

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1274

Altersdiskriminierung im öffentlichen Dienst

Von

Christian Hartig



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN HARTIG

Altersdiskriminierung im öffentlichen Dienst

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1274

Altersdiskriminierung im öffentlichen Dienst

Von

Christian Hartig



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahre 2013
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Werksatz Schmidt & Schulz GmbH, Gräfenhainichen
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14332-0 (Print)
ISBN 978-3-428-54332-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84332-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist im Sommersemester 2013 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden. Das Manuskript ist im April 2013 abgeschlossen worden; Rechtsprechung und Literatur ist berücksichtigt worden, soweit sie bis 28. Februar 2014 veröffentlicht worden ist.

Die Dissertation ist von Herrn Professor Dr. Hans D. Jarass, LL.M. fachlich begleitet worden, dem ich für seine exzellente und sehr angenehme persönliche Betreuung sowie für die zügige Erstellung des Erstgutachtens überaus dankbar bin. Ferner möchte ich Herrn Professor Dr. Bodo Pieroth für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens herzlich danken.

Mein besonderer Dank gilt meinen Eltern, Brigitte und Wilfried Hartig, die mir das Studium der Rechtswissenschaften ermöglicht haben und mich auch während der Promotionszeit immer rückhaltlos unterstützt haben.

Frankfurt am Main, im Februar 2014

Christian Hartig

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Einleitung	31
A. Problemstellung und Gang der Untersuchung	31
B. Das Alter und der Alterungsprozess	36
C. Das Phänomen der Diskriminierung aus Gründen des Alters	75
D. Generationengerechtigkeit und die demografische Entwicklung	84
E. Berücksichtigung empirischer Daten bei der Verfassungsmäßigkeitsprüfung	89
F. Ergebnis	90

Zweiter Teil

Altersspezifische Regelungen im Recht der öffentlichen Dienstverhältnisse	92
A. Gesetzliche Differenzierungen nach dem Alter	93
B. Behördliche Differenzierungen nach dem Alter und ihre Rechtsgrundlagen	161
C. Tarifvertragliche Differenzierungen nach dem Alter bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	165
D. Maßstabnormen für die Rechtmäßigkeit der Differenzierungen nach dem Alter und ihr systematisches Verhältnis zueinander (insbesondere das AGG im Verhältnis zu den übrigen Vorschriften des nationalen und europäischen Rechts)	170

Dritter Teil

Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit dem Grundgesetz	186
A. Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 2 GG	186
B. Vereinbarkeit der Pensionsgrenzen mit Art. 33 Abs. 5 GG	305
C. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	309
D. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG	352
E. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	373
F. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG	374

Vierter Teil

Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit dem Unions- und Völkerrecht		377
A.	Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit der Richtlinie 2000/78/EG	379
B.	Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit dem Primärrecht der Europäischen Union	458
C.	Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention	473
D.	Das öffentliche Dienstrecht der Europäischen Union und dessen Einfluss auf das nationale öffentliche Dienstrecht	478
E.	Altersspezifische Regelungen im Lichte des sonstigen internationalen Rechts	481

Fünfter Teil

Ergebnisse und Fazit, Rechtsfolgen und Perspektiven		484
A.	Ergebnisse, Rechtsfolgen und Fazit	484
B.	Perspektiven: Wie kann das Recht des öffentlichen Diensts ohne altersdiskriminierende Regelungen ausgestaltet werden?	536
Literaturverzeichnis		544
Sachregister		564

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

	Einleitung	31
A.	Problemstellung und Gang der Untersuchung	31
I.	Problemstellung	31
II.	Gang der Untersuchung	34
B.	Das Alter und der Alterungsprozess	36
I.	Der Begriff des Alters, die Bestimmung und die Bewertung altersspezifischer Merkmale	36
II.	Der Alterungsprozess	41
1.	Die Auswirkung des Alterungsprozesses auf die körperliche Leistungsfähigkeit	42
a)	Muskelkraft, Ausdauerleistungsfähigkeit	42
b)	Leistungsfähigkeit der Sinnesorgane	45
c)	Psychomotorik	47
2.	Die Auswirkung des Alterungsprozesses auf die geistige Leistungsfähigkeit	48
a)	Intelligenz	49
aa)	Aspekte intelligenten Verhaltens	49
bb)	Intelligenzbestimmende Faktoren neben dem Alter	50
(1)	Genetische Disposition	51
(2)	Schulische Bildung und soziale Einflüsse	52
(3)	Zusammenhang von Intelligenz und Gesundheit	53
(4)	Zwischenergebnis und Konsequenzen	56
b)	Lern- und Gedächtnisleistungen	58
aa)	Faktoren, welche die Lern- und Gedächtnisleistungen beeinflussen	58
bb)	Kompensationsmöglichkeiten	60
cc)	Einfluss des Stereotyps, dass ältere Menschen ein schlechteres Gedächtnis hätten	60
c)	Kreativität	61
d)	Abstraktionsfähigkeit	61
e)	Innovationsfähigkeit und Innovationsbereitschaft	62
f)	„Altersweisheit“ und „Lebenserfahrung“	64
g)	Zwischenergebnis	65
3.	Auswirkungen des Alters auf die Produktivität	66

4. Altersspezifische Entwicklung des Krankenstands	68
5. „Differentielles Altern“	70
6. Die Einordnung des Alterungsprozesses als gesellschaftliche Konstruktion	72
C. Das Phänomen der Diskriminierung aus Gründen des Alters	75
I. Der Begriff der Diskriminierung	75
II. Die gesellschaftlichen Umstände und Mechanismen einer Differenzierung nach dem Alter	77
1. Differenzierungen nach dem Alter im Vergleich zu anderen Differenzierungen aufgrund persönlicher Eigenschaften	77
2. Gesellschaftliche Mechanismen der Diskriminierung	79
III. Auswirkung des Phänomens der Altersdiskriminierung im rechtlichen Zusammenhang	83
D. Generationengerechtigkeit und die demografische Entwicklung	84
E. Berücksichtigung empirischer Daten bei der Verfassungsmäßigkeitsprüfung	89
F. Ergebnis	90

