

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 Be-
kanntmachung vom 27. August 1998 (GVBl S. 702, BayRS 2030-1-1-F), zuletzt
geändert durch Gesetz vom 24. März 2004 (GVBl S. 99)

Aktenzeichen: Vf. 15-VII-01

Le i t s a t z :

Die Regelung des Art. 32 a Bayerisches Beamtengesetz, wonach Ämter mit lei-
tender Funktion zunächst nur im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden,
verstößt gegen das durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährleistete Prinzip der
Übertragung eines Amtes auf Lebenszeit.

Entscheidung:

1. Art. 32 a des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) in der Fassung der Be-
kanntmachung vom 27. August 1998 (GVBl S. 702, BayRS 2030-1-1-F), zuletzt
geändert durch Gesetz vom 24. März 2004 (GVBl S. 99), verstößt gegen Art. 95
Abs. 1 Satz 2 BV und ist nichtig.

2. Der Freistaat Bayern hat dem Antragsteller die ihm durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob 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), der vorsieht, dass Ämter mit leitender Funktion (Führungspositionen) zunächst nur im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden, gegen die Bayerische Verfassung verstößt. Die Vorschrift lautet:

„Art. 32 a

Ämter mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Zeit

(1) ¹ Die Ämter

1. der Amtschefs, der Bereichsleiter und der Abteilungsleiter in den obersten Landesbehörden,
2. der Leiter und stellvertretenden Leiter von Behörden, soweit sie in der Besoldungsordnung B eingestuft sind, und
3. der Leiter von Organisationseinheiten von Behörden, soweit sie mindestens in der Besoldungsgruppe B 4 eingestuft sind,

werden zunächst im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen; Art. 32 b findet keine Anwendung. ²Die Dauer einer Amtsperiode beträgt fünf Jahre; Zeiten, in denen dem Beamten die leitende Funktion bereits übertragen worden ist, werden bei der Festlegung der Dauer der ersten Amtsperiode angerechnet.

³Der Beamte kann vor der erstmaligen Übertragung im Beamtenverhältnis auf Zeit auf die Anrechnung verzichten. ⁴Mit Ablauf der ersten Amtsperiode kann dem Beamten das Amt mit leitender Funktion für eine weitere Amtsperiode übertragen werden. ⁵Mit Ablauf einer 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. ⁶Eine weitere Übertragung des Amtes auf Zeit ist nicht zulässig.

(2) Abweichend von Abs. 1 wird das Amt sogleich im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übertragen, wenn der Beamte

1. bereits ein Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt im Beamten- oder Richterterhältnis auf Lebenszeit innehat oder innehatte oder
2. innerhalb von fünf Jahren nach der Übertragung des Amtes die gesetzliche Altersgrenze erreicht.

(3) Absatz 1 gilt nicht für die Ämter der Mitglieder des Obersten Rechnungshofs sowie für die Ämter, die auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden.

(4) Die Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen unter der Aufsicht des Staates stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können für ihre Beamten durch Satzung oder Beschluß des obersten Entscheidungsgremiums weitere Ämter der Besoldungsordnung B festlegen, die zunächst im Beamtenverhältnis auf Zeit vergeben werden.

(5) ¹In ein Amt mit leitender Funktion nach den Absätzen 1 und 4 darf nur berufen werden, wer sich in einem Beamten- oder Richterterhältnis auf Lebenszeit befindet und in dieses Amt auch als Beamter auf Lebenszeit berufen werden könnte. ²Die Staatsregierung oder das Präsidium des Landtags können im Rahmen ihrer Ernennungskompetenz Ausnahmen von Satz 1 zulassen; die Zuständigkeit des Landespersonalausschusses ist dabei zu wahren. ³Ein Richter darf in ein Amt nach Absatz 1 nur berufen werden, wenn er zugleich zustimmt, bei Wiederaufleben des Richterterhältnisses auf Lebens-

zeit nach Absatz 9 Satz 2 auch in einem anderen Richteramt desselben Gerichtszweigs mit mindestens demselben Endgrundgehalt verwendet zu werden.

(6) ¹Vom Tag der Ernennung an ruhen für die Dauer des Zeitbeamtenverhältnisses die Rechte und Pflichten aus dem Amt, das dem Beamten zuletzt im Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit übertragen worden ist; das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder das Richterverhältnis auf Lebenszeit besteht fort. ²Dienstvergehen, die mit Bezug auf das Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit oder das Beamtenverhältnis auf Zeit begangen worden sind, werden so verfolgt, als stünde der Beamte nur im Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit.

