



15.04.2015

Wichtige neue Entscheidung

Hochschulpersonalrecht: Keine Verlängerung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit um die Dauer der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag

Art. 3 Abs. 1, Art. 137 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV, Art. 2, Art. 29 Satz 1, Art. 30 Abs. 1, Art. 31, Art. 35 Abs. 1 BayAbgG, Art. 8 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2 BayHSchPG, Art. 122 BayBG

Professor
Beamter auf Zeit
Landtagsabgeordneter
Ruhens der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis
Verlängerung der Amtszeit

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 23.03.2015, Az. 7 ZB 14.2052

Leitsatz:

Die Zeitdauer, während derer die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines Beamten im Beamtenverhältnis auf Zeit (Hochschulprofessor) wegen dessen Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag ruhen, hat keine Verlängerung der beamtenrechtlich festgelegten Amtszeit zur Folge.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweis:

Der Kläger wurde an der Hochschule M. unter Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Zeit für die Dauer vom 01.03.2008 bis 28.02.2013 zum Professor ernannt und wenige Monate später zum Abgeordneten des Bayerischen Landtags gewählt. Er beehrte die Feststellung, dass die Zeitdauer, in welcher das Beamtenverhältnis wegen seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag ruht (vgl. Art. 30 Abs. 1 BayAbgG), zu einer entsprechenden Verlängerung des Beamtenverhältnisses führt, er also die wegen des Ruhens nicht abgeleistete Amtszeit nach einer Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag „nachleisten“ darf, und zwar auch dann, wenn der gewünschte Rückkehrzeitpunkt nach dem 28.02.2013 liegt. Seine Klage blieb vor dem Verwaltungsgericht ebenso erfolglos wie nachfolgend sein Berufungszulassungsantrag vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH).

Nach Auffassung des BayVGH hat der Umstand, dass der Kläger Mitglied des Bayerischen Landtags ist, auf den Ablauf seiner Amtszeit keinen Einfluss. Das Beamtenverhältnis auf Zeit sei – wie jedes andere befristete Dienst- oder Arbeitsverhältnis – lediglich auf eine bestimmte zeitliche Dauer angelegt. Der Umstand, dass die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines in den Bayerischen Landtag gewählten Beamten aufgrund der Unvereinbarkeitsregelung von Amt und Mandat (Art. 29, Art. 30 Abs. 1 BayAbgG) ruhen, sei nach der Entscheidung des Gesetzgebers kein Grund für eine Verlängerung des Beamtenverhältnisses auf Zeit (vgl. Art. 35 Abs. 1 BayAbgG), welches daher mit Ablauf der in der Ernennungsurkunde festgesetzten Amtszeit ende (Rn. 10 und 12).

Diese Rechtsfolge führt nach Ansicht des BayVGH zu keiner rechtlich verbotenen Benachteiligung des Klägers. Es sei rechtlich keineswegs geboten, die mit der Entscheidung eines Beamten zur Annahme des Mandats unvermeidlich verbundenen beamtenrechtlichen Folgen nachträglich zugunsten des Beamten auszugleichen (unter Bezugnahme u.a. auf BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, Az. 2 C 11/09). Denn der Gesetzgeber habe sich dafür entschieden, die Mitglieder des Bayerischen Landtags in angemessenem Umfang während der Zeit ihrer Mitgliedschaft und für die Zeit danach zu alimentieren (vgl. Art. 5 ff. BayAbgG). Er habe den Mandatsträgern jedoch darüber hinaus keinen Anspruch darauf eingeräumt, von allen persönlichen und beruflichen Nachteilen, die sie infolge ihrer Mit-

gliedschaft im Bayerischen Landtag erfahren, befreit und so gestellt zu werden, als hätten sie ihr Mandat tatsächlich nicht übernommen und ausgeübt (Rn. 13 f.).

