

Demgegenüber überdehnt die praktizierte Genehmigungspraxis eines Sonderurlaubs zum Zwecke langjähriger parteipolitischen Tätigkeit den verfassungsrechtlichen Spannungsbogen zwischen beamtenrechtlicher Pflichtenbindung und individuellen Entfaltungsrechten einseitig zugunsten des Beamten. Angesichts der vorhandenen gesetzlichen bzw. verordnungsrechtlichen Regelungsdichte für ein langfristiges, hauptberufliches Engagement im politischen Bereich, dem kurzfristige Freistellungstatbestände gegenüberstehen, erweist sich das Fehlen einer expliziten gesetzlichen bzw. verordnungsrechtlichen Regelung angesichts der Grundrechtsrelevanz zudem als ein verfassungsrechtlicher Verstoß gegen das Wesentlichkeitsprinzip⁷¹. In dieser legislativen Untätigkeit liegt außerdem ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip, ist der Gesetzgeber doch gehalten, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen⁷². Der rheinland-pfälzischer Gesetz- und Verordnungsgeber, der selbst auf die wesentlichen Regelungsvorgaben verzichtet, stattdessen in § 32 Abs. 1 S. 3 2. HS SURIVO Rh Pf eine Delegation der Entscheidungszuständigkeit bis zur Ebene der den obersten Dienstbehörden unmittelbar nachgeordneten Behörden ermöglicht, eröffnet auf diese Weise Hinterzimmerabsprachen Tür und Tor.

V. Fazit

Das Grundgesetz hat kein Interesse an einem unkritischen, politisch neutralen Beamtentum, wohl aber daran, dass der Beamte innerdienstlich seine Dienstpflichten unparteiisch erfüllt und sich außerdienstlich in politischen Dingen so mäßigt, dass kein Schatten auf seine gemeinwohlorientierte Dienstausbübung fällt. Die Gewährung von Sonderurlaub für eine Fraktionstätigkeit

besitzt einen Gemeinwohlbezug und unterstützt die komplexen parlamentarischen Aufgaben der Gesetzesarbeit und der Kontrolle der Exekutive. Sie ist deshalb unter den Voraussetzungen einer zeitlichen Befristung, einer Gleichbehandlung aller Fraktionen sowie einer Beachtung des Leistungsprinzips i. S. d. Art. 33 Abs. 2 GG legitimiert. Als Verstoß gegen das Leistungsprinzip wäre es im mehrpoligen Grundrechtsverhältnis anzusehen, wenn der Fraktion Beurteilungs- und Quasi-Beförderungskompetenzen zugewiesen würden, die dieser nur eingeschränkt rechtsfähigen Einrichtung politischer Willensbildung nicht zukommt.

Die Gewährung von langjährigem Sonderurlaub für exponierte, hauptberuflich parteipolitische Zwecke ist hingegen mit Blick auf ihren fehlenden Gemeinwohlbezug und ihrer ausschließlich partikularen Parteiinteressen dienende Zielrichtung nicht gerechtfertigt. Sie verstößt verfassungsrechtlich gegen die gewollte Trennung von Staatsfreiheit der Parteien und dienstrechtlich gegen den Grundsatz der Hauptberuflichkeit des Beamten und der Beschränkung des Kreises politischer Beamter, die nicht durch politisierte Beamte erweitert werden darf. Außerdem leistet diese Genehmigungspraxis einer Ämter- und Versorgungspatronage Vorschub und fördert gesellschaftlichen Verdross gegenüber einem Amalgam aus Staats- und Parteiinteressen.

71) Vgl. BT, Wissenschaftliche Dienste vom 23.2.2015, – WD 3 – 3000 – 043/15, S. 6: Reichweite der Wesentlichkeitslehre.

72) *Tegethoff*, JA 2005, S. 794 ff. (795).

Rechtsstaatliche Defizite bei der Beurlaubung hochrangiger Beamter im Land Rheinland-Pfalz*

Prof. Dr. Christoph Gröpl

Ministerien des Landes Rheinland-Pfalz gewähren ausgewählten Staatssekretären langjährige Sonderurlaube zur Leitung landesnaher Einrichtungen, etwa der Lottogesellschaft in Koblenz oder des Landeskrankenhauses in Andernach. Als Leiter dieser Einrichtungen beziehen die beurlaubten Staatssekretäre zum Teil signifikant höhere Gehälter. Spätestens zum Antritt ihres Ruhestands kehren die Staatssekretäre zum Land zurück, um von dort Versorgungsbezüge zu erhalten, die sich durch den Sonderurlaub im Einzelfall um rund 50 000 Euro pro Jahr erhöhen. Dies hat insbesondere der Rechnungshof Rheinland-Pfalz wiederholt als rechtswidrig kritisiert. Dagegen hat das rheinland-pfälzische Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit ein Gutachten vorgelegt, das nicht überzeugt.

I. Sachverhalt

Staatssekretäre sind im Land Rheinland-Pfalz, wie auch im Bund und in vielen anderen Ländern, die höchsten Beamten eines Ministeriums. Laut der rheinland-pfälzischen Landesbesoldungsordnung werden sie überwiegend nach der Besoldungsgruppe B 9 besoldet.¹ Als politischen Beamten kommt ihnen die Aufgabe zu, „strategische politische Vorgaben in gesetz-

konformes rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln“; sie üben deshalb ein Transformationsamt aus.²

Der erste hier zu betrachtende Fall³ betrifft einen ehemaligen Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Ministerium des Innern und für Sport, der dieses Amt nach einer Karriere in der rheinland-pfälzischen Ministerialverwaltung knapp drei Jahre bekleidete. Im Februar 2014 erhielt er unter Wegfall seiner Dienstbezüge (Sonder-)Urlaub, um zu Lotto Rheinland-Pfalz zu wechseln, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Koblenz, deren Hauptgesellschafter mit einer Beteiligung von 51 % das Land Rheinland-Pfalz ist. Dort übte er die Funk-

*) Der Verf. dankt seinem wiss. Mitarbeiter Herrn Dipl.-Juristen *Niklas Adam* für die wertvolle Zuarbeit.

1) Das Grundgehalt lag im Jahr 2025 bei rund 13 160 Euro im Monat, das sind rund 158 000 Euro im Jahr. Vgl. hierzu § 23 des rheinland-pfälzischen Landesbesoldungsgesetzes (LBesG) vom 18.6.2013 (GVBl. S. 157, 158) mit spät. Änd. i. V. m. der Anl. 1 (Landesbesoldungsordnungen A und B).

2) So *Lorse*, NVwZ 2026, S. 470 (471).

3) Die Namen der betroffenen Personen werden hier aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes nicht genannt.

4) Das Jahresgehalt soll bei rund 200 000 Euro liegen.

tion des Geschäftsführers aus.⁴ Ende Mai 2026 nahm er dort seinen Abschied und trat nach zwölfjährigem Sonderurlaub als Beamter in den Ruhestand.

Der zweite Fall betrifft einen ehemaligen Staatssekretär im Gesundheitsministerium,⁵ der dieses Amt nach einem Dienst in der rheinland-pfälzischen Finanzverwaltung für rund drei Jahre innehatte. Im Mai 2021 wechselte er als Geschäftsführer zum Landeskrankenhaus Andernach, einer landesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts.⁶ Dafür wurde ihm ebenfalls unter Wegfall der Dienstbezüge (Sonder-)Urlaub gewährt, zunächst auf fünf Jahre (d.h. bis Mai 2026) befristet.⁷ Bei Redaktionschluss stand zu vermuten, dass dieser Urlaub mittlerweile deutlich verlängert wurde, ggf. bis zum Eintritt in den Ruhestand.

Diese beiden Fälle stehen in Rheinland-Pfalz nicht für sich allein.⁸ Derzeit sollen insgesamt 167 Landesbeamte im (Sonder-)Urlaub sein, um Tätigkeiten außerhalb der Landesver-

waltung nachzugehen.⁹ Nach Medienberichten soll das SPD-geführte Ministerium des Inneren und für Sport Ende 2024 einer Landesbeamtin Sonderurlaub gewährt haben, um im Landtagswahlkampf für die rheinland-pfälzische SPD zu arbeiten.¹⁰

II. Rechtsgrundlagen

1. Regelmäßig Beendigung des Beamtenverhältnisses durch Entlassung

Beamte, die ihre Tätigkeit im Staatsdienst aufgeben wollen, um sich beruflich anderweit zu orientieren, etwa um in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen zu arbeiten oder um einen freien Beruf auszuüben, bekunden objektiv einen entsprechenden Trennungswillen.¹¹ Regelmäßige Folge ist daher die Beendigung des Dienstverhältnisses zum Staat. Mit Rücksicht auf die Eigenart des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliche Dienst- und Treuebeziehung im Sinne von Art. 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes (GG)¹² scheidet eine Kündigung¹³ aus. An deren Stelle tritt die Entlassung aus dem Dienstverhältnis, die bei rheinland-pfälzischen Landesbeamten nach § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG)¹⁴ i. V. m. § 31 Abs. 1 S. 1 des rheinland-pfälzischen Landesbeamtengesetzes (LBG Rh.-Pf.)¹⁵ schriftlich beantragt werden kann. Infolgedessen erlöschen die Beamtenrechte, insbesondere der Anspruch auf (lebenslange) Alimentation (Besoldung und Versorgung). Deshalb wird der entlassene Beamte in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert¹⁶ und erhält mit Erreichen der Altersgrenze die herkömmliche Sozialversicherungsrente.

2. Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

Statt einer Entlassung kommt bei Staatssekretären¹⁷ als politischen Beamten¹⁸ gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 1 LBG Rh.-Pf. eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in Betracht. Denn nach § 4 Abs. 4 der rheinland-pfälzischen Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien (GGO)¹⁹ ist ein Staatssekretär der ständige Vertreter eines Ministers. Damit bekleidet er ein Amt, bei dessen Ausübung er nach § 30 Abs. 1 BeamStG in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss.

Nach einer solchen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erhalten politische Beamte nach Maßgabe von § 3 Abs. 1 Nr. 1, §§ 11, 12 und § 24 Abs. 1 S. 1 des rheinland-pfälzischen Landesbeamtensversorgungsgesetzes (LBeamVG Rh.-Pf.)²⁰ ein (erhöhtes) Ruhegehalt in Höhe von 71,75 % ihrer Dienstbezüge.²¹ Allerdings sieht § 24 Abs. 5 LBeamVG Rh.-Pf. hierfür zeitliche Grenzen vor. Zudem müssen sich Beamte im Ruhestand auf dieses Ruhegehalt wegen § 73 LBeamVG Rh.-Pf. anderweitiges Erwerbseinkommen anrechnen lassen.

3. Gewährung von Urlaub (Sonderurlaub)

Demgegenüber sieht § 32 Abs. 1 der rheinland-pfälzischen Urlaubsverordnung (UrlVO Rh.-Pf.)²² die Möglichkeit vor, einem Beamten auf dessen Antrag²³ unter Wegfall der Dienstbezüge Urlaub „in anderen Fällen“ zu gewähren (im Folgenden: Sonderurlaub²⁴). Erlassen wurden diese Vorschriften nicht vom parlamentarischen Gesetzgeber, hier also vom Landtag Rheinland-Pfalz, sondern von der rheinland-pfälzischen Landesregierung.²⁵ Voraussetzung für einen solchen Sonderurlaub ist,

- 5) Ehem. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie. Die Bezeichnungen und die Zuschnitte zahlreicher Ministerien ändern sich durch die Kabinettsbildungen zu Beginn einer Wahlperiode.
- 6) S. Art. 1 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Errichtung des Landeskrankenhauses – Anstalt des öffentlichen Rechts – (LKErG) vom 17.11.1995 (GVBl. S. 485) mit spät. Änd.
- 7) Das Jahresgehalt des Geschäftsführers des Landeskrankenhauses soll bei rund 240 000 Euro liegen.
- 8) Laut LT-Drs. Rh.-Pf. 18/4302 vom 27.9.2022, S. 10, gewährte allein die rheinland-pfälzische Landtagsverwaltung zehn Beamten unbefristeten Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge, damit diese eine Tätigkeit bei Fraktionen des Landtags ausüben konnten. Zudem soll ein weiterer Staatssekretär für die Dauer seiner Tätigkeit als kaufmännischer Vorstand der Universitätsmedizin Mainz beurlaubt werden.
- 9) Vgl. LT-Drs. Rh.-Pf. 18/13987 vom 26.1.2026 und LT-Drs. Rh.-Pf. 18/14199 vom 18.2.2026.
- 10) Trierer Volksfreund vom 5.3.2026, https://www.volksfreund.de/region/rheinland-pfalz/rheinland-pfalz-regierung-gab-beamtin-sonderurlaub-fuer-spd-wahlkampf_aid-144758087 (zuletzt abgerufen am 27.8.2026).
- 11) So auch *Lorse*, NVwZ 2026, S. 470 (474).
- 12) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. III, 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.3.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).
- 13) Vgl. für Arbeitsverträge § 620 Abs. 2 i. V. m. §§ 621 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) i. d. F. der Bek. vom 2.1.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 23.7.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226).
- 14) Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17.6.2008 (BGBl. I S. 1010) mit spät. Änd.
- 15) Landesbeamtengesetz (LBG) vom 20.10.2010 (GVBl. S. 319) mit spät. Änd.
- 16) S. § 8 Abs. 2 des Sozialgesetzbuches Sechstes Buch (SGB VI).
- 17) Staatssekretär (StS) ist in Deutschland die Amtsbezeichnung für das höchste statusrechtliche Amt, das ein Beamter in seinem Beamtenverhältnis erreichen kann, und zugleich eine Funktionsbezeichnung, [https://de.wikipedia.org/wiki/Staatssekret%C3%A4r_\(Beamter\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Staatssekret%C3%A4r_(Beamter)) (zuletzt abgerufen am 27.8.2026).
- 18) Ein politischer Beamter ist ein Beamter, der ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss (s. § 30 Abs. 1 BeamStG).
- 19) In der Fassung vom 23.2.2021 mit spät. Änd.
- 20) Landesbeamtensversorgungsgesetz (LBeamVG) vom 18.6.2013 (GVBl. S. 208) mit spät. Änd.
- 21) Genauer: 71,75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge gemäß § 12 LBeamVG.
- 22) Urlaubsverordnung (UrlVO) i. d. F. vom 17.3.1971 (GVBl. S. 125) mit spät. Änd.
- 23) § 4 UrlVO.
- 24) Soweit ersichtlich, verwendet das rheinland-pfälzische Landesrecht diesen Begriff nicht, der Bund und andere Länder jedoch sehr wohl, vgl. nur die Sonderurlaubsverordnung des Bundes vom 1.6.2016 (BGBl. I S. 1284) mit spät. Änd.
- 25) Näher zur damit verbundenen Problematik unten VI. 4.