Die *Höchstaltersgrenze* knüpft an das Erreichen eines bestimmten Höchst-

¹² Geipel, Lebensalter im Recht, S. 7.

¹³ Geipel, Lebensalter im Recht, S. 17.

¹⁴ Vgl. weitere Wirkungen der Volljährigkeit bei *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 2 Rn. 1.

¹⁵ v. Münch, NJW 1995, 3165, 3166.

¹⁶ Z.B. Schutz vor Gefahren des Straßenverkehrs, indem Kinder auf dem Gehweg Fahrrad fahren dürfen nach § 2 Abs. 5 StVO, Geipel, Lebensalter im Recht, S. 385.

¹⁷ Geipel, Lebensalter im Recht, S. 271 zu Behördenleitern, Rechnungsprüfern und Beauftragten.

alters an, vermehrt an das Ruhestandsalter. Der Gesetzgeber verbindet damit mit dem Erreichen einer bestimmten Altersgrenze im Einzelfall unterschiedliche Rechtsfolgen. So bestimmt etwa Art. 97 Abs. 2 S. 2 GG, dass für Richter durch Gesetz Altersgrenzen festgelegt werden können: „*Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten*“ (Herv. d. d. Verf.). § 4 Abs. 1, 3 BVerfGG hat die Altersgrenze für Richter auf das Ende des Monats, in dem der Richter das 68. Lebensjahr vollendet, festgelegt. Dies ist nur eins von zahlreichen Beispielen, in denen der Gesetzgeber Höchstaltersgrenzen gesetzlich normiert hat¹⁸.

Vor allem die Höchstaltersgrenzen stellen oftmals eine *Beschränkung der Berufsfreiheit* aus Art. 12 Abs. 1 GG dar¹⁹. Der Gesetzgeber verfolgt jedoch mit den Höchstaltersgrenzen unterschiedliche *Zwecke*, die zu einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Einschränkung führen können:

So soll im Interesse einer *funktionstüchtigen Rechtspflege* eine geordnete Altersstruktur innerhalb bestimmter Berufe erreicht werden²⁰. Eine Überalterung bestimmter Berufe soll vermieden und das Nachrücken Jüngerer ermöglicht werden, so dass eine ausgewogene Altersstruktur erhalten werden soll²¹.

Ein weiteres Ziel ist die *Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*, vor allem in Berufen, die eine erhöhte körperliche Belastbarkeit voraussetzen, ist dies ein relevanter Gesichtspunkt²².

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass mit zunehmendem Alter die geistige und körperliche *Leistungsfähigkeit* naturgemäß nachlässt und ältere Menschen den hohen Anforderungen aufgrund ihres Alters nicht mehr gewachsen sein können. Da eine Einzelfallüberprüfung einen zu hohen Verwaltungsaufwand darstellen würde, bedient er sich im Rahmen seiner Typisierungsbefugnis der Altersgrenzen und legt damit im Allgemeinen pauschal fest, wann dieser Zeitpunkt erreicht ist.

An starren absoluten Altersgrenzen kann jedoch auch durchaus Kritik geübt werden. So tritt ein Verlust an Erfahrungen und lang gehegter Kontakte v.a. in den Spitzenpositionen ein. Durch sie gehen auch oftmals Fachkräfte ver-

¹⁸ Vgl. Übersicht bei *Geipel*, Lebensalter im Recht, S. 12, der u.a. hinweist auf den Notarberuf (BVerfG NJW 1993, 1575); Hochschullehrer (BVerfGE 67, 1); Piloten (BVerfG, Beschl. v. 25.11.2004 – 1 BvR 2459/04 –); Prüfungsingenieure (BVerfGE 64, 72).

¹⁹ Vgl. BVerfG NJW 1993, 1575, 1575 zu der Ausübung des Notarberufs.

²⁰ Vgl. BVerfG NJW 1993, 1575, 1575.

²¹ Vgl. BVerfG NJW 1993, 1575, 1575.

²² So etwa im Polizeivollzugsdienst. Hier will der Gesetzgeber die Einsatzbereitschaft der Polizeivollzugskräfte sicherstellen, *Geipel*, Lebensalter im Recht, S. 251.

loren (was auch zu eingehenden Diskussionen im Zusammenhang mit Modifikationen beim Renteneintrittsalter geführt hat).

III. Ergebnis zu B.

Altersgrenzen in Form von sog. Mindestaltersgrenzen oder von sog. Höchstaltersgrenzen sind ein vom Gesetzgeber vermehrt angewandtes allgemeines Rechtsmittel, das sich in zahlreichen Rechtsgebieten wiederfindet. Der Gesetzgeber bezweckt mit Mindestaltersgrenzen etwa den Schutz von unerfahrenen Personen wegen geringen Lebensalters aber auch die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Lebens- und Berufserfahrung. Mit den Höchstaltersgrenzen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel der Aufrechterhaltung einer ausgewogenen Altersstruktur, der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege sowie der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

C. Rechtsprechung zu Höchstaltersgrenzen – ein allgemeiner Überblick

Im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von festgesetzten Höchstaltersgrenzen sind in den letzten Jahren vereinzelt Rechtsprechungen zu unterschiedlichen Sachgebieten auch außerhalb der HwO ergangen, die nachfolgend überblicksartig dargestellt werden, um ggf. Rückschlüsse auch für dieses Institut bei Handwerksorganisationen zu ermöglichen²³. Schwerpunkt der Entscheidungen war dabei oftmals die Prüfung, ob infolge der Schaffung von Höchstaltersgrenzen eine *Altersdiskriminierung* erfolge.

I. Altersgrenzen für Beamte

Das Beamtenrecht ist das Rechtsgebiet mit der größten Anzahl von Altersgrenzen²⁴.

Nach der Regelung des § 25 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) treten Beamten/Beamtinnen auf Lebenszeit mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand.

Die gesetzliche Altersgrenze für Beamte/Beamtinnen des Bundes regelt § 51 Bundesbeamtengesetz (BBG), der in seinem Abs. 1 bestimmt: „*Beamtinnen auf Lebenszeit und Beamte auf Lebenszeit treten mit dem Ende des Monats in den Ruhestand, in dem sie die für sie jeweils geltende Altersgrenze erreichen. Die Altersgrenze wird in der Regel mit Vollendung des 67. Lebensjahres erreicht (Regelaltersgrenze), soweit nicht gesetzlich eine andere Altersgrenze (besondere Altersgrenze) bestimmt ist*“²⁵. Ein *Hinausschieben der Altersgrenze* und damit des Eintritts in den Ruhestand ist unter bestimmten Voraussetzungen etwa nach § 53 Abs. 1 BBG um bis zu drei Jahre möglich²⁶.

Ähnliche Altersgrenzen gibt es auch für *Beamte/Beamtinnen der Länder*, die sich im Einzelnen nach den entsprechenden Landesbeamtengesetzen bestimmen (z.B. in Bayern Art. 62 BayBG; in Hamburg § 35 Abs. 4 HambBG).

Die gesetzliche Altersgrenze für Beamte beruht auf der Annahme, dass der Mensch der *beruflichen Anforderung nur bis zu einem gewissen Alter ge-*

²³ Die nachfolgend dargestellte Rechtsprechung ist nur eine beispielhafte Auswahl, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit verfolgt.

²⁴ Geipel, Lebensalter im Recht, S. 273.

²⁵ Die Regelaltersgrenze ergibt sich im Einzelfall aus § 51 Abs. 2 BBG abhängig vom Geburtsjahr, wobei die vor dem 01.01.1947 geborenen Beamten auf Lebenszeit diese mit Vollendung des 65. Lebensjahres erreichen. Für die nach dem 31.12.1946 geborenen Beamten auf Lebenszeit erfolgt nach der gesetzlichen Regelung des § 51 Abs. 2 BBG eine entsprechende Anhebung des Regelaltersgrenzealters um x Monate und damit eine Annäherung an die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

²⁶ Vgl. Einzelheiten dazu bei Geipel, Lebensalter im Recht, S. 262 ff., der auch auf § 132 Abs. 7 S. 1 BBG verweist, wonach Professoren/Professorinnen auf Antrag den Eintritt in den Ruhestand insgesamt bis zum Ende des Monats, in dem das 75. Lebensjahr vollendet wird, hinausschieben können, wenn dies wegen der besonderen wissenschaftlichen Leistungen im Einzelfall im dienstlichen Interesse liegt.

wachsen sein könne. Wird das jeweilige Höchstalter erreicht, geht der Gesetzgeber von einer generellen Dienstunfähigkeit aus²⁷.

Das VG Würzburg²⁸ stellte fest, dass die Altersgrenze von Beamten in Bayern *verfassungsrechtlich gerechtfertigt* ist und führt in diesem Zusammenhang aus:

Die in Art. 62 i.V.m. Art. 143 BayBG geregelte Altersgrenze für Beamte stellt zwar eine (unmittelbare) Ungleichbehandlung aufgrund des Lebensalters i.S.v. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 1 AGG und Art. 2 Abs. 2 a) i.V.m. Art. 1 der Richtlinie 2000/78/EG dar (...).

Diese Ungleichbehandlung aufgrund des Lebensalters ist jedoch keine unzulässige Diskriminierung, weil sie nach § 10 AGG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG gerechtfertigt ist. § 10 S. 3 Nr. 5 AGG spricht ausdrücklich Vereinbarungen, die die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ohne Kündigung zu einem Zeitpunkt vorsehen, zu dem der oder die Beschäftigte eine Rente wegen Alters beantragen kann, als zulässige unterschiedliche Behandlung i.S.d. § 10 S. 1 und S. 2 AGG an. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG ist eine Ungleichbehandlung aufgrund des Lebensalters dann gerechtfertigt, wenn sie einem legitimen Allgemeinwohlziel dient und die Mittel, die zur Erreichung dieses Zieles eingesetzt werden, angemessen und erforderlich sind (EuGH v. 21.07.2011 – C-159/10 und C-160/10 – juris, Rn. 35 f.; v. 06.11.2012 – C-286/12 – juris, Rn. 55 ff.). Dies können nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG insbesondere rechtmäßige Ziele aus den Bereichen der Beschäftigungspolitik, des Arbeitsmarktes und der beruflichen Bildung sein. So wurden als legitime Ziele anerkannt die Förderung von Einstellungen und Beförderungen jüngerer Personen, die Zusammenarbeit von Beschäftigten verschiedener Generationen, eine ausgewogene Altersstruktur, die Optimierung der Personalplanung sowie die Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten um die Dienstunfähigkeit durch eine unwiderlegliche Vermutung der Dienstunfähigkeit bei Erreichen der Altersgrenze (EuGH v. 21.07.2011, a.a.O., Rn. 49 f.). Neben diesen politischen, sozialen und demographischen Erwägungen können auch Haushaltserwägungen berücksichtigt werden, sofern dabei insbesondere das allgemeine Verbot der Diskriminierung wegen des Alters beachtet wird (EuGH, a.a.O., Rn. 73 f.).“

„Die Regelungen über die Altersgrenze und das Hinausschieben des Ruhestandseintritts in Art. 62 und 63 BayBG verfolgen diese legitimen

²⁷ VG Würzburg, Beschl. v. 07.02.2014 – W 1 E 14.38 –.

²⁸ VG Würzburg, Beschl. v. 07.02.2014 – W 1 E 14.38 –.

Ziele (vgl. BayVGH v. 09.08.2010 – 3 CE 10.928 – Rn. 29; v. 09.08.2010 – 3 CE 10.927 – Rn. 42; vgl. auch HessVGH vom 19.08.2013 – 1 B 1313/13 – juris, Rn. 3 ff. zur im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelung des § 50 HessBeamtG).“

Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung aufgrund des Alters ist darüber hinaus nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG und § 10 S. 1 und S. 2 AGG erforderlich, dass die Mittel, die zur Erreichung des gesetzgeberischen Zieles eingesetzt werden, angemessen und erforderlich sind. Insoweit besteht ein weiter Ermessensspielraum des Gesetzgebers. Der Europäische Gerichtshof hat anerkannt, dass gerade bei Berufsgruppen, bei denen die Zahl der Stellen begrenzt ist, eine gesetzliche Altersgrenze den Zugang jüngerer Berufsangehöriger zur Beschäftigung begünstigen kann (EuGH v. 21.07.2011, a.a.O., Rn. 58 f. zur Berufsgruppe der Staatsanwälte; v. 18.11.2010 – C-250/09 und C-268/09, C-250/09, C-268/09 Georgiev – Rn. 57 zur Berufsgruppe der Universitätsprofessoren). Unter diesen Umständen erscheine es nicht unvernünftig, wenn die zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats davon ausgingen, dass mit einer Maßnahme wie der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand das Ziel erreicht werden könne, eine ausgewogene Altersstruktur zu schaffen, um die Planbarkeit des Ausscheidens zu erreichen, die Beförderung insbesondere von jüngeren Beamten zu gewährleisten und Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen, die im Zusammenhang mit der Versetzung in den Ruhestand entstehen könnten (EuGH v. 21.07.2011, a.a.O., Rn. 59, 60). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof weist des Weiteren darauf hin, dass die mit der Altersgrenze verbundene Vermutung der Dienstunfähigkeit Rechtsstreitigkeiten über die Dienstfähigkeit eines Beamten im Einzelfall vermeiden hilft (BayVGH v. 09.08.2010 – 3 CE 10.928 – juris, Rn. 29).“

II. Altersgrenzen für öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige

Das BVerwG befasste sich in seinem Urteil vom 01.02.2012²⁹ mit den satzungsmäßig festgelegten Höchstaltersgrenzen für öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige in den Sachgebieten „EDV im Rechnungswesen und Datenschutz“ sowie „EDV in der Hotellerie“.

Im Rahmen der Sachverständigenordnung der Industrie- und Handelskammer (SVO), die ihre Rechtsgrundlage auf § 36 GewO i.V.m. Art. 7 des Gesetzes zur Ergänzung und Ausführung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammer hat, wurde satzungsmäßig festgelegt, dass die öffentliche Bestellung zum vereidigten Sachverständigen

²⁹ BVerwG, Urteil vom 01.02.2012 – 8 C 24.11 –, in: GewArch 2012, 203 ff.

digen erlischt, wenn der Sachverständige das 68. Lebensjahr vollendet hat, wobei eine einmalige Verlängerung bis zum 71. Lebensjahr möglich war.