Dr. Martic
Landesanwalt

7 ZB 14.2052
M 17 K 13.473

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

**** . ** . ***** ***** ,
***** . ** , ***** ***** ,

- ***** -

***** .
***** ***** & ***** ,
***** ** . ** , ***** ***** ,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Verlängerung des Beamtenverhältnisses auf Zeit;

hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 22. Mai 2014,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Häring,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmeichel,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Lotz-Schimmelpfennig

ohne mündliche Verhandlung am **23. März 2015**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 36.030,15 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Der 1959 geborene Kläger ist an der Hochschule M. unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit für die Dauer vom 1. März 2008 bis 28. Februar 2013 zum Professor (Besoldungsgruppe W 2) ernannt worden. Er ist seit dem 20. Oktober 2008 Abgeordneter des Bayerischen Landtags (wiedergewählt im September 2013) und begehrt die Feststellung, dass die Zeitdauer, in welcher das Beamtenverhältnis wegen seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag ruht, zu einer entsprechenden Verlängerung des Beamtenverhältnisses führt und dieses deshalb nicht am 28. Februar 2013 endete.
- 2 Das Bayerische Verwaltungsgericht München hat mit Urteil vom 22. Mai 2014 die Klage abgewiesen. Das Beamtenverhältnis eines Beamten auf Zeit ende mit Ablauf der in der Ernennungsurkunde angegebenen Amtszeit kraft Gesetzes. Es verlängere sich nicht um die Zeitdauer, in welcher der Kläger Mitglied des Bayerischen Landtags sei. Eine rechtlich verbotene Benachteiligung des Klägers liege darin nicht. Die hilfsweise gestellten Feststellungsanträge seien unzulässig, weil der Kläger seine Rechte insoweit durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen könne. Wegen der Einzelheiten wird auf die Entscheidungsgründe des Urteils verwiesen.
- 3 Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung macht der Kläger geltend, an der Richtigkeit des Urteils bestünden ernstliche Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Rechtssache weise zudem besondere rechtliche Schwierigkeiten auf und habe grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwGO). Ferner beruhe die gerichtliche Entscheidung auf einem Verfahrensmangel (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Der Kläger habe sich aus einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (Professor an einer Hochschule im Land Berlin) auf die ausgeschriebene Stelle an der Hochschule in M. beworben. Im Rahmen der Berufungsverhandlungen habe er auf die „Ver-

schlechterung“ seines beamtenrechtlichen Status hingewiesen. Ihm sei deshalb seinerzeit in Aussicht gestellt worden, dass die Umwandlung des Beamtenverhältnisses auf Zeit in ein solches auf Lebenszeit ohne weiteres Berufungsverfahren angestrebt werde und dieses Vorgehen bei Professorenstellen an der Hochschule auch üblich sei. Nach der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts sei es dem Kläger infolge der Annahme des Landtagsmandats jedoch verwehrt, sich im Beamtenverhältnis auf Zeit zu bewähren und dem Kläger damit auch die Chance genommen, an der Hochschule als Professor weiterbeschäftigt zu werden. Auch komme eine Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit nicht mehr in Betracht, weil der Kläger mittlerweile sein 52. Lebensjahr vollendet habe. Der Kläger müsse damit davon ausgehen, dass er nach Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag nicht in seinen Beruf als Hochschulprofessor zurückkehren könne. Insgesamt liege darin eine rechtlich erhebliche (verbotene) Benachteiligung des Klägers gegenüber vergleichbaren Kollegen, die nicht Mandatsträger seien. Es sei deshalb notwendig, den Kläger nach Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag „in den vorigen Stand“ zurück zu versetzen und ihm zu ermöglichen, sein früheres Beamtenverhältnis auf Zeit wieder aufzunehmen. Soweit nötig, seien zu diesem Zweck die einschlägigen rechtlichen Regelungen des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (BayAbgG) verfassungskonform auszulegen. Im Hinblick auf die erhebliche Zunahme befristeter Stellen im öffentlichen Dienst habe die vorliegende Streitsache über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung. Denn für die Stelleninhaber werde die Bewerbung um ein politisches Mandat unattraktiv, wenn sie nach Beendigung des politischen Mandats und Ablauf der Befristung ihrer Stelle nicht mehr in die frühere Beschäftigung zurückkehren könnten. Die Unsicherheit über die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung könne für diesen Personenkreis zudem (ungewollte) politische Abhängigkeiten schaffen. Das Verwaltungsgericht habe diesen Gesichtspunkten und den besonderen Umständen des Einzelfalls nicht hinreichend Rechnung getragen. Es habe ferner nicht aufgeklärt, wie viele Professoren in der Vergangenheit in einem Beamtenverhältnis auf Zeit ohne weiteres Berufungsverfahren in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit überführt worden seien, obwohl sich daraus Anhaltspunkte für die Annahme ergeben könnten, dass der Kläger allein aufgrund seiner Abgeordnetentätigkeit gleichheitswidrig benachteiligt werde. Schließlich habe das Verwaltungsgericht auch nicht aufgeklärt, ob die Behauptung der Hochschule zutreffe, die Professur des Klägers solle infolge neuerer hochschulpolitischer Entwicklungen nicht mehr in der bisherigen Form fortgeführt werden. Wegen der Einzelheiten wird auf den Schriftsatz des Bevollmächtigten des Klägers vom 14. Oktober 2014 verwiesen.