(7) Wird der Beamte in ein anderes Amt mit leitender Funktion nach Abs. 1 Satz 1 versetzt oder umgesetzt, das in derselben oder einer niedrigeren Besoldungsgruppe eingestuft ist wie das ihm zuletzt übertragene Amt mit leitender Funktion, so läuft die Amtszeit weiter.

(8) Vor der Übertragung eines anderen, einer höheren Besoldungsgruppe angehörenden Amtes mit leitender Funktion aus einem Beamtenverhältnis auf Zeit nach den Absätzen 1 und 4 heraus ist dem Beamten das bisher auf Zeit übertragene Amt auf Lebenszeit zu übertragen.

(9) ¹Der Beamte ist

1. mit Ablauf der Amtszeit,
2. mit der Versetzung zu einem anderen Dienstherrn,
3. mit Verhängung einer Disziplinarmaßnahme, die über Verweis oder Geldbuße hinausgeht,

4. mit Beendigung seines Beamten- oder Richterverhältnisses auf Lebenszeit im Sinn des Art. 38 Abs. 1

aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen; Art. 39 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 und Abs. 2 und 3 sowie Art. 40 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 und 6 und Abs. 2 und 3 sowie Art. 41 bleiben unberührt. ²In den Fällen des Satzes 1 Nrn. 1 bis 3 lebt das Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit wieder auf.

(10) ¹Mit der Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit endet der Anspruch auf Besoldung aus diesem Amt. ²Weitergehende besoldungsrechtliche Ansprüche bestehen nicht. ³Der Beamte darf während seiner Amtszeit nur die Amtsbezeichnung des ihm übertragenen Amtes mit leitender Funktion führen; Art. 89 Abs. 4 Satz 2 findet keine entsprechende Anwendung.

(11) Art. 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 findet keine Anwendung.“

Art. 32 a BayBG beruht auf der bundesrechtlichen Rahmenregelung des § 12 b BRRG, die folgenden Wortlaut hat:

„§ 12 b

Übertragung eines Amtes mit leitender Funktion auf Zeit

(1) Durch Gesetz kann bestimmt werden, daß ein Amt mit leitender Funktion zunächst im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen wird.

(2) ¹Eine weitere Amtszeit ist zulässig. ²Die Amtszeiten sind gesetzlich zu bestimmen; beide Amtszeiten dürfen insgesamt eine Dauer von zehn Jahren nicht überschreiten. ³Nach Ablauf einer zweiten Amtszeit ist eine erneute Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit nicht zulässig.

(3) ¹Mit Ablauf der ersten Amtszeit kann dem Beamten das Amt auf Dauer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übertragen werden. ²Mit Ablauf der zweiten Amtszeit soll dem Beamten das Amt auf Dauer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übertragen werden. ³Mit dem Ende des Beamtenverhältnisses auf Zeit endet der Anspruch auf Besoldung aus diesem Amt. ⁴Weitergehende besoldungsrechtliche Ansprüche bestehen nicht.

(4) § 12 a Abs. 2 und 3 findet entsprechende Anwendung; im übrigen sind die Auswirkungen auf das Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit gesetzlich zu regeln.

(5) Als Ämter im Sinne des Absatzes 1 können der Besoldungsordnung B angehörende Ämter mit leitender Funktion sowie

1. mindestens der Besoldungsgruppe A 16 angehörende Ämter der Leiter von Behörden,

2. Ämter der Leiter öffentlicher Schulen und

3. Ämter der Leiter von Teilen von Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände

bestimmt werden, soweit sie nicht richterliche Unabhängigkeit besitzen.“

II.

1. Zur Zulässigkeit der Popularklage führt der Antragsteller aus, antragsberechtigt seien im Verfahren nach Art. 98 Satz 4 BV auch juristische Personen des Privatrechts. Art. 32 a BayBG weise im Verhältnis zur bundesrechtlichen Norm des § 12 b BRRG einen eigenständigen Regelungsgehalt auf. Es habe des Tätigwerdens des bayerischen Gesetzgebers bedurft, um die vom Bund den Ländern rahmenrechtlich eröffnete Möglichkeit zur Vergabe von Führungspositionen auf Zeit in das bayerische Recht umzusetzen. Damit unterliege die angegriffene Rechtsvorschrift der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs.