Das BVerwG stellte in seinem vorstehend genannten Urteil fest, dass diese Höchstaltersgrenze eine *nicht gerechtfertigte Diskriminierung wegen des Alters im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes* darstelle³⁰. Die Höchstaltersgrenze stelle nach Ansicht des BVerwG eine grundsätzlich unzulässige, unmittelbare Beeinträchtigung wegen des Alters i.S.v. § 3 Abs. 1 S. 1 AGG dar³¹. Nach den Ausführungen des BVerwG ist „*eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters (...) nur zulässig, wenn sie durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist. Die Höchstaltersgrenze für öffentlich bestellte Sachverständige verfolgt das Ziel, im Interesse eines reibungslosen Rechtsverkehrs und einer funktionierenden Rechtspflege aller Behörden, Gerichte und privaten Interessen für komplizierte Sachverhaltsfeststellungen und Prüfungen kompetente und glaubwürdige Fachleute anzubieten; schwierige und zeitraubende Nachforschungen über den Ruf und die Eignung des Gutachters sollen durch die öffentliche Bestellung entbehrlich werden*“³² (Herv. d. d. Verf.). Nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 der EU-Richtlinie 2000/78/EG, auf der das AGG beruht, wird unter einem legitimen Ziel „*insbesondere rechtmäßige Ziele aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung*“ gefasst. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind nur *sozialpolitische Ziele* legitim³³. Die mit der Höchstaltersgrenze für öffentlich bestellte Sachverständige bezweckte Sicherstellung eines geordneten Rechtsverkehrs stellt kein solches sozialpolitisches Ziel dar³⁴. Ebenso rechtfertigt das Argument der Ersparnis von Verwaltungsmehraufwand keine Diskriminierung wegen Alters³⁵. Ferner dient die Höchstaltersgrenze in der Sachverständigenordnung in ihrer Allgemeinheit keinem Sicherheitsbelang i.S.v. Art. 2 Abs. 5 der RL 5000/78/EG.

Mangels hinreichender Rechtfertigung der Diskriminierung wegen des Alters, wurde die Regelung in der Satzung der IHK für unvereinbar mit höherrangigem Recht erklärt.

III. Altersgrenze bzgl. Wählbarkeit zu hauptberuflichen kommunalen Ämtern: Bürgermeister / Landrat

1) Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) bestätigte in sei-

³⁰ AGG in der Fassung vom 14.08.2006 (BGBl. I S. 1897).

³¹ BVerwG GewArch 2012, 203, 204.

³² BVerwG GewArch 2012, 203, 204.

³³ BVerwG GewArch 2012, 203, 204 unter Hinweis auf EuGH v. 13.09.2011 – C 447/09 –, Prigge, EuZW 2011, 751 und auf die Aufgabe der bisherigen Auffassung des Senats, das er in seinem Urteil vom 26.01.2011 vertreten hatte.

³⁴ BVerwG GewArch 2012, 203, 204.

³⁵ BVerwG GewArch 2012, 203, 204 f.

nem Urteil vom 19.12.2012 die Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für die Wählbarkeit zu öffentlichen Ämtern für *hauptberufliche erste Bürgermeister und Landräte*³⁶.

Nach der bestehenden gesetzlichen Übergangsregelung im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (Art. 39 Abs. 2 S. 2 BayGLKrWG in der Fassung der Übergangsbestimmung des § 8 Abs. 3 S. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16.02.2012)³⁷, kann im Rahmen von Gemeinde- und Landkreiswahlen, die bis zum 01.01.2020 erfolgen, zum berufsmäßigen ersten Bürgermeister und zum Landrat nicht gewählt werden, wer am Tag des Beginns der Amtszeit das 65. Lebensjahr vollendet hat. Für Wahlen ab 2020 ist die Altersgrenze gesetzlich auf 67 Jahre erhöht worden³⁸.

In seiner Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die derzeitige Altersgrenze von 65 Jahren mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sei³⁹.

Der Gesetzgeber bezwecke mit der Altersbegrenzung die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der berufsmäßigen ersten Bürgermeister und Landräte für die Dauer ihrer gesamten Amtszeit sowie die „effektive und kontinuierliche Amtsführung“⁴⁰. Die wahrzunehmenden Aufgaben seien sehr umfassend und verantwortungsvoll, so dass zur Amtsführung ein den Durchschnitt übersteigender wesentlicher Umfang an Arbeitseinsatz mit unregelmäßigen Arbeitszeiten, Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit im Sinn physischer und psychischer Belastbarkeit notwendig sei⁴¹. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung nehme mit ansteigendem Alter die Möglichkeit der Beeinträchtigung der notwendigen Leistungsfähigkeit zu, so dass die Festlegung der Altersgrenze im GLKrWG gerechtfertigt sei⁴².

Im Ergebnis ging der BayVerfGH von einer gerechtfertigten Altersdiskriminierung aus.

2) Zu dem gleichen Ergebnis kam diesbezüglich das *BVerfG*⁴³. Das *BVerfG* hat die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Das Gericht stellte fest, dass in diesem Zusammenhang kein Verstoß gegen das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vorliege⁴⁴. Zwar seien

³⁶ BayVerfGH – Vf. 5-VII-12 –, NVwZ 2013, 792 ff.

³⁷ BayGVBl. 2012, S. 30.

³⁸ BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 792.

³⁹ BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 793.

⁴⁰ BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 793 f.

⁴¹ BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 794.

⁴² BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 794.

⁴³ BVerfG, Nichtannahmebeschluss 26.08.2013 – 2 BvR 441/13 –, in: NVwZ 2013, 1540 ff.

⁴⁴ BVerfG NVwZ 2013, 1540, 1541.

Höchstaltersgrenzen als subjektive Berufszulassungsvoraussetzungen einzustufen, aber der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG sei gerechtfertigt.

Das BVerfG führt insoweit aus, dass

*„der Gesichtspunkt einer effektiven Bewältigung der mit dem angestrebten Amt verbundenen Aufgaben durch hierfür geeignete Amtsträger (...) altersbedingte Zulassungsbeschränkungen (rechtfertigt)“*⁴⁵ (Herv. u. Erg. d. d. Verf.).

Ferner:

*„Regelungen (sind) verfassungsrechtlich unbedenklich, die Personen von der Wählbarkeit ausschließen, bei denen nach der Lebenswahrscheinlichkeit befürchtet werden kann, dass sie nicht bis zum Ende der Amtszeit in der Lage sein werden, den vom Amt geforderten hohen persönlichen Einsatz zu bringen. Entschließt sich der Gesetzgeber dazu, Beeinträchtigungen einer kontinuierlichen und effektiven Amtsführung entgegenzutreten, steht ihm hinsichtlich der Erforderlichkeit der zu ergreifenden Maßnahme eine Einschätzungsprärogative zu, deren Grenzen mit der Einführung von Wählbarkeitsgrenzen grundsätzlich nicht überschritten sind“*⁴⁶ (Herv. u. Erg. d. d. Verf.).

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung lehnte das BVerfG auch eine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG ab⁴⁷.

IV. Altersgrenze für Notare

Der BGH lehnte in seinem Beschluss vom 17.03.2014 die Zulassung der Berufung ab und stellt fest, dass die Regelungen der §§ 47 Nr. 1, 48 Bundesnotarordnung (BNotO) nicht gegen das Grundgesetz wegen Altersdiskriminierung verstoßen⁴⁸.

Nach den Regelungen der BNotO erlischt das Amt des Notars mit der Erreichung der Altersgrenze, mit Ablauf des Monats, in dem der Amtsträger das 70. Lebensjahr vollendet hat. Nach Ansicht des BGH ist diese Altersgrenze verfassungsrechtlich gerechtfertigt:

„Die Altersgrenze der Notare dient (...) einem legitimen Ziel des Allgemeinwohls. Mildere Mittel, um dieses Ziel, die Sicherung einer geordneten Altersstruktur des aktiven Notariats und die Gewährleistung einer

⁴⁵ BVerfG NVwZ 2013, 1540, 1541.

⁴⁶ BVerfG NVwZ 2013, 1540, 1541.

⁴⁷ BVerfG NVwZ 2013, 1540, 1541.

⁴⁸ BGH, Beschl. v. 17.03.2014 – NotZ (Brfg) 21/13 –, in: NJW-RR 2014, 1085 ff.

*ausreichenden Fluktuation im Interesse der beruflichen Perspektive jüngerer Anwärter, (...) zu erreichen, sind nicht ersichtlich*⁴⁹.

V. Ergebnis zu C.

Die Rechtsprechung hat sich vermehrt mit der Zulässigkeit der Festsetzung von Höchstaltersgrenzen befasst. Eine pauschale Aussage dahingehend, dass Höchstaltersgrenzen grundsätzlich wegen Altersdiskriminierung unzulässig sind, lässt sich mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung nicht tätigen. Vielmehr bedarf es einer Einzelfallprüfung, denn es gibt durchaus Sachverhalte, die eine Altersbegrenzung in Form von Höchstaltersgrenzen rechtfertigen können.

⁴⁹ BGH NJW-RR 2014, 1085, 1086.

D. Vereinbarkeit satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen mit der HwO?

Nachfolgend ist zu prüfen, ob Regelungen zu Höchstaltersgrenzen in den Satzungen der Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen mit der Handwerksordnung vereinbar sind und damit im Rahmen der Satzungshoheit der jeweiligen Handwerksorganisation eigenverantwortlich festgelegt werden können.

I. Altersgrenzen und Wählbarkeitshindernisse in der HwO

Vorab ist festzustellen, dass die HwO in ihrer aktuellen Fassung⁵⁰ weder im Bezug auf die Handwerkskammern, noch zu den Kreishandwerkerschaften oder Innungen gesetzlich normierte *Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Wählbarkeit* der Organmitglieder beinhaltet, aber auch keine Normen enthält, die eine solche Festsetzung ausdrücklich verbieten würden.

Die HwO selbst enthält zwar *keine Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Ausübung eines Organamtes*⁵¹, kennt aber durchaus die Figur der Altersbegrenzung. In der HwO finden sich an unterschiedlichen Stellen *Altersgrenzen im Zusammenhang mit dem Wahlrecht* und zwar sowohl bzgl. des aktiven Wahlrechts (Wahlberechtigung) als auch des passiven Wahlrechts (Wählbarkeit):

Die HwO nennt etwa die *Altersgrenze der Volljährigkeit* im Rahmen des Wahlrechts als Mindestaltersgrenze, d.h. als Altersgrenze in Verbindung mit dem *aktiven Wahlrecht*. Nach § 96 Abs. 1 S. 3 HwO kann das Wahlrecht zur Wahl der Vertreter des Handwerks in die Vollversammlung der Handwerkskammer nur von volljährigen Personen ausgeübt werden.

Nach § 98 Abs. 1 S. 1 HwO sind berechtigt zur Wahl der Vertreter der Arbeitnehmer in der Vollversammlung der Handwerkskammer die Gesellen und die weiteren Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung, sofern sie am Tag der Wahl volljährig sind.

Aber auch im Zusammenhang mit dem *passiven Wahlrecht* (d.h. der Wählbarkeit) kennt die HwO Altersgrenzen:

Nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 HwO kann nur ein *volljähriger* Geselle zum Geselenausschuss der Innung gewählt werden.

⁵⁰ Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.09.1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), die zuletzt durch Art. 19 des Gesetzes vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.

⁵¹ Die Organe der Handwerkskammer sind nach § 92 HwO die Vollversammlung, der Vorstand und die Ausschüsse; Die Organe der Kreishandwerkerschaft (§ 89 Abs. 1 Nr. 3 HwO i.V.m. § 60 HwO) und der Innungen (§ 60 HwO) die Innungsversammlung, der Vorstand und die Ausschüsse.

Die Wählbarkeit zum Vertreter der zulassungspflichtigen Handwerke in die Vollversammlung der Handwerkskammer knüpft nach § 97 Abs. 1 S. 1 Nr. 1c) HwO ebenfalls an die Volljährigkeit an. Eine entsprechende Regelung findet sich in § 99 Nr. 1 HwO in Verbindung mit der Wahl der Vertreter der Arbeitnehmer in der Vollversammlung der Handwerkskammer.

Eine weitere Altersgrenze ist etwa in § 102 HwO aufgeführt. Danach können gewählte Mitglieder der Handwerkskammervollversammlung mit *Vollendung des 60. Lebensjahres* unter gewissen Umständen die Annahme der Wahl ablehnen (Abs. 1 Nr. 1) oder ihr Amt niederlegen (Abs. 3). Diese Frist ist jedoch nach dem Wortlaut des § 102 HwO („kann“/„können“) keine starre Frist, so dass mit Vollendung des 60. Lebensjahres keine automatische verpflichtende Amtsniederlegung erfolgt oder ein Ablehnungsgrund angenommen werden müsste⁵². Vielmehr können die Mitglieder ausscheiden, falls sie nicht in der Lage sind ihr Amt ordnungsgemäß auszuüben⁵³; § 102 HwO möchte sicherstellen, dass niemand zur Amtsausübung gezwungen wird, der sich aufgrund seiner körperlichen Verfassung dazu nicht in der Lage fühlt⁵⁴.

Anzumerken ist, dass – wie vor allem § 102 HwO zeigt – die HwO grundsätzlich eine *Verknüpfung der Parameter „Alter“ einerseits und „Innehaben/Ausübung eines Amtes“ andererseits* durchaus kennt, sie ist ihr nicht grundsätzlich fremd. Vielmehr hat der Gesetzgeber selbst diese beiden Merkmale in diversen Normen ins Verhältnis zueinander gesetzt, so dass die Annahme, dass mit Erreichen einer Höchstaltersgrenze ein Ausscheiden aus dem Amt erfolgt bzw. ein Wählbarkeitshindernis besteht, nicht von vornherein als unzulässig und mit der HwO als unvereinbar betrachtet werden kann.

Auch das System der *Wählbarkeitshindernisse* und damit der Einschränkung des passiven Wahlrechts ist der HwO nicht unbekannt. So legt § 97 HwO Voraussetzungen für die Wählbarkeit der Vertreter der zulassungspflichtigen Handwerke in die Vollversammlung der Handwerkskammer fest, der wörtlich in Abs. 1 S. 1 regelt:

„Wählbar als Vertreter der zulassungspflichtigen Handwerke sind

- 1. die wahlberechtigten natürlichen Personen, sofern sie*
 - a) im Bezirk der Handwerkskammer seit mindestens einem Jahr ohne Unterbrechung ein Handwerk selbständig betreiben,*
 - b) die Befugnis zum Ausbilden von Lehrlingen besitzen,*

⁵² Honig/Knörr, HwO, § 102 Rn. 3; Schwannecke, HwO, § 102 Rn. 5.

⁵³ Detterbeck, HwO, § 102 Rn. 3.

⁵⁴ Detterbeck, HwO, § 102 Rn. 2.

- c) am Wahltag volljährig sind;
2. die gesetzlichen Vertreter der wahlberechtigten juristischen Personen und die vertretungsberechtigten Gesellschafter der wahlberechtigten Personengesellschaften, sofern
- a) die von ihnen vertretenen juristischen Personen oder Personengesellschaften im Bezirk der Handwerkskammer seit mindestens einem Jahr ein Handwerk selbständig betreibt und
- b) sie im Bezirk der Handwerkskammer seit mindestens einem Jahr ohne Unterbrechung gesetzliche Vertreter oder vertretungsberechtigte Gesellschafter einer in der Handwerksrolle eingetragenen juristischen Person oder Personengesellschaft sind, am Wahltag volljährig sind.“

§ 97 Abs. 1 S. 2 HwO regelt:

„Nicht wählbar ist, wer infolge Richterspruchs die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder infolge strafrechtlicher Verurteilung die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erledigen, nicht besitzt.“

Eine ähnliche Regelung, die zu einer Einschränkung des passiven Wahlrechts führt, ist § 99 HwO, der die Wahl der Vertreter der Arbeitnehmer in die Vollversammlung der Handwerkskammer gesetzlich normiert. Zwar fehlt hier im Rahmen des Wortlauts des § 99 HwO die Einschränkung der Wählbarkeit entsprechend dem vorstehend zitierten § 97 Abs. 1 S. 2 HwO. Eine solche Differenzierung zwischen der Wählbarkeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Vollversammlung der Handwerkskammer ist jedoch nicht schlüssig, so dass der Gedanke des § 97 Abs. 1 S. 2 HwO entsprechend anzuwenden ist⁵⁵, so dass nicht wählbar ist, wer infolge Richterspruchs die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder infolge strafrechtlicher Verurteilung die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erledigen, nicht besitzt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die vorstehend dargestellten Beispiele zeigen, dass der HwO die Einhaltung von Altersgrenzen grundsätzlich nicht fremd ist, auch wenn es für die im Rahmen dieser Abhandlung zu untersuchenden Höchstaltersgrenzen keine Regelung gibt. Höchstaltersgrenzen für die Ausübung von Organämtern in den Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern werden durch die HwO nicht festgesetzt. Auch ist der HwO die Einschränkung des passiven Wahlrechts grundsätzlich nicht unbekannt.

