



Wissenschaftlicher Dienst

WD 5 - 52/1544

22. September 2006

**„Änderung wahl- und dienstrechtlicher Altersgrenzen von
Kommunalbeamtinnen und Kommunalbeamten auf Zeit“**

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund einer sich in Beratung befindenden Gesetzesinitiative, mit der die gesetzlich festgelegte Altersgrenze für kommunale Wahlbeamte von zurzeit 68 Jahren auf das vollendete 70. Lebensjahr heraufgesetzt werden soll, bittet die Fraktion der SPD um kurzfristige Prüfung, ob aus verfassungsrechtlicher für diesen Sachverhalt eine Übergangsvorschrift notwendig sein könnte. Die Prüfung soll insbesondere von der Überlegung ausgehen, ob die heraufgesetzte Altersgrenze auch für die bereits gewählten Kommunalbeamten auf Zeit Geltung beanspruchen darf oder diese von der Änderung ausdrücklich ausgeschlossen sein müssen.

B. Stellungnahme

Die verfassungsrechtliche Problematik der aufgeworfenen Fragestellung liegt in der besonderen rechtlichen Stellung der Kommunalbeamten auf Zeit begründet. Bevor hierauf näher eingegangen wird, soll einführend zunächst die gegenwärtige Rechtslage entsprechend der hier einschlägigen Kommunalgesetzen dargestellt werden.

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.

I. Wahl und Amtszeit kommunaler Wahlbeamter

Art. 50 der Verfassung für Rheinland-Pfalz¹ (LV) bestimmt, dass die Bürgermeister und Landräte von den Bürgern der Gemeinden und Landkreise unmittelbar nach den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 76 LV gewählt werden. Danach werden die Bürgermeister in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer und freier Wahl entsprechend den näheren Bestimmungen des § 53 der Gemeindeordnung (GemO)² gewählt. Gleiches gilt für die Landräte nach 46 Abs. 1 der Landkreisordnung (LKO)³.

Die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeister und des Landrats ist in § 52 Abs. 1 GemO beziehungsweise § 45 Abs. 1 LKO jeweils auf acht Jahre bestimmt. Die Amtszeit endet für hauptamtliche Bürgermeister und Landräte vorzeitig unter anderem bei Erreichen der Altersgrenze. Nach der in § 183 Abs. 2 Satz 2 Landesbeamtengesetz (LBG)⁴ getroffenen Festlegung bildet dabei das vollendete 68. Lebensjahr die Altersgrenze.

Der Umstand, dass die Amtszeit der Kommunalbeamten auf Zeit in der Gemeinde- und Landkreisordnung bestimmt, die Altersgrenze hingegen im Landesbeamtengesetz festgelegt ist, deutet bereits auf ihre besondere rechtliche Stellung hin: In der Person des Kommunalbeamten auf Zeit vereinigen sich beamtenrechtliche Vorstellungen mit Prinzipien unmittelbarer demokratischer Legitimation⁵. Die besondere Rechtsstellung der kommunalen Wahlbeamten beruht auf der Grenzposition dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht⁶. Entscheidend für ihre Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Zeit ist die Wahl, also ein Akt demokratischer Willenbildung, der nach Ablauf der Amtszeit zu erneuern ist⁷.

Sich auf kommunale Wahlbeamte beziehende Gesetzesänderungen können von daher sowohl das Kommunal- als auch das Beamtenrecht betreffen und infolgedessen auch an jeweils unterschiedlichen rechtlichen Kategorien zu messen sein. Die besondere rechtliche Stellung der Kommunalbeamten auf Zeit muss deswegen Ausgangspunkt für Überlegungen zur Notwendigkeit einer Übergangsvorschrift sein.

¹ Vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), BS 100-1

² In der Fassung vom 31. Januar 2004 (GVBl. S. 153), BS 2020-1

³ In der Fassung vom 31. Januar 2004 (GVBl. S. 188), BS 2020-1

⁴ In der Fassung vom 14. Juli 1979 (GVBl. S. 241), BS 2030-1

⁵ Vgl. näher BVerfGE 7, 155, ... ; Pappermann, ZBR 1968, 297, 298 ff.

⁶ BVerfGE 7, 155, ...

⁷

II. Rückwirkungsproblematik

Unter dem Gesichtspunkt der Rückwirkung könnte die geplante Anhebung der Altersgrenze zunächst dann von verfassungsrechtlicher Bedeutung sein, wenn er auch für die bereits gewählten Kommunalbeamten Geltung beanspruchen soll; denn das nachträgliche Heraufsetzen der Altersgrenze bedeutet eine faktische Verlängerung der Amtszeit für jene Kommunalbeamte auf Zeit, deren Amtszeit ohne die beabsichtigte Änderung durch Erreichen der aktuell geltenden Altersgrenze künftig beendet gewesen wäre. Die insoweit vermittelte Rückwirkung bleibt für den betroffenen Adressatenkreis allerdings insoweit folgenlos, als das Gesetz bereits in seinen jetzigen Bestimmungen des § 183 Abs. 2 Satz 3 LBG für Kommunalbeamte auf Zeit die Möglichkeit vorsieht, nach Vollendung des 65. Lebensjahres und vor Erreichen der Altersgrenze auf Antrag - jederzeit - in den Ruhestand versetzt zu werden.

