

Teil I: Der öffentliche Dienst und sein Personal

1. Grundsätze

In Deutschland existieren fast 11.000¹ Gemeinden,² hinzu treten der Bund, die Länder, die Anstalten und Stiftungen sowie sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, die insgesamt rund 5,4 Mio. Personen beschäftigen. Tatsächlich sind mehr als 60 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Arbeitnehmer, wobei der Anteil der Tarifbeschäftigten in den Kommunen am höchsten ist, in der Bundesverwaltung dagegen (mit ca. 30 %) am niedrigsten ausfällt. In NRW wohnen knapp über 1 Million Menschen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, wobei knapp über 100.000 Personen davon für den Bund tätig sind. Von den Beschäftigten des Landes und der Kommunen in NRW sind etwa 40 % verbeamtet; betrachtet man den Landesdienst in NRW nur für sich, sind die Gruppen der Angestellten und der Beamten nahezu gleich groß. Nicht ganz 6 % der Beschäftigten in NRW befanden sich im Jahr 2023 in einem Ausbildungsverhältnis.³ Gerade angesichts der absehbaren Herausforderungen des demographischen Wandels steigt die Zahl der Ausbildungsverhältnisse stetig an. Grund dafür ist, dass etwa 25 % der Beschäftigten aktuell über 55 Jahre sind und in den kommenden 10 Jahren in den Ruhestand gehen werde.⁴ Aber auch der Anteil an Teilzeitbeschäftigten hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen.⁵ Durch den weitreichenden Wandel der Beschäftigten und ständigen Zuwachs an Aufgaben steht der öffentliche Dienst vor enormen Herausforderungen. Insbesondere der Zugang und die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse bedürfen einer deutlichen Modernisierung.

1.1 Grundbegriff des öffentlichen Dienstes

Der Begriff des „öffentlichen Dienstes“ selbst ist rechtlich zunächst nicht allgemeingültig definiert. Er wird auch in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich verwendet. Durch immer breiter gefächerte Aufgaben findet auch eine starke Diversifizierung der Organisationsformen und Handlungsweisen statt. Das bedeutet, dass der Staat durch zahlreiche Institutionen Aufgaben der Verwaltung wahrnimmt, die auf unterschiedliche Ebenen und Funktionen verteilt sind. Dafür sieht er nicht nur eigene Behörden vor, er erledigt Aufgaben auch in privatrechtlichen Organisationsformen, also z. B. durch eigene privatwirtschaftliche Unternehmen. Infolgedessen gibt es auch unterschiedliche Möglichkeiten, dort beschäftigt zu werden und vielfältige Regelungen dazu.

Hinweis:

Der Begriff „Beschäftigungsverhältnis“ soll hier übergreifend für Beamte und Angestellte verwendet werden. Man könnte ebenso gut von „Angehörigen“ des öffentlichen Dienstes sprechen.

1 Genau: 10.775 Gemeinden, davon 2.059 Städte und 8.716 Gemeinden ohne Stadtrecht.

2 Statistisches Bundesamt, Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2023 (Stand: 16.12.2024), abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html>, zuletzt abgerufen am 31.3.2025.

3 DBB Monitor öffentlicher Dienst 2025, S. 11 f., erschienen Dezember 2024, Stand: 30.6.2023; abzurufen unter: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2025/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2025.pdf, zuletzt abgerufen am 31.3.2025.

4 A.a.O., S. 24 f.

5 Leppek, Beamtenrecht, S. 7 f.

Beachte:

In der Literatur wird dagegen z. T. zwischen Beamten und (sonstigen) Beschäftigten unterschieden. Auch im Tarifvertragsrecht werden oft Angestellte als „Beschäftigte“ bezeichnet (s. § 1 Abs. 1 TV-L).