Zweiter Teil

Altersspezifische Regelungen im Recht der öffentlichen Dienstverhältnisse

A. Gesetzliche Differenzierungen nach dem Alter	93
I. Regelungen zum Einstellungsalter der Beamten	94
1. Einstellungsmindestalter	94
a) Regelungen	94
b) Historie und Regelungszweck	97
2. Einstellungshöchstalter	100
a) Regelungen	100
aa) Bundesrecht	100
bb) Landesrecht	103
b) Historie und Regelungszweck	111
II. Regelungen zum Beförderung- und Aufstiegsalter der Beamten	114
1. Mindestalter für die Beförderung	114
2. Mindestalter für den Aufstieg	114
3. Höchstalter für die Beförderung und den Aufstieg	117
4. Wartezeiten	120
5. Historie und Regelungszweck	123
III. Pensionsgrenzen der Beamten	125
1. Regelungen	125
2. Historie und Regelungszweck	130
IV. Altersspezifische Regelungen für Beamte im Bereich Arbeitszeit, Besoldung und Jahresurlaub	142

1. Arbeitszeit	142
2. Besoldung	144
3. Jahresurlaub	151
V. Sonstige gesetzliche altersspezifische Differenzierungen für Beamte ..	153
1. Mindestalter für die Verbeamtung auf Lebenszeit	153
2. Altersgrenzen für die antragsgemäße Versetzung in den Ruhestand	155
3. Weitere gesetzliche Regelungen	158
B. Behördliche Differenzierungen nach dem Alter und ihre Rechtsgrundlagen .	161
I. Die Einstellung in den öffentlichen Dienst	161
II. Die Beförderung und der Aufstieg	163
III. Die Abordnung, die Versetzung, die Umsetzung und die Zuweisung ..	164
IV. Verhältnis der Rechtsgrundlagen der Einstellung, der Beförderung und des Aufstiegs zum Verfassungsrecht	165
C. Tarifvertragliche Differenzierungen nach dem Alter bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	165
I. Eintritt in den Ruhestand	167
II. Wöchentliche Arbeitszeit	167
III. Arbeitsentgelt	168
IV. Erholungsurlaub	169
D. Maßstabsnormen für die Rechtmäßigkeit der Differenzierungen nach dem Alter und ihr systematisches Verhältnis zueinander (insbesondere das AGG im Verhältnis zu den übrigen Vorschriften des nationalen und europäischen Rechts)	170
I. Maßstabsnormen des nationalen Rechts und des Unionsrechts	170
II. Reichweite und gesetzessystematische Grenzen der Maßstabsnormen	171
1. Verhältnis der Maßstabsnormen des nationalen Rechts zu den Maßstabsnormen des Unionsrechts	171
2. Verhältnis der einfachgesetzlichen Maßstabsnormen zu Art. 33 Abs. 2 GG	171
3. Reichweite des AGG als Maßstab für gesetzliche und behördliche Differenzierungen aufgrund des Alters	172
a) Problem der ungeklärten gesetzessystematischen Bedeutung des AGG	172
b) Gesetzessystematische Grenzen des Anwendungsbereichs des AGG hinsichtlich der gesetzlichen Differenzierungen nach dem Alter	175
aa) Bundesrecht	175
bb) Landesrecht	177
c) Gesetzessystematische Grenzen des Anwendungsbereichs des AGG hinsichtlich der behördlichen Differenzierungen nach dem Alter	179
d) Verbleibender inhaltlicher Anwendungsbereich des AGG innerhalb der vorgenannten gesetzessystematischen Grenzen .	180

aa)	Geltung für altersspezifische Differenzierungen gegenüber Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	181
bb)	Geltung für altersspezifische Differenzierungen gegenüber Beamten	182
	(1) Geltung des AGG für Beamte unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung	182
	(2) Sonderfall Soldaten	184
4.	Ergebnis	185

Dritter Teil

	Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit dem Grundgesetz	186
A.	Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 2 GG	186
I.	Charakter des Art. 33 Abs. 2 GG als spezieller Gleichheitssatz und als institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums	187
II.	Schutzbereich des Art. 33 Abs. 2 GG	188
	1. Begriff des öffentlichen Amtes	188
	2. Begriff des Zugangs	190
	a) Einstellung in den öffentlichen Dienst und Zulassung zum Bewerbungsverfahren	190
	b) Beförderung und Aufstieg	191
	c) Pensionsgrenzen	192
	d) Verbeamtung auf Lebenszeit	192
	e) Altersgrenzen für die antragsgemäße Versetzung in den Ruhestand	193
	f) Arbeitszeit, Besoldung und Urlaub	193
	3. Begriff des Deutschen	194
III.	Beeinträchtigung durch eignungswidrige Ungleichbehandlungen	195
	1. Altersspezifische Ungleichbehandlungen	195
	2. Eignungswidrigkeit der altersspezifischen Ungleichbehandlungen	195
	a) Begriff der Befähigung	196
	b) Begriff der fachlichen Leistung	200
	aa) Grundsatz: Weder Lebensalter noch Dienstalster sind Merkmale der fachlichen Leistung	200
	bb) Ausnahme: Bewährungszeiten für Beförderung und Aufstieg	202
	c) Begriff der Eignung im engeren Sinne	203
	aa) Grundsatz: Das Lebensalter ist kein Merkmal der Eignung im engeren Sinne	203
	bb) Ausnahme: Einstellungsmindestalter bei Laufbahnbewerbern	209

3. Zwischenergebnis	211
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Beeinträchtigungen	212
1. Art. 33 Abs. 5 GG	213
a) Gesetzliche Altersgrenzen	215
aa) Einstellungsaltersgrenzen	216
(1) Grundsatzcharakter	218
(2) Ausreichend lange Tradition	221
bb) Beförderungs- und Aufstiegsaltersgrenzen	223
cc) Pensionsgrenzen	225
(1) Stellen Pensionsgrenzen einen Teilaspekt des Lebenszeitprinzips dar?	225
(2) Voraussetzungen für die Einordnung der Pensionsgrenzen als (eigenständigen) hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums	228
(a) Grundsatzcharakter	228
(b) Ausreichend lange Tradition	229
(3) Hypothetische Verhältnismäßigkeitsprüfung	232
(4) Zwischenergebnis	235
dd) Mindestalter für die Verbeamtung auf Lebenszeit	235
ee) Altersgrenzen für die antragsgemäße Versetzung in den Ruhestand	236
b) Administrative Berücksichtigung des Lebensalters	238
c) Zwischenergebnis	239
2. Sozialstaatsprinzip	239
3. Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums und Funktions- fähigkeit der Verwaltung	241
a) Sicherstellung einer ausgewogenen Altersstruktur durch Einstellungsaltershöchstgrenzen	244
b) Sicherstellung einer ausgewogenen Altersstruktur durch andere altersspezifische Regelungen	248
c) Sicherstellung eines angemessenen Verhältnisses von Arbeitsleistung und Versorgungslasten durch Einstellungs- altershöchstgrenzen	250
aa) Dienstzeit von weniger als fünf Jahren	252
bb) Dienstzeit von mindestens zwanzig Jahren	252
cc) Dienstzeit von fünf bis zwanzig Jahren	254
dd) Sonstige Versorgungsansprüche	257
ee) Zwischenergebnis	258
d) Sicherstellung eines angemessenen Verhältnisses von Arbeitsleistung und Versorgungslasten durch sonstige altersspezifische Regelungen	259
e) Ämterstabilität	260
f) Verhinderung von Ämterpatronage	263