4 Der Beklagte tritt dem Vorbringen des Klägers im Zulassungsverfahren entgegen.

5 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten Bezug genommen.

II.

6 Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

7 1. Die vom Kläger geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor.

8 a) An der Richtigkeit des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts bestehen keine ernstlichen Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

9 aa) Der Kläger hat keinen Anspruch auf Feststellung (Hauptantrag), dass die Zeitdauer, in welcher sein Beamtenverhältnis wegen der Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag ruht, zu einer entsprechenden Verlängerung des Beamtenverhältnisses führt. Der Senat folgt den Gründen des Urteils und nimmt hierauf Bezug (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Ergänzend ist zu bemerken:

10 Der Kläger ist – zwischen den Beteiligten unstreitig – unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit für die Amtszeit von fünf Jahren (1.3.2008 bis 28.2.2013) zum Professor (Besoldungsgruppe W 2) an der Hochschule in M. ernannt worden. Die Amtszeit seines Beamtenverhältnisses endete am 28. Februar 2013. Mit dem Ende der Amtszeit ist er kraft Gesetzes aus dem Beamtenverhältnis entlassen (Art. 122 Abs. 2 Satz 1 BayBG). Der Umstand, dass der Kläger seit dem 20. Oktober 2008 Mitglied des Bayerischen Landtags ist, hat – wie das Verwaltungsgericht zutreffend entschieden hat – auf den Ablauf seiner Amtszeit keinen Einfluss. Die Zeitdauer, während derer die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines Beamten im Beamtenverhältnis auf Zeit wegen dessen Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag ruhen, hat keine Verlängerung der beamtenrechtlich festgelegten Amtszeit zur Folge.

11 (1) Die Wählbarkeit von Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Bund, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden (Art. 137 Abs. 1 GG). Ein Beamter mit Bezügen kann deshalb nach einschlägiger landesgesetzlicher Regelung nicht Mitglied des Bayerischen Landtags sein (Art. 29 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags [Bayerisches Abgeordnetengesetz – BayAbgG] in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.3.1996 [GVBl S. 82; BayRS 1100-1-I], zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.4.2014 [GVBl S. 114]). Ein in den Bayerischen Landtag gewählter Beamter mit Bezügen scheidet mit dem Erwerb der Rechtsstellung als Mitglied des Bayerischen Landtags aus sei-

nem Amt aus. Die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis ruhen für die Dauer der Mitgliedschaft mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 und 2 BayAbgG). Die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines Beamten auf Zeit ruhen längstens bis zum Ablauf der Amtszeit (Art. 35 Abs. 1 BayAbgG).

