

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn Prof. Dr. G...

- Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. Michael Bihler, in Sozietät Rechtsanwälte Wendler,
Tremml, Martiusstraße 5, 80802 München -

gegen Artikel 39 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBI S. 834, BayRS 2021-1/2-I) des Freistaats Bayern in der Fassung des § 8 Absatz 3 Satz 2 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2012 (GVBI S. 30, BayRS 2012-1/2-I) sowie in der Fassung des § 8 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Nummer 17 Buchstabe b) des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften des Freistaats Bayern vom 16. Februar 2012 (GVBI S. 30)

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Gerhardt,
die Richterin Hermanns
und den Richter Müller

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 26. August 2013 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die Höchstaltersgrenzen für die Wählbarkeit hauptamtlicher erster Bürgermeister und Landräte im bayerischen Kommunalwahlrecht. 1

1. Der am 20. November 1938 geborene Beschwerdeführer ist derzeit Mitglied des Bayerischen Landtags und strebt an, bei der Kommunalwahl im Frühjahr 2014 für das Amt des Landrats im Landkreis München zu kandidieren. Hieran sieht er sich durch die angegriffenen Bestimmungen gehindert. 2

Gemäß Art. 39 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG) in der gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 des am 1. März 2012 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2012 (GVBl S. 30) bis zum Ablauf des 29. Februar 2012 anwendbaren Fassung dieses Gesetzes kann zum berufsmäßigen ersten Bürgermeister und zum Landrat nicht gewählt werden, wer am Tag des Beginns der Amtszeit das 65. Lebensjahr vollendet hat. Für ab dem 1. Januar 2020 stattfindende Gemeinde- und Landkreiswahlen tritt an die Stelle des 65. das 67. Lebensjahr (Art. 39 Abs. 2 Satz 2 GLKrWG; vgl. § 8 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 1 Nr. 17 Buchstabe b) des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften). Für ehrenamtliche erste Bürgermeister kleinerer Gemeinden (bis höchstens 10.000 Einwohner; vgl. Art. 34 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung) ist eine Höchstaltersgrenze nicht vorgesehen.

3

Nach dem der Regelung zugrundeliegenden Gesetzentwurf ist es deren Ziel, dass gewählte Amtsträger ihr Amt möglichst während der gesamten Amtszeit ausüben können und Zwischenwahlen vermieden werden. Da nach der allgemeinen Lebenserfahrung die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter steige, sei an einer Altersgrenze für die Wählbarkeit berufsmäßiger kommunaler Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten festzuhalten. Angesichts der allgemeinen demografischen Entwicklung, wonach nicht nur die durchschnittliche Lebenserwartung steigt, sondern auch die Leistungsfähigkeit im Alter länger erhalten bleibe, solle jedoch die bislang geltende Altersgrenze (65. Lebensjahr) um zwei Jahre angehoben werden. Die Erhöhung auf das 67. Lebensjahr sei auch vor dem Hintergrund des Ruhestandseintrittsalters für Laufbahnbeamte zu sehen, das in Übereinstimmung mit dem Recht der gesetzlichen Rentenversicherung schrittweise bis zum Jahr 2029 vom 65. auf das 67. Lebensjahr angehoben werde. Da der für die Höchstaltersgrenze von berufsmäßigen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten maßgebliche Zeitpunkt der Amtsantritt sei, werde damit eine Tätigkeit bis zu einem Alter von nahezu 73 Jahren ermöglicht (vgl. LTDrucks 16/9081, S. 14).

4

2. Gemeinsam mit weiteren Mitgliedern des Bayerischen Landtags richtete der Beschwerdeführer gegen diese Regelung eine Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4 der Bayerischen Verfassung zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof, die jedoch ohne Erfolg geblieben ist.

