

Führungsfunktionen auf Zeit – Ende einer unendlichen Geschichte?*

Von Dr. Manfred Wichmann, Bonn

Führungsfunktionen im Beamtenverhältnis auf Zeit sind verfassungswidrig; § 25 b LBG NRW ist nichtig. Mit dieser Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 28. Mai 2008 endet ein jahrzehntelanger Streit. Oder etwa doch nicht? Der Beitrag setzt sich kritisch mit dem Bundesverfassungsgericht auseinander, insbesondere mit der unzureichenden Beachtung des Leistungsprinzips (Art. 33 II GG). Er schildert die Konsequenzen für bereits übertragene Führungspositionen und betont, dass es nur in Nordrhein-Westfalen verfassungsrechtlich verboten ist, künftig Führungsämter auf Zeit zu vergeben. Allerdings wird anderen Bundesländern empfohlen, ihre Normen verfassungskonform anzupassen.

I. Ausgangslage

Der Spruch des Bundesverfassungsgerichts¹ scheint juristisch eine der „unendlichen Geschichten“² des neueren bundesrepublikanischen Beamtenrechts zu beenden, die Vergabe von Führungsfunktionen im Beamtenverhältnis auf Zeit. Begonnen hatte sie – nach vorangegangenen jahrzehntelangen Diskussionen – im Jahr 1997 mit dem Dienstrechtsänderungsgesetz des Bundes.³ Dort schuf § 12 b BRRG die Möglichkeit, in personell und zeitlich beschränktem Umfang Führungsfunktionen auf Zeit zu besetzen. Die Bundesländer Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen sowie der Bund nutzten die Ermächtigung nicht; Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben ihre Regelungen zwischenzeitlich wieder aufgehoben. Nordrhein-Westfalen machte ausweislich § 25 b LBG davon Gebrauch⁴ und erlaubte in engem Umfang (§ 25 b VII LBG) Führungspositionen auf Zeit. Nach dem Rahmenrecht kamen dafür „der Besoldungsordnung B angehörende Ämter mit leitender Funktion sowie mindestens der Besoldungsgruppe A 16 angehörende Ämter der Leiter von Behörden, Ämter der Leiter öffentlicher Schulen und Ämter der Leiter von Teilen von Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände“ (§ 12 b V BRRG) in Betracht. In Nordrhein-Westfalen durften seit dem 1. Januar 2004⁵ in Gemeinden und Gemeindeverbänden Führungsfunktionen auf Zeit für die „Ämter der Leiter von Organisationseinheiten, die dem Hauptverwaltungsbeamten oder einem anderen Wahlbeamten oder diesem in der Führungsfunktion vergleichbaren Beschäftigten unmittelbar unterstehen“, übertragen werden (§ 25 b VII Nr. 2 LBG). Das Beamtenverhältnis war ein Doppelbeamtenverhältnis. Dasjenige auf Lebenszeit ruhte (§§ 25 b II, 25 a III S. 1, 1. Hs. LBG), bestand aber fort (§§ 25 b II, 25 a III S. 1, 2. Hs. LBG). Zusätzlich wurde ein Beamtenverhältnis auf Zeit begründet, aus dem auch die Besoldung erfolgte (Umkehrschluss aus § 25 b V S. 1, 1. Hs. LBG). Es gab keinen selbstständigen Anspruch auf Versorgung (§ 15 a II, 1. Hs. BeamtVG), sondern allein einen zeitanteiligen Unterschiedsbetrag (§ 15 a III BeamtVG). Man durfte zwei Amtszeiten bilden (§ 25 b I S. 1 LBG), wobei eine Amtszeit fünf Jahre dauerte (§ 25 b I S. 2 LBG). Mit Ende der ersten Amtszeit war es ausgeschlossen,⁶ dem Beamten das Amt auf Dauer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu

vergeben (§ 25 b I S. 4, 1. Alt. LBG). Mit Ablauf der zweiten Amtszeit „soll“ es ihm auf Dauer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übertragen werden (§§ 12 b III S. 2 BRRG, 25 b I S. 4, 2. Alt. LBG). Mit Ablauf der Amtszeit endete das Beamtenverhältnis auf Zeit automatisch (§ 25 b IV S. 1 a) LBG). Der Beamte fiel in das frühere Lebenszeitbeamtenverhältnis zurück (§ 25 b V S. 2 LBG).

