



Vf. 15-VII-01

München, 26. Oktober 2004

Pressemitteilung

-
**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 26. Oktober 2004**

über die Popularklage des Bayerischen Beamtenbundes e. V.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Art. 32 a des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1998 (GVBI S. 702, BayRS 2030-1-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2004 (GVBI S. 99).

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob Art. 32 a des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG), der vorsieht, dass Ämter mit leitender Funktion (Führungspositionen) zunächst nur im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden, gegen die Bayerische Verfassung verstößt. Von der Vorschrift erfasst sind vor allem die Ämter der Amtschefs, der Bereichsleiter und der Abteilungsleiter in den obersten Landesbehörden sowie die Leiter von Behörden, soweit sie in der Besoldungsordnung B eingestuft sind. Die Dauer der Amtsperiode beträgt zunächst fünf Jahre. Mit Ablauf der ersten Amtsperiode kann dem Beamten das Amt mit leitender Funktion für eine weitere Amtsperiode übertragen werden. Mit Ablauf der zweiten Amtsperiode ist dem Beamten das Amt mit leitender Funktion auf Lebenszeit zu übertragen, wenn auf Grund der bisherigen Amtsführung zu erwarten ist, dass er den Anforderungen des Amtes weiterhin in vollem Umfang gerecht werden wird.

II.

Gegen diese Regelung hat der Bayerische Beamtenbund Popularklage erhoben, weil sie dem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums widerspreche, dass Ämter grundsätzlich auf Lebenszeit zu übertragen sind.

III.

Landtag und Staatsregierung haben beantragt, die Klage abzuweisen. Die angegriffene Regelung sei durch das gleichfalls im Beamtenrecht geltende Leistungsprinzip gerechtfertigt.

IV.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 26. Oktober 2004 entschieden, dass die angegriffene Vorschrift wegen Verstoßes gegen das durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV (Aufrechterhaltung des Berufsbeamtentums) gewährleistete Prinzip der Übertragung eines Amtes auf Lebenszeit nichtig ist.

Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zähle die Anstellung auf Lebenszeit. Sie solle dem Beamten Unabhängigkeit gewährleisten und ihn zu einem unparteiischen Dienst für die Gesamtheit befähigen. Das Leistungsprinzip gehöre ebenfalls zu den Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Durch die Besetzung von Führungspositionen auf Zeit werde das Lebenszeitprinzip durchbrochen, um das Leistungsprinzip zu stärken. Art. 32 a BayBG suspendiere das Lebenszeitprinzip für das betroffene Amt auf den langen Zeitraum von zehn Jahren, in welchem dem Beamten die rechtliche Sicherheit fehle, die ihn zur Unabhängigkeit befähigen solle. Eine durch diese Situation veranlasste Amtsführung, die die am Allgemeininteresse orientierte Unabhängigkeit vermissen ließe, würde dem Leistungsprinzip widersprechen. Der mit Art. 32 a BayBG verbundene Eingriff in das Lebenszeitprinzip wiege mithin schwer. Demgegenüber gehe es bei Art. 32 a BayBG nicht um den Kern des Leistungsprinzips, sondern lediglich um dessen weitere Effektivierung. Denn Beamte, die für Führungspositionen in Frage kämen, hätten in der Regel bereits eine Reihe von Ämtern erfolgreich durchlaufen; sie hätten sich schon bisher als besonders leistungsfähig und leistungsbereit erwiesen. Gerade die Beamten, die sich für Führungsfunktionen qualifiziert hätten, würden in aller Regel auch ohne die mit Art. 32 a BayBG beabsichtigten Leistungsanreize die bestmögliche Leistung erbringen.

Bei Überprüfung der gesetzgeberischen Abwägung ergebe sich, dass der in Art. 32 a BayBG enthaltene Eingriff in das Lebenszeitprinzip durch das Leistungsprinzip nicht gerechtfertigt werde, da einem schwerwiegenden Eingriff in den Kernbereich des Lebenszeitprinzips lediglich eine gewisse Effektivierung des Leistungsprinzips gegenüberstehe.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

-

-

Der Verfassungsgerichtshof ist durch § 12 b BRRG nicht gehindert, die angegriffene Vorschrift am Maßstab der Bayerischen Verfassung zu überprüfen und zu verwerfen. § 12 b BRRG besagt nicht etwa, dass kraft Bundesrechts eine entsprechende Regelung im jeweiligen Land materiell zulässig ist, sondern hat lediglich die Bedeutung, dass es – ohne die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG zu verletzen – möglich ist, landesrechtlich eine inhaltlich an § 12 b BRRG anknüpfende Regelung zu treffen.

