

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Kapitel 1: Einleitung	25
A. Gegenstand und Ziel der Arbeit	25
B. Gang der Darstellung	29
Kapitel 2: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen des Beamtenrechts	31
A. Das Beamtenrecht nach der Föderalismusreform	31
I. Neustrukturierung der Kompetenzen	31
II. Rechtsquellen des Beamtenrechts	32
1. Verfassungsrecht	33
2. Bundesrecht	34
3. Landes- und Kommunalrecht	34
B. Das Beamtenrecht unter europäischem Einfluss	35
1. Die Distanz zwischen Unionsrecht und öffentlichem Dienstrecht	35
2. Unionsrechtliche Einfallstore	36
a) Finalstruktur des Unionsrechts	36
b) Freizügigkeit	37
c) Wettbewerbsregeln	37
d) Diskriminierungsverbote	38
3. Das Verhältnis des europäischen zum nationalen Beamtenrecht	39
C. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	40
I. Treuepflicht des Beamten und Fürsorgepflicht des Dienstherrn	41
II. Art. 33 Abs. 2 GG und das Leistungsprinzip	43
1. Einordnung	43
2. Funktionen des Leistungsprinzips	44
a) Subjektiv-rechtlicher Gehalt	45
b) Objektiv-rechtlicher Gehalt	46

3. Ausschlusswirkung des Kriterienkatalogs	47
4. Reichweite des Art. 33 Abs. 2 GG	49
a) Allgemeines	49
b) Anwendung des Art. 33 Abs. 2 GG auf Entlassungen und Pensionsaltersgrenzen	49
5. Zeitfaktor und Leistungsprinzip	52
6. Das Laufbahnprinzip als Ausprägung des Leistungsprinzips	52
III. Alimentationsprinzip	53
IV. Lebenszeitprinzip	54
D. Beamtenverhältnis und Beamtenstellung	55
I. Der hauptberufliche Beamte auf Lebenszeit im staatsrechtlichen Sinn	55
II. Die Rechtsstellung des Beamten	57
1. Die verfassungsrechtliche Rechtsstellung des Beamten	58
a) Geltung der Grundrechte im öffentlichen Dienst	58
b) Die Grundrechtsfähigkeit des Beamten	59
aa) Zusammentreffen von Grundrechtsfreiheit und Sonderstatus	59
bb) Lehre von Grund- und Betriebsverhältnis	60
cc) Differenzierung nach Geltungsbereichen	60
(1) Amtswalterschaft	61
(2) Privater Bereich	61
(3) Dienstverhältnis	62
(a) Persönliche Rechtsstellung und Abgrenzung zur Amtswalterschaft	62
(b) Grundrechtseinschränkungen im Dienstverhältnis	62
c) Beamtengrundrechte und allgemeine Grundrechte	64
aa) Berufsfreiheit	64
bb) Gleichheitsgrundrechte	66
2. Die unionsrechtliche Rechtsstellung des Beamten	67
a) Arbeitnehmer und Beamte aus unionsrechtlicher Sicht	67
b) Nichtdiskriminierung im Unionsrecht	68
c) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	69
3. Ergebnis	71

Kapitel 3: Der rechtliche Maßstab für die Rechtfertigung von Altersgrenzen	73
A. Unionsrecht – Das unionsrechtliche Verbot der Altersdiskriminierung	73
I. Primärrechtliches Verbot der Altersdiskriminierung	73
1. Allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrecht	74
2. Art. 21 Abs. 1 GrCH	75
a) Verbot der Diskriminierung wegen des Alters	75
b) Anwendbarkeit auf Regelungen des Beamtenrechts	75
aa) Die extensive Auslegung des Europäischen Gerichtshofes	76
bb) Die einschränkende Auslegung des Bundesverfassungsgerichts	76
c) Stellungnahme	77
aa) Determinierung und Umsetzungsspielräume	77
bb) Das Verhältnis der RL 2000/78/EG zu Art. 21 Abs. 1 GrCH	78
II. Sekundärrechtliches Verbot der Altersdiskriminierung – Die Richtlinie 2000/78/EG	79
1. Anwendbarkeit auf Beamte – Der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie	80
a) Grundsatz	80
b) Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Art. 2 Abs. 5 RL 2000/78/EG	80
2. Der sachliche Geltungsbereich der Richtlinie	82
3. Regelungsgehalt	84
a) Die Besonderheit des Merkmals "Alter" in der RL 2000/78/EG	84
b) Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung	84
c) Rechtfertigung	85
aa) Art. 4 Abs. 1 RL 2000/78/EG – Berufliche Anforderungen	86
bb) Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG – Gerechtfertigte Ungleichbehandlung wegen des Alters	87
(1) Legitimes Ziel	87
(a) Sozialpolitische Ziele als legitime Ziele des Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG	87
(b) Stellungnahme	89

