

Beiträge zum Beamtenrecht

Band 2

**Die vorzeitige Beendigung
des aktiven Beamtenstatus
bei politischen Beamten und
kommunalen Wahlbeamten**

Von

Christoph F. Priebe



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH F. PRIEBE

**Die vorzeitige Beendigung
des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten
und kommunalen Wahlbeamten**

Beiträge zum Beamtenrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Detlef Merten und Prof. Dr. Helmut Lecheler

Band 2

Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten

Von

Christoph F. Priebe



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Priebe, Christoph F.:

Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten / von Christoph F. Priebe. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997 (Beiträge zum Beamtenrecht ; Bd. 2)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08753-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten


© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0940-676X

ISBN 3-428-08753-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1995 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität in Göttingen als Dissertation angenommen.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Andreas Sattler, der mit Geduld das Entstehen der Arbeit verfolgte und sodann mit großer Sorgfalt und starkem Engagement das Gutachten anfertigte. Danken möchte ich auch Herrn Professor Dr. Harald Bogs für die Anfertigung des Zweitgutachtens. Den Herausgebern, Herrn Professor Dr. Detlef Merten und Herrn Professor Dr. Helmut Lecheler, danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Beiträge zum Beamtenrecht“ sowie dem Geschäftsführer des Verlages Duncker & Humblot GmbH, Herrn Prof. Dr. Norbert Simon, und allen Mitarbeitern für die freundliche Betreuung der Veröffentlichung.

Ferner danke ich all denen, die durch die freundliche Beantwortung meiner Fragen dazu beigetragen haben, die verwaltungspraktische Seite dieser Arbeit abzurunden. In diesem Zusammenhang möchte ich die Unterstützung durch Herrn Bundesminister Friedrich Bohl hervorheben, der mir bereitwillig bisher unveröffentlichtes Zahlenmaterial aus dem Bundesministerium des Innern überlassen hat.

Meinen Eltern, deren nie nachlassende Unterstützung diese Arbeit erst ermöglicht hat, schulde ich Liebe und Dank.

Göttingen, im März 1996

Christoph F. Priebe

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
<i>Teil I</i>	
Die historische Entwicklung der vorzeitigen Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten	22
A. Die historische Entwicklung des politischen Beamten.....	22
I. Der politische Beamte in der absoluten Monarchie	23
II. Der politische Beamte in der konstitutionellen Monarchie	26
III. Der politische Beamte in der Weimarer Republik	30
IV. Der politische Beamte im III. Reich	33
V. Der politische Beamte nach 1945	34
1. Der politische Beamte auf Bundesebene	35
2. Der politische Beamte auf Landesebene.....	36
B. Die historische Entwicklung der Abwahlregelung bei den kommunalen Wahl- beamten	39
I. Die Entwicklung in Preußen bis 1918.....	39
II. Die Entwicklung in den übrigen deutschen Staaten bis 1918.....	43
III. Die Entwicklung in der Weimarer Republik	50
IV. Die Entwicklung im III. Reich	53
V. Die Entwicklung nach 1945.....	54
1. Die Demokratische Gemeindeordnung in der sowjetischen Besat- zungszone.....	54
2. Die Entwicklung in den drei westlichen Besatzungszonen.....	55
3. Der Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung durch den Deut- schen Städtetag von 1947	56
4. Die Abberufungs- und Abwahlregelungen in den Kommunalverfas- sungen der deutschen Länder.....	57

Teil II

**Die heutige Rechtslage im Falle
einer vorzeitigen Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei
politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten**

63

A. Die Rechtslage bei den politischen Beamten unter Ausschluß der versorgungsrechtlichen Lage	63
I. Der betroffene Ämterkreis	63
1. Bund	64
2. Baden-Württemberg	64
3. Berlin	64
4. Brandenburg	65
5. Bremen	65
6. Hamburg	65
7. Hessen	65
8. Mecklenburg-Vorpommern	66
9. Niedersachsen	66
10. Nordrhein-Westfalen	66
11. Rheinland-Pfalz	67
12. Saarland	67
13. Sachsen	67
14. Sachsen-Anhalt	68
15. Schleswig-Holstein	68
16. Thüringen	68
II. Formelle Voraussetzungen	69
1. Zuständigkeit bei Versetzung in den einstweiligen Ruhestand	69
a) Zuständigkeit auf Bundesebene	69
aa) Kollision zwischen Bundesminister und Bundeskanzler	71
bb) Kollision mit dem Bundespräsidenten	74
b) Zuständigkeit auf Landesebene	76
2. Anhörungspflicht	77
3. Begründungszwang	80
a) Bisheriger Streitstand	81
b) Würdigung des Streitstandes	83
c) Herleitung einer eingeschränkten Begründungspflicht aus dem Prinzip der praktischen Konkordanz	85

