



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2022

Nr. 12 Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags - rechtswidrig wegen fehlender Befris- tungen, Beförderungen der Beurlaubten ohne erforderliche Beurteilungen -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 12 **Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags**
- rechtswidrig wegen fehlender Befristungen, Beförderungen der Beurlaubten ohne erforderliche Beurteilungen -

Die Landtagsverwaltung gewährte Beamtinnen und Beamten unbefristete Sonderurlaube für Tätigkeiten bei Landtagsfraktionen. Teilweise dauerten die Urlaube mehr als sechs Jahre. Unbefristeten Sonderurlauben stehen ebenso wie Urlauben von sechs Jahren und länger nach der Rechtsprechung dienstliche Gründe entgegen. Sie hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen.

Während ihres Sonderurlaubs wurden Beamtinnen und Beamte teilweise mehrmals befördert, obwohl erforderliche Beurteilungen, mit denen die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung festzustellen sind, nicht vorlagen.

1 **Allgemeines**

Legitimation für die Begründung eines Beamtenverhältnisses sind die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben für den Dienstherrn und das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung des Beamten. Ausnahmsweise kann einer Beamtin oder einem Beamten vorübergehend Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge (Sonderurlaub) gewährt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Sonderurlaub für mehr als drei Monate kann nur in besonders begründeten Fällen bewilligt werden.¹

Der Rechnungshof hat die Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten ohne Dienstbezüge geprüft. In die Prüfung waren Beamtinnen und Beamte der Landtagsverwaltung einbezogen, die für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags beurlaubt wurden.²

2 **Wesentliche Prüfungsergebnisse**

2.1 **Rechtswidrige Beurlaubungen wegen fehlender Befristungen**

Die Landtagsverwaltung³ gewährte zehn Beamtinnen und Beamten „bis auf Weiteres“, d. h. unbefristeten Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge, damit diese eine Tätigkeit bei Fraktionen des Landtags aufnehmen konnten. Eine weitergehende Begründung für die Urlaubsgewährung war in den vorgelegten Unterlagen nicht enthalten. Zwei der Beurlaubungen dauerten zum Zeitpunkt der Prüfung noch an, in acht Fällen sind die Beurlaubungen zwischenzeitlich beendet worden. In zwei Fällen dauerten die Beurlaubungen mehr als sechs Jahre.

Grundsätzlich besteht ein öffentliches Interesse an der vollen Dienstleistung der Beamtinnen und Beamten, sodass einem längerfristigen Sonderurlaub im Regelfall dienstliche Gründe entgegenstehen.

¹ § 32 Abs. 1 Urlaubsverordnung (UrlVO).

² Einbezogen waren die im Zeitraum von April 2018 bis April 2021 vom Landtag beurlaubten Beamtinnen und Beamten.

³ Die Landtagsverwaltung ist eine oberste Landesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Landtags.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein „wichtiger Grund“ für längerfristige Beurlaubungen nur ausnahmsweise anzuerkennen.⁴ Das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung der Beamten ist umso höher zu bewerten, je länger ein Urlaub dauern soll. Aus diesem Grund steigen mit zunehmender Urlaubsdauer die Anforderungen, die an die Gewichtigkeit und Schutzwürdigkeit des geltend gemachten Urlaubsgrundes zu stellen sind.⁵ Das Bundesverwaltungsgericht hat Beurlaubungen bereits ab einer Dauer zwischen elf Wochen und sechs Monaten als „besonders lange Sonderurlaube“ gewertet und in den Fällen, die seinen Entscheidungen zugrunde lagen, das Vorliegen eines wichtigen Grundes verneint.⁶

Ungeachtet der Frage, bis zu welcher Dauer und aus welchen Gründen Sonderurlaub bewilligt werden darf, muss es sich bei der Befreiung von der Pflicht zur Dienstleistung überhaupt um „Urlaub“ handeln. Dieser Begriff umfasst nur die lediglich vorübergehende Gestattung der Abwesenheit vom Dienst. Daher ist eine auf Dauer angestrebte Freistellung ebenso wenig zulässig, wie eine Beurlaubung für eine zeitlich nicht genau bestimmte, sondern lediglich allgemein umschriebene Dauer.⁷ Schon aus diesem Grund entsprachen die zehn unbefristet gewährten Beurlaubungen nicht den rechtlichen Anforderungen.