II. Höchstaltersgrenzen in der Satzung der Innung

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Innungen berechtigt sind, im Rahmen

⁵⁵ Schwamecke, HwO, § 99 Rn. 1.

ihrer Satzungen Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Wahl des Vorstands und ggf. mit der Wahl der Mitglieder der Ausschüsse vorzunehmen.

1. Regelungskompetenz der Innung

Nach § 55 Abs. 1 HwO sind die Innungen ermächtigt ihre Aufgaben, ihre Verwaltung und die Rechtsverhältnisse ihrer Mitglieder durch die Satzung zu regeln, soweit gesetzlich nichts darüber bestimmt ist.

Um als juristische Person des Öffentlichen Rechts handlungsfähig zu sein und am Rechtsverkehr teilnehmen zu können, muss die Innung Organe besitzen⁵⁶. „*Organe sind die für die Willensbildung, die Vertretung und für die Wahrnehmung einzelner Aufgaben zuständigen Einrichtungen einer juristischen Person*“⁵⁷ (Herv. d. d. Verf.). Die *Organe der Innung* sind nach der Regelung des § 60 HwO abschließend die Innungsversammlung, der Vorstand und die Ausschüsse⁵⁸.

Die HwO gibt diese *organschaftliche Grundstruktur* der Innung vor, überlässt die nähere Ausgestaltung der jeweiligen Organämter größtenteils jedoch der Satzungsregelung der jeweiligen Innung⁵⁹. Dies verdeutlicht etwa § 55 Abs. 2 Nr. 6 HwO, wonach die Satzung der Innung Bestimmungen enthalten muss über die Bildung des Vorstands.

Keine ausdrückliche Erwähnung findet die Befugnis zur Festsetzung von Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern der Innung in § 55 Abs. 2 HwO, der den Inhalt der Satzung festlegt. Da die Regelung des § 55 HwO jedoch *keine abschließende Aufzählung* ist, sondern lediglich *Mindestanforderungen* auflistet, die in der Satzung der Innung enthalten sein müssen, um genehmigungsfähig zu sein, kann die Innung grundsätzlich auch darüber hinausgehende Regelungen in ihrer Satzung treffen⁶⁰. Aus der Nichterwähnung in § 55 Abs. 2 HwO kann nicht geschlossen werden, dass die Innung diesbezüglich keine Regelungskompetenz hätte.

Die Festsetzung einer Höchstaltersgrenze, etwa für das Amt des Vorstands der Innung, führt im Ergebnis jedoch zur *Begrenzung des Wahlrechts*. Das Wahlrecht untergliedert sich in das aktive und das passive Wahlrecht⁶¹. Das

⁵⁶ Detterbeck, HwO, § 60 Rn. 1.

⁵⁷ Detterbeck, HwO, § 60 Rn. 1.

⁵⁸ Detterbeck, HwO, § 60 Rn. 1; Schwannecke, HwO, § 60 Rn. 1; Honig/Knörr, HwO, § 60 Rn. 5.

⁵⁹ So kann die Innung im Rahmen der Satzung etwa die Amtszeit des Vorstands bestimmen (§ 66 Abs. 1 S. 1 HwO), bestimmen ob und wann ein Widerruf der Bestellung des Vorstands möglich ist (§ 66 Abs. 2 HwO), Regelungen zur Einberufung der Innungsversammlung (§ 62 Abs. 3 HwO) treffen, Bestimmungen zur Stimmrechtsübertragung aufnehmen (§ 65 Abs. 2 HwO) und weitere freiwillige Ausschüsse bilden (§ 67 HwO).

⁶⁰ Detterbeck, HwO, § 55 Rn. 1.

⁶¹ Leisner, W.G., Die Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer, S. 68.

aktive Wahlrecht umfasst das Recht zu wählen, das passive Wahlrecht die Wählbarkeit. Vorliegend wird das passive Wahlrecht der Organmitglieder eingeschränkt, wenn die Satzung bestimmt, dass mit Erreichung einer bestimmten Höchstaltersgrenze das Amt des Vorstandes nicht mehr ausgeübt werden kann.

Gesetzlich geregelt ist in der HwO nur die Wahl der Organe als solches, d.h. das „grobe Gerüst“ der Wahl, jedoch nicht die Details im Einzelnen: So besteht aufgrund zu beachtender gesetzlicher Bestimmung die Innungsverammlung aus den Mitgliedern der Handwerksinnung (§ 61 Abs. 1 S. 2 HwO)⁶².

Der Vorstand wird entsprechend der gesetzlichen Vorgabe von der Innungsverammlung gewählt (§ 66 Abs. 1 S. 1 HwO). Ebenso die Mitglieder der Ausschüsse, die auch von der Innungsverammlung gewählt werden, § 61 Abs. 2 Nr. 4 HwO.

In das Organamt des Vorstands können nur ordentliche Mitglieder der Innung (§ 58 Abs. 1 HwO) gewählt werden, denn nur Mitgliedern soll die Ausübung des Vorstandsamtes als höchstes Amt der Innung zustehen⁶³.

Die nähere Ausgestaltung der Wahrnehmung der einzelnen Organämter der Innung ergibt sich dann jedoch aus der jeweiligen Satzung der Innung, soweit in der HwO keine zu beachtenden Normen bestehen. Demnach sind die Innungen grundsätzlich berechtigt in ihrer Satzung als weitere Wählbarkeitsvoraussetzung Höchstaltersgrenzen aufzunehmen, sofern diese gerechtfertigt sind.

2. *Rechtfertigung der Einschränkung des passiven Wahlrechts*

Nach dem allgemeinen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist es grundsätzlich verboten, bestimmte Gruppen der Bevölkerung vom passiven Wahlrecht auszuschließen⁶⁴. Differenzierungen bedürfen aus diesem Grund einer besonderen Rechtfertigung durch zwingende Gründe⁶⁵. Überträgt man diesen allgemeinen Rechtsgedanken auf den vorliegenden Fall, bedarf auch die Einschränkung des passiven Wahlrechts der Organmitglieder einer entsprechenden *Rechtfertigung*.

Mit der Festsetzung von satzungsmäßigen Höchstaltersgrenzen wird nach Aussage der Handwerksorganisationen das Ziel der *sachgerechten Interes-*

⁶² Die Satzung der Innung kann jedoch bestimmen, dass die Innungsverammlung aus Vertretern besteht, die von den Mitgliedern der Innung aus ihrer Mitte gewählt werden (Vertreterversammlung), § 61 Abs. 1 S. 3 HwO.

⁶³ *Hönig/Knörr*, HwO, § 66 Rn. 2 unter Hinweis auf BVerwG vom 12.07.1982, DHBf. 23-24/1982, S. 58.

⁶⁴ BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 794.

⁶⁵ BayVerfGH NVwZ 2013, 792, 794 der unter Hinweis auf BVerfG NVwZ 2012, 1167, 1168 ausführte: „Die Gründe müssen durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten kann“.

senvertretung durch Nähe zum Berufsalltag verfolgt. Für eine sachgerechte Interessenvertretung sollen die gewählten Organmitglieder unmittelbar im Arbeitsleben stehen, so dass die Ausübung eines Organamtes mit Erreichung des gesetzlichen Regelrenteneintrittsalters nicht mehr möglich sein soll.

Die *Nähe zum Handwerk* wird in der Regel durch die tatsächliche Ausübung des Handwerks begründet. Diese endet im Regelfall mit Eintritt des gesetzlichen Regelrenteneintrittsalters, infolge des Eintritts in den Ruhestand. Mit fortschreitender Dauer des Ruhestandes entfernt sich der verrentete Handwerker in der Regel von seinem ehemals praktizierten Handwerk, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich über die Zeit eine gewisse Distanz zum Handwerk ergibt und sich die ehemals bestehende Sachkenntnis – auch infolge Wandels des Handwerks durch möglichen technischen Fortschritt – verringert. *Zweck der Selbstverwaltung* ist jedoch gerade die Stärkung des eigenverantwortlichen regionalen Tätigwerdens und die Nutzung des Sachverständs in eigenen Angelegenheiten⁶⁶. Ferner sollen die Betroffenen aktiv an der Erledigung eigener Angelegenheiten mitwirken⁶⁷. Dieser Zweck der Selbstverwaltung wird durch einen Handwerker, der noch mitten im Berufsleben steht und damit eine starke Nähe zu dem ausgeübten Handwerk aufweist, erfüllt, jedoch im Regelfall nicht im gleichen Maße durch einen in Rente befindlichen Handwerker. Die Vertretung der Interessen der Handwerksorganisation kann durch ein „aktives Mitglied“ sachgerechter erfolgen.

Das Ziel der sachgerechten Interessenvertretung durch Nähe zum Berufsalltag und das unmittelbare Befinden im Arbeitsleben erscheint hierbei als ein legitimer Zweck zur Begrenzung des passiven Wahlrechts im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern zu sein und die Einschränkung des passiven Wahlrechts zu rechtfertigen.

3. Zwischenergebnis

Im Ergebnis kann die Innung im Rahmen ihrer Satzung Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern festlegen, sofern diese gerechtfertigt sind. Da die HwO solche Höchstaltersgrenzen nicht verbietet, ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Regelung der Innung mit der HwO als höherrangiges Recht vereinbar ist.

III. Höchstaltersgrenzen in der Satzung der Kreishandwerkerschaft

Die vorstehenden Überlegungen zu den Innungen lassen sich aufgrund der

⁶⁶ *Stober*, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, § 77 II 2; *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 43 IV 1, S. 285.

⁶⁷ *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 43 IV 1 S. 285; *Hendler*, DÖV 1986, 675 ff.; BVerfGE 33, 125, 156 f.; *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung; BVerfGE 107, 59, 92 f.

Verweisungsnorm des § 89 HwO größtenteils entsprechend auf die Kreishandwerkerschaften übertragen.

Die *Satzungsermächtigung* nach § 55 HwO ist aufgrund der Verweisungsnorm des § 89 Abs. 1 Nr. 1 HwO entsprechend für die Kreishandwerkerschaften anzuwenden, so dass auch die Kreishandwerkerschaften berechtigt sind in ihrer Satzung als weitere Wählbarkeitsvoraussetzung Höchstaltersgrenzen aufzunehmen, sofern diese gerechtfertigt sind.

Nach § 89 Abs. 1 Nr. 3 HwO i.V.m. § 60 HwO ergibt sich eine zur Innung parallele *Organstruktur*, so dass auch hier der Vorstand, die Mitgliederversammlung und die Ausschüsse der Kreishandwerkerschaft gesetzlich festgelegte Organe sind. Die Mitgliederversammlung der Kreishandwerkerschaft besteht aus Vertretern der Handwerksinnungen, § 88 S. 1 HwO. Der Vorstand der Kreishandwerkerschaft wird von der Mitgliederversammlung gewählt, § 89 Abs. 1 Nr. 5 HwO i.V.m. § 66 Abs. 1 S. 1 HwO. Die Ausschussmitglieder werden ebenfalls von der Mitgliederversammlung gewählt, § 89 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 61 Abs. 2 Nr. 4 HwO.

Im Ergebnis kann auch die Kreishandwerkerschaft im Rahmen ihrer Satzung Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern festlegen, sofern diese sachlich gerechtfertigt sind.

IV. Höchstaltersgrenzen in der Satzung der Handwerkskammer

Im Zusammenhang mit den Handwerkskammern regelt § 105 HwO die Satzung der Handwerkskammern, die, von der obersten Landesbehörde erlassen, organisatorisch die Errichtung der Handwerkskammer darstellt⁶⁸ und dann im Anschluss durch die Vollversammlung der Handwerkskammer nach § 106 Abs. 1 Nr. 14 HwO und damit durch die Handwerkskammer selbst geändert werden kann. Auch die Handwerkskammer hat damit grundsätzlich die Kompetenz im Rahmen ihrer Satzung eine Regelung zu den Höchstaltersgrenzen der Organe aufzunehmen.

Die *Organe der Handwerkskammer* sind nach § 92 HwO die Mitgliederversammlung (Vollversammlung), der Vorstand und die Ausschüsse. Die Vollversammlung besteht aus den gewählten Mitgliedern, § 93 Abs. 1 S. 1 HwO, wobei die Satzung der Handwerkskammer die genaue Zusammensetzung festlegt (Anzahl der Mitglieder und die Aufteilung auf die einzelnen Gewerbe der Anlage A und Anlage B)⁶⁹.

⁶⁸ Schwannecke, HwO, § 105 Rn. 1; Detterbeck, HwO, § 105 Rn. 1.

⁶⁹ Vgl. § 93 Abs. 2 HwO, wobei der Drittelungsgrundsatz des § 93 Abs. 1 S. 2 HwO im Rahmen der Zusammensetzung der Vollversammlung zu beachten ist, wonach ein Drittel der Mitglieder der Vollversammlung Gesellen oder Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sein müssen: vgl. dazu auch Leisner, W.G., Die Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer, S. 52, 59.

Auch hier muss die Festsetzung der Höchstaltersgrenze und damit die Einschränkung der Wählbarkeit der Organmitglieder *gerechtfertigt* sein. Neben der vorstehend bereits dargestellten Argumentation der Nähe zum Berufsalltag, abgeleitet aus dem Zweck der Selbstverwaltung der Wirtschaft, lässt sich im Zusammenhang mit den Handwerkskammern diese Ansicht zusätzlich mit Blick auf § 103 Abs. 3 HwO untermauern.

§ 103 Abs. 3 HwO regelt seinem Wortlaut nach: „*Die Vertreter der Arbeitnehmer behalten, auch wenn sie nicht mehr im Betrieb eines Handwerks oder eines handwerksähnlichen Gewerbes beschäftigt sind, solange sie im Bezirk der Handwerkskammer verbleiben, das Amt noch bis zum Ende der Wahlzeit, jedoch höchstens für ein Jahr. Im Falle der Arbeitslosigkeit behalten sie das Amt bis zum Ende der Wahlzeit*“ (Herv. d. d. Verf.).

Der Gesetzgeber hat durch § 103 Abs. 3 S. 2 HwO festgelegt, dass im Falle der Arbeitslosigkeit ein bereits gewählter Arbeitnehmervertreter der Vollversammlung der Handwerkskammer sein Amt weiterhin innehat, auch wenn er arbeitslos wird. Eine kurzfristige Arbeitslosigkeit lässt das Wahlrecht unberührt⁷⁰. Dies gilt jedoch längstens bis zum Ende der Wahlzeit und nicht darüber hinaus.

