



Ausarbeitung

Altersgrenze für das passive Wahlrecht zur Landratswahl

Altersgrenze für das passive Wahlrecht zur Landratswahl

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 357/18
Abschluss der Arbeit: 25.10.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Gefragt wird, ob eine **Altershöchstgrenze** von 60 Jahren für die Wahl zum **Landrat** eine **altersbedingte Diskriminierung** darstellt. Hintergrund der Fragestellung ist eine entsprechende Regelung in Mecklenburg-Vorpommern. Die Bestimmung lautet:

„Wählbar zur hauptamtlichen Bürgermeisterin oder zum hauptamtlichen Bürgermeister oder zur Landrätin oder zum Landrat ist nur, wer am Tag der Wahl das 60. Lebensjahr, bei Wiederwahl das 64. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und die Voraussetzungen zur Ernennung zur Beamtin auf Zeit oder zum Beamten auf Zeit erfüllt.“¹

Im Folgenden soll geprüft werden, ob eine solche Altershöchstgrenze eine altersbedingte Diskriminierung darstellen kann.

2. Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG

Die aufgezeigte Altershöchstgrenze könnte einen Verstoß gegen das **Grundrecht auf Berufsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Die Ausübung eines öffentlichen Amtes wie dem des Landrats ist vom Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG erfasst.² Die Festlegung einer Altershöchstgrenze für den Zugang zu diesem Amt stellt auch einen Eingriff in dieses grundrechtlich geschützte Recht dar.³ Bei der Festlegung der Altershöchstgrenze handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um eine **subjektive Zulassungsvoraussetzung**.⁴ Diese ist nur dann gerechtfertigt, wenn durch sie ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut geschützt werden soll, das der Freiheit des Einzelnen vorgeht und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.⁵ Zu beachten sind zudem die Vorgaben des **Art. 33 GG**. Dieser ermöglicht für den Bereich des öffentlichen Dienstes Sonderregelungen. Art. 33 Abs. 2 GG gewährt dem Einzelnen den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern, vorausgesetzt er erfüllt die besonderen Anforderungen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Zu den Gemeinwohlgründen gehören insbesondere die Belange, denen Art. 33 Abs. 2 GG durch seine Anforderungen Rechnung trägt.⁶ Das Bundesverfassungsgericht sieht in der **kontinuierlichen und effektiven Amtsführung** und der **Vermeidung von Zwischenwahlen** ein **legitimes Ziel**, das altersbedingte Zulassungsbeschränkungen rechtfertigt.⁷ Zu Effektivitätsverlusten komme es nicht nur bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt,

1 Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern vom 16. Dezember 2010, GVOBl. M-V 2010, 690.

2 Mann, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 12 Rn. 55.

3 BVerfG, NVwZ 1997, 1207 (1208).

4 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

5 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541); Mann, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 12 Rn 131.

6 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

7 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

sondern auch dann, wenn der Amtsträger wegen **krankheitsbedingter Ausfälle** oder Beeinträchtigungen das Amt nur **noch eingeschränkt** ausüben kann.⁸ Die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit steigt nach allgemeiner Lebenserfahrung mit zunehmendem Alter.⁹ Die Einführung einer Wählbarkeitsgrenze, die typisierend Personen von der Wahl ausschließt, bei denen die Befürchtung bestehe, dass sie die persönlichen Anforderungen, die das Amt an sie stellt, nicht bis zum Ende der Amtszeit erfüllen könnten, ist daher grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Erfüllung des oben genannten Ziels.

Fraglich ist jedoch, ob die hier konkret festgelegte Höchstgrenze von 60 Jahren tatsächlich **erforderlich** ist. Man könnte in diesem Zusammenhang darauf abstellen, dass die Altersgrenzen für die Wahl zum Landrat oder zum Bürgermeister in anderen Bundesländern mit 65¹⁰, 67¹¹, oder 68¹² Jahren deutlich höher liegen und teilweise sogar ganz abgeschafft¹³ wurden.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber allerdings eine **Einschätzungsprärogative** ein, die auch umfasst, dass jeder Landesgesetzgeber eine andere Grenze für erforderlich halten kann.¹⁵

Die Altersgrenze müsste zuletzt auch **angemessen** sein, sie dürfte also nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Die Höchstaltersgrenze für die Wahl zum Landrat liegt mit 60 Jahren deutlich unter der Regelaltersgrenze für Beamte von 67 Jahren (§ 35 Abs. 1 S. 2 Landesbeamten-gesetz (LBG M-V)¹⁶). Zur Prüfung der Angemessenheit ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Höchstaltersgrenze auf den Tag der Wahl, also auf den Beginn der Amtszeit bezieht. Die Amtszeit des Landrats beträgt gemäß § 116 Abs. 2 S. 1 Kommunalverfassung M-V¹⁷ je nach Hauptsatzung zwischen 7 und 9 Jahren. Da ein Landrat Wahlbeamter im Sinne des § 6 Abs. 4 S. 1 LBG MV ist,¹⁸

8 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

9 BVerfG, NVwZ 1997, 1207; BayVerfGH, NVwZ 2013, 792 (794).

10 § 53 Abs. 3 S. 2 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, § 54 Abs. 1 S. 2 Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland, § 49 Abs. 1 S. 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

11 S. Art. 39 Abs. 2 S. 2 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz Bayern, § 80 Abs. 5 Nr. 1 Kommunalverfassungsgesetz Niedersachsen, § 63 Abs. 1 S. 3; Kommunalverfassungsgesetz Sachsen-Anhalt knüpft die Höchstgrenze an die Altersgrenze in § 39 Abs. 1 Satz 1 des Landesbeamten-gesetzes, die 67 Jahre beträgt, soweit keine der Übergangsvorschriften eingreift.

