

§ 44 BeamtStG Erholungsurlaub

Beamtinnen und Beamten steht jährlicher Erholungsurlaub unter Fortgewährung der Bezüge zu.

Übersicht

- I. Rechtsentwicklung
- II. Jährlicher Erholungsurlaub
- III. Rechtsstellung des Beamten während des Erholungsurlaubs
- IV. Rechtsanspruch auf Urlaub
- V. Begrenzte Übertragbarkeit des Resturlaubs
- VI. Sonderurlaub

I. Rechtsentwicklung

§ 45 BeamtStG entspricht inhaltlich § 55 BRRG. Inhaltliche Identität besteht auch zu § 89 Satz 1 BBG. **701**

II. Jährlicher Erholungsurlaub

Die Fürsorgepflicht gebietet dem Dienstherrn, Beamten Erholungsurlaub unter Fortgewährung der Bezüge zu gewähren. Mit der Vorschrift wird dieser grundsätzliche Rechtsanspruch auf den jährlichen Erholungsurlaub anerkannt. Näheres, insbesondere die Länge des jeweils zustehenden Erholungsurlaubs, sowie mögliche weitere Formen des Urlaubs mit oder ohne Fortgewährung der Bezüge kann der jeweilige Landesgesetzgeber regeln. **702**

Der Dienstherr muss den Beamten auf eine bestimmte Zeitdauer vom Dienst befreien. Dabei hat der Beamte einen Anspruch auf eine bestimmte Erholungsdauer, nicht jedoch auf eine bestimmte Erholungszeit. Die Lage des Erholungsurlaubs richtet sich nicht nur nach seinen eigenen Bedürfnissen, vielmehr sind auch dienstliche Interessen mit zu berücksichtigen.



Sinn und Zweck des Erholungsurlaubs besteht darin, dem Beamten eine Zeit ohne Inanspruchnahme seiner dienstlichen Leistungen einzuräumen, damit zugleich seine Arbeitskraft zu generieren und seine Leistungsfähigkeit zu erhalten. Dies liegt auch im Interesse des Dienstherrn, weil auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes insgesamt gewährleistet wird.

Die konkrete Lage des Urlaubs des jeweiligen Beamten richtet sich auch nach dienstlichen Notwendigkeiten. Dabei muss stets die ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte gewährleistet bleiben.

Der Umfang des Erholungsurlaubs muss nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen so groß sein, dass eine sinnvolle Erholung möglich ist.

Dabei entspricht es durchweg der Praxis, den Jahresurlaub und auch Phasen kürzerer Dauer (Kurzurlaub) zu ermöglichen. Insofern ist unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Einzelfall zu entscheiden, wobei die dienstlichen Notwendigkeiten je nach Einsatzgebiet des Beamten erheblich variieren können. Diese Aspekte entsprechen im Übrigen auch der Urlaubsregelung für Arbeitnehmer, wie sie im Bundesurlaubsgesetz (BUrlG) Niederschlag gefunden hat.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit resultieren auch mögliche Urlaubsbeschränkungen. Diese können auch ohne gesetzliche oder Verordnungsermächtigung dazu führen, den Urlaub in bestimmten Ländern für bestimmte Beamtengruppen insgesamt zu untersagen.

- 703** Der **Rechtsanspruch des Beamten** auf Urlaub korrespondiert mit seiner entsprechenden Rechtspflicht zur sinnvollen Verwendung und Einteilung des Urlaubs. Ein Verzicht auf Erholungsurlaub kommt deswegen nicht in Betracht. Prinzipiell ist es auch ausgeschlossen, während des Urlaubs einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen, insbesondere dann, wenn sie dem Erholungszweck zuwider läuft.

Hieraus folgt, dass eine Geldabfindung für nicht genommenen oder nicht gewährten Erholungsurlaub grundsätzlich nicht möglich ist. Der Grundsatz, dass der Urlaub innerhalb eines Jahres zu nehmen ist, macht die Möglichkeit der Anspargung von Urlaub im Prinzip nicht möglich.

Ausnahmsweise ist es auch unter Berücksichtigung dienstlicher Interessen zulässig, eine Urlaubsgewährung zu widerrufen. Bei Vorliegen wichtiger Gründe kann andererseits dem Wunsch des Beamten, den Urlaub hinauszuschieben oder abzubrechen, entsprochen werden.