Die Regelung des § 103 Abs. 3 S. 2 HwO wurde im Zuge der Novelle der HwO von 1994 in die HwO neu aufgenommen⁷¹. Hintergrund war die Überlegung des Gesetzgebers, dass die Gesellen oder andere Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die Mandatsträger sind, aber im Laufe der Amtszeit ihren Arbeitsplatz verlieren, dem Handwerk beruflich weiterhin verbunden bleiben, so dass sie ihr Mandat bis zum Ende der Wahlzeit beibehalten können⁷². Allerdings wirkt sich eine darüber hinausgehende Arbeitslosigkeit dann auf das Wahlrecht aus. Aus dieser Überlegung lässt sich ableiten, dass auch der Gesetzgeber möchte, dass eine Verbundenheit mit dem Handwerk bestehen soll, diese aber im Falle einer langfristigen Arbeitslosigkeit verloren gehen kann. Dieser Gedanke deckt sich mit dem Zweck der Selbstverwaltung der Handwerksorganisationen, wonach eine Nähe zum Handwerk erforderlich ist, um den Sachverstand in eigener Sache zu nutzen.

Auch vor diesem Hintergrund scheint das Ziel der sachgerechten Interessenvertretung durch die *Nähe zum Berufsalltag* und das *unmittelbare Befin-*

⁷⁰ Das eine kurzfristige Arbeitslosigkeit von bis zu drei Monaten das Wahlrecht unberührt lässt, zeigt auch § 98 Abs. 2 HwO im Zusammenhang mit der Wahl der Vertreter der Arbeitnehmer in die Vollversammlung der Handwerkskammer und § 71a HwO im Zusammenhang mit der Wahl zum Gesellenausschuss der Innung. Eine zu § 103 Abs. 3 HwO ähnliche Norm ist § 72 S. 2 HwO, der regelt, dass im Falle der eintretenden Arbeitslosigkeit, die bei den Innungsmitgliedern nicht mehr beschäftigten Ausschussmitglieder ihr Amt bis zum Ende der Wahlzeit beibehalten.

⁷¹ Schwannecke, HwO, § 103 Rn. 3

⁷² BT-Drs. 12/5918, S. 25.

den im Arbeitsleben ein legitimer Zweck zur Begrenzung des passiven Wahlrechts im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern zu sein und die Einschränkung des passiven Wahlrechts zu rechtfertigen.

Im Ergebnis kann die Handwerkskammer im Rahmen ihrer Satzung Höchstaltersgrenzen im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern festlegen⁷³.

V. Ergebnisse zu D.

1. Das System der Altersbegrenzung ist der HwO nicht fremd, auch nicht im Bezug auf das Wahlrecht, sowohl in aktiver wie in passiver Form. Die Handwerksordnung nennt in ihren Regelungen v.a. in Verbindung mit den Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer und der Wahl des Gellenausschusses der Innung Altersgrenzen. Höchstaltersgrenzen für die Ausübung von Organämtern in den Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern werden durch die HwO jedoch nicht ausdrücklich festgesetzt. Auch ist der HwO die Einschränkung des passiven Wahlrechts grundsätzlich nicht unbekannt.

2. Die Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern sind grundsätzlich berechtigt, in ihrer Satzung als weitere Wählbarkeitsvoraussetzung Höchstaltersgrenzen aufzunehmen, sofern diese gerechtfertigt sind. Das Ziel der sachgerechten Interessenvertretung durch Nähe zum Berufsalltag und das unmittelbare Befinden im Arbeitsleben scheint ein legitimer Zweck zur Begrenzung des passiven Wahlrechts im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern zu sein und die Einschränkung des passiven Wahlrechts zu rechtfertigen. Da die HwO solche Höchstaltersgrenzen nicht verbietet, ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Regelung mit der HwO als höherrangiges Recht vereinbar ist.

⁷³ Vgl. *Honig/Knörr*, HwO, § 108 Rn. 4 f., der Altersgrenzen in der Satzung der Handwerkskammer im Zusammenhang mit dem Amt des Vorstands, mit dem Hinweis auf Alterserscheinungen, die sich auf die Ausübung des Amtes auswirken können, als zulässig erachtet.

E. Verstoß satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)?

Zu untersuchen ist, ob Höchstaltersgrenzen im Satzungsrecht der Handwerksorganisationen (Handwerkskammer, Kreishandwerkerschaft, Innung), im Zusammenhang mit der Ausübung eines Organamtes, mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vereinbar sind.

I. Zielsetzung des AGG

Das AGG, das am 14.08.2006 in Kraft getreten ist, basiert auf der Umsetzung diverser EU-Richtlinien⁷⁴. Es verfolgt das Ziel Benachteiligungen wegen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Identität zu verhindern und zu beseitigen (§ 1 AGG).

Das AGG verwendet den Begriff der *Benachteiligung als Oberbegriff*, unter den eine unmittelbare Benachteiligung (§ 3 Abs. 1 AGG), eine mittelbare Benachteiligung (§ 3 Abs. 2 AGG), die Belästigung (§ 3 Abs. 3 AGG), die sexuelle Belästigung (§ 3 Abs. 4 AGG) und die Anweisung zur Benachteiligung einer Person (§ 3 Abs. 5 AGG) fallen⁷⁵.

Vorliegend käme durch die Höchstaltersgrenze eine *unmittelbare Benachteiligung* wegen des Alters im Sinne des § 3 Abs. 1 AGG in Betracht. Diese wird nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 S. 1 AGG legal definiert wie folgt: „Eine *unmittelbare Benachteiligung* liegt vor, wenn eine Person wegen eines in § 1 genannten Grundes eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“ (Herv. d. d. Verf.).

Vorliegend könnte ein Bewerber, der die satzungsmäßig festgelegte Höchstaltersgrenze erreicht hat, aufgrund seines Alters kein organschaftliches Amt ausüben. Dies wäre dem Grunde nach eine unmittelbare Benachteiligung wegen des Alters, da diese Person wegen ihres Lebensalters eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere (jüngere) Person in einer vergleichbaren Situation, d.h. im Vergleich „zurückgesetzt wird“ und für den

⁷⁴ AGG dient der Umsetzung der Richtlinien 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 zu Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABIEG Nr. L 180), der Richtlinie 2000/78/EG des Europäischen Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABIEG Nr. L 303), der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (AbIEG Nr. L 204 v. 26.07.2006) zuvor Richtlinie 2002/73/EG, Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (AbIEG Nr. L 373 v. 21.12.2004).

⁷⁵ Bauer/Göpfert/Krieger, AGG, § 3 Rn. 1.

Betroffenen einen unmittelbaren Nachteil mit sich bringt⁷⁶, da ihr die Ausübung des Amtes verwehrt wird.

Nicht jede unterschiedliche Behandlung stellt jedoch eine verbotene Benachteiligung im Sinne des AGG dar, denn das AGG will nur vor einer *ungerechtfertigten* unterschiedlichen Behandlung schützen⁷⁷. § 10 AGG stellt einen *besonderen Rechtfertigungsgrund* für die Benachteiligung wegen des Alters dar⁷⁸. Nach S. 1 des § 10 AGG ist „*eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters auch zulässig, wenn sie objektiv und angemessen und durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist*“ (Herv. d. d. Verf.). Des Weiteren regelt § 10 AGG, dass „*(d)ie Mittel zur Erreichung dieses Ziels (...) angemessen und erforderlich sein (müssen)*“ (Erg. u. Herv. d. d. Verf.), wobei Nr. 3 der dort aufgeführten beispielhaften Aufzählungen sich mit den Höchstaltersgrenzen befasst. Unterschiedliche Behandlungen können nach Nr. 3 „*die Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung aufgrund der spezifischen Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes oder aufgrund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor Eintritt in den Ruhestand*“ einschließen (Herv. d. d. Verf.).

Welche Ziele im Sinne des § 10 S. 1, 2 AGG legitim sind, bestimmt sich nach der gebotenen *richtlinienkonformen Auslegung* nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 RL 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000⁷⁹, wonach „*insbesondere rechtmäßige Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung*“ legitim sind (Herv. d. d. Verf.). Der Europäische Gerichtshof hat hierzu ausdrücklich entschieden, dass nur *sozialpolitische Ziele* legitim sind⁸⁰.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters zulässig ist, wenn sie durch ein *legitimes sozialpolitisches Ziel* gerechtfertigt ist und die weiteren Voraussetzungen des § 10 AGG erfüllt sind⁸¹.

II. Anwendbarkeit des AGG?

Durch die satzungsmäßige Höchstaltersgrenze der Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen könnte eine *Benachteiligung wegen*

⁷⁶ Vgl. *Bauer/Göpfert/Krieger*, AGG, § 3 Rn. 7 unter Hinweis auf BAG NZA 2010, 561.

⁷⁷ BT-Drs. 16/1780, S. 31; vgl. *Bauer/Göpfert/Krieger*, AGG, § 1 Rn. 45.

⁷⁸ *Bauer/Göpfert/Krieger*, AGG, § 1 Rn. 48; BAG, Urteil vom 26.03.2013 – 1 AZR 813/11 –, BAGE 144, 378-388.

⁷⁹ VG Potsdam, Beschluss vom 26.09.2013 – 6 L 568/13 –, juris Rn.14; VG Düsseldorf, Beschluss vom 25.09.2013 – 13 L 1412/13 – Rn. 16; BVerwG GewArch 2012, 203, 204; Erwägungsgrund Nr. 25 der RL 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000.

⁸⁰ EuGH, Urteil vom 13.09.2011 – Rs. C-447/09 – (Prigge), LS. 3; VG Potsdam, Beschluss vom 26.09.2013 – 6 L 568/13 –, juris Rn.14; VG Düsseldorf, Beschluss vom 25.09.2013 – 13 L 1412/13 – Rn. 16; BVerwG GewArch 2012, 203, 204.

⁸¹ BVerwG GewArch 2012, 203, 204.

des Alters im Sinne des AGG vorliegen. Voraussetzung wäre, dass bereits auf erster Stufe der Anwendungsbereich des AGG eröffnet wäre, bevor nachfolgend geprüft werden kann, ob vorliegend ggf. eine unzulässige Benachteiligung wegen des Alters erfolgt und hierfür möglicherweise eine hinreichende Rechtfertigung infolge der Verfolgung von legitimen sozialpolitischen Zielen besteht.

Der sachliche und persönliche Anwendungsbereich des AGG müsste eröffnet sein. § 2 AGG definiert den sachlichen, § 6 AGG den persönlichen Anwendungsbereich.

1. Sachlicher Anwendungsbereich des AGG

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 AGG regelt: „Benachteiligungen aus einem in § 1 (AGG) genannten Grund sind nach Maßgabe dieses Gesetzes unzulässig in Bezug auf: (...) die Bedingungen, einschließlich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen, für den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Tätigkeitsfeld und beruflicher Position, sowie für den beruflichen Aufstieg“ (Herv. u. Erg. d. d. Verf.).

Der sachliche Anwendungsbereich des AGG knüpft an den *Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit* an. Es muss also eine Erwerbstätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 AGG vorliegen. Der Begriff der *Erwerbstätigkeit* ist weder im AGG noch in der europäischen Richtlinie näher definiert⁸². Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch sollen darunter sämtliche Tätigkeiten fallen, für die der Bewerber eine Gegenleistung für die angestrebte Tätigkeit erhält und die zur Schaffung einer Lebensgrundlage dient⁸³. Die Vorschriften des AGG finden daher nur Anwendung in Fällen, in denen es um Ungleichbehandlungen in Beschäftigung und Beruf geht⁸⁴. Ist die Tätigkeit hingegen auf ideelle Zwecke gerichtet, wenn es sich etwa um eine *ehrenamtliche* Tätigkeit handelt, ist das AGG nicht einschlägig⁸⁵. Dies ist auch der Fall, wenn für die ehrenamtliche Tätigkeit ein Aufwendungsersatz geleistet wird⁸⁶.

Die *Organämter des Vorstands* der Handwerkskammer, der Innung und der Kreishandwerkerschaft sind *Ehrenämter*, die unentgeltlich ausgeübt wer-

⁸² *Bauer/Göpfert/Krieger*, AGG, § 2 Rn. 12; *Baer/Ketteler*, Können ehrenamtlich Tätige, von denen sich viele im Sozial- und Pflegebereich engagieren, als Beschäftigte im Sinne des AGG betrachtet werden?, S. 2.

⁸³ *Mohr*, in: Adomeit/Mohr, AGG, § 2 Rn. 11; *Bauer/Göpfert/Krieger*, AGG, § 2 Rn. 12, der „jede Tätigkeit, die auf gewisse Dauer angelegt ist und der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient“ darunter subsumiert.

⁸⁴ Hamb. OVG, Beschluss vom 30.05.2012 – 1 Bs 44/12.

⁸⁵ *Broy*, in: jurisPK-BGB, AGG, § 2 Rn. 19; Hamb. OVG, Beschluss vom 30.05.2012 – 1 Bs 44/12; BT-Drs. 16/8323, S. 2; *Baer/Ketteler*, Können ehrenamtlich Tätige, von denen sich viele im Sozial- und Pflegebereich engagieren, als Beschäftigte im Sinne des AGG betrachtet werden?, S. 2; *Mohr*, in: Adomeit/Mohr, AGG, § 2 Rn. 11.

⁸⁶ *Broy*, in: jurisPK-BGB, AGG, § 2 Rn. 19; *Baer/Ketteler*, Können ehrenamtlich Tätige, von denen sich viele im Sozial- und Pflegebereich engagieren, als Beschäftigte im Sinne des AGG betrachtet werden?, S. 2.

den. Dies regelt § 66 Abs. 4 Hs. 1 HwO ausdrücklich für den Vorstand der Handwerksinnung. Aufgrund der Verweisungsnorm des § 89 Abs. 1 Nr. 5 HwO gilt dies auch für den Vorstand der Kreishandwerkerschaft. Die ehrenamtliche Ausübung des Amtes des Vorstands der Handwerkskammer ergibt sich aus § 94 S. 2 HwO i.V.m. § 66 Abs. 4 HwO, wonach die Mitglieder der Vollversammlung ihr Amt als Ehrenamt ausüben und aus ihrer Mitte der Vorstand gewählt wird nach § 108 Abs. 1 S. 1 HwO.

Für die Ausübung des Ehrenamtes wird kein Entgelt entrichtet, sondern nur ein Ersatz barer Auslagen, entsprechend den Bestimmungen der entsprechenden Satzungen geleistet und eine Entschädigung für Zeitversäumnis gewährt (§ 66 Abs. 4 Hs. 2 HwO). Mangels Vergütung dient das Ehrenamt nicht der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage, die Erwerbsabsicht ist *nicht Zweck* der Tätigkeit, so dass eine Subsumtion unter den Begriff der Erwerbstätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 AGG nicht möglich ist.

Bereits der *sachliche Anwendungsbereich* des AGG ist vorliegend *nicht eröffnet*.