4. Mitwirkung der Personalvertretung	92
5. Besondere Anhörungspflicht bei schwerbehinderten politischen Beamten	93
6. Fristen.....	93
III. Materielle Voraussetzungen	93
1. Besondere Eignung.....	94
a) Begriff der besonderen Eignung.....	95
b) Abgrenzung eignungsbedingter von rechtswidrigen Versetzungsgründen	97
2. Verhältnismäßigkeit	100
3. Anspruch des politischen Beamten auf Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.....	101
IV. Rechtsnatur der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.....	103
V. Rechtsschutz	104
1. Widerspruchsverfahren.....	104
2. Anfechtungsklage.....	107
3. Vorläufiger Rechtsschutz.....	108
4. Umfang der gerichtlichen Überprüfung.....	112
VI. Rechtsfolgen - die Rechtslage im einstweiligen Ruhestand	114
VII. Statistisches Material zur Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand.....	117
B. Die Rechtslage bei den kommunalen Wahlbeamten unter Ausschluß der versorgungsrechtlichen Lage	119
I. Vorzeitige Amtsbeendigung durch einen Abberufungsbeschluß der Kommunalvertretung.....	119
1. Formelle Voraussetzungen.....	119
a) Formelle Voraussetzungen in den Bundesländern	119
aa) Berlin.....	120
bb) Brandenburg	120
cc) Bremerhaven (Bremen).....	120
dd) Hamburg.....	121
ee) Hessen	121
ff) Mecklenburg-Vorpommern.....	122
gg) Niedersachsen	123
hh) Nordrhein-Westfalen	123

ii) Rheinland-Pfalz.....	125
jj) Saarland.....	125
kk) Sachsen.....	126
ll) Schleswig-Holstein.....	126
mm) Thüringen	127
b) Formelle Voraussetzungen im einzelnen	127
aa) Antragstellung.....	128
bb) Anhörungspflicht.....	128
cc) Keine Abkürzung der Ladungsfristen.....	129
dd) Vorherige Beratung und Aussprache.....	129
ee) Gestrecktes Abberufungsverfahren durch mehrwöchige Abkühlungsfrist	129
ff) Erfordernis einer besonderen Sitzung	131
gg) Öffentlichkeit der Sitzung.....	131
hh) Offene und geheime Abstimmung.....	132
ii) Mehrheitserfordernis beim Abberufungsbeschluß	134
jj) Begründungszwang für Abberufung.....	135
2. Materielle Voraussetzungen	139
a) Materielle Voraussetzungen bei jederzeitiger Abberufungsmöglichkeit	139
aa) Fehlendes Vertrauen zwischen der Kommunalvertretung und dem Wahlbeamten.....	140
bb) Verhältnismäßigkeit.....	144
cc) Sonstige materielle Voraussetzungen.....	145
b) Materielle Voraussetzungen bei erleichterter Abberufungsmöglichkeit in Hessen	146
3. Abwahl und Abberufung.....	148
4. Die Rechtsnatur der Abberufung.....	150
a) Der Abberufungsbeschluß als Verwaltungsakt	150
aa) Die Behördenqualität der Kommunalvertretung.....	151
bb) Die unmittelbare Rechtswirkung nach außen	152
aaa) Bejahende Auffassung.....	152
bbb) Verneinende Auffassung.....	153
ccc) Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts	153
ddd) Eigene Stellungnahme.....	154

