

Vielen Dank für Ihr Interesse an unseren juristischen Fachbüchern.

Auf den nachfolgenden Seiten finden Sie einen Auszug Ihres gewünschten JVP-Exemplars als Leseprobe.

Sie können die komplette Ausgabe jederzeit direkt „online“ unter **www.jvpegnitz.de**, per Fax oder Telefon bestellen.

Juristischer Verlag Pegnitz

Lohestraße 17

D - 91257 Pegnitz

Telefon: +49 - (0)9241 / 8091-0

Telefax: +49 - (0)9241 / 8091-21

E-Mail: info@jvpegnitz.de

Internet: <http://www.jvpegnitz.de>

**Beamtenrecht /
Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst**

von

Walter Kral

15. Auflage

Rechtsstand: Januar 2024

Juristischer Verlag Pegnitz GmbH

VORWORT

Das Buch möchte einen verständlichen Überblick über die Grundlagen des Beamtenrechts geben. Es soll eine erste Orientierung für alle sein, die sich in der täglichen Praxis mit der Materie beschäftigen, aber auch für jeden Beamten selbst, weil er dadurch die Hintergründe seines gewählten Berufes besser verstehen lernt. Behandelt werden alle wesentlichen, im täglichen Leben eines Beamten auftauchenden Rechtsfragen.

Angesichts des Umfangs und des angesprochenen Leserkreises muss eine Beschränkung auf die Grundlagen erfolgen. Ausgehend vom bayerischen Recht, speziell aus der Sicht eines Landesbeamten der Justiz, spannt sich der Bogen von der Einstellung bis zum Ruhestand. Dabei werden die bundesweit einheitlichen statusrechtlichen Grundlagen ebenso eingehend angesprochen wie die Grundzüge des modernen Laufbahnrechts. Anhand einer detaillierten Darstellung der Rechte und Pflichten eines Beamten erfährt der Leser viel Wissenswertes, das er beruflich und ggf. auch privat in geeigneter Weise verwerten kann. Nicht zuletzt werden ansatzweise auch Spezialgebiete wie das Disziplinarrecht, das Besoldungsrecht und das Versorgungsrecht anschaulich abgehandelt.

Ein Kapitel zu den Grundlagen des Arbeitsrechts im öffentlichen Dienst soll den Horizont über das Beamtenrecht hinaus in Richtung der Mitarbeiter in den Serviceeinheiten erweitern. Übersichten, Prüfungsschemata und ein Stichwortverzeichnis dienen der schnellen Orientierung.

Seit der Voraufgabe zu berücksichtigen waren insbesondere das am 02.07.2023 in Kraft getretene Hinweisgeberschutzgesetz vom 31.05.2023 (BGBl. I Nr. 140), mit dem Benachteiligungen für Hinweisgeber (Whistleblower) ausgeschlossen werden sollen. Im bayerischen Landesrecht gab es zudem Neuerungen durch das Gesetz zur Neuausrichtung orts- und familienbezogener Besoldungsbestandteile vom 10.03.2023 (GVBl. S. 80) sowie durch ein weiteres Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 07.07.2023 (GVBl. S. 313). Die 15. Auflage bringt das Buch auf den Rechtsstand 1. Januar 2024.

Für Anregungen und konstruktive Hinweise bin ich immer dankbar.

Seefeld, im Januar 2024

Walter Kral
Rechtspflegedirektor
Hochschule für den öffentlichen Dienst
Fachbereich Rechtspflege
Starnberg

Inhaltsverzeichnis

1 Der öffentliche Dienst	17
1.1 Begriff.....	17
1.2 Angehörige	18
1.3 Aufgaben	20
1.4 Statistik	22
2 Geschichtliche Entwicklung des Beamtenrechts	24
2.1 Altertum.....	24
2.2 Mittelalter	24
2.3 Neuzeit.....	25
2.4 Nachkriegszeit.....	28
2.5 Neuere Entwicklungen.....	28
2.5.1 Privatisierung.....	28
2.5.2 Modernisierung.....	29
3 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	30
3.1 Institutionelle Garantie und Funktionsvorbehalt	30
3.2 Leistungsprinzip	32
3.3 Gleichheitsprinzip.....	32
3.4 Wettbewerbsprinzip.....	34
3.5 Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	35
4 Rechtsquellen	37
4.1 Föderalismusreform	37
4.2 Beamtenstatusgesetz	38
4.3 Neues Dienstrecht in den Ländern	38
4.4 Überblick über die Regelungen in Bayern.....	41
4.4.1 Bayerisches Beamtengesetz.....	41
4.4.2 Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen	43
4.4.3 Bayerisches Besoldungsgesetz	45
4.4.4 Bayerisches Beamtenversorgungsgesetz	46
4.4.5 Beamtenrechtliche Gesetze und Verwaltungsvorschriften (Auswahl).....	47
5 Grundbegriffe des Beamtenrechts	50
5.1 Amt.....	50
5.1.1 im statusrechtlichen Sinn.....	50
5.1.2 im funktionellen Sinn.....	50
5.2 Beamte.....	50
5.2.1 Beamte im dienstrechtlichen Sinn.....	51
5.2.2 Beamte im staatsrechtlichen Sinn	51
5.2.3 Beamte im Sinn des Amtshaftungsrechts	52
5.2.4 Beamte im Sinn des Strafrechts.....	52
5.3 Beamtenverhältnis.....	53
5.3.1 nach dem Dienstherrn	53