2. Art. 32 a BayBG verstoße gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2, Art. 94 Abs. 2 und Art. 118 BV.

a) Art. 95 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 94 Abs. 2 BV enthalte einerseits eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums und das Verbot, dessen Grundlagen in ihrem Wesensgehalt anzutasten; daneben werde ein grundrechtsähnliches Recht verbürgt.

aa) Diese Gewährleistungen stünden zwar einer gesetzlichen Weiterentwicklung des Beamtenrechts bei veränderten Verhältnissen nicht entgegen. Die jeweiligen Kernbereiche der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums müssten jedoch erhalten bleiben, um seine Struktur im Interesse der Allgemeinheit zu wahren. Dieses Interesse bestehe darin, eine auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung gegründete stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden.

bb) Die Lebenszeitlichkeit der Beamtenstellung sei das zentrale Traditionsprinzip des Berufsbeamtentums. Seine Bedeutung stehe in engem Zusammenhang mit der daraus abgeleiteten Unabhängigkeit. Diese solle den Beamten in die Lage versetzen, seinem Vorgesetzten gegenüber frei und selbstbewusst geltend zu ma-

chen, wozu Gesetzesgehorsam und Gemeinwohlorientierung nach seiner Meinung verpflichtet, also im Zweifel auch unbequemer Mahner zu sein. Insofern diene das Lebenszeitprinzip dem Interesse der Allgemeinheit, da sein Ziel sei, eine unabhängige und unparteiische Pflichterfüllung durch die Verwaltung zu sichern. Gerade hohe Ämter müssten mit der gebotenen Unabhängigkeit ausgeübt werden. Das Lebenszeitprinzip gelte nicht nur für die erste Anstellung (so genannte Basissicherung), sondern durchziehe idealtypisch die gesamte Laufbahn und damit alle weiteren Ämter, die dem Beamten über das Eingangsamt hinaus verliehen werden. Es stehe in unauflösllichem Zusammenhang mit dem Statusprinzip. Die Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit durchbreche diese Grundsätze. Die lebenszeitige Sicherung des Beamten beschränke sich nach Art. 32 a BayBG nämlich auf das erlangte Grundamt; das erreichte Leitungsamt bleibe von dieser statusrechtlichen Sicherung jedenfalls befristet ausgeschlossen.

Nach dem durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV geschützten Alimentationsprinzip habe die Besoldung rang- und amtsbezogen zu erfolgen; für die Versorgungsbezüge sei der letzte Amtsstatus zu beachten. Dagegen gelte für die Versorgungsansprüche der Beamten auf Zeit in leitender Funktion über die automatische Rechtsfolgenverweisung die bundesrechtliche Regelung des § 15 a BeamtVG. Danach richte sich die Versorgung, wenn es zu keiner Übertragung des Spitzenamts auf Lebenszeit komme, grundsätzlich nach dem letzten Amt im Beamten- oder Richter- verhältnis auf Lebenszeit; sie werde lediglich um Zuschläge der befristet bekleideten höheren Position ergänzt. Diese Regelung könne als erster heimlicher Schritt des Gesetzgebers weg von der amtsangemessenen Alimentation hin zu einer Berechnung der sozialversicherungsähnlichen Altersversorgung nach Lebensabschnitten verstanden werden.

cc) Allerdings seien sachlich begründete Ausnahmen sowohl vom Lebenszeit- wie auch vom Alimentationsprinzip zulässig, wenn sie durch andere hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums im Rahmen einer Abwägung überwogen würden und die im Kern geschützte Struktur des Berufsbeamtentums erhalten bleibe.

In Betracht zu ziehen sei das Leistungsprinzip nach Art. 94 Abs. 2 BV, das sowohl für den Zugang zum öffentlichen Dienst wie auch für Beförderungen gelte. Es diene dem Interesse der Allgemeinheit, weil dadurch eine unabhängige, allein auf Sachwissen und fachlicher Leistung beruhende Verwaltung gesichert werden solle. In der Konsequenz könne es als ein Verbot der Ämterpatronage verstanden werden. Bei Beförderungen seien mitunter schwierige Prognoseentscheidungen zu treffen. Es könnte demnach durchaus der Verwirklichung des Leistungsprinzips dienen, wenn durch die zeitlich begrenzte Übertragung von Führungsämtern die Möglichkeit erhalten bleibe, auf sich ändernde Anforderungen an das Amt durch Personalwechsel zu reagieren. Andererseits fördere die durch das Lebenszeitprinzip vermittelte amts- und statusbezogene Unabhängigkeit gerade den Leistungsgedanken. Im Rahmen des Art. 32 a BayBG sei die Leistung des Bewerbers dagegen nicht alleiniges Entscheidungsmerkmal. Nach Ablauf der ersten Amtszeit stehe es im Ermessen des Vorgesetzten, ob er dem Beamten das Führungsamt für eine weitere Amtszeit übertrage. Damit bestehe die Gefahr parteipolitischer Einflussnahme auf die Verwaltung. Die unabhängige und loyale Pflichterfüllung durch einen Beamten, der auf Grund solcher Einflüsse in seiner Führungsfunktion bestätigt werde, sei zumindest fragwürdig. Aus dem Leistungsprinzip ergebe sich daher keine Rechtfertigung für die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit. Art. 32 a BayBG enthalte vielmehr sogar leistungsfeindliche Tendenzen.