b) Der Abberufungsbeschluß als Akt kommunaler Selbstgestaltung oder als Teil eines umfassenden Abberufungsverwaltungsaktes.....	157
aa) Der Abberufungsbeschluß als Akt kommunaler Selbstgestaltung.....	157
bb) Der Abberufungsbeschluß als Teil eines umfassenden Abberufungsverwaltungsaktes.....	158
cc) Eigene Stellungnahme.....	158
c) Die Rechtsnatur der Abberufung im Ergebnis.....	161
5. Zuständigkeit beim Erlaß der Abberufungsverfügung.....	162
6. Einschränkung des Beanstandungsrechts.....	163
7. Rechtsfolgen des Abberufungsbeschlusses.....	165
8. Rechtsschutz gegen den Abberufungsbeschluß.....	167
a) Verwaltungsrechtsweg.....	168
b) Widerspruchsverfahren.....	170
c) Klagemöglichkeiten gegen die Abberufung.....	170
d) Aufschiebende Wirkung und Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	172
e) Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.....	176
f) Aufhebung der wiederhergestellten aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 7 S. 1 VwGO.....	177
g) Umfang der gerichtlichen Überprüfung.....	178
h) Rechtsschutz für Dritte.....	180
II. Vorzeitige Amtsbeendigung durch Abwahlentscheid der Bürger.....	180
1. Die Abwahl in den Ländern.....	181
a) Die Abwahl in Brandenburg.....	181
b) Die Abwahl in Hessen.....	182
c) Die Abwahl in Nordrhein-Westfalen.....	183
d) Die Abwahl in Rheinland-Pfalz.....	183
e) Die Abwahl im Saarland.....	184
f) Die Abwahl in Sachsen.....	184
g) Die Abwahl in Sachsen-Anhalt.....	185
h) Die Abwahl in Thüringen.....	186
2. Die Abwahl im einzelnen.....	186

a) Einleitung des Verfahrens	186
b) Mitteilungs- und Begründungspflicht	188
c) Mehrheitserfordernis	188
d) Rechtslage nach einer Abwahl	188
e) Materielle Voraussetzungen	189
aa) Materielle Voraussetzungen bei Einleitung durch Kommunalvertretung	189
bb) Materielle Voraussetzungen bei Einleitung durch Bürgerbegehren	190
cc) Materielle Voraussetzungen beim sächsischen Sonderfall des Übergangs der Abwahlkompetenz auf den Kreistag	191
f) Rechtsschutz gegen die Abwahl	192
aa) Verhinderung des Abwahlentscheides	192
bb) Rechtsschutz gegen die erfolgte Abwahl	193
III. Vorzeitige Amtsbeendigung durch ein förmliches Abberufungsverfahren	194
IV. Gefahr der Interessenkollision als Hinderungsgrund für einen aktiven Wahlbeamtenstatus	196
C. Die versorgungsrechtliche Lage bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten	197
I. Die versorgungsrechtliche Lage bei den politischen Beamten	198
1. Die Versorgung im einstweiligen Ruhestand nach dem Bundesbe- soldungsgesetz	198
2. Die Versorgung im einstweiligen Ruhestand nach dem Beamtenver- sorgungsgesetz	202
3. Die Versorgung im Ruhestand	205
II. Die versorgungsrechtliche Lage bei den kommunalen Wahlbeamten nach Abberufung oder Abwahl	208
III. Die versorgungsrechtliche Lage bei den abgesetzten Kommunalwahlbe- amten in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt	211
IV. Die versorgungsrechtliche Lage der Kommunalwahlbeamten nach einer vorzeitigen Amtsbeendigung wegen der Gefahr einer Interessenkollisi- on	213

Teil III

**Verfassungsrechtliche Würdigung
der vorzeitigen Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei
politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten**

		214
A.	Verfassungsrechtliche Würdigung der vorzeitigen Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten	214
I.	Verhältnis zum Demokratieprinzip	216
II.	Verhältnis zum Rechtsstaatsprinzip	218
III.	Verhältnis zum Gleichheitssatz	219
IV.	Verhältnis zu Art. 33 Abs. 5 GG	220
B.	Verfassungsrechtliche Würdigung der vorzeitigen Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei kommunalen Wahlbeamten	221
I.	Verfassungsrechtliche Würdigung der Abberufungsmöglichkeit	221
1.	Die Abberufung im allgemeinen	222
a)	Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Abberufung der kommunalen Wahlbeamten	222
aa)	Abberufung und Demokratieprinzip	222
bb)	Abberufung und Rechtsstaatsprinzip	223
cc)	Abberufung und Art. 19 Abs. 4 GG	225
dd)	Abberufung und Art. 33 Abs. 4 GG	225
ee)	Abberufung und Art. 33 Abs. 5 GG	226
ff)	Abberufung und Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)	229
gg)	Abberufung und Beamtenrechtsrahmengesetz	230
b)	Die Auffassung der Rechtsprechung zur Abberufung	231
c)	Bejahende Schrifttumsansicht zur Abberufung	236
aa)	Vereinbarkeit mit Beamtenverfassungsrecht	237
bb)	Vereinbarkeit mit Beamtenrechtsrahmengesetz	238
d)	Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Abberufung	238
aa)	Das Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und kommunaler Verwaltungsspitze	239
bb)	Verfassungsrecht und Rechtspolitik im Widerstreit um die Abberufung	242
cc)	Vergleichbarkeit von kommunalen Wahlbeamten und politischen Beamten	248
2.	Die vereinfachte Abberufung in Hessen	251