5.3.2	nach der Dauer.....	53
5.4	Dienstherr und seine Organe	57
5.4.1	Oberste Dienstbehörde	57
5.4.2	Dienstvorgesetzte	58
5.4.3	Vorgesetzter.....	58
5.5	Landespersonalausschuss	59
5.6	Ernennung.....	60
5.6.1	Begriff und Rechtsnatur	60
5.6.2	Arten	60
5.6.3	Persönliche Voraussetzungen.....	61
5.6.4	Sachliche Voraussetzungen (Verfahren)	64
5.6.5	Mängel.....	66
6	Laufbahnrecht.....	68
6.1	Leistungslaufbahn.....	68
6.2	Vorbildung/Qualifikationsebenen	68
6.3	Fachlaufbahnen	69
6.3.1	Arten	69
6.3.2	Wechsel zwischen den Fachlaufbahnen	69
6.3.3	Fachliche Schwerpunkte	70
6.3.4	Fachlaufbahnen in der Justiz	70
6.4	Berufsbilder in der Fachlaufbahn Justiz	71
6.4.1	Erste Qualifikationsebene/Justizwachmeister	71
6.4.2	Zweite Qualifikationsebene/Justizfachwirt	72
6.4.3	Gerichtsvollzieher	75
6.4.4	Dritte Qualifikationsebene/Rechtspfleger	77
6.4.5	Vierte Qualifikationsebene/Richter und Staatsanwalt	79
6.4.6	Sonderfall: Der technische Dienst	80
6.5	Einstellung.....	80
6.5.1	Begriffe	80
6.5.2	Einstellungsprüfung.....	81
6.5.3	Auswahlverfahren.....	81
6.6	Vorbereitungsdienst.....	82
6.6.1	Qualifikationserwerb	82
6.6.2	Vorbereitungsdienst.....	83
6.6.3	Qualifikationsprüfung	85
6.7	Probezeit.....	86
6.7.1	Bedeutung	86
6.7.2	Einschätzung und Beurteilung	86
6.7.3	Dauer der Probezeit	87
6.8	Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.....	88
6.9	Weiterqualifizierung.....	89
6.9.1	Ausbildungsqualifizierung	90
6.9.2	Modulare Qualifizierung	90

7 Beurteilungen	93
7.1 Bedeutung	93
7.2 Rechtsgrundlagen	93
7.3 Personenkreis	94
7.4 Arten der Beurteilung	94
7.4.1 Einschätzung während der Probezeit	94
7.4.2 Probezeitbeurteilung	95
7.4.3 Periodische Beurteilung	96
7.4.4 Zwischenbeurteilung	98
7.4.5 Anlassbeurteilung	99
7.5 Inhalte der Beurteilung	99
7.6 Verfahren	101
7.6.1 Zuständigkeit	101
7.6.2 Beurteilungsgrundsätze und Beurteilungsmaßstäbe	101
7.6.3 Eröffnung und Überprüfung von Beurteilungen	102
7.6.4 Rechtsschutz	103
8 Umsetzung, Abordnung, Versetzung	105
8.1 Bedeutung	105
8.2 Rechtsgrundlagen	105
8.3 Umsetzung	105
8.4 Abordnung	106
8.4.1 Voraussetzungen	106
8.4.2 Verfahren	107
8.4.3 Wirkungen	107
8.4.4 Rechtsbehelfe	107
8.4.5 Sonderfall: Zuweisung	108
8.5 Versetzung	108
8.5.1 Voraussetzungen	108
8.5.2 Verfahren	109
8.5.3 Wirkungen	109
8.5.4 Rechtsbehelfe	109
9 Pflichten des Beamten	110
9.1 Staatspolitische Pflichten	110
9.1.1 Grundrechtsbeschränkungen	110
9.1.2 Treue	112
9.1.3 Neutralität	113
9.1.4 Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Tätigkeit	114
9.1.5 Diensteid	114
9.2 Pflichten bei der Amtsausübung	115
9.2.1 Dienstleistung	115
9.2.2 Streikverbot	117
9.2.3 Übernahme einer Nebentätigkeit	118
9.2.4 Uneigennützigkeit	118

9.2.5	Folgepflicht und Verantwortung	121
9.2.6	Amtsverschwiegenheit	123
9.2.7	Dienstortnaher Wohnsitz	125
9.2.8	Dienstkleidung	126
9.3	Außerdienstliche Pflichten	126
9.4	Pflichten nach Beendigung des (aktiven) Beamtenverhältnisses	127
10	Rechtsfolgen der Verletzung beamtenrechtlicher Pflichten	128
10.1	Pflichtverletzung	128
10.2	Strafrecht	128
10.3	Disziplinarrecht	129
10.3.1	Bedeutung	129
10.3.2	Rechtsgrundlagen	130
10.4	Materielles Disziplinarrecht	130
10.4.1	Dienstvergehen	130
10.4.2	Disziplinarmaßnahmen	131
10.4.3	Vorläufige Maßnahmen	133
10.5	Formelles Disziplinarrecht	134
10.5.1	Zuständigkeiten	134
10.5.2	Behördliches Verfahren	134
10.5.3	Gerichtliches Verfahren	136
10.5.4	Reformhinweis	137
10.6	Vermögensrechtliche Haftung	137
10.6.1	Voraussetzungen	137
10.6.2	Geltendmachung des Schadens	139
10.6.3	Amtshaftung (Hinweis)	140
11	Rechte des Beamten	142
11.1	Anspruch auf Fürsorge und Schutz	142
11.1.1	Schutz von Leben und Gesundheit	143
11.1.2	Schutz von Eigentum und Vermögen	144
11.1.3	Schutz der Persönlichkeitsrechte	144
11.1.4	Anspruch auf amtsgemäße Verwendung	144
11.1.5	Anspruch auf Alimentationsergänzung	145
11.1.6	Anspruch auf berufliche Förderung	145
11.1.7	Nebenpflichten	146
11.1.8	Soziales Dienstherrnengagement	147
11.2	Arbeitszeit	147
11.2.1	Rechtsgrundlagen	147
11.2.2	Inhalte der Arbeitszeitverordnung	148
11.2.3	Mehrarbeit	149
11.2.4	Freizeitausgleich für Reisezeiten	149
11.3	Teilzeitarbeit	149
11.3.1	Antragsteilzeit	150
11.3.2	Familienpolitische Teilzeit	152

11.3.3	Altersteilzeit	153
11.4	Urlaub	155
11.4.1	Arten	155
11.4.2	Erholungsurlaub.....	155
11.4.3	Dienstbefreiung.....	157
11.4.4	Sonderurlaub, Heilkururlaub, Mandatsurlaub.....	158
11.4.5	Familien- oder arbeitsmarktpolitische Beurlaubung	158
11.4.6	Mutterschutz und Elternzeit	159
11.5	Schwerbehinderte Beamte	161
11.6	Amtsbezeichnung, Dienstbezeichnung	162
11.7	Personalakten	164
11.7.1	Grundlagen	164
11.7.2	Arten und Inhalte	164
11.7.3	Verfahren	165
11.8	Jubiläum.....	166
11.9	Dienstzeugnis.....	167
11.9.1	Bedeutung und Verfahren	167
11.9.2	Einfaches Dienstzeugnis	167
11.9.3	Qualifiziertes Dienstzeugnis	167
11.10	Nebentätigkeit.....	168
11.10.1	Rechtsgrundlagen	168
11.10.2	Begriffe	168
11.10.3	Antrag auf Genehmigung oder Anzeige.....	169
11.10.4	Entscheidung	170
11.10.5	Vergütung.....	171
11.11	Personalvertretung.....	172
12	Besoldung.....	173
12.1	Rechtsgrundlagen	173
12.2	Begriffe	173
12.2.1	Alimentation	173
12.2.2	Leistungen des Dienstherrn	174
12.2.3	Besoldung	175
12.3	Grundbezüge	176
12.3.1	Grundgehalt.....	176
12.3.2	Strukturzulage	177
12.3.3	Amtszulagen	177
12.3.4	Orts- und Familienzuschlag	178
12.4	Nebenbezüge	179
12.4.1	Zulagen.....	179
12.4.2	Zuschläge	179
12.4.3	Vergütungen	179
12.4.4	Leistungsbezüge	180
12.4.5	Bezüge für Anwärter.....	180

12.4.6	Jährliche Sonderzahlung	181
12.4.7	Vermögenswirksame Leistungen.....	181
12.5	Sonstige Leistungen	182
12.6	Verfahren.....	182
12.6.1	Allgemeine Vorschriften	182
12.6.2	Verlust und Rückforderung der Bezüge.....	182
12.7	Anhang: Besoldungstabellen	183
13	Beendigung des Beamtenverhältnisses	187
13.1	Beendigungsgründe.....	187
13.2	Entlassung	187
13.2.1	Kraft Gesetzes	187
13.2.2	Durch Verwaltungsakt ohne Ermessen des Dienstherrn	189
13.2.3	Durch Verwaltungsakt mit Ermessen des Dienstherrn.....	190
13.2.4	Folgen der Entlassung	191
13.3	Verlust der Beamtenrechte.....	191
13.4	Entfernung aus dem Beamtenverhältnis	192
13.5	Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand.....	193
13.5.1	Erreichen der Regelaltersgrenze.....	194
13.5.2	Antrag und Erreichen der Antragsaltersgrenze	194
13.5.3	Dienstunfähigkeit.....	195
13.5.4	Auflösung oder Umbildung einer Behörde	198
13.5.5	Ruhestand von Beamten auf Probe	198
14	Versorgung.....	199
14.1	Hintergrund.....	199
14.2	Rechtsgrundlagen	200
14.3	Arten.....	201
14.4	Ruhegehalt	201
14.4.1	Voraussetzungen	201
14.4.2	Höhe	202
14.4.3	Ruhegehaltfähige Bezüge	202
14.4.4	Ruhegehaltfähige Dienstzeit.....	203
14.5	Hinterbliebenenversorgung.....	204
14.5.1	Bezüge für den Sterbemonat	204
14.5.2	Sterbegeld.....	204
14.5.3	Witwen-/Witwergeld bzw. Witwenabfindung	204
14.5.4	Waisengeld.....	205
14.6	Unfallfürsorge	205
14.6.1	Voraussetzungen	206
14.6.2	Verfahren	208
14.6.3	Rechtsfolgen	208
15	Rechtsbehelfe im Beamtenrecht	209
15.1	Überblick.....	209
15.2	Verwaltungsakt	209

15.2.1 Begriff	209
15.2.2 Verfahren	210
15.3 Außergerichtliche Rechtsbehelfe	211
15.3.1 Antrags- und Beschwerderecht.....	211
15.3.2 Petitionsrecht	212
15.3.3 Personalvertretung	212
15.3.4 Widerspruch	212
15.4 Gerichtliche Rechtsbehelfe	215
15.4.1 Klagearten beim Verwaltungsgericht	216
15.4.2 Prüfungsschema	217
15.4.3 Konkurrentenklage	219
15.4.4 Vorläufiger Rechtsschutz	220
15.4.5 Rechtsmittel.....	223
16. Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst	224
16.1 Geschichtliche Entwicklung.....	224
16.2 Grundbegriffe	225
16.2.1 Arbeitsrecht.....	225
16.2.2 Arbeitnehmer	226
16.2.3 Arbeitgeber.....	227
16.2.4 Personalvertretung.....	228
16.2.5 Tarifvertragsparteien	228
16.3 Rechtsquellen.....	228
16.3.1 Europarecht.....	228
16.3.2 Nationales Recht.....	228
16.4 Begründung des Arbeitsverhältnisses.....	230
16.4.1 Anbahnung	230
16.4.2 Arbeitsvertrag	231
16.5 Durchführung des Arbeitsverhältnisses.....	234
16.5.1 Pflichten des Arbeitnehmers.....	234
16.5.2 Pflichten des Arbeitgebers	237
16.6 Beendigung des Arbeitsverhältnisses.....	243
16.6.1 Gründe	243
16.6.2 Kündigung.....	244
16.6.3 Rechte und Pflichten bei Beendigung.....	248
16.7 Kollektives Arbeitsrecht	249
16.7.1 Begriffe.....	249
16.8 Verfahren vor dem Arbeitsgericht.....	251
17. Zusammenfassende Fragen zur Wiederholung.....	253

1 Der öffentliche Dienst

1.1 Begriff

- a) Der Begriff „öffentlicher Dienst“ wird in verschiedenen Gesetzen gebraucht (vgl. insbesondere Art. 33 III – V GG), jedoch nicht legal definiert.

Unter der Bezeichnung **öffentlicher Dienst** versteht man das berufliche Rechtsverhältnis, in dem jemand bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zur regelmäßigen Dienstleistung verpflichtet ist.

Es handelt sich demnach um einen Sonderbereich, der sich von der Privatwirtschaft dadurch unterscheidet, dass die staatliche Exekutive als Arbeitgeber auftritt. Für die Beamten gelten die Beamtengesetze des Bundes und der Länder, für die Arbeitnehmer gilt das allgemeine Arbeits- und Sozialrecht.

- b) **Juristische Personen des öffentlichen Rechts** sind insbesondere (vgl. §§ 1, 2 BeamtStG)

Körperschaften des öffentlichen Rechts	Anstalten	Stiftungen
hierher gehören Gebietskörperschaften wie Bund, Länder, Bezirke, Kreise, Gemeinden; berufsständische Organisationen wie Industrie- und Handelskammern, Rechtsanwaltskammern, Handwerkerinnungen; Träger der Sozialversicherung, z.B. Ortskrankenkassen; Renten- und Arbeitslosenversicherung; staatliche Hochschulen oder Kirchen	z.B. Bayerischer Rundfunk, Landesbausparkasse; auch kommunale Unternehmen zur Daseinsvorsorge, z.B. Energie- und Wasserversorgung, Abfallwirtschaft, Nahverkehr	z.B. Bayerische Landesstiftung, Stiftung Maximilianeum; v.a. im kulturellen oder sozialen Bereich wie Museen, Denkmalschutz, Hilfe für Menschen mit Behinderung

- c) **Abgrenzung**

Nicht zum öffentlichen Dienst gehören z.B. folgende Sonderrechtsverhältnisse:

- Der Bundespräsident, Angehörige der Regierungen, Mitglieder des Bundestags und der Landtage, weil sie nicht in einem Dienstverhältnis stehen; gleiches gilt für unabhängige Notare (§ 1 BNotO),
- Gemeinderatsmitglieder, soweit sie ehrenamtlich tätig sind (für berufsmäßige Gemeinderäte, Bürgermeister, Landräte gilt in Bayern das Gesetz über kommunale Wahlbeamte - KWBG vom 24.7.2012 GVBl. S. 366),
- Manche Unternehmen der öffentlichen Hand, auch wenn sie in Mehrheits- oder sogar Alleineigentum von Gebietskörperschaften sind (BVerwGE 30, 87 = MDR 1969, 169). Sie sind in der Form des Privatrechts organisiert (AG, GmbH). Die Arbeitsbedingungen richten sich nach den arbeitsrechtlichen Vorschriften (§§ 611a ff. BGB). Beispiele: Stadtwerke, Gasversorgung, Müllabfuhr.

Mitte 1994 waren noch 224.000 Personen bei der Bahn, 605.000 Personen bei der Post beschäftigt und als Personal des öffentlichen Dienstes in der Statistik geführt.

- Dienstkräfte der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. Ihnen hat der Staat das Recht eingeräumt, ihre Angelegenheiten selbstständig zu ordnen (Art. 140 GG, Art. 137 WRV, Art. 1 II BayBG).

1.2 Angehörige

Angehörige des öffentlichen Dienstes sind in Anlehnung an Art. 60 I, 137 I GG:

Beamte (= öffentlicher Dienst im <i>engeren Sinn</i>)	Richter	Berufssoldaten	Arbeitnehmer
sie stehen zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, § 3 I BeamStG	auch sie befinden sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (§ 3 DRiG), sind aber nicht Beamte, vgl. Art. 92 GG	(einschließlich der Soldaten auf Zeit); sie unterliegen einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis, sind aber nicht Beamte, vgl. § 1 I 2 SoldG	bei ihnen besteht im Gegensatz zu den übrigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes ein privatrechtliches Dienstverhältnis mit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
BeamStG, BayBG	Art. 98 III GG; DRiG, Art. 2 BayRiStAG	Soldatengesetz	TV-L, §§ 611a ff. BGB

Der öffentliche Dienst unterscheidet sich von der Privatwirtschaft insbesondere durch die Beschäftigung von Beamten neben Arbeitnehmern. Dies ist eine deutsche Besonderheit im Vergleich vor allem mit den angelsächsischen Ländern, die keinen unterschiedlichen Status für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst kennen.

Dieser **Dualismus zwischen Beamten und Arbeitnehmern** ist in Art. 33 IV GG vorgeprägt. Danach sollen mit der Durchführung hoheitsrechtlicher Aufgaben Personen beauftragt werden, die in einem „öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis“ stehen.

Innerhalb des gesamten öffentlichen Dienstes (Bund, Länder, Gemeinden) verteilen sich die rund 5,2 Millionen Beschäftigten am 30.6.2022 wie folgt (Quelle: Statistisches Bundesamt):

- Beamte und Richter: 1,748 Mio. (davon rund 25% in Teilzeit)
- Arbeitnehmer*: 3,286 Mio. (davon knapp 40% in Teilzeit)

*Die frühere Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern ist im Rahmen der Modernisierung von Staat und Verwaltung durch die Reform des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes entfallen. Der Bund und die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber haben am 13.9.2005 mit den Gewerkschaften „ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft)“ und „dbb (Deutscher Beamtenbund) tarifunion“ den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (**TVöD**) unterzeichnet. Dieser trat am 1.10.2005 in Kraft und ersetzt seither die bisherigen Tarifverträge „Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT)“ und „Manteltarifvertrag für Arbeiter (MTArb)“.

Auf Landesebene hat der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (**TV-L**) seit dem 1.11.2006 weitgehend die bis dahin gültigen, unterschiedlichen Tarifverträge für Angestellte (BAT) und Arbeiter (MTArb) abgelöst.

Ziel der Tarifvertragsparteien ist ein modernes, leistungsgerechtes, flexibles und einheitliches Tarifrecht für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Daher sind auch die Begriffe „Angestellte“ und „Arbeiter“ durch den Begriff „Tarifbeschäftigte“ ersetzt worden.

Zwischen Beamten und Arbeitnehmern bestehen im Wesentlichen folgende **Unterschiede**:

Beamte	Arbeitnehmer
Öffentliches Recht (Beamtengesetze)	Privatrecht (Arbeitsrecht)
Gegenseitiges Dienst- und Treueverhältnis	-
Dienstverhältnis durch mitwirkungspflichtigen Verwaltungsakt (Ernennung)	Arbeitsverhältnis durch privatrechtlichen Vertrag (Arbeitsvertrag)

Arbeitszeit, Besoldung und Versorgung durch eigene Gesetze geregelt	Arbeitszeit, Vergütung nach Tarifvertrag; gesetzliche Rentenversicherung
Befreiung von der Sozialversicherungspflicht	Sozialversicherungspflicht
Laufbahngedanke / Alimentation	Eingruppierung nach Tätigkeitsmerkmalen / Entgeltcharakter
Beihilfeberechtigung	Gesetzliche Krankenversicherung
Streikverbot	Streikrecht
Besonderes Disziplinarrecht	Arbeitsrechtliche Maßnahmen
Verwaltungsrechtsweg	Arbeitsgerichtlicher Rechtsweg
Besonderes Personalvertretungsrecht	Allgemeine Personalvertretung
Entlassung durch Gesetz	Kündigungsrecht

1.3 Aufgaben

Das Aufgabenprofil des öffentlichen Dienstes ist abhängig von den politischen Staatszielbestimmungen. Der Staat des 19. Jahrhunderts hatte sich noch im Wesentlichen auf die **klassischen Aufgabenbereiche** wie Sicherung nach außen (Militär) und innen (Polizei), Erhebung von Steuern und Abgaben (Finanz), Rechtssprechung (Justiz) sowie durch die Organisation einer Infrastruktur (Bahn, Post) beschränkt.