Vor dem Hintergrund dieser Regelung stellt sich die Anhebung der Altersgrenze und die mit ihr bewirkte Verlängerung der tatsächlichen Amtsdauer folglich nicht als belastender Eingriff dar, so dass bereits aus diesem Gesichtspunkt eine Übergangsregelung nicht erforderlich sei dürfte. Ob der Gesetzgeber überhaupt gehalten ist, etwa aus Gründen des Vertrauensschutzes der Amtsinhaber eine Übergangsvorschrift vorzusehen, kann deswegen dahinstehen.

III. Rechtsnatur der Altersgrenzen für kommunale Wahlbeamte

Anknüpfend an die Ausführungen zur rechtlichen Stellung kommunaler Wahlbeamten bedarf die Regelung der Altersgrenze zunächst der rechtlichen Einordnung als *beamtenrechtliche* oder *kommunalrechtliche* Regelung.

1. Bei einer sich in *formalen* Aspekten erschöpfenden Betrachtung ist die Regelung einer Altersgrenze für Kommunalbeamte zunächst dem Beamtenrecht zuzuordnen, die -- für sich gesehen - zunächst keinen Bedenken unterliegt und insoweit auch keinen Anlass für eine Übergangsvorschrift gibt. Für die Qualifikation als eine dem Beamtenrecht zuzuordnende Vorschrift spricht natürlich, dass die Altersgrenze für kommunale Beamte auf Zeit im Landesbeamtengesetz und nicht in den jeweiligen Kommunalgesetzen geregelt ist.

2. Eine solche formale Sicht der Dinge greift jedoch zu kurz, weil sich die Rechtswirkungen der Anhebung der Altersgrenze nicht lediglich in einem beamtenrechtlich geregelten Sachverhalt erschöpfen. Bei Verzicht auf eine Übergangsregelung führt die vorgesehene Anhebung der Altersgrenze für kommunale Wahlbeamte, deren Amtszeit an sich mit der Vollen- dung des 68. Lebensjahres beendet gewesen wäre, im Ergebnis nämlich dazu, dass ihnen faktisch eine um zwei Jahre verlängerte Amtszeit gewährt wird. Insoweit wird nicht in Zweifel gezogen werden können, dass die vorgesehene Änderung unmittelbare Auswirkungen je- denfalls auf die tatsächliche Amtszeit der kommunalen Wahlbeamten hat. *Materiell* gesehen ist die gesetzliche Bestimmung der Altersgrenze daher zumindest *auch* dem Kommunalrecht zuzuordnen. Überdies wird jedenfalls grundsätzlich von einem Vorrang der Wahl auszugehen sein, weil der Gewählte nicht bereits durch die Wahl selbst Beamter wird, sondern lediglich einen Anspruch auf Ernennung erwirbt⁸. In die Prüfung muss folglich einbezogen werden, ob eine Anhebung der Altersgrenze auch ohne Übergangsvorschrift den verfassungs- und kommunalrechtlichen Anforderungen einer demokratischen Legitimation gerecht wird.

III. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip

Das in Art. 74 Abs. 1 LV verankerte Demokratieprinzip⁹ bedingt, dass die durch Wahl verlie- hene Legitimation auf Zeit über die gesetzlich festgelegte Dauer der Amtszeit für die lau- fende Amtszeit jedenfalls nicht verlängert werden darf¹⁰.

1. Daran anknüpfend könnte zunächst geltend gemacht werden, dass die beabsichtigte An- hebung der Altersgrenze im zeitlichen Aspekt in die nach den gesetzlichen Bestimmungen für eine Amtszeit von acht Jahren geltende Legitimation nicht eingegriffen wird, sondern sie lediglich die tatsächliche Amtsausübung in den Grenzen der gesetzlich festgelegten Amts- zeit zulässt. Dieser Standpunkt dürfte sich jedoch als problematisch und im Ergebnis wohl als nicht tragfähig erweisen; denn unter völliger Ausblendung der Altersgrenze geht er davon, dass die kommunalen Wahlbeamten in jedem Fall für eine Dauer von acht Jahren zur Aus- übung des Amtes legitimiert sind. Dem sind jedoch gewichtige Bedenken entgegenzuhal- ten, weil kommunalrechtliche und beamtenrechtliche Fragen an dieser Stelle nicht völlig be- ziehungslos und isoliert nebeneinander.