12 § 46 Abs. 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg.

13 Die Gemeindeordnung Hessen sah in § 39 Abs. 2 S. 2 a.F. eine Altershöchstgrenze von 67 Jahren für die Wahl zum Bürgermeister vor, die 2015 gestrichen wurde; ebenso in Brandenburg, dessen § 65 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 Kommunalwahlgesetz a.F. bis 2016 eine Höchstgrenze von 62 Jahren vorsah. Auch in Schleswig-Holstein wurde die Altershöchstgrenze von 62 Jahren in § 57 Abs. 3 Nr. 2 Gemeindeordnung a.F. 2015 abgeschafft.

14 Ennuschat, VR 1999, 12 (13f.).

15 Ennuschat, VR 1999, 12 (14).

16 Beamten-gesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 17. Dezember 2009, GVOBl. M-V 2009, 687.

17 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Juli 2011, GVOBl. M-V 2011, 777.

18 Glaser, Praxis der Kommunalverwaltung A 27 MV, März 2016, LKWG M-V, Rn. 111.

richtet sich sein Eintritt in den Ruhestand gemäß § 6 Abs. 4 S. 3 LBG M-V nach § 35 Abs. 4 LBG M-V. Dieser bestimmt, dass auch kommunale Wahlbeamte grundsätzlich in den Ruhestand treten, sobald sie die Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht haben (§ 35 Abs. 4 S. 1 LBG M-V). Ein von den Bürgern unmittelbar gewählter kommunaler Wahlbeamter kann jedoch beantragen, dass sein Eintritt in den Ruhestand bis zum Ende der Amtszeit hinausgeschoben wird (§ 35 Abs. 4 S. 4 2. Hs. LBG M-V). Das aktuell mögliche **Höchstalter am Ende der Amtszeit** liegt somit **zwischen 67 und 69 Jahren**. Die Altershöchstgrenze erscheint danach im Lichte der allgemein üblichen Altershöchstgrenzen nicht unangemessen.

3. Verletzung des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG

Das Bundesverfassungsgericht sieht durch eine entsprechende Altersgrenze keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG, da die Anforderungen an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung insoweit mit den Anforderungen im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG übereinstimmen.¹⁹ Der Gesetzgeber dürfe eine Altersgrenze für die Wählbarkeit zum hauptamtlichen Bürgermeister als geeignetes und erforderliches Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Zweckes einer effektiven und kontinuierlichen Amtsführung ansehen.²⁰

Es besteht aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts auch keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung in Bezug auf die Wählbarkeit als **Minister** der Landesregierung, für die **keine Altershöchstgrenze** festgelegt ist. Der weite Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ist nämlich erst dann überschritten, wenn kein **sachlicher Grund** für die Differenzierung vorliegt.²¹ Für die vorliegende Ungleichbehandlung liegen jedoch sachliche Gründe vor. Insbesondere kann die altersmäßige Eignung des Ministers im Einzelfall vor der Ernennung durch den Ministerpräsidenten individuell geprüft werden,²² was beim direkt vom Volk gewählten Landrat nicht möglich ist.²³ Darüber hinaus ist es auch möglich, einen Minister ohne Angabe von Gründen jederzeit zu entlassen (vgl. Art. 43 LVerf M-V). Auf eine altersbedingte Beeinträchtigung der Amtsfähigkeit eines Ministers kann somit flexibler reagiert werden, als dies bei einem Wahlbeamten der Fall ist.

Art. 3 Abs. 1 GG ist auch nicht aufgrund einer Ungleichbehandlung von berufsmäßigen kommunalen Wahlbeamten – wie den Landräten – und **ehrenamtlichen Bürgermeistern** verletzt, für die keine Altersgrenze existiert. Die Stellung ehrenamtlicher Bürgermeister kleinerer Gemeinden ist mit den im Hauptamt vergebenen Positionen als Landrat oder Bürgermeister einer größeren Stadt **nicht vergleichbar**, weil Letztere das Aufgabenfeld der Leitung eines meist umfangreichen

19 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

20 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1543).