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts haben sich Aufgaben und Verständnis der öffentlichen Verwaltung stark verändert. Handelte es sich zunächst vor allem um Funktionen der Eingriffsverwaltung kamen fortwährend Aufgaben der leistenden, planenden und steuernden Verwaltung hinzu.⁶ Dadurch kam es auch zu einer stetigen Zunahme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

- 3 Grds. kann man die Aufgabe des öffentlichen Dienstes mit der Umsetzung politischer Entscheidungen und Ziele der Parlamente und der Regierungen sowie dem Vollzug der dazu erlassenen rechtlichen Normen umschreiben. Der öffentliche Dienst ist als Teil der Exekutive dem demokratischen Rechtsstaat verpflichtet, hat also rechtsstaatliche Prinzipien wie Wahrung der Grundrechte, Vorbehalt und Vorrang der Gesetze, Verhältnismäßigkeit, fehlerfreie Ermessensausübung etc. zu garantieren. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat aber auch schon früh betont, dass dem öffentlichen Dienst auch eine Ausgleichsfunktion zwischen den verschiedenen Interessen des pluralistischen Gemeinwesens zukommt (s. u. Teil II, Kap. 2.2.1.1).⁷ Gemeint ist ein Ausgleich zwischen den politischen Kräften des Staates und auch die Wahrung der Interessen von Teilen der Gesellschaft, die weniger stark politisch vertreten sind. Nicht gemeint ist freilich, dass die Verwaltung selbst Ziele des Gemeinwohls vorgibt. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind vor allem Repräsentanten des Staates. Ihnen kommt daher eine besondere Aufgabe und Verantwortung zu. Es ist erforderlich, dass der Staat für die der Exekutive durch den Gesetzgeber übertragenen Aufgaben hinreichend gut ausgebildete und motivierte Beschäftigte vorhält.
- 4 Maßgebend für die Frage, ob ein Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst vorliegt, ist indes nicht die Art der Tätigkeit, sondern die Frage, ob das Beschäftigungsverhältnis bei einer **juristischen Person des öffentlichen Rechts** besteht (so z. B. § 15 Abs. 2 ArbPISchG). Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind in erster Linie die Gebietskörperschaften, also der Bund, die Länder und die Gemeinden, zu denen auch Kreise und Gemeindeverbände zählen. Zudem zählen auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts dazu (s. § 1 Abs. 3 LBG). Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind damit alle berufsmäßig bei einer solchen juristischen Person des öffentlichen Rechts beschäftigten Personen, wie z. B. Beamte, Richter, Soldaten, Professoren oder Angestellte. Berufsmäßig bedeutet, dass ehrenamtlich beschäftigte Personen, wie z. B. Schöffen, Gemeinderäte oder Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr etc. nicht darunter fallen. Ebenso nicht Beschäftigte bei privatrechtlich geführten Unternehmen der öffentlichen Hand. Gleiches gilt auch für Kirchen oder öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, die jedoch die beamtenrechtlichen Regelungen des LBG für anwendbar erklären können (s. § 1 Abs. 2 LBG).

Eine Bedienstete des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe ist damit Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Ebenso ein Bediensteter eines kommunalen Eigenbetriebs (z. B. wäre dies bei Verkehrsbetrieben oder Theatern denkbar), da diese keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, der Bedienstete daher bei der Kommune beschäftigt ist. Nicht dagegen Beschäftigte eines kommunalen Betriebes, der als juristische Per-

⁶ Stehle, Beamtenrecht BW, S. 2.

⁷ BVerfGE 7, 155 (162).

son des Privatrechts (GmbH, AG etc.) geführt wird (z. B. eine Stadtwerke GmbH). Für sie ist der Versorgungsbetrieb „Stadtwerke“ dann der Arbeitgeber.

In Bezug auf die Begründung von Beamtenverhältnissen ist die sog. **Dienstherrnfähigkeit** wichtig. Liegt diese für die juristischen Personen im öffentlichen Recht vor, haben sie das Recht, Beamtinnen und Beamte zu haben. Geregelt ist dies für den Bund in § 2 BBG und für die Länder und Kommunen in § 2 BeamStG, in NRW ergänzt um § 1 Abs. 3 LBG (s. u. Teil II, Kap. 1.2.2).

Beachte:

Einige Gesetze verwenden den Begriff des „öffentlichen Dienstes“ im engeren Sinne. So z. B. Art. 33 Abs. 5 GG. Wenn dort von der Fortentwicklung des „Rechts des öffentlichen Dienstes“ die Rede ist, ist damit ausschließlich das Beamtenrecht gemeint. Es muss also stets bei dem Begriff auf den Kontext des Gesetzes geachtet werden.