Jedenfalls verstoße eine Erprobungsphase von bis zu zehn Jahren gegen das dem Verhältnismäßigkeitsprinzip immanente Übermaßverbot. Der vom Gesetzgeber intendierte Sinn der Regelung, nämlich die Möglichkeit zu schaffen, dass sich der Dienstherr unabhängig von der Eignung des Beamten von diesem trennen könne, stehe einer verfassungskonformen Auslegung des Art. 32 a BayBG entgegen. Ein Vergleich mit den so genannten politischen Beamten und den Wahlbeamten auf Zeit vor allem auf kommunaler Ebene könne zu keiner anderen Beurteilung führen. Die Regelungen für diese beiden Beamtengruppen durchbrächen zwar das Lebenszeitprinzip, seien aber wegen der Besonderheiten der jeweiligen Rechtsstellung gerechtfertigt.

b) Art. 32 a BayBG verletze auch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV i.V.m. dem Prinzip des gleichen Zugangs zum öffentlichen (Beförderungs-)Amt nach Art. 94 Abs. 2 und Art. 116 BV. Der in eine Führungsfunktion auf Zeit berufene Beamte werde ohne sachlichen Grund sowohl gegenüber dem Lebenszeitbeamten oder -richter im Eingangsamt wie auch gegenüber dem auf Lebenszeit in ein Führungsamt berufenen Beamten ungleich behandelt.

3. Eine Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG wegen einer möglichen Grundgesetzwidrigkeit des § 12 b BRRG komme nur in Betracht, wenn die Gültigkeit des Art. 32 a BayBG von der Wirksamkeit des § 12 b BRRG abhängt. Zwar sei dem bayerischen Gesetzgeber erst durch die Ermächtigung in der bundesrechtlichen Norm gestattet worden, die landesrechtliche Regelung zu schaffen. Die Entscheidung, Leitungsfunktionen auf Zeit gesetzlich einzuführen, habe aber allein der Landesgesetzgeber getroffen. Es sei daher fraglich, ob eine eventuelle Grundgesetzwidrigkeit des § 12 b BRRG für das Popularklageverfahren entscheidungserheblich sei. Allerdings könnte eine auf § 15 a BeamtVG beschränkte Vorlage zu erwägen sein, da im Hinblick auf das bundesrechtliche Versorgungsrecht kein landesrechtlicher Spielraum bestehe.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt die Abweisung der Popularklage.

Art. 94 BV sei ein Rechtssatz ohne Grundrechtsqualität, der deshalb als Prüfungsmaßstab ausscheiden müsse. Soweit ein Verstoß gegen den Alimentationsgrundsatz behauptet werde, handle es sich um eine unmittelbare Folge der bundesrechtlichen Regelung des § 15 a BeamtVG, so dass eine Prüfungskompetenz des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht gegeben sei.

Die verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsätze des Berufsbeamtentums seien keine statischen Prinzipien. Art. 32 a BayBG verstoße nicht gegen das Le-

benszeitprinzip. Von der grundsätzlich lebenszeitigen Übertragung des den Funktionen eines Beamten entsprechenden Amtes seiner Laufbahn könne es durchaus Ausnahmen geben. Funktion und Status fielen auch nicht dauerhaft auseinander. Das Lebenszeitprinzip bleibe grundsätzlich erhalten und werde nur für Führungsämter durch eine stärkere Betonung des Leistungsgrundsatzes modifiziert. Es sei durchaus sachgerecht, Beamte auf Lebenszeit einerseits und Beamte auf Zeit in einer Führungsposition andererseits unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen zu unterwerfen. Da der Beamte auf Zeit den Status eines Beamten auf Lebenszeit aus seiner vorangegangenen Position behalte, bleibe seine Unabhängigkeit gewährleistet. Seine wirtschaftliche Situation sei voll gesichert.