1. Die Bayerische Verfassung hat sich ebenso wie das Grundgesetz für eine Wiederherstellung des Berufsbeamtentums unter Berücksichtigung der dafür geltenden hergebrachten Grundsätze entschieden. Beide Verfassungen sehen im Berufsbeamtentum eine Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt die Anstellung auf Lebenszeit. Sie soll die Bereitschaft des Beamten zu einer an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung fördern und ihn zu unparteiischem Dienst für die Gesamtheit befähigen. Diese von der Verfassung – unbeschadet der Gebundenheit an die rechtmäßigen Anordnungen der Vorgesetzten – gewährleistete Unabhängigkeit soll den Beamten in die Lage versetzen, unsachlicher Beeinflussung zu widerstehen und seiner Pflicht zur Beratung seiner Vorgesetzten und der politischen Führung unbefangen nachzukommen.

Das Leistungsprinzip gehört ebenfalls zu den das Berufsbeamtentum bestimmenden hergebrachten Grundsätzen. Die öffentlichen Ämter stehen allen wahlberechtigten Staatsbürgern nach ihrer charakterlichen Eignung, nach ihrer Befähigung und ihren Leistungen offen, die, soweit möglich, durch Prüfungen im Wege des Wettbewerbs festgestellt werden. Dem Leistungsprinzip liegen zwei unterschiedliche Zielsetzungen zugrunde. Zum einen hat es eine individuelle Funktion; es umschreibt die Anreizwirkung für den einzelnen Beamten, Leistung zu erbringen. Andererseits soll es die Effizienz der Verwaltung sichern, indem im allgemeinen Interesse eine optimale Besetzung der Ämter und Dienstposten sichergestellt wird.

2. Welche Konsequenzen sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums für eine konkrete gesetzliche Normierung ergeben, kann nur anhand der jeweiligen Gesamtumstände des Regelungszusammenhangs beurteilt werden. Der Gesetzgeber hat insoweit grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum, damit er die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlich-demokratischen Staates und seiner Entwicklung anpassen kann. Andererseits rechtfertigt der Gedanke der Fortentwicklung des Beamtenrechts keine Aufweichung des Kernbestands der verfassungsrechtlich geschützten Strukturprinzipien. Ergibt sich eine Kollision unterschiedlicher beamtenrechtlicher Grundsätze, weil die konsequente Verwirklichung des einen Prinzips nicht ohne Beschränkung des anderen möglich ist, ist im Einzelfall eine Abwägung mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Durchsetzung aller berührten Grundsätze durchzuführen.

3. a) Das Lebenszeitprinzip bezieht sich auch auf das den Funktionen des Beamten entsprechende statusrechtliche Amt und nicht allein auf einen bloßen Grundstatus; es umfasst nicht nur die lebenslängliche Anstellung, sondern auch die dauerhafte Übertragung eines Beförderungsamts samt den amtsgemäßen Funktionen. Zu der in der Verfassung gewährleisteten Unabhängigkeit des Beamten soll ihn gerade die grundsätzlich lebenszeitliche Übertragung des seinen Funktionen entsprechenden statusrechtlichen Amtes befähigen. Zum Wesen des Lebenszeitprinzips gehört, dass der Beamte das ihm aktuell übertragene statusrechtliche Amt grundsätzlich auf Dauer ausüben kann.