*Inhaltsverzeichnis*

(c) Nennung der verfolgten Ziele	91
(2) Verhältnismäßigkeit des Mittels	92
(3) Regelbeispiele des Art. 6 Abs. 1 S. 2 RL 2000/78/EG	93
III. Fazit	94
B. Nationales Recht	95
I. Einleitung	95
II. Grundrechte	96
1. Art. 3 GG	96
a) Die besonderen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 3 GG	96
aa) Differenzierungsmerkmal Alter	96
bb) Auslegung	96
(1) Begriff der Behinderung	97
(2) Öffnung des Art. 3 Abs. 3 GG für weitere Diskriminierungsmerkmale	97
(3) Unionsrechtskonforme Auslegung	98
cc) Fazit	99
b) Art. 3 Abs. 1 GG – Der allgemeine Gleichheitssatz	99
aa) Alter und allgemeiner Gleichheitssatz	99
bb) Maßstäbe des Art. 3 Abs. 1 GG	100
(1) Willkürverbot	101
(2) "Neue Formel"	102
(a) Das Verhältnis der Ungleichbehandlung zum Rechtfertigungsgrund	102
(b) Willkürformel und "Neue Formel" als Eckpunkte	102
(c) Zusammenfassung	103
cc) Differenzierungsmerkmal Alter	104
c) Stellungnahme	104
aa) Annäherung der "Neuen Formel" an die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote	104
bb) Historische Betrachtung der besonderen Gleichheitssätze	105
cc) Wertungswiderspruch zu Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG	107
dd) Unionsrechtliche Anforderungen	108
ee) Fazit	109

2. Art. 12 GG	109
a) Der Gewährleistungsbereich des Art. 12 Abs. 1 GG	109
b) Anknüpfungen an das Alter als Eingriffe in die Berufsfreiheit	111
aa) Subjektive Zulassungsschranken	112
bb) Objektive Zulassungsschranken	113
cc) Berufsausübungsregelungen	114
dd) Atypische Betroffenheit	115
ee) Einstufung des Alters in der Dogmatik des Art. 12 Abs. 1 GG	117
(1) Klassische Zuordnung zu den subjektiven Zulassungsschranken	117
(2) Argumente für eine Einstufung als objektive Zulassungsschranken	118
(3) Verschiebung der Abwägungsmaßstäbe	119
c) Fazit	120
3. Art. 33 Abs. 2 GG	121
a) Das Alterskriterium in der Dogmatik des Leistungsprinzips	121
aa) Eignungsimmanenter Aspekt	121
bb) Hilfskriterium bei "Pattsituationen"	124
cc) Eignungsfremdes Regelungsziel	125
b) Ansätze zur Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht	125
aa) Hergebrachte Grundsätze	125
bb) Priorität des objektiv-rechtlichen Gehaltes	126
c) Fazit – Verfassungsrechtliche Rechtfertigung im Einzelfall	127
III. Einfachgesetzliches Verbot der Altersdiskriminierung – Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz	128
1. Beamte im personellen Anwendungsbereich des AGG	128
2. Sachlicher Anwendungsbereich des AGG	129
3. Regelungsgehalt	129
a) § 8 AGG – Wesentliche berufliche Anforderungen	129
b) § 10 AGG – Zulässige unterschiedliche Behandlung wegen des Alters	130
4. Rechtswirkung des AGG	131
a) Problemaufriss	131
b) Bundesrecht	132

