

Der finanzielle Status hessischer Bürgermeister

Analyse und Reformvorschläge

**Gutachten für den Verband der
kommunalen Wahlbeamten in Hessen**

von

**Univ.-Prof. Dr. jur. habil. Hans Herbert von Arnim
Dipl.-Volkswirt**

Speyer, April 2014

Vorwort des Auftraggebers

Der Großherzoglich Hessische Geheime Regierungsrat in Gießen, Friedrich August Kückler, liefert für das Amt des Bürgermeisters in seinem 1854 in Heidelberg erschienenen Handbuch der Lokal-Staatsverwaltung im Großherzogtum Hessen eine noch heute gültige Tätigkeitsbeschreibung: *"Sein allgemeiner dienstlicher Beruf stellt den Bürgermeister überall in der Gemeinde in die Mitte der für das Gemeinwohl wirkenden Anstalten und Kräfte. Es muß daher sein eifriges Bestreben sein, nach allen Richtungen hin das Recht und das Gute zu fördern ... und überhaupt die allgemeine Wohlfahrt der ihm anvertrauten Gemeinde begründen zu helfen."* (§ 423)

An dieser allgemeinen Rollenbeschreibung hat sich auch über 160 Jahre später nichts Wesentliches geändert, bis auf die Tatsache, dass in der heutigen Verfassungswirklichkeit Frauen mittlerweile nicht nur vom Recht her, sondern auch in der gelebten Welt das Bürgermeisteramt in vorzüglicher Weise mit Leben erfüllen.

Natürlich könnte in unserer heutigen Sprache versucht werden, den Status und die Aufgaben eines hessischen Bürgermeisters anders und vielleicht auch wirkungsvoller als im Jahr 1854 zu beschreiben. Hierbei würde jedoch ein Faktum bestehen bleiben und auch in Zukunft weiterhin gültig sein: Es sind die nach wie vor sehr eng verwobenen Wechselbeziehungen zwischen der Kommune und ihrem in der Hessischen Verfassung als "Leiter der Gemeinde" bezeichneten Bürgermeister.

Zu einem nachhaltigen Zusammenwirken zwischen den in einem örtlichen Gemeinwesen lebenden Menschen und dem verantwortlichen Bürgermeister gehören eine große Portion wechselseitiger Empathie und ein hohes Maß von Identifikation. Wie alle Bürgerinnen und Bürger darf auch der Bürgermeister aus seinem Herzen heraus empfinden und sagen: "Meine Gemeinde - meine Stadt!" Und gleichgültig, welches Geschlecht, welche Herkunft, welche religiöse oder politische Anschauung ein "Leiter einer Kommune" hat, darf es seitens der Bürgerschaft heißen: "Unser Bürgermeister!".

Gerade wegen dieses Vertrauensverhältnisses haben Bürgermeister das Recht, ihren finanziellen Status zu hinterfragen. Dies gilt auch in Zeiten der Austerität und der immer größer werdenden Sorgen, gerade auch um unsere kommunalen Finanzen.

Vor diesem Hintergrund hat unser Verband Herrn Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, ehemals Inhaber des für Kommunalrecht und Verfassungslehre zuständigen Lehrstuhls an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, um eine Analyse und um Unterbreitung von Reformvorschlägen, insbesondere im Hinblick auf Besoldung und Versorgung von Bürgermeistern, gebeten.

Gerade weil unser Berufsstand in einem ganz besonderen Verhältnis zu seinem jeweiligen "Arbeitgeber", also zu den Bürgerinnen und Bürgern unserer Kommunen steht, haben wir großen Wert auf eine umfassende rechtliche und kommunalpolitische Betrachtungsweise des Gutachters gelegt. Der Verfasser und das vorliegende Gutachten werden diesem hohen Anspruch voll gerecht.

Einer der Vorschläge des Gutachters, die Bürgermeisterbezüge unter Wegfall des Ruhegehalts stark zu erhöhen, wird von unserem Verband weniger präferiert. Dies erschien uns nur eingebettet in eine viel weitergehende, auch andere Amts- und Mandatsträger mitumfassende Reform sinnvoll. Relativiert wird ein derartiger Denkansatz auch durch eine sich derzeit abzeichnende verstärkte Wachstumsdynamik bei der betrieblichen Altersvorsorge in der Privatwirtschaft.

Nach dem in Hessen gültigen Koalitionsvertrag sollen die rechtlichen Vorgaben zur Versorgung kommunaler Wahlbeamter anhand der Regelungen anderer Bundesländer abgeglichen und überprüft werden. Das vorliegende Gutachten gibt einen guten Überblick über die derzeit bei deutschen Flächenstaaten gültigen Regelungen. Unser Vorstand favorisiert bei einer Rechtsänderung die Regelung von Baden-Württemberg (Gutachten - Seite 37). Wenn ein Bürgermeister nicht nach der auf Seite 37 ff. des Gutachtens beschriebenen Baden-Württembergischen Regelung in den Ruhestand tritt, dann ruht nach dem Vorschlag des Gutachters sein Ruhegehaltsanspruch grundsätzlich bis zum 60. Lebensjahr (Gutachten - Seite 55). Hier wird auf eine für Landtagsabgeordnete gültige Regelung verwiesen (Gutachten - Seite 30). Unsere Vorstand bittet bei der Reflektion dieser Frage folgenden Tatbestand mit einzubeziehen: Landtagsabgeordnete können im Gegensatz zu Bürgermeistern neben ihrer Mandatsausübung weitere Tätigkeiten wahrnehmen und in diesem Zusammenhang sich weitere Versorgungsansprüche erarbeiten; dies ist Bürgermeistern verwehrt. Ein zeitliches Vorziehen des Ruhegehaltsanspruchs könnte diesem ungleichen Tatbestand Rechnung tragen.

Mit den weiteren Vorschlägen des Gutachters identifizieren wir uns uneingeschränkt. Wir begrüßen ausdrücklich den vorgeschlagenen

Wiederwahlbonus in Form einer Verlängerung der Wahlzeit auf acht Jahre und einer Einstufung in die nächste Besoldungsgruppe. Vom Gutachter wurde eine seit langem bestehende Forderung unseres Verbandes auf eine generelle Wahlzeit von acht Jahren nicht übernommen. Uns ist bewusst, dass ein solcher Vorschlag auch im Hessischen Landtag möglicherweise nicht konsensfähig sein dürfte. Dennoch spricht die veränderte Verfassungswirklichkeit im Hinblick auf die Beendigung des Bürgermeisteramtes während einer Amtszeit (Amtsverzicht unter den Bedingungen nach § 76 Abs. 4 und § 76a HGO) durchaus dafür, über eine generelle Amtszeit von acht Jahren nachzudenken.

Und wenn wir bei alten Forderungen unseres Verbandes sind, gilt es folgendes festzuhalten: Unser Verband schlägt seit vielen, vielen Jahren vor, die Magistratsverfassung durch die Bürgermeisterverfassung zu ersetzen. Damit würde Hessen zu dem Gemeindeverfassungstyp zurückkehren, wie er bei fast allen anderen Flächenländern gültig ist. Nun, darüber wird - auch im Konsens mit dem Gutachter - bei den vorliegenden Analysen und den Reformvorschlägen nichts ausgesagt. Dies ist eine Frage, die wir zu gegebener Zeit in einem anderen Zusammenhang als Verband thematisieren werden.

Wir gehen davon aus, dass unser Berufsverband mit diesem Gutachten einen anspruchsvollen und zukunftsweisenden Diskussionsbeitrag zu aktuellen Fragen von Besoldung und Versorgung der kommunalen Wahlbeamten vorlegt.

Die erarbeiteten Vorschläge sollen Mängel beheben und gleichzeitig die Attraktivität des Bürgermeisteramtes - unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation mit Führungspositionen in der freien Wirtschaft - erhalten und stärken. Die Kontinuität und die in der Wiederwahl zum Ausdruck kommende Anerkennung von Leistung werden gefördert und gewürdigt.

Neben dem Dank an den Verfasser gilt ein weiteres Dankeschön unserem ehemaligen Vorsitzenden, Herrn Hans-Dieter Karl, Erzhausen: In seine Amtszeit fiel die Beauftragung des Gutachters. Wir sagen ebenso Dank an unseren gesamten Vorstand für das konstruktive Miteinander und den beiden Geschäftsführern des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, Karl-Christian Schelzke und Diedrich E. Backhaus, für ihre Unterstützung und kritische Begleitung.

Nun ist es soweit: Es kann diskutiert und vielleicht auch einmal etwas entschieden werden.

Michelstadt, im April 2014

Verband der kommunalen Wahlbeamten in Hessen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Reinhold Ruhr', written in a cursive style.

Reinhold Ruhr

Vorsitzender

Bürgermeister der Stadt Michelstadt (1979 bis 2009)

Vorwort des Verfassers

Der finanzielle Status hessischer Bürgermeister ist reformbedürftig. Der Verband der kommunalen Wahlbeamten in Hessen hatte mich deshalb schon vor längerem um ein Gutachten gebeten, das die Bezahlung und Versorgung hessischer Bürgermeister vor dem Hintergrund der Regelungen anderer Bundesländer analysiert und sinnvolle Reformvorschläge entwickelt. Dabei bot sich auch ein Vergleich mit anderen vollbezahlten Repräsentanten des Volkes an: den Abgeordneten, die ebenfalls als direkt vom Volk gewählt gelten. Der Vergleich zeigt: Bürgermeister lassen Landtagsabgeordnete an politischer und rechtlicher Verantwortung und an demokratischer Legitimation weit hinter sich; zudem sind sie arbeitsmäßig sehr viel stärker belastet. Der Status von Bürgermeistern ist eher dem von Ministern vergleichbar. Bürgermeister verdienen deshalb eine deutlich höhere Bezahlung. Bisher stellt ihre großzügige Versorgungsregelung einen gewissen Ausgleich dar. Die darin – bei isolierter Betrachtung – steckende Begünstigung von Bürgermeistern, die schon in jungen Jahren nach einer sechsjährigen Amtsperiode eine lebenslange Pension erhalten können, dürfte auf Dauer allerdings nicht zu halten sein. In den meisten anderen Ländern herrschen strengere Voraussetzungen. Beseitigt man das Privileg junger Bürgermeister in Hessen, muss andererseits die Besoldung entsprechend aufgestockt werden.

Die Überversorgung bei gleichzeitiger Unterbezahlung hessischer Bürgermeister führt zu zwei Reformvorschlägen: Einmal sollte man die Besoldung von Bürgermeistern erhöhen, zum Beispiel um 30 oder 40 %, die staatlich finanzierte Altersversorgung aber abschaffen und es ihnen selbst überlassen, für Ihre Versorgung zu sorgen. Falls dieser Vorschlag politisch nicht durchsetzbar erscheint, wird hilfsweise ein weiterer Vorschlag unterbreitet, der ebenfalls die Versorgung zu Gunsten des Aktivenstatus zurückführt.

Da jetzt auch die schwarz-grüne Landesregierung die Reformbedürftigkeit in ihrer Koalitionsvereinbarung anerkannt hat, kommt die vorliegende Ausarbeitung gerade zur rechten Zeit.

Speyer, im April 2014

Hans Herbert von Arnim

Gliederung

A. Generelles zum Status: Vergleich Bürgermeister – Landtagsabgeordnete - Regierungsmitglieder	10
1. Bürgermeister	10
a) Direktwahl	10
b) Mindest- und Höchstalter	11
c) Abwahl	12
d) Politische Gesamtverantwortung	12
e) Fulltimejob und Verbot eines weiteren Berufs	14
f) Begrenzung von Nebentätigkeit	15
g) Korruptionsverbot, disziplinarische Verantwortung und Amtshaftung	16
2. Parlamentsabgeordnete	16
a) Direktwahl ?	16
b) Keine Höchstaltersgrenze	16
c) Keine Abwahlmöglichkeit	17
d) Gesamtverantwortung?	17
e) Zweitberuf und Zweiteinkommen zulässig	18
f) Nur „Teilzeitjob“	18
g) Kein strafrechtliches Korruptionsverbot, keine disziplinarische Verantwortung und keine zivilrechtliche Haftung	20
h) Frühere Beamte als Abgeordnete	21
i) Historische Gründe für die Privilegien	21
j) Entscheidung in eigener Sache	22
3. Fazit	22
4. Regierungsmitglieder	24

B. Dauer der Wahlperioden von Bürgermeistern und Mitgliedern der Gemeindevertretung im Vergleich	25
C. Besoldung und Versorgung von Bürgermeistern	26
I. Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung	26
II. Einkommensmäßige Benachteiligung von Bürgermeistern gegenüber Landtagsabgeordneten	28
III. Versorgung von Bürgermeistern	30
1. Regelung in Hessen	30
a) Normale Beamtenversorgung	31
b) Versorgung von Bürgermeistern	32
2. Fallgruppen	33
3. Überschreiten von Altersgrenzen	35
4. Sonstige Ruhestands-Voraussetzungen in den Bundesländern	37
a) Überblick	37
b) Auswertung: Sieben verschiedene Typen	44
5. Probleme der Altersversorgung	45
a) Versorgung nach sechsjähriger Amtszeit	45
b) Vordienstzeiten früherer Beamter	47
c) (Nicht-)Anrechnung	47
D. Alternativen	47
I. Koalitionsvereinbarung	47
II. Abschaffung des Höchst- und Mindestalters für Wahlämter	48
III. Abbau der Überversorgung	49
IV. Umfassende Reform: Umlegung der Versorgung auf das Gehalt	50
1. Stein der Weisen?	50
2. Verfassungsrecht	51
V. Weiterer Reformvorschlag	55

VI. Übergangsregelungen	58
1. Zum Umlegungsvorschlag	58
2. Zum Abbau der Überversorgung	59
3. Wahlrecht bei Wiederwahl	59
E. Zusammenfassung	59

A. Generelles zum Status: Vergleich Bürgermeister – Landtagsabgeordnete – Regierungsmitglieder

Wichtig für die Beurteilung des Status von Bürgermeistern ist das Vorverständnis, mit dem man an die einschlägigen Fragen herangeht. Da Parlamentsabgeordnete sich gerne mit Bürgermeistern vergleichen und danach ihre Bezahlung ausrichten,¹ soll in einem ersten Zugriff dieser Vergleich aufgegriffen, darüber hinaus aber auch ein Blick auf den Status von Regierungsmitgliedern geworfen werden.

