Copyright © 2007 BVerfG

Bundesverfassungsgericht - Pressestelle -

Pressemitteilung Nr. 95/2007 vom 28. September 2007

Beschluss vom 29. August 2007 – 2 BvF 3/02 –

Antragslose Teilzeitbeschäftigung von Beamten verfassungswidrig

Gegenstand des Normenkontrollantrags ist § 80c Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG). Nach dieser Vorschrift können Bewerber für die Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes in ein Teilzeit-Beamtenverhältnis von drei Vierteln der regelmäßigen Arbeitszeit eingestellt werden. Die Einstellungsteilzeit war im Jahr 1997 aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eingeführt worden, um auf diese Weise möglichst vielen Bewerbern, insbesondere Lehramtsbewerbern, eine Einstellung in den öffentlichen Dienst zu ermöglichen.

Auf der Grundlage des § 80c NBG sind in Niedersachsen rund 6.400 Bewerber als beamtete Lehrkräfte nur in Teilzeitbeschäftigung eingestellt worden. Hiergegen gerichtete Klagen waren vor dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht erfolgreich. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist § 80c NBG nur dann verfassungsgemäß, wenn die Regelung verfassungskonform dahingehend ausgelegt werde, dass die Begründung einer Teilzeitbeschäftigung einen entsprechenden Wunsch des Bewerbers voraussetze. Fehle ein solcher Wille, sei die Anordnung der Teilzeitbeschäftigung rechtswidrig. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die Entscheidung.

Die Niedersächsische Landesregierung hält die Regelung, unabhängig von einer beschränkenden Auslegung, für gültig und hat deshalb das Bundesverfassungsgericht angerufen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts kam zu dem Ergebnis, dass die antragslose Teilzeitbeschäftigung von Beamten ohne die Möglichkeit zur Wahl der vollen Beschäftigung gegen die gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtenden Grundsätze der Hauptberuflichkeit und der amtsangemessenen Alimentation verstößt. Eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmung ist nicht möglich, insbesondere lässt § 80c NBG eine Deutung nicht zu, nach der die Begründung einer Teilzeitbeschäftigung von der Wahlmöglichkeit des betroffenen Beamten abhängig ist. Die Norm ist daher nichtig. Der Richter Gerhardt hat der Entscheidung eine abweichende Meinung angefügt.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

I. Die in § 80c NBG vorgesehene Möglichkeit der antragslosen Einstellungsteilzeit von Beamten verstößt gegen die durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätze der Hauptberuflichkeit und der amtsangemessenen Alimentation.

1. Das Grundgesetz sieht 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 Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll. Das Berufsbeamtentum stellt ein Instrument zur Sicherung von Rechtsstaat und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dar. Prägende Strukturmerkmale des Berufsbeamtentums sind die hauptberufliche Beschäftigung auf Lebenszeit und das hiermit korrespondierende

Alimentationsprinzip. Mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis wird der Beamte verpflichtet, sich voll für den Dienstherrn einzusetzen und diesem seine gesamte Arbeitskraft zur Verfügung zustellen. Als Korrelat hat der Dienstherr dem Beamten und seiner Familie in Form von Dienstbezügen sowie einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Gewährleistung einer rechtlich und wirtschaftlich gesicherten Position soll den Beamten in die Lage versetzen, unsachlichen oder parteilichen Einflussnahmen zu widerstehen und seine Bereitschaft zu einer ausschließlich an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung zu fördern.