Bei der Bewilligung von Sonderurlauben für eine Tätigkeit bei einer Fraktion sind konkrete Zeiträume zu bestimmen und hierbei die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu beachten.⁸ Bei der Entscheidung über die Bewilligung kann im Rahmen der Abwägung der besonderen Stellung der Fraktionen und der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben im Staatsgefüge ein besonderes Gewicht zukommen. Die Entscheidung ist jedoch in jedem Einzelfall nachvollziehbar zu begründen. In keinem der geprüften Fälle genügte die Aktenführung den rechtlichen Anforderungen, insbesondere nicht hinsichtlich der erforderlichen Begründung im Einzelfall.

Soweit die Sonderurlaube sechs Jahre und länger dauerten, standen diesen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch wegen ihrer Dauer eindeutig dienstliche Gründe entgegen.⁹ Die in einem Fall noch fortdauernde, sechs

⁴ Bundesverwaltungsgericht, Beschlüsse vom 14. November 1995 - 1 WB 101/94 -, juris und vom 21. April 1993 - 1 WB 48/92 -, juris.

⁵ Grabendorff/Arend, Kommentar zum Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, § 101 LBG (alt), Erläuterung 4 (11) in der Fassung der 46. Ergänzungslieferung (9/2004) mit Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 13 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst (SUrlV) in der bis 8. Juni 2016 geltenden Fassung. Siehe auch Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 7. Mai 1991, - 1 WB 72/91 -, Rn. 5, juris.

⁶ Bundesverwaltungsgericht, u. a. Beschlüsse vom 28. März 1991 - 1 WB 16/91 -, 7. Mai 1991 - 1 WB 72/91 -, juris und 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris.

⁷ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10. September 1996 - 4 S 2959/94 -, juris.

⁸ Der Landtag hat die Landesregierung nach der Prüfung des Rechnungshofs zur Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten im letztjährigen Entlastungsverfahren aufgefordert sicherzustellen, dass diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze bei der Bewilligung von Sonderurlaub beachtet werden; vgl. Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 9 (Drucksache 17/14400 S. 106 ff), Beschlussprotokoll 8. Plenarsitzung 18/8 vom 23. September 2021, TOP 14 zu Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 15. September 2021 (Drucksache 18/1075 S. 8), Protokoll 18/4, TOP 1 e.

⁹ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 8. Juni 1978 - 1 WB 86/78 -, Rn. 17, juris.

Jahre überschreitende Beurlaubung ist auch deshalb rechtswidrig. Dem Landesgesetzgeber steht es jedoch frei, Regelungen zur zulässigen Dauer von Sonderurlaub zu erlassen.¹⁰

Die Landtagsverwaltung hat erklärt, das besondere Begründungserfordernis für Beurlaubungen von über drei Monaten werde künftig beachtet. Zudem würden bei Beurlaubungen künftig konkrete Zeiträume bestimmt. Derzeit seien noch zwei Beamtinnen und Beamte beurlaubt. Soweit Befristungen erforderlich seien, werde das weitere Vorgehen geprüft. Die Ausführungen des Rechnungshofs zur Aktenführung würden zustimmend zur Kenntnis genommen und die Dokumentation in den Personalakten der beurlaubten Beamtinnen und Beamten entsprechend angepasst.