5

a) Die Antragsteller führten aus, alle heutigen wissenschaftlichen Untersuchungen zeigten, dass es entgegen früheren Annahmen nur einen geringen oder gar keinen Zusammenhang zwischen Lebensalter und beruflicher Leistungsfähigkeit gebe. Daneben verpflichtete die - in Deutschland durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) umgesetzte - Richtlinie 2000/78/EG zur Feststellung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jede Diskriminierung wegen des Alters zu unterlassen, sofern sie nicht objektiv und angemessen und durch ein legitimes Ziel

6

gerechtfertigt sei. Die angegriffene Altersgrenze stelle eine nach diesem Maßstab unzulässige Altersdiskriminierung dar.

b) Die Bayerische Staatsregierung sah in der angegriffenen Regelung keinen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung, da ein schwerwiegender und offenkundiger Verstoß gegen das Verbot der Altersdiskriminierung nicht ersichtlich sei. Die an das Alter anknüpfende Ungleichbehandlung im passiven kommunalen Wahlrecht sei durch ein legitimes Ziel im Sinne des § 10 Satz 1 AGG gerechtfertigt. Die Höchstaltersgrenze diene der Sicherung eines effektiven und leistungsfähigen öffentlichen Dienstes.

7

Es sei nach wie vor eine allgemeine Erfahrungstatsache, dass mit zunehmendem Alter die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit größer werde. Nach Daten des Bayerischen Versorgungsverbands hätten von den berufsmäßigen kommunalen Wahlbeamten, die in den Jahren 2004 bis 2011 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden seien, 10,5 % das 50. Lebensjahr noch nicht, 10,5 % das 50., aber noch nicht das 60. Lebensjahr, und 78,9 % der Fälle das 60. Lebensjahr vollendet. Parallel hierzu nähmen die Vertretungsfälle sowie Streitigkeiten über die Dienstfähigkeit ebenso zu wie die Wahrscheinlichkeit vorzeitiger Neuwahlen. Die sachgerechte Erfüllung der zahlreichen und höchst verantwortungsvollen Pflichten der Landräte und ersten Bürgermeister könne nur gelingen, wenn die Dienstfähigkeit sichergestellt sei. Die Vertretungsregelungen sähen in der Regel einen ehrenamtlichen Vertreter vor und könnten nur kurze Abwesenheiten überbrücken. Der Gesetzgeber könne davon ausgehen, dass es im achten Lebensjahrzehnt, wenn auch nicht notwendig in jedem Fall, so doch häufiger zu gesundheitlichen Beschwerden und längeren Fehlzeiten kommen könne. Dies werde durch Erhebungen der Versorgungskammer sowie von Krankenkassen bestätigt.

8

Darüber hinaus sei die Altersgrenze für berufsmäßige erste Bürgermeister und Landräte auch als Teil eines in sich geschlossenen und konsequenten Systems des Beamtenrechts gerechtfertigt, da auch Landes- und Kommunalbeamte auf Lebenszeit in Bayern gemäß Art. 62 BayBG mit Erreichen einer gesetzlich näher bestimmten Altersgrenze in Ruhestand träten. Das diene unter anderem dem sozialpolitischen Ziel einer ausgewogenen Altersstruktur, der Begünstigung von Einstellungen jüngerer Beamter sowie der Optimierung der Personalplanung. Die Rechtmäßigkeit derartiger Regelungen habe der Europäische Gerichtshof bereits mit der Erwägung bestätigt, dass freie Planstellen im öffentlichen Dienst nur begrenzt zur Verfügung stünden, den ehemals Beschäftigten eine Altersrente zustehe und sie andere Berufstätigkeiten ohne Altersbeschränkung ausüben könnten.

9

c) Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage mit Urteil vom 19. Dezember 2012 abgewiesen. Sie sei zulässig, jedoch unbegründet. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip wegen der Verletzung bundesrechtlicher Vorschriften sei nicht gegeben. Zwischen Art. 39 Abs. 2 Satz 2 GLKrWG und den Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes bestehe kein offen zutage tretender Wider-

10

spruch. Auch im Übrigen sei die Regelung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar (vgl. BayVerfGH, BayVBI 2013, S. 269).

