

Gutachtliche Stellungnahme zur Ruhestandsregelung für Verbandsbürgermeister

A. Auftrag

Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine Darstellung der einschlägigen Vorschriften zur Ruhestandsregelung für Verbandsbürgermeister (I) und Überlegungen zu möglichen Alternativen (II) gebeten.

B. Stellungnahme

I.

Der Leiter der Verbandsgemeindeverwaltung führt gemäß § 64 Abs. 3 Satz 1 Gemeindeordnung - GemO - die Amtsbezeichnung Bürgermeister. Er ist nach den Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes - LBG - zum Beamten zu ernennen (§ 54 Abs. 1 Satz 1 GemO) und wird als hauptamtlicher Bürgermeister (vgl. §§ 51 Abs. 2, 64 Abs. 2 GemO) für eine Amtszeit von 8 Jahren gewählt (§ 52 Abs. 1 GemO). Es handelt sich somit bei ihm um einen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LBG).

Als Beamter auf Zeit tritt der Bürgermeister der Verbandsgemeinde mit Ablauf seiner Amtszeit in den Ruhestand (§ 96 Abs. 1 Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG - i.V.m. § 186 Satz 2 LBG). Ferner tritt er unter den gleichen Voraussetzungen in den Ruhestand wie die Beamten auf Lebenszeit (§ 186 Satz 1 LBG), d.h. nach Erreichen der Altersgrenze und durch Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit (§§ 25 ff BRRG, §§ 54 ff. LBG). Während bei Beamten auf Lebenszeit das vollendete 65. Lebensjahr grundsätzlich die Altersgrenze bildet (§ 54 LBG, § 25 BRRG), ist

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

bei einem kommunalen Wahlbeamten die Altersgrenze das vollendete 68. Lebensjahr; auf seinen Antrag ist er jedoch nach Vollendung des 65. Lebensjahres jederzeit in den Ruhestand zu versetzen (§ 183 Abs. 2 Satz 2 LBG). Außerdem kann der Bürgermeister der Verbandsgemeinde nach § 55 GemO vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden, worauf er aus seinem Amt ausscheidet.

Für die Versorgung der Beamten auf Zeit gelten die Vorschriften für die Versorgung der Beamten auf Lebenszeit entsprechend (§ 66 Abs. 1 Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG -)¹, soweit im Beamtenversorgungsgesetz nichts anderes bestimmt ist. Sie haben daher ebenso wie die Beamten auf Lebenszeit mit Eintritt in den Ruhestand und nach Ableistung einer Dienstzeit von mindestens 5 Jahren (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 BeamtVG)² Anspruch auf ein Ruhegehalt³.

Hinsichtlich der Höhe des Ruhegehaltes bestehen jedoch unterschiedliche Regelungen. Bei einem Beamten auf Lebenszeit beträgt das Ruhegehalt gemäß § 14 Abs. 1 BeamtVG für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit 1,875 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge⁴, insgesamt jedoch höchstens 75%. Demgegenüber beträgt nach § 66 Abs. 2 BeamtVG das Ruhegehalt für Beamte auf Zeit nach einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von 10 Jahren und einer Amtszeit von 8 Jahren als Beamter auf Zeit 35% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Es steigt mit jedem weiteren vollen Amtsjahr als Beamter auf Zeit um 2% bis zum Höchstruhegehaltssatz von 75%. Dies bedeutet, daß ihr Ruhegehaltssatz schneller steigt als bei den Beamten auf Lebenszeit.

Erzielt ein versorgungsberechtigter Beamter - auf Zeit ebenso wie auf Lebenszeit - im Ruhestand Einkünfte, so werden diese auf seine Versorgungsbezüge in gewissem Umfang angerechnet. Im einzelnen gilt folgendes: Bezieht er ein Einkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst, so werden seine Versorgungsbezüge gemäß § 53 BeamtVG nur insoweit bezahlt, als das Einkommen aus der Verwendung hinter der in § 53 Abs. 2 BeamtVG bezeichneten Höchstgrenze zurückbleibt; der etwaige Mehrbetrag ruht. Als Höchstgrenze gelten für Ruhestandsbeamte grund-

¹ Dieses Bundesgesetz gilt sowohl für die Bundesbeamten als auch für die Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 BeamtVG).

² Diese Mindestdienstzeit ist nicht erforderlich bei dienstlich veranlaßter Dienstunfähigkeit: § 4 Abs. 1 Nr. 2 BeamtVG.

³ Eine Sonderregelung besteht für den Fall der Abwahl eines Wahlbeamten auf Zeit. Dieser bekommt zunächst für den Monat, in dem ihm seine Abwahl mitgeteilt wurde, sowie für die 3 folgenden Monate noch die Bezüge nach dem ihm verliehenen Amt (§ 4 Abs. 1 und 3 Bundesbesoldungsgesetz). Sodann erhält er bis zum Ablauf seiner Amtszeit, bei einem vorherigen Eintritt in den Ruhestand längstens bis zu diesem Zeitpunkt, Versorgung wie ein in den einstweiligen Ruhestand versetzter Beamter (§ 66 Abs. 6 BeamtVG), d.h. ein Ruhegehalt während der ersten 5 Jahre in Höhe von 75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 14 Abs. 6 BeamtVG).