21 BVerfG, NVwZ 1997, 1207.

22 BVerfG, NVwZ 1997, 1207.

23 Ennuschat, VR 1999, 12 (14).

Verwaltungsapparats mit erheblichem Personalbestand mit sich bringen.²⁴ Bereits darin liegt ein ausreichender Grund für eine differenzierende Regelung der Wählbarkeitsvoraussetzungen.²⁵

Eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG folgt zudem auch nicht daraus, dass in **manchen Bundesländern** Altersgrenzen für die Wählbarkeit hauptamtlicher Bürgermeister fehlen oder die Altersgrenzen in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich hoch angesetzt sind (s.o.). Art. 3 Abs. 1 GG verlangt eine Gleichbehandlung nur innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des **gleichen Gesetzgebers**.²⁶

4. Verstoß gegen das Verbot der Altersdiskriminierung aus § 7 Abs. 1 i.V.m. §§ 1, 24 Nr. 1 AGG

4.1. Mögliche Verletzung von § 7 Abs. 1 i.V.m. §§ 1, 24 Nr. 1 AGG

Die Altershöchstgrenze könnte schließlich einen Verstoß gegen das **Verbot der Altersdiskriminierung** aus § 7 Abs. 1 i.V.m. §§ 1, 24 Nr. 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)²⁷ darstellen. Das AGG setzt die europarechtlichen Vorgaben aus der „Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“ – RL 2000/78/EG um. Die unionsrechtlichen Vorgaben genießen gegenüber nicht mit ihnen im Einklang stehenden nationalen Regelungen Anwendungsvorrang.

§ 7 Abs. 1 Hs. 1 AGG bestimmt, dass Beschäftigte nicht wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes benachteiligt werden dürfen. Zu den Benachteiligungsgründen in § 1 AGG zählt ausdrücklich auch das Alter. Gemäß § 24 Nr. 1 AGG findet das AGG auch auf **Beamtinnen und Beamte** der Gemeinden und Gemeindeverbände Anwendung, wobei ihre besondere Rechtsstellung berücksichtigt werden muss.²⁸ Die Festlegung einer Altershöchstgrenze stellt danach zunächst eine unmittelbare Benachteiligung im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 AGG aufgrund des Alters dar.²⁹

4.2. Rechtfertigung aufgrund § 8 Abs. 1 AGG

Gemäß § 8 Abs. 1 AGG können jedoch bestimmte **berufliche Anforderungen** eine unmittelbare Benachteiligung **rechtfertigen**.³⁰ Eine unterschiedliche Behandlung aufgrund des Alters ist danach zulässig, wenn das Alter wegen der Art der auszuübenden Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer

24 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

25 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1541).

26 Ennuschat, VR 1999, 12 (14).

27 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610).

28 Mahlmann, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 4. Auflage 2018, § 24 Rn. 1.

29 Schrader/Schubert, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 4. Auflage 2018, § 3 Rn. 21.

30 Brors, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 4. Auflage 2018, § 8 Rn. 1.

Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern der Zweck rechtmäßig und die Anforderung angemessen ist.³¹

Für eine zulässige Ungleichbehandlung bedarf es also eines mit dem Alter zusammenhängenden Merkmals als wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung.³² Ein solches Merkmal liegt hier in der Leistungsfähigkeit des Wahlbeamten über die gesamte Amtszeit.³³ Eine **möglichst uneingeschränkte Leistungsfähigkeit** ist eine wesentliche Anforderung an das Amt eines Landrats, da diesem umfangreiche Aufgaben und ein hohes Maß an Verantwortung zugewiesen sind.³⁴ Diese Aufgaben verlangen ein erhebliches, den Durchschnitt übersteigendes Maß an Arbeitseinsatz, Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit im Sinn physischer und psychischer Belastbarkeit.³⁵ Die Festlegung einer Altershöchstgrenze soll der effektiven und kontinuierlichen Amtsführung während der gesamten Amtszeit dienen und verfolgt damit einen rechtmäßigen Zweck.³⁶

Die Altersgrenze von 60 Jahren müsste auch **angemessen** i.S.d. § 8 Abs. 1 AGG sein. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist dafür anhand von Statistiken **empirisch** zu **belegen**, dass die gewählte Grenze erforderlich ist, um die wesentlichen Anforderungen an die Tätigkeit sicherzustellen.³⁷ Vorliegend kann zwar nicht abschließend beurteilt werden, ob für die aufgezeigte Altersgrenze hinreichende empirische Belege vorhanden sind. Das Bundesverfassungsgericht ging bisher jedoch bei einer Altershöchstgrenze von 65 Jahren davon aus, dass die europarechtlichen Vorgaben gewahrt sind.³⁸ Es erscheint im Lichte des bestehenden Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers zumindest vertretbar, auch eine Wählbarkeitsgrenze von 60 innerhalb des zulässigen Regelungsrahmens zu verorten.

31 Brors, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 4. Auflage 2018, § 8 Rn. 1.

32 BayVerfGH, NVwZ 2013, 792 (793).

33 Brors, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 4. Auflage 2018, § 8 Rn. 28.

34 Mit detaillierter Aufzählung dieser Aufgaben (für Landräte in Bayern) BayVerfGH, NVwZ 2013, 792 (793).

35 BayVerfGH, NVwZ 2013, 792 (794).

36 BayVerfGH, NVwZ 2013, 792 (794).

37 Brors, in: Däubler/Bertzbach, AGG, 4. Auflage 2018, § 8 Rn. 25.

38 BVerfG, NVwZ 2013, 1540 (1542 f.).