## *Inhaltsverzeichnis*

c) Landesrecht	133
d) Fazit: Anwendung des Maßstabs der RL 2000/78/EG	133
C. Zusammenfassung	134
I. Unionsrechtliche Anforderungen an Altersgrenzen	134
1. Art. 2 Abs. 5 RL 2000/78/EG	134
2. Art. 4 Abs. 1 RL 2000/78/EG – Berufliche Anforderungen	134
3. Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG – Gerechtfertigte Ungleichbehandlung wegen des Alters	135
II. Anforderungen des nationalen Rechts an Altersgrenzen	135
1. Grundrechte	135
a) Art. 3 Abs. 1 GG – Allgemeiner Gleichheitssatz	135
b) Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit	136
c) Art. 33 Abs. 2 GG – Leistungsprinzip	136
Kapitel 4: Beamtenrechtliche Höchstaltersgrenzen	137
A. Einleitung	137
B. Die Höchstaltersgrenze für die Berufung in das Beamtenverhältnis	137
I. Historischer Überblick	137
1. Bund	137
2. Bayern	138
3. Europäische Union	139
II. Bestandsaufnahme – Höchstaltersgrenzen für Einstellung und Übernahme in ein Beamtenverhältnis auf Bundes- und Landesebene	140
III. Abgrenzung zu speziellen Einstellungshöchstaltersgrenzen	145
1. Einordnung	145
2. Kritik	146
3. Stellungnahme	147
IV. Das allgemeine Einstellungshöchstalter in der RL 2000/78/EG	148
1. Problemaufriss	148
2. Herleitung des Notwendigkeitsmaßstabs	149
3. Reichweite des Notwendigkeitsmaßstabs	151
4. Fazit	152

V. Differenzierung nach den jeweils verfolgten Zielen	152
VI. Verfolgte Ziele	153
1. Ausgeglichenes Verhältnis zwischen aktiver Dienstzeit und Versorgungszeit	153
a) Das System der Beamtenversorgung im Lichte der Altersgrenzen	154
aa) Relation von Dienstzeit und Versorgungslast	154
bb) Anrechnung von Rentenansprüchen	155
b) RL 2000/78/EG	156
aa) Legitimes Ziel	156
(1) Sozialpolitische Ziele der Generalklausel Art. 6 Abs. 1 S. 1 RL 2000/78/EG	156
(2) Zielkorridor des Art. 6 Abs. 1 S. 2 c) RL 2000/78/EG	157
(a) Missverhältnis von Dienstzeit und Versorgungslast als Unterfall	157
(b) Berücksichtigung fiskalischer Interessen	158
(3) Notwendigkeit der Vermeidung einer Mehrbelastung	160
(4) Zwischenergebnis	161
bb) Verhältnismäßigkeit des eingesetzten Mittels	161
(1) Notwendigkeit als Regelungsauftrag	162
(2) Beschränkung auf das Notwendige	165
(a) Erdienen des Ruhegehalts	165
(b) Berücksichtigung anderer Versorgungsansprüche	165
(c) Sonstige Versorgungslasten	167
(3) Fazit	168
c) Art. 33 Abs. 2 GG	168
aa) Lebenszeit- und Alimentationsprinzip als verfassungskräftige Gegengründe – Differenzierte Betrachtung	169
bb) Die Mindestversorgung als Element des Alimentationsprinzips	170
cc) Verhältnismäßigkeit: Konkreter oder abstrakter Maßstab	171
dd) Fazit: Vorrang des Leistungsprinzips in Fällen ohne Missverhältnis	172

2. Ausgewogene Altersstruktur	173
a) Art. 6 Abs. 1 S. 1 RL 2000/78/EG	174
aa) Legitimes Ziel	174
bb) Verhältnismäßigkeit	176
(1) Geeignetheit einer bestimmten Altersstruktur zur Herbeiführung bzw. Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung	176
(2) Geeignetheit des Mittels "Altersgrenze" zur Herbeiführung einer bestimmten Altersstruktur	177
b) Art. 33 Abs. 2 GG	179
c) Stellungnahme zur dogmatischen Einordnung des Kriteriums der Altersstruktur	179
d) Fazit	181
3. Sicherung des beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzips	181
a) Abstrakte Eignung des Lebenszeitprinzips als Rechtfertigungsgrund	181
b) Inhalt des Lebenszeitprinzips im Hinblick auf das Einstellungshöchstaltes	182
4. Sparsame Haushaltsführung	184
5. Einstellungshöchstaltesgrenzen als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums	185
VII. Einstellungshöchstaltes und Funktionsvorbehalt	187
1. Alternative Besetzung mit Beamten oder Angestellten als Altersdiskriminierung	187
2. Mögliche Folgerungen	188
3. Stellungnahme	188
a) Zusammenhang von unangemessener Versorgungslast und Funktionsvorbehalt im Hinblick auf die Wahl des Beschäftigungsverhältnisses	188
b) Funktionsvorbehalt als Unterscheidungskriterium	189
c) Diskriminierungsschutz bei "doppelter" Ausschreibung	190
d) Praktische Konsequenzen am Beispiel der Berufgruppe der Lehrer	191
VIII. Fazit	192