3. Der Beschwerdeführer rügt mit seiner am 27. Februar 2013 erhobenen, gegen die Regelung des Art. 39 Abs. 2 Satz 2 GLKrWG in beiden Fassungen des am 1. März 2012 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes gerichteten Verfassungsbeschwerde die Verletzung seiner Rechte aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 33 Abs. 2 GG. 11

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig, obwohl auch die Verletzung der Allgemeinheit der Wahl auf Landesebene gerügt werde. Die angegriffene Regelung sei zwar in einem Wahlgesetz getroffen worden, aber nicht wahlrechtsspezifisch. Der autonome Verfassungsraum der Länder, in dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein subjektiver Wahlrechtsschutz gewährleistet werde, finde seine Grenze im allgemeinen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, soweit personale und nicht beeinflussbare Kriterien wie das Lebensalter als Unterscheidungskriterium herangezogen würden. 12

Der Beschwerdeführer sei selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die Verfassungsbeschwerde sei innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes, mit dem der Gesetzgeber seinen Willen zur Gestaltung der Höchstaltersgrenze für erste Bürgermeister und Landräte erneut betätigt und nicht etwa nur die bisherige Regelung fortgeführt habe, erhoben und begründet worden. Im Hinblick auf die veränderten Bedingungen für die Beurteilung von Altersgrenzen stehe der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1997 eine nahezu gleich gelagerte Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen habe. 13

b) Die Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers aufgrund seines Lebensalters verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die angegriffene Regelung verfehle bereits ihren Zweck, weil sie ein Tätigwerden weit über die herkömmlichen Renten- und Ruhestandsgrenzen hinaus zulasse, ohne die Notwendigkeit von Zwischenwahlen verhindern zu können, und missachte den Willen der Wähler, die ihre Entscheidung auch im Lichte der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit der Bewerber trafen. Der Gesetzgeber habe ein falsches Differenzierungskriterium gewählt, da maßgeblich für das verfolgte Ziel der Kontinuität und Effektivität der Amtsführung nicht das Lebensalter, sondern der Gesundheitszustand des Amtsinhabers sei. Dieser könne aber nicht generell-abstrakt mit dem Lebensalter verknüpft, sondern nur konkret und einzelfallbezogen festgestellt werden. Die bloße Befürchtung nach der Lebenswahrscheinlichkeit, dass Funktionsträger nicht bis zum Ende ihrer Amtszeit in der Lage sein würden, den geforderten hohen persönlichen Einsatz zu erbringen, sei einfachgesetzlich gemäß §§ 1, 10 und 24 AGG nicht geeignet, eine Differenzierung nach dem Alter zu rechtfertigen, und genüge zudem den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG an subjektive Zulassungsvoraussetzungen zum Beruf nicht. Die vom Bundesverfassungsgericht früher angenommene Einschätzungsprärogative zugunsten des Landesge- 14

setzgebers finde ihre Grenze im Bundesrecht.

Auch stehe ein milderes Mittel zur Vermeidung von gesundheitlich bedingten Zwischenwahlen zur Verfügung. Der Gesetzgeber könne bei dauernder Verhinderung des Amtsinhabers eine Nachrückerregelung vorsehen; bei vorübergehender Verhinderung könne dem ehrenamtlichen Stellvertreter ein kommunaler Beamter zur Erledigung der laufenden Dienstgeschäfte zur Seite gestellt werden. Auch die Ungleichbehandlung berufsmäßiger gegenüber ehrenamtlichen ersten Bürgermeistern zeige die Willkürlichkeit des Wählbarkeitshindernisses „Lebensalter“. Zudem liege in der Geltung unterschiedlicher Altersgrenzen bis zum und ab dem 1. Januar 2020 eine weitere ungerechtfertigte Ungleichbehandlung.

15

II.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Ihr kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu, und die Annahme ist nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt. Die Verfassungsbeschwerde hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>). Sie ist teilweise unzulässig, im Übrigen jedenfalls offensichtlich unbegründet.

16

1. Soweit der Beschwerdeführer die Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl mit Blick auf seine Wählbarkeit zum kommunalen Hauptamt eines Landrats in Bayern rügt, kann er kein im Verfahren der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht rügefähiges Grundrecht geltend machen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG).