2. *Persönlicher Anwendungsbereich des AGG*

Der persönliche Anwendungsbereich des AGG ergibt sich aus § 6 AGG. Für Organmitglieder speziell aus § 6 Abs. 3 AGG: „*Soweit es die Bedingungen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit sowie den beruflichen Aufstieg betrifft, gelten die Vorschriften dieses Abschnitts für Selbständige und Organmitglieder, insbesondere Geschäftsführer oder Geschäftsführerinnen und Vorstände, entsprechend*“.

Danach können *Organmitglieder* grundsätzlich in den persönlichen Anwendungsbereich des AGG fallen, allerdings muss auch hier der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit behindert werden⁸⁷. Vorliegend verwalten die Amtsträger der Organe der Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen ihr Organ aber als Ehrenamt, so dass das AGG nicht zur Anwendung kommt, da eine reine Aufwandsentschädigung keine hierfür geleistete Vergütung darstellt. Unerheblich ist es insoweit, ob eine Pauschale oder eine Aufwandsentschädigung gegen Einzelnachweis geleistet wird, sofern sie durch die tatsächliche Höhe der Aufwendungen gerechtfertigt ist⁸⁸.

Die Organmitglieder der Handwerksorganisationen können ggf. unter den personellen Anwendungsbereich des AGG fallen. Da dieser aber im Ergebnis im Zusammenhang mit dem sachlichen Anwendungsbereich steht, und für das Ehrenamt nicht eröffnet ist, kommt das *AGG vorliegend nicht zur Anwendung*.

⁸⁷ *Mohr*, in: Adomeit/Mohr, AGG, § 6 Rn. 37.

⁸⁸ *Mohr*, in: Adomeit/Mohr, AGG, § 6 Rn. 37.

III. Ergebnis zu E.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bezweckt auch den Schutz vor ungerechtfertigter Benachteiligung wegen des Alters. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 (i.V.m. § 6 Abs. 3) AGG sind Benachteiligungen aus einem in § 1 AGG genannten Grund, zu denen auch das Alter zählt, unzulässig in Bezug auf die Bedingungen für den Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit. Die Vorschriften des AGG finden daher nur Anwendung in Fällen, in denen es um Ungleichbehandlungen in Beschäftigung und Beruf geht. Ist die Tätigkeit hingegen auf ideelle Zwecke gerichtet, wenn es sich etwa um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, ist das AGG nicht einschlägig, auch wenn für die ehrenamtliche Tätigkeit ein Aufwendungsersatz geleistet wird.

F. Verstoß satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen gegen Grundrechte?

Die Festsetzung satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen für die Mitglieder der Organe der Handwerksorganisationen könnte zu Eingriffen in verfassungsrechtliche Freiheitsrechte und Gleichheitsrechte führen. In Betracht kommt ein Verstoß gegen die Grundrechte der Organmitglieder auf Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG, den Gleichheitssatz aus Art. 3 GG oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

Die Handwerkskammern, Innungen und Kreishandwerkerschaften sind ihrer Rechtsform nach Körperschaften des Öffentlichen Rechts konkret Selbstverwaltungskörperschaften des Öffentlichen Rechts. Da sie aber auch Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind und hoheitliche Aufgaben für den Staat wahrnehmen, sind sie *Grundrechtsverpflichtete* i.S.d. Art. 1 Abs. 3 GG. Die Bindungswirkung des Art. 1 Abs. 3 GG erstreckt sich auch auf Selbstverwaltungskörperschaften⁸⁹ als Satzungsgeber, da Art. 1 Abs. 3 GG nicht auf formelle Gesetze begrenzt ist⁹⁰ und sich damit auch auf die Handwerkskammern, Innungen und Kreishandwerkerschaften als Träger der mittelbaren Staatsverwaltung bezieht⁹¹.

I. Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit

Die Mitglieder der Organe der Handwerkskammern, Innungen und Kreishandwerkerschaften könnten infolge des Verbots zur erstmaligen oder weiteren Wahrnehmung des Organamtes der Handwerkskammer, Innung, Kreishandwerkerschaft aufgrund der Erreichung der satzungsmäßigen Höchstaltersgrenze in ihrem Recht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt sein.

Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Berufsfreiheit in Form der Wahl des Berufs und dessen Ausübung. Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG umfasst den Beruf. Definiert wird der Begriff des Berufs als eine „*auf Erwerb gerichtete Tätigkeit (...), die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient*“⁹² (Herv. d. d. Verf.). Die Organämter des Vorstands der Handwerkskammer, der Innung und der Kreishandwerkerschaft sind Ehrenämter, die unentgeltlich ausgeübt wer-

⁸⁹ Hillgruber, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 1 Rn. 66.

⁹⁰ Geipel, Lebensalter im Recht, S. 88.

⁹¹ Vgl. zu den Handwerkskammern, *Schöbener*, in: Kluth, Handbuch des Kammerrechts, Abschnitt L Rn. 15; *Heyne*, Auftragsvergabe durch Kammern, Aktuelle Stellungnahme 1/09 des Instituts für Kammerrecht e.V. vom 16.01.2006, S. 6; vgl. allgemein *Sodan*, in: Sodan, GG, Art. 1 Rn. 32.

⁹² BVerfGE 110, 141, 156; BVerfGE 115, 205, 229; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 12 Rn. 5; *Sodan*, in: Sodan, GG, Art. 12 Rn. 8.

den. Mangels Vergütung dient das Ehrenamt nicht der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage, die Erwerbsabsicht ist nicht Zweck der Tätigkeit, so dass eine Subsumtion unter den Begriff des Berufs im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG nicht möglich ist. An dem Charakter der Unentgeltlichkeit des Ehrenamtes ändert auch die Gewährung einer Aufwandserstattung nichts, auch wenn im Einzelfall aufgrund von Pauschalen die Erstattung höher als die tatsächlich getätigten Aufwendungen sein sollte⁹³.

Die *Ausübung des Ehrenamtes unterfällt nicht dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG*⁹⁴, so dass die satzungsmäßige Festsetzung von Höchstaltersgrenzen nicht gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit verstößt.

II. Art. 9 GG – Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Aufgrund der satzungsmäßig festgelegten Altersgrenzen für die Organvertreter könnte ein Verstoß gegen Art. 9 GG vorliegen, der zwei Grundrechtskomplexe beinhaltet: Art. 9 Abs. 1 GG schützt die allgemeine Vereinigungsfreiheit und Art. 9 Abs. 3 GG als Spezialfall der Vereinigungsfreiheit die Koalitionsfreiheit⁹⁵.

Art. 9 Abs. 1 GG regelt seinem Wortlaut nach: „*Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden*“ (Herv. d. d. Verf.). Art. 9 Abs. 3 S. 1 GG regelt: „*Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet*“ (Herv. d. d. Verf.).

Art. 9 Abs. 1 GG ist als *umfassende Freiheit* zu verstehen, die in die Bereiche der *positiven* und *negativen Vereinigungsfreiheit* untergliedert wird⁹⁶. Die positive Vereinigungsfreiheit umfasst das Recht, sich „zu Vereinigungen aller Art zusammenzuschließen, solchen Vereinigungen beizutreten, in diesen Vereinigungen zusammenzuwirken bzw. sich innerhalb der Vereinigungen, dem Vereinigungszweck gemäß, zu betätigen“⁹⁷. Infolge der Altershöchstgrenze für Organvertreter könnte ein Eingriff in das „Recht zur Betätigung in der Vereinigung“ vorliegen. Bevor geprüft werden kann, ob ein Eingriff in ein Grundrecht vorliegt, muss auf erster Stufe untersucht werden, ob der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet ist.

Die *Schutzbereiche* des Art. 9 GG umfassen „Vereinigungen“, jedoch nur *privatrechtliche Vereinigungen*, so dass öffentlich-rechtliche Vereinigungen als juristische Personen des Öffentlichen Rechts nicht in den Schutzbereich

⁹³ Geipel, Lebensalter im Recht, S. 309.

⁹⁴ So auch allgemein zum Ehrenamt Geipel, Lebensalter im Recht, S. 309.

⁹⁵ Sodan, in: GG Art. 9 Rn. 1.

⁹⁶ Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 77.

⁹⁷ Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 77.

des Art. 9 GG fallen⁹⁸, unabhängig davon, ob es sich wie bei den Handwerkskammern um eine Pflichtmitgliedschaft oder wie bei den Innungen um eine freiwillige Mitgliedschaft handelt⁹⁹. Grundrechtsmaßstab in diesem Zusammenhang ist die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG¹⁰⁰.

Im Ergebnis liegt kein Verstoß gegen Art. 9 GG vor, da für Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen, die ihrer Rechtsform nach Körperschaften des Öffentlichen Rechts sind, der Schutzbereich des Art. 9 GG bereits nicht eröffnet ist.

III. Art. 3 GG – Gleichheitsgrundsatz

Die Festsetzung einer Höchstaltersgrenze im vorliegend dargestellten Sinne darf nicht gegen Art. 3 GG verstoßen. Art. 3 GG enthält in Abs. 3 das spezielle Gleichheitsgebot, das eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der gesetzlich aufgelisteten Merkmale untersagt und in Abs. 1 des Art. 3 GG den allgemeinen Gleichheitssatz, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind¹⁰¹.

1. Art. 3 Abs. 3 GG – Spezielles Gleichheitsgebot

Art. 3 GG enthält in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG das spezielle Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Rasse, der Sprache, der Heimat und Herkunft und des Glaubens sowie der religiösen und politischen Anschauung. In der Auflistung des Art. 3 Abs. 3 GG findet das *Alter keine Erwähnung*¹⁰², so dass insoweit Art. 3 Abs. 3 GG nicht zur Anwendung kommt, sondern der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, zumal es sich in Abs. 3 um eine abschließende Aufzählung¹⁰³ handelt.

2. Art. 3 Abs. 1 GG – Allgemeiner Gleichheitssatz

Art. 3 Abs. 1 GG normiert den allgemeinen Gleichheitssatz, wonach wesentlich gleiche Sachverhalte nicht ungleich und wesentlich ungleiche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, sofern keine Rechtfertigung dafür besteht¹⁰⁴. Grundsätzlich sind alle Menschen nach dem allgemeinen Gleichheitssatz gleich zu behandeln, wobei eine Differenzierung dann zulässig sein soll, wenn diese gerechtfertigt ist.

⁹⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Art. 9 Rn. 7, 4; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 66; BVerfGE 85, 360, 370; vgl. zu dem Grundsatzurteil des BVerfG im Zusammenhang mit der Zulässigkeit der Pflichtmitgliedschaft zu den IHK (BVerfG GewArch 2002, 111 ff.) und den Handwerkskammern bei *Leisner, W/G*, Ermöglicht die Handwerksordnung die Einführung der doppelten kaufmännischen Buchführung bei den Handwerkskammern?, S. 61 f.

⁹⁹ Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 66, 55.

¹⁰⁰ BVerfGE 10, 89, 102; 38, 281, 297; sowie für Handwerkskammer BVerfGE 32, 54, 64; für IHK BVerfGE 15, 235, 239.

¹⁰¹ *Sodan*, in: Sodan, GG, Art. 3 Rn. 1.

¹⁰² *Mohr*, in: Adomeit/Mohr, AGG, § 1 Rn. 151.

¹⁰³ *Dürig*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 3 Rn. 27.

¹⁰⁴ *Kischel*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 3 Rn. 14.

Nach der gängigen zweistufigen Prüfung ist vorliegend zunächst festzustellen, ob eine Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte vorliegt, bevor im Nachfolgenden zu prüfen ist, ob eine solche Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist¹⁰⁵.

a) Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte

Durch die satzungsmäßige Festsetzung einer Altersgrenze für Organvertreter erfolgt eine *Ungleichbehandlung* der Organmitglieder, abhängig von ihrem Lebensalter. Gleiche Sachverhalte, nämlich die ehrenamtlich arbeitenden Mitglieder der Organe derselben Handwerksorganisation, werden vorliegend, insoweit abhängig von ihrem Lebensalter, ungleich behandelt. Während eine Person, die die satzungsmäßig festgesetzte Höchstaltersgrenze noch nicht erreicht hat, die Wählbarkeitsvoraussetzungen noch erfüllt und das entsprechende Organamt der Handwerksorganisation noch innehaben kann, ist dies einer Person, die die Altersgrenze erreicht hat, nicht mehr möglich. Vor allem bei Personen, die sich der Altersgrenze annähern, indem sie dieser kurz bevorstehen oder diese gerade überschritten haben, zeigt sich die Ungleichbehandlung deutlich.

Im Ergebnis werden Personen, die sich in einer im Wesentlichen gleichen Lebenslage befinden, ungleich behandelt.

b) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Diese ungleiche Behandlung aufgrund des Lebensalters verstößt jedoch dann nicht gegen das allgemeine Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig ist:

aa) Nach dem BVerfG werden dabei abhängig von der Intensität der Ungleichbehandlung zwei unterschiedlich strenge Rechtfertigungsmaßstäbe angewandt: das Willkürverbot bei geringerer Intensität der Ungleichbehandlung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei größerer Intensität¹⁰⁶. Nach dem *Willkürverbot* sind Ungleichbehandlungen nur dann nicht gerechtfertigt, wenn diese „evident unsachlich“ sind, da kein „sachlich einleuchtender Grund“ besteht¹⁰⁷.

Steht die Ungleichbehandlung mit einem *personenbezogenen Merkmal* in Verbindung, ist eine am *Verhältnismäßigkeitsprinzip* orientierte Gleichheitsprüfung durchzuführen¹⁰⁸. Danach ist die Ungleichbehandlung verhältnis-

¹⁰⁵ Sodan, in: Sodan, GG Art. 3 Rn. 2.

¹⁰⁶ Papier/Krönke, Grundkurs Öffentliches Recht 2, Grundrechte, § 13 Rn. 220 unter Hinweis auf BVerfGE 1, 14, 52; BVerfGE 99, 367, 389.

¹⁰⁷ Papier/Krönke, Grundkurs Öffentliches Recht 2, Grundrechte, § 13 Rn. 221; BVerfGE 1, 14, 52.

¹⁰⁸ Sodan, in: Sodan, GG Art. 3 Rn. 15; vgl. BVerfGE 88, 87, 96; BVerfGE 110, 274, 291; Hamb. OVG, Beschluss vom 15.05.2014 – 1 Bs 44/12 – Rn. 9 f.; Geipel, Lebensalter im Recht, S. 102, der ausführt, dass es „bei Ungleichbehandlungen aufgrund des Lebensalters einer besonders engen Bindung an das Übermaßverbot“ bedarf, da das Lebensalter den Differenzierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG strukturell ähnlich ist.

mäßig, wenn sie der Erreichung eines legitimen Zwecks dient und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist¹⁰⁹.

bb) Durch die Festsetzung einer Höchstaltersgrenze für die Ausübung des Ehrenamtes als Organmitglied wird an ein personenbezogenes Merkmal angeknüpft, so dass eine am *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte Gleichheitsprüfung* vorzunehmen ist.

