

Stefan Stehle

Beamtenrecht Baden-Württemberg

5., aktualisierte Auflage

Kohlhammer

Kohlhammer

Beamtenrecht Baden-Württemberg

von

Professor Dr. iur. Stefan Stehle
Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

5., aktualisierte Auflage

Verlag W. Kohlhammer

5. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-042871-3

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-042872-0

epub: ISBN 978-3-17-042873-7

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort zur fünften Auflage

Die fünfte Auflage bringt das Lehrbuch auf den Stand von Dezember 2022. Neu eingearbeitet wurde insbesondere die Besoldungsreform 2022 (also das Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2022 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften, BVAnp-ÄG 2022). Kern dieser Reform ist im mittleren Dienst die Anhebung des Eingangsamts (vom Obersekretär, A 7, zum Hauptsekretär, A 8) sowie des Endamts (vom Amtsinspektor, A 9, zum – neu geschaffenen – Endamt des Ersten Amtsinspektors, A 10). Im gehobenen Dienst wird durch die Reform das Eingangsamt angehoben (vom Inspektor, A 9, zum Oberinspektor, A 10); das Statusamt des Inspektors, A 9, wird es daher ab dem 1.12.2022 in Baden-Württemberg nicht mehr geben. In den technischen Laufbahnen des gehobenen Dienstes wird das Eingangsamt ebenfalls angehoben (vom Oberinspektor, A 10, zum Amtmann, A 11 – sofern die Laufbahn einen Studienabschluss voraussetzt, andernfalls bleibt das Eingangsamt weiterhin der Besoldungsgruppe A 10 zugeordnet). Im höheren Dienst ändert sich insoweit nichts, das Eingangsamt dort bleibt unverändert das des Rates, A 13.

Neu aufgenommen wurden außerdem zahlreiche aktuelle Urteile und Beschlüsse.

Um die Lesbarkeit und Zitierfähigkeit des Werkes zu erhöhen, wurden zahlreiche neue Randnummern eingefügt.

Für Anregungen und Verbesserungsvorschläge aus dem Kreis der Leserschaft bin ich immer dankbar. Sie erreichen mich per E-Mail (stehle@hs-kehl.de) oder über meine Homepage (www.personalrecht-leicht-gemacht.de).

Stuttgart, im Dezember 2022

Dr. Stefan Stehle

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis.	XII
Literaturverzeichnis	XVIII
Kapitel 1 Recht des öffentlichen Dienstes – Beamtenrecht	1
I. Begriff des öffentlichen Dienstes.	1
II. Aufgaben und Bedeutung des öffentlichen Dienstes	2
III. Das Berufsrecht des öffentlichen Dienstes	3
Kapitel 2 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen	6
I. Gesetzgebungszuständigkeit	6
1. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes.	6
2. Gesetzgebungskompetenzen des Landes	7
II. Rechtsquellen des Beamtenrechts	8
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
2. Europäisches Gemeinschaftsrecht.	8
3. Beamten-Bundesrecht.	10
4. Bundesbeamtenrecht	10
5. Landesbeamtenrecht	10
III. Struktur des Beamtenrechts in Baden-Württemberg.	12
1. Inhalte des Beamtenstatusgesetzes	12
2. Inhalte des Landesbeamtengesetzes	13
3. Zusammenspiel von Beamtenstatus- und Landesbeamten- gesetz.	14
IV. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	15
1. Inhalt und Bedeutung von Art. 33 Abs. 5 GG	15
2. Wichtige hergebrachte Grundsätze.	16
3. Hergebrachte Grundsätze und Modernisierung des Beam- tenrechts	17
Kapitel 3 Grundrechte und Beamtenverhältnis	20
I. Geltung im Beamtenverhältnis	20
II. Einschränkung einzelner Grundrechte.	22
1. Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG)	22
2. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)	25
3. Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG)	26
4. Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) . . .	29
5. Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)	31

Inhaltsverzeichnis

6. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG)	31
7. Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	34
Kapitel 4 Grundbegriffe des Beamtenrechts.	36
I. Der Beamte	36
1. Beamter im staatsrechtlichen Sinn	36
2. Beamter im haftungsrechtlichen Sinn	37
3. Amtsträger im Sinn des Strafgesetzbuches	38
II. Das Amt	38
1. Das Amt im staatsrechtlichen Sinn	39
2. Das Amt im funktionellen Sinn	40
III. Dienstherr und Dienstherrnfähigkeit.	41
IV. Organe des Dienstherrn.	42
1. Die oberste Dienstbehörde	42
2. Der Dienstvorgesetzte	43
3. Der Vorgesetzte	45
Kapitel 5 Das Beamtenverhältnis	47
I. Beamte oder Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst – der Funktionsvorbehalt	47
II. Arten der Beamtenverhältnisse	49
1. Unterscheidung nach der Person des Dienstherrn	49
2. Unterscheidung nach dem Umfang der Bindung	49
3. Unterscheidung nach der Dauer der Bindung	51
4. Beamte mit besonderer Rechtsstellung	58
Kapitel 6 Die Begründung des Beamtenverhältnisses	60
I. Sachliche Voraussetzungen	60
II. Persönliche Voraussetzungen	64
Kapitel 7 Die Ernennung	83
I. Ernennungsfälle	83
II. Rechtsnatur und Form der Ernennung	84
1. Die Ernennung als Verwaltungsakt	84
2. Die Formgebundenheit der Ernennung	86
III. Wirksamkeit der Ernennung	88
IV. Zuständigkeit zur Ernennung.	89
1. Landesbeamte	89
2. Kommunalbeamte	89
3. Beamte sonstiger Dienstherrn	90
V. Ernennungsverfahren	90
1. Ausschreibung der Stelle	91
2. Recht auf Beratung und Auskunft	94
3. Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen bei der Ernennung	94

Inhaltsverzeichnis

4.	Exkurs: Beteiligung des Personalrats bei Maßnahmen des Dienstherrn	95
5.	Bekanntgabe der Auswahlentscheidung	104
VI.	Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Ernennung . .	105
1.	Beachtung des Leistungsprinzips	105
2.	Ausnahmen vom Grundsatz „kein Rechtsanspruch auf Ernennung“	124
VII.	Rechtsschutz der Mitbewerber	126
1.	Bewerbungsverfahrensanspruch	126
2.	Konkurrentenklage	130
VIII.	Rechtsverstöße bei Ernennungen – Fehlerfolgen	143
1.	Allgemeines	143
2.	Nichtigkeit der Ernennung	144
3.	Rücknahme der Ernennung	151
4.	Sonstige Rechtsverstöße	154
Kapitel 8	Das Laufbahnrecht	156
I.	Allgemeines	156
II.	Laufbahn- und Laufbahngruppenprinzip	157
1.	Laufbahnprinzip	157
2.	Laufbahngruppenprinzip	158
3.	Laufbahngrundsätze	159
4.	Kritik am Laufbahn- und Laufbahngruppensystem	162
III.	Alternative Wege zum Erwerb der Laufbahnbefähigung	164
IV.	Anderer Bewerber	165
V.	Die Probezeit	166
1.	Allgemeines	166
2.	Dauer der Probezeit	167
3.	Abkürzungs-, Anrechnungs- und Verlängerungsmöglichkeiten	168
VI.	Die dienstliche Beurteilung	181
1.	Begriff und Bedeutung	181
2.	Gesetzliche Regelung	186
3.	Die Beurteilung der Landesbeamten	187
4.	Rechtsschutz gegenüber dienstlichen Beurteilungen	197
VII.	Der Laufbahnwechsel	199
1.	Horizontaler Laufbahnwechsel	200
2.	Wechsel aus Laufbahnen anderer Dienstherrn	203
3.	Der Aufstieg	206
Kapitel 9	Statusrechtliche Änderungen im Beamtenverhältnis	212
I.	Die Einstellung und erste Verleihung eines Amtes	212
1.	Begriff und Bedeutung	212
2.	Verleihung eines Amtes	213

Inhaltsverzeichnis

II.	Die Beförderung	215
1.	Begriff und Bedeutung	215
2.	Beförderungsgrundsätze	216
3.	Beförderungsverbote und sonstige Einschränkungen	219
III.	Die Rangherabsetzung	224
IV.	Der Aufstieg	227
Kapitel 10	Versetzung, Abordnung und Umsetzung	231
I.	Unterscheidung der Personalmaßnahmen	231
II.	Die Versetzung	232
1.	Begriff	232
2.	Voraussetzungen	233
3.	Versetzung in ein Amt einer anderen Laufbahn; Versetzung mit Dienstherrnwechsel	241
4.	Versetzung in ein Amt mit geringerem Endgrundgehalt	244
5.	Länderübergreifende Versetzung	245
6.	Eingeschränkte Versetzbarkeit bei bestimmten Beamtengruppen	245
7.	Rechtsschutz	246
III.	Die Abordnung	247
1.	Begriff	247
2.	Voraussetzungen	248
3.	Abordnung zu einer nicht amtsgemäßen Tätigkeit; Abordnung zu einem anderen Dienstherrn; länderübergreifende Abordnung	251
4.	Eingeschränkte Abordnungsmöglichkeit bei bestimmten Beamtengruppen	252
5.	Rechtsschutz	252
IV.	Die Umsetzung	253
1.	Begriff	253
2.	Voraussetzungen	253
3.	Eingeschränkte Umsetzbarkeit bei bestimmten Beamtengruppen	260
4.	Rechtsschutz	261
5.	Änderung des Geschäftsverteilungsplans	262
V.	Die Zuweisung des Beamten zu anderen Einrichtungen	264
Kapitel 11	Die Beendigung des Beamtenverhältnisses	268
I.	Überblick	268
II.	Die Entlassung	268
1.	Entlassung kraft Gesetzes	269
2.	Entlassung durch Verwaltungsakt	272
3.	Rechtsfolgen der Entlassung	291
III.	Der Eintritt in den Ruhestand	293
1.	Das Ruhestandsbeamtenverhältnis	293

Inhaltsverzeichnis

2.	Eintritt in den Ruhestand kraft Gesetzes	294
3.	Versetzung in den Ruhestand	299
IV.	Der Verlust der Beamtenrechte	328
V.	Die Entfernung aus dem Dienst	329
Kapitel 12	Pflichten und Rechte des Beamten	331
I.	Pflichten des Beamten	331
1.	Treuepflicht	331
2.	Verfassungstreuepflicht.	331
3.	Pflicht zur Unparteilichkeit und Gerechtigkeit	332
4.	Mäßigung bei politischer Betätigung	334
5.	Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten	334
6.	Dienstleistungspflicht.	335
7.	Beratungs- und Unterstützungspflicht; Gehorsamspflicht	344
8.	Verschwiegenheitspflicht.	346
9.	Leistung des Dienstzeids	347
10.	Residenzpflicht	348
II.	Folgen von Pflichtverletzungen	349
1.	Bestrafung nach den Strafgesetzen	350
2.	Disziplinarmaßnahmen	350
3.	Vermögensrechtliche Haftung	370
4.	Personelle Maßnahmen und sonstige Folgen	376
III.	Rechte des Beamten	379
1.	Recht auf Fürsorge und Schutz	379
2.	Nichtvermögenswerte Rechte	385
3.	Vermögenswerte Rechte	423
Kapitel 13	Der Rechtsschutz im Beamtenverhältnis	449
I.	Nichtförmliche Rechtsbehelfe	449
II.	Förmliche Rechtsbehelfe	450
1.	Die Klage	451
2.	Der Widerspruch	456
	Stichwortverzeichnis	463

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. M.	anderer Meinung
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Baden-Württemberg (Abgeordnetengesetz)
AbgG-Bund	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGFGO	Gesetz zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGGVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AGSGG	Ausführungsgesetz zum Sozialgerichtsgesetz
Anm.	Anmerkung
AnwAufIVVO	Verordnung des Finanzministeriums über Auflagen bei der Gewährung von Anwärterbezügen
AO	Abgabenordnung
APrO-mPVD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Polizeivollzugsdienst
APrOVw gD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst
APrOVw mD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den mittleren Verwaltungsdienst
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz (des Bundes)
ArbGG (BW)	Gesetz über die Gerichte für Arbeitssachen (des Landes Baden-Württemberg)
ArbplSchG	Arbeitsplatzschutzgesetz
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbuR	Arbeit und Recht (Fachzeitschrift)
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
arg. e	argumentum e (Schlussfolgerung aus)
Art.	Artikel
Artt.	Artikel (Plural)
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
AzUVO	Arbeitszeit- und Urlaubsverordnung
B.A.	Bachelor
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BayBG	Bayerisches Beamtenengesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Fachzeitschrift)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtenengesetz
Bd.	Band

Abkürzungsverzeichnis

BDA	Besoldungsdienstalter
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BeamVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeamtVwV	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Durchführung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 1.4.2016 (Az.: 1-0310.3/57), GABl. S. 281.
BeamtZuVO	Beamtenrechtszuständigkeitsverordnung
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
Beschl.	Beschluss
BesGr.	Besoldungsgruppe
BesO	Besoldungsordnung
BeurtVO	Beurteilungsverordnung: Verordnung der Landesregierung über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten vom 16.12.2014 (GBl. S. 778)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHW	Beamtenheimstättenwerk
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Body Mass Index
BMT-G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BPVG	Bundespersönalvertretungsgesetz
BRL	Beurteilungsrichtlinien: Gemeinsame Verwaltungsvorschrift aller Ministerien über die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten des Landes vom 30.4.2015 (GABl. S. 178), Az.: 1-0300.4/114
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVAnp-ÄG 2022	Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2022 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BVO	Beihilfeverordnung
BW	Baden-Württemberg
BWVBl.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Fachzeitschrift)
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
bzw.	beziehungsweise
ChancenG	Chancengleichheitsgesetz Baden-Württemberg
d. h.	das heißt
Debeka	Deutsche Beamtenkrankenkasse
ders.	derselbe
DH BW	Duale Hochschule Baden-Württemberg
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DÖD	Der öffentliche Dienst (Fachzeitschrift)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Fachzeitschrift)
DRG	Dienstrechtsreformgesetz

Abkürzungsverzeichnis

Drs.	Drucksache
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt (Fachzeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft
EigBG	Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden – Eigenbetriebsgesetz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Erl.	Erläuterung(en)
ErnG	Ernennungsgesetz
ErzUrlVO	Erziehungsurlaubsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVG	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EuAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europaabgeordnetengesetz)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZulVOBW	Erschwerenszulagenverordnung Baden-Württemberg
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
FLVO	Finanzlaufbahnverordnung: Verordnung des Finanzministeriums über die Errichtung von Laufbahnen und weitere Laufbahnvorschriften für den Bereich der Finanzverwaltung vom 23.10.2012 (GBl. S. 574)
Fundstelle	Die Fundstelle (Fachzeitschrift)
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt Baden-Württemberg
GBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
gD	gehobener Dienst
GemO	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (siehe Literaturverzeichnis)
GKV	Gesetz über den kommunalen Versorgungsverband BW
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GPAG	Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz
GrbezVO	Verordnung des Finanzministeriums über die Beifügung von Zusätzen zu den Grundamtsbezeichnungen vom 28.1.1988 (GBl. S. 90)
grds.	grundsätzlich
h. M.	herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
hD	höherer Dienst
HNTVO	Hochschulnebenberätigkeitsverordnung
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
IM	Innenministerium
i. S. d.	im Sinne des/der

Abkürzungsverzeichnis

JArbEhrStärkGBW	Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes in der Jugendarbeit
JURA	Juristische Ausbildung (Fachzeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Fachzeitschrift)
KiTaG	Kindertagesbetreuungsgesetz Baden-Württemberg
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
K.u. U.	Kultus und Unterricht (Amtsblatt des Kultusministeriums Baden-Württemberg)
LBeamtVGBW	Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg
LBesGBW	Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg
LBesGBW-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Finanz- und Wirtschaftsministeriums zum Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg vom 27.11.2014 –Az.: 1-0320.1-03/3
LBesO	Landesbesoldungsordnung (vgl. die Anlagen 1 bis 5 zum LBesGBW)
LBG	Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg
LDG	Landesdisziplinargesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LFGG	Landesgesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit
LGebG	Landesgebührengesetz
LHG	Landeshochschulgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	litera (Buchstabe)
LKrO	Landkreisordnung Baden-Württemberg
LNTVO	Landesneben tätigkeitsverordnung
LPA	Landespersonalausschuss
LplG	Landesplanungsgesetz
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LRKG	Landesreisekostengesetz
LTGVO	Landestrennungsgeldverordnung
LUKG	Landesumzugskostengesetz
LV BW	Landesverfassung Baden-Württemberg
LVO	Laufbahnverordnung
LVO-IM	Laufbahnverordnung des Innenministeriums: Verordnung des Innenministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen vom 9.7.2013 (GBl. S. 221)
LVO-JuM	Laufbahnverordnung des Justizministeriums: Verordnung des Justizministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen vom 5.11.2014 (GBl. S. 614)
LVO-KM	Laufbahnverordnung des Kultusministeriums: Verordnung des Kultusministeriums über die Laufbahnen seines Geschäftsbereichs vom 10.1.2012 (GBl. S. 13)
LVO-MLR	Laufbahnverordnung des Landwirtschaftsministeriums: Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Einrichtung von Laufbahnen vom 11.4.2014 (GBl. S. 220)
LVO-MV	Laufbahnverordnung des Verkehrsministeriums: Verordnung des Ministeriums für Verkehr über die Einrichtung von Laufbahnen vom 7.7.2014 (GBl. S. 443)
LVO-MWK	Laufbahnverordnung des Wissenschaftsministeriums: Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen und weitere Laufbahnvorschriften für den Wissenschafts- und Kunstbereich vom 21.11. 2014 (GBl. S. 694)

Abkürzungsverzeichnis

LVO-PVD	Verordnung des Innenministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes vom 9.3.2021 (GBl. S. 307)
LVO-SM	Laufbahnverordnung des Sozialministeriums: Verordnung des Sozialministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen vom 24.11.2014 (GBl. S. 713)
LVO-UM	Laufbahnverordnung des Umweltministeriums: Verordnung des Umweltministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen vom 26.11.2014 (GBl. S. 743)
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwZG	Landesverwaltungszustellungsgesetz
mD	mittlerer Dienst
MLW	Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen
MTArb	Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder
MuSchVO	Mutterschutzverordnung
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Fachzeitschrift)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport (Fachzeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZA-RR	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (Rechtsprechungs-Report)
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht
ÖGDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst Baden-Württemberg
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersV	Die Personalvertretung (Fachzeitschrift)
RiA	Recht im Amt (Fachzeitschrift)
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SchwVwV	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift aller Ministerien und des Rechnungshofs über die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen in der Landesverwaltung vom 24.6.2013 (GABl. S. 322), Az.: 32-5116-128.1.
SchGBW	Schulgesetz für Baden-Württemberg
SGB (z. B.) IX	Sozialgesetzbuch (z. B.) Neuntes Buch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	sogenannte, sogenannter
SRH	Stiftung Rehabilitation Heidelberg
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig

Abkürzungsverzeichnis

ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter (Fachzeitschrift)
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
TzBfG	Teilzeitbeschäftigungs- und Befristungsgesetz
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom
VA	Verwaltungsakt
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Fachzeitschrift)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwV-Beurteilung Pol	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die dienstliche Beurteilung der Beamten und Beamtinnen des Polizeivollzugsdienstes vom 21.12.2010 (GABl. 2011, S. 2), Az.: 3-0300.4/97
VwV-LBG	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Durchführung des LBG
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDG	Zivildienstgesetz
ZfPR	Zeitschrift für Personalrecht
Ziff.	Ziffer
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht

Literaturverzeichnis

- Battis*, Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 6. Aufl., 2022;
zitiert: Battis
- Dietlein/Pautsch*, Beck'scher Onlinekommentar Kommunalrecht Baden-Württemberg
zitiert: BeckOK KommunalR/Bearbeiter
- Claussen/Janzen*, Bundesdisziplinarordnung, Kommentar, 8. Aufl., 1995;
zitiert: Claussen/Janzen
- Eckstein/Kastner/Klein-Erwig/Vögt*, Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg, Kommentar, 2017;
zitiert: Eckstein/Kastner/Klein-Erwig/Vögt
- Eckstein/Kastner/Vögt*, Dienstrecht für Polizeibeamte in Baden-Württemberg, 2011;
zitiert: Eckstein/Kastner/Vögt
- Fürst (Hrsg.)*, Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (Loseblattausgabe);
zitiert: Bearbeiter in GKÖD
- Katz*, Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 19. Aufl., 2019;
zitiert: Katz
- Kingreen/Poscher*, Grundrechte – Staatsrecht II, Lehrbuch, 37. Aufl., 2021;
zitiert: Kingreen/Poscher
- Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 23. Aufl., 2022;
zitiert: Kopp/Ramsauer
- Kunze/Bronner/Katz*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar (Loseblattausgabe);
zitiert: Kunze
- Leppek*, Beamtenrecht, Lehrbuch, 13. Aufl., 2019;
zitiert: Leppek
- v. Mangoldt/Klein/Starck*, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., 2018;
zitiert: v. Mangoldt/Klein/Starck
- Müller/Beck/Danner/Gelhaar/Heinz*, Das Beamtenrecht in Baden-Württemberg, Kommentar (Loseblattausgabe);
zitiert: Müller/Beck
- Plog/Wiedow/Beck/Lemhöfer*, Bundesbeamtengesetz, Kommentar (Loseblattausgabe);
zitiert: Plog/Wiedow
- Reich*, Beamtenstatusgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 2018;
zitiert: Reich
- v. Roetteken/Rothländer*, Beamtenstatusgesetz, Kommentar (Loseblattausgabe);
zitiert: v. Roetteken/Rothländer
- Rooschütz/Bader (Hrsg.)*, Landespersonalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 16. Aufl., 2019;
zitiert: Rooschütz/Bader
- Scheerbarth/Höffken/Bauschke/Schmidt*, Beamtenrecht, 6. Aufl., 1992;
zitiert: Scheerbarth/Höffken
- Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.)*, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008;
zitiert: Bearbeiter in Schmidt-Aßmann
- Schmitt Glaeser/Horn*, Verwaltungsprozessrecht, Lehrbuch, 16. Aufl., 2013;
zitiert: Schmitt Glaeser
- Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar (Loseblattausgabe);
zitiert: Schoch VwGO
- Schnellenbach/Bodanowitz*, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl., 2020;
zitiert: Schnellenbach/Bodanowitz

Literaturverzeichnis

- Schütz/Maiwald*, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Kommentar (Loseblattausgabe);
zitiert: Schütz/Maiwald
- Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Lehrbuch, 11. Aufl., 2021;
zitiert: Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher
- Urban/Wittkowski*, Bundesdisziplinargesetz, 2. Aufl., 2017;
zitiert: Urban/Wittkowski
- Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017;
zitiert: Bearbeiter in Wichmann/Langer
- Ziekow*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 4. Aufl., 2019;
zitiert: Ziekow

Kapitel 1 Recht des öffentlichen Dienstes – Beamtenrecht

I. Begriff des öffentlichen Dienstes

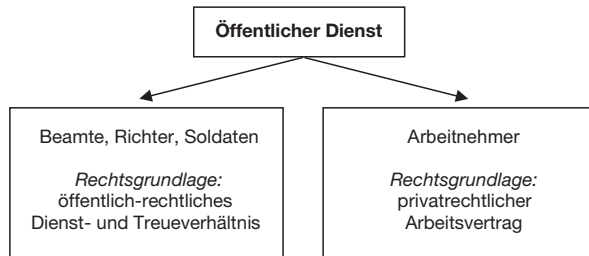
Der Begriff **öffentlicher Dienst** wird sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in zahlreichen Rechtsvorschriften (z. B. Art. 33 Abs. 4 und 5 GG, Art. 77 LV, § 60 LBG) verwendet. Eine allgemeingültige Definition kann es daher nicht geben. Soweit er in Rechtsnormen vorkommt, sind Sinn und Zweck des jeweiligen Gesetzes zur Auslegung heranzuziehen. Im Regelfall bezeichnet man als öffentlichen Dienst die **Tätigkeit im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts**. Zum öffentlichen Dienst zählen danach¹ alle berufsmäßig beim Bund, bei den Ländern, den Landkreisen, Gemeinden und sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts beschäftigten Personen².

Für die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst ist somit nicht auf die vom Bediensteten wahrgenommene Tätigkeit – etwa deren öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Natur – abzustellen; maßgeblich ist vielmehr die **Rechtsform des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers**. Damit sind **Angehörige des öffentlichen Dienstes** alle **Beamten, Richter, Berufssoldaten** sowie alle **Arbeitnehmer im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts**. So ist etwa ein Bediensteter eines Landkreises oder eines gemeindlichen Eigenbetriebs im öffentlichen Dienst beschäftigt (denn der Eigenbetrieb besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit; Arbeitgeber bzw. Dienstherr des dortigen Personals ist die Gemeinde). Dagegen zählen die Arbeitnehmer eines kommunalen Versorgungsbetriebs, der in Form einer juristischen Person des Privatrechts (z. B. einer GmbH) betrieben wird, nicht zum öffentlichen Dienst, denn Arbeitgeber dieser Bediensteten ist die privatrechtliche Gesellschaft, hier also die GmbH.

Nicht zum öffentlichen Dienst gehören die zahlreichen ehrenamtlich Tätigen wie z. B. Gemeinderäte und Schöffen. Diese Personengruppen sind nämlich nicht berufsmäßig beschäftigt. Regierungsmitglieder, beispielsweise den Ministerpräsidenten oder die Minister wird man ebenfalls nicht zum öffentlichen Dienst im engeren Sinn zählen können, da sie in keinem Dienstverhältnis, sondern in einem durch die Verfassung und durch besondere Gesetze geregelten öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen (vgl. § 1 Ministergesetz Baden-Württemberg). Einen Sonderstatus nehmen auch Abgeordnete ein. Sie verrichten keinen Dienst, sondern üben das öffentliche Amt eines frei gewählten, weisungsunabhängigen Volksvertreters aus.

1 Dies entspricht der Legaldefinition des § 15 Abs. 2 ArbplSchG: „Öffentlicher Dienst im Sinne dieses Gesetzes ist die Tätigkeit im Dienste des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde (eines Gemeindeverbandes) oder anderer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder der Verbände von solchen; ausgenommen ist die Tätigkeit bei öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften oder ihren Verbänden.“

2 Franke in GKÖD I K § 1 BBG Rn. 2 ff. nennt dies den öffentlichen Dienst im weiteren Sinn; sie unterscheidet hiervon den Begriff des öffentlichen Dienstes im engeren Sinn, der vor allem Art. 33 Abs. 5 GG zugrunde liegt: Dort sei mit „Recht des öffentlichen Dienstes“ nur das Beamtenrecht gemeint.

2 **Schaubild Nr. 1:** Öffentlicher Dienst

II. Aufgaben und Bedeutung des öffentlichen Dienstes

- 3 Die **Aufgaben** des öffentlichen Dienstes beschränken sich heute längst nicht mehr auf nur **eingreifende und überwachende Staatstätigkeiten**, so wie sie beispielsweise noch für die Polizei oder die Steuerverwaltung typisch sind. Die vom Grundgesetz verlangte Verwirklichung eines sozialen Rechtsstaates sowie die vielfältigen Anforderungen, die die moderne Industrie-, Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft an das Gemeinwesen stellt, haben zu einer starken Ausweitung der Staatsaufgaben geführt (z. B. soziale Dienste, staatliches Gesundheitswesen, Leistungen im Schul- und Bildungsbereich, Verkehrsentwicklung und sonstige Infrastrukturmaßnahmen, Umweltvorsorge, Datensicherheit). Als Folge dieser Entwicklung ist der öffentliche Dienst zum wesentlichen Teil eine **planende, steuernde und Leistungen gewährende Verwaltung**.

Die erhebliche Zunahme staatlicher Aufgaben hat zu einem starken **Anwachsen der Beschäftigungszahlen** im öffentlichen Dienst geführt: Waren 1913 in Deutschland bei rund 60 Millionen Menschen ca. 730.000 Personen im öffentlichen Dienst tätig, so sind es derzeit (Stand 30.6.2021) bei rund 83 Millionen Staatsbürgern etwa 5,1 Millionen³. Im öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg waren am Stichtag 30.6.2021 insgesamt 613.320 Bedienstete beschäftigt (rund 36 % Beamte und 64 % Arbeitnehmer), davon ca. 54 % im Landesdienst und etwa 43 % im Dienst von Kommunen und Kommunalverbänden⁴. Die Bemühungen der Politik, angesichts der mit diesen Beschäftigtenzahlen verbundenen hohen Personalausgaben (u. a. Pensionslasten für Beamte) Stellen im öffentlichen Dienst abzubauen, hatten bisher nur geringen Erfolg – vor allem wegen der Fülle und Wichtigkeit der Aufgaben, die der Verwaltung obliegen.

So dringend ein sparsamer Umgang mit Steuergeldern auch in der Personalarwirtschaft ist: Die Personalstärke des öffentlichen Dienstes kann nicht einseitig an den Personalkosten ausgerichtet werden. Eine funktionierende Verwaltung setzt eine ausreichende **Ausstattung mit sächlichen und personellen Mitteln**

3 Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 258 vom 22.6.2021 (abrufbar über folgenden Kurz-Link: <https://kurzelinks.de/zkvv>).

4 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Pressemitteilung Nr. 95/2022 vom 28.4.2022 (abrufbar über folgenden Kurz-Link: <https://kurzelinks.de/c3be>).

voraus. Es ist von der Verfassung vorgegeben, dass die Verwaltung und somit der öffentliche Dienst im demokratischen Rechtsstaat verpflichtet ist, seine Staatsaufgaben als Teil der Exekutive unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Prinzipien – erwähnt seien nur Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes, Beachtung der Grundrechte und fehlerfreie Ermessensausübung – zu gewährleisten. Dazu benötigt der Staat Bedienstete in genügender Zahl und mit der jeweils einschlägigen Ausbildung und Befähigung. Nicht selten erfordert die Verwirklichung der von der jeweiligen Regierung (meist) im Weg der Gesetzgebung angesteuerten politischen Ziele noch zusätzliches Personal. Beispielsweise ist eine angestrebte größere Polizeipräsenz auch auf dem flachen Land, wenn andere Maßnahmen (z. B. Umstrukturierungen, Erhöhung der Arbeitszeit) ausgereizt sind, nur mit einer ausreichenden Zahl von Polizeibeamten zu erreichen. Gleiches gilt etwa für die benötigte Zahl von Lehrern, wenn die Politik das Ziel verfolgt, mithilfe kleinerer Schulklassen die Qualität des Unterrichts zu verbessern.

Die Existenz einer fachlich versierten und gut funktionierenden Verwaltung ist für eine rechtsstaatliche Demokratie von großer Wichtigkeit. Hierin liegt auch die **Rechtfertigung für das Berufsbeamtentum**⁵. Es gewährleistet aufgrund seiner besonderen Treuepflicht (vgl. Art. 33 Abs. 4 und 5 GG) am ehesten eine von **Solidität, Fachkunde, Sachlichkeit und Unparteilichkeit** geprägte Verwaltung. Im Wechselspiel der politischen Kräfte bildet das Berufsbeamtentum ein beständiges neutrales Element, welches den Verfassungsgrundsätzen der Rechts- und der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist.

III. Das Berufsrecht des öffentlichen Dienstes

Für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten gibt es **kein einheitliches Dienstrecht**. Grund hierfür ist die überkommene und durch den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG⁶ verfassungsrechtlich vorgegebene Aufteilung des Personals in zwei große Gruppen von Staatsbediensteten mit unterschiedlich ausgeprägten Dienstverhältnissen. Die Beamten, Richter und Soldaten stehen zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Dagegen wird das Beschäftigungsverhältnis der Arbeitnehmer (Angestellten und Arbeiter) im öffentlichen Dienst durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag begründet (siehe Schaubild Nr. 1 unter Rn. 2 und **Schaubild Nr. 2** unter Rn. 6).

Die Regelung des Berufsrechts der **Beamten** erfolgt durch das **Beamtenrecht**, insbesondere durch Bundes- und Landesbeamtengesetze (z. B. BBG, BeamStG, LBG, LBesGBW, LDG)⁷. Die Normierung der Rechtsverhältnisse der ebenfalls zum öffentlichen Dienst zählenden Richter und Soldaten ist vor allem im Deutschen Richtergesetz und in den Landesrichtergesetzen bzw. im Soldatengesetz zu finden; auf diese Berufsgruppen wird hier nicht näher eingegangen.

Das Beamtenrecht ist Teil des **öffentlichen Rechts**; im Wesentlichen zählt es zum besonderen Verwaltungsrecht.

⁵ Siehe hierzu die Ausführungen zum Funktionsvorbehalt unter Rn. 10 und 83.

⁶ Vgl. zum Funktionsvorbehalt 10 und 83.

⁷ Näheres zu den Rechtsquellen des Beamtenrechts unter Rn. 10 ff.

- 5** Das Berufsrecht der **Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst** – sie wurden bisher in Angestellte und Arbeiter unterteilt⁸ – zählt zum **Arbeitsrecht** und ist damit größtenteils **Privatrecht**. Auf die Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst finden grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften des Arbeitsrechts Anwendung, beispielsweise die §§ 611 ff. BGB, das Kündigungsschutzgesetz und das Mutterschutzgesetz. Für einige Bereiche gelten allerdings Sonderregelungen. So richten sich die Beteiligungsrechte der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz bzw. den Personalvertretungsgesetzen der Länder, nicht nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Für die Ausgestaltung der einzelnen Arbeitsverhältnisse sind die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes von wesentlicher Bedeutung. In aller Regel gelten für Arbeitnehmer der Gemeinden und Landkreise sowie für Arbeitnehmer des Bundes der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), für Arbeitnehmer der Länder der Tarifvertrag Land (TV-L). Das Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst wird durch die genannten Gesetze und Tarifverträge somit bundeseinheitlich geregelt; landesspezifisches Arbeitsrecht von größerer Bedeutung gibt es nicht. Das Recht der in der Landes- und Kommunalverwaltung tätigen Arbeitnehmer ist nicht Gegenstand dieses Lehrbuchs. Insoweit wird auf die einschlägige Fachliteratur verwiesen⁹.

6 **Schaubild Nr. 2:** Abgrenzung Beamtenverhältnis – Arbeitsverhältnis

Dienstverhältnis	Beamtenverhältnis	Arbeitsverhältnis
Rechtsnatur:	öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG; § 3 Abs. 1 BeamtStG)	privatrechtliches Arbeitsverhältnis (§ 611 BGB)
anzuwendende Rechtsvorschriften:	öffentliches Recht: Beamtengesetze (BeamtStG, LBG, LBesGBW...)	Privatrecht: arbeitsrechtliche Gesetze (§§ 611 ff. BGB, KSchG, TVöD, TV-L...)
Begründung durch:	Ernennung (Verwaltungsakt)	Arbeitsvertrag (privatrechtlicher Vertrag)
Beendigung durch:	Entlassung, Eintritt in den Ruhestand... (abschließende gesetzliche Regelung, vgl. § 21 BeamtStG)	Kündigung, Fristablauf, Auflösungsvertrag...

⁸ Die Unterscheidung im Arbeitsrecht zwischen Angestellten und Arbeitern wurde in den letzten Jahren mehr und mehr abgebaut. So wurden im Tarifrecht des öffentlichen Dienstes der Angestelltentarifvertrag BAT und die Arbeiterarbitraverträge BMT-G und MTL durch die für alle Arbeitnehmer geltenden Tarifverträge TVöD und TV-L ersetzt. Die Arbeitnehmer werden darin als „Beschäftigte“ bezeichnet. Dieser Begriff wird allerdings bisher schon im Dienstrecht, etwa in den Personalvertretungsgesetzen (vgl. § 4 LPVG, § 5 BPVG) als Oberbegriff für Arbeitnehmer und Beamte verwendet. Zur Vermeidung von Missverständnissen empfiehlt es sich deshalb, nicht mehr von Angestellten und Arbeitern, sondern von Arbeitnehmern zu sprechen und auch deren tarifliche Bezeichnung als Beschäftigte möglichst zu vermeiden. Wenn Arbeitnehmer und Beamte gemeint sind, wird hier der Oberbegriff Beschäftigte verwendet.

⁹ Siehe z.B. Müller/Preis, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst; Bremecker/Hock, TVöD-Lexikon (Loseblattausgabe); Breier/Dassau u. a., TVöD – Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, Kommentar (Loseblattausgabe); Clemens/Scheuring u. a., Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), Kommentar (Loseblattausgabe).

Dienstverhältnis	Beamtenverhältnis	Arbeitsverhältnis
Rechtsweg bei Streitigkeiten:	Verwaltungsgericht; zuvor Widerspruchsverfahren (§ 54 Abs. 2 BeamStG)	Arbeitsgericht (§ 2 ArbGG); anders, wenn streitentscheidende Norm Art. 33 Abs. 2 GG ist, dann: Verwaltungsgericht ¹⁰

¹⁰ Str.; wie hier (Verwaltungsrechtsweg): LAG Düsseldorf, Beschl. v. 21.8.2020 – 3 Ta 202/20, IÖD 2020, 266; OVG Bremen, Urt. v. 18.3.2020 – 2 B 50/20, DÖD 2020, 157; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 25.3.2019 – 2 B 10139/19, DÖD 2019, 156; Pützer, RdA 2016, 287. A.A. LAG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 15.8.2018 – 2 Ta 77/18, NZA-RR 2018, 622; LAG Niedersachsen, Beschl. v. 13.7.2018 – 17 Ta 153/18, DVBl 2019, 395; LAG Köln, Beschl. v. 4.12.2020 – 9 Ta 203/20, öAT 2021, 36.

Kapitel 2 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen

I. Gesetzgebungszuständigkeit

1. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

- 7 Die Verfassung unseres föderalistisch aufgebauten Staates hat das Recht zum Erlass von Gesetzen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt (vgl. insbesondere Artt. 70 ff. GG¹¹). Auf dem Gebiet des Beamtenrechts wurden im Jahr 2006 durch die Föderalismusreform¹² die **Gesetzgebungszuständigkeiten neu verteilt**:

Der **Bund** hat (wie schon zuvor) die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz** zur Regelung der Rechtsverhältnisse der **Bediensteten des Bundes** und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG). Die Dienstverhältnisse der Beamten der Dienststellen des Bundes, etwa der Bundesministerien, sowie beispielsweise der Beamten der Arbeitsverwaltung und der Deutschen Rentenversicherung sind somit bundesrechtlich geregelt; für diese Beamten gelten das Bundesbeamtengesetz (BBG), die Bundeslaufbahnverordnung (BLV), das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG), das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG), die Bundesdisziplinarordnung (BDO), das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPVG) und weitere Bundesgesetze.

- 8 Bezüglich der **Beamten der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände** und der sonstigen, der Rechtsaufsicht des jeweiligen Landes unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts steht dem **Bund** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG) nur die Befugnis zu, deren „**Statusrechte und -pflichten**“ zu regeln. Der Begriff ist unklar gefasst, seine Auslegung deswegen umstritten. Aus der Sicht des Bundesgesetzgebers zählen hierzu u. a. die Arten der Beamtenverhältnisse, die Ernennung der Beamten, ihre grundlegenden Pflichten und Rechte sowie die Beendigung der Beamtenverhältnisse¹³. Nach wohl richtiger Ansicht ermächtigt die Grundgesetznorm den Bund, den Status dieser Beamten, also deren Rechtsstellung zu regeln¹⁴. Der Bundesgesetzgeber darf somit – von den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG aufgezählten Ausnahmen Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht abgesehen – zumindest den **Kernbereich der Rechtsverhältnisse** der Beamten in den Bundesländern normieren, also deren Dienstverhältnisse in den Grundstrukturen festlegen¹⁵. Von die-

11 Kompetenzzuweisungen gibt es auch noch an anderer Stelle im Grundgesetz, so z. B. in Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG bezüglich der Ausbildung der Steuerbeamten.

12 Föderalismusreformgesetz 2006 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.6.2006) BGBl. I, S. 2034.

13 Siehe hierzu die Aufzählung in der Gesetzesbegründung zum BeamStG, BT-Drs. 16/4027.

14 Die Auslegung des Begriffs ist streitig; Näheres zur Frage einer engeren oder weiteren Auslegung bei Günther ZBR 2010, 1 (15 ff.).

15 Vgl. Battis/Grigoleit ZBR 2008, 1 (4 ff.).

ser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (siehe hierzu Art. 72 GG) hat der Bund durch Erlass des **Beamtenstatusgesetzes** (BeamtStG) Gebrauch gemacht. Es ist im Wesentlichen am 1.4.2009 in Kraft getreten.

Die frühere Bundeskompetenz aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG zum Erlass von Rahmenvorschriften für die Rechtsverhältnisse der Beamten der Länder, Kommunen und der sonstigen unter der Rechtsaufsicht des Landes stehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts ist dafür weggefallen¹⁶.

2. Gesetzgebungskompetenzen des Landes

Soweit das Grundgesetz die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund zugesprochen oder dieser von ihr (noch) keinen Gebrauch gemacht hat, sind die **Länder** zum Erlass beamtenrechtlicher Vorschriften zuständig (vgl. Artt. 70, 72 Abs. 1 GG). Das Land Baden-Württemberg hat sein Gesetzgebungsrecht genutzt und insbesondere durch das Dienstrechtsreformgesetz (DRG)¹⁷ das **Landesbeamtenrecht Baden-Württemberg** neu geregelt. Das DRG (ein Artikelgesetz) gilt für die **Beamten des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände** und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Das DRG ist größtenteils zum 1.1.2011 in Kraft getreten und enthält wesentliche Teile des seither geltenden Dienstrechts, u. a. das Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg (LBG), das Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW) und das Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg (LBeamtVGBW). Das neue Landesrecht regelt die Rechtsverhältnisse der oben aufgeführten Beamten unter Beachtung der Festlegungen des Beamtenstatusgesetzes. Die sonstigen auf dem Gebiet des Landesbeamtenrechts ergangenen Regelwerke, beispielsweise das Landesdisziplinargesetz (LDG) oder das Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG), beruhen ebenfalls im Wesentlichen auf der originären Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 70 GG¹⁸.

Die Gemeinden und Landkreise besitzen keine Rechtsetzungskompetenz für das Beamtenrecht – abgesehen etwa von der auf ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 3 GG) beruhenden Befugnis zu Regelungen im Bereich von Zuständigkeit und Organisation (siehe dazu auch Rn. 14). Ansonsten ist ihre Personalhoheit durch die beamtenrechtlichen Vorschriften (BeamtStG, LBG, LBesGBW usw.) in zulässiger Weise begrenzt. Die diesbezüglichen vom Land erlassenen Verwaltungsvorschriften (z. B. Erlasse, Richtlinien – wie etwa die BeamtVwV) binden die Kommunen dagegen grundsätzlich nicht.

¹⁶ Zur vorübergehenden (teilweisen) Weitergeltung des auf der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes beruhenden Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) siehe Art. 125a GG; Näheres dazu bei Wolf ZBR 2007, 145 und Bochmann ZBR 2007, 1 (3).

¹⁷ Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz vom 9.11.2010) GBl. S. 793.

¹⁸ Die frühere Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 75 GG zum Erlass personalvertretungsrechtlicher Regelungen für die Länder ist mit der Föderalismusreform 2006 weggefallen. Die darauf beruhenden Regelungen der §§ 94 bis 109 BPVG gelten aber für die Länder vorläufig – bis zum Erlass eigener Regelungen – weiter, vgl. Art. 125a Abs. 1 GG.

II. Rechtsquellen des Beamtenrechts¹⁹

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- 10** Bereits das **Grundgesetz** enthält, vor allem in Art. 33, mehrere für das Berufsbeamtentum bedeutsame Festlegungen:

Art. 33 Abs. 2 GG garantiert allen Deutschen den gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern. Danach darf sowohl bei der Einstellung als auch bei späteren Stellenvergaben (insbesondere bei Beförderungen) nur auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber abgestellt werden. Der Leistungsgrundsatz, auch **Prinzip der Bestenauslese** genannt, ist also bereits im Grundgesetz verankert. Die Vorschrift gilt für den gesamten öffentlichen Dienst, also auch für Arbeitnehmer.

Art. 33 Abs. 3 GG wiederholt und konkretisiert Gleichheitsrechte, die bereits in anderen Grundgesetznormen (Art. 3 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 33 Abs. 2 GG) verbürgt sind. Die Norm stellt nochmals klar, dass die Zulassung zu öffentlichen Ämtern **nicht vom religiösen Bekenntnis** oder von der Weltanschauung (z. B. von der parteipolitischen Überzeugung) abhängig gemacht werden darf. Auch diese Vorschrift gilt für den gesamten öffentlichen Dienst, d. h. für Beamte und Arbeitnehmer.

