

Der Beamte auf Zeit

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

In einer Grundsatzentscheidung vom 24.4.2018 (2 BvL 10/16) hat das Bundesverfassungsgericht dem Beamtenverhältnis auf Zeit enge verfassungsrechtliche Grenzen gezogen. Dieses ist nur ausnahmsweise und nur dann zulässig, wenn besondere Sachgesetzmäßigkeiten es erfordern. Nach diesen Maßstäben ist die Befristung des Beamtenverhältnisses eines Hochschulkanzlers als Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG zu werten. Das Bundesverfassungsgericht hat daher § 67 Abs. 2 Satz 3 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes für nichtig erklärt. Vorliegender Beitrag analysiert die in Ergebnis und Begründung überzeugende Entscheidung. Bemerkenswert ist vor allem, dass das Bundesverfassungsgericht in einem obiter dictum insoweit verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 54 Abs. 1 Nr. 1 BBG erkennen lässt, als Abteilungsleiter im Rang eines Ministerialdirektors in einem Bundesministerium dem Kreis der politischen Beamten zugeordnet sind.

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat Art. 33 Abs. 5 GG in seiner jüngsten Rechtsprechung deutliche und scharfe Konturen verliehen. Dies gilt in zweifacher Hinsicht: Zunächst hat das Gericht die verfassungsdogmatischen Grundlagen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne eines Zweiklangs von „Substanzialität und Traditionalität“¹ präziser gefasst und – auch verfassungspolitisch überzeugend – von einer rein historisierenden Betrachtungsweise gelöst: Eine beamtenrechtliche Regelung gehört nicht schon dann zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, wenn sie während eines traditionsbildenden Zeitraums gegolten hat, sondern erst dann, wenn sie nicht hinweg gedacht werden kann, ohne dass das Beamtentum in seiner Grundfunktionalität beeinträchtigt wäre. Zweitens hat das BVerfG einzelne hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums näher präzisiert, erst kürzlich das Streikverbot². Im Mittelpunkt der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG steht das Alimentationsprinzip³ mit seinen Anforderungen an eine verfassungskonforme, amtsangemessene Besoldung und Versorgung der Beamten. Nunmehr hat sich das BVerfG auch – und erneut⁴ – der umstrittenen Problematik des Beamtenverhältnisses auf Zeit angenommen. Im Beschluss des Zweiten Senats vom 24.4.2018⁵ hat das BVerfG grundsätzlich und umfassend zum Beamtenverhältnis auf Zeit Stellung genommen und dem Gesetzgeber aus Art. 33 Abs. 5 GG enge Grenzen für die Etablierung dieser Figur gezogen. Das BVerfG wiederholt und präzisiert in dieser Entscheidung zunächst seine Rechtsprechung zur „Substanzialität“ als Schlüssel zum Verständnis des Art. 33 Abs. 5 GG (II.). Dieser von Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Substanzialität, verstanden im Sinne eines Kernbereichs an unabdingbaren Strukturprinzipien des Beamtenrechts, ordnet das BVerfG das Paradigma der Unabhängigkeit des Beamten zu (III.), aus dem es das Lebenszeitprinzip im Sinne einer grundsätzlichen Befristungsfeindlichkeit des Beamtenverhältnisses ableitet (IV.). Sodann behandelt das BVerfG – geradezu lehrbuchartig – verfassungsrechtlich zulässige Ausnahmen vom Lebenszeitprinzip (V.). Unter Anlegung dieser Maßstäbe gelangt das BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der brandenburgischen Regelung über die Befristung des Amtes des Hochschulkanzlers (unten VI.).

II. Substanzialität

Zu Beginn des Maßstäbeteils („C.I.“) greift das BVerfG auf seinen von ihm selbst eingeführten⁶ Ansatz „Traditionalität und Substanzialität“ zur Konkretisierung der vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) zurück. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums sei ein substanzialer Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar als verbindlich anerkannt und gewährt worden sind⁷. Bezugspunkt sei indes nicht das historisch gewachsene Beamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum. In ihrem Bestand geschützt seien nur „diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, so dass ihre Beseitigung das Berufsbeamtentum als solches antasten würde“⁸. Dieses Erfordernis der „Substanzialität“ ergebe sich aus dem Wesen einer institutionellen Garantie, deren Sinn gerade darin liege, den Kernbestand der Strukturprinzipien, mithin die „Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändern würde, dem gestaltenden Gesetzgeber verbindlich als Rahmen vorzugeben“⁹. In diesem Kontext betont das BVerfG aber auch, dass Art. 33 Abs. 5 GG einer Weiterentwicklung des Beamtenrechts nicht von vornherein im Wege stehe, solange an dem für Erscheinungsbild und Funktion des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen keine „strukturelle Veränderung“ vorgenommen werde¹⁰. In Art. 33 Abs. 5 GG sei eine „Entwicklungsoffenheit“ angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetze, „die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit in die Zeit zu stellen“¹¹. Die Strukturentscheidung des Art. 33 Abs. 5 GG belasse ausreichend Raum, die „geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen unseres heu-

- 1) Zu diesem Begründungsmodell für die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 = ZBR 2016, 128 sowie Beschluss vom 17.1.2017 – 2 BvL 1/10 = ZBR 2017, 161. Zu diesen Entscheidungen s. Lindner, ZBR 2017, S. 181; ders., DVBl. 2016, S. 816.
- 2) BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 u. a. = ZBR 2018, 238.
- 3) Zum Alimentationsprinzip grundsätzlich nun BVerfGE 139, 64 = ZBR 2015, 250 („R-Besoldung“); BVerfGE 140, 240 = ZBR 2016, 89 („A-Besoldung“); zuvor BVerfGE 130, 263 = ZBR 2012, 160 („W-Besoldung“); vgl. dazu Lindner, ZBR 2016, S. 109; ders., BayVBl. 2015, S. 801; ders., DÖV 2015, S. 1025. Zum besoldungsrechtlichen Abstandsgebot, das mit einem Eibnungsverbot korrespondiert, s. auch BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 – 2 BvR 905/14 = ZBR 2017, 340. Vgl. den Überblick über die Rechtsprechung des BVerfG zur Beamtenbesoldung bei Böhm, ZBR 2018, S. 222.
- 4) Vgl. bereits BVerfGE 121, 205.
- 5) 2 BvL 10/16 = ZBR 2018, S. 304.
- 6) Vgl. die Nachweise in Fn. 1.
- 7) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – Rn. 33.
- 8) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – Rn. 34.
- 9) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – Rn. 34.
- 10) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – Rn. 34.
- 11) BVerfG, Beschluss vom 24.4.2018 – 2 BvL 10/16 – Rn. 34.