b) Gemäß Art. 32 a Abs. 1 Satz 4 BayBG kann dem Beamten das Führungsamts nach Ablauf der ersten fünfjährigen Amtsperiode für eine weitere fünfjährige Amtsperiode übertragen werden. Der Beamte hat somit nach Ablauf der ersten Amtsperiode keinen Rechtsanspruch darauf, dass sein Beamtenverhältnis auf Zeit für eine weitere Amtsperiode verlängert wird; dies gilt selbst dann, wenn er sich während der

ersten Amtsperiode bewährt hat. Mit Ablauf der zweiten fünfjährigen Amtsperiode ist dem Beamten das Amt mit leitender Funktion auf Lebenszeit zu übertragen, wenn aufgrund der bisherigen Amtsführung zu erwarten ist, dass er den Anforderungen des Amtes weiterhin in vollem Umfang gerecht wird. Eine weitere Übertragung des Amtes auf Zeit ist nicht zulässig. Während dem Dienstherrn für die Entscheidung nach Ablauf der ersten fünfjährigen Amtsperiode ein personalpolitischer Spielraum zusteht, ist er bei der Entscheidung nach Ablauf der zweiten fünfjährigen Amtsperiode stärker gebunden.

Vor allem in der ersten Amtsperiode ist die Stellung des Beamten bezüglich der weiteren Beibehaltung der Führungsposition ungewiss, auch wenn der Beamte den Anforderungen des Amtes in vollem Umfang gerecht geworden ist; die Rechtsstellung bleibt faktisch in der Schwebe.

4. Dem Art. 32 a BayBG liegt die Intention des Gesetzgebers zugrunde, das Leistungsprinzip zu stärken. Art. 32 a BayBG sieht für Führungspositionen eine Fortentwicklung der bisherigen Regelungen in Richtung auf einen in der freien Wirtschaft üblichen Zeitarbeitsvertrag vor. So soll ein größerer Dispositionsspielraum für die Personalführung gewonnen und gleichzeitig ein dauernder Leistungsanreiz in der Führungsfunktion gegeben werden. Insgesamt ergebe sich eine Steigerung der Mobilität und des Wettbewerbs bei der Besetzung von Führungspositionen.

5. Die Überprüfung der gesetzgeberischen Abwägung ergibt, dass das vom Gesetzgeber betonte Leistungsprinzip den in Art. 32 a BayBG enthaltenen Eingriff in das Lebenszeitprinzip nicht rechtfertigen kann. Einem schwerwiegenden Eingriff in den Kernbereich des Lebenszeitprinzips steht nämlich lediglich eine gewisse Effektivierung des Leistungsprinzips gegenüber.

a) Nach der Gesetzesbegründung hat der Gesetzgeber das Leistungsprinzip insoweit im Auge, als er mit der neuen Regelung einen dauernden faktischen Leistungsanreiz in der Führungsfunktion bewirken will. Grundsätzlich erscheint es plausibel, einen weiteren Leistungsanreiz dadurch zu erzielen, dass sich der Beamte einer möglichen Wiederbestellung oder endgültigen Ernennung auf Lebenszeit nicht sicher sein kann. In Art. 32 a BayBG geht es jedoch nicht um den Kern des Leistungsprinzips, sondern um dessen weitere Effektivierung. Denn Beamte, die für Führungspositionen in Frage kommen, haben in der Regel bereits eine Reihe von Ämtern erfolgreich durchlaufen; sie haben sich schon bisher als besonders leistungsfähig und leistungsbereit erwiesen. Dementsprechend kann der Dienstherr bei seiner Beförderungsentscheidung auf weit reichende und fundierte Erkenntnisse zurückgreifen, die ihm eine grundsätzlich zuverlässige Einschätzung dieser beiden Leistungskomponenten für die Zukunft ermöglichen.

Demgegenüber wiegt der mit Art. 32 a BayBG verbundene Eingriff in das Lebenszeitprinzip schwer. Ein dauernder weiterer Leistungsanreiz, den der Gesetzgeber anstrebt, kann nur wirksam werden, wenn das Amt statusrechtlich über einen längeren Zeitraum auf Zeit vergeben wird. Art. 32 a BayBG suspendiert das Lebenszeitprinzip für das betroffene statusrechtliche Amt auf einen Zeitraum von zehn Jahren. In diesem langen Zeitraum, der beim höheren Dienst in der Regel etwa ein Viertel bis ein Drittel der Lebensdienstzeit ausmacht, fehlt dem Beamten die rechtliche Sicherheit, die ihn durch die grundsätzliche Verbindung von Amt und Funktion auf Lebenszeit zur Unabhängigkeit befähigen soll. Gerade die von der angegriffenen Regelung betroffene Führungsebene bedarf aufgrund des dort vorhandenen Handlungsspielraums und Weisungsrechts sowie der Tragweite der dort zu treffenden Entscheidungen