2. Die Bayerische Staatsregierung erachtet die Popularklage für unbegründet.

Sie ist der Auffassung, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ließen dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Rahmen des gegenwärtigen Staatswesens.

Das Lebenszeitprinzip verlange nicht zwingend und ausnahmslos, dem Beamten das seinen Funktionen entsprechende statusrechtliche Amt auf Dauer zu verleihen. Nicht mit dem Lebenszeitprinzip vereinbar wäre eine Regelung nur, wenn sie vorsehen würde, dass einem Beamten eine Funktion übertragen werde, die Übertragung des entsprechenden Status jedoch dauerhaft ausgeschlossen würde. Art. 32 a BayBG lasse aber gerade nicht ein derartiges dauerhaftes, sondern nur ein vorübergehendes Auseinanderfallen von Funktion und Status zu. Durch das neben dem Zeitbeamtenverhältnis fortbestehende Lebenszeitverhältnis werde eine ausreichend gesicherte Stellung gewährleistet, die dem Beamten eine unabhängige und unbeeinflusste Wahrnehmung seiner Aufgaben ermögliche. Es fehle daher schon an einem Eingriff in das Lebenszeitprinzip.

Selbst wenn man von einem solchen Eingriff ausgehe, sei dieser jedenfalls durch das Leistungsprinzip gerechtfertigt. Durch Art. 32 a BayBG könne besser gewährleistet werden, dass gerade die Führungsämter als Schlüsselpositionen in der

Verwaltung von den geeignetsten Beamten wahrgenommen würden. Bei der Besetzung aufgetretene Fehleinschätzungen könnten so nachträglich korrigiert werden. Der Beamte könne auch nicht „ohne weiteres“ aus seinem Amt entfernt werden. Die Entscheidung sowohl über die nochmalige Übertragung des Amtes nach Ablauf der ersten Amtsperiode als auch über die endgültige Übertragung des Amtes mit leitender Funktion auf Lebenszeit sei unter Leistungsgesichtspunkten zu treffen. Ein Eingriff sei auch verhältnismäßig. Die Einschränkung des Lebenszeitprinzips betreffe nur eine geringe Zahl von Beamten und stelle daher lediglich eine geringfügige Abweichung vom Grundsatz der lebenszeitigen Übertragung von Funktion und Amt dar.

Auch der Alimentationsgrundsatz werde nicht verletzt. Jedenfalls könne ein solcher Verstoß im Popularklageverfahren nicht geltend gemacht werden. Die Verletzung der Bayerischen Verfassung könne vom Verfassungsgerichtshof nur geprüft werden, wenn sie durch eine Norm des bayerischen Landesrechts unmittelbar verursacht werde. Daran fehle es, da die gerügte Rechtsfolge auf die bundesrechtliche Regelung des § 15 a BeamtVG zurückzuführen sei.

Da die Qualität des Beamtenverhältnisses auf Zeit einerseits und desjenigen auf Lebenszeit andererseits sich wesentlich unterscheiden, gebiete der Gleichheitssatz zwingend eine differenzierte Behandlung. Eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit bestehe nicht. Die Unabhängigkeit sei nicht auf ein bestimmtes Amt bezogen, sondern immer schon dann gewahrt, wenn ein Lebenszeitbeamtenverhältnis bestehe.

Die Bayerische Staatsregierung ist ferner der Ansicht, eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht sei unzulässig.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG); auch eine juristische Person des privaten Rechts, wie z.B. ein Verein, ist im Popularklageverfahren antragsberechtigt (Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 7 zu Art. 98 m.w.N.).

2. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu gehört auch die vom Antragsteller angegriffene Bestimmung des Art. 32 a BayBG. Ihrer Eigenschaft als Landesrecht steht nicht entgegen, dass sie die Vorschrift des § 12 b BRRG ausfüllt. Denn Rechtsvorschriften, die von einem Landesorgan aufgrund der Rahmengesetzgebung des Bundes erlassen worden sind, könnten nur dann nicht als Landesrecht im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angesehen werden, wenn sie gegenüber der bundesrechtlichen Regelung kein substantielles Gewicht mehr hätten, wenn sie also nur eine („zitierende“) Wiedergabe der bundesrechtlichen Regelung darstellen würden (VerfGH 27, 61/63; 29, 154/156; 37, 140/143; 38, 152/158; vgl. BVerfG vom 27.7.2004 = NJW 2004, 2803 f.). Ein selbständiger Rechtsgehalt der angegriffenen Vorschrift ergibt sich schon daraus, dass diese vom Landesgesetzgeber erlassen werden konnte, aber nicht erlassen werden musste; darüber hinaus belässt § 12 b BRRG dem Landesgesetzgeber genügend Raum für die sachliche Rechtsgestaltung im Einzelnen, beispielsweise im Hinblick auf die einbezogenen Besoldungsgruppen oder die Dauer der Amtszeiten. Der Landesgesetzgeber hat mit der angegriffenen Vorschrift also eine eigenständige gesetzgeberische Entscheidung getroffen.