- 12 (2) Das Beamtenverhältnis auf Zeit ist – wie jedes andere befristete Dienst- oder Arbeitsverhältnis – lediglich auf eine bestimmte zeitliche Dauer angelegt. Es ist eine Ausnahme vom Grundtyp des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit, dem regelmäßig zeitlich begrenzt ein Beamtenverhältnis auf Widerruf und ein Beamtenverhältnis auf Probe vorgeschaltet sind. Das Beamtenverhältnis auf Zeit ist nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig (Art. 122 Abs. 1 BayBG) und vorliegend nach der spezialgesetzlichen Regelung des Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen sowie des weiteren wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Bayerisches Hochschulpersonalgesetz – BayHSchPG) vom 23. Mai 2006 (GVBl S. 230; BayRS 2030-1-2-K), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286), ausnahmsweise auch für den Personenkreis der an einer Hochschule tätigen Professoren möglich. Professoren können danach für die Dauer von bis zu sechs Jahren im Beamtenverhältnis auf Zeit ernannt werden. Eine erneute Ernennung oder Verlängerung über sechs Jahre hinaus ist im Beamtenverhältnis auf Zeit nicht zulässig (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 BayHSchPG). Zwar sieht das Gesetz, sofern dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, auf Antrag des Beamten eine zeitlich begrenzte Verlängerung des Beamtenverhältnisses auf Zeit in bestimmten abschließend normierten Einzelfällen – unter anderem bei Beurlaubungen aus gesetzlich näher bestimmten Gründen – vor (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 BayHSchPG in Verbindung mit der für entsprechend anwendbar erklärten Bestimmung des Art. 17 Abs. 2 BayHSchPG). Der Umstand, dass die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines in den Bayerischen Landtag gewählten Beamten aufgrund der Unvereinbarkeitsregelung von Amt und Mandat (Art. 29, Art. 30 Abs. 1 BayAbgG) ruhen, ist jedoch nach der Entscheidung des Gesetzgebers kein solcher Grund für eine Verlängerung des Beamtenverhältnisses auf Zeit. Damit endet – ebenso wie bei Professoren im Beamtenverhältnis auf Zeit, die nicht Mandatsträger sind – das Beamtenverhältnis des Klägers mit Ablauf der in der Ernennungsurkunde festgesetzten Amtszeit.
- 13 (3) Diese Rechtsfolge bedeutet auch unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls keine rechtlich verbotene Benachteiligung des Klägers (vgl. Art. 2 BayAbgG sowie ergänzend Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV), insbesondere nicht im Vergleich zu anderen Professoren, die keine Mandatsträger sind. Dass der Kläger das

Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bei einem anderen Dienstherrn beendet hat und sich nach erfolgreicher Bewerbung auf die ausgeschriebene Stelle an der Hochschule in M. vom Beklagten in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen ließ, ist unmittelbare Folge der persönlichen und eigenverantwortlichen Entscheidung des Klägers über den Fortgang seiner beruflichen Laufbahn, ebenso wie seine Bewerbung um ein Mandat im Bayerischen Landtag, dessen Übernahme zwingend das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis zur Folge hat. Wegen der verfassungsrechtlich begründeten und gesetzlich normierten Unvereinbarkeit von Amt und Mandat blieb dem Kläger während dieser Zeit auch eine frühestens nach drei Jahren im Beamtenverhältnis auf Zeit mögliche (Art. 8 Abs. 2 Satz 5 BayHSchPG) Umwandlung seines Beamtenverhältnisses in ein solches auf Lebenszeit versagt. Offen bleiben kann, ob eine solche im Organisationsermessen der Hochschule bzw. des Beklagten stehende beamtenrechtliche Änderung der Professorenstelle von den Beteiligten einvernehmlich auch noch während der laufenden Amtszeit des ruhenden Beamtenverhältnisses unverändert angestrebt wurde oder nicht. In die Amtszeit des Beamtenverhältnisses auf Zeit fällt auch die Überschreitung der für den Kläger geltenden Altersgrenze (Vollendung des 52. Lebensjahrs), welche zur Folge hat, dass der Kläger beamtenrechtlich grundsätzlich nicht mehr zum Professor ernannt werden kann (Art. 10 Abs. 3 BayHSchPG).