der hier in Rede stehenden Unabhängigkeit. Die Position des betroffenen Beamten ist während der ersten fünf Jahre zusätzlich dadurch unsicher, dass dem Dienstherrn ein personalpolitischer Spielraum auch dann zusteht, wenn der Beamte den Anforderungen des Amtes gerecht wird. Eine durch diese Situation veranlasste Amtsführung, die die am Allgemeininteresse orientierte Unabhängigkeit vermissen ließe, würde dem Leistungsprinzip widersprechen und verstieße überdies gegen Art. 96 Satz 1 BV. Vor diesem Hintergrund erweist sich der mit dem Status des Zeitbeamten intendierte dauernde Leistungsanreiz als ambivalent. Der als leistungsfördernd angesehene Konkurrenzdruck wirkt leistungsmindernd, wenn er ein Verhalten auslöst, das nicht am Allgemeinwohl orientiert ist.

Diesem Gesichtspunkt kann nicht mit dem Einwand begegnet werden, Beamte könnten generell versucht sein, eine Beförderung in das nächsthöhere Amt durch ein nicht vom Dienst an der Sache geprägtes, angepasstes Verhalten zu erreichen. Diese Gefahr ist systembedingt und unvermeidbar. Es ist im Leistungsprinzip angelegt, dass es – entsprechend der Bedeutung des jeweiligen Amtes und dem Maß der damit verbundenen Verantwortung sowie der dort zu erbringenden Leistung – verschiedene Ämterstufen gibt. Die Vergabe von Führungspositionen nur auf Zeit verstärkt und perpetuiert die beschriebene Gefahr jedoch bei den betreffenden Ämtern. Ein Beamter, dem eine Führungsposition übertragen worden ist, wird eine Herabstufung persönlich als Degradierung empfinden; erhebliche Einbußen an dienstlichem Ansehen und Durchsetzungskraft sind unvermeidbar. Mit dieser Situation ist diejenige eines Beamten, der nicht befördert wird, hinsichtlich der Schwere der Betroffenheit und damit auch der Gefährdung der Unabhängigkeit nicht vergleichbar.

Der Eingriff in das Lebenszeitprinzip wird von den Befürwortern der Vergabe von Führungspositionen auf Zeit u. a. mit dem Hinweis relativiert, dass nur sehr wenige Dienstposten betroffen seien. Diesem quantitativen Argument liegt der Gedanke zugrunde, es genüge, das Lebenszeitprinzip als allgemeine Regel aufrechtzuerhalten; Abweichungen für einzelne Gruppen seien zulässig. Wie ausgeführt ist die durch das Lebenszeitprinzip angestrebte Sicherung der Unabhängigkeit gerade für die hier betroffene Führungsebene von besonderem Gewicht. Deshalb wurden in der Vergangenheit die beamtenrechtlichen Sicherungen zuerst für Spitzenpositionen eingeführt. Auf die Zahl der betroffenen Ämter kann es daher nicht entscheidend ankommen. Zudem kann das verfassungsrechtliche Gebot einer objektiven Verwaltung nur verwirklicht werden, wenn grundsätzlich jeder Amtsträger bei seiner Aufgabenerfüllung über eine gesicherte Rechtsstellung verfügt. Schließlich dürften gerade die verhältnismäßig wenigen Beamten, die sich für die betroffenen Führungsfunktionen qualifiziert haben, in aller Regel auch ohne diese Leistungsanreize die bestmögliche Leistung erbringen.

b) Art. 32 a BayBG eröffnet daneben die Möglichkeit, Fehlprognosen bei der Beförderung zu korrigieren und Leistungsabfälle auszugleichen.