Im 20. Jahrhundert kam es zu einer **Ausweitung staatlicher Aufgaben** und in der Folge zu einer erheblichen Mehrung des Personals. Immer mehr wurde der Staat nicht nur eingreifend, sondern insbesondere als Dienstleister (Bildung, Gesundheit, Soziales) tätig. Vor allem die Zeiten starker Einstellungen in den 1960/70er-Jahren werden heute als sogen. „Verbeamtungswelle“ bezeichnet.

Ob die Beschäftigung von Arbeitnehmern anstelle von Beamten finanziell günstiger ist, ist seit jeher umstritten. Zwar muss der Dienstherr für seine Beamten keine Sozialversicherungsbeiträge abführen, andererseits ergeben sich stetig steigende Zahlungen von Versorgungsbezügen an die Ruhestandsbeamten, für die bisher trotz entsprechender Absenkung der Bezüge nicht immer ausreichend hohe Rücklagen gebildet werden. Nach dem Versorgungsbericht der Bundesregierung wird die Zahl der Pensionäre des Bundes bis 2040 noch weiter zunehmen und erst danach wieder sinken.

Prof. Hans-Werner Sinn (bis 2016 Präsident des ifo-Instituts in München) hat im Jahr 2004 in einem Essay „Sieben Wahrheiten über Beamte“ (ifo-Standpunkt 56/2004) folgende Erkenntnisse veröffentlicht:

„Ist Deutschland krank, weil es sich Heerscharen von unkündbaren Staatsdienern leistet, die wenig arbeiten, die Bürger anmuffeln und ihre Pfründe einstreichen? Nein, die Tatsachen sehen bei näherem Hinsehen doch wohl etwas anders aus als dieses Klischee.“

1. Deutschland hat mit nur 12,5 Prozent an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer extrem wenige Staatsdiener. In Dänemark und Schweden arbeitet ein Drittel der Arbeitnehmer beim Staat, in Großbritannien tun es 22 Prozent, und selbst in den USA zählt man 16 Prozent. Unter den entwickelten OECD-Ländern liegen wir, was den Anteil der Staatsdiener betrifft, auf einem der letzten Plätze, vergleichbar mit Luxemburg und Japan. Dennoch arbeiten deutsche Behörden im internationalen Vergleich vorbildlich. Die Effizienz der deutschen Staatsdiener hält jedem internationalen Vergleich stand.
2. Nur etwa ein Drittel der Staatsdiener sind Beamte und Richter, die den vollen Kündigungsschutz genießen. Zwei Drittel sind Angestellte bzw. Arbeiter, die dem normalen Tarifrecht unterworfen sind. Der Kündigungsschutz vieler privat beschäftigter Arbeitnehmer ist heute fast so hoch wie jener der Beamten. Wer 15 Jahre beschäftigt war, ist kaum noch kündbar. Auch Beamter wird man nicht von heute auf morgen, sondern nach sehr langen Wartezeiten.
3. Beamte können nicht streiken und sind dem Staat gegenüber per Eid zur Treue verpflichtet. Sie können jederzeit an einen anderen Ort versetzt werden, wo sie gebraucht werden. Sie stellen eine immer verfügbare, verlässliche Basis des Staatswesens dar, die auch in schwierigsten Zeiten Stabilität garantiert. Richter und Polizisten sind zum Beispiel Beamte, weil sie unabhängig und unbestechlich sein müssen. Und früher waren es auch die Lokführer, Schrankenwärter oder Fluglotsen, weil man sicherstellen wollte, dass der Verkehr nicht durch Streiks lahmgelegt werden kann. (Warum freilich Lehrer oder Universitätsprofessoren im Normalfall Beamte sein sollten, ist nur schwer einzusehen.)
4. Staatsdiener arbeiten mehr. Die tarifliche Arbeitszeit der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst liegt mit durchschnittlich 1708 Stunden pro Jahr um 3,5 Prozent über dem Durchschnitt der in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer, wo 1649 Stunden pro Jahr gearbeitet werden. Beamte arbeiten sogar bis zu 12 Prozent länger als die Beschäftigten in der privaten Wirtschaft.
5. Die Bruttolöhne und -gehälter der Staatsbediensteten lagen Mitte 2003 trotz der längeren Arbeitszeiten im Durchschnitt um 5,5 Prozent unter den entsprechenden Werten der privaten Wirtschaft, obwohl Staatsbedienstete im Durchschnitt über eine höhere Qualifikation als privat beschäftigte Arbeitnehmer verfügen müssen.
6. Dass Beamte begünstigt sind, weil sie keine Sozialabgaben zahlen, ist ein Märchen. Da der Staat seit jeher mit der Privatwirtschaft konkurrieren musste, sind bei gleichen Qualifikationsstufen die Netto-, und nicht etwa die Bruttogehälter der Beamten mit den Gehältern der Privatwirtschaft vergleichbar. Was andere an Sozialabgaben zahlen, wird den Beamten von vornherein nicht als Gehalt zugebilligt.
7. Die Beamtengehälter stiegen zumindest im gehobenen Dienst viel langsamer als die Gehälter in der Privatwirtschaft. In den 30 Jahren von 1970 bis 2000 stiegen die Bruttomonatsverdienste der hoch qualifizierten Angestellten im privaten Sektor um durchschnittlich 330 Prozent, doch die Gehälter der Beamten des gehobenen Dienstes stiegen durchschnittlich nur um 190 Prozent. Der Stundenlohn eines Industriearbeiters stieg in der gleichen Zeit um 350 Prozent, und der Sozialhilfesatz nahm um 450 Prozent zu.