- 14 Es ist rechtlich keineswegs geboten, die mit der Entscheidung eines Beamten zur Annahme des Mandats unvermeidlich verbundenen beamtenrechtlichen Folgen nachträglich zugunsten des Beamten auszugleichen (vgl. BayVGH, U.v. 19.11.2008 – 15 B 08.2040 – juris Rn. 28 ff.; BVerwG, U.v. 16.12.2010 – 2 C 11/09 – NVwZ-RR 2011, 371). Denn der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, die Mitglieder des Bayerischen Landtags in angemessenem Umfang während der Zeit ihrer Mitgliedschaft und für die Zeit danach zu alimentieren. Er gewährt zu diesem Zweck entsprechende Ansprüche auf finanzielle und sonstige Leistungen (vgl. Art. 5 ff. BayAbgG). Er hat den Mandatsträgern jedoch darüber hinaus keinen Anspruch darauf eingeräumt, von allen persönlichen und beruflichen Nachteilen, die sie infolge ihrer Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag erfahren, befreit und so gestellt zu werden, als hätten sie ihr Mandat tatsächlich nicht übernommen und ausgeübt. Die Hinweise des Klägers auf die Zunahme befristeter Stellen im öffentlichen Dienst, die für die Stelleninhaber fehlende Attraktivität der Bewerbung um ein politisches Mandat und die mögliche Gefahr politischer Abhängigkeiten bei diesem Personenkreis sind rechtspolitischer Natur. Sie haben auf die Anwendung des geltenden Rechts keinen Einfluss.
- 15 (4) Für die gerichtliche Entscheidung ist somit entgegen der Ansicht des Klägers unerheblich, wie viele Professoren in der Vergangenheit in einem Beamtenverhältnis

auf Zeit in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit überführt worden sind und ob die frühere Professorenstelle des Klägers infolge neuerer hochschulpolitischer Entwicklungen in veränderter Form fortgeführt wird oder nicht.

- 16 bb) Soweit der Kläger in seinen Hilfsanträgen die Feststellung begehrt, dass er nach Beendigung seiner Mitgliedschaft im Bayerischen Landtag in das frühere Dienstverhältnis „zurückzuführen“ oder erneut zum Beamten auf Zeit zu ernennen und ihm das Amt eines Professors (Besoldungsgruppe W 2) zu übertragen sei, hat das Verwaltungsgericht zutreffend entschieden, dass diese Feststellungsanträge unzulässig sind, weil der Kläger seine Rechte unmittelbar mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage geltend machen kann (§ 43 Abs. 2 VwGO). Ergänzend ist zu bemerken, dass der Kläger nach Ablauf seiner Amtszeit im Beamtenverhältnis auf Zeit nicht mehr in einem Dienstverhältnis steht, in das er – anders als etwa ein Beamter auf Lebenszeit – zurückgeführt werden könnte (Art. 31 BayAbgG). Auch ist nach dem Bayerischen Hochschulpersonalgesetz eine erneute Ernennung im Beamtenverhältnis auf Zeit nicht zulässig (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayHSchPG). Eine Gestaltungs- oder Leistungsklage dürfte im Übrigen erst dann sinnvoll sein, wenn absehbar ist, dass die Mitgliedschaft des Klägers im Bayerischen Landtag tatsächlich endet, weil der Kläger erst zu diesem Zeitpunkt Klarheit darüber gewinnen kann, welche Nachteile überhaupt verblieben sind und geltend gemacht werden können.
- 17 b) Die Rechtssache weist nach alledem weder besondere rechtliche Schwierigkeiten auf noch hat sie grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwGO), weil die aufgeworfenen Rechtsfragen eindeutig gesetzlich geklärt sind. Die gerichtliche Entscheidung beruht entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht auf einem Verfahrensmangel (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO), weil das Verwaltungsgericht den entscheidungserheblichen Sachverhalt hinreichend aufgeklärt hat.
- 18 2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung für das Zulassungsverfahren ergibt sich aus § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 GKG und entspricht der Streitwertfestsetzung im erstinstanzlichen Verfahren.
- 19 3. Dieser Beschluss, mit dem die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig wird (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO), ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).