Die Gewährung des Erholungsurlaubs setzt regelmäßig einen diesbezüglichen **Antrag** des Beamten voraus. Dabei ist eine Schriftform nicht vorgeschrieben, jedoch in der Praxis durchweg anzufinden. Zuständig für die Bewilligung ist der Dienstvorgesetzte. Eine Delegation dieser Befugnis ist jedoch möglich. Ratsam und in der Praxis üblich ist die Aufstellung eines Urlaubsplans, der die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs während des Urlaubs einzelner Beamter sichert.

Während der Phase einer Abordnung (§ 14 BeamtStG) ist die Dienststelle, zu der der Beamte abgeordnet ist, für die Urlaubsgewährung zuständig. Für alle statusrechtlichen Maßnahmen bleibt die Stammbehörde in der dienstrechtlichen Verantwortung.

III. Rechtsstellung des Beamten während des Erholungsurlaubs

- 704** Während des Erholungsurlaubs unterliegt der Beamte allen Pflichten aus dem Beamtenverhältnis mit Ausnahme der Pflicht zur Dienstleistung. Insbesondere hat der Beamte Anspruch auf die Fortgewährung seiner Dienstbezüge. Dienstbezüge im Sinne des § 44 BeamtStG sind alle laufenden Bezüge aus dem Beamtenverhältnis, so insbesondere auch die Anwärterbezüge der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, Amtszulagen sowie Stelvenzulagen und des Weiteren grundsätzlich auch Zulagen, die in

Monatsbeträgen ausgebracht werden. Aufwandsentschädigungen sind ebenfalls weiter zu zahlen.

IV. Rechtsanspruch auf Urlaub

Der Beamte hat gemäß § 44 BeamtStG einen Rechtsanspruch auf Erholungsurlaub unter Fortzahlung der Dienstbezüge. Bei der Stattgabe und auch bei der Ablehnung des Antrags auf Gewährung von Erholungsurlaub handelt es sich um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG. Die Gewährung sowie die Ablehnung des Urlaubs muss ausdrücklich ausgesprochen werden oder sonst bestimmt und unzweideutig zum Ausdruck kommen (vgl. BVerwG, 26. Juni 1986, RiA 1986, 278).

705

Die Pflicht des Beamten, den Urlaub rechtzeitig zu beantragen, um organisatorische dienstliche Vorbereitungen zu ermöglichen, korrespondiert mit der Pflicht des Dienstherrn, aus Gründen der Fürsorge die Verwirklichung des Erholungsurlaubs grundsätzlich zu gewährleisten. Auch hierbei ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Fürsorgeprinzip heranzuziehen.

V. Begrenzte Übertragbarkeit des Resturlaubs

Der Urlaub soll grundsätzlich im laufenden Urlaubsjahr abgewickelt werden. Urlaub, der nicht innerhalb von zwölf Monaten nach dem Ende des Urlaubsjahrs genommen worden ist, verfällt auf der Grundlage des § 7 Satz 1 Erholungsurlaubsverordnung (EUrlV), d. h. spätestens zum 31. Dezember des nachfolgenden Jahres ist der Urlaub des Vorjahres auf Bundesebene zu nehmen. Bisher war der Übertragungszeitraum auf neun Monate begrenzt. Dieses war aber in der Vergangenheit nicht immer ausreichend, so dass wiederholt eine befristete Änderung der Rechtsverordnung erfolgte.

706

Die Länder haben ihrerseits Verordnungen über den Erholungsurlaub der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter ihres Landes erlassen. Diese stimmen überwiegend mit der EUrlV des Bundes überein. Unterschiede bestehen z. B. hinsichtlich des Zeitraums, innerhalb dessen Resturlaub übertragen werden kann. Nach § 8 Abs. 2 EUV NRW verfällt der Urlaub, der nicht innerhalb von neun Monaten nach dem Ende des Urlaubsjahrs in Anspruch genommen wurde. Besonderheiten gelten gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 EUV NRW, wenn ein Beamtenverhältnis im Laufe des Urlaubsjahrs beginnt oder endet.