Bei Beamten, die für Führungspositionen in Frage kommen, kann der Dienstherr bei seiner Beförderungsentscheidung auf fundierte Erkenntnisse zurückgreifen. Zwar ist nicht auszuschließen, dass sich eine Prognose im Hinblick auf die besonderen Anforderungen des Beförderungsamtes oder wegen eines nicht vorhersehbaren Leistungsabfalls nachträglich als unzutreffend erweist. Eine solche Entwicklung stellt aber den Ausnahmefall dar, dem unter Umständen auch mit anderen Mitteln des Beamtenrechts Rechnung getragen werden kann, wie z. B. der Umsetzung auf einen anderen Dienstposten oder – wenn die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen – der

vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand aus gesundheitlichen Gründen. Diese Ausnahmefälle können nicht zum Maßstab erhoben werden und deshalb nicht mit größerem Gewicht in die Abwägung einbezogen werden.

Um Fehlprognosen bei der Beförderung ausgleichen zu können, ist die lange, für die Positionen auf Zeit insgesamt vorgesehene Frist nicht erforderlich. Ausgangspunkt für eine Stärkung des Leistungsprinzips könnte allenfalls der zur Feststellung der Eignung unerlässliche Zeitraum sein. Der Gesetzgeber hat für eine solche nachträgliche Kontrolle der Eignung in Art. 32 b BayBG mit der Ernennung auf Probe ein anderes Instrument vorgesehen als die hier allein zu beurteilende Ernennung auf Zeit.

Eine Regelung, die bei einem etwaigen Leistungsabfall des Beamten ein Eingreifen des Dienstherrn ermöglicht, könnte nur dann effektiv sein, wenn die statusrechtliche Stellung des Beamten für längere Zeit offen gehalten wird; dies steht – wie dargelegt – in einem unauflösbaren Widerspruch zum Lebenszeitprinzip. Auch das Bedürfnis, etwaigen späteren Leistungsabfällen entgegenzutreten zu können, muss deshalb gegenüber den Gefahren für die Unabhängigkeit zurücktreten, die bei längeren Zeiträumen der rechtlichen Unsicherheit zu bedenken sind.

c) Die Gesetzesbegründung führt als Motivation des Gesetzgebers weiter die gewandelten Anforderungen an eine moderne, effiziente Verwaltung und an die Dienstposten an; dies erfordere eine Fortentwicklung der bisherigen Regelungen. Insgesamt ergebe sich durch die Neuregelung ein größerer Dispositionsspielraum für die Personalführung, eine Steigerung der Mobilität und des Wettbewerbs bei der Besetzung von Führungspositionen. Dabei handelt es sich um verwaltungsorganisatorische und personalpolitische Gesichtspunkte, die privatwirtschaftlichen Führungsprinzipien entlehnt sind und im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers beim Erlass beamtenrechtlicher Regelungen durchaus in die Überlegungen einbezogen werden können. Diese rechtfertigen jedoch nicht, in der hier vorliegenden Weise in das Lebenszeitprinzip einzugreifen. Als der bayerische Verfassungsgeber sich im Jahr 1946 für die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums entschied, hat er bestimmte Gestaltungs- und Dispositionsmöglichkeiten, die für den Personaleinsatz in der Privatwirtschaft charakteristisch sind, für das Beamtentum bewusst ausgeschlossen. Grund hierfür war nicht eine Privilegierung der Beamten; ihnen wurde vielmehr – wie bereits ausgeführt – eine gesicherte Rechtsstellung eingeräumt, um eine gesetzmäßige und sachbezogene Amtsführung im allgemeinen Interesse zu gewährleisten.

6. Dem Ergebnis, dass im vorliegenden Fall dem Lebenszeitprinzip der Vorrang gebührt, steht nicht entgegen, dass es im Beamtenrecht für bestimmte Fälle das Institut des Beamten auf Zeit gibt. Die betreffenden Gestaltungen sind durch Besonderheiten geprägt und damit hier nicht vergleichbar.

7. Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG bedarf es nicht. Angesichts der Funktion von Rahmenvorschriften fehlt es der Frage, ob § 12 b BRRG grundgesetzwidrig ist, für das vorliegende Verfahren an der Entscheidungserheblichkeit, da Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren nur die Bayerische Verfassung ist und Art. 32 a BayBG als eigenständige Regelung gegen die Bayerische Verfassung verstößt, unabhängig davon, wie § 12 b BRRG im Hinblick auf das Grundgesetz zu bewerten ist.

