

Gleiches auch etwa für die weitere Anreicherung des Leistungsprinzips mit Lebenszeitelementen.

Wichtige Entscheidungen des BVerfG tragen häufig auch den Stempel des Berichterstatters. Dies gilt gerade auch für die Entscheidung zu den Führungssämtern auf Zeit, die

²⁹ Landau/Steinkühler, DVBl. 2007, 133/142.

Herbert Landau in ihrem gedanklichen ductus wie im Ergebnis auch literarisch deutlich vorgezeichnet hat.²⁹ Es ist zu erwarten, dass der aufgrund des Geschäftsverteilungsplans des BVerfG vom 26. Februar 2008 nunmehr zuständige Berichterstatter, Vizepräsident Voßkuhle, den Faden aufgreift und dabei durchaus auch neue Akzente setzen wird. Ausreichenden Anlass dafür wird die anstehende Reformgesetzgebung mit Sicherheit bieten.

Führungsfunktionen auf Zeit aus verfassungsgerichtlicher Sicht – *alea iacta est*

Von Jürgen Lorse

Das Bundesverfassungsgericht hat am 28. Mai 2008 festgestellt, dass die Übertragung von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Zeit nach den landesgesetzlichen Bestimmungen Nordrhein-Westfalens gegen Artikel 35 Abs. 5 des Grundgesetzes verstößt. Damit hat das höchste Gericht die dienstrechtspolitische Landschaft über die landesgesetzlichen Grenzen hinaus in einem wichtigen Sektor der Reformdiskussion neu vermessen. Der nachfolgende Beitrag zeichnet die bisherige Diskussion in wenigen Grundstrichen nach, ordnet den Beschluss in die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Gesamtarchitektur ein und beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit den durchaus ableitbaren Handlungsaufforderungen an die Gesetzgeber in Bund und Ländern.

1. Einordnung des Beschlusses in die dienstrechtspolitische Landschaft

Die Übertragung von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Zeit hat bereits die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts 1971 beschäftigt. In einem Minderheitsvotum¹ wurde die Möglichkeit, „Spitzenpositionen künftig Bediensteten nur noch auf Zeit zu übertragen“, mit einer Stärkung des Leistungsprinzips und einem verstärkten Wettbewerb um Führungspositionen begründet. Etwa zeitgleich hat dieses Thema mit einer ähnlichen Begründungstendenz 1970 auch die Diskussionen des 48. Deutschen Juristentags² bestimmt. Einen zögernden rechtspolitischen Widerhall fand die Forderung nach der Vergabe von Führungsfunktionen auf Zeit sodann im „Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Dienstrechtsreform“ im Jahre 1976³ sowie im Bericht der Bulling-Kommission⁴ „Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg“, die ein solches Modell 1985 in unterschiedlichen Modifikationen präferierte. Nach einer rechtspolitischen Latenzzeit, die insgesamt gleichzusetzen ist mit einer Phase dienstrechtlicher Stagnation, hat die Bündelung aus gesellschaftskritischer Betrachtung des deutschen Berufsbeamten-tums und rechtspolitischer Opportunität des deutschen Parlamentarismus insbesondere in den Länderparlamenten dieses Thema im Zuge der Dienstrechtsreform 1997 wieder auf die Agenda politischen Handelns zurückgebracht.⁵

Der Umstand, dass der Bund die Figur der „Führungsfunktion auf Zeit“ im Februar 1997 auf Drängen der Bundesländer in das Dienstrechtsreformgesetz aufnahm, obwohl er dies in seiner Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates⁶ im März 1996 noch ausgeschlossen hatte, war ausschließlich der Erwägung geschuldet, angesichts der damaligen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und der Zustimmungsbefähigung des Bundesrates die Weichen für eine dienstrechtliche Globaleinigung zu stellen.⁷

Mit der Regelung in § 4 Abs. 2b) BeamStG wird nunmehr die Änderung des Grundgesetzes im Rahmen der Föderalismusreform⁸ nachvollzogen, als deren Folge die Rahmenkompetenz des Bundes zum Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes entfallen ist. Auffällig ist in § 4 Abs. 2b) BeamStG⁹ der dienstrechtliche Rückbau der rahmenrechtlichen Regelung des § 12 b) BRRG,¹⁰ der gemäß § 63 Abs. 2 BeamStG am 1. April 2009 außer Kraft tritt und ab diesem Zeitpunkt durch diese Nachfolgeregelung ersetzt wird. In

¹ Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden, 1973, Rdnrn. 522 ff. (S. 240 ff); befürwortend Siedentopf, Spitzenpositionen auf Zeit in der öffentlichen Verwaltung, FS f. Ule, 1977, S. 177 ff. (181); umfassend: Studenroth, Zeitlich begrenzte Ernennungen im Beamtenrecht, ZBR 1997, 212 ff.

² Vgl. Thieme, Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?, Verhandlungen des 48. DJT, Mainz 1970, Band 1 (Gutachten) Teil D.

³ BMI (Hrsg.), Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform 1976, S. 19; hierzu Battis, Ein Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform?, DVBl. 1977, 663 ff. (666), der die Vergabe von Spitzenpositionen auf Zeit als ein „besonders fragwürdiges Vorhaben“ bezeichnete.

⁴ Bericht der Kommission „Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg“, Juli 1985; hierzu: Ellwein, Führungsstruktur im Bundesland, DÖV 1987, 464 ff. (472 f.).

⁵ Vgl. Böhm, Leistungsanreize im öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich, ZBR 1997, 101 ff.; Verf., Entwurf eines Führungskräftegesetzes (...), ZBR 2002, 162 ff.

⁶ BT-Drs. 13/3994 v. 6.3.1996, S. 79; diese Argumentation macht sich im Übrigen der Bayer. VerfGH, Entsch. v. 26.10.2004 – Vf.15-VII-01, ZBR 2005, 32 ff. (S. 34), bei seiner Ablehnung der Rechtsfigur von Führungsfunktionen auf Zeit ausdrücklich zu eigen.

⁷ Vgl. BR-Drs. 885/95, S. 4 (Vorschlag des Bundesrates zur Ergänzung des BRRG).

⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

⁹ BGBl. 2008, I S. 1010.

¹⁰ § 12 BRRG i.d.F. der Bekanntmachung v. 31.3.1999 (BGBl. I S. 654).