1. Bürgermeister

a) Direktwahl

Bürgermeister werden direkt vom Volk gewählt. Es herrscht ein reines Personenwahlrecht. Erhält im ersten Wahlgang keiner der Bewerber die absolute Mehrheit, so findet unter den beiden mit den meisten Stimmen eine Stichwahl statt. Die demokratische Legitimation des Bürgermeisters ist auf Grund seiner Direktwahl der Wahl der Gemeindevertretung ebenbürtig. Auch er ist unmittelbarer Volksvertreter. Wegen der unterschiedlichen Wahlperioden von Bürgermeister (sechs Jahre) und Gemeindevertretung (fünf Jahre) sind beide Wahlen regelmäßig nicht miteinander verbunden, was den Charakter der Persönlichkeitswahl des Bürgermeisters unterstreicht und „verhindert, dass sie zur Begleiterscheinung eines Parteienwahlkampfes herkömmlicher Art

¹ Siehe z. B. § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG Bund: „Ein Mitglied des Bundestags erhält eine monatliche Abgeordnetenentschädigung, die sich an den Monatsbezügen

- eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6),
- eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B 6)

orientiert.“

verkommt.“² Zugleich werden Eigenständigkeit und politisches Gewicht des Bürgermeisters dadurch weiter erhöht.³

Früher wurden die Bürgermeister nur in Baden-Württemberg und in Bayern direkt gewählt. Heute ist das die normale Situation in allen deutschen Flächenländern. Diese quasi-revolutionäre Entwicklung nahm ihren Ausgangspunkt in Hessen im Jahre 1991. Bei einem Volksentscheid erklärten sich 82% der Abstimmenden für die Einführung der Direktwahl. In anderen Ländern wie z. B. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen brauchte dann nur noch mit einem Volksbegehren gedroht zu werden, um selbst widerstrebenden Regierungsparteien Beinen zu machen.⁴

Hessen bildete insoweit also einerseits die Speerspitze des demokratischen Fortschritts. Andererseits wurde aber versucht, den direkt gewählten Bürgermeister im von der Gemeindevertretung gewählten (übrigen) Vorstand der Gemeinde „einzumauern“. Diese Strukturen ergeben sich aus der von Preußen übernommenen Magistratsverfassung, die als besonderer Kommunalverfassungstyp innerhalb der deutschen Flächenländer in Hessen überlebt hat. Dennoch ist das „Einmauern“ nicht gelungen. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

b) Mindest- und Höchstalter

Wählbar ist, wer am Wahltag mindestens 25 Jahre alt ist; zum hauptamtlichen Bürgermeister kann auch nicht gewählt werden, wer älter

² Ulrich Dreßler, Kommunalpolitik in Hessen, in: Hans-Georg-Wehling/Andreas Kost (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 2. Aufl., 2010, S. 165 (176).

³ Klaus Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 478.

⁴ Von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, DÖV 2002, S. 585 ff.

als 67 Jahre ist (§ 39 Abs. 2 HGO). Laut Koalitionsvereinbarung der hessischen Landesregierung stehen das Höchst- und das Mindestalter allerdings infrage (siehe unten D I und II). Nach der hessischen Gemeindeordnung von 1952, also vor Einführung der Bürgermeister-Direktwahl, hatte zusätzlich gegolten, dass zum hauptamtlichen Bürgermeister nur gewählt werden sollte, wer „die für das Amt erforderliche Eignung“ besaß (§ 42 Abs. 3 HGO a. F.). Geblieben sind als Mindestvoraussetzungen lediglich die Altersgrenzen.

c) Abwahl

Im Gegensatz zu Baden-Württemberg und Bayern können direkt gewählte Bürgermeister in Hessen und anderen Bundesländern auch vom Gemeindevolk wieder abgewählt werden, allerdings nur unter erschwerten formalen Bedingungen.⁵ Die Einzelheiten ergeben sich aus § 76 Abs. 4 HGO. Nach § 76a HGO kann der Bürgermeister neuerdings auch von sich aus die Versetzung in den Ruhestand beantragen, wenn ihm das erforderliche Vertrauen nicht mehr entgegengebracht wird.⁶

d) Politische Gesamtverantwortung

Bürgermeister tragen als Vorsitzende des Gemeindevorstandes und in eigener Funktion gesteigerte unmittelbare politische Verantwortung gegenüber dem Bürger, und zwar für die gesamte Gemeinde.

Bürgermeister sind zwar formal in den Gemeindevorstand eingebunden. Sie bleiben aber „Dreh- und Angelpunkt“ der Kommunalpolitik und die „zentralen Politiker“ in den Gemeinden,⁷ weshalb die Hessische Verfassung sie auch als „Leiter der Gemeinden“ bezeichnet (Art. 138

⁵ Überblick über die verschiedenen Regelungen bei Lange, Kommunalrecht, S. 485 ff.

⁶ Näheres bei Gerhard Bennemann, in: Bennemann u.a., HGO, Kommentar (Loseblatt), § 76, Rn 48 ff., und § 76a.

⁷ So Dreßler, a.a.O., S. 175.

HV). Ihre Stellung kommt im Einzelnen in folgenden Bestimmungen zum Ausdruck:

Der Bürgermeister legt die Geschäftsbereiche der von der Gemeindevertretung gewählten (ehrenamtlichen oder hauptamtlichen) Beigeordneten fest, was in der Praxis ein starkes Disziplinierungsmittel darstellt.⁸ Er bereitet die Beschlüsse des Vorstands vor, führt sie aus, leitet als Behördenchef den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung (§ 70 Abs. 1 HGO) und hat in dringenden Fällen Eilentscheidungen zu treffen (§ 70 Abs. 3 HGO). Er ist Dienstvorgesetzter aller Gemeindebediensteter mit Ausnahme der Beigeordneten (§ 73 Abs. 2 Satz 1 HGO). Bei Stimmengleichheit im Vorstand gibt seine Stimme den Ausschlag (§ 68 Abs. 2 HGO). Sollte der direkt gewählte Bürgermeister trotz seiner beherrschenden Position im Vorstand einmal überstimmt werden, ermächtigt die Gemeindeordnung ihn ausdrücklich, in der Gemeindevertretung eine von der Auffassung des Vorstandes abweichende Meinung zu vertreten (§ 59 Satz 4 HGO). Der Bürgermeister muss rechtswidrigen Beschlüssen des Vorstands oder der Gemeindevertretung widersprechen,⁹ Beschlüssen, die dem Wohl der Gemeinde zuwider laufen, kann er widersprechen (§§ 63, 74 HGO), was beides seine Stellung bereits im Vorfeld von Erörterungen und Entscheidungen stärkt. Auch als Ordnungsbehörde und bei Auftragsangelegenheiten ist allein der Bürgermeister zuständig (§ 4 Abs. 2 HGO).

⁸ Matthias Alexander, Frankfurter Mäde, FAZ vom 28.6.2013, S. 3.

⁹ Zu dieser gewichtigen Kompetenz des Bürgermeisters: Helmut Schmidt, Rechtsschutz des Gemeindevorstands gegenüber einer von dem Bürgermeister ausgesprochenen Beanstandung, Hessische Städte- und Gemeindezeitung 2013, S. 375 ff.

e) Fulltimejob und Verbot eines weiteren Berufs

Das Bürgermeisteramt ist in der Regel ein Fulltimejob, der die ganze Person verlangt. Wochenarbeitszeiten von 60 Stunden und mehr sind „normal“.

Hauptamtlichen Bürgermeistern¹⁰ ist es auch rechtlich untersagt, nebenher einen weiteren Beruf auszuüben. Dazu wären sie – angesichts der großen Belastung durch das Bürgermeisteramt – auch faktisch gar nicht in der Lage.

Nach der Studie „Beruf Bürgermeister/in“ der Bertelsmann-Stiftung, des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes¹¹ arbeiten nur 10% der hauptamtlichen Bürgermeister unter 50 Stunden pro Woche, 43% arbeiten bis zu 60 Stunden pro Woche, 30% bis zu 70 Stunden und 15% über 70 Stunden. Dies sind Durchschnittswerte. Bei Gemeinden bis 20.000 Einwohner und darüber steigen die zu leistenden Wochenstunden noch weiter an.

Wehling und Siewert formulieren in ihrem Klassiker *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg* folgendermaßen:¹²

„Den Reiz des Amtes machen [...] Gestaltungsmöglichkeiten, Selbstständigkeit und Vielseitigkeit der Aufgaben aus. Das ist die Lust die dieses Amt seinen Inhabern zu bieten hat.“

¹⁰ § 44 Abs. 1 HGO: „Bürgermeister sind hauptamtlich tätig. In Gemeinden mit nicht mehr als 1500 Einwohnern kann die Hauptsatzung jedoch bestimmen, dass die Stelle des Bürgermeisters ehrenamtlich zu verwalten ist.“

¹¹ 2008, S. 40.

¹² 2. Aufl., 1987, S. 127.

Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Der Bürgermeister [kann] bei Erfüllung der kommunalen Aufgaben ... weitgehend frei und schöpferisch gestalten und so der ganzen Gemeindeverwaltung sein Gepräge geben.“¹³

Dem steht, wie Wehling und Siewert weiter schreiben, „als Last gegenüber ein enormer Zeitaufwand und eine Beanspruchung der ganzen Person: Man ist immer im Dienst, kennt keine Freizeit und keinen Feierabend, kann nie einen Rollenwechsel vornehmen. Auch Frau und Familie werden von diesem Amt mit beschlagnahmt.“¹⁴

Die Frage, ob der direkt gewählte hessische Bürgermeister ein weniger gewichtiges Amt innehat als etwa ein Bürgermeister in Baden-Württemberg, weil er in Hessen in den Gemeindevorstand eingebunden ist und auch nicht Vorsitzender des Rats ist, wurde in Zusammenhang mit der sog. Ratsvorsitzprivileg (§ 2 Abs. 5 der früheren Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes) kritisch diskutiert - letztlich mit dem Ergebnis, dass eine solche Differenzierung nicht gerechtfertigt erscheint.¹⁵

f) Begrenzung von Nebentätigkeit

Neben dem den ganzen Mann oder die ganze Frau voll erfassenden Dienst des Bürgermeisters ist eine sonstige Tätigkeit nur noch in ganz engem zeitlichen und inhaltlichen Rahmen zulässig. Sie muss in jedem Fall angezeigt werden und steht unter Genehmigungs- und Verbotsvorbehalt (§ 40 BeamtStG).

¹³ BVerfGE 7, 155 (164).

¹⁴ Ebenfalls S. 127.

¹⁵ Ulrich Battis/Klaus Joachim Grigoleit, Zur bundesrechtlichen Besoldungshöchstgrenze für die Bürgermeister nach Hessischem Recht, Gutachtliche Stellungnahme 2000, S. 5 ff.; Ulrich Dreßler, Besoldung und Aufwandsentschädigung der hessischen Bürgermeister, Hessische Städte- und Gemeindezeitung 2002/3, S. 94 (95 ff.); ders., Kommunalpolitik in Hessen, in: Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl. 2010, S. 165 (174 ff.).

g) Korruptionsverbot, disziplinarische Verantwortung und Amtshaftung

Bürgermeister sind Beamte und unterliegen als solche dem beamtenrechtlichen Disziplinarrecht und den strafrechtlichen Amtsdelikten, insbesondere den Vorschriften über Bestechlichkeit und Vorteilsannahme (§§ 331 ff. StGB).

Die Gemeinde haftet für rechtswidrige schuldhaftes Amtspflichtverletzungen ihres Bürgermeisters gegenüber Dritten (§ 839 BGB, Art. 31 GG). Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit kann auf den Bürgermeister zurückgegriffen werden (§ 48 BeamtStG).

2. Parlamentsabgeordnete

Vom Status hauptamtlicher Bürgermeister unterscheidet sich der Status von Parlamentsabgeordneten grundlegend. Es gilt allerdings nicht immer als politisch korrekt, die Unterschiede so deutlich zum Ausdruck zu bringen, wie dies im Folgenden geschieht.

a) Direktwahl ?

Abgeordnete verdanken ihr Mandat vor allem ihrer Partei. Das ist bei den Abgeordneten, die über die starren, von den Wählern nicht zu verändernden Listen gewählt werden, offensichtlich, ebenso bei den in sicheren Wahlkreisen Gewählten. Hier sind die Abgeordneten von den Parteien bereits vorweg definitiv bestimmt und werden von den Bürgern nur noch formal bestätigt (Reinhold Ruhr: „Nachkür der Wähler“).¹⁶ Das gilt in eingeschränktem Umfang auch für andere Kandidaten. Ohne

¹⁶ Von Arnim, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, JZ 2002, S. 578 ff.; ders., Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, S. 115 ff.

Parteibuch besteht im Allgemeinen nicht die geringste Chance, ein Mandat zu erringen. Dass sämtliche Abgeordnete direkt vom Volk gewählt seien, ist in Wahrheit nur eine politische Formel im Sinn Gaetano Moscas, also um einen politischen Glaubenssatz, der unabhängig von seinem mangelnden empirischen Wahrheitsgehalt zu den Dogmen der politischen Klasse gehört.¹⁷

b) Keine Höchstaltersgrenze

Für Landtagsabgeordnete gibt es in Hessen keine Höchstaltersgrenze. Auch die Mindestaltersgrenze ist mit 21 Jahren (Art. 75 Abs. 2 HV) erheblich niedriger als für Bürgermeister, und sie soll nach der Koalitionsvereinbarung auf 18 Jahre herabgesetzt werden (siehe unten D II). Auch relativ junge, unerfahrene und sehr alte, möglicherweise in ihrer Leistungskraft eingeschränkte Personen können deshalb Abgeordnete werden, kurzum: Es kommt auf die individuellen Fähigkeiten und Leistungen des Abgeordneten offenbar nicht so sehr an.

c) Keine Abwahlmöglichkeit

Die auf fünf Jahre gewählten Landtagsabgeordneten und die auf vier Jahre gewählten Bundestagsabgeordneten können weder von den Wählern noch von irgend jemanden sonst vorzeitig abberufen werden. Einen sog. recall gibt es in Deutschland nicht.

d) Gesamtverantwortung?