⁴ dazu zählen nach § 5 BeamtVG das Grundgehalt, der Ortszuschlag bis zur Stufe 2 und sonstige Dienstbezüge, die im Besoldungsrecht als ruhegehaltsfähig bezeichnet sind.

sätzlich die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe, aus der sich das Ruhegehalt berechnet (vgl. § 53 Abs. 2 Nr. 1 BeamtVG). Der am 1. Januar 1992 in Kraft getretene § 53 a BeamtVG sieht erstmals auch eine Anrechnung eines außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielten Einkommens vor⁵. Allerdings bezieht sich diese Anrechnung nur auf den Teil des Ruhegehaltes, der nicht individuell „erdient“ ist, also nur auf die „sozialen Komponenten“ des Ruhegehaltes, z.B. die Höherstufung bei den Dienstaltersstufen nach § 5 Abs. 2 BeamtVG und die Zurechnungszeiten nach § 13 Abs. 1 BeamtVG in Fällen einer vorzeitigen Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit⁶.

II.

Beamte auf Zeit und damit auch die kommunalen Wahlbeamten wie die Bürgermeister von Verbandsgemeinden treten aufgrund der oben dargelegten Ruhestandsregelungen oftmals nach relativ kurzer Amtszeit und weit vor Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand und erlangen sodann einen Anspruch auf Zahlung von Versorgungsbezügen⁷, wobei sie auch einen höheren Ruhegehaltssatz erreichen als Beamte auf Lebenszeit nach entsprechenden Dienstzeiten. Dieser Umstand war wiederholt Anlaß für Kritik⁸.

Bei allen Überlegungen zu möglichen Alternativen zu den bestehenden Ruhestandsregelungen für Bürgermeister der Verbandsgemeinden ist zunächst zu beachten, daß der Landesgesetzgeber gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG keine Gegenstände des Beamtenversorgungsrechts regeln kann, da der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für dieses Gebiet nach Artikel 74 a GG durch den Erlaß des Beamtenversorgungsgesetzes Gebrauch gemacht hat. Reformüberlegungen wird außerdem durch Artikel 33 Abs. 5 GG eine Grenze gezogen. Danach ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen zählt auch der sogenannte Alimentationsgrundsatz, wonach der Dienstherr den Beamten angemessene Dienst- und Versorgungsbezüge zu gewähren hat⁹. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dem Beamten, wenn auch nicht hinsichtlich der ziffernmäßigen Höhe und der sonstigen Modalitäten, so doch hin-

⁵ gemäß § 69 a Nr. 2 BeamtVG gilt § 53 a BeamtVG jedoch nicht für am 1. Januar 1992 bereits vorhandene Versorgungsempfänger, solange eine am 31. Dezember 1992 über diesen Zeitpunkt hinaus bestehende Beschäftigung oder Tätigkeit eines Ruhestandsbeamten andauert.

⁶ Fürst, GKÖD, Stand April 1997, O § 52 a Rdnrn. 5, 10 und 22

⁷ Eine ähnliche Problematik besteht bei wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten, insbesondere bei denen des Polizeivollzugsdienstes.

⁸ Schönfelder, Kommunale Wahlbeamte im aktiven Ruhestand DÖV 1985, 656 m.w.N.

⁹ Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Stand Oktober 1996, Artikel 33 Rdnr. 68 m.w.N.

sichtlich des Kernbereiches seines Anspruchs auf standesgemäßen Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Artikel 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist, wie das Eigentum durch Artikel 14 GG¹⁰.

Im einzelnen kommen folgende Alternativen in Betracht:

1. Am weitestgehenden wäre die Abschaffung der Verbeamtung der Verbandsbürgermeister durch eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung. Wahlbeamte müssen von Verfassungs wegen nicht in ein Beamtenverhältnis berufen werden¹¹. Bürgermeister der Verbandsgemeinden könnten daher auch im Angestelltenverhältnis tätig sein. Allerdings müßten dann während ihrer Tätigkeit Sozialversicherungsabgaben für sie abgeführt werden.
2. Zu erwägen wäre auch, den Eintritt in den Ruhestand oder den Anspruch auf Ruhegehalt nach Ablauf der Amtszeit bis zu einem bestimmten Lebensalter aufzuschieben. Eine solche Regelung könnte aber nur durch den Bundesgesetzgeber getroffen bzw. ermöglicht werden. Das Beamtenrechtsrahmengesetz sieht nämlich nur zwei Möglichkeiten vor: Entweder tritt der Beamte auf Zeit mit Ablauf der Amtszeit in den Ruhestand (§ 96 Abs. 1 BRRG), worauf ihm nach Maßgabe des § 4 BeamtVG mit Beginn des Ruhestandes auch ein Anspruch auf Ruhegehalt zusteht, oder er ist mit Ablauf der Amtszeit entlassen (§ 96 Abs. 2 BRRG)¹². Die Regelung des rheinland-pfälzischen Landesgesetzgebers in § 12 Abs. 1 Ministergesetz, wonach der Anspruch eines ehemaligen Mitgliedes der Landesregierung auf Ruhegehalt bis zum vollendeten 55. Lebensjahr ruht, kann daher derzeit nicht für Beamte auf Zeit übernommen werden¹³.
3. Eingeführt werden könnte jedoch ein Altersefordernis für den Eintritt in den Ruhestand. Entsprechende Regelungen haben Nordrhein-Westfalen für kommunale Wahlbeamte und Baden-Württemberg für alle Beamten auf Zeit getroffen. Danach tritt der Beamte nach Ablauf seiner Amtszeit unter anderem dann in den Ruhestand, wenn er eine bestimmte Dienstzeit erreicht und das 45. Lebensjahr vollendet hat. Andernfalls ist er entlassen¹⁴ mit der Folge, daß ihm kein Anspruch

¹⁰ BVerfGE 21, 329, 344

¹¹ BVerfG, DÖV 1977, 633

¹² ebenso Kuhn, Versorgung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, BayVBl. 1982, 461, 462

¹³ Die Bestimmung in § 12 Abs. 1 Ministergesetz konnte ohne Verstoß gegen die Regelungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes getroffen werden, da die Mitglieder der Landesregierung gemäß § 1 Ministergesetz in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und nicht in einem Beamtenverhältnis zum Land stehen.

¹⁴ § 195 Abs. 4 Nr. 1 LBG NRW und §§ 131 Abs. 1 Nr. 1, 132 LBG BW. Möglich ist aber nach diesen Bestimmungen auch der Eintritt in den Ruhestand ohne Erreichen der Altersgrenze allein aufgrund bestimmter Gesamtdienstzeiten.

auf Versorgung zusteht¹⁵. Er erhält lediglich nach Maßgabe der §§ 47, 66 Abs. 3 BeamtVG ein Übergangsgeld.

4. Der Bundesgesetzgeber könnte die nach § 66 Abs. 2 BeamtVG abzuleistende Amtszeit von 8 Jahren, die derzeit Voraussetzung ist für den Anspruch eines Beamten auf Zeit auf einen Ruhegehaltssatz in Höhe von 35%, erhöhen auf beispielsweise 10 Jahre, so daß eine einmalige Amtszeit eines Bürgermeisters der Verbandsgemeinde von 8 Jahren (§ 52 Abs. 1 GemO) für einen solchen Ruhegehaltssatz nicht mehr ausreichen würde. Das gleiche Ergebnis ließe sich auch dadurch erzielen, daß der Landesgesetzgeber die Amtszeit nach § 52 Abs. 1 GemO verkürzt.

5. Erwogen werden könnte schließlich auch, den Bundesgesetzgeber zu veranlassen, das außerhalb des öffentlichen Dienstes erworbene Einkommen auf das Ruhegehalt über die bisherige Regelung in § 53 a BeamtVG hinaus anzurechnen¹⁶. Eine umfassende Anrechnung von außerhalb des öffentlichen Dienstes erworbenem Einkommen auf das Ruhegehalt, d.h. nicht nur auf die „sozialen Komponenten“ des Ruhegehaltes, sondern auch auf den individuell „erdienten“ Teil, wäre aber verfassungsrechtlich nicht frei von Bedenken. Denn dem Beamten steht - wie oben bereits dargelegt - hinsichtlich des Kernbereichs seines Anspruchs auf standesgemäßen Unterhalt ein durch seine Dienstleistung erworbenes Recht zu, das durch Artikel 33 Abs. 5 GG gesichert ist¹⁷. Im Schrifttum wird daraus gefolgert, daß die amtsangemessene Versorgung durch den Allimentationsgrundsatz verfassungsrechtlich geschützt ist, soweit der Beamte sie durch seine Dienstleistung nach Maßgabe des zuletzt innegehabten Amtes und der Dauer der Dienstleistung „erdient“ hat¹⁸.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁵ Vgl. § 37 LBG NRW und § 48 LBG BW sowie § 4 Abs. 2 BeamtVG; Fürst, a.a.O., K § 34 Rdnrn. 5, 11 und O § 4 Rdnr. 4

¹⁶ Ein solcher Vorstoß findet sich im Gesetzentwurf des Bundesrates vom 24.02.1984, Bundesrat-Drs. 382/83.

¹⁷ BVerfGE 21, 329, 344

¹⁸ vgl. zum Meinungsstand: Schönfelder, a.a.O.