g)	Staatliche Garantie der öffentlichen Sicherheit	265
aa)	Ziel der Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft von Feuerwehr und Polizei	265
bb)	Verfassungsrechtliche Verankerung der Garantie der öffentlichen Sicherheit	266
cc)	Rechtfertigung der Altershöchstgrenzen für die Einstellung durch die staatliche Garantie der öffentlichen Sicherheit	267
dd)	Sonstige altersspezifische Differenzierungen im Lichte der staatlichen Garantie der öffentlichen Sicherheit	271
4.	Weitere Rechtfertigungsgründe	272
a)	Ziel der sparsamen Haushaltsführung	272
b)	Schutz der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG	274
c)	Generationengerechtigkeit	275
5.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung bei besonderen Tätigkeitsbereichen des öffentlichen Diensts	277
a)	Wissenschaftsfreiheit der Universitäten	277
aa)	Pensionsgrenze	278
	(1) Emeritierung	279
	(2) Pensionierung	284
bb)	Einstellungshöchstalter	286
b)	Unabhängigkeit des Richters	287
aa)	Konzept der allgemeinen Pensionsgrenze für Richter	288
bb)	Einfachgesetzliche Ausgestaltung der allgemeinen Pensionsgrenze für Richter	289
c)	Landesverteidigung	294
aa)	Sicherung der Landesverteidigung als verfassungsrechtlich geschütztes Rechtsgut	295
bb)	Altershöchstgrenzen für die Einstellung	295
cc)	Wartezeiten bei der Beförderung und dem Aufstieg	297
dd)	Pensionsgrenzen	298
6.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ruhestandsgrenzen für Arbeitnehmer des öffentlichen Diensts	299
7.	Verstoß administrativ festgelegter Altersgrenzen gegen den Parlamentsvorbehalt	302
V.	Ergebnis	303
B.	Vereinbarkeit der Pensionsgrenzen mit Art. 33 Abs. 5 GG	305
C.	Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	309
I.	Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 GG neben Art. 33 Abs. 2 GG; Reichweite der lex specialis	309
II.	Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte	310
III.	Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen	311
1.	Fälle, in denen es nicht um Deutsche geht	315

a)	Altersmindestgrenzen bei der Einstellung, der Beförderung und dem Aufstieg	317
b)	Altershöchstgrenzen bei der Einstellung, der Beförderung und dem Aufstieg	317
aa)	Legitime Gründe	317
bb)	Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung	317
c)	Beamtenrechtliche Pensionsgrenzen	319
aa)	Legitime Gründe	319
bb)	Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung	319
cc)	Zwischenergebnis	320
d)	Verbeamtung auf Lebenszeit	321
e)	Altersgrenzen für die antragsgemäße Versetzung in den Ruhestand	321
f)	Administrative Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters ..	322
g)	Tarifvertragliche Ruhestandsregelungen	323
2.	Fälle, in denen es nicht um den Zugang geht	323
a)	Arbeitszeit	323
aa)	Arbeitszeit der Beamten	323
bb)	Arbeitszeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst	326
b)	Besoldung	327
aa)	Legitime Gründe	328
bb)	Hinreichende Sachbezogenheit und Vertretbarkeit der Gründe nach Art und Gewicht	331
(1)	Zunehmende Erfahrung	332
(a)	Verknüpfung von Lebensalter und Berufserfahrung	332
(b)	Verknüpfung von Dienstalter und Berufserfahrung	334
(2)	Förderung der Treue des Beamten zu seinem Dienstherrn	336
(3)	Ausgestaltung der Soldatenlaufbahnen	337
(4)	Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst	337
cc)	Zwischenergebnis	338
c)	Jahresurlaub	339
aa)	Altersspezifische Differenzierungen im Beamtenrecht ...	339
bb)	Altersspezifische Differenzierungen bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	341
d)	Abordnung, Versetzung, Umsetzung und Zuweisung	342
3.	Fälle, in denen es nicht um ein öffentliches Amt geht	344
a)	Politische Beamte und Wahlbeamte	345
aa)	Altershöchstgrenzen	345
bb)	Altersmindestgrenzen	347
b)	Beliehene	348

4. Fälle gleicher Eignung und der Anwendung des Alters als Hilfskriterium	349
a) Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 1 GG	350
b) Alter als Hilfskriterium der Bewerberauswahl bei gleicher Eignung	351
D. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG	352
I. Anwendbarkeit und Relevanz des Art. 12 Abs. 1 GG neben Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 GG	352
II. Schutzbereich	356
III. Eingriff	357
1. Altersgrenzen für Beliehene, politische Beamte und Wahlbeamte ..	357
2. Altersspezifische Regelungen bei der Arbeitszeit, der Besoldung und dem Jahresurlaub	359
3. Altersspezifische administrative Entscheidungen	360
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	361
1. Altersgrenzen für Beliehene, politische Beamte und Wahlbeamte ..	361
a) Pensions- und Wählbarkeitsgrenzen für Wahlbeamte	361
b) Altersmindestgrenzen für politische Beamte und Amtsträger ..	364
c) Altersgrenzen für Beliehene	365
2. Altersspezifische Regelungen bei der Arbeitszeit, der Besoldung und dem Jahresurlaub	367
3. Altersspezifische administrative Entscheidungen	370
V. Ergebnis	372
E. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	373
F. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG	374