⁸ VerfG S-A, Urteil vom 27. März 2001 (nicht veröffentlicht) - LVG 1/01 - Rz. 51 des Umdrucks (juris)

⁹ Näher hierzu: *Schröder*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2001, Art. 74, Rdnr. 7

¹⁰ Vgl. hierzu: *Magiera*, in: Sachs, *GG Kommentar*, 3. Aufl. 2003, Art. 39, Rdnr. 4 m.w.N. auch zum Streitstand der Verkürzung

Von auch verfassungsrechtlicher Bedeutung ist nämlich weiter die das Verhältnis von Kommunalrecht und Beamtenrecht in Beziehung zueinander stellende Frage, ob und inwieweit auch das Alter des jeweiligen Bewerbers Einfluss auf die Wahlentscheidung genommen hat. Bei Verinnerlichung der bei der Wahl geltenden Altersgrenze könnte sich in der Wahl des Bewerbers auch der Erwartungshorizont der Wähler manifestiert haben, dass der von ihnen gewählte Kommunalbeamte sein Amt nicht über die gesetzlich bestimmte Altersgrenze hinaus ausüben soll oder ausüben wird, sondern das auf Zeit übertragene Amt mit Vollendung des 68. Lebensjahres seine Beendigung findet.

Ob ein solcher Erwartungshorizont tatsächlich im Einzelfall gegeben war und insoweit an der demokratischen Legitimation des Kommunalbeamten limitierend partizipiert, lässt sich natürlich nur generalisierend und vor allem im Rückgriff auf Sinn und Zweck der Altersgrenze beantworten.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist inzwischen hinreichend geklärt, dass die gesetzliche Festlegung einer Höchstaltersgrenze für Kommunalbeamte auf Zeit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt¹¹. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht den mit der Festlegung der Altersgrenze verfolgten Sinn und Zweck herangezogen und hierzu ausgeführt, es entspreche der Lebenserfahrung, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter steige. Nach der Lebenswahrscheinlichkeit sei zu befürchten, dass die von der Wählbarkeit ausgeschlossenen Personen [Altershöchstgrenze 65 Jahre] nicht bis zum Ende der Amtszeit in der Lage sein werden, den hohen persönlichen Einsatz zu erbringen, den das Amt des hauptamtlichen Bürgermeisters erfordere¹².

Im Hinblick auf den Sinn und Zweck der Altersgrenze dürfte jedenfalls nicht fern liegend sein, dass die Erwägungen des Gesetzgebers, die ihn seinerzeit zur Einführung und Bestimmung der Altersgrenze veranlasst haben, entsprechend auch von den Wählern angestellt

¹¹ BVerfG (2. Senat 3. Kammer, Beschlüsse 26. August 1983 - 2 BvR 1439/93 -, (DVBl. 1994, 43) und vom 25. Juli 1997 - 2 BvR 1088/97 - (NVwZ 1997, 1207) mit zustimmender Besprechung von *Ennuschat* VR 1999, 12

¹²

und geteilt werden. Folgt man dem, so dürfte bereits aus diesem Gesichtspunkt die Notwendigkeit einer Übergangsvorschrift für die beabsichtigte Änderung der Altersgrenze bestehen, mit welcher der betroffene Personenkreis von der Regelung ausgenommen wird. Andernfalls besteht die Gefahr, den mit der Wahlentscheidung verbundenen Erwartungshorizont der Wähler nachträglich zu entwerten, was aus den genannten Gründen mit dem Demokratieprinzip kollidieren könnte und insoweit ein verfassungsrechtliches Risiko beinhaltet.

2. Noch deutlicher treten die verfassungsrechtlichen Bedenken allerdings mit der Überlegung in Erscheinung, ob die Amtszeit ganz generell und vor allem unabhängig von der Bestimmung der Altersgrenze tatsächlich acht Jahre beträgt.

Die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters und des Landrats ist in § 52 Abs. 1 GemO beziehungsweise § 45 Abs. 1 LKO zwar jeweils auf acht Jahre bestimmt; nach der Bestimmung des § 183 Abs. 2 Satz 2 LBG bildet jedoch vollendete 68. Lebensjahr die Altersgrenze.

Die sich in dem Wahlerfolg ausdrückende Eignung des Bewerbers dokumentiert. Die politische Führungsauslese in der parlamentarischen Demokratie kennt kein Vorzugskriterium.

Im Fall der Wahl handelt es sich um einen Vertrauensbeweis, der keinen weiteren inhaltlichen Anforderungen unterworfen werden kann.

Auch aus Gründen des verfassungsrechtlich in Art. LV verankerten Demokratieprinzips dürfte die Notwendigkeit einer Übergangsvorschrift an sich zwingend zu folgern sein. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dabei, dass durch das Heraufsetzen der Altersgrenze jedenfalls die Dauer der tatsächlichen Amtsausübung verlängert wird, was im Zeitpunkt der Wahl jedenfalls nicht vorhersehbar ist. Rückbezogen auf den Zeitpunkt der Wahl ist die jetzige

Verlängerung der Amtszeit auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit nicht gewahrt. Jedenfalls nicht ausgeschlossen erscheint, dass Bewerber fortgeschrittenen Alters etwa im Hinblick und Vertrauen auf die Altersgrenze entweder schon gar nicht mehr als Bewerber angetreten sind oder sie im Hinblick auf eine zu kurze Amtszeit wegen der Altersgrenze chancenlos geblieben sind.

willkürlich

unzulässige Ermächtigung

I. Wesentlicher Inhalt und Zielsetzung des Fraktionsentwurfs

Wissenschaftlicher Dienst