3. Die vom Antragsteller als verletzt erachtete institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums nach Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährt – soweit die persönliche Rechtsstellung des Beamten betroffen ist – ein grundrechtsähnliches Recht, dessen Verletzung in zulässiger Weise mit der Popularklage gerügt werden kann (VerfGH 41, 119/121 m.w.N.). Auch ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) wurde in substantiiertem Sinne geltend gemacht. Ist – wie hier –

die Popularklage mit entsprechenden Grundrechtsrügen zulässig erhoben, befindet der Verfassungsgerichtshof auch darüber, ob die angegriffene Vorschrift mit anderen – keine Grundrechte verbürgenden – Normen der Bayerischen Verfassung, wie z.B. Art. 94 Abs. 2 BV, vereinbar ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 52, 47/56).

V.

Die Popularklage ist begründet, weil die angegriffene Regelung das durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährleistete Prinzip der Übertragung eines Amtes auf Lebenszeit verletzt.

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 (Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV, Art. 33 Abs. 4 und 5 GG). 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. Die Beamten sind dazu berufen, die dem Staat und den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragenen Gemeinschaftsaufgaben als Sachwalter und Treuhänder der Gesamtheit der Staatsbürger wahrzunehmen (VerfGH 37, 140/145 m. w. N.; BVerfGE 7, 155/162; Meder, RdNr. 3 zu Art. 95 m. w. N.).

Von einem hergebrachten Grundsatz im Sinn des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV kann nur gesprochen werden, wenn es um Regelungen geht, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt so prägen, dass ihre Beseitigung auch das Berufsbeamtentum als solches, also seine essentiellen Grundsätze, antasten würde. Die hergebrachten Grundsätze betreffen nur jenen Kernbestand an Strukturprinzipien, die allgemein oder doch überwiegend und während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (VerfGH 22, 110/123; 48, 87/97 f.; BVerfGE 83, 89/98).

Zu diesen hergebrachten Grundsätzen zählt die Anstellung auf Lebenszeit (VerfGH 31, 138/142; BVerfGE 71, 255/268). 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, bei Bedarf auch seiner Pflicht zur Gegenvorstellung zu genügen, wenn er Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit von Gesetzen oder dienstlichen Anordnungen hat (vgl. Art. 62 Abs. 1, Art. 64 Abs. 2 Satz 1, Art. 65 BayBG; BVerfGE 70, 251/267).

Das in Art. 94 Abs. 2, Art. 116 BV verankerte Leistungsprinzip (VerfGH 23, 169/174; 26, 1/8) gehört ebenfalls zu den das Berufsbeamtentum bestimmenden hergebrachten Grundsätzen (BVerfGE 71, 255/268). Nach Art. 94 Abs. 2 Satz 1 BV stehen die öffentlichen Ämter 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. Für die Beförderung der Beamten gelten gemäß Art. 94 Abs. 2 Satz 2 BV dieselben Grundsätze. Art. 116 BV greift die allgemeine, auf das Leistungsprinzip ausgerichtete Zugangsmöglichkeit zu den öffentlichen Ämtern ebenfalls auf, indem er bestimmt, dass alle Staatsangehörigen ohne Unterschied entsprechend ihrer Be-

fähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen sind. 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 (Lecheler, ZBR 1998, 331/341).

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. Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV belässt dem Gesetzgeber 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. Der einzelne hergebrachte Grundsatz ist vielmehr in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen; davon hängt ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß er zu beachten ist (vgl. BVerfGE 8, 1/16; Zängl in Weiß/Niedermaier/Summer, BayBG, Erl. 3 zu Art. 32 a). 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 (Studenroth, ZBR 1997, 212/213; Lecheler, ZBR 1998, 331/332; Zängl, a.a.O., Erl. 3 zu Art. 32 a). Zwischen den einzelnen hergebrachten Grundsätzen gibt es keine abstrakt festzulegende Rangordnung dergestalt, dass ein Grundsatz generell hinter einen anderen zurücktritt.