Die Regelung der Beschäftigungsverhältnisse der Personen, die zum Bund, den Ländern, Kommunen oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts gehören, nennt sich **öffentliches Dienstrecht**. Stehen Personen zu diesen in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis (s. u. Teil II, Kap. 2), regelt dies das **Beamtenrecht** (s. u. Teil II, Kap. 2.1); sind sie dort angestellt, ohne verbeamtet zu sein, handelt es sich um das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes (s. u. Teil III). Das Beamtenrecht und das Recht der Angestellten im öffentlichen Dienst bilden zusammen das öffentliche Dienstrecht oder Personalrecht des öffentlichen Dienstes. Während das Recht der Angestellten durch das zivilrechtliche Arbeitsrecht näher ausgestaltet wird, mithin zum Privatrecht zählt, gehört das Beamtenrecht als besonderes Verwaltungsrecht zum öffentlichen Recht (s. u. Teil II, Kap. 2.1).

1.2 Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst und dessen Grundlagen

Schon seit dem 19. Jahrhundert gibt es die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, also das dortige parallele Bestehen von Arbeitsverhältnissen neben Beamtenverhältnissen.⁸

Im öffentlichen Dienst wird zunächst grds. zwischen Beschäftigungen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamte, Soldaten, Richter etc.) und einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis unterschieden. Art. 33 Abs. 4 GG sieht dabei vor, dass die ständige Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen, also verbeamtet sind (**Funktionsvorbehalt**) (s. u. Teil II, Kap. 2). Gemeint sind hier v. a. grundrechtssensible Tätigkeiten, also z. B. Aufgaben der Eingriffsverwaltung (z. B. Militär, Polizei, Ordnungsverwaltung, Justiz, Finanzverwaltung). Überwiegend werden dazu allerdings auch existenzsichernde Aufgaben der Leistungsverwaltung mitgezählt (z. B. Sozial- und Arbeitsverwaltung). „In der Regel“ zeigt dabei allerdings auch, dass hier Ausnahmen zugelassen sind, solange das Prinzip nicht ins Gegenteil verkehrt wird, also die Verbeamtung in Bereichen, die hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben, die Ausnahme wird (s. u. Teil II, Kap. 2.2.1.1).⁹

⁸ S. Teil III, Kap. 1.1.

⁹ S. Michaelis, PersR 3/2022, S. 15 ff.