II. Juristische Bewertung

1. Meinungsstreit

Seit mehreren Jahrzehnten tobt in der Literatur eine vehemente juristische, teils polemische⁷ Diskussion über die (verfassungs)rechtliche Zulässigkeit⁸ von Spitzenpositionen

* Zur Erinnerung an meinen Doktorvater Prof. Dr. Klaus Schlaich (1937–2005).

¹ Beschl. v. 28.5.2008, 2 BvL 11/07, in diesem Heft.

² Günther, ZBR 1996, S. 65 ff.

³ Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) v. 24.2.1997, BGBl. I 1997, S. 322 ff. (322 f.). Der in den Gemeinden und Gemeindeverbänden berufungsfähige Personenkreis (§ 12 b V Nr. 3 BRRG) wurde durch das Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz) v. 21.6.2002, BGBl. I 2002, S. 2138 ff. (2140), ergänzt.

⁴ Durch das Neunte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften v. 20.4.1999, GVBl. 1999, S. 148 ff. (149 f.). Ist in diesem Aufsatz von „LBG“ die Rede, ist das Landesbeamten-gesetz NRW gemeint.

⁵ Durch das Zehnte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften v. 17.12.2003, GVBl. 2003, S. 814 ff. (816).

⁶ Anders war es im Rahmenrecht. Dort „kann“ dem Beamten mit Ablauf der ersten Amtszeit das Amt übertragen werden (§ 12 b III S. 1 BRRG). Das ab dem 1.4.2009 geltende Beamtenstatusgesetz v. 17.6.2008, BGBl. I 2008, S. 1010 ff. (1011), regelt die Führungsfunktion auf Zeit nicht mehr, sondern überlässt dies den Bundesländern im Rahmen ihrer neu gewonnenen Gesetzgebungskompetenzen. Allein in § 4 II b) BeamStG klingt die zeitlich befristete Ämtervergabe noch an, wenn das Beamtenverhältnis auf Zeit u. a. „der zunächst befristeten Übertragung eines Amtes mit leitender Funktion“ dient.

⁷ So Summer, ZBR 2001, S. 306 ff. (307), der die Begründungen der Befürworter als „Sprechblasen“ und „Argumente für Durchblicklose“ qualifiziert.

⁸ Stellvertretend für alle muss hier eine Auswahl der vielen Literaturstimmen genügen.

Ablehnend die herrschende Meinung: Pechstein, ZBR 2006, S. 159 ff. (164); Battis, BBG-Kommentar, 3. Aufl. 2004, § 24 a BBG, Rdnr. 12; Bochmann, ZBR 2004, S. 405 ff. (411); Britz, PersV 2004, S. 170 ff. (172 f.); Lemhöfer, in Franke/Summer/Weiß, Öffentliches Dienstrecht im Wandel, FS für Walther Fürst, 2002, S. 205 ff. (215); Bochmann, Führungsfunktionen auf Zeit gemäß § 12 b BRRG und ihre Bedeutung für Berufsbeamtentum und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Ämterpatronage, jur. Diss., 2000, S. 46 ff.; Studenroth, ZBR 1997, S. 212 ff. (217 ff.); Summer, ZBR 1997, S. 119 ff. (119 ff.); Leisner, ZBR 1996, S. 289 ff. (289 ff.); Günther, ZBR 1996, S. 65 ff. (70 ff.); Ule, ZBR 1987, S. 1 ff. (6 ff.); Summer, DÖV 1986, S. 713 ff. (715 ff.), jeweils m.w.N. Für rechtlich zulässig erachtend die Mindermeinung: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl. 2007, Rdnr. 63;