

Umfang und Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Dienstpostenbündelungen

Prof. Dr. Monika Böhm*

In seinem Beschluss vom 16.12.2015 hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Dienstpostenbündelungen und damit der sog. Topfwirtschaft im dienstrechtlichen Sinn bestätigt. Die Regelung des § 18 Satz 2 BBesG ist demnach mit dem Grundgesetz vereinbar. Allerdings muss für die Dienstpostenbündelung jeweils ein sachlicher Grund bestehen. Einen solchen hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere für den Bereich der „Massenverwaltung“ angenommen. Auch im Übrigen kann regelmäßig von einer Rechtfertigung ausgegangen werden, wenn die Bündelung nicht mehr als drei Ämter derselben Laufbahn umfasst. Die Verfassungskonformität der bisherigen Praxis wird damit bestätigt. Der Beitrag beleuchtet Inhalt und Hintergrund des Beschlusses und benennt Anwendungsbereiche für die Dienstpostenbündelung.

I. Einleitung

In der Praxis ist es schon lange üblich, dass ein Dienstposten mehreren Statusämtern und Besoldungsgruppen, z. B. A 13 – A 15, zugeordnet wird. Gesprochen wird insoweit von einer Dienstpostenbündelung bzw. von der Topfwirtschaft im dienstrechtlichen Sinn. Nur auf diese bezieht sich der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.12.2015. Davon zu unterscheiden ist die haushaltsrechtliche Topfwirtschaft, bei der der Dienstherr auf eine feste Zuordnung bestimmter Dienstposten zu den vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Planstellen verzichtet, diese vielmehr in einen „Topf“ wirft. Auf diesen wird dann zurückgegriffen, soweit im konkreten Fall eine Beförderung vorgenommen werden soll.¹ Durch ein obiter dictum in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.06.2011 war die Zulässigkeit des Instruments in Zweifel geraten.² Die Entscheidung der 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 07.03.2013³ ließ insofern Fragen offen. Der nun getroffenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Antrag auf einstweilige Anordnung gegen den Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 29.07.2013 zu Grunde.⁴ Der bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als Regierungsamtmann in der BesGr. A 11 beschäftigte Antragsteller hatte im Rahmen eines Konkurrentenstreits beantragt, seiner Dienststelle die Besetzung von drei in die BesGr. A 12 eingeordneten Beförderungsstellen vor einer neu zu treffenden Auswahlentscheidung zu untersagen. Für die fraglichen Stellen waren gebündelte Dienstposten eingerichtet, auf denen die Beamten befördert werden sollten.

Das VG Hamburg hatte der BLE die Durchführung der Beförderungen untersagt,⁵ auf die Beschwerde der BLE wurde der Beschluss des VG Hamburg vom OVG Hamburg geändert und der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgewiesen. Das OVG wies in seiner Beschlussbegründung darauf hin, dass die sog. Topfwirtschaft seit vielen Jahrzehnten und vermutlich bereits zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung große Teile der Verwaltung, z. B. im Zoll und bei der früheren Bundespost prägte. Es sei nicht zu erkennen, dass sie „per se“ mit Art. 33 Abs. 2 GG sowie den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und damit mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht

vereinbar sei.⁶ Die Verfassungsbeschwerde gegen diesen Beschluss wurde vom Bundesverfassungsgericht nun zurückgewiesen. Weitere anhängige Verfahren wurden danach zurückgenommen.

Nachfolgend wird zunächst der einfachgesetzliche Rahmen der Dienstpostenbündelung beschrieben und sodann auf deren Vereinbarkeit insbesondere mit Art. 33 Abs. 2 und 5 GG eingegangen. Abschließend wird aufgezeigt, in welchen Bereichen die Dienstpostenbündelung in der Praxis eingesetzt wird.

II. Der einfachgesetzliche Rahmen der Dienstpostenbündelung

1. Überblick

Durch den mittlerweile novellierten § 18 BBesG a. F. wurde im Zusammenspiel mit dem inzwischen gestrichenen § 25 BBesG a. F. der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung festgeschrieben. Die Norm lautete:

„§ 18 Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung

Die Funktionen der Beamten, Richter und Soldaten sind nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen.“

Auch in ihrer seit dem 1. Januar 2013 geltenden Fassung bestimmt die Vorschrift in Satz 1, dass die Funktionen der Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten sind. Durch das Gesetz zur Neuordnung der Professorenbesoldung und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1514) wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2013 § 18 BBesG sodann Satz 2 und 3 angefügt. Sie lauten:

„Eine Funktion kann bis zu drei Ämtern einer Laufbahngruppe, in obersten Bundesbehörden allen Ämtern einer Laufbahngruppe zugeordnet werden. Bei Soldaten gilt dies in der Laufbahngruppe der Mannschaften für alle Dienstgrade und in der Laufbahngruppe der Unteroffiziere für bis zu vier Dienstgrade.“

Damit sollten, wie schon erwähnt, durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ausgelöste Unsicherheiten beseitigt werden.

*) Die Verfasserin hat im Verfahren zur Dienstpostenbündelung die Stellungnahme der Bundesregierung für das Bundesverfassungsgericht vorgelegt.

- 1) Zu den Begriffen vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – Rn. 2.
- 2) BVerwG, Urteil vom 30.6.2011 – 2 C 19/10 = BVerwGE 140, 83 ff., s. dazu auch unten bei Fn. 11.
- 3) BVerfG, Kammerbeschluss vom 7.3.2013 – 2 BvR 2582/12, = ZBR 2013, 346 ff.
- 4) OVG Hamburg – 1 Bs 145/13.
- 5) VG Hamburg, Beschluss vom 25.4.2013 – 21 E 939/13.
- 6) OVG Hamburg, Beschluss vom 29.7.2013 – 1 Bs 145/13, Umdruck S. 6.