Vierter Teil

Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit dem Unions- und Völkerrecht	377
A. Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit der Richtlinie 2000/78/EG	379
I. Altersspezifische Regelungen des Öffentlichen Diensts im Geltungsbereich der Richtlinie	379
1. Regelungen zum Einstellungsalter	380
2. Regelungen zum Beförderung- und zum Aufstiegsalter	380
3. Pensionsgrenzen	381
4. Altersspezifische Regelungen bei Arbeitszeit, Besoldung und Jahresurlaub	382
5. Sonstige gesetzliche Differenzierungen nach dem Alter	383
6. Behördliche Differenzierungen nach dem Alter	384
7. Tarifvertragliche Differenzierungen nach dem Alter	385

II.	Rechtfertigung altersspezifischer Differenzierungen	385
1.	Übersicht über die Rechtfertigungsgründe	385
	a) Allgemeine Rechtfertigungsgründe gemäß Art. 6 der Richtlinie	385
	b) Besondere Rechtfertigungsgründe gemäß Art. 2 Abs. 5, 4 Abs. 1 und 7 Abs. 1 der Richtlinie	387
2.	Regelungen zum Einstellungsalter	391
	a) Einstellungsmindestalter	391
	b) Einstellungshöchstalter	393
	aa) Rechtfertigungsgründe gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 lit. c) der Richtlinie	394
	bb) Rechtfertigungsgründe nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 der Richtlinie	395
	cc) Rechtfertigungsgründe gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie bei besonderen Berufsgruppen	398
3.	Regelungen zum Beförderung- und zum Aufstiegsalter	400
4.	Pensionsgrenzen	401
	a) Rechtfertigungsmaßstab	401
	b) Rechtfertigung gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 lit. a) der Richtlinie ..	404
	c) Rechtfertigung gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 der Richtlinie	405
	aa) Legitimität der Ziele hinter den Pensionsgrenzen	406
	(1) Konkret vom deutschen Gesetzgeber verfolgte legitime Ziele	408
	(2) Weitere denkbare Ziele, die der deutsche Gesetzgeber legitimerweise verfolgen könnte	411
	bb) Verhältnismäßigkeit der Pensionsgrenzen hinsichtlich der Erreichung der legitimen Ziele	413
	(1) Fehlende Objektivität und fehlende sozialpolitische Ausrichtung der meisten Ziele	414
	(a) Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung	414
	(b) Ermöglichung einer langfristigen Personalplanung	416
	(c) Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit ..	417
	(d) Fiskalische Ziele	417
	(e) Schutz vor Demütigung	418
	(f) Beschäftigungsförderung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses	419
	(g) Zwischenergebnis	420
	(2) Angemessenheit und Erforderlichkeit des Ziels der Beschäftigungsförderung	420
	(a) Vorgaben der Rechtsprechung des EuGH zu Ruhestands- und Pensionsgrenzen	421

	(aa) „Palacios de la Villa“	421
	(bb) „Rosenblatt“ und „Petersen“	421
	(cc) „Fuchs/Köhler“	422
	(b) Beurteilung der Angemessenheit und Erforderlichkeit der beamtenrechtlichen Pensionsgrenzen im Lichte der Rechtsprechung des EuGH	425
	(c) Konsequenzen der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache „Fuchs/Köhler“	429
	(3) Angemessenheit und Erforderlichkeit des Ziels der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an Hochschulen	434
	cc) Zwischenergebnis	437
	d) Rechtfertigung gemäß Art. 2 Abs. 5 der Richtlinie bei besonderen Berufsgruppen	438
5.	Altersspezifische Regelungen bei Arbeitszeit, Besoldung und Jahresurlaub	442
	a) Arbeitszeit	442
	b) Besoldung	443
	aa) Unmittelbare Diskriminierung durch Anknüpfung an das Lebensalter	443
	bb) Mittelbare Diskriminierung durch Anknüpfung an das Dienstalter	446
	c) Jahresurlaub	450
6.	Sonstige gesetzliche Differenzierungen nach dem Alter	451
7.	Behördliche Differenzierungen nach dem Alter	454
8.	Tarifvertragliche Differenzierungen nach dem Alter	455
B.	Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit dem Primärrecht der Europäischen Union	458
I.	Ausprägungen des primärrechtlichen Grundrechtsschutzes	458
	1. Allgemeine Rechtsgrundsätze und Art. 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	458
	2. Weitere primärrechtliche Bestimmungen	461
II.	Inhalt und Reichweite des primärrechtlichen Verbots der Alters- diskriminierung	462
	1. Die altersspezifischen Regelungen des deutschen öffentlichen Dienstes im Lichte des primärrechtlichen Verbots der Alters- diskriminierung	465
	2. Die altersspezifischen Regelungen der Richtlinie im Lichte des primärrechtlichen Verbots der Altersdiskriminierung	468
	3. Die besonderen altersspezifischen Regelungen für Streitkräfte im Lichte des primärrechtlichen Verbots der Alters- diskriminierung	470

C. Vereinbarkeit altersspezifischer Regelungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention	473
I. Anwendbarkeit und Wirksamkeit im deutschen Recht	473
II. Inhalt und Reichweite des Diskriminierungsverbots	474
1. Akzessorisches Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK	474
a) Anknüpfung an die Berufsfreiheit	475
b) Zugang zum öffentlichen Dienst	476
c) Diskriminierung aufgrund des Alters	476
2. Das nicht akzessorische Diskriminierungsverbot gemäß Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls	477
D. Das öffentliche Dienstrecht der Europäischen Union und dessen Einfluss auf das nationale öffentliche Dienstrecht	478
E. Altersspezifische Regelungen im Lichte des sonstigen internationalen Rechts	481
I. Europäische Sozialcharta	481
II. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	482
III. Internationaler Pakt für politische und bürgerliche Rechte, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	482

Fünfter Teil

**Ergebnisse und Fazit,
Rechtsfolgen und Perspektiven**

	484
A. Ergebnisse, Rechtsfolgen und Fazit	484
I. Altersspezifische Differenzierungen im Lichte des Grundgesetzes	484
1. Gesetzliche Altersgrenzen	484
a) Altersmindestgrenzen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst	484
b) Altershöchstgrenzen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst	487
c) Altersgrenzen und Wartezeiten für die Beförderung und den Aufstieg	491
d) Pensionsgrenzen der Beamten	494
e) Altersspezifische Regelungen der Arbeitszeit, der Besoldung und des Jahresurlaubs der Beamten	499
f) Mindestalter für die Verbeamtung auf Lebenszeit	502
g) Altersgrenzen für die antragsgemäße Versetzung in den Ruhestand	503
2. Behördliche Differenzierungen nach dem Alter	504
3. Tarifvertragliche Differenzierungen nach dem Alter bei Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	506