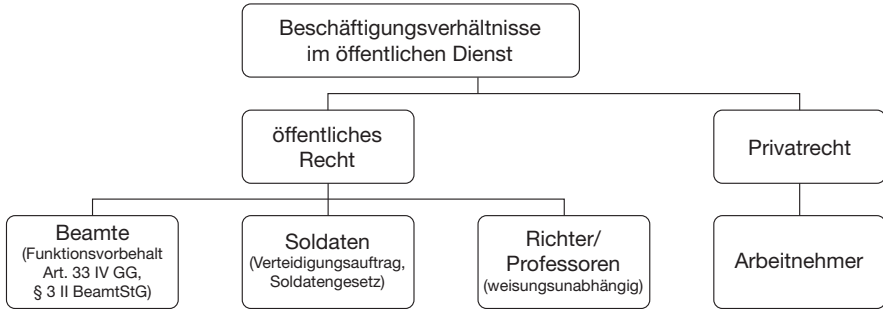


Abb. 1.1: Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst

- 8** Im **Beamtenrecht** herrscht ein striktes **Gesetzmäßigkeitsprinzip**, weshalb viele Gesetze und Rechtsverordnungen existieren, die detaillierte Regelungen treffen. Hier ist es zunächst sehr wichtig, die richtigen Rechtsgrundlagen zu finden. Nach der Föderalismusreform aus dem Jahre 2006 obliegt es dem Bund zwar noch, die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern an die Regelungen des Bundes anzugleichen, allerdings ab diesem Zeitpunkt nur noch mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG, s. u. Teil II, Kap. 2.2). Mit anderen Worten: der Status des Beamtenverhältnisses (die Begründung, wesentliche Rechte und Pflichten, Auflösung etc.) ist noch einheitlich geregelt. Dafür hat der Bund das BeamStG für die Länder und Gemeinden sowie Körperschaften des öffentlichen Rechtes in ganz Deutschland erlassen, um hier die Regelungen an die Bestimmungen des BBG anzugleichen. Im Übrigen treffen die Länder aber eigene Bestimmungen für ihre Beamten in den Landesbeamtengesetzen und haben im Anschluss an die Föderalismusreform auch eigene Besoldungs- und Versorgungsgesetze sowie Laufbahnverordnungen erlassen. Gerade in diesen Bereichen driften die Bedingungen in den Ländern immer weiter auseinander. Daher ist es zunehmend wichtig, die für seinen Dienstherrn maßgeblichen Regelungen zu kennen (s. u. Teil II, Kap. 2.2.3).
- 9** Das **Arbeitsrecht** ist geprägt von dem Grundgedanken, dass es sich hierbei um Arbeitnehmerschutzrecht handelt (s. u. Teil III, Kap. 1.2). Diese Ausrichtung resultiert aus dem faktischen Machtgefälle zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. So ist der Arbeitnehmer – in der Regel – zur Sicherung seiner wirtschaftlichen Existenz auf das Entgelt im Rahmen des Arbeitsverhältnisses angewiesen, wohingegen der Arbeitgeber – wiederum in der Regel – nicht auf die Erbringung der Arbeitsleistung seitens eines bestimmten Arbeitnehmers angewiesen ist. Hinzu tritt, dass der Arbeitgeber aufgrund des ihm zustehenden Weisungs-/Direktionsrechts gegenüber dem Arbeitnehmer weitgehende Vorgaben hinsichtlich der Arbeitsdurchführung machen kann. Das hieraus resultierende Ungleichgewicht wird durch das Arbeitsrecht austariert.
- Das Arbeitsrecht erstreckt sich hierbei auf zwei Rechtsgebiete. So existieren auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts diverse Regelungen zum Arbeitsschutz (s. u. Teil III, Kap. 1.3). Diese Regelungen sind auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts angesiedelt, da zwar der Arbeitgeber in erster Linie für die Einrichtung und Durchführung eines funktionierenden Systems des Arbeitsschutzes zuständig ist, dabei aber durch den Staat bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung beaufsichtigt wird. Dementsprechend überwachen z. B. die Bezirksregierungen in NRW die Einhaltung der Vorgaben des Mutterschutzes im Rahmen der Schwangerschaft und nach der Entbindung oder die Berufsgenossenschaften die jeweils einschlägigen Regelwerke zur Unfallverhütung. Bei Zuwiderhandlung stehen von staatlicher Seite diverse Sanktionsmöglich-

keiten zur Verfügung, insbesondere die Untersagung der Tätigkeitsausübung sowie die Verhängung von Bußgeldern.

Der weitaus größere Teil des Arbeitsrechts betrifft demgegenüber den Bereich des Privatrechts. In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff des **Sonderprivatrechts** der abhängig Beschäftigten verwendet. Hier ist zu unterscheiden zwischen dem Individual- und dem Kollektivarbeitsrecht. Bei dem Individualarbeitsrecht handelt es sich um alle Normen, die sich auf das Arbeitsverhältnis und dessen Begründung, Durchführung sowie Beendigung zwischen dem Arbeitgeber und einem einzelnen Arbeitnehmer beziehen. Das Kollektivarbeitsrecht betrifft alle Normen, die Rechtsbeziehungen zwischen den betrieblichen Schutzvertretungen der Arbeitnehmer (d. h. im öffentlichen Dienst die Personalräte und in der Privatwirtschaft die Betriebsräte) sowie ihren überbetrieblichen Schutzkollektiven (d. h. die Gewerkschaften) einerseits und den Arbeitgebern bzw. deren Zusammenschlüssen in Arbeitgeberverbänden andererseits regeln. Insofern ist zu beachten, dass Regelungen des Kollektivarbeitsrechts mittelbare Auswirkung auf das individuelle Arbeitsverhältnis haben.

10

Mit Blick auf das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes, also überall dort, wo es sich bei dem Arbeitgeber um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, ist festzustellen, dass insofern kein grundlegend eigenständiges Regelwerk existiert. Vielmehr gelten auch dort die Grundsätze des **allgemeinen Arbeitsrechts**. Allerdings sind diese Grundsätze stellenweise modifiziert. Die Modifikationen beruhen dabei maßgeblich auf spezialgesetzlichen Regelungen, die auf den öffentlichen Dienst zugeschnitten sind (z. B. § 165 SGB IX) und den Tarifwerken für den öffentlichen Dienst, insbesondere dem TVöD (Bund und Kommunen)/TV-L (Länder). Insofern sind in einer Vielzahl der Arbeitsverträge, die im öffentlichen Dienst geschlossen werden, Bezugnahmeklauseln auf die entsprechenden Tarifwerke enthalten, die so zur Geltung gelangen (zu den Rechtsquellen im Arbeitsrecht und ihrer Rangfolge s. u. Teil III, Kap. 1.4).

11

1.3 Rechtsstellung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Die Beschäftigungsverhältnisse von Beamten und Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst unterliegen grundlegend anderen Regeln. So ist das Beamtenverhältnis öffentlich-rechtlich ausgestaltet, während Arbeitnehmer privatrechtlich beschäftigt werden. Im Gegensatz zu einem Vertrag im Rahmen der Gleichordnung der Vertragsparteien bei Angestellten liegt wie gesehen bei einem Beamtenverhältnis nach Art. 33 Abs. 4 GG ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis vor (Sonderstatusverhältnis). Dieses sichert das **Berufsbeamtentum** ab, das grds. auf Lebenszeit (Lebenszeitprinzip) angelegt ist. Das **Berufsbeamtentum** ist nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll.¹⁰

12

Die Beschäftigungsverhältnisse werden bei Beamten und Arbeitnehmern daher schon unterschiedlich begründet. Bei Beamten ist eine **Ernennung** (Verwaltungsakt) vorgesehen, also die Aushändigung einer Ernennungsurkunde durch die zuständige Ernennungsbehörde (§§ 8 ff. BeamStG i. V. m. § 16 LBG, s. u. Teil II, Kap. 3). Bei Arbeitnehmern wird ein Arbeitsvertrag vereinbart (s. u. Teil III, Kap. 2). Letztere treten damit in die Dienste eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit (gem. § 611a BGB). Dadurch, dass bei Beamten eine lebenszeitliche Bindung eintritt, haben Beamte regelmäßig eine statusrechtliche Probeverbeamtung zu durchlaufen. Nach den Anforderungen des Leistungsprinzips (Art. 33

13

10 BVerfGE 149, 1, juris Rn. 47; BVerfGE 121, 205–233; Instrukтив: Schwarz, DÖV 2021, 1045 (1046).

Abs. 2 GG) dürfen grds. nur Beamte, die sich in einer Probezeit bewährt haben, in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen werden (s. u. Teil II, Kap. 3.4). Dabei sind neben der fachlichen auch die charakterliche und die gesundheitliche Eignung nach strengen Maßstäben zu überprüfen (s. u. Teil II, Kap. 3.5.2). Bei Angestellten ist dagegen auch zumeist eine Probezeit vorgesehen, die aber regelmäßig deutlich kürzer ausfällt (s. u. Teil III, Kap. 2.3.1). Beamte erhalten dagegen ein Statusamt verliehen sowie ein funktionales Amt (Zuständigkeiten, Aufgaben). Ihre Zugangsvoraussetzungen und Anforderungen für weitere Entwicklungen sind im **Laufbahnrecht** genau geregelt (s. u. Teil II, Kap. 4). Bei Angestellten ist ein beruflicher Werdegang nicht geregelt, sie werden tätigkeitsbezogen eingestuft.