Die Handwerkskammern, Innungen und Kreishandwerkerschaften verfolgen mit der Altersgrenze, die sich primär an der gesetzlichen Regelrenteneintrittsgrenze orientiert, die *Sicherstellung einer sachgerechten Interessenvertretung*, indem die Mitglieder der Organe noch im Berufsleben stehen und den beruflichen Alltag miterleben. Dies stellt einen durchaus *legitimen Zweck* dar. Zumal eine sachgerechte Vertretung der Interessen der Mitglieder der Handwerksorganisationen durch die HwO, selbst als Ziel gesetzlich festgeschrieben ist. So bestimmt § 54 Abs. 1 S. 1 HwO dass es Aufgabe der Innung ist, die gemeinsamen gewerblichen Interessen der Mitglieder der Innung zu fördern. Nach § 87 Nr. 1 HwO hat die Kreishandwerkerschaft die Aufgabe, die Gesamtinteressen des selbständigen Handwerks und des handwerksähnlichen Gewerbes sowie die gemeinsamen Interessen der Innungen ihres Bezirks wahrzunehmen. Im Zusammenhang mit den Handwerkskammern bestimmt § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO ebenfalls die Förderung der Interessen des Handwerks.

Die Festsetzung einer Höchstaltersgrenze für die Ausübung des Ehrenamtes muss ferner *geeignet* zur Erreichung des Zwecks sein. Geeignet ist ein Mittel, wenn sein Einsatz den legitimen Zweck fördern kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung ausreicht¹¹⁰.

Die Festsetzung einer Altersgrenze ist vorliegend auch *geeignet*, um das Ziel der Sicherstellung einer sachgerechten Interessenvertretung zu erreichen, denn infolge der Erreichung des gesetzlichen Renteneintrittsalters scheiden die Handwerker aus dem aktiven Berufsleben aus und erleben den Berufsalltag nicht mehr.

Ferner muss das Mittel zur Zweckerreichung *erforderlich* sein, der Eingriff muss der geringst mögliche sein¹¹¹. Eine Verletzung der Erforderlichkeit liegt aber nur dann vor, wenn *eindeutig* nicht das mildeste Mittel zum Einsatz gekommen ist¹¹².

¹⁰⁹ BVerfGE 30, 292, 316; BVerfGE 84, 107 ff.; *Greipel*, Lebensalter im Recht, S. 109 f.; *Sodan*, in: Sodan, GG, Art. 3 Rn. 14; *Leisner*, W.G., in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 65 ff.

¹¹⁰ *Leisner*, W.G., in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 67.

¹¹¹ *Leisner*, W.G., in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 68.

¹¹² *Leisner*, W.G., in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 68; BVerfGE 110, 177, 195; BVerfGE 113, 167, 252 f.

Vorliegend ist von einer solchen Eindeutigkeit nicht auszugehen. Es scheint kein milderes Mittel zu geben, das ebenso wirksam wie die satzungsmäßige Höchstaltersgrenze ist, so dass die Maßnahme auch *erforderlich* ist. Eine Alternative zur Altersgrenze, die gleich wirksam ist und gleichzeitig eine geringere Eingriffsqualität besitzt, besteht nicht.

Die Altersgrenze muss zudem *verhältnismäßig im engeren Sinne* sein, d.h. *angemessen und zumutbar* zur Erreichung des Zwecks. Die Maßnahme darf nicht „außer Verhältnis“ zur Zweckerreichung stehen¹¹³. Zur Beurteilung sind die positiven und negativen Auswirkungen der Maßnahme gegenüberzustellen, so dass die fördernden Effekte gegenüber den Belastungen, die nach der Schwere der Eingriffswirkung zu bewerten sind, abzuwägen sind¹¹⁴. Erforderlich ist demnach eine Abwägung der Belange¹¹⁵.

Die Organmitglieder der Handwerkskammer, der Kreishandwerkerschaft und der Innung verwalten ihr Amt als *Ehrenamt*. Infolge des Ausscheidens aus dem Ehrenamt durch Erreichung der *Höchstaltersgrenze* wird den betroffenen Personen wegen ihres Lebensalters die aktive ehrenamtliche Ausübung eines Organamtes verwehrt. Bis zu dem Zeitpunkt der Erreichung der Höchstaltersgrenze ist eine Amtsausübung durchaus möglich. Die satzungsmäßige Höchstaltersgrenze knüpft oftmals an das Erreichen des Regelrenteneintrittsalters an. Unter Beachtung der durchschnittlichen statistischen Lebenserwartung, wonach Männer etwa 77 Jahre alt werden und Frauen 82 Jahre, ist ein verhältnismäßig geringer Lebensabschnitt betroffen¹¹⁶. Betroffen ist lediglich der Zeitabschnitt zwischen dem Regelrenteneintrittsalter (das sich abhängig vom Geburtsjahr in der Spanne von 65-67 Jahren befindet)¹¹⁷ und dem Versterben, d.h. bei durchschnittlicher Betrachtung eine Spanne von etwa 10-17 Jahren. Im Vergleich zu den Jahren in denen eine Ausübung des Organamtes möglich ist, ist von dem Eingriff – der Verweh- rung der Ausübung eines solchen –, ein kurzer Lebensabschnitt betroffen. Der Eingriff ist eher von geringerer Qualität.

Positiver Effekt der Höchstaltersgrenze ist die *effektive, praxisnahe Interessenvertretung* der Mitglieder der Handwerksorganisationen infolge Gewäh- rung der Sachnähe zum Berufsalltag. Dieses Ziel verfolgt auch der Gesetz- geber in der HwO und ist der Kerngedanke der Selbstverwaltung der Hand- werksorganisationen.

¹¹³ *Leisner, W.G.*, in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 69.

¹¹⁴ *Leisner, W.G.*, in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 69.

¹¹⁵ *Leisner, W.G.*, in: Sodan, GG, Art. 20 Rn. 69; BVerfGE 101, 331, 350; BVerfGE 120, 224, 241.

¹¹⁶ Vgl. Statistiken des Statistischen Bundesamtes zum durchschnittlichen Lebensalter unter www.destatis.de.

¹¹⁷ Vgl. zum gesetzlichen Regelrenteneintrittsalter die tabellarische Übersicht bei *Rolfs*, in: Erfurter Kommen- tar zum Arbeitsrecht, SGB VI, § 41 Rn. 4, wonach, abhängig vom Geburtsjahr und Geburtsmonat, die Re- gelaltersgrenze mit 65 Jahren plus x Monate beginnt und ab dem Geburtsjahr 1964 und jünger 67 Jahre be- trägt.

Unter Beachtung der positiven und negativen Effekte im Rahmen der Abwägung im Lichte der festgestellten geringen Eingriffsqualität, überwiegen die positiven Effekte einer statuierten Höchstaltersgrenze, so dass die Einführung einer Höchstaltersgrenze nicht außer Verhältnis zur bezweckten Sicherstellung einer sachgerechten Interessenvertretung steht. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist zu bejahen, die Maßnahme ist angemessen und zumutbar.

Die Altersgrenze ist ein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungsmerkmal, an das angeknüpft wird. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit liegt nicht vor, so dass die Ungleichbehandlung vorliegend gerechtfertigt ist.

c) Zwischenergebnis zu Art. 3 GG

Im Ergebnis besteht kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

IV. Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Mangels Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 9 GG wird für Vereinigungen, die ihre Grundlage im *Öffentlichen Recht* (Handwerkskammern, Innungen, Kreishandwerkerschaften) und nicht im Privatrecht haben, der Grundrechtsschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitet¹¹⁸.

Hinsichtlich des Grundrechts des Art. 2 Abs. 1 GG kommt man im Rahmen der *Grundrechtsträger* zu einer gebotenen Differenzierung: einerseits zwischen dem (potentiellen) Organmitglied, das selbst die satzungsmäßig vorgegebene Höchstaltersgrenze bereits erreicht hat und aus diesem Grund von der Wählbarkeit als Organvertreter ausgeschlossen ist (d.h. ggf. im eigenen passiven Wahlrecht betroffen ist) und andererseits dem sog. Dritten Mitglied, das zwar selbst die Altersgrenze noch nicht erreicht hat, aber dem die Wahl des (gewünschten) Mitglieds als Organvertreter nicht ermöglicht wird, da dieser die Altersgrenze erreicht hat (d.h. ggf. im aktiven Wahlrecht betroffen ist).

1. Aus Sicht des betroffenen (potentiellen) Organmitglieds

Nach dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG hat „*jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt*“ (Herv. d. d. Verf.).

¹¹⁸ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 73.

Dieses allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die *allgemeine Handlungsfreiheit* im umfassenden Sinne¹¹⁹, die durch die Altersschränke vorliegend verletzt werden könnte.

Von dem *Schutzbereich* des Art. 2 Abs. 1 GG mit der allgemeinen Handlungsfreiheit wird jede Form menschlichen Handelns erfasst, d.h. „*jedes menschliche Verhalten ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht ihm für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt*“¹²⁰ (Herv. d. d. Verf.). In den Schutzbereich fällt demnach auch die Ausübung eines Organamtes in den Handwerksorganisationen. Infolge der Höchstaltersgrenze wird in dieses Recht eingegriffen, da ein Ausüben des Organamtes mit Erreichung der Altersgrenze nicht mehr möglich ist.

Die allgemeine Handlungsfreiheit gilt aber nicht uneingeschränkt. Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 GG enthält eine sog. *Schrankentrias*¹²¹, denn nach dem Wortlaut der Verfassungsnorm steht das allgemeine Persönlichkeitsrecht nur demjenigen zu, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt, nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

Beschränkt wird demnach die weitreichende allgemeine Handlungsfreiheit durch die *verfassungsmäßige Ordnung*, die im Sinne einer „allgemeinen Rechtsordnung“¹²² zu verstehen ist, die einem einfachen Gesetzesvorbehalt entspricht¹²³. Demnach kann die allgemeine Handlungsfreiheit grundsätzlich durch Vorgaben innerhalb einer verfassungsgemäßen Satzung der Handwerksorganisationen eingeschränkt werden, soweit dies gerechtfertigt ist.

Vorliegend muss die in der Satzung festgelegte Altersgrenze mit den Vorgaben der Verfassung in Einklang stehen, insbesondere der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*¹²⁴ ist zu beachten.

Wie vorstehend dargelegt [vgl. unter F. III. 2. b)] ist das Mittel der Höchstaltersgrenze verhältnismäßig und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Organmitglieder ist gerechtfertigt. Es liegt kein Verstoß gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG vor.

¹¹⁹ Sodan, in: Sodan, GG, Art. 2 Rn. 1, 2; BVerfGE 6, 32, 36 ff.; 111, 54, 81; Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 42 f.

¹²⁰ Sodan, in: Sodan, GG, Art. 2 Rn. 3; BVerfGE 80, 137, 152; Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 52.

¹²¹ Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 89 ff.; Sodan, in: Sodan, GG, Art. 2 Rn. 11.

¹²² St. Rspr. seit BVerfGE 6, 32, 38; Sodan, in: Sodan, GG, Art. 2 Rn. 12; Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 89.

¹²³ Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 89.

¹²⁴ Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 101; Sodan, in: Sodan, GG, Art. 2 Rn. 15 unter Hinweis auf u.a. BVerfGE 17, 306, 314; 80, 137, 153.

2. Aus Sicht des Dritten

Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG könnte verletzt sein, da infolge der Höchstaltersgrenze Personen, die aufgrund ihres Lebensalters die Altersgrenze bereits erreicht haben, nicht mehr als Organvertreter gewählt werden können und damit ein Dritter Wahlberechtigter diese Person nicht wählen kann.

Der *Schutzbereich* der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ist weit gefasst, so dass grundsätzlich auch die Gründung, Mitwirkung und Betätigung innerhalb der Vereinigung davon umfasst ist. Die Mitglieder der Handwerksorganisationen nehmen ihre Mitwirkungsrechte etwa in Form der Wahl der Organvertreter wahr. Das aktive Wahlrecht sichert das Recht zu wählen und damit an der Wahl mitzuwirken, wozu auch grundsätzlich das Recht zur Einreichung von Wahlvorschlägen unterfällt¹²⁵. Dieses Recht ist jedoch dahingehend zu verstehen, dass Wahlvorschläge als solches eingereicht werden können und nicht dass ein bestimmter Wahlvorschlag bezogen auf eine bestimmte Person eingereicht werden kann. Überdies verbleibt es ja uneingeschränkt beim aktiven Wahlrecht, das sich aber nur darauf beziehen kann, was zur Wahl steht, durch allgemeines Gesetz zugelassen wird. Mit anderen Worten: Das aktive Wahlrecht erstreckt sich lediglich auf das erlaubt Wählbare.

Im vorliegenden Fall ist daher auch hier keine Verletzung des aktiven Wahlrechts im dargestellten Sinne gegeben: Es liegt mithin keine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG vor.

3. Zwischenergebnis zu Art. 2 Abs. 1 GG

Im Ergebnis verstößt die satzungsmäßige Festsetzung von Höchstaltersgrenzen durch die Handwerksorganisationen nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG, da ein solcher Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des direkt Betroffenen verfassungsrechtlich gerechtfertigt und verhältnismäßig ist.

Auch eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG aus Sicht des Dritten liegt nicht vor. Es fehlt bereits an einem Eingriff in das aktive Wahlrecht als solches, das nicht in einer gerechtfertigten Einschränkung des wählbaren Personenkreises gesehen werden kann.

V. Ergebnisse zu F.

Die satzungsmäßige Höchstaltersgrenze verstößt nicht gegen Grundrechte. Die Ausübung des Ehrenamtes unterfällt nicht dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG, so dass die satzungsmäßige Festsetzung von Höchstal-

¹²⁵ Vgl. allgemein bei *Strelen*, in Schreiber, BWahlG, Einl. Rn. 18.

tersgrenzen nicht gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit verstößt. Der Schutzbereich des Art. 9 GG ist für öffentlich-rechtliche Vereinigungen nicht eröffnet, so dass diesbezüglich kein Verstoß vorliegt. Das spezielle Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 3 GG kommt mangels Erwähnung des Alters nicht zur Anwendung. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG wird nicht verletzt, da die Altersgrenze ein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungsmerkmal darstellt, an das angeknüpft wird. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG wird aufgrund der Rechtfertigung des verhältnismäßigen Eingriffs nicht verletzt.

G. Verstoß satzungsmäßiger Höchstaltersgrenzen gegen das Unionsrecht?

Der Vollständigkeit halber ist es erforderlich im Kontext der bestehenden Normenanwendungshierarchie zu untersuchen, ob die Altersbegrenzungen in den Satzungen der Handwerksorganisationen hinsichtlich der Wählbarkeit der Organmitglieder mit unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen oder ob Änderungsbedarf besteht¹²⁶.

I. Allgemeiner unionsrechtlicher Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung

Im *Unionsrecht* sind Vorgaben zur *Altersdiskriminierung* enthalten. Maßgeblich sind zum einen die *RL 2000/78/EG* zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf¹²⁷, insbesondere die Art. 1, 2, 3 und 6 der RL, zum anderen das *allgemeine primärrechtliche Verbot der Altersdiskriminierung*. Als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts i.S.v. Art. 6 Abs. 3 EUV ermöglicht das allgemeine Verbot der Altersdiskriminierung den Gerichten der Mitgliedstaaten, ohne vorherige Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AEUV vor dem EuGH, die nationale Rechtsvorschrift nicht anzuwenden¹²⁸.

Das allgemeine Verbot der Altersdiskriminierung wurde in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt¹²⁹. Der EuGH sieht in diesem Zusammenhang jedoch *nicht* generell *jede* Differenzierung nach dem Alter als unionsrechtswidrig an, er erkennt in bestimmten Bereichen dieses in den Mitgliedstaaten traditionell verwendete Differenzierungskriterium sogar explizit an¹³⁰.

¹²⁶ Zwar kann eine nationale Norm oder die Satzung einer Handwerkskammer über das Unionsrecht nicht ungültig werden. Der dem Unionsrecht zukommende Anwendungsvorrang sorgt allerdings dafür, dass bei Unionsrechtswidrigkeit die Verwaltung und die Gerichte die nationale Norm unangewendet lassen müssen, vgl. *Streinz*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 36.

¹²⁷ Die Umsetzung erfolgte für das deutsche Recht im sog. AGG, das darüber hinaus noch die *RL 2000/43/EG* (sog. Antirassismusrichtlinie), die *RL 2002/73/EG* zur Änderung der *RL 76/207/EWG* (sog. Genderrichtlinie) und die *RL 2004/113/EG* (zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen) umsetzt.

¹²⁸ Vgl. *Seifert*, *Mangold* und kein Ende – die Entscheidung der Großen Kammer des EuGH v. 19.01.2010 in der Rechtssache *Kücükdeveci*, EuR 2010, 802, 802. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts, vgl. *Ziegenhorn*, Kontrolle von mitgliedstaatlichen Gesetzen „im Anwendungsbereiche des Unionsrechts“ am Maßstab der Unionsgrundrechte, NVwZ 2010, 803, 803.

¹²⁹ EuGH, Urt. v. 22.11.2005 – C-144/04 – (*Mangold*). Dem Urteil lag ein Sachverhalt zugrunde, in dem vor Ablauf der Umsetzungsfrist der *RL 2000/78/EG* ein Vorabentscheidungsverfahren in einem Rechtsstreit zwischen Privaten bzgl. der Vereinbarkeit der unbegrenzt wiederholbaren sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen mit einem älteren Arbeitnehmer auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 TzBfG mit dem Unionsrecht angestrengt wurde. Mangels Ablauf der Umsetzungsfrist konnte der EuGH die nationale Norm nicht an der RL überprüfen und leitete daher das allgemeine primärrechtliche Verbot der Altersdiskriminierung aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ab. Da Art. 14 Abs. 3 TzBfG der Umsetzung der Befristungsrichtlinie (*RL 1999/70/EG*) diene, lag für den EuGH ein hinreichender Bezug zum Unionsrecht vor.

¹³⁰ *Brors*, Wann ist eine Altersdiskriminierung nach der Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt? RdA 2012, 346, 346.

Das Verbot der Altersdiskriminierung findet vor allem im Arbeitsrecht Anwendung, in diesem Bereich hat die Union auch konkrete Sekundärrechtsakte, insbesondere die RL 2000/78/EG, erlassen.

1. Zulässige Regelaltersgrenzen – Maßstäbe der EuGH-Rechtsprechung

Grundsätzlich zulässig sind, nach dem EuGH, Regelaltersgrenzen bei Pensionsbezug (auch in Tarifverträgen), ohne dass das *legislatorische Ziel* einen konkreten Bezug zu einer bestimmten arbeitsmarktpolitischen Situation hat. In diesem Fall muss die Ungleichbehandlung nur *erforderlich* und *angemessen* sein. Der EuGH argumentiert in der Sache Fuchs/Köhler¹³¹ dahingehend, dass eine solche Diskriminierung bei Bezug einer regulären Altersabsicherung grundsätzlich anerkennungswürdig sei, da es ein legitimes sozial- und beschäftigungspolitisches Ziel sei, jüngeren Personen den Zugang zur Berufsausübung zu erleichtern. Außerdem sei die Förderung des Zusammenarbeitens verschiedener Generationen anerkanntermaßen ein Faktor zur *Qualitätssicherung*.

Die Altersbegrenzung ist zur Erreichung dieser Ziele grundsätzlich erforderlich und angemessen, wenn eine angemessene Alterssicherung bezogen werden kann¹³². Der EuGH prüft in diesen Fällen dementsprechend nicht mehr den konkreten Einzelfall, sondern geht von der Rechtmäßigkeit der Regelung aus, er unterstellt sie.

2. Unzulässigkeit von Regelaltersgrenzen – Maßstäbe der EuGH-Rechtsprechung

In Fällen, in denen eine finanzielle Absicherung hingegen fehlt, kommt der EuGH in der Regel zu anderen Ergebnissen.

Beispielsfälle in der Rechtsprechung sind insbesondere die Folgenden:

a) Dem EuGH lag im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens¹³³ eine Frage über die Auslegung der Art. 2 und 6 der Art. RL 2000/78/EG vor. Im Rechtsstreit, in dem das Vorabentscheidungsersuchen erging, war eine Regelung streitentscheidend, die vorsah, dass ein Arbeitnehmer keine Entlassungsabfindung bekommt, wenn das Arbeitsverhältnis zu einem Zeitpunkt beendet worden war, bei dem der Arbeitnehmer *theoretisch* eine Alterssicherung beziehen konnte, da er vor dem 50. Lebensjahr in diese Altersver-

¹³¹ EuGH v. 21.07.2011 – C-159 und C-160/10 –.

¹³² Vgl. Brors, a.a.O., 349.

¹³³ In einem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV legt ein mitgliedstaatliches Gericht dem EuGH eine Frage bzgl. der Auslegung der Verträge bzw. über die Gültigkeit und Auslegung von Handlungen der Union durch ihrer Organe etc. vor. Der EuGH entscheidet nicht über die Gültigkeit des nationalen Rechts, er liefert dem vorlegenden Gericht mittels seiner verbindlichen Vorgaben über die Auslegung des Unionsrechts etc. aber die notwendigen Antworten, damit dieses selbst ggf. den Anwendungsvorrang des Unionsrechts zur Geltung bringt und das nationale Recht unangewendet lässt.

sicherung eingezahlt hatte¹³⁴. In diesem Fall wurde die Erforderlichkeit der Maßnahme verneint, da die Regelung auf den theoretischen Bezug von Altersabsicherung abstellt und so auch Arbeitnehmer erfasst, die weiterhin arbeiten wollen und damit die Abfindung als Überbrückung nützen könnten. Der EuGH prüfte also in diesem Fall den *konkreten Einzelfall* und unterstellte nicht die Zulässigkeit der Maßnahme.

b) Ähnliche strenge Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung legte der EuGH in der Rechtssache Prigge an¹³⁵. Streitig war in diesem Fall die Vereinbarkeit der Altersgrenze von 60 Jahren für Piloten mit dem Unionsrecht. Das objektive gesetzgeberische Ziel hinter der Regelung war die Flugsicherheit. Dieses Ziel ist anerkennungswürdig. Jedoch ist ein vollständiger Ausschluss unangemessen, da das Alter nicht zwingend zu einer fehlenden Fähigkeit führt.

Mit dieser Rechtsprechung knüpft der EuGH an die strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung in Küçükdeveci¹³⁶, Hütter¹³⁷ und Petersen¹³⁸ an.

3. Die Frage der Anwendbarkeit des Unionsrechts

Fraglich ist aber bereits im Vorfeld, inwieweit die Altersgrenzen bzgl. der Wählbarkeit in den Satzungen der Handwerksorganisationen in den Anwendungsbereich des allgemeinen primärrechtlichen Verbots der Altersdiskriminierung fallen.

Das Allgemeine Verbot der Altersdiskriminierung kann nicht auf den Anwendungsbereich der Richtlinie RL 2000/78/EG, die seiner Konkretisierung dient¹³⁹, beschränkt werden. Bestätigt wird das auch durch den allgemeinen Grundsatz in Art. 21 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC). Damit steht der Umstand, dass vorliegend keine arbeitsrechtliche Problematik gegeben ist, einer Anwendbarkeit des Grundsatzes nicht entgegen.

Die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts sind allerdings nur anwendbar, wenn die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Ausführung des Unionsrechts ergreifen bzw. ein grenzüberschreitender Bezug besteht, mithin müssen die angegriffenen Handlungen in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen¹⁴⁰.

¹³⁴ EuGH v. 12.10.2010 – C-499/08 –.

¹³⁵ EuGH v. 13.09.2011 – C-447/09 –.

¹³⁶ EuGH v. 18.06.2009 – C-88/08 –.

¹³⁷ EuGH v. 12.01.2010 – C-341/08 –.

¹³⁸ EuGH v. 08.09.2011 – C-297/10 –.

¹³⁹ EuGH, Urteil v. 26.09.2013 – C-476/11 – (Kristensen) Rn. 19.

¹⁴⁰ Bauer/Arnold, Verbot der Altersdiskriminierung, Die Bartsch-Entscheidung des EuGH und ihre Folgen, NJW 2008, 3377, 3378. Vgl. insbesondere klarstellend EuGH Ur. v. 19.01.2010 – C-555/07 – (Küçükdeveci), NZA 2010, 85, Rn. 23.

Zunächst problematisch erscheint daher, ob die Handwerksorganisationen überhaupt Adressaten dieser Verpflichtungen sind. In Übertragung der Rechtsprechung Walrave¹⁴¹, Viking¹⁴², Laval¹⁴³, Bosman¹⁴⁴ und Angonese¹⁴⁵ zu den Grundfreiheiten, ist jedoch zumindest für die Kammern von einer ausnahmsweise horizontalen Bindung durch die Unionsgrundrechte auszugehen, da die Kammern wie ein Gesetzgeber mit derselben Wirkung tätig werden¹⁴⁶. Die Beleihung Privater kann nicht von einer effektiven Durchsetzung des Unionsrechts entbinden¹⁴⁷.

Inwiefern allerdings der sachliche Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet sein soll, ist fraglich. Die Satzungen der Handwerksorganisationen, insbesondere der Kammern, stellen nationale Rechtsvorschriften dar. Eine nationale Rechtsvorschrift kann in drei Fällen in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen¹⁴⁸:

1. Die nationale Vorschrift setzt Unionsrecht um¹⁴⁹,
2. Die nationale Vorschrift muss sich auf eine nach Unionsrecht zugelassene Ausnahme berufen oder
3. Eine spezifische materielle Vorschrift des Unionsrechts ist auf den Sachverhalt anwendbar.

Nach diesen Vorgaben fallen die satzungsmäßigen Bestimmungen zu den Altersgrenzen unabhängig von einer horizontalen Wirkung der Grundrechte nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts. Die Satzungen der Handwerksorganisationen ergehen weder in Umsetzung von Unionsrecht, noch schöpfen sie unionsrechtlich zulässige Ausnahmen aus. Der Anwendungsbereich der RL 2000/78/EG ist durch die Altersbegrenzung hinsichtlich der Wählbarkeit in ein Ehrenamt ebenfalls nicht berührt¹⁵⁰, so dass auch

¹⁴¹ EuGH, Urt. v. 12.12.1974 – C-36/74 – (Walrave) Arbeitnehmerfreizügigkeit und Kollektivverbände.

¹⁴² EuGH, Urt. v. 11.12.2007 – C-438/05 – (Viking) Niederlassungsfreiheit und Kollektivverbände.

¹⁴³ EuGH, Urt. v. 18.12.2007 – C-341/05 – (Laval) Dienstleistungsfreiheit und Kollektivverbände.

¹⁴⁴ EuGH, Urt. v. 15.12.1995 – C-415/93 – (Bosman) Arbeitnehmerfreizügigkeit und Kollektivvereinbarungen.

¹⁴⁵ EuGH, Urt. v. 06.06.2000 – C-281/98 – (Angonese) Arbeitnehmerfreizügigkeit und Verträge zwischen Privaten.

¹⁴⁶ Vgl. in diesem Sinne auch *Michl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 51 GRC Rn. 7, wonach der Staat als Gesamtheit in all seinen Untergliederungen grundrechtsverpflichtet ist. Auch die Innungen und Kreishandwerkerschaften haben zwar die Befugnis, für ihre Mitglieder verbindliche Regelungen vorzugeben. Im Unterschied zu den Kammern besteht allerdings für diese Organisationen keine Pflichtmitgliedschaft, so dass sie aus der Perspektive des Unionsrechts eher als privatrechtliche Vereinigung wie ein gewöhnlicher Verein sind. Ob daher auch für sie die Grundsätze der Rechtsprechung zur horizontalen Wirkung der Grundfreiheiten bzw. Unionsgrundrechte anwendbar sind, erscheint eher zweifelhaft.

¹⁴⁷ *Franzen*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 45 Rn. 92.

¹⁴⁸ *Generalanwältin Sharpston*, Schlussanträge vom 22.05.2008 – C- 427/06 –, BeckRS 2008, 70585 Rn. 69.

¹⁴⁹ Bzgl. der Umsetzung von Richtlinien ist dies immer der Fall, sofern die Richtlinie zwingende Vorgaben macht, vgl. *Ziegenhorn*, a.a.O., 803, 806. Soweit die umzusetzende Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Spielraum überlässt, beansprucht der EuGH ebenfalls z.T. eine Prüfungskompetenz am Maßstab der Unionsgrundrechte mit der Begründung, dass der mitgliedstaatliche Rechtsakt insoweit auf Veranlassung des Unionsrechts erging, vgl. *Ziegenhorn*, a.a.O., 803, 807.

¹⁵⁰ Die RL 2000/78/EG erfasst gem. Art. 1 nur Diskriminierungen, die sich auf Beschäftigung und Beruf auswirken, ein Ehrenamt fällt nicht hierunter.

durch diese Konkretisierung des Verbots der Altersdiskriminierung kein Bezug zum Unionsrecht hergestellt werden kann.

II. Art. 21 Grundrechtscharta (GRC)

Die Altersgrenzenregelungen der Satzungen der Handwerksorganisationen müssen allerdings auch am Maßstab von Art. 21 GRC gemessen werden.

Mittlerweile¹⁵¹ normiert Art. 21 GRC ein Diskriminierungsverbot, das sich auch auf die Diskriminierung wegen des Alters erstreckt¹⁵². Während der EuGH ursprünglich das Verbot der Altersdiskriminierung aus den allgemeinen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ableitete¹⁵³ und dafür sogar intern kritisiert wurde¹⁵⁴, stützt er sich heute auf den nun geltenden Art. 21 GRC¹⁵⁵. Im Unterschied zu Rechten aus Richtlinien haben *Unionsgrundrechte eine unmittelbare Horizontalwirkung* und sind damit unproblematisch in Rechtsstreiten zwischen Privaten anwendbar¹⁵⁶.

Was jedoch den Anwendungsbereich des Art. 21 GRC betrifft, so wird dieser durch Art. 51 Abs. 1 GRC näher bestimmt und verlangt ebenfalls, dass die am Maßstab der GRC zu messende Regelung in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen unter vorstehend I. 3. verwiesen werden. Auch Art. 21 GRC findet damit im Ergebnis keine Anwendung.

III. Grundfreiheiten

Unionsrechtlich problematisch könnten Altersgrenzen in den Satzungen der Handwerksorganisationen noch unter dem Gesichtspunkt der Grundfreiheiten¹⁵⁷ sein, insbesondere hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV, da für Unionsausländer, die von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch machen, die Pflichtmitgliedschaft unter den gleichen Voraussetzun-

¹⁵¹ Die GRC trat erst im Zuge des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 in Kraft, zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtssache Mangold war sie noch nicht existent. Die GRC hat den Rang des Primärrechts gem. Art. 6 Abs. 1 EUV.