II.	Altersspezifische Differenzierungen im Lichte des Unions- und Völkerrechts	507
1.	Altersspezifische Differenzierungen im Lichte der Richtlinie 2000/78/EG	507
a)	Regelungen zum Einstellungs-, Beförderungs- und Aufstiegsalter	508
b)	Pensionsgrenzen	510
c)	Altersspezifische Regelungen bei Besoldung, Arbeitszeit und Jahresurlaub	515
d)	Sonstige gesetzliche Differenzierungen nach dem Alter	516
e)	Behördliche Differenzierungen nach dem Alter	517
f)	Tarifvertragliche Differenzierungen nach dem Alter	517
2.	Altersspezifische Differenzierungen im Lichte des Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	518
III.	Rechtsfolgen und Rechtsschutz	520
1.	Ablehnung der Einstellung eines Bewerbers als Beamter in den öffentlichen Dienst wegen seines Lebensalters	520
a)	Anspruch auf Neubescheidung des Einstellungsantrags und Einstellungsanspruch	520
b)	Schadensersatzanspruch wegen unterlassener Einstellung	523
2.	Ablehnung der Beförderung oder des Aufstiegs eines Beamten wegen des Lebensalters	524
3.	Ablehnung der Weiterbeschäftigung eines Beamten wegen Erreichens der Pensionsgrenze	525
a)	Weiterbeschäftigungsanspruch	525
b)	Schadensersatzanspruch	526
4.	Altersspezifische Benachteiligung bei der Arbeitszeit, der Besoldung und dem Jahresurlaub	527
a)	Anpassung nach oben für die Zukunft	528
b)	Kompensation für die Vergangenheit	529
5.	Mindestalter für die Verbeamtung auf Lebenszeit	530
6.	Altersgrenzen für die antragsgemäße Versetzung in den Ruhestand	531
7.	Altersspezifische Differenzierung bei Abordnung, Versetzung, Umsetzung und Zuweisung	532
8.	Tarifrechtliche Differenzierungen nach dem Alter bei Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	532
IV.	Fazit	533
B.	Perspektiven: Wie kann das Recht des öffentlichen Diensts ohne altersdiskriminierende Regelungen ausgestaltet werden?	536
I.	Altersspezifische Regelungen, die ohne komplexe Ersatzregelungen aufgehoben werden können	536
1.	Altersmindestgrenzen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst	536

2.	Altersgrenzen und Wartezeiten für die Beförderung und den Aufstieg	537
3.	Arbeitszeit, Besoldung und Urlaub	537
II.	Die Aufhebung der Altershöchstgrenzen für die Einstellung und der Pensionsgrenzen als Problem des Versorgungsrechts	538
1.	Modifiziertes Zeitkontenmodell	539
a)	Berücksichtigung des Lebensalters auf administrativer Ebene	540
b)	Korrektur der versorgungsrechtlichen Vorleistungspflicht des Dienstherrn	540
2.	Festlegung einer absoluten Mindestdienstzeit für das Entstehen der Versorgungsansprüche	541
3.	Auswirkung des Zeitkontenmodells auf den Eintritt in den Ruhestand	542
	Literaturverzeichnis	544
	Sachregister	564

Abkürzungen

a. F.	alte Fassung
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADEA	Age Discrimination in Employment Act
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
ALVO M-V	Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Mecklenburg-Vorpommern
Anm.	Anmerkung
AOJ Vollz. WD	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung der Beamten und Beamtinnen des mittleren allgemeinen Vollzugsdienstes und des Werkdienstes bei den Justizvollzugsanstalten (Saarland)
AOJwD	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Ausbildung für die Laufbahn des Justizwachtmeisterdienstes
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APOa VD	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes an Justizvollzugsanstalten (Brandenburg)
APOaVollzd	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes bei Justizvollzugseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen
APOAA	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des Amtsanwaltsdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen
APO AVD/ WD M-V	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahnen des mittleren allgemeinen Vollzugsdienstes und des mittleren Werkdienstes im Justizvollzug Mecklenburg-Vorpommern
APO-GV	Hamburgische Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den Zugang zum zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 in der Fachrichtung Justiz zur Verwendung im Laufbahnzweig Gerichtsvollzieherdienst
APOhD	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes (Berlin)
APO-JustizWD	Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den Zugang zum ersten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 in der Fachrichtung Justiz zur Verwendung in den Aufgaben des Justizwachtmeisterdienstes (Hamburg)

APOmD	Thüringer Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Laufbahn des mittleren nichttechnischen Dienstes in der Kommunalverwaltung und der staatlichen allgemeinen Verwaltung (Thüringen)
APOmDFw M-V	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des mittleren feuerwehrtechnischen Dienstes im Land Mecklenburg-Vorpommern
APOmDJV	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den mittleren Verwaltungsdienst an Justizvollzugsanstalten (Berlin)
APOmJD	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des mittleren Justizdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen
APO m. verm. D.	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung der Beamtinnen und Beamten des mittleren vermessungstechnischen Verwaltungsdienstes des Saarlandes
AProBib mD	Verordnung des MWF über die Ausbildung und Prüfung für den mittleren Bibliotheksdienst an wissenschaftlichen Bibliotheken (Baden-Württemberg)
AProFwgD	Verordnung des Innenministeriums über die Ausbildung und Prüfung für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst (Baden-Württemberg)
AProFwhD	Verordnung des Innenministeriums über die Ausbildung und Prüfung für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst (Baden-Württemberg)
AProJVA Vollz	Verordnung des Justizministeriums über die Ausbildung und Prüfung für den allgemeinen Vollzugsdienst bei den Justizvollzugsanstalten (Baden-Württemberg)
APVOaVVD LGr. 1	Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Laufbahn des allgemeinen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes bei Justizvollzugseinrichtungen, Laufbahngruppe 1, im Land Sachsen-Anhalt
APVO GV	Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher (Sachsen-Anhalt)
APVOKontrAss	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung zur amtlichen Kontrollassistentin und zum amtlichen Kontrollassistenten (Nordrhein-Westfalen)
Arbeitszeit- und UrlaubsVO	Verordnung der Landesregierung über die Arbeitszeit, den Urlaub, den Mutterschutz, die Elternzeit, die Pflegezeiten und den Arbeitsschutz der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter (Baden-Württemberg)
ArbeitszeitVO	Arbeitszeitverordnung
ArbG	Arbeitsgericht
ArbGG	Arbeitsgerichtsordnung
ArbZVO-Lehr	Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (Sachsen-Anhalt)
Art.	Artikel
AVOJwDLSA	Verordnung über die Ausbildung für die Laufbahn des Justizwachtmeisterdienstes im Land Sachsen-Anhalt
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht

BAT	Bundes-Angestellten-Tarifvertrag
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
Bayr. GLKrWG	Bayerisches Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte
BayRiG	Bayerisches Richtergesetz
BayUrLV	Bayerische Urlaubsverordnung
BayVerf	Bayerische Verfassung
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	BetriebsBerater
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeamtVGÄndG	Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BOLSA	Bonner Gerontologische Längsschnittstudie
BPolBG	Bundespolizeibeamtengesetz
BPolLV	Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes in der Bundespolizei
BremLBesG	Bremisches Landesbesoldungsgesetz
BremLVO	Bremische Laufbahnverordnung
BremUrLVO	Bremische Urlaubsverordnung
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BverwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
d. h.	das heißt
DAK	Deutsche Angestellten Krankenkasse
DAngVers	Deutsche Angestellten-Versicherung (Zeitschrift)
DB	Der Betrieb
DBG	Deutsches Beamtengesetz
DEAS	Deutscher Alterssurvey
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (<i>Fachzeitschrift</i>)

ebd.	ebendort
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Erl.	Erlass
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUR	Euro
EuRIdbV	Verordnung über Erholungsurlaub und Dienstbefreiung der Beamten und Richter im Land Brandenburg
EuRLV	Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes
EuRlVO Bln.	Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamten und Richter (Berlin)
EuRlVO M-V	Erholungsurlaubsverordnung Mecklenburg-Vorpommern
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUVO	Landesverordnung über den Erholungsurlaub der Beamtinnen und Beamten und der Richterinnen und Richter (Schleswig-Holstein)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend(e,er,es)
FA	Fachanwalt Arbeitsrecht
FachV-Fw	Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt feuerwehrtechnischer Dienst (Bayern)
FachV-Pol/VS	Verordnung über die Fachlaufbahn Polizei und Verfassungsschutz (Bayern)
FeuerwLVO	Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des Einsatzdienstes der Berufsfeuerwehren (Hessen)
FeuLV	Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes im Land Brandenburg
ff.	folgende
FrUrIV	Verordnung über die Freistellung wegen Mutterschutz für Beamtinnen und Richterinnen, Eltern- und Pflegezeit, Erholungs- und Sonderurlaub der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter im Land Nordrhein-Westfalen
FS	Festschrift
FwLVO	Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes (Berlin)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht
GMBL	Gemeinsames Ministerialgesetzblatt
GO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
GO NW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GO SH	Gemeindeordnung Schleswig-Holstein

GPR	Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht
GVBl	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
HAZVOVollz	Verordnung über die Arbeitszeit der bei den hessischen Justizvollzugsanstalten tätigen Beamtinnen und Beamten
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HbgLAPO-Fw	Verordnung über die Laufbahnen sowie die Ausbildung und Prüfung in der Fachrichtung Feuerwehr (Hamburg)
HBR	Hessisches Bedienstetenrecht
HessRiG	Hessisches Richtergesetz
HessUrlVO	Urlaubsverordnung für die Beamtinnen und Beamten im Lande Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKO	Hessische Landkreisordnung
HLVO	Hessische Laufbahnverordnung
HmbEUrlVO	Verordnung über den Erholungsurlaub der hamburgischen Beamtinnen und Beamten
HmbLVO-Pol	Verordnung über die Laufbahn der Fachrichtung Polizei (Hamburg)
HmbRiG	Hamburgisches Richtergesetz
HPolAZVO	Verordnung über die Arbeitszeit der hessischen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (Hessen)
HPolLVO	Verordnung über die Laufbahnen des Hessischen Polizeivollzugsdienstes
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. V.m.	in Verbindung mit
ILO	International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
JubV	Jubiläumsszuwendungen-Verordnung (Bund)
JZ	Juristenzeitung
Kommunalverfassungsg	Kommunalverfassungsgesetz (Niedersachsen)
KreisO NW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
KrO SH	Kreisordnung für Schleswig-Holstein
KSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz für das Saarland
KWahlG	Kommunalwahlgesetz Brandenburg
LAG	Landesarbeitsgericht
LaufbahnVO NW	Verordnung über die Laufbahnen der Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen
LBesG BW	Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg
LBesG NW	Landesbesoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen

LBesG RP	Landesbesoldungsgesetz Rheinland-Pfalz
LBG	Landesbeamtengesetz
LbVOPol	Laufbahnverordnung für den Polizeidienst (Rheinland-Pfalz)
LHG	Landeshochschulgesetz
lit.	Litera (Buchstabe)
LKO LSA	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LKrO BW	Landkreisordnung für Baden-Württemberg
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LKWG	Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern
LMinG	Landesministergesetz
LRiStAG BW	Landesrichter- und -staatsanwaltschaftsgesetz Baden-Württemberg
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVO	Laufbahnverordnung
LVO-AVD	Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes des Landes Berlin
LVOFeu	Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes im Lande Nordrhein-Westfalen
LVOPoL BW	Verordnung des Innenministeriums über die Laufbahnen der Polizeibeamten (Baden-Württemberg)
LVOPol NW	Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen
LVPol	Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten des Landes Brandenburg
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mrd.	Milliarde
MTV	Manteltarifvertrag
NBesG	Niedersächsisches Besoldungsgesetz
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
Nds.	Niedersachsen
Nds. AG VwGO	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
NdsEUrIVO	Niedersächsische Erholungsurlaubsverordnung
NHG	Niedersächsisches Hochschulgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLVO	Niedersächsische Laufbahnverordnung
Nr.	Nummer
NRiG	Niedersächsisches Richtergesetz
NRWGerVollDAPO	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des Gerichtsvollzieherdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OLG	Oberlandesgericht