3. Durch die Besetzung von Führungspositionen auf Zeit wird das Lebenszeitprinzip durchbrochen. Daran ändert nichts, dass das Beamten- oder Richterverhältnis aus dem vorangegangenen Amt auf Lebenszeit fortbesteht (Art. 32 a Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 BayBG).

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 (BVerfGE 70, 251/266 f.). Zum Wesen des Lebenszeitprinzips gehört, dass der Beamte das ihm aktuell übertragene statusrechtliche Amt grundsätzlich auf Dauer ausüben kann (Summer, ZBR 1995, 125/133; Günther, ZBR 1996, 65/72; Battis, ZBR 1996, 193/197 f.; Leisner, ZBR 1996, 289/290; Studenroth, ZBR 1997, 212/218; Lecheler, ZBR 1998, 331/339 f.; a.A. Siedentopf, DÖV 1985, 1033/1039; Thieme, DÖV 1987, 933/941; Böhm, DÖV 1996, 403/408 f.).

b) Nach der Konzeption des Art. 32 a BayBG wird das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit temporär durch ein zusätzlich begründetes Beamtenverhältnis auf Zeit überlagert. Es entsteht ein Doppelbeamtenverhältnis, weil das Beamtenverhältnis auf Zeit zu dem fortbestehenden Beamtenverhältnis auf Lebenszeit hinzutritt (LT-Drs. 13/9208 S. 16). Dies führt dazu, dass der Grundstatus des Beamten in zwei unterschiedliche Teilgrundstatusbeziehungen aufgeteilt wird, nämlich in den basisamtbezogenen Teilgrundstatus im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit und in einen leitungsamtbezogenen Teilgrundstatus im Beamtenverhältnis auf Zeit. Dabei enthält der basisamtbezogene Teilgrundstatus die Rechtsposition, die dem Beamten auf Dauer gewährleistet ist, während sich nach dem leitungsamtbezogenen Teilgrundstatus die aktuellen Rechte und Pflichten des Beamten richten, die aber nach Ablauf der zeitlich befristeten Übertragung des Amtes wieder entfallen (Zängl, a.a.O., Erl. 2, 6 und 12 zu Art. 32 a).

Gemäß Art. 32 a Abs. 1 Satz 4 BayBG kann dem Beamten das Führungsamt 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 wei-

tere 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 (Art. 32 a Abs. 1 Satz 5 BayBG). Eine weitere Übertragung des Amtes auf Zeit ist gemäß Art. 32 a Abs. 1 Satz 6 BayBG 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 (vgl. Zängl, a. a. O., Erl. 8 zu Art. 32 a). 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 (LT-Drs. 13/9208 S. 16).

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 Leis-

tungsanreiz in der Führungsfunktion bewirken will (LT-Drs. 13/9208 S. 16). 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 Beförderungentscheidung 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 (vgl. Leisner, ZBR 1996, 289/294; Studenroth, ZBR 1997, 212/220; Zängl, a. a. O., Erl. 3 zu Art. 32 a) und verstieße überdies gegen Art. 96 Satz 1 BV (VerfGH

37, 140/145). 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 (vgl. BT-Drs. 13/3994 S. 79). 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 (Thieme DÖV 1987, 933/941; Böhm, DÖV 1996, 403/408). 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 (Summer, DÖV 1986, 713/719; Studenroth, ZBR 1997, 212/219). 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 – wie dargelegt – bei seiner Beförderungentscheidung 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 (Lecheler, ZBR 1998, 331/341) 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 status-

rechtliche 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 (LT-Drs. 13/9208 S. 16). 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 (Summer, DÖV 1986, 713/714).

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.

Zwar findet der Typus der Beamten auf Zeit seinerseits eine Rechtfertigung in der Rechtslage vor 1933 und ist ebenfalls als hergebrachter Grundsatz des Berufsbe-

amentums verfassungsrechtlich gewährleistet (Baßlsperger in Weiß/Niedermaier/Summer, Erl. 2 zu Art. 128). Art. 32 a BayBG betrifft jedoch keine Regelungsmaterie, für die nach dem Herkommen eine Ausgestaltung als Beamtenverhältnis auf Zeit in Betracht kommt.