2.2 Rechtswidrige Beförderungen wegen fehlender Beurteilungen

Acht Beamtinnen und Beamte wurden während der Beurlaubung befördert, in sieben Fällen zwei Mal. Sie waren über den gesamten für die Beförderung maßgeblichen Beurteilungszeitraum ausschließlich bei den Fraktionen jeweils auf Grundlage eines privatrechtlichen Arbeitsvertrages beschäftigt.

Die Fraktionen hatten der Landtagsverwaltung jeweils schriftlich die Beförderungen vorgeschlagen. Dies begründeten sie in der Regel lediglich damit, dass die beurlaubten Beamtinnen und Beamten ihre Tätigkeiten bei der Fraktion „mit hohem Engagement“ und „zur vollsten Zufriedenheit“ ausüben würden. Die Landtagsverwaltung übernahm diese Begründungen ohne weitere Ergänzung in ihre Vermerke, die sie für den jeweiligen Beförderungstermin fertigte, und legte diese der Beförderungsentscheidung zugrunde. Dienstliche Beurteilungen, Beurteilungsbeiträge oder qualifizierte Arbeitszeugnisse für den maßgeblichen Zeitraum waren in den vorgelegten Akten¹¹ nicht enthalten.

Nach dem Grundgesetz und seiner Entsprechung in der Landesverfassung¹² sind Entscheidungen über Beförderungen ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu treffen.¹³ Die Bestimmungen beinhalten nicht nur ein Gleichheitsrecht, sondern sollen auch die Funktionsfähigkeit, Professionalität und rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes sicherstellen. Sie haben die Bestenauslese zum Ziel und treffen eine verbindliche Entscheidung für das Leistungsprinzip und dessen ungeschmälerte Anwendung. Eine ohne jegliche Feststellung von Leistung, Eignung und Befähigung der Bewerberinnen und Bewerber vorgenommene Beförderungsentscheidung ist deshalb rechtswidrig.¹⁴ Nach der Rechtsprechung des

¹⁰ Andere Länder haben Regelungen geschaffen, nach denen allgemein oder für bestimmte Bereiche längerfristige Urlaube möglich sind, wie etwa Brandenburg in § 79 Abs. 1 Beamtengesetz für das Land Brandenburg oder Baden-Württemberg in § 49 Abs. 3 und 4 Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg.

¹¹ Zwar verwies die Landtagsverwaltung teilweise auf Beurteilungen, die die Fraktionen gefertigt hatten. Diese waren jedoch nicht mit dem erforderlichen Bezug zu den jeweiligen Beförderungsämtern erstellt worden, sondern für die Ernennungen zu Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit.

¹² Artikel 19 Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP).

¹³ Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz, Artikel 19 Verf RP, § 9 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) und § 2 Abs. 1 der Laufbahnverordnung (LbVO).

¹⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, 2. Senat, Beschluss vom 27. August 2020 - 2 B 10849/20 -, Rn. 16, juris.

Bundesverwaltungsgerichts ist für eine Beförderung in erster Linie das abschließende Gesamturteil maßgeblich, das durch eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen leistungsbezogenen Gesichtspunkte zu bilden ist. Das Grundgesetz gibt in Artikel 33 Abs. 2 vor, dass sämtliche Einzelmerkmale der drei Kriterien Leistung, Eignung und Befähigung zu berücksichtigen sind.¹⁵

Weder die Schreiben der Fraktionen noch die Vermerke der Landtagsverwaltung genügen den verfassungsrechtlich normierten Anforderungen an das Leistungsprinzip und die Bestenauslese.