C. Die Höchstaltersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand	194
I. Historischer Überblick	194
II. Bestandsaufnahme – Das zwingende Ruhestandsalter nach der Föderalismusreform	197
1. Bund	197
2. Länder	199
III. Pensionsgrenzen in der RL 2000/78/EG	201
IV. Differenzierung nach verfolgten Zielen	202
V. Verfolgte Ziele	202
1. Typisierte Dienstunfähigkeit/ Erhalt der Leistungsfähigkeit des Beamtentums	202
a) Argumentationslinien	202
b) Kritik an der Faktenlage	203
c) Typisierter Leistungsabfall als Kündigungsgrund im Arbeitsrecht als Vergleichsmaßstab	204
d) Legitime Zielbestimmung	206
aa) Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG	206
bb) Art. 12 Abs. 1 GG	208
cc) Art. 3 Abs. 1 GG	209
e) Verhältnismäßigkeit	209
aa) Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG	209
bb) Art. 12 Abs. 1 GG	210
cc) Art. 3 Abs. 1 GG	211
f) Ergebnis	212
2. Würdevolles Ausscheiden	212
a) Argumentationslinien	212
b) Eignung der Vermeidung eines "würdelosen Ausscheidens" als Zielbestimmung	213
c) Verhältnismäßigkeit	214
d) Stellungnahme	215
3. Vermeidung eines ungünstigen Altersaufbaus	217
a) Legitimes Ziel	217
b) Verhältnismäßigkeit	218
4. Berechenbarkeit der Personal- und Nachwuchsplanung	219
a) Legitimes Ziel	219
b) Verhältnismäßigkeit	220
5. Zwischenergebnis: Legitime/illegitime Zielbestimmungen und die Rechtsprechung des EuGH	220
a) Die Rechtssache Fuchs/Köhler	220

b) Inhaltliche Kritik	222
c) Sprachliche Analyse	223
d) Fazit	223
6. Generationengerechtigkeit – Die gerechte Aufteilung der Arbeit zwischen den Generationen	224
a) Beschäftigungsverteilung und Generationengerechtigkeit	224
b) Verwirklichung von Generationengerechtigkeit als legitime Zielbestimmung	226
aa) Unionsrecht	226
(1) Abgrenzung zu Art. 6 Abs. 1 S. 2 a) RL 2000/78/EG	226
(2) Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG	226
bb) Verfassungsrecht	228
(1) Generationengerechtigkeit im Grundgesetz	228
(2) Generationengerechtigkeit als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut	230
(a) Sozialbindung der Berufsfreiheit	230
(b) Besonders wichtige und überragend wichtige Gemeinschaftsgüter	231
(c) Stellungnahme	232
(3) Fazit	234
c) Zwischenergebnis	234
d) Verhältnismäßigkeit von Ruhestandsaltersgrenzen zur Verwirklichung von Generationengerechtigkeit	235
aa) Reichweite der Einschätzungsprärogative	235
(1) Der Einschätzungsspielraum in Fragen der Verhältnismäßigkeit	235
(2) Rechtsprechung des EuGH	235
(3) Rechtsprechung des BVerfG	238
(4) Stellungnahme	240
bb) Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit von starren Ruhestandsaltersgrenzen	242
(1) Der Beitrag von Altersgrenzen zur Verwirklichung von Generationengerechtigkeit	242
(a) Problemaufriss	242
(b) Stellungnahme	243

(2) Tatsächliche Gefährdung der Generationengerechtigkeit	245
(a) Problemaufriss	245
(b) Stellungnahme	246
(3) Fehlen eines institutionellen Korrektivs	248
(a) Die Rolle der Tarifvertragsparteien bei der Festlegung von Altersgrenzen	248
(b) Vergleich mit beamtenrechtlichen Altersgrenzen	250
(4) "Neue Formel" des Art. 3 Abs. 1 GG im Vergleich zum Willkürmaßstab	252
(5) Gesetzgeberische Einschätzungsprärogative im Rahmen der Verhältnismäßigkeit als Regelungsauftrag	252
(6) Relevanz eines Versorgungsanspruch nach Eintritt in den Ruhestand	253
(a) Problemaufriss	253
(b) Stellungnahme	254
(7) Relevanz anderweitiger Beschäftigungsmöglichkeiten	257
(a) Rechtsprechung des EuGH	257
(b) Stellungnahme	258
cc) Fazit: Unverhältnismäßigkeit pauschaler Altersgrenzen	259
VI. Ergebnis	260
VII. Alternative Regelungsmodelle im Hinblick auf das Argument der Generationengerechtigkeit	262
1. Abschaffung starrer Altersgrenzen	262
a) Konzept im Arbeitsrecht	262
b) Konzept im Beamtenrecht	263
c) Bewertung	263
2. Branchenspezifische Festlegung von Altersgrenzen durch Sozialpartner – Schaffung eines institutionellen Korrektivs	265
a) Konzept	265
b) Bewertung	266
3. Differenzierung nach Laufbahn und Berufsgruppen	268
a) Konzept	268
b) Bewertung	268