17

Während bei Bundestagswahlen die Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gerügt werden kann, fehlt eine vergleichbare Gewährleistung, wenn es um die Durchsetzung dieser Grundsätze bei allgemeinen politischen Wahlen und Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG auf der Ebene der Länder geht (vgl. BVerfGE 99, 1 <7>; seitdem stRspr; zuletzt BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 8. August 2012 - 2 BvR 1672/12 -, juris, Rn. 9).

18

Art. 38 GG erfasst unmittelbar nur die Wahlen zum Deutschen Bundestag. Eine analoge Anwendung auf Wahlen in den Ländern scheidet mit Rücksicht auf die selbständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern aus. Zwar verlangt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Die Länder haben diesem Verfassungsgebot bei der Regelung des Wahlrechts zu ihren Länderparlamenten und auf kommunaler Ebene zu genügen. Dem Einzelnen vermittelt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch keine mit der Verfassungsbeschwerde rügefähige subjektive Rechtsposition. Das objektivrechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG kann auch nicht über die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine

19

Handlungsfreiheit als subjektives Recht eingefordert werden. Im Anwendungsbereich von Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG scheidet auch ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG aus (vgl. BVerfGE 99, 1 <7 ff.>; BVerfGK 15, 186 <190>; 16, 31 <32>).

Die Länder gewährleisten den subjektivrechtlichen Schutz des Wahlrechts bei politischen Wahlen in ihrem Verfassungsraum allein und abschließend (vgl. BVerfGE 99, 1 <17>; BVerfGK 15, 186 <190>; 16, 31 <32 f.>). Dem Beschwerdeführer steht im Hinblick auf die von ihm geltend gemachte Verletzung seines passiven allgemeinen Wahlrechts der Verwaltungsrechtsweg zur Verfügung (vgl. Art. 51a GLKrWG). Mehr ist von Verfassungs wegen nicht geboten, weil Art. 19 Abs. 4 GG keinen subjektiven verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz verbürgt (vgl. BVerfGE 99, 1 <19>; seitdem stRspr; vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 8. August 2012 - 2 BvR 1672/12 -, juris, Rn. 11).

2. Soweit der Beschwerdeführer daneben eine Verletzung in seinen Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 33 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 GG aufgrund einer unzulässigen Diskriminierung wegen seines Alters geltend macht, ist die Verfassungsbeschwerde jedenfalls offensichtlich unbegründet.

a) Höchstaltersgrenzen für die Wählbarkeit zu öffentlichen Ämtern sind im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 GG als subjektive Zulassungsvoraussetzung einzustufen. Solche Einschränkungen sind gerechtfertigt, soweit durch sie ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut geschützt werden soll, das der Freiheit des Einzelnen vorgeht; sie dürfen zudem nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen und keine übermäßige unzumutbare Belastung enthalten. Zu den Gemeinwohlgründen gehören insbesondere die Belange, denen Art. 33 Abs. 2 GG mit den Anforderungen an den Zugang zum öffentlichen Dienst Rechnung trägt. Der Gesichtspunkt einer effektiven Bewältigung der mit dem angestrebten Amt verbundenen Aufgaben durch hierfür geeignete Amtsträger rechtfertigt altersbedingte Zulassungsbeschränkungen.

Da es zu Effektivitätsverlusten nicht nur bei einem vorzeitigen Ausscheiden kommt, sondern auch dann, wenn der Funktionsträger wegen krankheitsbedingter Ausfälle oder Beeinträchtigungen das Amt nur noch eingeschränkt versehen kann, sind Regelungen verfassungsrechtlich unbedenklich, die Personen von der Wählbarkeit ausschließen, bei denen nach der Lebenswahrscheinlichkeit befürchtet werden kann, dass sie nicht bis zum Ende der Amtszeit in der Lage sein werden, den vom Amt geforderten hohen persönlichen Einsatz zu erbringen. Entschließt sich der Gesetzgeber dazu, Beeinträchtigungen einer kontinuierlichen und effektiven Amtsführung entgegenzutreten, steht ihm hinsichtlich der Erforderlichkeit der zu ergreifenden Maßnahmen eine Einschätzungsprärogative zu, deren Grenzen mit der Einführung von Wählbarkeitsgrenzen grundsätzlich nicht überschritten sind (vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 25. Juli 1997 - 2 BvR 1088/97 -, NVwZ 1997, S. 1207).