Beispiel

Ein sog. Dienstordnungsangestellter (DO-Angestellter) hatte bei seiner ehemaligen Arbeitgeberin, der AOK Rheinland/Hamburg – Die Gesundheitskasse – die Zahlung einer finanziellen Vergütung für die Tage des bezahlten Jahresurlaubs, die er in den Jahren 2006 und 2007 nicht nehmen konnte, beantragt. Nach Ablehnung des Antrags erhob er bei dem Arbeitsgericht Wuppertal (ArbG Wuppertal – 7 Ca 2453/09) eine Zahlungsklage. Das Arbeitsgericht Wuppertal erließ eine EuGH-Vorlage. Mit Beschluss vom 7. April 2011 hat der EuGH – Rs. C-519/09 – festgestellt, Art. 7 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung sei dahin auszulegen, dass der Begriff des Arbeitnehmers einen Angestellten einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung der sozialen Sicherheit einschließt.

707



DO-Angestellte

Arbeitnehmer sind auch die dienstordnungsmäßig Angestellten (Dienstordnungsangestellte), die bei verschiedenen Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung hoheitsrechtliche Aufgaben als Daueraufgaben wahrnehmen. Das seit 1911 im Wesentlichen unverändert bestehende Institut des Dienstordnungsangestellten stellt einen durch die besondere Struktur der sozialen Selbstverwaltung bedingten Sonderfall eines Dienstverhältnisses dar. Sie stehen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, obwohl ihre Rechts- und allgemeinen Dienstverhältnisse in Dienstordnungen (Satzungen) der jeweiligen Sozialversicherungsträger geregelt sind und auf ihr Rechtsverhältnis kraft dieser Dienstordnungen beamtenrechtliche Vorschriften angewandt werden. Typisch für das Institut des Dienstordnungsangestellten sind insbesondere: Lebenslängliche Anstellung nach zehn Jahren, Kündigung nur aus wichtigem Grund, Gehaltsregelung durch Satzung, Versorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften.

708



Art. 1 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 bestimmt:

„Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.

(2) Gegenstand dieser Richtlinie sind

a)der Mindestjahresurlaub

.....

(3)

Diese Richtlinie gilt unbeschadet ihrer Art. 14, 17, 18 und 19 für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche im Sinne des Art. 2 der Richtlinie 89/391/EWG [des Rates vom 12. 6. 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183, S. 1)].“

Art. 7 der Richtlinie 2003/88 lautet:

„Jahresurlaub

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen nach Maßgabe der Bedingungen für die Inanspruchnahme und die Gewährung erhält, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder nach den einzelstaatlichen Gepflogenheiten vorgesehen sind.

(2) Der bezahlte Mindestjahresurlaub darf außer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht durch eine finanzielle Vergütung ersetzt werden.“

Der Anwendungsbereich der Richtlinie 89/391 ist in ihrem Art. 2, auf den Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie verweist, festgelegt. Dort heißt es:

„(1) Diese Richtlinie findet Anwendung auf alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche (gewerbliche, landwirtschaftliche, kaufmännische, verwaltungsmäßige sowie dienstleistungs- oder ausbildungsbezogene, kulturelle und Freizeittätigkeiten usw.).

(2) Diese Richtlinie findet keine Anwendung, soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, z.B. bei Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen.

[...]“



Zunächst ist festzustellen, dass nach Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 2003/88 i. V. m. Art. 2 der Richtlinie 89/391, auf den der erstgenannte Artikel verweist, beide Richtlinien für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche gelten, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit zu verbessern und bestimmte Aspekte der Gestaltung ihrer Arbeitszeit zu regeln.

Bereits mit Urteil vom 3. Oktober 2000 (vgl. Simap – Rs. C-303/98 – EuGHE I 2000, 7963 sowie vom 12. Januar 2006, Kommission/Spanien – Rs. C-132/08) hat der **EuGH** entschieden, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie 89/391 **weit** zu verstehen sei und demzufolge die in ihrem Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 vorgesehenen **Ausnahmen eng** auszulegen seien. Diese Ausnahmen seien nämlich alleine zu dem Zweck erlassen worden, das ordnungsgemäße Funktionieren der Dienste zu gewährleisten, die in Situationen von besonderer Schwere und besonderem Ausmaß für den Schutz der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit und Ordnung unerlässlich seien (so auch EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u.a. – Rs. C-397/01 bis C-403/01 – EuG-

HE I 2004, 8835). In seiner Entscheidung vom 7. April 2011 (EuGH, 7. April 2011 – Eimay – Rs. C-519/09) hat der EuGH darauf hingewiesen, dass der Begriff „Arbeitnehmer“ im Sinne von Art. 45 AEUV nach ständiger Rechtsprechung ein autonomer Begriff sei. Als „Arbeitnehmer“ ist jeder Beschäftigte anzusehen, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.