Fazit: Die Beamten sind viel billiger und fleißiger als ihr Ruf. Seien wir froh, dass wir sie haben."

1.4 Statistik

Im **Zweiten Deutschen Kaiserreich** betrug die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von Reich, Bundesstaaten und Gemeinden einschließlich Militär 1,1 Mio. im Jahr 1882. Das Militär allein umfasste dabei über 450.000 Personen.

Nach dem Ersten Weltkrieg (1914 – 1918) hat der demokratisch organisierte Staat der **Weimarer Republik** (1919 – 1933) zunehmend den Bereich der Vor- und Dienstleistungsaufgaben ausgeweitet. Damit wurde eine Verantwortung des Staates akzeptiert, soziale Ungleichheiten in der Gesellschaft auf Grund des bestehenden Wirtschaftssystems auszugleichen und vor allem negative Auswirkungen der Industrialisierung zu mildern. Im Jahre 1925 belief sich die Zahl der öffentlichen Bediensteten bereits auf 3 Mio. Das Militär war aufgrund des Versailler Vertrags auf 141.000 Personen reduziert worden.

Während der Zeit des **Nationalsozialismus** (1933 – 1945) stiegen die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst sprunghaft an, was insbesondere mit der Vorbereitung des Zweiten Weltkriegs und dem Ausbau eines umfassenden Sicherheitsapparates zusammenhing.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der öffentliche Dienst in den Besatzungszonen zunächst auf der Ebene von Gemeinden und nach Gründung der Länder auf dieser Ebene in stark reduzierter Form fortgesetzt. Der gesamte Militärapparat wurde aufgelöst, aber dafür kamen neue Verwaltungsaufgaben zur Bewältigung der Kriegsfolgen, der Vertriebenenprobleme und der wirtschaftlichen Reorganisation hinzu. Nach Gründung zweier deutscher Staaten im Jahr 1949 wurde der öffentliche Dienst in beiden Staaten erheblich ausgeweitet. In der BRD wurde das Personal zusätzlich zu den eigentlichen Verwaltungsaufgaben zum Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur und zum Aufbau des Gesundheits- und Erziehungswesens deutlich aufgestockt. Insbesondere im Bereich der Arbeitnehmer wuchsen die Mitarbeiterzahlen deutlich an.

Der öffentliche Dienst in der **ehemaligen DDR** vergrößerte sich dabei noch stärker, allerdings ohne den Beamtensektor. Vor allem im Zusammenhang mit dem Aufbau einer staatlichen Planwirtschaft und eines Sicherheitsapparates wurde in erheblichem Umfang Personal benötigt. Ende der 1980er Jahre waren dort bei einer Bevölkerungszahl von ca. 16 Millionen Menschen und insgesamt 9 Millionen Erwerbstätigen mehr als 2 Millionen Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt. Insgesamt war der Anteil in Bezug auf die Bevölkerung deutlich höher als in der BRD. Er betrug 37,5 % im Osten gegenüber 23,9 % im Westen. In der Kommunalverwaltung war der Unterschied noch größer. Mit der Wiedervereinigung wurde das Schicksal der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst der DDR durch den Einigungsvertrag geregelt. Die Folge war, dass seit 1990 die Zahl der Personen im öffentlichen Dienst der fünf neuen Bundesländer drastisch abnahm.

Zum **30.6.2022** waren in **Deutschland** insgesamt gut 5,2 Mio. Menschen im öffentlichen Dienst beschäftigt, davon rund 520.000 beim Bund, 2,54 Mio. bei den Ländern und 1,65 Mio. bei den Kommunen; der Rest verteilt sich auf die mittelbaren Träger des öffentlichen Diensts wie z.B. Sozialversicherungsträger, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank (Quelle: www.destatis.de; Statistisches Bundesamt). Die Zahlen waren seit der Wiedervereinigung infolge von Sparmaßnahmen und Privatisierungsbestrebungen rückläufig, insbesondere im Bereich der Arbeitnehmer. Erst seit 2009 ist wieder ein leichter Anstieg zu erkennen.

In *Bayern* waren 2022 rund 391.000 Menschen beim Freistaat bzw. rund 334.000 bei den Kommunen beschäftigt. Die Zahlen enthalten Voll- und Teilzeitbeschäftigte (Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik).

Im Geschäftsbereich des **Bayerischen Staatsministeriums der Justiz** ergibt sich im Jahresdurchschnitt 2022 folgender Personalstand:

Richter	2.548
Staatsanwälte	890
Rechtspfleger	2.626
Gerichtsvollzieher	657
Justizfachwirte und Arbeitnehmer	6.214
Justizwachtmeister	1.158
Summe	14.093

(Quelle: Auskunft des BayStMJ vom 03.01.2024; es handelt sich um Kopfzahlen, keine Pensen).

Über drei Viertel der Beschäftigten bei der bayerischen Justiz sind verbeamtet.