- 14** Unterschiedliche Regelungen ergeben sich auch für die **Beendigung** der Beschäftigungsverhältnisse. Beamte können – zumindest nach der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit – i. W. nur durch ein Disziplinarverfahren gegen ihren Willen aus dem öffentlichen Dienst „entfernt“ werden (§ 10 LDG, s. u. Teil II, Kap. 9.1.1). Dies ist allerdings dann regelhaft vorgesehen, wenn das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit endgültig verloren wurde (§ 13 Abs. 3 Satz 1 LDG, s. u. Teil II, Kap. 9.1.3). Allerdings können Beamte bei Begehung bestimmter Straftaten auch ihre Beamtenrechte verlieren (§ 24 BeamStG), aufgrund von Dienstunfähigkeit vorzeitig ausscheiden oder in den Ruhestand versetzt werden (s. u. Teil II, Kap. 5.2, 9.2.3). Demgegenüber existiert bei Arbeitnehmern die Möglichkeit zur ordentlichen oder außerordentlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses, wobei im öffentlichen Dienst bei langfristiger, ununterbrochener Tätigkeit für den Dienstherrn die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung in vielen Fällen tariflich ausgeschlossen ist (s. u. Teil III, Kap. 6, 7).
- 15** Um den wesentlichen Unterschied zwischen Beamten und Arbeitnehmern zu verstehen, lohnt ein Blick auf die **Entlohnung** der beiden Gruppen. Hier sollte man sich zunächst vor Augen halten, dass **Beamte** aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses keine Gegenleistung für erbrachte Dienste erhalten, sondern für ihre Treue zum Dienstherrn alimentiert werden. Dies kann man daran erkennen, dass die Besoldung i. d. R. im Vorhinein gewährt wird und auch im Krankheitsfalle sowie nach Erreichen der Altersgrenze (s. u. Teil II, Kap. 11) weiter Zahlungen geleistet werden. Ihre Besoldung und Versorgung folgen dem **Alimentationsprinzip** und sind die Gegenleistung dafür, dass sich Beamtinnen und Beamte zur lebenslangen Dienstleistung für den Dienstherrn verpflichten und sich ihm insoweit mit ihrer ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellen. Beamten ist in Bezug auf das ihnen übertragene Amt (Statusamt) ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren, wobei auch die familiäre Situation einbezogen wird (zu den Dienstbezügen und sonstigen Bezügen s. u. Teil II, Kap. 10). Dazu gehört auch, dass der Dienstherr einen Teil ihrer Krankheitskosten übernimmt (Beihilfe, s. u. Teil II, Kap. 8.1.2.2). Beamte – und ihre Familien – sind auch bei Dienstunfähigkeit oder im Alter bzw. im Todesfall über ihren Dienstherrn abgesichert und nicht über besondere Sozialversicherungsverhältnisse. So erhalten sie z. B. im Krankheitsfalle einen Anteil der Krankenkosten vom Dienstherrn erstattet (Beihilfe), den fehlenden Anteil müssen sie dafür selbst krankenversichern. Anstelle einer Rente erhalten die rentenversicherungsfreien Beamtinnen und Beamten (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI) Versorgungsbezüge in Form eines Ruhegehalts auf der Grundlage der Dienstbezüge des zuletzt mindestens zwei Jahre bekleideten Amtes (s. u. Teil II, Kap. 11.2).¹¹ Kehrseite dieser Fürsorgeansprüche sind besondere Dienst- und Treuepflichten der Beamten (s. u. Teil II, Kap. 8.2). Beamte haben z. B. besondere Loyalitätspflichten, dürfen nicht streiken und sind von ihrem Dienstherrn vielseitig einsetzbar. So sind sie z. B. – bis zu ein Jahr lang – unentgeltlich vertretungsweise auch auf höherwertigen Dienstposten einsetzbar (s. u. Teil II, Kap. 10.4, Rn. 572). Ihre Dienstpflichten gelten umfassend und können sich auch

¹¹ BVerfGE 117, 372–404, juris Rn. 38.

auf das Privatleben auswirken sowie noch nach dem aktiven Beamtenverhältnis bestehen. Auch werden Beamte (ihre Leistungen, aber auch ihre Befähigung und ihre Eignung) für gewöhnlich turnusmäßig beurteilt (s. u. Teil II, Kap. 6). Ihre wöchentliche Arbeitszeit ist zur Zeit etwas höher als die der Angestellten. Dagegen werden **Arbeitnehmer** für spezifisch erbrachte Leistungen entlohnt, was für kommunale und Landesangestellte in unterschiedlichen Tarifverträgen geregelt ist (nach TVöD (VKA)/TV-L, s. u. Teil III, Kap. 5). So wird die Entlohnung der Tarifangestellten nach ihrer Tätigkeit eingestuft und erst im Nachgang – am Monatsende – ausbezahlt. Sind sie nicht nur kurzzeitig (bei mehr als einem Monat) auf höherwertigen Tätigkeiten eingesetzt, erhalten sie vom ersten Tag an eine Zulage (s. u. Teil III, Kap. 4.2.1.1). Sie erhalten außerdem von ihren Arbeitgebern Beiträge zu den gesetzlich vorgesehenen Sozialversicherungen (Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung). Ihre privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sind zumeist unbefristet, d. h., sie bestehen grds. bis zur Erreichung der gesetzlich vorgesehenen Regelaltersgrenze. Hinsichtlich ihrer Altersabsicherung kann bei ihnen neben der Grundversorgung (meist die gesetzliche Rente bei der DRV) als zweite Säule eine Betriebsrente angespart werden (z. B. bei der VBL). Sie sind prinzipiell kündbar und ihre Pflichten beziehen sich v. a. auf die geschuldete Arbeitsleistung sowie das bestehende Arbeitsverhältnis. Im Krankheitsfalle erhalten sie zunächst lediglich für sechs Wochen weitere Entgelte der Arbeitgeber (§ 22 Abs. 1 TV-L), anschließend zahlen die Krankenkassen ein Krankengeld (70 % der Bruttobezüge, höchstens während 78 Wochen innerhalb von drei Jahren, s. u. Teil III, Kap. 5.1.1.2).

