

Abwahl oder „Rücktritt“? Wie kann ein Bürgermeister aus seinem Amt ausscheiden?

Anlässlich der Katastrophe bei der Veranstaltung der Loveparade in Duisburg mit 21 Toten und einer erheblichen Anzahl von Verletzten sind Forderungen an den Oberbürgermeister der Stadt Duisburg, Adolf Sauerland, herangetragen worden, die „politische Verantwortung zu übernehmen“ und vom Amt „zurückzutreten“. In einer persönlichen Stellungnahme erklärte er, dass er sich „einem gemäß der Gemeindeordnung für das Land NRW vorgesehenen Abwahlverfahren stellen“ wolle. Der Fall gibt Gelegenheit, auf die rechtlichen Varianten einzugehen, die für Bürgermeister bestehen, ihr Amt aufzugeben.

Die Gesetzeslage

Die gesetzlichen Bestimmungen sehen ausdrücklich eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit der Bürgermeister nur nach folgenden Möglichkeiten vor:

- Nichtigkeit der Bürgermeisterwahl,
- Dienstunfähigkeit,
- Tod,
- Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach dem Landesdisziplinargesetz,
- Entlassung aus eigenem Verlangen und
- Abwahl.

Die frühere Möglichkeit des altersbedingten Ausscheidens während der laufenden Amtszeit ist nach Wegfall einer Altersgrenze in Nordrhein-Westfalen für Bürgermeister entfallen.

Abwahl oder „Rücktritt“

Von diesen dargestellten Möglichkeiten kommen im „Duisburger Fall“ zunächst nur die Entlassung aus eigenem Verlangen und die Abwahl ernsthaft in Betracht.

Zunächst hat der Bürgermeister wie jeder andere Beamte das Recht, jederzeit seine Entlassung aus dem Beamtenverhältnis zu verlangen. Voraussetzung ist lediglich eine schriftliche Erklärung. Die Entlassung ist von der Aufsichtsbehörde grundsätzlich für den beantragten Zeitpunkt auszusprechen.

Die Einleitung eines Abwahlverfahrens liegt demgegenüber nicht in der rechtlichen Initiativmacht des Bürgermeisters. Das Abwahlverfahren besteht aus einem Einleitungs- und einem Durchführungsverfahren. Für die Einleitung ist zunächst ein Antrag von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder erforderlich. Der Bürgermeister ist in diese Berechnung nicht einzubeziehen und ist auch nicht antragsberechtigt. Des Weiteren muss der Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens durch einen Ratsbeschluss, der einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder bedarf, angenommen werden. Auch hierbei zählt der Bürgermeister, der hierzu kein Stimmrecht hat, nicht mit. Erst wenn ein solcher Beschluss erfolgt ist, so ist der Rat nicht mehr Herr des Abwahlverfahrens.

Es bestehen danach zwei Handlungsoptionen:

- Der gesetzliche Regelfall ist der, dass das Abwahlverfahren nunmehr durchgeführt wird. Das heißt, dass die wahlberechtigten Bürger über die Abwahl des Bürgermeisters abstimmen. Der Bürgermeister ist abgewählt, wenn sich dafür eine Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ergibt und diese Mehrheit mindestens 25% der Wahlberechtigten beträgt.
- Seit Ende 2007 hat der Landesgesetzgeber dem Bürgermeister aber ein „faktisches Rücktrittsrecht“ eingeräumt. Dieser kann auf die Durchführung des eingeleiteten Abwahlverfahrens verzichten. Der Verzicht ist schriftlich gegenüber dem ehrenamtlichen Stellvertreter zu erklären. Mit dem Ablauf des Tages, an dem dieser Verzicht diesem zugeht, gilt die Abwahl als erfolgt. Der Gesetzgeber begründete das Bedürfnis nach dieser Verzichtsmöglichkeit damit, dass es „unbillig sein kann, einem Amtsinhaber nach Einleitung des Abwahlverfahrens durch den Rat die Durchführung des Abwahlverfahrens zuzumuten.“ Dies gelte insbesondere in Fällen, in denen mit einer Bestätigung des Bürgermeisters nicht zu rechnen ist. Der Begriff „faktisches Rücktrittsrecht“, den der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung verwandt hat, ist deshalb nicht ganz zutreffend, weil die rechtliche Initiative für die erforderliche Einleitung des Abwahlverfahrens nur vom Rat ausgehen kann.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen avisierte Neuregelung, dass neben dem Rat zukünftig auch die Bürger direkt mit einem Quorum von einem Drittel der Wahlberechtigten hinsichtlich einer Abwahl des Hauptverwaltungsbeamten initiativ werden können. Dies ist aber (noch) nicht geltende Rechtslage.

Versorgungsrechtliche Auswirkungen

Wird der Bürgermeister vor Ablauf der Amtszeit abgewählt oder verzichtet er nach Einleitung auf die Durchführung des Abwahlverfahrens, erhält er für den Monat, in dem er aus dem Amt ausscheidet sowie für die folgenden drei Monate noch die Dienstbezüge. Im Anschluss daran erhält der ehemalige Bürgermeister Versorgung bis zum Ablauf der regulären Amtszeit. Das Ruhegehalt beträgt während der ersten fünf Jahre 71,75 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe, in der sich der Beamte zur Zeit seiner Abwahl befunden hat. Die ruhegehaltsfähige Dienstzeit erhöht sich dabei um bis zu fünf Jahre, in der der Beamte dieses Ruhegehalt erhält. Nach dem Ablauf der regulären Amtszeit erhält der ehemalige Bürgermeister im Regelfall eine beamtenrechtliche Versorgung.

Im Falle der Entlassung auf eigenes Verlangen ist die versorgungsrechtliche Situation komplizierter. Hierzu gibt es zwei unterschiedliche Auffassungen:

- Das Innenministerium NRW hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW in einem Erlass vom 2.6.2008 hierzu entschieden, dass ein einmal entstandener Anspruch auf Ruhegehalt aus einem früheren Beamtenverhältnis auf Zeit bestehen bleibt, selbst wenn sich daran ein neues Beamtenverhältnis auf Zeit nahtlos anschließt (z.B. Wiederwahl) und dieses neue Beamtenverhältnis durch Entlassung endet. Die Ministerien übernehmen insoweit die Auffassung der Versorgungskasse Westfalen-Lippe. Dies hätte zur Folge, dass einem Bürgermeister, der auf eigenes Verlangen entlassen wird, Pensionsansprüche aus seinem vorherigen Beamtenverhältnis, z.B. als Lehrer oder Bürgermeister, in der vorhergehenden Wahlperiode erhalten blieben. Lediglich die Zeit der laufenden Amtsperiode müsste in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden.
- Nach anderer Ansicht sei der Erhalt der Pensionsansprüche bei der Entlassung auf eigenes Verlangen gesetzlich nicht vorgesehen. Eine Entlassung auf Verlangen könne rechtlich nicht zu einem Eintritt in den Ruhestand führen. Es gebe keine „Anwartschaft auf Eintritt in den Ruhestand“ aus einem vorangehenden Beamtenverhältnis, selbst wenn bei dessen Beendigung die Voraussetzungen für den Eintritt in den Ruhestand erfüllt waren. Auch das Innenministerium weist in seinem Erlass ausdrücklich auf die bestehende rechtliche Unsicherheit hin angesichts dessen, dass es zu dieser Frage keine gerichtliche Entscheidungspraxis gibt. Sofern also ein Gericht der im Erlass vertretenen ministeriellen Auffassung nicht folgt, müssten im Falle einer Entlassung auf Verlangen auch die vorangegangenen beamtenrechtlichen Zeiten in der Rentenkasse nachversichert werden.

Zusammenfassung

Ein Bürgermeister kann aus eigener rechtlicher Initiative aus seinem Amt ausscheiden, in dem er die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis verlangt. Für diesen Fall behält er nach umstrittener Auffassung des Innenministeriums seine Versorgungsansprüche aus vorangegangenen Beamtenverhältnissen. Trotzdem wäre selbst bei Zugrundelegung der für Bürgermeister günstigen Auffassung des Innenministeriums das Ausscheiden über eine Abwahl (ggf. mit Verzicht auf die Durchführung des Abwahlverfahrens) für einen Bürgermeister versorgungsrechtlich günstiger. Diesen Weg kann aber nur der Rat bereiten, solange den Bürgern nicht ein Abwahlinitiativrecht in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung eingeräumt wird.

Prof. Dr. Frank Bätge,
FHÖV NRW