OVG	Oberverwaltungsgericht
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung
PflichtstundenVO	Verordnung über die Festlegung der Zahl der Unterrichtsstunden der beamteten Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Schulen (Saarland)
PolLaufbVO M-V	Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten des Landes Mecklenburg-Vorpommern
PolLVO	Polizeilaufbahnverordnung
PolNLVO	Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes des Landes Niedersachsen
RBesG	Reichsbesoldungsgesetz
RBG	Reichsbeamtenengesetz
RdA	Recht der Arbeit
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiA	Recht im Amt
Richtlinie 2000/78/EG	Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RPGemO	Gemeindeordnung (Rheinland-Pfalz)
RPLKO	Landkreisordnung (Rheinland-Pfalz)
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SaarLVOPol	Verordnung über die Laufbahn des saarländischen Polizeivollzugsdienstes
SaarUrI VO	Urlaubsverordnung für die saarländischen Beamten und Richter
SächsAPOaVDVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Ausbildung und Prüfung der Beamten des mittleren allgemeinen Vollzugsdienstes bei den Justizvollzugsanstalten
SächsAPOGV	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Ausbildung und Prüfung der Gerichtsvollzieher
SächsBG	Sächsisches Beamtengesetz
SächsFwAPO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Ausbildung und Prüfung für den feuerwehrtechnischen Dienst
SächsGO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsLKrO	Sächsische Landkreisordnung
SächsLVOPol	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Laufbahn der Beamten des Polizeivollzugsdienstes des Freistaates Sachsen
SächsUrIMuEltVO	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Urlaub, den Mutterschutz und die Elternzeit der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen
SAE	Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen
SchFG	Schulfinanzgesetz (Nordrhein-Westfalen)
SEK	Sondereinsatzkommando

SFeuLVO	Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes des Saarlandes
SG	Soldatengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
SoldatenLVO	Soldatenlaufbahnverordnung
SoldGG	Gesetz über die Gleichbehandlung der Soldatinnen und Soldaten
SVG	Soldatenversorgungsgesetz
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
ThürFwLAPO	Thüringer Verordnung über die Laufbahnen, die Ausbildung und die Prüfung der Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes
ThürKWG	Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden
ThürLBVO	Thüringer Verordnung über die Laufbahnen der Beamten
ThürLbVOPol	Thüringer Laufbahnverordnung für den Polizeivollzugsdienst
ThürUrlV	Thüringer Verordnung über den Urlaub der Beamten und Richter
TV ArbZ SH	Tarifvertrag Arbeitszeit für Schleswig-Holstein
TV-AVH	Tarifvertrags für die arbeitsrechtliche Vereinigung Hamburg e.V.
TV-Berlin	Angleichungs-Tarifvertrag Land Berlin
TV-H	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVöD-BT-V	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Besonderer Teil Verwaltung
u. v. m.	und vieles mehr
ÜBesG NRW	Übergeleitetes Besoldungsgesetz für das Land NRW
UrlIVO LSA	Verordnung über den Urlaub der Beamten im Land Sachsen-Anhalt
UrlIVO RP	Urlaubsverordnung (Rheinland Pfalz)
Urt.	Urteil
v. a.	vor allem
VAPFaF	Verordnung über Ausbildung, Prüfung und Fortbildung amtlicher Fachassistentinnen und Fachassistenten des Landes Nordrhein-Westfalen
VAPmD-LandVO	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des mittleren allgemeinen Verwaltungsdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen
VAPVet	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des tierärztlichen Dienstes in der Veterinärverwaltung im Land Nordrhein-Westfalen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VLVO	Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Verwaltungsdienstes (Berlin)
Vorb.	Vorbemerkung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht u. Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDv	Zentrale Dienstverordnung
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes

Einleitung

A. Problemstellung und Gang der Untersuchung

I. Problemstellung

Das Phänomen der altersspezifischen Benachteiligungen ist als Gegenstand des rechtswissenschaftlichen Diskurses in Deutschland und Europa verhältnismäßig neu.¹ Es ist im Wesentlichen erst im Laufe der letzten fünfzehn Jahre – vor allem unter dem Schlagwort der Altersdiskriminierung – in das juristische Blickfeld gelangt, was maßgeblich dem europäischen Gemeinschafts- und Unionsrecht zuzuschreiben ist. Rechtlicher Ausgangspunkt dieser Entwicklung ist die Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000², welche gemäß Art. 1 unter anderem den Zweck hat, in den Mitgliedstaaten einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen des Alters in Beschäftigung und Beruf zu schaffen. Eine zentrale Triebfeder für die hierdurch in Gang gesetzte rechtliche Hinterfragung altersspezifischer Benachteiligungen stellte der Umstand dar, dass die statistisch deutlich höhere Arbeitslosigkeit älterer Menschen in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union als ein wirtschaftliches und soziales Problem identifiziert wurde, welchem mit den Mitteln des Rechts entgegen gewirkt werden sollte.³

¹ In den USA ist mit dem *Age Discrimination in Employment Act* (Pub. L. No. 90-202, „ADEA“) bereits im Jahre 1967 eine Regelung in Kraft getreten, welche zunächst die Benachteiligung im Arbeitsmarkt von Personen, die mindestens 40 Jahre alt sind, und später jegliche altersspezifische Benachteiligung im Arbeitsmarkt für unrechtmäßig erklärte. Instruktiv zu den Grundzügen des ADEA: Birk, Festschrift Siehr, 48, 49.

² Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 303/16, Celex-Nr. 3 2000 L 0078. Diese Richtlinie ist weithin als „Antidiskriminierungsrichtlinie“ bekannt geworden; sie wird im Folgenden auch als die „Richtlinie“ bezeichnet.

³ In Erwägung 8 der Richtlinie heißt es daher: „In den vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 10. und 11. Dezember 1999 in Helsinki vereinbarten beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2000 wird die Notwendigkeit unterstrichen, einen Arbeits-

Bisherige Untersuchungen zur Altersdiskriminierung haben sich ausführlich mit den arbeitsrechtlichen Auswirkungen der Richtlinie beziehungsweise des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 14. August 2006⁴, welches die Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt hat, sowie mit der arbeitsrechtlichen Rechtsprechung in der Folge des Erlasses dieser Normen auseinandergesetzt. Insbesondere das sogenannte Mangold-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. November 2005⁵, mit welchem der EuGH einen Allgemeinen Rechtsgrundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung postuliert hat, sowie die in dessen Folge ergangenen Entscheidungen des EuGH und der nationalen Gerichte haben zu einer Intensivierung der rechtswissenschaftlichen Debatte beigetragen.⁶

Die Auswirkungen dieser unionsrechtlich induzierten Entwicklung auf die zahlreichen altersspezifischen Regelungen im deutschen Recht des öffentlichen Diensts wurden bisher dagegen nur in Teilbereichen thematisiert, während eine umfassende systematische Analyse bisher fehlt.