Mit diesen grundlegenden Strukturprinzipien des hergebrachten Berufsbeamtentums ist eine unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung von Beamten mit gleichzeitiger Erhöhung des Nebentätigkeitsumfangs nicht in Einklang zu bringen. Der Dienstherr bietet dem Teilzeitbeamten nicht das Maß an beruflicher Auslastung und, damit korrespondierend, an Einkünften, das er einem Vollzeitbeamten gewähren und schulden würde. Im Falle der antragslosen Einstellungsteilzeit wird der betroffenen Beamte schon zum Zwecke der gewünschten Einnahmeerzielung - und damit um ein dem Amt wenigstens annähernd angemessenes Einkünfteniveau zu erreichen - typischerweise auf die Ausübung von Nebentätigkeiten ausweichen müssen. In dieser Konstellation, die die Gefahr begründet, dass der Beamte zum "Diener zweier Herren" wird, sind Interessenkonflikte angelegt, die Einsatzbereitschaft, Loyalität und Unparteilichkeit des Beamten gefährden können.

2. Eine ausreichend gewichtige Rechtfertigung für diesen Einbruch in die Grundstrukturen des Berufsbeamtentums liegt nicht vor. Dem sozialstaatlich legitimen Anliegen, die Arbeitslosigkeit zu steuern, kann auch dadurch Rechnung getragen werden, dass der Dienstherr Lehrer im Angestelltenverhältnis einstellt. Entscheidet er sich indes für eine Verbeamtung der Lehrer, so ist das - für den Dienstherrn mit vielen Vorteilen verbundene - Beamtenverhältnis auch den Bindungen des Art. 33 Abs. 5 GG, insbesondere den Anforderungen des Hauptberuflichkeitsgrundsatzes und des Alimentationsprinzips, unterworfen. Ein "Rosinenpicken" erlaubt die Verschiedenheit der Beschäftigungssysteme dem Gesetzgeber nicht.

3. Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass Art. 33 Abs. 5 GG im Jahr 2006 neu gefasst und der Vorschrift die so genannte "Fortentwicklungsklausel" angefügt wurde. Fortzuentwickeln ist nach der eindeutigen Gesetzesfassung allein das Recht des öffentlichen Dienstes, nicht aber der hierfür geltende Maßstab, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

II. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 80c NBG ist nicht möglich. Die Systematik des Gesamtregelungssystems der Teilzeitbeschäftigung lässt die Annahme eines ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der Wahlmöglichkeit zwischen Teilzeitbeschäftigung und einer Vollzeitstelle nicht zu. Bei Annahme eines Freiwilligkeitserfordernisses ist kein Anwendungsfall der Regelung denkbar, der nicht bereits auf die bestehenden Vorschriften gestützt werden könnte. Der Norm käme damit ein eigenständiger Sinngehalt nicht mehr zu.

Sondervotum des Richters Gerhardt

Nach Auffassung des Richters Gerhardt ist die zur Überprüfung stehende Norm nur deshalb für nichtig zu erklären, weil der Gesetzgeber die ihm bei der Regelung der Beamtenbesoldung gesetzte Grenze des Gebots

amtsangemessener Alimentation nicht eingehalten hat. Ein Verstoß gegen die hergebrachten Grundsätze der hauptberuflichen Beschäftigung auf Lebenszeit und der vollen beruflichen Hingabe liege hingegen nicht vor; die Senatsmehrheit argumentiere insoweit allein abstrakt sowie ohne hinreichende Tatsachenbasis. Sie verkenne zudem, dass Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber erlaube, das Beamtenrecht in seinen einzelnen Ausprägungen den veränderten Umständen anzupassen, ohne dass es dazu eines zusätzlichen "Titels" aus dem Grundgesetz - etwa des Sozialstaatsprinzips - bedürfe.

Mit ihren - nicht entscheidungserheblichen - Ausführungen zum Bedeutungsgehalt der seit 1. September 2006 gültigen Neufassung des Art. 33 Abs. 5 GG habe die Senatsmehrheit sich nicht nur über den geänderten Wortlaut der Norm hinweg gesetzt, sondern vor allem in unzulässiger Weise dem vorrangig zur Konkretisierung des Art. 33 Abs. 5 GG berufenen Gesetzgeber vorgegriffen. Die Einfügung der Worte "und fortzuentwickeln" in Art. 33 Abs. 5 GG könne kaum etwas anderes als eine Relativierung der Verbindlichkeit der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bedeuten.