## *Inhaltsverzeichnis*

4. Festlegung eines Kontingents an Dienstjahren	269
a) Konzept	269
b) Bewertung	270
5. Eigener Vorschlag: Individueller Verlängerungsanspruch	271
a) Einleitung	271
b) Hinausschieben des Ruhestands in Bund und Ländern nach geltendem Recht	272
aa) Die Bedeutung des "dienstlichen Interesses"	272
bb) Ermessen	274
cc) Subjektiv-rechtlicher oder objektiv-rechtlicher Charakter	275
dd) Höchstdauer	275
ee) Zeitpunkt der Antragsstellung	276
ff) Fazit	277
c) Hinausschieben des Ruhestands de lege ferenda	277
aa) Entgegenstehen eines konkretisierten beschäftigungspolitischen Interesses als negatives Tatbestandsmerkmal	277
(1) Konkretisierung des beschäftigungspolitischen Interesses der Generationengerechtigkeit	277
(2) Entgegenstehen des konkretisierten beschäftigungspolitischen Interesses	279
bb) Subjektiv-öffentliches Recht und Wegfall des Ermessens	279
cc) Höchstdauer und Zeitpunkt der Antragsstellung	280
dd) Ablehnung einer Beurteilungsschranke	280
VIII. Fazit: Verwirklichung von Generationengerechtigkeit mittels Normierung eines Verlängerungsanspruches	281
D. Exkurs: Höchstaltersgrenzen für kommunale Wahlbeamte	283
I. Einleitung	283
II. Bestandsaufnahme	283
III. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Höchstaltersgrenzen bei kommunalen Wahlbeamten	285

IV. Der Charakter von Höchstaltersgrenzen für kommunale Wahlbeamte und die Frage nach dem Prüfungsmaßstab	287
a) Das Verhältnis von Wahlprinzip und Art. 33 Abs. 2 GG	287
b) Praktische Konkordanz von Art. 33 Abs. 2 GG und Wahlprinzip	288
c) Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 33 Abs. 2 GG	288
d) Stellungnahme	289
V. Verfolgte Ziele	291
1. "Durchstehen" der Amtszeit als Voraussetzung für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes	291
a) Legitime Zielbestimmung	291
aa) Art. 6 Abs. 1 RL 2000/78/EG	292
(1) Die besondere Funktion von kommunalen Wahlbeamten	292
(2) Vergleich zur Sachverständigenentscheidung	294
bb) Art. 12 Abs. 1 GG	295
cc) Eignung und Demokratieprinzip	296
b) Verhältnismäßigkeit	298
aa) Gefährdung des Schutzgutes	298
bb) Feststellung der Dienstunfähigkeit im Einzelfall	299
cc) Abwahlverfahren	300
2. Verwirklichung einer generationengerechten Beschäftigungsverteilung	301
a) Legitimes Ziel	301
b) Generationengerechtigkeit und Demokratieprinzip	302
VI. Die Altersgrenze für kommunale Wahlbeamte und Art. 3 Abs. 1 GG	303
VII. Fazit	305
Kapitel 5: Schlussbetrachtung	309
A. Der Schutz des Beamten und des Bewerbers für ein Beamtenverhältnis vor Ungleichbehandlungen wegen des Alters	309
B. Höchstaltersgrenzen für die Einstellung in das Beamtenverhältnis	310

*Inhaltsverzeichnis*

C. Die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand	311
D. Altersgrenzen für kommunale Wahlbeamte	312
E. Schlussfolgerungen	313
I. Rechtliche Konsequenzen	313
II. Politische Konsequenzen	314
Literaturverzeichnis	317