¹⁵² Das Verhältnis zwischen Grundrechten der GRC nach Art. 6 Abs. 1 EUV und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, nach Art. 6 Abs. 3 EUV ist strittig, in jedem Fall aber lässt sich aus Art. 6 Abs. 3 EUV ableiten, dass die bisherige Rechtsprechung des EuGH eine wesentliche Grundlage für die Auslegung der GRC darstellt, vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 6 EUV Rn. 18.

¹⁵³ EuGH Urt. v. 22.11.2005 – C-144/04 – (Mangold).

¹⁵⁴ Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 07.07.2009 – C 555/07 –, Rn. 76 - 77.

¹⁵⁵ Vgl. *Seifert*, a.a.O., 802, 806.

¹⁵⁶ *Seifert*, a.a.O., 802, 806.

¹⁵⁷ Zwischen den Grundfreiheiten und den Grundrechten ist eine Unterscheidung zu treffen. Die Grundfreiheiten dienen der Verwirklichung des Binnenmarkts gem. Art. 26 Abs. 2 AEUV durch Abschaffung von Mobilitätshindernissen zwischen den Mitgliedstaaten, und setzen daher einen grenzüberschreitenden Bezug voraus, vgl. *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 6 EUV Rn. 34. Wirkrichtung und Funktion der Grundrechte hingegen sind nicht von einem grenzüberschreitenden Bezug abhängig, gem. Art. 51 GRC reicht es aus, dass der Mitgliedstaat im Anwendungsbereich des Unionsrechts tätig wird und der jeweilige Betroffene grundrechtsberechtigt ist, vgl. *Streinz*, a.a.O., Art. 6 EUV Rn. 34.

gen wie für Inländer besteht (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1 HwO i.V.m. § 1 ff. EU/EWR HandwerksVO i.V.m. § 90 Abs. 2 HwO).

Der Sachverhalt kann nur unter der Voraussetzung, dass ein von der Niederlassungsfreiheit Gebrauchmachender, der als Pflichtmitglied der Handwerkskammer auch aktiv und passiv wahlberechtigt ist, unter die Altersgrenze fällt, und damit einen Bezug zum Unionsrecht aufweist, auf seine Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten überprüft werden.

Die Niederlassungsfreiheit schützt selbständige Erwerbstätige, die dauerhaft auf Grundlage einer festen Einrichtung im EU-Ausland tätig werden¹⁵⁸.

Beschränkungen dieser Freiheit stellen alle staatlichen Maßnahmen dar, die dazu geeignet sind, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen¹⁵⁹. Entscheidend ist, ob in der Maßnahme/Regelung eine Behinderung des Marktzuganges zu sehen ist.

Klassische Beschränkungen sind Zulassungsbeschränkungen, wie z.B. die Meisterqualifikation als Voraussetzung für die zulässige Ausübung eines stehenden Gewerbes gem. § 1 i.V.m. § 7 HwO.

Die Wählbarkeit in ein Organ einer Handwerksorganisation hat jedoch unabhängig von der Frage, ob die einzelne Organisation Adressat der Grundfreiheiten ist, keinerlei Auswirkungen etwa auf die mögliche *Berufsausübung, insbesondere den Berufszugang* für den EU-Ausländer, diese ist von der Altersgrenze jedenfalls nicht berührt.

Überdies stellt sich die Frage, ob die Niederlassungsfreiheit überhaupt durch die in Frage stehenden Altersgrenzen für die Wählbarkeit in die Organe der Handwerksammern, Innungen oder Kreishandwerkerschaften tatsächlich beschränkt werden kann. Eine Diskriminierung, offen oder versteckt, kann hier von vornherein ausgeschlossen werden, da die Altersgrenzen nicht an die Staatsangehörigkeit anknüpfen und auch nicht typischerweise nur Unionsausländer treffen.

IV. Ergebnis zu G.

Die Altersgrenzen bzgl. der Wählbarkeit in die Organe der Handwerksorganisationen verstoßen nicht gegen Unionsrecht. Die Unionsgrundrechte und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts sind schon nicht anwendbar. Was die Grundfreiheiten betrifft, so wären Konstellationen, in

¹⁵⁸ Vgl. insgesamt zum Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 49 AEUV Rn. 11 ff.

¹⁵⁹ Müller-Graff, a.a.O., Art. 49 AEUV Rn. 39.

denen der Anwendungsbereich grundsätzlich eröffnet wäre, zwar möglich, die Altersgrenzen können jedoch keine Beeinträchtigung darstellen, so dass auch hier das Unionsrecht keine Änderung der Satzungen erfordert.

H. Einzelergebnisse und Gesamtergebnis

I. Einzelergebnisse der Abschnitte

1. Ergebnis zu A.

In der Praxis werden im Zusammenhang mit den Wählbarkeitsvoraussetzungen der Organvertreter in den jeweiligen Satzungen von Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern Höchstaltersgrenzen, die oftmals an das gesetzliche Renteneintrittsalter anknüpfen, geregelt. Die Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft schaffen solche Regelungen, als Ausfluss ihrer Satzungsautonomie. Hintergrund ist, dass die gewählten Organmitglieder für eine sachgerechte Interessenvertretung unmittelbar im Arbeitsleben und Berufsalltag stehen sollen.

2. Ergebnis zu B.

Altersgrenzen in Form von sog. Mindestaltersgrenzen oder von sog. Höchstaltersgrenzen sind ein vom Gesetzgeber vermehrt angewandtes allgemeines Rechtsmittel, das sich in zahlreichen Rechtsgebieten wiederfindet. Der Gesetzgeber bezweckt mit Mindestaltersgrenzen etwa den Schutz von unerfahrenen Personen wegen geringen Lebensalters aber auch die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Lebens- und Berufserfahrung. Mit den Höchstaltersgrenzen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel der Aufrechterhaltung einer ausgewogenen Altersstruktur, der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege sowie der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

3. Ergebnis zu C.

Die Rechtsprechung hat sich vermehrt mit der Zulässigkeit der Festsetzung von Höchstaltersgrenzen befasst. Eine pauschale Aussage dahingehend, dass Höchstaltersgrenzen grundsätzlich wegen Altersdiskriminierung unzulässig sind, lässt sich mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung nicht tätigen. Vielmehr bedarf es einer Einzelfallprüfung, denn es gibt durchaus Sachverhalte, die eine Altersbegrenzung in Form von Höchstaltersgrenzen rechtfertigen können.

4. Ergebnis zu D.

1. Das System der Altersbegrenzung ist der HwO nicht fremd, auch nicht im Bezug auf das Wahlrecht, sowohl in aktiver wie in passiver Form. Die Handwerksordnung nennt in ihren Regelungen v.a. in Verbindung mit den Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer und der Wahl des Gesellenausschusses der Innung Altersgrenzen. Höchstaltersgrenzen für die Ausübung von Organämtern in den Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern werden durch die HwO jedoch nicht ausdrücklich fest-

gesetzt. Auch ist der HwO die Einschränkung des passiven Wahlrechts grundsätzlich nicht unbekannt.

2. Die Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern sind grundsätzlich berechtigt, in ihrer Satzung als weitere Wählbarkeitsvoraussetzung Höchstaltersgrenzen aufzunehmen, sofern diese gerechtfertigt sind. Das Ziel der sachgerechten Interessenvertretung durch Nähe zum Berufsalltag und das unmittelbare Befinden im Arbeitsleben scheint ein legitimer Zweck zur Begrenzung des passiven Wahlrechts im Zusammenhang mit der Ausübung von Organämtern zu sein und die Einschränkung des passiven Wahlrechts zu rechtfertigen. Da die HwO solche Höchstaltersgrenzen nicht verbietet, ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Regelung mit der HwO als höherrangiges Recht vereinbar ist.

5. Ergebnis zu E.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bezweckt auch den Schutz vor ungerechtfertigter Benachteiligung wegen des Alters. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 (i.V.m. § 6 Abs. 3) AGG sind Benachteiligungen aus einem in § 1 AGG genannten Grund, zu denen auch das Alter zählt, unzulässig in Bezug auf die Bedingungen für den Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit. Die Vorschriften des AGG finden daher nur Anwendung in Fällen, in denen es um Ungleichbehandlungen in Beschäftigung und Beruf geht. Ist die Tätigkeit hingegen auf ideelle Zwecke gerichtet, wenn es sich etwa um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, ist das AGG nicht einschlägig, auch wenn für die ehrenamtliche Tätigkeit ein Aufwändungsersatz geleistet wird.

6. Ergebnis zu F.

Die satzungsmäßige Höchstaltersgrenze verstößt nicht gegen Grundrechte. Die Ausübung des Ehrenamtes unterfällt nicht dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG, so dass die satzungsmäßige Festsetzung von Höchstaltersgrenzen nicht gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit verstößt. Der Schutzbereich des Art. 9 GG ist für öffentlich-rechtliche Vereinigungen nicht eröffnet, so dass diesbezüglich kein Verstoß vorliegt. Das spezielle Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 3 GG kommt mangels Erwähnung des Alters nicht zur Anwendung. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG wird nicht verletzt, da die Altersgrenze ein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungsmerkmal darstellt, an das angeknüpft wird. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG wird aufgrund der Rechtfertigung des verhältnismäßigen Eingriffs nicht verletzt.

7. Ergebnis zu G.

Die Altersgrenzen bzgl. der Wählbarkeit in die Organe der Handwerksorganisationen verstoßen nicht gegen Unionsrecht. Die Unionsgrundrechte

und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts sind schon nicht anwendbar. Was die Grundfreiheiten betrifft, so wären Konstellationen, in denen der Anwendungsbereich grundsätzlich eröffnet wäre, zwar möglich, die Altersgrenzen können jedoch keine Beeinträchtigung darstellen, so dass auch hier das Unionsrecht keine Änderung der Satzungen erfordert.

II. Gesamtergebnis

Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen können im Rahmen ihrer Satzungen grundsätzlich Höchstaltersgrenzen für die Wählbarkeit als Organvertreter in ihren Organisationen festsetzen, sofern diese hinreichend (verfassungsrechtlich) gerechtfertigt sind.

Derartige Rechtfertigungen können etwa in der dadurch gebotenen Gewährleistung einer sachgerechten Interessenvertretung durch die Nähe zum Berufsalltag oder durch das unmittelbare Befinden im Arbeitsleben liegen; deren jeweilige Tragfähigkeit bleibt einer Einzelfallüberprüfung vorbehalten.

Literaturverzeichnis

Adomeit, Klaus / Mohr, Jochen

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl.,
Stuttgart 2011

Baer, Susanne / Ketteler, Maria

Können ehrenamtlich Tätige, von denen sich viele im Sozial- und
Pflegebereich engagieren, als Beschäftigte im Sinne des AGG
betrachtet werden?, Rechtsfragen aus der Beratungsarbeit gegen
Diskriminierung, Juli 2009

Bauer, Jobst-Hubertus / Arnold, Christian

Verbot der Altersdiskriminierung, Die Bartsch-Entscheidung des
EuGH und ihre Folgen, NJW 2008, 3377 ff.

Bauer, Jobst-Hubertus / Göpfert, Burkard / Krieger, Steffen

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Kommentar, 3. Aufl.,
München 2011

Brors, Christiane

Wann ist eine Altersdiskriminierung nach der Rechtsprechung des
EuGH gerechtfertigt? RdA 2012, 346 ff.

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias

EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011

Detterbeck, Steffen

Handwerksordnung, 4. Aufl., München 2008

Diefenbach, Wilhelm

Die Einwirkungen des EU-Rechts auf das deutsche Kammerrecht,
GewArch 2006, 217 ff.

Epping, Volker / Hillgruber, Christian

Grundgesetz, Kommentar, München, Stand 01.09.2014

Emde, Ernst Thomas

Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung
– Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozial-
versicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 1991

Geipel, Martin

Lebensalter im Recht, Zur Rechtmäßigkeit von Altersschränken,
Berlin 2011

Herberger, Maximilian / Martinek, Michael / Rüßmann, Helmut / Weth, Stephan (Hrsg. des Gesamtwerkes)

Juris Praxis-Kommentar, AGG, 7. Aufl. 2014

Heyne, Karolin

Auftragsvergabe durch Kammern, Aktuelle Stellungnahme 1/09 des Instituts für Kammerrecht e.V. vom 16.01.2006

Hendler, Reinhard

Wirtschaftliche Selbstverwaltung im Staat der Gegenwart
– Betrachtungen am Beispiel der Industrie- und Handelskammer
sowie der Handwerkskammer, DÖV 1986, 675 ff.

Jahn, Ralf

Wirtschaftliche und freiberufliche Selbstverwaltung durch Kammern,
GewArch 2002, 353 ff.

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo

GG, Kommentar, 13. Aufl., München 2014

Honig, Gerhart / Knörr, Matthias

Handwerksordnung, 4. Aufl., München 2008.

Kluth, Winfried

Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl., Baden-Baden 2011

Leisner, Walter Georg

Die körperschaftliche Rechtsform bei Innungen, Kreishandwerkerschaften und Landesinnungsverbänden: Öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Status?, LFI-Schriftenreihe 2011

Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Körperschaftsform für Innungen, Kreishandwerkerschaften und Innungsverbände?, GewArch 2011, S. 470 ff.

Die Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer, Zugleich eine kommentierende Handreichung zur Anlage C der HwO, LFI-Schriftenreihe 2012

Ermöglicht die Handwerksordnung die Einführung der doppelten kaufmännischen Buchführung bei den Handwerkskammern?, LFI-Schriftenreihe 2011/12

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter

Grundgesetz, Kommentar, Band I, Art. 1-5, München 2014

v. Münch, Ingo

Kinderwahlrecht, NJW 1995, 3165 ff.

Möllering, Jürgen

Übertragung von Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung auf die Industrie- und Handelskammern, WiVerw 2006, 261 ff.

Müller-Glöge, Rudi / Preis, Ulrich / Schmidt, Ingrid

Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 14. Aufl., München 2014

Palandt, Otto

BGB, Kommentar, 73. Aufl., München 2014

Papier, Hans-Jürgen / Krönke, Christoph

Grundkurs Öffentliches Recht 2, Grundrechte, Heidelberg u.a. 2012

Sachs, Michael

Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2014

Schreiber, Wolfgang

Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl., Köln 2013

Schwannecke, Holger

Die Deutsche Handwerksordnung, Kommentar, Berlin
Stand März 2014

Seifert, Achim

Mangold und kein Ende – die Entscheidung der Großen Kammer
des EuGH v. 19.01.2010 in der Rechtssache Küçükdeveci,
EuR 2010, 802 ff.

Sodan, Helge

GG, Kommentar, 2. Aufl., München 2011

Stober, Rolf

Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 17. Aufl., Stuttgart 2011
Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, Stuttgart
u.a. 1989

Streinz, Rudolf

EUV/ AEUV, Kommentar, 2. Aufl., München 2012

Will, Martin

Selbstverwaltung der Wirtschaft: Recht und Geschichte der Selbstverwaltung, Tübingen 2010

Wolff, Hans J. / Bachof, Otto / Stober, Rolf

Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., München 1994

Ziegenhorn, Gero

Kontrolle von mitgliedstaatlichen Gesetzen „im Anwendungsbereiche des Unionsrechts“ am Maßstab der Unionsgrundrechte, NVwZ 2010, 803 ff.