Abgeordnete tragen nicht wirklich eine individuell zurechenbare Verantwortung, da sie regelmäßig mit ihrer Fraktion abstimmen, sich also hinter der Fraktionsdisziplin verstecken können. Sie tragen keinerlei

¹⁷ Dazu von Arnim, Das System, 2001, S. 241 f., im Anschluss an Gaetano Mosca, Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft (1893), 4. Aufl., 1947, übersetzt von Franz Borkenau, 1950, S. 68 ff.

zurechenbare Pflichten.¹⁸ Auch im Wahlkreis haben sie für nichts, was dort geschieht, irgendwelche Befugnisse oder zurechenbare Verantwortlichkeiten, sondern sind nichts, genau besehen, weiter als eine Art wandelnder Petitionsausschuss, der eventuelle Wünsche oder Beschwerden von Bürgern lediglich an die zuständigen Stellen weitergeben kann. Ihre begrenzte Rolle zeigt sich auch darin, dass es faktisch keinen großen Unterschied zu machen scheint, wer den Wahlkreis gewonnen hat. Auch die im Wahlkreis unterlegenen Abgeordneten, die über die Liste in den Landtag gelangt sind, pflegen sich als Wahlkreisvertreter zu gerieren.

e) Zweitberuf und Zweiteinkommen zulässig

Abgeordnete dürfen nebenher – rechtlich völlig unbegrenzt – noch einen bezahlten Beruf ausüben und daraus ohne jede Anrechnung ein zusätzliches Gehalt beziehen.

f) Nur „Teilzeitjob“

Abgeordnete können das faktisch auch, da das Landtagsmandat in der Regel nur einen Teilzeitjob darstellt.¹⁹ Für Landtagspräsidenten, Fraktionsvorsitzende und parlamentarische Geschäftsführer mag dies anders sein. Sie erhalten dafür dann aber auch erhebliche Zulagen, teils nach dem Abgeordnetengesetz, teils von ihren Fraktionen.²⁰ Abgeordnete können „nebenher“ sogar ein Regierungsamt ausüben.

Dennoch behauptet die politische Klasse, Landtagsabgeordnete üben einen Fulltimejob aus, und trägt diese Behauptung wie eine Monstranz vor sich her. In Wahrheit handelt es sich wieder um eine politische

¹⁸ BVerfGE 40, 296 (312); 118, 277 (326).

¹⁹ Von Arnim, Die Mär vom Landtagsmandat als Fulltimejob, ZRP 2005, S. 77 f.

²⁰ Zur Verfassungswidrigkeit solcher Zulagen: BVerfGE 40, 296 (317 f.); 102, 224 ff.; 119, 302 (309).

Formel im Sinne Moscas. Folglich gilt die Feststellung, dass Landtagsabgeordnete in Wahrheit nur einen Teilzeitjob ausüben, als politisch unkorrekt. Es gibt aber viele erfahrene und kenntnisreiche Insider, die den Mut haben, die Dinge beim Namen zu nennen. Der frühere Präsident des Thüringer Landtags, Gottfried Müller, ordnet die Arbeit eines Landtagsabgeordneten offen als „Halbzeitjob“ ein. Wolfgang Böhmer, bis 2011 Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt, hält ein Teilzeitparlament ebenfalls für ausreichend. Der ehemalige Direktor des Niedersächsischen Landtags, Albert Janssen, fragte schon vor Jahren, wie lange deutsche Landtagsabgeordnete ihren „zu groß geschnittenen finanziellen Anzug“ wohl noch vor dem Steuerzahler verbergen könnten. Stephan Holthoff-Pförtner, der Anwalt Helmut Kohls, kommt in einer wissenschaftlichen Arbeit über „Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung“ am Beispiel Nordrhein-Westfalens zu dem Ergebnis, die Bezahlung von Landtagsabgeordneten sei ebenso „überdimensioniert wie die tatsächliche Ausformung der Mandatstätigkeit als ‚Fulltime-Job‘“. Auch der frühere Direktor des Thüringer Landtags, Joachim Linck, empfiehlt, in einer wohldurchdachten Gesamtschau der Situation von Landtagsabgeordneten die Rückkehr zum „Teilzeit- oder sogar ehrenamtlichen Abgeordneten“.²¹

Das wird auch dadurch bestätigt, dass die Hamburger Bürgerschaft an der Praxis eines Teilzeitparlaments festhält. Hamburger Abgeordnete erhalten mit monatlich 2641 Euro [ab 1.1.2014] nur gut ein Drittel der Entschädigung ihrer Kollegen in Hessen (7366 Euro [ab 1.7.2013]). Und die Altersversorgung von Hamburger Abgeordneten beträgt pro Mandatsjahr nicht einmal ein Drittel der Abgeordneten von Hessen. Gewiss, volle Vergleichbarkeit ist schon wegen der Größe des Landes

²¹ Von Arnim/Drysch, Drittbearbeitung des Art. 48 GG im Bonner Kommentar, 2010, Rn 162 ff. mit allen Fundstellen der vorgenannten Autoren.

Hessen nicht gegeben, die z. B. längere zeitaufwendige Fahrten bedingen kann.²² Aber das kann das *Ausmaß* der Einkommens- und Versorgungsdifferenz nicht erklären. Die Aufgaben eines Landesparlaments muss auch die Hamburger Bürgerschaft bewältigen, und sie muss zusätzlich zu den Landesaufgaben auch noch Kommunalaufgaben erfüllen, ist insofern also doppelt belastet.

Landtagsabgeordnete von Flächenstaaten arbeiten allerdings gern mit einem Trick, um ihre Beschäftigungszeiten zu erhöhen. Sie rechnen die Tätigkeit in Kommunalvertretungen mit, in denen sie häufig auch noch sitzen, doch diese Rechnung ist – jedenfalls zur Ermittlung der Höhe der Diäten – unzulässig. Denn andere Kommunalvertreter werden auch nicht bezahlt, und die Aufwandsentschädigung von Kommunalvertretern bekommen Landtagsabgeordnete ebenfalls.

g) Kein strafrechtliches Korruptionsverbot, keine disziplinarische Verantwortung und keine zivilrechtliche Haftung

Für Parlamentsabgeordnete gibt es keinen wirksamen strafrechtlichen Korruptionstatbestand. Die §§ 331 ff. StGB finden keine Anwendung, weil Abgeordnete keine Beamten im strafrechtlichen Sinne sind, und § 108e StGB, der speziell für Abgeordnete gilt, bleibt auch nach der jüngsten Gesetzesänderung so eng gefasst, dass er kaum je zur Anwendung kommen wird.²³

Es gibt auch weder eine disziplinarische Verantwortung noch eine zivilrechtliche Haftung von Abgeordneten für ihre Aktivitäten. Sie genießen vielmehr das Privileg der *Indemnität*, d. h., sie können für ihre

²² Die Kosten für mandatsbedingte Reisen und Übernachtungen werden den Abgeordneten allerdings gesondert erstattet (§§ 6 f. HessAbgG).

²³ So befürchtet der Bundestagsabgeordnete Frank Tempel (Die Linke) in der zweiten Lesung des Gesetzes am 21. 2. 2014 (Plenarprotokoll, S. 1378) „eine fast völlige Wirkungslosigkeit dieses Paragraphen.“ § 108e StGB werde ganz schnell „Placeboparagraf“ heißen. Überblick über die bisherige Rechtslage bei Sebastian Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung, 2014, S. 51 ff.

Abstimmungen und Äußerungen in Ausübung des Mandats rechtlich nicht in Anspruch genommen werden, selbst wenn es sich um üble Nachrede handelt (Art. 95 HV).

h) Frühere Beamte als Abgeordnete

Wird ein Beamter zum Abgeordneten gewählt, ruhen seine Rechte und Pflichten (§ 30 HessAbgG). Nach Ausscheiden aus dem Parlament hat er aber das Recht, wieder in den öffentlichen Dienst, und zwar in ein gleichwertiges Amt zurückzukehren (§ 32 Abs. 1 AbgG). Hat er dann bereits das 55. Lebensjahr vollendet, ist er auf Antrag in den Ruhestand zu versetzen (§ 32 Abs. 3 AbgG). Die Mandatszeit wird besoldungs- und versorgungsrechtlich anerkannt, sofern der Abgeordnete keinen Versorgungsanspruch oder eine entsprechende Anwartschaft erlangt hat und auch nicht abgefunden worden ist (§ 33 Abs. 1 und 2 AbgG). Die Vorschriften gelten sinngemäß auch für Richter und Angestellte oder Arbeiter im öffentlichen Dienst (§§ 36 und 37 AbgG). Hauptamtliche Wahlbeamte auf Zeit treten nach dem Ende ihres Mandats in den dauernden Ruhestand (§ 32 Abs. 4 AbgG).

i) Historische Gründe für die Privilegien

Der Grund für die Kumulierung der finanziellen Vorteile der Abgeordneten liegt in der historischen Entwicklung: Ursprünglich war das Mandat ein Ehrenamt, für das eine bloße Aufwandsentschädigung gezahlt wurde. Da war es klar, dass der Abgeordnete zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts noch einen Beruf neben dem Mandat ausüben musste. Inzwischen wird das Mandat in den Flächenparlamenten vollalimentiert, obwohl es nur eine Teilzeittätigkeit darstellt. Doch die alte Möglichkeit, daneben einen Privatberuf auszuüben, hat man zusätzlich bestehen gelassen.

j) Entscheidung in eigener Sache

Dass Mandatsträger so privilegiert sind, liegt nicht zuletzt daran, dass sie selbst über ihren Status, einschließlich des finanziellen Status, entscheiden.²⁴ Das Entscheiden in eigener Sache erlaubt es ihnen auch, bestimmte Eigenheiten ihres Status mit politischen Formeln zu überhöhen und auf diese Weise, eigentlich unhaltbare Vergünstigungen gegen Kritik – jedenfalls vordergründig – zu immunisieren.

3. Fazit

Der Überblick zeigt, dass Abgeordnete mit Bürgermeistern in gar keiner Weise vergleichbar sind:

- Bürgermeister werden wirklich direkt vom Volke gewählt, bei Abgeordneten wird die Volkswahl häufig nur fingiert;
- Bürgermeister tragen politische Verantwortung für ihre Gemeinde, Abgeordnete können sich dagegen im Landtag hinter der sog. Fraktionsdisziplin verstecken und tragen auch im Wahlkreis keinerlei zurechenbare Pflichten;
- Bürgermeister tragen auch strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortung für ihre Handlungen – im Gegensatz zu Abgeordneten, die sich auch von solcher Verantwortung frei gezeichnet haben;
- hauptamtliche Bürgermeister üben einen Fulltimejob aus – und meist mehr als das –, während das Landtagsmandat sich auch als Teilzeitjob wahrnehmen lässt, Abgeordnete dafür aber dennoch voll alimentiert werden;

²⁴ BVerfGE 40, 296 (327): Da das Parlament „in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht“, bedarf es hierbei in besonderer Weise der öffentlichen Kontrolle.

- dementsprechend verdienen Landtagsabgeordnete vielfach noch dazu, sei es in Ausübung eines privaten Berufs, was Bürgermeistern untersagt ist, sei es als Funktionsträger des Parlaments oder ihrer Fraktion; Bürgermeister können und dürfen dagegen grundsätzlich nicht dazu verdienen.
- Zudem können Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst in diesen nach der Beendigung des Mandats zurückkehren, was hessischen Bürgermeistern ebenfalls verwehrt ist.

Während direkt gewählte Bürgermeister echte Repräsentanten ihres Gemeindevolkes sind, bezeichnete der langjährige Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz Abgeordnete, die in ihrer Entstehung, in ihrem Fortbestand und in ihrem Entscheidungsverhalten im Wesentlichen von ihrer Partei abhängen, zugespitzt als „gebundene Parteibeauftragte“.²⁵

Dass das einzelne Abgeordnetenmandat von deutlich geringerer Bedeutung ist als das Amt eines Bürgermeisters zeigt sich auch darin, dass es unerträglich erschiene, einen unfähigen Amtsinhaber oder einen, der das Vertrauen verloren hat, noch weiter im Amt zu belassen, während das bei Abgeordneten kein Problem zu sein scheint. Deshalb

- können Bürgermeister – im Gegensatz zu Abgeordneten – vorzeitig abgewählt werden;
- gelten für Bürgermeister – anders als für Abgeordnete – bislang jedenfalls noch (siehe unten D I und II) Mindest- und Höchstaltersgrenzen.

²⁵ Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), abgedruckt in: Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., 1966, S. 226.

Die Entstehung und Fortdauer dieser Privilegien von Abgeordneten hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass Abgeordnete – im Gegensatz zu Bürgermeistern - über ihren Status selbst entscheiden.

4. Regierungsmitglieder

Genau genommen, scheinen Bürgermeister eher vergleichbar mit Regierungsmitgliedern.²⁶ Minister werden zwar nicht direkt gewählt, können aber jederzeit vom Regierungschef entlassen werden, wenn sie sein Vertrauen (und das der eigenen Partei) verloren haben. Allerdings muss in Hessen der Landtag zustimmen (Art. 112 HV). Sie tragen als Exekutivspitze für ihren Bereich wirklich die Verantwortung. Minister üben wirklich einen Fulltimejob aus und dürfen daneben auch rechtlich keinen zweiten Beruf mehr ausüben – außer allerdings, etwas systemfremd, dem Abgeordnetenmandat, wofür die Diäten aber mit vollem Recht stark gekürzt sind. Sie sind im strafrechtlichen Sinne Beamte. Deshalb gelten die Vorschriften über Amtsdelikte einschl. der Korruptionsbestimmungen auch für sie, wie man etwa am Fall Christian Wulff sieht.

Hessische Minister erhalten ein Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 11 (11.877 Euro), das um ein Hundertdreißigstel (91 Euro) abgesenkt ist, also monatlich 11.786 Euro, plus Familienzuschlag, und eine steuerfreie Dienstaufwandspauschale von monatlich 400 Euro (§ 1 HessGesetz über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung).