Doch auch jenseits der unionsrechtlich induzierten Entwicklung mangelt es in Deutschland bisher an einer systematischen Analyse der altersspezifischen Regelungen im Recht des öffentlichen Diensts. Besonders markant ist das Fehlen einer eingehenden Untersuchung der Vereinbarkeit altersspezifischer Benachteiligungen im öffentlichen Dienst mit originär nationalem Verfassungsrecht, also den Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten, die das Grund-

markt zu schaffen, der die soziale Eingliederung fördert, indem ein ganzes Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen getroffen wird, die darauf abstellen, die Diskriminierung von benachteiligten Gruppen, wie den Menschen mit Behinderung, zu bekämpfen. Ferner wird betont, dass der Unterstützung älterer Arbeitnehmer mit dem Ziel der Erhöhung ihres Anteils an der Erwerbsbevölkerung besondere Aufmerksamkeit gebührt. Beschäftigung und Beruf sind Bereiche, die für die Gewährleistung gleicher Chancen für alle und für eine volle Teilhabe der Bürger am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben sowie für die individuelle Entfaltung von entscheidender Bedeutung sind.“

⁴ BGBl. I 1897; im Folgenden „AGG“.

⁵ EuGH, Entscheidung vom 22. November 2005, Rs. C-144/04 („Mangold“), veröffentlicht unter anderem in NJW 2005, 3695-3698.

⁶ Auch in Zukunft dürfte die Rechtsetzung der Union im Bereich des Antidiskriminierungsrechts ein Motor der rechtswissenschaftlichen Debatte sein: Geplant ist der Erlass einer „Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ (KOM (2008) 426), deren Hauptzweck nach Art. 1 des Richtlinienentwurfs in der Bekämpfung der Diskriminierungen außerhalb von Beschäftigung und Beruf, und damit in zahlreichen anderen Lebensbereichen, die von der Richtlinie 2000/78/EG nicht erfasst sind, besteht. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Richtlinie ist allerdings noch nicht abzusehen (siehe hierzu Pressemitteilung vom 1./2. Dezember 2011, 17943/1/11 REV 1).

gesetz gewährt.⁷ Die in den letzten Jahren geführte Debatte betrifft vorwiegend die Frage, wie das nationale Recht unter dem Einfluss der gemeinschafts- und unionsrechtlichen Vorgaben zu beurteilen und fortzuentwickeln sei. Dagegen ist die Frage, inwiefern bereits das Grundgesetz *selbst* vor altersspezifischen Benachteiligungen Schutz gewährt, bisher weitgehend unbeantwortet geblieben. So ist die Frage, ob und in welchem Umfang die altersspezifischen Regelungen im Recht des öffentlichen Diensts mit den grundgesetzlichen Gleichheitsgeboten der Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keiner ausführlichen Analyse unterzogen worden. Verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Entscheidungen hierzu sind vereinzelt geblieben und sind der komplexen Materie nicht gerecht geworden. Sie haben auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur nur einen geringfügigen Widerhall erzeugen können. Häufig haben die Rechtsprechung und die rechtswissenschaftliche Literatur administrative und legislative Benachteiligungen aufgrund des Lebensalters mit dem pauschalen Hinweis, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung das Altern ein unweigerliches Nachlassen der körperlichen und geistigen Kräfte mit sich bringe, zu rechtfertigen versucht.⁸

⁷ Häberle, FS Lerche, 189 ff., spricht 1993 generell vom Alter als einem deutschen Verfassungsproblem, bei dem längere Zeit vergehen kann, ehe es trotz seiner Wichtigkeit „zur Textgestalt ‚gerinnt‘ beziehungsweise ‚reift‘“, und stellt dem Grundgesetz verschiedene andere Verfassungen gegenüber, die den Schutz älterer Menschen explizit anerkennen. Dieser Befund wird durch Mann, FS Starck, 319, noch im Jahre 2007 aufgegriffen und für nach wie vor zutreffend gehalten. Nach Höfling, FS Leuze, 264, erwies sich die deutsche Rechtsordnung noch im Jahre 2003 als „weitgehend ‚blind‘“ gegenüber den Auswirkungen der Altersgrenzen angesichts des demografischen Wandels. Simitis, NJW 1994, 1453-1454, spricht von der „verdrängten Benachteiligung“. An diesem Befund dürfte sich aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts seither nicht viel geändert haben.

⁸ Erstmals wurde dieser Gedanke durch das Reichsgericht bereits kurz nach Einführung der Pensionsgrenze geäußert: „Sie [die Beamten] müssen sich vielmehr auch gefallen lassen, dass das Gesetz die Dienstunfähigkeit nach einer allgemeinen, aus den Lebenserfahrungen heraus aufgestellten Regel für alle Beamten festsetzt. Die Bestimmung dieses Lebensalters muss notwendig der allgemeinen Lebenserfahrung angepasst sein, wann bei den meisten Beamten eine Unfähigkeit zur Erfüllung ihrer Amtspflichten infolge Nachlassens ihrer körperlichen und geistigen Kräfte einzutreten pflegt.“ (RG, Entscheidung vom 14. März 1922, Az. III 689/21, RGZ 1922, 58-66 (62)). Eine Übersicht über die bisherige Rechtsprechung der Bundesverfassungsgerichts, welches diese Argumentation fortführt, findet sich bei Mann, FS Starck, 322-325, und Ruppert, Altersdiskriminierung und Beschäftigung, 19-25; letzterer analysiert auch, ob und warum das Bundesverfassungsgericht bei dem Rückgriff auf die „allgemeine Lebenserfahrung“ altersspezifischen Stereotypen unterliegt. Verfassungsgerichte anderer Staaten, namentlich solche jüngerer Staaten Mittel- und Osteuropas, die also nicht an eine Jahrzehnte alte demokratische Rechtsprechung anknüpfen können, wie dies beim Bundesverfassungsgericht der Fall ist, kommen zu völlig entgegengesetzten Ergebnissen (eingehend hierzu Nussberger, Altersgrenzen als Verfassungsproblem, 55 ff.).