3.	Die Abberufungsregelung in Hamburg	255
4.	Sonderproblem: Rückwirkung von neueingeführten Abberufungsregelungen auf bereits im Amt befindliche Wahlbeamte	258
II.	Verfassungsrechtliche Würdigung der Abwahlregelungen	261
1.	Abwahl und beamtenrechtliche Unabhängigkeit (Art. 33 Abs. 5 GG)	262
2.	Der sächsische Sonderfall eines Übergangs der Abwahlkompetenz auf den Kreistag	265
3.	Vereinbarkeit der Abwahlmöglichkeit mit dem Beamtenrechtsrahmengesetz	267
III.	Verfassungsrechtliche Würdigung des förmlichen Abberufungsverfahrens	268
IV.	Verfassungsrechtliche Würdigung der vorzeitigen Amtsbeendigung wegen Vorliegen eines Hinderungsgrundes	271
C.	Verfassungsrechtliche Würdigung der versorgungsrechtlichen Lage bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten	273
I.	Die versorgungsrechtliche Lage bei den politischen Beamten	274
1.	Die Höhe der Versorgungsbezüge	274
a)	Die grundsätzliche Vereinbarkeit von Gehaltseinbußen mit dem Verfassungsrecht	275
b)	Der zulässige Umfang der Gehaltseinbuße	275
c)	Endgültiges Ruhegehalt und Reaktivierungsmöglichkeit	278
2.	Anrechnungsvorschriften	280
a)	Die Auffassung des Gesetzgebers	282
b)	Verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 53 a BeamtVG	282
c)	Abschließende verfassungsrechtliche Würdigung des § 53 a BeamtVG	284
aa)	Die grundsätzliche Zulässigkeit der Anrechnung privater Erwerbseinkünfte	284
bb)	Würdigung des § 53 a BeamtVG	288
cc)	§ 53 a BeamtVG und die besondere Situation der politischen Beamten	291
II.	Die versorgungsrechtliche Lage bei den kommunalen Wahlbeamten	294
	Schlußbetrachtung	296
	Literaturverzeichnis	303
	Stichwortverzeichnis	322

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AK	Alternativkommentar
AmtsZG	Amtszeitgesetz
AöR	Archiv für öffentliches Recht
AP	Agent Press
BadGO	Badische Gemeindeordnung
BAMG	Bezirksamtsmitgliedergesetz
Bay/Bayer	Bayern, bayerisch
BayerVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBesGVwV	Verwaltungsvorschriften zum Bundesbesoldungs- gesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgGO	Brandenburgische Gemeindeordnung
BbgKWahlG	Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz
BbgLKrO	Brandenburgische Landkreisordnung
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeamtVG ÄndG	Änderungsgesetz zum Beamtenversorgungsgesetz
BeamtVG VwV	Verwaltungsvorschriften zum Beamtenversor- gungsgesetz
BeamtVorschaltG	Beamtenrechtliches Vorschaltgesetz
BerlBAMG	Berliner Bezirksamtsmitgliedergesetz
BerlBezVG	Berliner Bezirksverwaltungsgesetz
BerlPersVG	Berliner Personalvertretungsgesetz
BerlVerf	Berliner Verfassung
BesR	Besoldungsrecht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BG LSA	Beamtengesetz Land Sachsen-Anhalt
BK	Bonner Kommentar
BPersVG	Bundespersönlichkeitsvertretungsgesetz
BR	Bundesregierung
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BrhvVerf	Verfassung der Stadt Bremerhaven
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BW GO	BadenWürttembergsche Gemeindeordnung

BWGZ	Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg
BWLPGV	BadenWürttembergisches Landespersonalvertretungsgesetz
BWVBl.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
BWVerwPraxis	BadenWürttembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
DBG	Deutsches Beamtengesetz
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
dng	Die niedersächsische Gemeinde
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
Eildienst LKT	Eildienst des Landkreistages
Erl.	Erläuterung
EV	Einigungsvertrag
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FWG	Freie Wählergemeinschaft
GBI.	Gesetzesblatt
GemO, GO	Gemeindeordnung
GeschOBRReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GgK	Grundgesetz-Kommentar
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GS.	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVS.	Gesetz- und Ordnungssammlung
HannGS.	Hannoversche Gesetzessammlung
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HdBKWP II	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, II. Band,
Hess. LT-Drucksache	Drucksache des Hessischen Landtags
HessPVG	Hessisches Personalvertretungsgesetz
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKO	Hessische Kreisordnung
HmbBezVG	Hamburger Bezirksverwaltungsgesetz
HmbBG	Hamburger Beamtengesetz
HmbPVG	Hamburger Personalvertretungsgesetz
HÖV	Handbuch für die öffentliche Verwaltung
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F. v.	in der Fassung vom
i. V. m.	in Verbindung mit