Einen Pensionsanspruch erwerben hessische Minister bereits nach zwei Amtsjahren in Höhe von 15,33% des Grundgehalts und des

²⁶ Siehe auch BVerfGE 7, 155 (165): Die Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde ähnelt der Regierung im parlamentarischen System.

Familienzuschlags, nach fünf Amtsjahren sind es 30,14%. Mit jedem weiteren Jahr steigt der Satz um 2,9176 Prozentpunkte bis zum Höchstsatz von 71,75% (§ 5 HessMinBezügeGes). Die Regelung ist ohne ersichtlichen Grund sehr viel günstiger als die für Bundesminister, die neuerdings erst nach vier Amtsjahren einen Versorgungsanspruch erwerben, der auch erst mit der allgemeinen Altersgrenze zulaufen beginnt.²⁷ Private Einkommen werden bis zum Erreichen des vollendeten 65. Lebensjahres angerechnet, soweit sie zusammen mit dem Ruhegehalt das Aktiveneinkommen überschreiten (§ 9 Abs. 3 HessMinBezügeG).

Minister erhalten nach dem Ende ihres Amtes ein Übergangsgeld für die Länge ihrer Ministerzeit, aber mindestens sechs Monate und höchstens zwei Jahre lang. Die Höhe beträgt in den ersten drei Monaten das volle Grundgehalt und den Familienzuschlag, in der übrigen Zeit die Hälfte (§ 4 HessMinBezügG).

B. Dauer der Wahlperioden von Bürgermeistern und Mitgliedern der Gemeindevertretung im Vergleich

Eine Übersicht über die verschiedenen Wahlverfahren in deutschen Ländern gibt Klaus Lange.²⁸ Eine Abwahl ist in den Ursprungsländern der Bürgermeister-Direktwahl Baden-Württemberg und Bayern nicht vorgesehen, inzwischen aber in allen anderen Flächenländern. Für unser Thema relevant ist die Dauer der Amts- und Wahlperioden.

In Bayern sind die Amtsperiode des Bürgermeisters und die Wahlperiode des Gemeinderats gleich lang: beide 6 Jahre. In Niedersachsen wurde

²⁷ Von Arnim, Die Privilegien von Landespolitikern, ZRP 2010, S. 56.

²⁸ Lange, Kommunalrecht, S. 479 ff.

die Amtsperiode neuerdings auf 5 Jahre verkürzt und damit der Dauer der Wahlperiode angeglichen.

In allen anderen Ländern, in denen die Gemeindevertretung durchweg auf 5 Jahre gewählt wird, ist die Amtsperiode der Bürgermeister länger:²⁹

- in Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland beträgt sie 8 Jahre, so bisher auch in Niedersachsen,
- in Sachsen und Sachsen-Anhalt 7 Jahre und
- in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen 6 Jahre.
- In Mecklenburg-Vorpommern beträgt die Amtsperiode je nach Hauptsatzung zwischen 7 und 9 Jahren und
- in Schleswig-Holstein zwischen 6 und 8 Jahren.

C. Besoldung und Versorgung von Bürgermeistern

I. Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung

Die Besoldung und die Dienstaufwandsentschädigung hessischer Bürgermeister richten sich nach dem hessischen Besoldungsgesetz, der KommunalbesoldungsVO und dem Hessischen Wahlbeamten-Aufwandsentschädigungsgesetz.

Das Grundgehalt hauptamtlicher Bürgermeister richtet sich nach der Einwohnerzahl ihrer Gemeinde. Z. B. wird der Bürgermeister

- in Gemeinden bis 2000 Einwohnern (wenn der Bürgermeister nicht ehrenamtlich tätig ist) nach der Besoldungsgruppe A 15 (bis 5637 Euro monatlich) bezahlt,
- in Gemeinden bis 10.000 Einwohner nach A 16 (bis 6287 Euro)

²⁹ In Niedersachsen (Neumann/Zentgraf, a.a.O., S. 2) und Nordrhein-Westfalen (Schrapper/Günther, Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2013, § 119, Rn. 1) ist in Zukunft allerdings eine Verkürzung der Amtsperiode auch fünf Jahre und damit schließlich eine Verbindung der Wahlen des Gemeinderats und des Bürgermeisters vorgesehen.

- bis 15.000 Einwohner B 2 (Grundgehalt monatlich 6558 Euro)
- bis 20.000 Einwohner B 3 (Grundgehalt monatlich 6948 Euro)
- bis 30.000 Einwohner B 4 (Grundgehalt monatlich 7356 Euro)
- bis 50.000 Einwohner B 5 (Grundgehalt monatlich 7825 Euro)
- bis 75.000 Einwohner B 6 (Grundgehalt monatlich 8267 Euro)
- bis 100.000 Einwohner B 7 (Grundgehalt monatlich 8697 Euro)
- bis 175.000 Einwohner B 8 (Grundgehalt monatlich 9146 Euro)
- bis 250.000 Einwohner B 9 (Grundgehalt monatlich 9702 Euro)
- bis 500.000 Einwohner B 10 (Grundgehalt monatlich 11.431 Euro)
- über 500.000 Einwohner B 11 (Grundgehalt monatlich 11.877 Euro).

Die Regelung entspricht in etwa der Eingruppierung von Bürgermeistern in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

In Rheinland-Pfalz werden Bürgermeister zunächst eine Besoldungsgruppe niedriger eingestuft, steigen dann aber ab der zweiten Amtsperiode eine Stufe auf.

Dem Grundgehalt nach steht, wie schon erwähnt, ein hessischer Bürgermeister, der einer Gemeinde mit bis zu 30.000 Einwohnern vorsteht, mit einem Grundgehalt von 7356 Euro einem hessischen Landtagsabgeordneten (7366 Euro Entschädigung) gleich. Die große Mehrheit der hessischen Bürgermeister (rund 86 %) erhält jedoch ein geringeres Grundgehalt (siehe oben A 3).

Daneben erhalten hauptamtliche Bürgermeister eine steuerfreie Dienstaufwandsentschädigung, die in Hessen zwischen monatlich 230

Euro (Gemeinden bis 5000 Einwohner) und 537 Euro (Gemeinden über 500.000 Einwohner) beträgt.³⁰

II. Einkommensmäßige Benachteiligung von Bürgermeistern gegenüber Landtagsabgeordneten

Bislang entspricht die Entschädigung hessischer Landtagsabgeordneter, die monatlich 7366 Euro beträgt, ziemlich genau dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 4 (7356 Euro monatlich), also dem Grundgehalt eines Bürgermeisters einer Gemeinde mit 20.001 bis 30.000 Einwohnern.

Diese finanzielle Gleichstellung hält einer kritischen Überprüfung jedoch nicht stand. Die gewaltigen Unterschiede in politischer und rechtlicher Verantwortung, in der zeitlichen Belastung und den Zuverdienst-Möglichkeiten sowie in der demokratischen Legitimation (siehe oben A 1-3) sprechen dafür, dass Bürgermeister solcher Gemeinden eigentlich finanziell sehr viel besser zu stellen wären als Landtagsabgeordnete, und entsprechend müsste auch die Besoldung von Bürgermeistern anderer Gemeindegrößenklassen angehoben werden.

Das Parlament besitzt zwar herkömmlicher Weise einen hohen Rang. Doch dass dieser sich keineswegs in einer besonders großzügigen Bezahlung niederschlagen muss, zeigen bereits die Geschichte des Parlamentarismus und im internationalen Vergleich die Entschädigung in den Parlamenten von Gliedstaaten anderer Bundesstaaten wie der USA und der Schweiz.

³⁰ Die Aufwandsentschädigungen von Bürgermeistern sind in Bayern und Baden-Württemberg teilweise höher, in Nordrhein-Westfalen geringer als in Hessen. Zur Problematik der steuerfreien Zahlungen Rainer Genius/Roland Zühlke, Wahlbeamte und steuerfreie Entschädigungen – Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, Die steuerliche Betriebsprüfung 5/2009, S. 142 ff.

Die einkommensmäßige Benachteiligung kommt auch darin zum Ausdruck, dass der größte Teil der Bürgermeister eine deutlich geringere Bezahlung erhält als Landtagsabgeordnete, weil die Bürgermeister-Besoldung entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinde abgestuft ist (soeben unter I). Diese Abstufung ist dem Beamtenrecht nachgebildet, passt aber auf das Amt der Bürgermeister nicht recht. Bürgermeister sind – anders als Laufbahnbeamte – nicht weisungsgebunden und tragen politische Gesamtverantwortung für ihre Gemeinde. Sie werden nicht aufgrund ihrer Ausbildung in ihr Amt berufen und aufgrund ihrer Bewährung befördert, sondern verdanken ihr Amt, ähnlich wie es für Abgeordnete vorgesehen ist, dem Vertrauen der Bürger, die sie gewählt haben. Dass die beamtenrechtlichen Besoldungsstufen hier eigentlich nicht recht passen, zeigt sich schon darin dass Bürgermeister – unabhängig von der Größe ihrer Gemeinde – gleiche rechtliche Befugnisse und Verantwortlichkeiten haben. Die mangelnde Passform bestätigt auch der Vergleich mit Ministern und Abgeordneten. Minister erhalten dieselbe Besoldung, unabhängig davon, ob sie nun einem relativ unbedeutenden Haus mit kleiner Belegschaft vorstehen oder einem großen wichtigen Ministerium mit einem Vielfachen an Beamten. Auch allen Abgeordneten muss dieselbe finanzielle Entschädigung gezahlt werden, ob sie nun Wahlkreis- oder Listenabgeordnete sind, ob sie unbedeutende “Hinterbänkler“ oder Vorsitzende eines wichtigen Ausschusses oder zum Beispiel stellvertretende Fraktionsvorsitzende sind.³¹ Vor diesem Hintergrund erscheint die finanzielle Staffelung der Bezüge von Bürgermeistern jedenfalls in der derzeitigen Tiefe als ein gewisser Fremdkörper unter den politischen Ämtern.

³¹ So jedenfalls der verfassungsrechtliche Status: BVerfGE 40, 296 (317 f.); 102, 224 ff.; 119, 302 (309). Daran halten sich Parlamente und Fraktionen allerdings oft nicht und gewähren – verfassungswidrige – Zahlungen. Siehe von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011.

Die Unangemessenheit der derzeitigen Besoldungsstruktur lässt sich auch in Zahlen belegen: 369 der 426 hessischen Gemeinden, also 85,6 %, haben weniger als 20.000 Einwohner, ihre Bürgermeister können also mit Landtagsabgeordneten finanziell nicht mithalten (siehe soeben unter I). Das bestätigt einmal mehr, dass Bürgermeister im Verhältnis zu Landtagsabgeordneten tendenziell unterbezahlt sind.

Von daher erscheint es voll gerechtfertigt, Bürgermeister beim Ruhegehalt deutlich besser zu stellen, wie dies derzeit ja auch geschieht (siehe sogleich unter III 1). Hessische Landtagsabgeordnete erhalten nach einer Mandatszeit von acht Jahren einen Versorgungsanspruch von 27,75% der Entschädigung von derzeit 7366 Euro (seit 1.7.2013). Der Satz steigt mit jedem weiteren Jahr um 2,75% bis zu 71,75%. Die Versorgung beginnt mit vollendetem 60. Lebensjahr zu laufen, kann auf Antrag aber bereits mit vollendetem 55. Lebensjahr beginnen, wobei die Versorgung sich dann für jeden Monat dauerhaft um 0,3% pro Jahr mindert (§§ 10 f. HessAbgG). Abgeordnete erhalten beim Ende ihres Mandats ein Übergangsgeld in Höhe der Entschädigung, sofern sie dem Landtag mindestens ein Jahr angehört haben. Pro Mandatsjahr beträgt das Übergangsgeld einen Monat, maximal ein Jahr (§§ 8 f. HessAbgG).

III. Versorgung von Bürgermeistern

1. Regelung in Hessen

Bürgermeister sind einerseits Beamte, auch ihre Versorgung richtet sich deshalb grundsätzlich nach der des öffentlichen Dienstes, weist aber andererseits einige gewichtige Besserstellungen auf.

a) Normale Beamtenversorgung

Nach dem allgemeinen Beamtenversorgungsrecht erhalten Beamte mit dem Eintritt in den Ruhestand eine Versorgung, die pro Dienstjahr rund 1,8% (genau: 1,79375%) der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge – Grundgehalt plus Familienzuschlag (§ 5 Abs. 1 HBeamtVG) sowie sonstige ruhegehaltfähige Bezüge – beträgt. Mit 40 Dienstjahren ist die Maximalversorgung von 71,75% erreicht. Die Versorgung muss mindestens 35% ausmachen (§ 14 Abs. 1 und Abs. 4 HBeamtVG).

Voraussetzung ist eine Amtszeit von mindestens fünf Jahren (§ 4 Abs. 1 HBeamtVG). Bei Berechnung der Höhe der Versorgung werden neben allen Dienstjahren noch folgende Zeiten hinzugerechnet:

- als Richter
- als Mitglied der Landesregierung, der Bundesregierung oder als Parlamentarischer Staatssekretär (§ 6 HBeamtVG-alt)³²
- im Wehrdienst (§§ 8 und 9 HBeamtVG)

Ferner *sollen* Zeiten in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst berücksichtigt werden (§ 10 HBeamtVG).

Außerdem *können* folgende Zeiten berücksichtigt werden:

- hauptberuflich im Dienst im Dienst öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften oder ihrer Verbände
- hauptberuflich im Schuldienst
- als hauptberuflicher Fraktionsassistent des Bundestags, der Landtage oder kommunaler Vertretungskörperschaften
- hauptberuflich im Dienst kommunaler Spitzenverbände oder von Spitzenverbänden der Sozialversicherung (§ 11 Nr. 1 Buchst. b-d HBeamtVG-alt)
- als Rechtsanwalt oder Verwaltungsrechtsrat
- die Zeit, während der der auf wissenschaftlichem, künstlerischem, technischen oder wirtschaftlichem Gebiet besondere

³² Hinzu kommen nach § 6 Abs. 3 HBeamtVG in der Fassung des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes (DRModG) vom 27.5.2013 (GVBl S. 217 ff.) mit Wirkung ab 1. März 2014 noch die Zeit des juristischen Vorbereitungsdienstes im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis und auf Antrag die Zeit als Mitglied des Bundestags oder eines Landtags, soweit das jeweils einschlägige Abgeordnetengesetz dies vorsieht. Für beide Fälle bestand bisher – laut Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache 18/6558, Seite 278) – eine Regelungslücke.