Ein weiterer wichtiger Unterschied ist der **Rechtsschutz** für beide Gruppen. Während Rechtsstreitigkeiten der Beamten vor den Verwaltungsgerichten verhandelt werden (§ 54 Abs. 1 BeamStG, s. u. Teil II, Kap. 13), gehen solche bei Angestellten in der Regel zu den Arbeitsgerichten (§ 2 ArbGG, s. u. Teil III, Kap. 9).

16

Insgesamt können die Regelungen wie folgt gegenübergestellt werden:

17

Beamtenverhältnis	Arbeitsverhältnis
Öffentliches Recht (Beamtenrecht)	Privatrecht (Arbeitsrecht)
Dienstherr	Arbeitgeber (hier: jur. Person des öff. Rechts)
Sonderstatusverhältnis	Arbeitsverhältnis
Regelung durch Gesetze und Verordnungen (regelmäßig keine Gestaltungsmöglichkeiten), z. B. Laufbahnprinzip	Regelung durch Arbeits- und Tarifrecht
Begründung durch Ernennung (mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt, Aushändigung einer Urkunde)	Begründung durch Vertragsabschluss (§ 611a BGB)
Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis	Arbeitsleistung in persönlicher Abhängigkeit (weisungsgebunden, fremdbestimmt)
Verleihung eines Statusamtes (z. B. durch Beförderung), Übertragung eines funktionalen Amtes	Vertragliche Vereinbarung bestimmter Tätigkeiten und Eingruppierung in eine Vergütungsstufe des Tarifvertrages
Pflichten im Innen- und Außenverhältnis, gesetzlich geregelt	Tarifrechtlich/vertraglich verabredete Rechte und Pflichten
Alimentation (v. a. Besoldung und Versorgung) in Bezug auf das verliehene Statusamt, Beihilfe	Vergütung (Entgelt für geleistete Arbeit) und Beiträge zu den Sozialversicherungen (z. B. Renten-, Krankenversicherung)
Lebenszeitprinzip, Entlassung (BaW, BaP) oder Entfernung (BaL) nach gesetzlichen Regelungen	I. d. R. unbefristet, ordentliche oder außerordentliche Kündigungsmöglichkeit
Streikverbot	Streikrecht
Rechtsweg i. d. R. zu den Verwaltungsgerichten	Rechtsweg i. d. R. zu den Arbeitsgerichten

Abb. 1.2: Abgrenzung Beamten-/Arbeitsverhältnis (eigene Darstellung)

1.4 Übungen

18 Frage 1:



Erläutern Sie, wann ein Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst vorliegt.

Antwort zu 1:



Maßgebend für das Vorliegen eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst ist die Frage, ob das Beschäftigungsverhältnis bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts besteht. Dies sind in erster Linie die Gebietskörperschaften, also der Bund, die Länder und die Gemeinden, zu denen auch Kreise und Gemeindeverbände zählen. Zudem zählen auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts dazu (s. § 1 Abs. 3 LBG). Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind damit alle berufsmäßig bei einer solchen juristischen Person des öffentlichen Rechts beschäftigten Personen.



Frage 2:

Benennen Sie die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst, also Angestellten und Beamten. Wo sehen Sie jeweils Vor-, wo jeweils Nachteile?