JOA	Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KommunalBeamtVorschaltG	Kommunalbeamtenrechtliches Vorschaltgesetz
KommunalVerf/DDR	Kommunalverfassung der „Deutschen Demokratischen Republik“ vom 17.5.1990
KpolBl.	Kommunalpolitische Blätter
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung (der CDU)
KrO	Kreisordnung
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KV M-V	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
KWG	Kommunalwahlgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LKO, LKrO	Landkreisordnung
LKORhPf	Landkreisordnung Rheinland-Pfalz
LKrO LSA	Landkreisordnung Land Sachsen-Anhalt
LKT	Landkreistag
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drucksache	Drucksache des Landtages
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MBG	Mitbestimmungsgesetz
MdB, MdL	Mitglied des Bundestages, Landtages
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NdsPVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
NdsStVwR	Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht
NdsSVK	Niedersächsische Sachverständigenkommission
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
NV	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWPVG	Nordrhein - Westfälisches Personalvertretungsgesetz
NWVBl.	Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für die Länder Nordrhein-Westfalen in Münster sowie Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PAG	Personalabbaugesetz
PAV	Personalabbauverordnung
PersVG, PVG	Personalvertretungsgesetz
PIPr.	Plenarprotokolle
PrBesBl.	Preußisches Besoldungsblatt
PrGS.	Preußische Gesetzessammlung

PrMinBliV.	Preußisches Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PrWartegeldV	Preußische Wartegeldverordnung
RegBl.	Regierungsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Reichsgerichtshof in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsKomWG	Sächsisches Kommunalwahlgesetz
SächsKrGebRefG	Sächsisches Gesetz zur Kreisgebietsreform
SBG	Saarländisches Beamtenengesetz
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
StkRföD	Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts
StO	Städteordnung
ThürVorlKO	Thüringer Vorläufige Kommunalordnung
VBl.	Verwaltungsblatt
VerfGH RhPf	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VorlKO	Vorläufige Kommunalordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VwV	Verwaltungsvorschriften
WartegeldV	Wartegeldverordnung
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WürtZStG	Württembergisches Zivilstaatsdienergesetz
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
z.g.d.G.v.	zuletzt geändert durch Gesetz vom

Einleitung

Die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung des aktiven Beamtenstatus ist auf der Regierungsebene von Bund und Ländern durch die sogenannten politischen Beamten, auf kommunaler Ebene durch bestimmte Wahlbeamte institutionalisiert. Durch diese Institutionen wird dem Dienstherrn die Möglichkeit verschafft, den Beamten jederzeit aus dem aktiven Dienst zu entfernen. Die persönliche Rechtsstellung dieser Beamten ist daher weitaus sensibler gegenüber äußeren Einflüssen als bei ihren nicht betroffenen Kollegen. Diese Möglichkeit bedeutet eine Abweichung von den sonstigen beamtenrechtlichen Vorschriften, die es dem Dienstherrn grundsätzlich verwehren, den Beamten gegen dessen Willen vorzeitig aus dem aktiven Dienst zu entfernen.¹ Nicht in diesem Zusammenhang sind die disziplinarisch, gesundheitlich oder formell begründeten vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten zu sehen, da diese für alle Beamten gleichermaßen gelten, nicht aber nur für eine bestimmte Beamtengruppe.²

Der politische Beamte läßt sich unter Rückgriff auf die Legaldefinition des § 31 BRRG als Inhaber eines höheren Amtes charakterisieren, dessen Amtsführung in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muß. Soweit er diese Übereinstimmung vermissen läßt, kann er als Lebenszeitbeamter in den einstweiligen Ruhestand versetzt, als Beamter auf Probe entlassen werden. Nach einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand besteht die Verpflichtung, einer erneuten Berufung in das aktive Beamtenverhältnis nachzukommen. Während der Ruhestandsversetzung hat der politische Beamte einen Anspruch auf Versorgungsbezüge.