Fachkenntnisse erworben wurden die für die Wahrnehmung des Amtes nötig sind, diese und die Zeit als Rechtsanwalt oder Verwaltungsrechtsrat aber höchstens bis zur Hälfte und in der Regel nicht über 10 Jahre hinaus (§ 11 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 3 Buchst. A-alt).³³

Schließlich *können* Fach- und Hochschulzeiten bis zu drei Jahren und ein Vorbereitungsdienst angerechnet werden (§ 12 HBeamtVG).

b) Versorgung von Bürgermeistern

Alle diese allgemeinen Regelungen gelten auch für Bürgermeister, deren Versorgung aber auf Grund ihrer besonderen Stellung als kommunale Wahlbeamte auf Zeit aber einige Modifikationen erfährt. Sie hängen damit zusammen, dass der Bürgermeister – anders als der „normale“ Beamte – nicht auf Lebenszeit bestellt, sondern nur für eine begrenzte Amtszeit gewählt wird – und auch noch vorzeitig wieder abgewählt werden kann. Es muss deshalb für diese Karriere-Eventualitäten vorgesorgt, d. h. eine vorzeitige Versorgung vorgesehen werden, damit das Amt nicht jede finanzielle Attraktivität verliert. Die wichtigsten Elemente dieser finanziellen Kompensation betreffen die jährlichen Steigerungssätze, die Voraussetzungen für den vorzeitigen Ruhestand und die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Ruhegehalt:

- Das Ruhegehalt des Bürgermeisters beträgt, wenn es für ihn günstiger ist, nach einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von 10 Jahren und einer Amtszeit von acht Jahren 33,4834% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und steigt mit jedem weiteren vollen Amtsjahr um 1,91333% bis zum Höchstsatz von 71,75% (§ 66 Abs. 2 HBeamtVG-alt).³⁴ Der Bürgermeister kann den Höchstsatz deshalb schon mit 27 Dienstjahren erlangen, während der Laufbahnbeamte dafür 40 Dienstjahre benötigt.

³³ Das 2. DRModG hat kleinere Änderungen in der Reihung der Vorschriften gebracht und einige bisher lediglich in den Verwaltungsvorschriften genannte Punkte in den Gesetzestext aufgenommen wie die Anerkennung der Promotionszeit bis zu zwei Jahren (§ 12 Abs. 1 Satz 4 BeamtVG-neu).

³⁴ Mit Wirkung ab 1.3.2014 ohne inhaltliche Änderung: § 17 Abs. 2 HBeamtVG- neu.

- Das Ruhegehalt beginnt bereits nach Ablauf einer sechsjährigen Amtsperiode (§ 211 Abs. 5 Satz 1 HBG-alt).³⁵ Der Bürgermeister erhält dann unabhängig von seinem Lebensalter mindestens 35% seiner Dienstbezüge als Ruhegehalt. Das entspräche nach der allgemeinen Skala einer Dienstzeit von 18,7 Jahren.
- Erwerbseinkommen wird, so lange die gesetzliche Altersgrenze noch nicht erreicht ist, auf das Ruhegehalt erst oberhalb der Endstufe des ruhegehaltfähigen Dienstinkommens angerechnet. Diese auch für Laufbahnbeamte geltende Regelung (§ 53 HBeamVG) wird für Bürgermeister und andere Wahlbeamte auf Zeit noch einmal gemildert, indem der überschießende Betrag nur zur Hälfte angerechnet wird (§ 53 Abs. 10 HBeamVG-alt). Diese günstige Regelung wird nun mit Wirkung ab 1.3.2014 auch auf andere Ruhestandsbeamte erstreckt (§ 57 HBeamVG-neu).³⁶
- Wird der Bürgermeister vor Ablauf seiner sechsjährigen Amtsperiode abgewählt, so erhält er bis zu deren Ablauf 71,75% der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe seiner Besoldungsgruppe und sodann die erdiente Versorgung, wobei auch die Übergangszeit als ruhegehaltfähige Dienstzeit mitgerechnet wird (§ 66 Abs. 8 HBeamVG-alt).³⁷

2. Fallgruppen

Folgende Situationen sind zu unterscheiden:

- **Vorzeitige Abwahl:** Der Bürgermeister wird während der Amtszeit vorzeitig abgewählt (§ 76 HGO). Er erhält dann während der Übergangszeit die genannte Versorgung von 71,75% und sodann die erdiente Versorgung, wenn er die Mindestdienstzeit von fünf Jahren erreicht hat, was in aller Regel der Fall ist. Entsprechende Regelungen finden sich auch in den anderen Bundesländern.
- **Ruhestand auf eigenen Antrag wegen Vertrauensverlustes:** Der Bürgermeister hat z. B. wegen strafrechtlicher Ermittlungen oder aus anderen Gründen das erforderliche Vertrauen verloren, er kann aber während der laufenden Amtszeit nicht zurücktreten, ohne seine Versorgung zu verlieren. Dann erspart ihm der im Jahre

³⁵ Mit Wirkung ab 1.3.2014 ohne inhaltliche Änderung: § 6 Abs. 5 Satz 1 HBG- neu.

³⁶ Siehe dazu die Gesetzesbegründung: Landtagsdrucksache 18/6558, S. 286.

³⁷ mit Wirkung ab 1.3.2014 ohne inhaltliche Änderung: § 17 Abs. 6 HBeamVG.

2011 eingeführte § 76a HGO das aufwendige und peinliche direktdemokratische Abwahlverfahren: Er kann auf seinen Antrag hin nach einem zustimmenden Beschluss der Gemeindevertretung, den dieser mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner gesetzlichen Mitglieder zu fassen hat, in den Ruhestand versetzt werden und erhält das erdiente Ruhegehalt (nicht allerdings das erhöhte Ruhegehalt nach § 66 Abs. 8 HBeamtVG-alt).³⁸

- **Scheitern der Wiederwahl:** Der Bürgermeister war nach dem Ende seiner Amtszeit zur Fortsetzung des Amtes bereit, wird aber nicht wiedergewählt. Dann erhält er in Hessen sogleich Ruhegehalt. In den meisten anderen Ländern müssen weitere Voraussetzungen vorliegen: Mindestamtszeiten, Mindestdienstzeiten und/oder ein Mindestalter. Das wird im Folgenden näher dargestellt.
- **Aufhören nach einer Amtsperiode:** Der Bürgermeister will bereits nach dem Ende einer Amtsperiode von sich aus „aufhören“, tritt also zur Wiederwahl nicht an. Dann tritt er in Hessen ebenfalls in den Ruhestand und bezieht die erdiente Pension, mindestens aber 35% des Aktiveneinkommens. In den meisten anderen Ländern wird er dagegen ohne Versorgung entlassen und muss lediglich in der Rentenversicherung nachversichert werden. Das Nähere wird ebenfalls im Folgenden aufgelistet.
- **Entlassung und Übergangsgeld:** Erfüllt der Bürgermeister die Voraussetzungen für die Versetzung in den Ruhestand nicht, wird er entlassen und in der Rentenversicherung nachversichert. Für hessische Bürgermeister kann das nur in dem unwahrscheinlichen Fall eintreten, dass er innerhalb seiner sechsjährigen Amtsperiode zurücktritt.³⁹ In anderen Ländern aber auch dann, wenn er die dort geltenden zusätzlichen Anforderungen für den Eintritt in den Ruhestand nicht erfüllt. Das aus der Nachversicherung resultierende Versorgungsniveau ist für sich genommen bereits deutlich niedriger als das aus dem Ruhegehalt. Hinzu kommt, dass die Versicherung nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze erfolgt, die Besoldung aber darüber liegen kann. Zudem beginnt die Rente ja erst mit dem Erreichen der Altersgrenze. Der Bürgermeister

³⁸ § 17 Abs. 6 HBeamtG-neu.

³⁹ In Hessen kann neuerdings zusätzlich auch ein Unterhaltsbeitrag gewährt werden (§ 16 BeamtVG-neu, ab 1.3.2014 in Kraft).

erhält, falls er nicht von sich aus zurückgetreten ist, allerdings ein Übergangsgeld. Dieses beträgt pro Beschäftigungsjahr ein Monatsgehalt, höchstens sechs Gehälter (vgl. § 47 HBeamtVG-alt).⁴⁰ Die Regelungen betreffend Nachversicherung und Übergangsgeld sind in allen Ländern ähnlich.

- **Überschreiten von Altersgrenzen:** Wenn der Bürgermeister ein bestimmtes Lebensalter überschreitet, wird er in den meisten Ländern ebenfalls in den Ruhestand versetzt.
- **Rückkehr in den allgemeinen öffentlichen Dienst:** In Bayern und Brandenburg besteht noch eine weitere Möglichkeit. War der Beamte vorher Beamter auf Lebenszeit, so kann er nach Ablauf seiner Amtsperiode auf seinen Antrag hin in den allgemeinen öffentlichen Dienst zurückkehren.

3. Überschreiten von Altersgrenzen

Zu unterscheiden ist

- mit welchem Lebensalter Bürgermeister während ihrer Amtszeit in den Ruhestand treten (Amtsgrenze) und
- bis zu welchem Lebensalter sie zum Bürgermeister gewählt werden können (Wählbarkeitsgrenze). Auch solche Regelungen bewirken eine Altersgrenze, weil der Bürgermeister dann nur noch bis zum Ende der Wahlperiode amtieren kann.

Baden-Württemberg

Amtsgrenze 68: Der Bürgermeister tritt mit Vollendung des 68. Lebensjahres in den Ruhestand.

Bayern

Wählbarkeitsgrenze: vollendetes 65. Lebensjahr. Damit wegen sechsjähriger Amtsperiode längstens bis zum vollendeten 71. Lebensjahr.

⁴⁰ § 19 HBeamtVG-neu.

Brandenburg

Wählbarkeitsgrenze: 65. Lebensjahr (§ 110 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 145 Abs. 2 Satz 1 LBG). Damit wegen achtjähriger Wahlperiode Innehabung des Amtes bis zum vollendeten 73. Lebensjahr möglich.

Hessen

Amtsgrenze: Erreichen des 71. Lebensalters; nach Vollendung des 65. Lebensjahres jederzeit auf Antrag (§ 211 Abs. 7 HBG-alt)⁴¹

Mecklenburg-Vorpommern

Amtsgrenze: Vollendung des 65. Lebensjahres; Hinausschieben bis vollendetem 68. Jahr möglich.

Niedersachsen

Bisher galt in Niedersachsen das vollendete 65. Lebensjahr als Wählbarkeitsgrenze (§ 80 Abs. 4 Nr. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz [NKomVG] a. F. Damit war wegen der bisher achtjährigen Wahlperiode eine Amtsinnehabung bis zum 73. Lebensjahr möglich. Seit 1. Januar 2014 ist die Wählbarkeitsgrenze auf 67 angehoben (§ 80 Abs. 5 NKomVG n. F.), so dass ein Bürgermeister wegen der neuerdings auf fünf Jahre verkürzten Amtsperiode bis 72 im Amt bleiben kann.

Nordrhein-Westfalen

Für Bürgermeister gilt keine Altersgrenze (§ 119 Abs. 4 LBG) und auch keine Wählbarkeitsgrenze.

⁴¹ Mit Wirkung ab 1.3.2014 ohne inhaltliche Änderung: § 6 Abs. 7 und Abs. 9 HBG-neu.

Rheinland-Pfalz

Innehabung des Amtes bis maximal 73. Lebensjahr. Auf Antrag nach vollendetem 65. Lebensjahr Ruhestand jederzeit (§ 119 Abs. 2 LBG)

Thüringen

Amtsgrenze: Regelaltersgrenze (§ 121 Abs. 4 Satz 1 ThürBG)

Fazit: Die bisherigen Altersgrenzen erlauben also eine Innehabung des Amtes bis zum Alter zwischen 67. und 73. Jahren. In Nordrhein-Westfalen gibt es weder eine Wählbarkeits- noch eine Altersgrenze.

4. Sonstige Ruhestands-Voraussetzungen in den Bundesländern

Die Versorgungsvorschriften sind in den Bundesländern im Grundsatz zwar ähnlich. Wie bereits erwähnt, können aber erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Voraussetzungen für den Erwerb eines Pensionsanspruchs bestehen. Im Folgenden seien zunächst die Regelungen in den Ländern aufgeführt, bevor dann – im Interesse der Übersichtlichkeit – versucht wird, bestimmte Typen zu bilden.

a) Überblick

Baden-Württemberg

Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LBG BaWü tritt ein Beamte auf Zeit bereits vor Erreichen der Altersgrenze nach Ablauf der Amtszeit in den Ruhestand, wenn er

1. eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 18 Jahren erreicht und das 47. Lebensjahr vollendet hat oder
2. als Beamter auf Zeit eine Gesamtdienstzeit von 12 Jahren erreicht hat oder

3. als Beamte auf Zeit eine Gesamtdienstzeit von sechs Jahren erreicht und das 63. Lebensjahr vollendet hat. Für Bürgermeister und Landräte tritt das 60. Lebensjahr an die Stelle des 63. Lebensjahres (§ 38 Abs. 1 LBG).

Zeiten, während der Beamte auf Zeit nach Vollendung des 25.

Lebensjahres eine hauptamtliche Tätigkeit bei einem kommunalen Bundes- oder Landesverband ausgeübt haben, werden bis zu einer Gesamtzeit von zehn Jahren als Dienstzeit nach Satz 1 Nr. 1 berücksichtigt (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LBG).