710



Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht nach dieser Rechtsprechung des EuGH darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.

(vgl. u. a. EuGH, Urteile vom 3. Juli 1986, Lawrie-Blum – Rs. C 66/85 – EuGHE I 1986, 2121; vom 23. März 2004, Collins – Rs. C-138/02 – EuGHE I 2004, I-2703 und vom 17. September 2004, Trojani – Rs. C-456/02 – EuGHE I 2004, I-7573)

Im Weiteren verweist der EuGH darauf, dass er bereits entschieden habe, dass es hinsichtlich der Ausnahmeklausel des Art. 45 Abs. 4 AEUV ohne Bedeutung sei, **ob ein Arbeitnehmer als Arbeiter, Angestellter oder Beamter beschäftigt werde oder ob sein Beschäftigungsverhältnis öffentlichem oder privatem Recht unterliege.**

711 Diese rechtlichen Qualifizierungen könnten je nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften verschiedenen Inhalt haben und seien deswegen für die Bedürfnisse des Unionsrechts als Auslegungsmerkmal ungeeignet (EuGH, Urteil vom 12. Februar 1974, Sotgiu – Rs. C-152/73 – EuGHE 1974, 153; 7. April 2011, Mai – Rs. C-519/09).

Der Vollständigkeit halber hat der EuGH angemerkt, dass der Gerichtshof bereits ausdrücklich festgestellt habe, dass ein deutscher Universitätsprofessor unabhängig von seinem Beamtenstatus, den ihm das innerstaatliche Recht zuweise, ein Arbeitnehmer im Sinne von Art. 45 AEUV sei (vgl. EuGH, Beschluss vom 10. März 2005, Marhold – Rs. C-178/04).

Nach alledem sei festzustellen, dass aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs klar hervorgehe, dass ein bei einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung Angestellter (DO-Angestellter) wie ein Arbeitnehmer im Sinne von Art. 7 der Richtlinie 2003/88 anzusehen sei.

Die Rechtsprechung des EuGH ist somit **auch auf die Beamtinnen und Beamten** des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts anzuwenden.

Bei dieser Betrachtungsweise ist es rechtlich unerheblich, dass dem Beamten während des Erholungsurlaubs die Dienstbezüge gewährt werden. Vorrangiges Schutzgut der Richtlinie ist der **Gesundheitsschutz** im Arbeitsleben und somit auch im öffentlichen Dienst. Die Richtlinie 2003/88 bezieht sich jedoch ausschließlich auf den Mindestjahresurlaub, so dass weitergehende Urlaubsansprüche bei Urlaubsabgeltung gänzlich unberücksichtigt bleiben. War ein Landesbeamter langfristig erkrankt und kehrt nach insgesamt 13 Monaten geheilt in den Dienst zurück, so steht ihm für den krankheitsbedingt nicht genommenen Resturlaub eine Urlaubsabgeltung zu. Das gleiche muss gelten, wenn ein Beamter etwa nach 13-monatiger Dienstunfähigkeit nicht mehr in den Dienst zurückkehrt und endgültig in den Ruhestand versetzt wird.

Bei der konkreten Festlegung der Urlaubsabgeltung ist jedoch zu berücksichtigen, dass den Beamtinnen und Beamten während des Erholungsurlaubs und auch während der Dienstunfähigkeit Dienstbezüge gewährt werden. Auch ist der Zweck des Erholungsurlaubs, der Erhaltung der Gesundheit und der Arbeitskraft des Beamten bei Beschäftigten anders zu bewerten, die aufgrund ihrer Dienstunfähigkeit eben keinen Dienst geleistet haben. Andererseits dient der Erholungsurlaub auch dem Zweck, dem Beamten einen als geboten erachteten Raum zur persönlichen Lebensgestaltung einzuräumen. Dieser Aspekt kommt wiederum nicht in Betracht, wenn der zuvor dienstunfähige Beamte nunmehr in den Ruhestand versetzt wurde und Versorgungsbezüge vom Dienstherrn erhält (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, 30. März 2010 – 2 A 11321.09 – RiA 2010, 216; Plog/Wiedow, BBG alt, § 89 Rn. 13 a).

