

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

Von

Christoph F. Priebe



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
-------------------	----

Teil 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 Be- amtenstatus 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 Be- amtenstatus 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 Selbstverwal- tung (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 Ab- berufung	238
aa) Das Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und kom- munaler Verwaltungsspitze	239
bb) Verfassungsrecht und Rechtspolitik im Widerstreit um die Abberufung	242
cc) Vergleichbarkeit von kommunalen Wahlbeamten und poli- tischen 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