§ 37 Abs. 2 LBG enthält eine weitere Voraussetzung für den Eintritt in den Ruhestand. Danach müssen Beamte auf Zeit grundsätzlich zur Fortsetzung ihres Amtes zu nicht schlechteren Bedingungen bereit sein, wenn sie ihre Versorgung nicht durch Entlassung verlieren wollen (§ 37 Abs. 3 LBG). Zu diesem Zweck werden hauptamtliche Bürgermeister von der Rechtsaufsichtsbehörde zu der Erklärung aufgefordert, ob sie im Falle der Wiederwahl ihr Amt unter nicht ungünstigeren Bedingungen weiter versehen wollen (§ 38 Abs. 2 LBG).

Die Verpflichtung (besser: Obliegenheit) zur Abgabe der Erklärung und zur Wieder-Kandidatur gilt nicht, wenn der Bürgermeister

- a) das 57. Lebensjahr vollendet oder
- b) eine Gesamtdienstzeit als Bürgermeister, Beigeordnete, Landrat von 16 Jahren erreicht hat (§ 38 Abs. 3 LBG). Auch hierbei ist die oben in § 37 Abs. 1 Satz 2 LBG genannte Zeit einzubeziehen.⁴²

Baden-württembergische Bürgermeister erwerben ihre Versorgung also nur unter zwei Voraussetzungen: Sie müssen die Bedingungen des § 37 LBG erfüllen und innerhalb der Grenzen des § 38 Abs. 3 LBG zur Wiederwahl bereit sein. Dadurch verschärfen sich die ersten beiden

⁴² Siehe zum Ganzen: Heinz, Kommentierung zu §§ 37 und 38 LBG, in: Müller/Beck u.a. (Hrsg.), Beamtenrecht in Baden-Württemberg. Praxiskommentar (Loseblatt, Stand: Juni 2013),.

Alternativen des § 37 LBG: Ohne Bereitschaft zur Wiederwahl muss neben dem Ablauf der Amtszeit von acht Jahren

- in der ersten Alternative eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 18 Jahren erreicht und *das 57. Lebensjahr vollendet* sein,
- in der zweiten Alternative eine Gesamtdienstzeit als Beamter auf Zeit von *16 Jahren* erreicht sein.

Die dritte Alternative bleibt unverändert, da der Bürgermeister hier ohnehin schon älter als 60 sein muss.

Die Voraussetzungen in einem Mutterland der Direktwahl von Bürgermeistern sind also deutlich strenger als in Hessen, wo weder Mindestalter noch Mindestdienstzeit noch die erneute Kandidatur vorgeschrieben ist und eine Amtszeit von sechs Jahren ausreicht.

Bayern

In Bayern treten Bürgermeister mit Ablauf ihrer sechsjährigen Amtszeit in den Ruhestand, wenn sie eine Amtszeit von mindestens 10 Jahren (Wartezeit) zurückgelegt haben und nicht wiedergewählt werden oder die Wiederwahl nicht annehmen (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 KWBG). Nach Art. 21 Abs. 2 KWBG wird eine Reihe von Vorzeiten auf die Wartezeit angerechnet.

Der Dienstherr kann jedoch anordnen, dass der Versorgungsanspruch bis längstens zur Vollendung des 62. Lebensjahres ruht, wenn der Bürgermeister sich ohne wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl stellen ließ oder die Wiederwahl nicht angenommen hat (Art. 51 KWBG). Darin liegt ein Disziplinierungsinstrument, wie man am Fall Gabriele Pauli sieht.

Eine bayerische Spezialität besteht darin, dass Bürgermeister, die vorher

bayerische Laufbahnbeamte oder Richter waren oder in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zu einem öffentlichrechtlichen Dienstherrn standen, – ähnlich wie Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst – ein Rückkehrrecht haben: Sie sind auf Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis zu übernehmen (Art. 25 Abs. 1 und 6 KWBG).

Auch im zweiten Mutterland der Bürgermeister-Direktwahl bestehen also erheblich strengere Voraussetzungen für eine vorzeitiges Ruhegehalt. Andererseits haben frühere Beamte sozusagen als Auffang-Netz das Recht in den öffentlichen Dienst zurückzukehren. Nichtbeamten nutzt das allerdings nichts.

Brandenburg

Der Bürgermeister tritt nach Ablauf seiner achtjährigen Amtszeit auf seinen Antrag in den Ruhestand (§ 121 Abs. 5 i.V.m. § 46 LBGBra). Eine Pflicht zur Wiederkandidatur besteht nicht. War der Bürgermeister vorher Beamter auf Lebenszeit, so muss er, falls er den genannten Antrag auf Versetzung in den Ruhestand nicht stellt, auf seinen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis übernommen werden (§ 121 Abs. 6 LBGBra).

Mecklenburg-Vorpommern

Der Bürgermeister tritt mit dem Ablauf seiner Amtszeit in Ruhestand (§ 6 Abs. 3 Satz 1 LBG M-V), muss aber zu einer einmaligen Wiederwahl bereit sein, wenn er seine Versorgung nicht verlieren will (§ 37 Abs. 2 Satz 6 KVM-V).

Niedersachsen

Der Bürgermeister tritt mit Ablauf der Amtszeit, die bisher in Niedersachsen acht Jahre beträgt, in den Ruhestand (§ 7 Abs. 3 NBG). Er braucht sich nicht zur Wiederwahl zu stellen (§ 80 Abs. 6 Satz 5 NKomVG). Die Amtsdauer ist in Niedersachsen aber von bisher acht auf fünf Jahre verkürzt worden (mit Wirkung ab 1. 11.2014 schrittweise bis 2021).

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen treten nach § 119 Abs. 4 Satz 3 Landesbeamtengesetz Bürgermeister mit Ablauf ihrer Amtszeit in den Ruhestand, wenn sie

1. insgesamt eine mindestens achtjährige ruhegehaltfähige Dienstzeit erreicht (B-W: 18 J.) und das 45. Lebensjahr (B-W: 47. Lj.) vollendet haben oder
2. eine ruhegehaltfähige Dienstzeit im Sinne des § 6 Beamtenversorgungsgesetz in der am 31. August 2006 geltenden Fassung von 18 Jahren erreicht haben (B-W: 12 J. Beamter auf Zeit) oder
3. als Beamter auf Zeit eine Gesamtdienstzeit von acht Jahren erreicht haben (B-W: sechs Jahre und Überschreiten des 60. Lj.);
andernfalls sind sie zu entlassen.⁴³

Schon die Grund-Regelung ist in Nordrhein-Westfalen deutlich günstiger als die in Baden-Württemberg, wie der obige Vergleich zeigt. Hinzu kommt, dass in Nordrhein-Westfalen keine Verpflichtung besteht, sich einer Wiederwahl zu stellen.

Der Bürgermeister kann, wenn er das 45. Lebensjahr vollendet hat, „aufhören“ und in Pension gehen, da er die weiteren zwei Jahre

⁴³ Näheres bei Oliver Flühöh/Stephan Smith, Die Versorgung der Hauptverwaltungsbeamten, Kommunal Dienst (Nordrhein-Westfalen) 03/2008.

ruhegehaltsfähige Dienstzeit ohnehin regelmäßig beisammen haben wird. Die hessische Regelung ist allerdings noch günstiger, weil der Bürgermeister dort auch schon in jüngeren Jahren „aufhören“ und in Pension gehen kann.

Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt sechs Jahre (§ 65 Abs 1 Satz 1 GONW). Er ist nicht verpflichtet, sich einer Wiederwahl zu stellen (§ 119 Abs. 2 Satz 2 LBG). Nach einer in Reaktion auf den „Fall Duisburg“ eingefügten Vorschrift bleibt ein einmal entstandener Anspruch auf Gewährung eines Ruhegehalts aus einem früheren Beamtenverhältnis auf Zeit bestehen, auch wenn sich daran ein Beamtenverhältnis auf Zeit nahtlos anschließt und dieses neue Beamtenverhältnis durch Entlassung endet (§ 119 Abs. 5 LBG).

Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz treten Bürgermeister nach Ablauf ihrer achtjährigen Amtszeit (§ 52 Abs. 1 GORP) in den Ruhestand (§ 8 Abs. 3 LBG). Sie sind jedoch verpflichtet, das Amt weiterzuführen, solange sie das 60 Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 8 Abs. 2 Satz 1 LBG).

Die Regelung ähnelt der hessischen mit zwei Unterschieden: In Rheinland-Pfalz beträgt die Wahlzeit acht Jahre, und es besteht eine Pflicht, sich zur Wiederwahl zu stellen.

Saarland

Im Saarland besteht eine entsprechende Regelung wie in Rheinland-Pfalz.

Sachsen

In Sachsen besteht eine ähnliche Regelung wie in Baden-Württemberg (siehe § 160 i.V.m. § 139 SächsBG).

Sachsen-Anhalt

Hier besteht eine ähnliche Regelung wie in Rheinland-Pfalz und im Saarland.

Schleswig-Holstein

Der Bürgermeister tritt mit Ablauf der Amtszeit in den Ruhestand (§ 7 Abs. 3 LBG). Er muss allerdings nach Ablauf der ersten Amtszeit unter gewissen Voraussetzungen zu einer weiteren Amtszeit bereit sein (§ 57c Abs.2 GOSH).⁴⁴

Thüringen

In Thüringen treten Bürgermeister nach Ablauf ihrer sechsjährigen Amtszeit (§ 28 Abs. 3 Satz 2 ThürGO) in den Ruhestand (§ 121 Abs. 4 Satz 2 LBG). Sie sind jedoch grundsätzlich verpflichtet, das Amt weiterzuführen. Diese Pflicht besteht nicht, wenn ein wichtiger Grund entgegensteht. Ein solcher ist: Nichtaufstellung zur Wiederwahl durch den früheren Träger des Wahlvorschlags des Bürgermeisters, Vollendung des 62 Lebensjahres, Ausübung des Bürgermeisteramts über drei Wahlperioden oder über 14 Jahre (§ 5 Abs. 1 ThürKWBG).⁴⁵ Es bestehen also ähnliche Regelungen wie in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt.

⁴⁴ Harald Rentsch, in Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig Holstein, Kommentar, 2008, § 57c GO, Anm. 3.

⁴⁵ Siehe auch Rücker, in Kommunalverfassungsrecht Thüringen (Stand: 12/2012), § 28 ThürKO, Nr. 7.

b) Auswertung: Sieben Typen

Der Überblick ergibt, dass hinsichtlich der Voraussetzungen für eine vorzeitiges Ruhegehalt folgende sieben Typen unterschieden werden können:

- **Typ Hessen:** Nach Ablauf der Amtszeit tritt der Bürgermeister in den Ruhestand und bezieht Ruhegehalt. Keinerlei weitere Voraussetzungen (so Hessen und Niedersachsen)
- **Typ Brandenburg:** Der Bürgermeister tritt nach Ablauf der Amtszeit auf Antrag in den Ruhestand. Weitere Voraussetzungen für den Bezug von Ruhegehalt bestehen auch hier nicht. Zusätzlich haben Bürgermeister, die vorher Laufbahnbeamte waren, das Recht, in den „normalen“ öffentlichen Dienst zurückzukehren.
- **Typ Rheinland-Pfalz:** Nach Ablauf der Amtszeit kann der Bürgermeister in den Ruhestand treten: Er muss sich aber erfolglos um eine Wiederwahl bemüht haben, solange er das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (so Rheinland-Pfalz, ähnlich das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen).
- **Typ Schleswig-Holstein:** Nach Ablauf der ersten Amtszeit muss der Bürgermeister sich einmal zur Wiederwahl stellen (so auch Mecklenburg-Vorpommern).
- **Typ Nordrhein-Westfalen:** Der Bürgermeister muss nach Ablauf der Amtszeit eine von drei Voraussetzungen erfüllen, die das Alter, die Amts- oder die Dienstzeit betreffen. Eine Pflicht, wieder zu kandidieren, besteht nicht.
- **Typ Baden-Württemberg:** Der Bürgermeister muss nach Ablauf seiner Amtszeit wiederum eine von drei Voraussetzungen erfüllen. Zusätzlich muss er zur Wiederwahl bereit sein, so lange er nicht das 57. Lebensjahr überschritten oder 16 Dienstjahre als Beamter auf Zeit absolviert hat (ähnlich Sachsen).
- **Typ Bayern:** Der Bürgermeister muss nach Ablauf seiner fünfjährigen Amtszeit eine Amtszeit von insgesamt 10 Jahren zurückgelegt haben. Der Dienstherr kann jedoch ein Ruhen der Versorgung bis zum vollendeten 62. Lebensjahr anordnen, wenn der Bürgermeister sich nach dem Ende seiner Amtszeit ohne

wichtigen Grund nicht zur Wiederwahl gestellt oder diese nicht angenommen hat. Zusätzlich haben Bürgermeister aus dem öffentlichen Dienst das Recht, dorthin nach dem Ende ihrer Amtszeit zurückzukehren.

5. Probleme der Altersversorgung

Die Versorgung hessischer Bürgermeister weist in folgenden Punkten Probleme auf:

a) Versorgung nach sechsjähriger Amtszeit

Schon nach einer sechsjährigen Amtsperiode kann in Hessen eine lebenslange Pension anfallen, unabhängig vom Alter und selbst dann, wenn der Bürgermeister von sich aus nicht mehr zur Wahl antritt. Die einschlägige Vorschrift des § 211 Abs. 5 HBeamtG lautet:

„Der Beamte auf Zeit, der Wahlbeamter ist, tritt nach Ablauf seiner Amtszeit in den Ruhestand.“

Vor Einführung der Direktwahl hessischer Bürgermeister bestand diese Regelung nicht. Nach § 40 HGO a. F. waren hauptamtliche Bürgermeister vielmehr gehalten, das Amt erneut zu übernehmen, wenn sie spätestens drei Monate vor Ablauf der Amtszeit wiedergewählt und ihre Anstellungsbedingungen bei der Wiederwahl nicht verschlechtert waren. Damals wurden sie von der Gemeindevertretung gewählt. Da sich mit der Einführung der Direktwahl die Bedingungen für den Zugang zum Bürgermeisteramt wesentlich verändert hatten, konnten der damals geltende Grundsatz für die damaligen Amtsinhaber nicht aufrechterhalten werden. Ihnen konnte ein Antreten zur Wiederwahl, die nunmehr als Volkswahl einen entsprechenden Wahlkampf voraussetzte, nicht ohne weiteres zugemutet werden. Für neue, direkt gewählte Bürgermeister macht eine solche Einschränkung aber keinen Sinn mehr. Denn für sie verschlechtern sich die Bedingungen bei der Wiederwahl

nicht. Für den hessischen Gesetzgeber hätte es deshalb nahegelegen, sich an den Regelungen anderer Bundesländer zu orientieren und hessischen Bürgermeistern ebenfalls aufzugeben, sich zur Wiederwahl zu stellen.