Als kommunale Wahlbeamte werden die leitenden Beamten von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Landkreisen oder kommunalen Zweckverbänden bezeichnet, die auf Zeit entweder vom Volk oder von Volksvertretern in das

¹ Unberücksichtigt müssen der Beamte auf Probe und der Beamte auf Widerruf bleiben.

² Vgl. insoweit: Tod des Beamten, Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit, Entfernung aus dem Dienst infolge eines Disziplinarverfahrens, Entlassung kraft Gesetzes oder auf Antrag, Verlust der Beamtenrechte, Eintritt in den Ruhestand wegen Wahl zum MdL oder MdB mit dem Tag der Annahme.

Amt gewählt und nicht wie gewöhnlich durch die Verwaltung ernannt werden.³ Bei bestimmten Wahlbeamten kann ihr aktiver Status abhängig von dem unterschiedlichen Kommunalverfassungsrecht der Länder durch einen Abwahl- oder Abberufungsbeschluß vorzeitig beendet werden. Diese Beendigungsmöglichkeit bedeutet rein tatsächlich eine Annäherung an die Rechtsposition des politischen Beamten. Ihr zugrunde liegt die gesetzgeberische Intention, für Konflikte zwischen der Kommunalvertretung bzw. den Bürgern einerseits und dem Wahlbeamten andererseits eine Lösungsmöglichkeit anzubieten, die eine wirkungsvolle Arbeit für die Gebietskörperschaft weiterhin sichert.⁴

Die Institution des politischen Beamten besteht seit beinahe hundertfünfzig Jahren und begegnet nach allgemeiner Ansicht im Grundsatz keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Rechtspolitische Erwägungen im Zusammenhang mit der Institution des politischen Beamten beschränken sich in erster Linie auf die Auseinandersetzung mit der Frage nach Umfang und Ausweitung des betroffenen Ämterkreises. Anders stellt sich die Situation beim kommunalen Wahlbeamten dar, gegen dessen vorzeitige Abberufungs- oder Abwahlmöglichkeit erhebliche rechtliche Bedenken vorgetragen werden. Diese Bedenken werden ergänzt durch rechtspolitische Erwägungen, die von der Sorge um eine übermäßige Politisierung der kommunalen Wahlbeamten gekennzeichnet sind.

Fast schon allwöchentlich wird der Bürger durch die Medien mit einem neuen Skandalfall konfrontiert. Gleichzeitig werden politische Meinungsverschiedenheiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mit einer Intensität und Emotionalität ausgetragen, die Zweifel an einer sachlichen Gesprächsbereitschaft der Beteiligten aufkommen lassen.⁵ Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich der Eindruck, daß auf allen Ebenen der Durchsetzung von Partikularinteressen eine gegenüber dem Gemeinwohl unangemessen große Bedeutung eingeräumt wird. Soweit dieser Eindruck zutrifft, ist von der Umsetzung derartiger partikularer Zielsetzungen naturgemäß besonders die Verwaltungsspitze betroffen.⁶ Wenn daher gleichermaßen über politischen Beamten wie kommunalen Wahlbeamten das Damoklesschwert der vorzeitigen Beendigung des aktiven Dienstverhältnisses schwebt, ist auf jeden Fall die Möglichkeit des Mißbrauchs durch den Dienstherrn in das Kalkül zu ziehen.

³ Diese Definition dient einer ersten Annäherung an den Begriff des kommunalen Wahlbeamten.

⁴ Vgl. exemplarisch für Niedersachsen: Nds.SVK., S. 152; Nds.LT-Drucksache 9/1961, S. 26.

⁵ An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, daß der Begriff der Politik nachfolgend auch die Kommunalpolitik als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung umfaßt.

Gegenstand dieser Arbeit ist nicht nur die getrennte Darstellung der vorzeitigen Beendigungsmöglichkeit bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, sondern es soll versucht werden, Vergleichbares beider Institutionen zueinander in Beziehung zu setzen. Nicht zuletzt auf diese Weise soll ein aktueller Beitrag zu der Diskussion um die vorzeitige Abberufung oder Abwahl kommunaler Wahlbeamter geleistet werden.⁷

⁶ Allgemein zum Problem von Ämterpatronage und fehlender Verwaltungsethik Quambusch, DÖD 1992, 97 ff.

⁷ Die Arbeit berücksichtigt die Rechts- und Gesetzeslage nach dem Stand vom 1.1.1995. Soweit dies möglich war, wurden Rechtsprechung und Literatur auch noch über den 1.1.1995 hinaus berücksichtigt.