17. Zusammenfassende Fragen zur Wiederholung

Kapitel 1: Der öffentliche Dienst		
1	Erklären Sie den Begriff „öffentlicher Dienst“.	Öffentlicher Dienst nennt man das berufliche Rechtsverhältnis, in dem jemand bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zur regelmäßigen Dienstleistung verpflichtet ist. Angehörige des öffentlichen Dienstes sind insbesondere Beamte und Arbeitnehmer, aber auch Richter und Berufssoldaten.
2	Nennen Sie drei wesentliche Unterschiede zwischen Beamten und Arbeitnehmern.	a) <u>Beamte</u> stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Ihre Rechtsverhältnisse sind durch eigene Gesetze geregelt. Ihr beruflicher Werdegang richtet sich nach dem Laufbahnrecht. Es gilt der Verwaltungsrechtsweg. b) <u>Arbeitnehmer</u> schließen einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag mit dem Arbeitgeber. Ihre Rechtsverhältnisse richten sich überwiegend nach tarifvertraglichen Vereinbarungen. Die Eingruppierung erfolgt nach Tätigkeitsmerkmalen; es besteht Entgeltcharakter. Streitigkeiten werden vor dem Arbeitsgericht behandelt.
3	Welche grundlegenden Aufgaben kommen dem öffentlichen Dienst heute zu?	Traditionelle Aufgaben des öffentlichen Dienstes sind die Sicherung des Staats nach außen und innen, die Erhebung von Steuern sowie die Rechtsprechung. Daneben tritt der Staat häufig auch als Dienstleister auf, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales.

Kapitel 2: Geschichtliche Entwicklung des Beamtenrechts		
4	König Friedrich Wilhelm I. gilt als „Vater des Berufsbeamtentums“. Erläutern Sie den Begriff Berufsbeamtentum.	Das Berufsbeamtentum ist geprägt durch Tugenden wie die Hingabe an den Beruf, Fleiß, Unbestechlichkeit, Pünktlichkeit, Sparsamkeit und Genauigkeit. Es wird hoheitlich begründet. Der Zugang erfolgt über ein streng reglementiertes, neutrales Auswahlverfahren.
5	Durch welches Gesetz wurde in Bayern das Berufsbeamtentum eingeführt?	Das erste selbstständige Beamten-gesetz in Bayern heißt „Hauptlande-spragmatik über die Dienstverhält-nisse der Staatsdiener im Königreich Bayern“ und stammt aus dem Jahr 1805.
6	Welche Entwicklungen kennzeich-neten den öffentlichen Dienst zur Jahrtausendwende?	a) In den 1990er Jahren kam es zur <u>Privatisierung</u> erheblicher Bereiche des öffentlichen Dienstes (z.B. Post, Telekommunikation, Bahn). b) In dem Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstes von 1997 sind eine Reihe von Gedanken aus der freien Wirtschaft zur <u>Modernisie-rung</u> des öffentlichen Dienstes ent-halten (z.B. Dienstleistungscharakter, Leistungsgedanke, Flexibilität). Deren Umsetzung und Weiterent-wicklung dauert bis heute an und zeigte sich zuletzt in den zahlreichen Dienstrechtsreformgesetzen von Bund und Ländern.
Kapitel 3: Verfassungsrechtliche Grundlagen		
7	Bewerber B ist in einer Partei Mit-glied, die für die Interessen homo-sexueller Menschen steht. Er wird deswegen nicht eingestellt, ob-wohl er besser geeignet wäre, als der ihm vorgezogene Bewerber	Nein. Nach Art. 33 II GG dürfen allein die Eignung, Befähigung und fachli-che Leistung eine Rolle spielen. Eine Ämterpatronage ist verfassungswid-rig. Damit werden die Interessen des Bewerbers (objektive Kriterien) und

	mit der „richtigen“ Parteizugehörigkeit. Zulässig?	das öffentliche Interesse an einer sachkundigen und effizienten Verwaltung gleichermaßen berücksichtigt. Merkmale wie Geschlecht, Abstammung, ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität sind unerheblich, § 9 BeamStG, vgl. auch § 1 AGG.
8	Art. 33 IV regelt den sogen. „Funktionsvorbehalt“. Erläutern Sie diesen Begriff.	Nach Art. 33 IV GG sind hoheitliche Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. <u>Hoheitliche Aufgaben</u> werden unstreitig von Polizei, Finanz und Justiz ausgeübt. Hier ist der grundsätzliche Einsatz von Beamten wegen ihrer engen Treuepflicht gegenüber dem Staat und der damit verbundenen Verlässlichkeit unabdingbar. Nur ausnahmsweise dürfen hoheitliche Aufgaben von Tarifbeschäftigten ausgeführt werden. Umstritten ist der Funktionsvorbehalt bei Lehrern (BVerfG NVwZ 2007, 1396).
9	Nach Art. 33 V GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“. Welche konkrete Bedeutung hat diese Vorschrift?	<ul style="list-style-type: none"> - Zunächst besteht für jeden einzelnen Beamten die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde (<u>unmittelbar geltendes Recht</u>, Art. 93 I Nr. 4a GG). - Außerdem hat der <u>Gesetzgeber</u> bei der Begründung oder Änderung beamtenrechtlicher Normen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu beachten. - Schließlich muss die Einrichtung des Beamtentums als solche sowie in ihrer Funktionsfähigkeit erhalten und gewährleistet bleiben („<u>Institutsgarantie</u>“).