Bei langjährigen Amtsträgern, die mehrere Amtsperioden hinter sich haben, und/oder sich in fortgeschrittenem Alter befinden, erscheint die derzeitige hessische Regelung angemessen. Problematisch ist die Regelung dagegen bei jungen Bürgermeistern mit nur einer sechsjährigen Amtsperiode. Sie haben in kurzer Amtszeit eine Versorgung erworben, die vielleicht fünfzig Jahre lang läuft und auch an allgemeinen Versorgungserhöhungen teilnimmt. Für sie können sich die lebenslangen Versorgungszahlungen auf eine Million Euro oder mehr aufsummieren, also einen gewaltigen Vermögenswert darstellen, den sie sich ohne jede weitere Aktivität einverleiben können.

Die günstige Versorgungsregelung mag zwar attraktiv sein und den Kreis der möglichen Bewerber erweitern. Sie kann den Kreis der Bewerber aber auch schmälern, indem sie Bürgermeister gelegentlich dazu bewegen mag, bei einer Neuwahl nicht mehr anzutreten, vor allem wenn sie – auch auf Grund der günstigen Anrechnungsvorschriften (siehe sogleich unter c) - eine günstige privatrechtliche Alternative besitzen.

Eine für Bürgermeister derart günstige Versorgungsregelung wie in Hessen gibt es, wie dargelegt, nur noch in Niedersachsen⁴⁶ und in Brandenburg. In Brandenburg ist allerdings eine Amtsperiode von acht Jahren abzuleisten, zusätzlich besteht für frühere Laufbahnbeamte ein Rückkehrrecht. In anderen Bundesländern müssen zusätzliche

⁴⁶ Wolfgang Neumann/Bernhard Zentgraf, Die Versorgung der Bürgermeister in Niedersachsen, 2013.

Voraussetzungen gegeben sein: Entweder ein bestimmtes Mindestalter und/oder eine höhere Mindestamtszeit, oder der Bürgermeister muss nach Ablauf seiner Amtszeit zumindest zur Wiederwahl angetreten sein. Im Einzelnen wurden die Regelungen soeben unter 4 dargestellt.

b) Vordienstzeiten früherer Beamter

Vorangegangene Zeiten im öffentlichen Dienst erhöhen das Ruhegehalt. Das kann Bürgermeister, die vorher im öffentlichen Dienst gestanden hatten, gegenüber anderen Berufsgruppen privilegieren. (Siehe auch den Vergleich des Angestellten einer öffentlichen Sparkasse mit einem beamteten Feldschützen oder Büroboten.) Als Folge kann sich eine Art Zwei-Klassen-Versorgungsrecht ergeben.

c) (Nicht-)Anrechnung

Erwerbseinkommen des ehemaligen Bürgermeisters wird auf seine Versorgung erst angerechnet, wenn es das bisherige Aktiveneinkommen übersteigt, und auch dann nur zur Hälfte (siehe § 53 Abs. 10 HBeamtG-alt).⁴⁷

D. Alternativen

I. Koalitionsvereinbarung

In der Koalitionsvereinbarung, die nach der Landtagswahl vom September 2013 zur Bildung der CDU/Grünen-Regierung in Hessen geführt hat, ist nunmehr Folgendes vorgesehen:

“Wir streben eine Verknüpfung des passiven Wahlrechts mit der Volljährigkeit auf allen staatlichen Ebenen an.

⁴⁷ Die günstige Anrechnungsregelung wird mit Wirkung vom 1.3.2014 allerdings auch auf andere Ruhestandsbeamte erstreckt (§ 57 HBeamtVG-neu).

Darüber hinaus wollen wir das Höchstalter für Wahlämter abschaffen und die rechtlichen Vorgaben zur Versorgung kommunaler Wahlbeamter anhand der Regelungen in anderen Ländern abgleichen und überprüfen.⁴⁸

II. Abschaffung des Mindest- und des Höchstalters für Wahlämter

Ob die Verknüpfung des passiven Wahlrechts mit der Volljährigkeit, die die Koalition auf allen staatlichen Ebenen anstrebt, auch die Wahl von Bürgermeistern erfasst, könnte fraglich sein. Die Antwort hängt davon ab, ob man die Kommunen als Bestandteile des Staates ansieht, was staatsrechtlich zwar zutrifft (siehe Art. 28 GG), angesichts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aber zweifelhaft sein könnte. In jedem Fall erscheint es – angesichts der Aufgaben und der Verantwortung des Bürgermeisters – nicht angemessen, die Wählbarkeitsgrenze vom vollendeten 25. auf das 18. Lebensjahr abzusenken.

Mit der Beseitigung des Höchstalters für Wahlämter soll auch die Obergrenze für die Wahl von Bürgermeistern beseitigt werden. Das erscheint als eine ziemliche Innovation.⁴⁹ Allerdings besteht in Nordrhein-Westfalen bereits keine Wahlgrenze.

⁴⁸ S. 88 der Koalitionsvereinbarung.

⁴⁹ Kritik an der vorgesehenen Beseitigung des Höchstalters – angesichts der Möglichkeit, dass ein Bürgermeister, der bei der Wahl noch ausreichend rüstig erscheint, dann aber, altersbedingt, verhältnismäßig rasch abbauen könnte – bei Matthias Alexander, Irgendwann muss Schluss sein, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.1.2014, S. 33.

III. Abbau der Überversorgung

Besonders die lebenslange Versorgung schon nach einer Amtsperiode von sechs Jahren unabhängig vom Lebensalter des Bürgermeisters und, ohne dass er sich zu einer erneuten Kandidatur stellen muss, ist immer wieder kritisiert worden, zumal es sie in dieser Form neben Hessen nur noch in Niedersachsen und Brandenburg gibt. Überall sonst werden weitere Anforderungen gestellt.

Die Problematik könnte sich noch weiter zuspitzen, wenn die Wählbarkeitsgrenze für Bürgermeister tatsächlich auf 18 Jahre abgesenkt würde. Dann könnte es im Extremfall dazu kommen, dass ein 24-Jähriger nach Ablauf seiner sechsjährigen Amtsperiode eine lebenslange Versorgung erhält.

Auch in Hessen waren Bürgermeister früher gehalten, bei einer Wiederwahl durch die Gemeindevertretung das Amt erneut zu übernehmen, eine Obliegenheit, die für Beigeordnete auch heute noch gilt. Diese Obliegenheit ist mit der Einführung der Direktwahl im Jahre 1992 entfallen. Die Begründung, mit der Direktwahl hätten sich die Anstellungsbedingungen erheblich verschlechtert, weil diese eine ganz andere Herausforderung bedeute und mit erheblichen Kosten verbunden sein könne, mag, wie oben unter C II 5 a, dargelegt, für eine Übergangszeit zugetroffen haben, nämlich für die Direktwahl derjenigen Bürgermeister, die ursprünglich noch vom Gemeinderat gewählt worden waren. Sie kann heute aber keine Geltung mehr beanspruchen, da Bürgermeister auch in anderen Ländern gehalten sind, erneut zu kandidieren.

Zwar hat es verschiedene Anläufe gegeben, besonders der Grünen, diese besonders markante Privilegierung abzumildern, etwa die Versorgung an das Ableisten zweier Amtsperioden zu binden, ohne dass diese aber zum Erfolg geführt hätten.⁵⁰ Das könnte sich jetzt nach der genannten Koalitionsvereinbarung ändern.

Hinsichtlich der Voraussetzungen für den Eintritt in den Ruhestand zeigen die oben unter II 4 b) aufgelisteten Typen in anderen Bundesländern verschiedene Möglichkeiten auf, das hessische Versorgungsprivileg zu entschärfen. Besonders der Umstand, dass in den beiden Mutterländern der Direktwahl des Bürgermeisters, Baden-Württemberg und Bayern, deutlich strengere Voraussetzungen für den Ruhestand bestehen, zeigt, dass die Regelung in Hessen schwer zu rechtfertigen erscheint.

IV. Umfassende Reform: Umlegung der Versorgung auf das Gehalt

1. Stein der Weisen?

Vor diesem Hintergrund erhebt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Besoldung zu erhöhen und dem Bürgermeister die Vorsorge fürs Alter selbst zu überlassen. Damit würden praktisch alle sachlichen Probleme, die sich bei der Versorgung von Bürgermeistern stellen, behoben:

- Generell besteht das Problem, dass auch junge Wahlbeamte schon nach sechs Amtsjahren eine lebenslange Pension erhalten. Bei Bürgermeistern, die nach langer Amtszeit im Alter ausscheiden, entfällt dagegen dieses Privileg. Dieser

⁵⁰ Überblick bei Ulrich Dreßler, Zur Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters gegenüber dem Gemeindevorstand und der Gemeindvertretung der (unechten) Magistratsverfassung, Verwaltungsgrundschau 2009, S. 22 (23 mit Fn 10).

Unausgewogenheit inner halb hessischer Bürgermeister würde durch die Neuregelung abgeholfen.

- Auch die unterschiedliche Behandlung von früheren Beamten, deren ganze Dienstzeit eingerechnet wird, und Nichtbeamten entfiere.
- Zugleich fiere das Problem der Verrechnung der Pension mit privaten Einkünften weg. Die günstige Verrechnungsregel wird ab 1.3.2014 zwar auf alle Ruhestandsbeamte erstreckt (siehe oben C III 5 c). Für ehemalige Bürgermeister kann sie sich aber – wegen des möglichen Ruhestands schon in sehr jungen Jahren – in besonderer Weise auswirken.

So gesehen, erscheint das Reformmodell geradezu als "Stein der Weisen".

2. Verfassungsrecht

Allerdings stellen sich bei der Umsetzung einer solchen Reform verfassungsrechtliche Fragen.

Art. 33 Abs. 4 GG bestimmt:

„Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“

Da Bürgermeister hoheitliche Aufgaben ausüben, müssen sie Beamte bleiben.⁵¹ Die entscheidende Frage geht deshalb dahin, ob verbeamtete Bürgermeister zwingend eine staatliche Pension erhalten müssen.

Sedes materiae ist Art. 33 Abs. 5 GG. Diese Vorschrift lautet:

⁵¹ Die Frage, ob Bürgermeister Beamte sein müssen (vgl. Reinhold Ruhr, Die Struktur des Neuen. Vorschläge zum Erstellen einer Eröffnungsbilanz für Kommunen, Michelstadt, Mai 2002, S. 127), ist aus verfassungsrechtlichen Gründen zu bejahen.

„Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“

Beide Vorschriften sind aufeinander bezogen: Gerade weil hoheitliche Tätigkeit nach Abs. 4 in der Regel Beamten zu übertragen ist, genießt deren Status nach Abs. 5 besonderen Schutz.

Nach überkommener Rechtsprechung gehört der Anspruch auf Versorgung zwar zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, und die Versorgung muss grundsätzlich durch den Staat erfolgen.⁵² Auch hat die Rechtsprechung Art. 33 Abs. 5 GG über seinen Wortlaut hinaus auch immer wieder dahin ausgelegt, die Grundsätze müssten vom Gesetzgeber nicht nur berücksichtigt, sondern beachtet werden.⁵³

Auf der anderen Seite gestattet die Rechtsprechung eine Einschränkung der hergebrachten Grundsätze, wenn bei einem Konflikt mit anderen Grundsätzen eine Abwägung vorzunehmen ist.⁵⁴ Zudem neigt die Rechtsprechung neuerdings dazu, für Veränderungen des Beamtenrechts, die die Grundprinzipien des Berufsbeamtentums berühren, lediglich einen rechtfertigenden Grund zu verlangen,⁵⁵ und nähert sich auf diese Weise dann doch wieder dem Wortlaut des Art. 33 Abs. 5 GG („berücksichtigen“) an. Solche rechtfertigenden Gründe liegen hier, wie oben unter II 5 und III 3 sowie 4) dargelegt, selbstverständlich vor.

⁵² Siehe z. B. BVerfGE 76, 256 (319-321). Überblick über die Auffassungen vor der Grundgesetzänderung bei Detlef Merten, Alimentationsprinzip und Beamtengesetzgebung, ZBR 1996, S. 353 (373 f.).

⁵³ BVerfGE 8, 1 (16 f.).

⁵⁴ Günter Bochmann, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts und der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), ZBR 2007, 1 (10).

⁵⁵ BVerfGE 117, 372 (388 ff.).

Im Übrigen hat die Rechtsprechung dem Gesetzgeber schon immer „einen weiten Spielraum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Rahmen des gegenwärtigen Staatslebens“ eingeräumt.⁵⁶ Neuerdings wird die Entwicklungsoffenheit dadurch noch unterstrichen, dass Art. 33 Abs. 5 GG durch Verfassungsänderung von 2006 noch flexibler formuliert und ihm noch die Wort „und fortzuentwickeln“ angehängt wurden.

Die Entwicklungsoffenheit gilt erst Recht für kommunale Wahlbeamte, die innerhalb der Beamtenschaft eine Sondergruppe darstellen. Sie nehmen innerhalb der Beamtenschaft „eine besondere Stellung ein. Sie beruht auf der Grenzposition dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht.“⁵⁷ „Diese besondere Stellung der hauptamtlichen Bürgermeister hat seit jeher die Gestaltung ihres Dienstrechts beeinflusst,⁵⁸ so dass „für das Dienstrecht des hauptamtlichen Bürgermeisters ... naturgemäß die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts und die Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung von entscheidender Bedeutung“ sind.⁵⁹ Mit Änderungen des Kommunalverfassungsrechts müssen also auch sinnvolle Änderungen des Versorgungsrechts einher gehen können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Versorgung von Bürgermeistern nicht abgeschafft, sondern lediglich auf ein anderes Finanzierungsmodell umgestellt wird, indem der Bürgermeister aus der erhöhten Besoldung selbst seine Versorgung anspart.