Des Weiteren hat die Rechtsprechung in einem vergleichbaren Fall¹⁶ entschieden, dass die Tätigkeit bei der Fraktion ein rein privatrechtliches Beschäftigungsverhältnis sei, das keinerlei rechtlichen Zusammenhang mit der Amtstätigkeit aufweise. Daher könne die Tätigkeit einer Beamtin bzw. eines Beamten bei einer Fraktion nicht Gegenstand und Inhalt einer dienstlichen Beurteilung sein, die Grundlage einer Auswahlentscheidung zur Besetzung eines höherwertigen Dienstpostens sein soll.¹⁷

Etwas anderes würde gelten, wenn die rheinland-pfälzische Laufbahnverordnung regeln würde, dass die nicht hoheitlichen Tätigkeiten der vom Landtag zu den Fraktionen beurlaubten Beamtinnen und Beamten einer dienstlichen Beurteilung zugänglich sind. Um eine Benachteiligung in der beruflichen Entwicklung bei zu Fraktionen beurlaubten Beamtinnen und Beamten zu vermeiden, hat der Bund folgende Regelung getroffen: „Beamtinnen und Beamte, die zur Ausübung einer gleichwertigen hauptberuflichen Tätigkeit bei einer Fraktion des Deutschen Bundestages, eines Landtages oder des Europäischen Parlaments beurlaubt sind, sind in entsprechender Anwendung des § 21 des Bundesbeamtengesetzes von der Fraktion zu beurteilen.“¹⁸ Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob in die Laufbahnverordnung des Landes eine vergleichbare Regelung aufgenommen werden sollte.

Unabhängig davon waren Beförderungen zum Teil unzulässig, weil die gesetzlichen und laufbahnrechtlichen Wartezeiten nicht eingehalten wurden. In mehreren Fällen erfolgte eine Beförderung in weniger als sechs Monaten nach der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Die Voraussetzungen für eine Verkürzung der Wartezeiten waren nach den vorgelegten Unterlagen nicht gegeben.¹⁹

Die Landtagsverwaltung hat erklärt, künftig würden Beurteilungen der jeweiligen Beamtinnen und Beamten erstellt. Die Verfahren erfolgten zudem in Ansehung der gesetzlichen und laufbahnrechtlichen Wartezeiten. Dies werde in den jeweiligen Einzelfallprüfungen künftig noch verstärkte Berücksichtigung finden. Außerdem werde der Landtag die Anregung des Rechnungshofs zur Schaffung einer der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten vergleichbaren Regelung an das zuständige Ressort der Landesregierung weitergeben.

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris.

¹⁶ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, 6. Senat, Beschluss vom 8. März 2011 - 6 S 42/10 -, juris.

¹⁷ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, a. a. O., 4. Leitsatz.

¹⁸ § 33 Abs. 2a Verordnung über die Laufbahnen von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten in der Fassung des Artikels 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 11. August 2014 (BGBl. 2014, 1346).

¹⁹ Nach § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Landesbeamtengesetz (LBG) ist eine Beförderung nicht zulässig vor Ablauf eines Jahres seit Beendigung der Probezeit, es sei denn, die Beamtin oder der Beamte haben während der Probezeit hervorragende Leistungen gezeigt. Der Ältestenrat des Landtags kann hierzu Ausnahmen zulassen (§ 21 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 106 Abs. 3 Satz 1 LBG). Eine entsprechende Ausnahmeentscheidung hatte der Ältestenrat vorliegend in den konkreten Fällen nicht getroffen.

3 **Folgerungen**

Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Sonderurlaube unter Beachtung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze und der besonderen Stellung der Fraktionen zu befristen,
- b) eine ordnungsgemäße Personalaktenführung und Dokumentation der Ermessenserwägungen bei der Bewilligung von Sonderurlauben sicherzustellen,
- c) Beförderungen während der Beurlaubung auf der Grundlage von dienstlichen Beurteilungen nach Leistung, Eignung und Befähigung vorzunehmen,
- d) die gesetzlichen und laufbahnrechtlichen Wartezeiten bei Beförderungen einzuhalten und Ausnahmen hiervon nur bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen zuzulassen,
- e) zu prüfen, ob in die Laufbahnverordnung des Landes eine der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten vergleichbare Regelung aufgenommen werden sollte, nach der zu Fraktionen beurlaubte Beamtinnen und Beamte von der jeweiligen Fraktion beurteilt werden können.