Art. 33 Abs. 4 GG enthält – zusammen mit Art. 33 Abs. 5 GG – eine Garantie des Berufsbeamtentums. Die Vorschrift gewährleistet zum einen die Beibehaltung des Berufsbeamtentums überkommener Prägung. Zum anderen legt sie fest, dass hoheitliche Staatsaufgaben (als ständige Aufgabe) grundsätzlich Beamten übertragen werden müssen, sog. **Funktionsvorbehalt**. Zu den hoheitlichen Aufgaben gehören nicht nur die Aufgaben der Eingriffsverwaltung, sondern auch die der öffentlich-rechtlich handelnden Leistungsverwaltung (Näheres zum Funktionsvorbehalt unter Rn. 82).

Nach **Art. 33 Abs. 5 GG** ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der **hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums** zu regeln und weiter zu entwickeln. Die Norm ist für das Beamtenrecht von erheblicher Bedeutung. Sie wird unter Rn. 22 ff. näher erläutert.

2. Europäisches Gemeinschaftsrecht

- 11** Das **Recht der Europäischen Union** enthält ebenfalls Vorgaben für das nationale Dienstrecht. Im Konfliktfall geht es dem deutschen Recht, regelmäßig selbst dem Grundgesetz vor²⁰. Anwendungsvorrang haben sowohl das zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte primäre Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union – es findet sich vor allem in den Gründungsverträgen mit den heutigen Bezeichnungen EUV und AEUV²¹ – als auch das von Europäischem Parlament, Rat und Kommission zur Verwirklichung dieser EU-Verträge erlassene Sekundärrecht; Letzteres ist hauptsächlich in Verordnungen und Richtlinien kodifiziert.

¹⁹ Allgemein zu den Rechtsquellen des Verwaltungsrechts und ihrer Rangfolge Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher Rn. 58 ff.

²⁰ Die Verfassung lässt den grundsätzlichen Vorrang des Unionsrechts zu, indem Art. 24 GG die Übertragung von Hoheitsrechten Deutschlands auf zwischenstaatliche Einrichtungen ermöglicht, vgl. etwa Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher Rn. 65, 129.

²¹ EUV oder EU-Vertrag ist die Abkürzung für Vertrag über die Europäische Union. AEUV heißt Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, er ersetzt den früheren EG-Vertrag (EGV).

Kollisionen mit dem deutschen Beamtenrecht sind möglich (und keineswegs selten), so beispielsweise in der Frage des Zugangs von Unionsbürgern zum öffentlichen Dienst (geregelt in Art. 45 AEUV; zuvor Art. 39 Abs. 4 EGV; davor Art. 48 EGV) oder im Bereich der Diskriminierungsverbote der Europäischen Union (Grundlage Art. 10 AEUV; zuvor Artt. 137 und 141 EGV). Zwar gilt das Gemeinschaftsrecht unmittelbar (insbesondere EG-Verordnungen) bzw. ist in nationales Recht zu transferieren (EU-Richtlinien)²². Unklarheiten und divergierende Regelungen sind dennoch nicht zu vermeiden, so etwa als Folge unterschiedlicher Auslegung von Gemeinschaftsrecht oder von nationalem Recht durch Gesetzgeber, Verwaltung oder Gerichte innerhalb Deutschlands. In diesen Fällen ist es aber häufig möglich, das deutsche Recht im Wege der Auslegung an die EU-Bestimmungen anzupassen²³.

Beispiel:

Durch das 2006 erlassene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wurden vier, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes betreffende EG-Richtlinien ins deutsche Recht übernommen. Sie zielen u. a. auf die Bekämpfung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf wegen der sexuellen Ausrichtung eines Menschen²⁴.

Streitig war hierzu, ob dieses sich jetzt aus den §§ 1, 2 Abs. 1, 7 Abs. 1 und 24 AGG ergebende Diskriminierungsverbot für das deutsche Beamtenrecht dazu führt, dass ein mit einem anderen Mann in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft zusammenlebender Beamter („Homo-ehe“) Anspruch auf den nach den damaligen beamtenrechtlichen Bestimmungen (vgl. § 40 Abs. 1 Nr. 1 BBesG-alt) nur „verheirateten“ Beamten zustehenden Ehegattenzuschlag hat (in Baden-Württemberg „ehegattenbezogener Teil“ des Familienzuschlags, vgl. §§ 40, 41 Abs. 1 LBesGBW). Die Rechtsprechung (u. a. das Bundesverfassungsgericht²⁵) hat dies zunächst abgelehnt und eine Diskriminierung verneint. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass der Ehegattenzuschlag beim verheirateten Beamten berufliche Nachteile infolge der in der Ehe typischerweise geforderten Kindererziehung ausgleiche; in der eingetragenen Lebenspartnerschaft finde Kindererziehung dagegen nur in Ausnahmefällen statt. Außerdem sei die Begünstigung von Verheirateten wegen des besonderen Schutzes von Ehe und Familie durch Art. 6 GG gerechtfertigt. Das Bundesverwaltungsgericht²⁶ hat dann jedoch (unter Hinweis auf inzwischen zu vergleichbaren Fragestellungen ergangene Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts²⁷) seine Rechtsprechung geändert und anerkannt, dass auch die Ehe heutzutage nicht mehr typischerweise auf Kindererziehung ausgerichtet sei, so dass sich verheiratete Beamte und in eingetragener Lebenspartnerschaft

22 Vgl. Art. 288 AEUV (zuvor Art. 249 EGV).

23 Zum Einstieg in das Thema Recht der Europäischen Union und nationales Recht siehe Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher Rn. 96 ff. (insbesondere Rn. 105 bis 130).

24 Vgl. Richtlinie 2000/78/EG vom 27.11.2000 (ABl. Nr. L 303 S. 16).

25 BVerfG, Beschl. v. 6.5.2008 – 2 BvR 1830/06, ZBR 2008, 379 = NJW 2008, 1321.

26 BVerwG, Urt. v. 28.10.2010 – 2 C 21.09, DVBl. 2011, 354 = ZBR 2011, 304.

27 BVerfG, Beschl. v. 7.7.2009 – 1 BvR 1164/07, BVerfGE 124, 199 = DVBl. 2009, 1510 zur Unzulässigkeit der Ungleichbehandlung von Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft im Bereich der betrieblichen Hinterbliebenenversorgung für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 1 BvR 1164/07, BVerfGE 71, 39 = DVBl. 1986, 138.