Genügen Höchstaltersgrenzen den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäß 24

Art. 12 Abs. 1 GG, ist im vorliegenden Zusammenhang davon auszugehen, dass die mit ihnen verbundene Ungleichbehandlung auch vor Art. 3 Abs. 1 GG Bestand hat, weil insoweit die Gesichtspunkte sachlicher Rechtfertigung (zu den Maßstäben für die Gleichheitsprüfung vgl. BVerfGE 130, 52 <65 f.> m.w.N.) übereinstimmen.

b) Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1997 entschieden, dass der Gesetzgeber die Einführung einer Wählbarkeitsgrenze, die Personen von der Wahl zum hauptamtlichen Bürgermeister typisierend ausschließt, wenn sie das 65. Lebensjahr bereits vollendet haben, ohne Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG - seinerzeit geprüft unter dem Aspekt des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl als Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes - und Art. 12 Abs. 1 GG als zur Erreichung des dargestellten gesetzgeberischen Anliegens geeignetes und erforderliches Mittel ansehen durfte, das auch die Grenzen der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit wahrt. Es entspreche der Lebenserfahrung, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit auch heute noch mit zunehmendem Alter größer werde (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 25. Juli 1997 - 2 BvR 1088/97 -, NVwZ 1997, S. 1207; zur Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für kommunale Wahlbeamte auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 26. August 1993 - 2 BvR 1439/93 -, LKV 1993, S. 423; BayVerfGH 21, 83 <88 ff.>; BayVerfGH, BayVBl 1984, S. 301 <302>; RhPfVerfGH, NVwZ 2007, S. 1052; BayVerfGH, BayVBl 2013, S. 269).

25

c) Der Gesetzgeber war auch im Jahr 2012 von Verfassungs wegen nicht daran gehindert, die Wählbarkeit zu den Ämtern des berufsmäßigen ersten Bürgermeisters und des Landrats von der Vollendung gegenwärtig des 65. und ab Jahresbeginn 2020 des 67. Lebensjahres abhängig zu machen. Soweit der Beschwerdeführer vorträgt, die Regelung verfehle ihren Zweck und berücksichtige den Wählerwillen nicht ausreichend, handelt es sich ersichtlich nicht um (neue) Gesichtspunkte, die eine verfassungsrechtliche Neubewertung rechtfertigen könnten. Zu einer abweichenden verfassungsrechtlichen Beurteilung geben aber auch weder die Schaffung eines differenzierten Regelungsregimes zum Schutz vor Altersdiskriminierung mit der Richtlinie 2000/78/EG und dem zu ihrer Umsetzung erlassenen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz noch Aspekte der steigenden Lebenserwartung in Deutschland Anlass.

26

aa) Keiner Entscheidung bedarf, inwiefern Änderungen des Unionsrechts für die verfassungsrechtliche Beurteilung der vorliegenden Frage - etwa im Wege einer europarechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes - zu berücksichtigen sind. Denn aus dem Unionsrecht ergeben sich keine anderen Anforderungen an Höchstaltersgrenzen für die Wählbarkeit zu hauptberuflichen kommunalen Ämtern als nach dem Grundgesetz, wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt worden sind.

27

(1) Der Gerichtshof der Europäischen Union hat mit Urteil vom 21. Juli 2011 zur allgemeinen Altersgrenze für Lebenszeitbeamte des Hessischen Beamtengesetzes (65