Die bundesrechtliche Rahmenregelung des § 95 Abs. 1 Satz 1 BRRG setzt die Möglichkeit, Beamte auf Zeit zu ernennen, ausdrücklich voraus, wenn sie bestimmt, dass die Fälle und die Voraussetzungen solcher Ernennungen gesetzlich zu bestimmen sind (vgl. auch Art. 128 BayBG). Dies bedeutet aber nicht, dass die Länder die Bereiche, in denen Beamte auf Zeit eingesetzt werden, beliebig ausdehnen können (Lecheler, ZBR 1998, 331/338 f.). § 95 BRRG ist vielmehr im Licht des Art. 33 Abs. 5 GG zu sehen, der die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenverhältnisses und damit auch das Lebenszeitprinzip bundesverfassungsrechtlich gewährleistet.

Traditionsgemäß gibt es im Landesrecht den Typus des kommunalen Wahlbeamten, der seine Stellung nur auf Zeit innehat (Art. 152 BayBG, Art. 4, 6 Abs. 1 KWBG). Diese Rechtsfigur hat sich im deutschen Gemeinderecht geschichtlich entwickelt (vgl. BVerfGE 7, 155). Die Stellung des kommunalen Wahlbeamten wird charakterisiert durch seine politische und damit typischerweise zeitlich begrenzte Funktion. Damit ist die Stellung der durch Art. 32 a BayBG erfassten Beamten nicht vergleichbar.

Besondere – wissenschaftliche und künstlerische – Gründe, die beispielsweise für das Bestehen von Zeitbeamtenverhältnissen an den Hochschulen angeführt werden, lassen sich für Art. 32 a BayBG ebenfalls nicht heranziehen.

Eine weitere begrenzte Ausnahme vom Lebenszeitprinzip macht das geltende Beamtenrecht für die so genannten politischen Beamten (BVerfGE 8, 332/349). Das Bundesrecht enthält in § 36 Abs. 1 BBG Sonderregelungen für einen abschließend festgelegten Kreis von Bundesbeamten, deren Kern die Möglichkeit darstellt, den Beamten jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Für die Länder

umschreibt § 31 Satz 1 BRRG die in Betracht kommenden Ämter in abstrakter Form. Der Landesgesetzgeber kann eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand vorsehen, wenn der Beamte ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss. Welche Beamte hierzu gehören, ist nach § 31 Satz 2 BRRG gesetzlich zu bestimmen. Der bayerische Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Ob und gegebenenfalls für welche der durch Art. 32 a BayBG erfassten Ämter eine auf § 31 BRRG gestützte landesrechtliche Regelung in Betracht kommen könnte, bedarf hier keiner Prüfung. Die angegriffene Regelung stützt sich nicht auf § 31 BRRG, sondern auf § 12 b BRRG; zur Begründung wird die Verstärkung von Leistungsanreizen angeführt, nicht aber die besondere Situation eines politischen Beamten. Es kann daher auch nicht argumentiert werden, Art. 32 a BayBG stelle im Vergleich zu einer gemäß § 31 BRRG möglichen Regelung ein verfassungsrechtlich zulässiges Minus dar (Summer, DÖV 1986, 713/715, 718; Günther, ZBR 1996, 65/73; Leisner, ZBR 1996, 289/292; Studenroth, ZBR 1997, 212/215; Lecheler, ZBR 1998, 331/338 f.; a.A. Thieme, DÖV 1987, 933/941).

7. Ob Art. 32 a BayBG auch gegen das Alimentationsprinzip, das ebenfalls zu den verfassungsrechtlich geschützten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört (VerfGH 45, 68/78; Meder, RdNr. 13 zu Art. 95), verstößt, kann dahingestellt bleiben, da die angegriffene Regelung bereits wegen des Eingriffs in den Kernbestand des Lebenszeitprinzips nicht mit Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV vereinbar ist.

VI.

Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG bedarf es nicht.

Zwar könnten die Gesichtspunkte, aus denen sich der Verstoß des Art. 32 a BayBG gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV ergibt, im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 GG auch gegen die Grundgesetzmäßigkeit der Rahmenvorschrift des § 12 b BRRG sprechen. Rahmenvorschriften des Bundes auf der Grundlage des Art. 75 GG sind auf die Ausfüllung durch Landesgesetze angelegt; sie belassen dem Landesgesetzgeber einen Regelungsgegenstand von substantiellem Gewicht und Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung (vgl. BVerfG vom 27.7.2004 = NJW 2004, 2803 f.; Rozek in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2000, RdNr. 15 zu Art. 75). Angesichts dieser 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. Die Prüfung, ob § 15 a BeamtVG mit dem Grundgesetz vereinbar ist, könnte daher für das vorliegende Verfahren ebenfalls nicht entscheidungserheblich sein.

VII.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Der Freistaat Bayern hat dem Antragsteller die durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG).