

Beamte als Mitarbeiter von Fraktionen und Parteien

Zulässige und unzulässige Formen der Sonderurlaubsgewährung

Jürgen Lorse

Der Beitrag prüft die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderurlaub für Beamtinnen und Beamte aus Anlass einer Tätigkeit in Fraktionen und in Spitzenfunktionen von Regierungsparteien am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz. Hierbei werden zunächst normative Regelungsdefizite sichtbar, die gegenwärtig Gestaltungsspielräume für Willkürentscheidungen eröffnen. Der Vergleich zwischen Beurlaubungen für Tätigkeiten in Landtagsfraktionen und Parteizentralen ergibt gravierende rechtliche Unterschiede, die eine Gleichsetzung beider Arbeitsformen verbieten. Während eine Fraktionstätigkeit grundsätzlich durch Gemeinwohlzwecke gerechtfertigt ist, verstößt eine exponierte Parteitätigkeit gegen das Gebot der strikten Staatsfreiheit und unbeobachteter selbstbestimmter Willensbildung politischer Parteien.

I. Ausgangslage

Im Vorfeld der Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz am 22. März 2026 hat die Sonderurlaubsgewährung für Beamte zu Zwecken langfristiger Partearbeit, aber auch für Tätigkeiten innerhalb von Fraktionen des Landtags, eine zentrale Rolle in der öffentlichen Diskussion gespielt¹. Hierbei wurde die rechtliche Dimension über die Zulässigkeit solcher Tätigkeiten überlagert von der Frage, ob solche Tätigkeiten nicht einen Beitrag zur Politikverdrossenheit der Bürger leisten. Als zusätzliche Fragestellungen wurden diskutiert, ob dienstliche Beurteilungen im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld der Beurlaubung sowie Beförderungen während der Phase der Sonderurlaubsgewährung zulässig seien. Nachfolgend werden die verfassungs- und dienstrechtlichen Fragen einer solchen Sonderurlaubsgewährung abseits wahlkampftypischer Zuspitzungen systematisch aufgearbeitet.

II. Rechtsgrundlagen der Sonderurlaubsgewährung

Da Beamtenrecht stets zugleich auch immer Verfassungsrecht ist, sollen zunächst die beamtenrechtlichen Voraussetzungen des Grundgesetzes näher betrachtet werden, bevor eine dienstrechtliche Ausfächerung der Fragestellungen erfolgt.

1. Der Grundsatz der Hauptberuflichkeit als hergebrachter Grundsatz des deutschen Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG)

Zu den prägenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums mit Verfassungsrang gehört der Grundsatz der Hauptberuflichkeit². Dieser hat zum Inhalt, „dass der Beamte mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis die Verpflichtung eingeht, sich ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf zu widmen, sich also voll für den Dienstherrn einzusetzen und diesem seine ganze Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen“³. Teilzeit-beamtenverhältnisse, Nebentätigkeiten, aber auch langfristige Gewährungen von Sonderurlaub für Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes sind deshalb kritisch auf ihre Vereinbarkeit mit diesem Prinzip zu prüfen.

Aber auch bei einer Wechselbetrachtung zwischen Hauptberuflichkeit und Alimentationsprinzip ergibt sich, „dass der Beamte grundsätzlich verpflichtet ist, dem Dienstherrn lebenslang seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, die übertragenen dienstlichen Aufgaben mit vollem beruflichen Einsatz sowie uneigennützig zu erfüllen, sich dabei ausschließlich an Gesetz und Recht zu orientieren und sich gegenüber dem Dienstherrn loyal zu verhalten“⁴. Gerade der letztere Aspekt, die Loyalität, kann beim Wechsel von einem Gemeinwohl verpflichteten Dienstherrn zu einem Parteiinteressen verpflichteten Arbeitgeber erhebliche Probleme bereiten⁵.

Der Grundsatz der Hauptberuflichkeit ist materiell eng verschränkt mit dem Lebenszeitprinzip, ebenfalls ein anerkannter hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums. Neben der individuellen Absicherung der Amtsausübung ist damit die Überlegung verbunden, dass die personelle Kontinuität der Amtsführung der Aufgabenerfüllung förderlicher ist als ein häufiger Wechsel⁶. Dies berührt zugleich die objektivrechtliche Komponente des Leistungsprinzips, also die Effizienz staatlichen Handelns.

Hieraus ergibt sich: Der Grundsatz der Hauptberuflichkeit ist nicht isoliert, sondern im Wirkungsverbund mit den anderen genannten Grundsätzen zu betrachten. Seine strukturelle Schwächung oder Aushöhlung beschädigt das gesamte verfassungsrechtliche Gebäude dieser hergebrachten Grundsätze, die wiederum dem Gemeinwohl zu dienen bestimmt sind⁷.

Für die Gewährung von Sonderurlaub lässt sich deshalb die verfassungsrechtlich gewollte Direktive einer restriktiven Handhabung und ein eindeutiger, am Wesentlichkeitsgrundsatz ausgerichteter gesetzlicher Regelungsauftrag ableiten⁸. Alle wesentlichen Abwägungsfaktoren bedürfen einer gesetzlichen Regelung. Der Verzicht hierauf, verbunden mit einer bloßen Ermächtigung an den Ordnungsgeber, der sich seinerseits begnügt, die Regelungsbefugnis an die Exekutive in Form von Verwaltungsvorschriften weiterzuleiten, wird dem gewandelten Verständnis von der Grundrechtsrelevanz solcher Regelungen

- 1) Wegen eines anderen Aspekts, der langjährigen Sonderurlaubsgewährung für Staatssekretäre in Rheinland-Pfalz u. a. zur geschäftsführenden Tätigkeit in privaten Unternehmen des Landes mit Landesbeteiligung, wird auf den Beitrag des Verf. in der NVwZ 2026, S. 470 ff. verwiesen.
- 2) Vgl. BVerfGE 9, 268 (286); BVerwG, NVwZ-RR 2005, 730; OVG SH, Beschluss vom 16.5.2014 – 2 LA 13/14 = NVwZ-RR 2014, 728; VGH BW, Urteil vom 9.7.2018 – 4 S 1462/17 = BeckRS 2018, 16281.
- 3) BVerfGE 150, 169.
- 4) BVerwG, NVwZ 2014, 736; Hebler/Kersten/Lindner, BesoldungsR-HdB/Konrad I 2015, Rn. 1.
- 5) Zu Aspekten der Loyalität im öffentlichen Dienst vgl. Lorse, JZ 2018, S. 643 ff.
- 6) Baßlsperger, Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums, Schriftenreihe AhD, Bd. 5, 2016, S. 47.
- 7) Zur beamtenrechtlichen Gemeinwohlverpflichtung vgl. Stamer, Die Pflichten der Beamten und der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst im Vergleich, Diss. Göttingen 2000, S. 60.
- 8) Czisnik, DÖV 2020, S. 603 ff. (605); Lindner, ZBR 2011, S. 150 ff. bezeichnet die Rechtsfigur des politischen Beamten als „Systemfehler“.