28

Jahre; Verlängerungsmöglichkeit bis 68 Jahre bei dienstlichem Interesse) entschieden, dass die Richtlinie 2000/78/EG einer solchen Regelung nicht entgegensteht, sofern sie zum Ziel hat, eine ausgewogene Altersstruktur zu schaffen, um die Einstellung und die Beförderung von jüngeren Berufsangehörigen zu begünstigen, die Personalplanung zu optimieren und damit Rechtsstreitigkeiten über die Fähigkeit des Beschäftigten, seine Tätigkeit über ein bestimmtes Alter hinaus auszuüben, vorzubeugen, und es die Erreichung dieses Ziels mit angemessenen und erforderlichen Mitteln ermöglicht (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011 - Fuchs und Köhler - C-159, 160/10 -, NVwZ 2011, S. 1249). Derartige Ziele, die im Rahmen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Belange den Interessen aller betroffenen Beamten Rechnung tragen, um einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst zu gewährleisten, können als im Allgemeininteresse liegend im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG angesehen werden (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, a.a.O., Rn. 53).

Legitim im Sinne dieser Vorschrift sind ausschließlich sozialpolitische Ziele, die, auch wenn die dortige Aufzählung nicht erschöpfend ist, mit der Beschäftigungspolitik, dem Arbeitsmarkt und der beruflichen Bildung in Zusammenhang stehen (vgl. EuGH, Urteil vom 13. September 2011 - Prigge - C-447/09 -, NJW 2011, S. 3209, Rn. 78 ff.).

29

Die nationalen Stellen können sich bei der Festlegung ihrer Sozialpolitik auf Grund politischer, wirtschaftlicher, sozialer, demografischer und/oder haushaltsbezogener Erwägungen veranlasst sehen zu entscheiden, die Lebensarbeitszeit der Arbeitnehmer zu verlängern oder deren früheren Eintritt in den Ruhestand vorzusehen. Es ist Sache dieser Stellen, einen gerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen widerstreitenden Interessen zu finden, wobei sie darauf zu achten haben, nicht über das hinauszugehen, was zur Erreichung des verfolgten legitimen Ziels angemessen und erforderlich ist (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, a.a.O., Rn. 65).

30

Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG legt den Mitgliedstaaten die Beweislast dafür auf, dass das zur Rechtfertigung angeführte Ziel rechtmäßig ist, und stellt an diesen Beweis hohe Anforderungen. Dem 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2000/78/EG zufolge obliegt allerdings die Beurteilung von Tatbeständen, die auf eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung schließen lassen, den einzelstaatlichen gerichtlichen Instanzen oder anderen zuständigen Stellen nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten. In Bezug auf die Beurteilung, welchen Grad an Genauigkeit die erforderlichen Beweismittel aufweisen müssen, verfügen die Mitgliedstaaten über einen weiten Ermessensspielraum bei der Wahl einer Maßnahme, die sie für erforderlich halten. Diese Wahl kann daher auf wirtschaftlichen, sozialen, demografischen und/oder Haushaltserwägungen beruhen, die vorhandene und nachprüfbare Daten, aber auch Prognosen umfassen, die sich naturgemäß auch als falsch erweisen können und daher eine gewisse Unsicherheit bergen. Die Maßnahme kann außerdem auf politischen Erwägungen beruhen, die oftmals einen Ausgleich zwischen verschiedenen denkbaren Lösungen implizieren und es ebenfalls nicht erlauben, das gewünschte Ergebnis als sicher zu betrachten. Es ist Sache des

31

nationalen Gerichts, die Beweiskraft der ihm vorgelegten Beweismittel, zu denen insbesondere statistische Daten gehören können, nach den Regeln des innerstaatlichen Rechts zu beurteilen (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, a.a.O., Rn. 79 ff.).

Die Vereinbarkeit von Regelungen wie der Altersgrenze des Hessischen Beamtengesetzes mit Art. 6 der Richtlinie 2000/78/EG hat der Gerichtshof bezüglich des Ziels als gegeben angesehen, eine ausgewogene Altersstruktur zu schaffen, um die Einstellung und die Beförderung von jüngeren Berufsangehörigen zu begünstigen, die Personalplanung zu optimieren und damit Rechtsstreitigkeiten über die Fähigkeit des Beschäftigten, seine Tätigkeit über ein bestimmtes Alter hinaus auszuüben, vorzubeugen, da die Betroffenen eine angemessene Rente erhalten, daneben aber weiter ohne Altersbeschränkung auf dem (allgemeinen) Arbeitsmarkt verbleiben können (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, a.a.O., Rn. 67 f.). Ferner hat der Gerichtshof keine Inkohärenz des Hessischen Beamtengesetzes darin gesehen, dass die Altersgrenze in bestimmten Fällen erst mit Vollendung des 68. Lebensjahres erreicht wird (EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, a.a.O., Rn. 84 ff.).