Für den Ausgleich unverschuldet verfallenden Mindesturlaubs kommt eine Vergütung nach Maßgabe des Rechtsgedankens zur Mehrarbeitsvergütung in Betracht. Ein Anspruch auf Gewährung der vollen Bezüge würde den Beamten zu Unrecht bevorteilen. Er würde so gestellt, als hätte er keine Dienstbezüge während seiner krankheitsbedingten Ausfallzeit erhalten.

VI. Sonderurlaub

Aus besonderen Anlässen kann ein Sonderurlaub gewährt werden. So haben der Bund und die Länder jeweils Verordnungen über den Sonderurlaub der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter erlassen (SUrIV NRW – GV. NRW. S. 691/SGV. NRW. 20303). Allgemein setzt die Gewährung eines Sonderurlaubs nach diesen Verordnungen einen Antrag des Beamten voraus, der rechtzeitig in den Fällen einer Verpflichtung des Dienstvorgesetzten zur Erteilung des Urlaubs unverzüglich nach Bekanntwerden des Urlaubsanlasses vorzulegen ist. In der Mehrzahl der Fälle, für die Sonderurlaub möglich ist, wird auch während der Zeit des Sonderurlaubs die Besoldung weitergezahlt. Die Voraussetzungen sind in den Sonderurlaubsverordnungen im Einzelnen geregelt. Dabei gilt die Regel, dass die Dienstbezüge dann belassen werden, wenn das dienstliche Interesse für die Belassung oder die teilweise Belassung spricht.

Die Sonderurlaubsverordnungen bringen eine Aufzählung der für einen Sonderurlaub in Betracht kommenden Anlässe. Hierzu zählt insbesondere die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte und die Erfüllung staatsbürgerli-

cher Pflichten. Dies gilt beispielsweise für die Teilnahme an Wahlen, die Wahrnehmung amtlicher, insbesondere gerichtlicher und polizeilicher Termine und Ausübung von ehrenamtlichen Tätigkeiten. Weitere Anlässe bilden der Urlaub für die Teilnahme an Veranstaltungen der militärischen und zivilen Verteidigung sowie der Urlaub für gewerkschaftliche Zwecke. Das gleiche gilt für Urlaub aus fachlichen, staatspolitischen, kirchlichen und sportlichen Zwecken.

Urlaub ohne Besoldung kann nach den Sonderurlaubsverordnungen grundsätzlich bewilligt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Zur Ableistung eines freiwilligen sozialen Jahres nach dem Gesetz zur Förderung des freiwilligen sozialen Jahres oder zur Ableistung eines freiwilligen ökologischen Jahres nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres kann Urlaub ohne Bezüge bis zur Dauer von 18 Monaten bewilligt werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen.

Die den Sonderurlaub betreffenden Vorschriften fallen durch unterschiedliche Ausgestaltungen insoweit auf, als es zwischen „Muss“- , „Kann“- und „Soll“-Vorschriften zu unterscheiden gilt. Die Formulierung „muss“ bzw. „ist zu gewähren“ verdeutlicht den Anspruchscharakter der Regelung. Der Dienstherr hat in der Regel keine andere Wahl, als den Sonderurlaub zu gewähren.

Sogenannte Soll-Vorschriften bedeuten, dass in aller Regel einem Antrag stattzugeben ist, wobei nur ausnahmsweise Abweichungen zulässig sind. Sie bindet also den Dienstherrn in geringerem Maße als die Muss-Vorschrift.

Bei den sog. Kann-Vorschriften ist regelmäßig „freies Ermessen“ eingeräumt. Dies bedeutet, dass auch bei Vorhandensein der übrigen Voraussetzungen die Dienststelle die Entscheidungsfreiheit darüber besitzt, ob sie den Sonderurlaub gewährt. Allerdings muss die Dienststelle bei der Ausübung ihres Ermessens rechtsstaatliche Grundsätze beachten. So muss sie insbesondere das Ermessen überhaupt ausüben und sie darf die Ermessensgrenzen nicht überschreiten. In der Praxis wichtig ist die sog. Selbstbindung der Dienststelle, nach der sie gleiche Fälle auch gleich entscheiden muss. Hat sie das Ermessen also in einem konkreten Fall in einer bestimmten Weise angewandt, ist sie an ihre Entscheidung in einem vergleichbaren Fall gebunden. Sie kann hiervon nur dort abweichen, wo die besonderen Umstände des neuen Falls ein Abweichen rechtfertigen. Die Sonderurlaubsverordnungen gelten entsprechend auch für Richterinnen und Richter der jeweiligen Länder.