⁵⁶ BVerfGE 7, 155 (162); 3, 58 (137).

⁵⁷ BVerfGE 7, 155 (164).

⁵⁸ BVerfGE 7, 155 (165).

⁵⁹ BVerfGE 7, 155 (167).

Dass Art. 33 Abs. 5 GG vernünftige neue Gestaltungen des Beamtenrechts nicht blockieren will, selbst wenn dabei überkommene Grundsätze des Berufsbeamtenrechts in Frage gestellt werden, zeigt sich auch daran, dass auch andere anerkannte Grundsätze des Berufsbeamtentums zurückstehen müssen, wenn sich dafür gute Gründe finden.

So erkennt das Bundesverfassungsgericht seit langem die Einrichtung des Beamten auf Zeit an, obwohl dies nicht mit dem beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzip übereinstimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat auch der Möglichkeit, Bürgermeister vorzeitig abzuwählen, den verfassungsrechtlichen Segen erteilt, obwohl dies mit der Unabsetzbarkeit aus Gründen der politischen Opportunität, ebenfalls einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, offensichtlich nicht in Einklang zu bringen ist.⁶⁰

Umgekehrt verstößt die derzeitige Regelung eklatant gegen das Leistungsprinzip, das auch zu den tragenden Grundsätzen des Art. 33 Abs. 5 GG gehört,⁶¹ indem sie junge Bürgermeister mit kurzen Amtszeiten begünstigt, während das Reformmodell dem Leistungsprinzip voll gerecht wird.

Das Verfassungsrecht dürfte einer Realisierung des Reformmodells also nicht entgegenstehen.

Der Vorschlag verlangt allerdings eine erhebliche Aufstockung der Besoldung von Bürgermeistern. Die erforderliche Versorgungszulage dürfte ca. 30 oder 40% des Gehalts betragen. Zusätzlich ist zu

⁶⁰ BVerfGE 7, 155 ff.

⁶¹ BVerfGE 76, 256 (322).

berücksichtigen, dass die Zulage der Besteuerung unterliegt. Die Abzugsfähigkeit von Altersvorsorge-Aufwendungen als Sonderausgaben erfasst bei angemessener Ausgestaltung der Versorgung allerdings den größten Teil der Erhöhung,⁶² so dass die Steuerfrage die Zulage kaum noch weiter erhöhen müsste, damit der bisherige Besitzstand einigermaßen erhalten werden kann.⁶³

Dennoch: So sachlich bestechend das Reformmodell erscheinen mag, dürfte es schwer werden, es politisch durchzusetzen, zumal dann ähnliche Reformen auch für Abgeordnete, Minister und politische Beamte in Betracht kommen könnten.⁶⁴ Es soll deshalb im Folgenden hilfsweise noch ein weiterer Vorschlag gemacht werden.

V. Weiterer Vorschlag

Der Vorschlag umfasst folgende Punkte:

1. Der Bürgermeister muss sich nach Ablauf seiner Amtszeit zur Wiederwahl stellen, wenn er nicht entlassen werden und seinen beamtenrechtlichen Ruhegehaltsanspruch verlieren will. Die Wiederwahl-Obliegenheit sollte nicht über das vollendete 57. Lebensjahr hinaus gehen.
2. Wird der Bürgermeister nach Ablauf seiner Amtszeit nicht wiedergewählt, tritt er in den Ruhestand und erwirbt einen Ruhegehaltsanspruch, der aber bis zum vollendeten 60. Lebensjahr ruht. Auf Antrag ist das Ruhen abzukürzen bis zum vollendeten 55. Lebensjahr. Die Versorgung ist dann entsprechend zu mindern.

⁶² Siehe im Einzelnen § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a und Buchst. b, Doppelbuchst. aa. Dazu im Einzelnen Blümich/Huster, § 10 EStG, Kommentar, Stand: Oktober 2013.

⁶³ Auch die Kompensation für den – je nach Ausgestaltung – eventuell wegfallender Beihilfeanspruch im Krankheitsfall müsste noch einbezogen werden.

⁶⁴ Entsprechende Reformen für Abgeordnete wurden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vorgenommen.

3. Der in den Ruhestand getretene Bürgermeister erhält – wie hessische Regierungsmitglieder – zur Überbrückung zwei Jahre lang Übergangsgeld.
4. In der zweiten und allen späteren Wahlperioden wird die Amtszeit auf acht Jahre und die Besoldung um eine Besoldungsgruppe angehoben.

Zu 1: Die Gewährung eines Ruhegehalts für Bürgermeister, die, unabhängig vom Lebensalter, nach Ablauf der Amtszeit von sich aus nicht mehr zu einer weiteren Wahl antreten und aufhören wollen, erscheint unangemessen. Deshalb sollten Bürgermeister gehalten sein, sich nach Ablauf ihrer Amtszeit wieder zur Wahl zu stellen, wie dies ja auch vor Einführung der Direktwahl der Bürgermeister in Hessen geltendes Recht war und in den meisten anderen Bundesländern ebenfalls verlangt wird. Dass diese Obliegenheit nur bis zum vollendeten 57. Lebensjahr besteht, entspricht der Regelung in Baden-Württemberg.

Zu 2: Das Ruhen des Ruhegehaltsanspruchs bis zum vollendeten 60. Lebensjahr entspricht der Regelung für Bundestagsabgeordnete.⁶⁵ Wird der Antrag auf vorzeitige Beendigung des Ruhens gestellt, so vermindert sich das Ruhegehalt für jeden Monat vor Vollendung des 60. Lebensjahres dauerhaft um 0,3 % (vgl. § 10 HessAbgG).

Zu 3: Da der Status von Bürgermeistern sich dem von Ministern annähert, macht es Sinn, ihr Übergangsgeld dem von Ministern nachzubilden. Das Übergangsgeld hessischer Regierungsmitglieder wird für die Dauer der Amtszeit gezahlt, mindestens sechs Monate und höchstens zwei Jahre lang. In den ersten drei Monaten umfasst es das volle Grundgehalt und den Familienzuschlag, danach die Hälfte.

⁶⁵ Ein Vorschlag der Grünen im Thüringer Landtag hatte ein Ruhen des Ruhegehaltsanspruchs bis zur allgemeinen Altersgrenze vorgesehen: Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Thüringer Landtag, Drucksache 5/2980 vom 28.6.2011.

Zu 4: In der Obliegenheit, sich zur Wiederwahl zu stellen, und im Hinausschieben der Versorgung liegt eine erhebliche Minderung der finanziellen Belastung der Kommune und eine entsprechende Verschlechterung der Versorgungsregelung für Bürgermeister. Das sollte wenigstens teilweise kompensiert werden: durch ein Übergangsgeld, eine höhere Besoldung ab der zweiten Amtsperiode,⁶⁶ die dann auch auf die spätere Versorgung durchschlägt, und eine achtjährige Amtsperiode, die das Risiko des vorzeitigen Amtsverlustes für den Bürgermeister mindert, die Attraktivität des Amtes steigert, zugleich der Kontinuität der Gemeindverwaltung dient und erlaubt, die finanzielle Verpflichtung, bei der doppelten Haushaltsführung für einen neu gewählten Bürgermeister weitere Rückstellungen zu bilanzieren, zeitlich hinauszuschieben.

Die mit der Wiederwahl verbundene Erhöhung der Besoldung drängt sich auch vor dem oben angestellten Statusvergleich von Bürgermeistern und Landtagsabgeordneten auf. Die Besoldungserhöhung ab der zweiten Wahlperiode folgt dem Vorbild von Rheinland-Pfalz (siehe oben C I). Mit dem hier unterbreiteten Vorschlag schwindet die Besserstellung von Bürgermeistern gegenüber Landtagsabgeordneten, die sich eigentlich aus der großen politischen und rechtlichen Verantwortung von Bürgermeistern, ihrer hohen zeitlichen Belastung und der Unmöglichkeit eines Zuverdienstes sowie ihrer hohen demokratischen Legitimation ergeben sollte (siehe oben A 1-3). Deshalb erscheint es umso mehr gerechtfertigt, Bürgermeister bei ihrer Besoldung besser zu stellen. Auch dann würden immer noch die

⁶⁶ Die höhere Gehaltsstufe kommt natürlich nur in Betracht, wenn das Gesetz eine solche vorsieht. Für den Oberbürgermeister von Frankfurt (Besoldungsgruppe B 11) ist dies nicht der Fall, weil es eine Besoldungsgruppe B 12 nicht gibt.

meisten hessischen Bürgermeister geringer bezahlt als Landtagsabgeordnete, was aber eher für die Senkung der Entschädigung von Abgeordneten spricht als für die weitere Erhöhung der Bürgermeister-Besoldung.

Der Vorschlag nähert sich dem unter IV unterbreiteten Umlegungsvorschlag in mehreren Punkten an und würde die dort genannten drei Problempunkte mildern:

- Die Bevorzugung jüngerer ehemaliger Bürgermeister würde eingeschränkt. Denn sie bekämen die Pension grundsätzlich erst ab dem 60. Lebensjahr. In der bayerischen Regelung liegt ein richtiger Kerngedanke. Bloß sollte es keine Ermessensvorschrift sein, die zu leicht als Disziplinierungsinstrument missbraucht werden kann. Dafür dann aber eben ab dem 60. Lebensjahr.
- Die Bevorzugung von Bürgermeistern, die vorher Laufbahnbeamte waren, würde gemildert.
- Auch das Problem der günstigen (Nicht-)Anrechnungsvorschriften würde zumindest teilweise entschärft, weil die Versorgung erst in vorgerücktem Lebensalter anfiel.

VI. Übergangsregelungen

1. Zum Umlegungsvorschlag

Die unter IV. vorgeschlagene Reform und die dafür erforderlichen Änderungen sollten aus Gründen der Rechtssicherheit und des Bestandsschutzes nur künftige Fälle betreffen, also für die nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung neu gewählten Bürgermeister gelten.

2. Zum Abbau der Überversorgung

Die unter V. vorgeschlagenen Änderungen zum Abbau der Überversorgung sollten ebenfalls nur für künftig zu wählende Bürgermeister gelten. Auch das folgt aus den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Bestandsschutzes.

3. Wahlrecht bei Wiederwahl

Bürgermeister, die nach Inkrafttreten der unter V. vorgeschlagenen Gesetzesänderung eine zweite oder weitere hauptamtliche Amtszeit bei derselben Kommune beginnen, sollten die Möglichkeit erhalten, in den Genuss des Wiederwahlbonus (eine Gehaltsstufe höher) zu gelangen und eine auf acht Jahre verlängerte Wahlzeit zu amtieren, müssten dann aber auch die übrigen Bedingungen des Reformmodells akzeptieren (Ruhe der Versorgung bis zum vollendeten 60. Lebensjahr und auch künftige Bereitschaft zur Wiederwahl bis zum 57. Lebensjahr). Das Wahlrecht könnte auch einen Anreiz bieten, die Versorgung nicht vorzeitig in Anspruch zu nehmen. Der Wiederwahlbonus sollte auch in diesem Falle ruhegehaltfähig sein, was den Anreiz für die von der Regelung Betroffenen, vom Wahlrecht Gebrauch zu machen, weiter steigerte.

E. Zusammenfassung

Die schwarz-grüne hessische Landesregierung will die Versorgung von Bürgermeistern reformieren. So steht es im Koalitionsvertrag. Hessische Bürgermeister sind zwar einerseits *überversorgt*, jedenfalls dann, wenn sie bereits in jungen Jahren nach einer sechsjährigen Amtsperiode von

sich aus in den Ruhestand treten, lebenslang ein Ruhegehalt von mindestens 35 % ihrer Aktivenbezüge erhalten und in weitem Umfang anrechnungsfrei dazu verdienen können (siehe oben C III 5). In den meisten anderen Bundesländern werden höhere Anforderungen an die Erlangung einer Versorgung gestellt (C III 4).

Es darf aber nicht übersehen werden, dass Bürgermeister andererseits *unterbezahlt* sind. Das macht der Vergleich mit Landtagsabgeordneten besonders deutlich. Die gewaltigen Unterschiede in politischer und rechtlicher Verantwortung, in der zeitlichen Belastung und den Zuverdienst-Möglichkeiten sowie in der demokratischen Legitimation sprechen dafür, dass Bürgermeister eigentlich finanziell sehr viel besser zu stellen wären als Landtagsabgeordnete (siehe A 1-3). Tatsächlich verdienen die allermeisten hessischen Bürgermeister (86 %) sogar weniger als hessische Abgeordnete (C II). Die Unterbezahlung bestätigt auch ein Statusvergleich mit Ministern (A 4).

Da die großzügige Versorgung letztlich den Versuch darstellt, die Defizite in der Bürgermeister-Besoldung einigermaßen auszugleichen, kann sich die Reform nicht auf den Abbau der Versorgung beschränken, sondern muss auch die Besoldung und die Amtsdauer einbeziehen.

Zwei Reformmodelle bieten sich an:

Entweder sollte Bürgermeistern die Versorgung fürs Alter selbst überlassen werden und dafür die Besoldung um 30-40 % angehoben werden (siehe D IV). Auch verfassungsrechtlich wäre dies zulässig (D IV 2).

Oder Bürgermeister müssen sich zur Wiederwahl stellen, wie dies vor Einführung der Direktwahl auch in Hessen der Fall war; bei Abwahl wird

ihnen ein Übergangsgeld gezahlt. Gleichzeitig wird der Beginn der Versorgung grundsätzlich bis zum 60. Lebensjahr hinausgeschoben. Um die dadurch bedingte Minderung der Attraktivität des Bürgermeisteramts auszugleichen, sollte dieses ab der zweiten Wahlperiode acht Jahre dauern und die Besoldung eine Besoldungsgruppe höher liegen als bisher (D V).

Die Änderungen kommen natürlich nur für solche Bürgermeister in Betracht, die nach Inkrafttreten der Neuregelung gewählt werden.

Speyer, im April 2014

Hans Herbert von Arnim