32

(2) Die mit der angegriffenen Regelung ausdrücklich verfolgte Zielsetzung, dass gewählte Amtsträger ihr Amt möglichst während der gesamten Amtszeit ausüben können und Zwischenwahlen vermieden werden, stellt ein legitimes Ziel im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG dar. Sie gehört offensichtlich zu den in einem weiten Sinn zu verstehenden beschäftigungspolitischen Anliegen und dient insbesondere dazu, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu sichern. Gleiches gilt für die von der Bayerischen Staatsregierung vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof dargelegte weitere Zielsetzung der Erhaltung eines - mit Blick auf die Altersgrenzen - einheitlichen Beamtenrechts, das unter anderem dem sozialpolitischen Ziel einer ausgewogenen Altersstruktur, der Begünstigung von Einstellungen jüngerer Beamter sowie der Optimierung der Personalplanung diene. Dies wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die berufsmäßigen kommunalen Wahlbeamten weit über die allgemeine beamtenrechtliche Altersgrenze hinaus tätig sein können. Zur Rechtfertigung der gesetzlichen Regelung genügt insoweit, dass die Tätigkeit auch dieses Kreises von Amtsträgern überhaupt und nicht ohne jeden Bezug zu den allgemeinen Altersgrenzen nach dem Lebensalter begrenzt wird.

33

Die von der Bayerischen Staatsregierung in ihrer Stellungnahme vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof herangezogenen statistischen Daten bestätigen, dass es im achten Lebensjahrzehnt, wenn auch nicht notwendig in jedem Fall, so doch häufiger zu gesundheitlichen Beschwerden und längeren Fehlzeiten kommt. Dem ist der Beschwerdeführer nicht substantiiert entgegen getreten. Mit Blick auf die Zielsetzung einer kontinuierlichen Amtsführung der gewählten Inhaber eines kommunalen Hauptamts bietet diese Sachlage dem Landesgesetzgeber hinreichenden tatsächlichen Anlass, die Altersgrenze für diese Ämter auf ein Eintrittsalter von 65 beziehungsweise 67 Jahren festzulegen. Angesichts einer Dauer der Wahlperiode von sechs Jahren, die eine Amtsführung bis zum Alter von nahezu 71 Jahren (derzeit) beziehungsweise nahezu 73 Jahren (ab 1. Januar 2020) ermöglicht, sind die Grenzen

34

der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative hier offensichtlich nicht überschritten.

Die vom Beschwerdeführer insoweit benannten Alternativen stellen kein milderes, ebenso geeignetes Mittel zur Vermeidung krankheitsbedingter Ausfälle des Amtsinhabers dar. Denn nach der - nicht zu beanstandenden - Konzeption des Gesetzgebers soll der gewählte Inhaber eines Amtes als Leiter einer größeren Kommunalverwaltung diese herausgehobene Funktion möglichst selbst über die gesamte Wahlperiode erfüllen.

35

(3) Nach alledem steht eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV offenkundig nicht im Raum (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C.I.L.F.I.T. - Rs. 283/81, Slg. 1982, S. 3415, Rn. 13 ff.).