Antwort zu 2:

Die wesentlichen Unterschiede sind überblicksartig unter Kap. 1.3 dargestellt und werden in den anschließenden Kap. des Teil II (Beamtenrecht) und Teil III (Arbeitsrecht) weiter vertieft. Als Vorteile einer Verbeamtung werden oft die soziale Sicherung der mangelnden Kündbarkeit, die geringeren Sozialversicherungskosten und die bessere Altersabsicherung genannt. Ebenso auch die finanzielle Absicherung der Familie und die (prinzipiell zunächst unbefristete) Weiterzahlung der Bezüge im Krankheitsfall. Dagegen werden die umfangreichen Dienst- und Treuepflichten als Nachteil betrachtet, z. B. das Erfordernis einer hohen dienstbezogenen Flexibilität, also Verwendbarkeit. Angestellte dürfen dagegen z. B. für bessere Arbeitsbedingungen und Löhne streiken. Sie haben (gegenwärtig in NRW) eine geringere wöchentliche Arbeitszeit. Die nicht dem (teils starren) Laufbahnrecht unterfallenden Aufstiegsmöglichkeiten werden dort auch z. T. als Vorteil betrachtet. Sie erhalten eine Entlohnung nach der geleisteten Tätigkeit und auch unmittelbar eine Zulage für die vertretungsweise Übertragung höherwertiger Tätigkeiten.

2. Personalrecht im öffentlichen Dienst: Beamten- und Arbeitsrecht

- 19 Wie gesehen, ist bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes schon durch Art. 33 Abs. 4 GG ein **Dualismus** vorgesehen. Bei Beamten und Angestellten handelt es sich um zwei unterschiedliche Statusgruppen, die dennoch ähnliche Aufgaben wahrnehmen und tagtäglich eng zusammenarbeiten. Ihre Rechtsverhältnisse sind weitgehend unterschiedlich geregelt, werden aber häufig innerhalb der Organisationseinheit von einer gemeinsamen Personalstelle verwaltet. Daher lohnt auch ein vergleichender Blick. Wichtig ist dabei, dass die beiden Bereiche unterschiedlichen Rechtskreisen zugeordnet sind. Es existiert also kein einheitliches Dienstrecht für die beiden Gruppen. Während das Recht der Angestellten durch das zivilrechtliche Arbeitsrecht näher ausgestaltet wird, mithin zum Privatrecht zählt, gehört das Beamtenrecht als besonderes Verwaltungsrecht zum öffentlichen Recht. Daher gelten nicht nur andere normative Vorgaben, die vorgesehenen Bestimmungen folgen auch anderen Normhierarchien und Auslegungsregeln etc. Wichtig ist hier das Verständnis der geltenden Rechtsregelungen sowie dessen Beziehungen zueinander, etwa um an der richtigen Stelle zu suchen oder den Vorrang unterschiedlicher inhaltlicher Vorgaben abschätzen zu können.

Gemeinsam kann man beide Bereiche als „**Personalrecht des öffentlichen Dienstes**“ **20** bezeichnen. Beide Gebiete sind nicht umsonst in den Curricula der Ausbildungsstudiengänge der allgemeinen Verwaltung fest verankert. Auch wenn nicht jede oder jeder Auszubildende in der späteren beruflichen Praxis mit der Personalsachbearbeitung oder mit diesbezüglichen Aufsichtsfunktionen befasst sein wird, so sind Kenntnisse über Grundlagen, Begriffe und wichtige Regelungen des eigenen Beschäftigungsverhältnisses (z. B. Rechte und Pflichten) für die spätere Karriere jedes Beschäftigten im öffentlichen Dienst unabdingbar. Dazu gehört sicherlich auch ein Blick über den Tellerrand in den jeweils anderen Bereich, um Eigenarten und Unterschiede besser zu verstehen.

In diesem Buch sollen beide Seiten ausführlich zu ihrem Recht kommen. Zunächst wird das Recht der Beamten in NRW dargestellt (Teil II), anschließend das Recht der Angestellten/Tarifbeschäftigten (Teil III). Dort, wo sich gemeinsame Regelungen für beide Bereiche ergeben, werden diese einheitlich erläutert (Teil IV). Aber auch innerhalb der speziellen Regelungen eines Bereiches können die dortigen Bestimmungen auch allgemein organisatorisch für sämtliche Beschäftigten Geltung beanspruchen, wie z. B. beim Betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM) oder dem (technischen) Betriebs- und Gefahrenschutz. Darauf wird jeweils gesondert hinzuweisen sein. **21**