36

bb) Soweit der Beschwerdeführer gegen die Zulässigkeit der angegriffenen Höchstaltersgrenzen anführt, dass das durchschnittliche Lebensalter in Deutschland kontinuierlich ansteigt, und sich auf den Wandel der Leistungsfähigkeit älterer Menschen sowie ihrer Stellung in der Gesellschaft beruft, lassen sich dem Vorbringen keine Hinweise für eine verfassungswidrige Fehleinschätzung des Gesetzgebers entnehmen. Der angegriffenen Regelung liegt die Erwägung zugrunde, dass angesichts der allgemeinen demografischen Entwicklung nicht nur die durchschnittliche Lebenserwartung steigt, sondern auch die Leistungsfähigkeit im Alter länger erhalten bleibt (LT-Drucks 16/9081, S. 14). Die Entscheidung des Gesetzgebers, dem durch eine Erhöhung der Höchstaltersgrenze ab dem Jahr 2020 um zwei Lebensjahre Rechnung zu tragen, lässt verfassungsrechtlich erhebliche Abwägungsmängel nicht erkennen. Insbesondere ist die Einschätzung nicht zu beanstanden, dass im achten Lebensjahrzehnt in zunehmendem Umfang Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit zu erwarten sind, auf die im Interesse einer sachgerechten Amtsausübung Bedacht zu nehmen ist. Diese Einschätzung entspricht nicht nur allgemeiner Lebenserfahrung, sondern wird auch durch die von der Bayerischen Staatsregierung dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgelegten statistischen Daten bestätigt.

37

3. Die Verfassungsbeschwerde ist auch offensichtlich unbegründet, soweit der Beschwerdeführer eine Ungleichbehandlung der von den angegriffenen Altersgrenzen betroffenen berufsmäßigen kommunalen Wahlbeamten gegenüber den davon nicht berührten ehrenamtlichen ersten Bürgermeistern rügt. Der Gesetzgeber durfte bereits in dem Umstand, dass die Stellung ehrenamtlicher Bürgermeister kleinerer Gemeinden mit den im Hauptamt vergebenen Positionen als Landrat oder Bürgermeister einer größeren Stadt deshalb nicht vergleichbar ist, weil letztere das Aufgabenfeld der Leitung eines meist umfangreichen Verwaltungsapparats mit erheblichem Personalbestand mit sich bringt, einen ausreichenden Grund für die differenzierende Regelung der Wählbarkeitsvoraussetzungen sehen.

38

4. Soweit der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darin sieht, dass die Höchstaltersgrenze erst ab dem 1. Januar 2020 und nicht bereits für die bevorstehende Kommunalwahl 2014 von 65 auf 67 Jahre hinaufgesetzt wird, bestehen

39

im Hinblick darauf, dass der Beschwerdeführer von einer etwaigen verfassungswidrigen Ungleichbehandlung nicht selbst betroffen ist, Zweifel an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde (vgl. BVerfGE 72, 1 <5 ff.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. September 2012 - 2 BvR 1390/12 u.a. -, juris, Rn. 95). Sie ist jedenfalls auch insoweit offensichtlich unbegründet.

Die Entscheidung, ob ein Rechtsgebiet der Novellierung bedarf und ab wann eine Neuregelung gelten soll, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Die Bestimmung des Zeitpunkts für das Inkrafttreten eines Gesetzes bedarf daher im Regelfall keiner besonderen Rechtfertigung, und das Bundesverfassungsgericht kann nur eingreifen, wenn hierbei äußerste Grenzen überschritten werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn für den gewählten Zeitpunkt sachlich einleuchtende Gründe nicht mehr erkennbar sind (vgl. näher dazu BVerfGE 47, 85 <93 f.>).

Ein derartiger Fall liegt nicht vor. Die getroffene Übergangsregelung soll nicht nur vermeiden, in die Zulässigkeit einer Wiederwahl der derzeitigen Amtsträger durch Gesetz bereits für die nächsten allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 verändernd einzugreifen. Zugleich soll damit dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Erhöhung der (allgemeinen) Altersgrenze bei Laufbahnbeamten auf 67 Jahre in Bayern vollumfänglich erst zum Jahr 2029 greift (vgl. LTDrucks 16/9081, S. 19). Der Gesetzgeber hat sich damit von Gesichtspunkten leiten lassen, die ein Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts nicht rechtfertigen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Gerhardt

Hermanns

Müller

40

41

42

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 26. August 2013 - 2 BvR 441/13

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 26. August 2013 - 2 BvR 441/13 - Rn. (1 - 42), http://www.bverfg.de/e/rk20130826_2bvr044113.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2013:rk20130826.2bvr044113