

Aktuelle Änderungen im Bayerischen Beamtenrecht und ihre Auswirkungen auf die Personalpraxis

von Frau Ministerialrätin Friederike Engert und Herrn Oberregierungsrat Benedikt Miller, LL.M. (Auckland),
Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration

Die Bayerische Staatsregierung hat im Jahr 2024 mit gleich drei Gesetzen wesentliche Änderungen im bayerischen Beamtenrecht beschlossen. Diese betreffen zum einen die Personalgewinnung, in dem sie in der Praxis schon seit langem gewünschte deutliche Erleichterungen für das Einstellungsverfahren in der zweiten und dritten Qualifikationsebene sowie die Verbeamtung von sonstigen Bewerberinnen und Bewerbern ermöglichen. Zum anderen wurde mit dem Ersten und Zweiten Modernisierungsgesetz ein ganzes Bündel an Maßnahmen beschlossen, das nicht nur Genehmigungsprozesse in der Personalverwaltung etwa bei Nebentätigkeiten und Urlaub entbürokratisiert, sondern auch durch neue Beurteilungskriterien und Änderungen im Disziplinarrecht die Beamtinnen und Beamten selbst zu einer pragmatischen und lösungsorientierten Amtsausübung anhalten will.

I. Das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 21.06.2024¹

Mit dem Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 21.06.2024 hat der Bayerische Gesetzgeber wichtige Flexibilisierungen im Bereich der Personalgewinnung vorgenommen:

1. Das Zweite-Chance-Verfahren

Grundlage der Einstellungen für den Vorbereitungsdienst in der zweiten und dritten Qualifikationsebene war bisher nur das vom Landespersonalausschuss durchgeführte besondere Auswahlverfahren nach Art. 22 Abs. 3 und 8 Leistungslaufbahngesetz (LlbG). Da die Auswahlprüfung mit einem Jahr Vorlauf vor der Einstellung stattfindet, führte dies dazu, dass interessierte Schülerinnen und Schüler die Entscheidung über die Teilnahme an dem Auswahlverfahren bereits lange vor ihrem Schulabschluss treffen müssen, ein Zeitpunkt, in dem die Meinungsbildung zur Berufswahl oft noch nicht abgeschlossen ist und eine Teilnahme am Auswahlverfahren deshalb oft nur vorsorglich erfolgt. Dieser zeitliche Ablauf führte in der Vergangenheit dazu, dass auch erfolgreiche Teilnehmer an der Prüfung sich bis zu Ihrem Schulabschluss anderweitig entschieden und den angebotenen Vorbereitungsdienst letztlich nicht antraten. Andere Interessentinnen und Interessenten, deren Interesse an einer Ausbildung in der zweiten und dritten Qualifikationsebene

erst nach den Terminen für die Auswahlprüfungen entstand, konnten dann nicht mehr direkt im Anschluss an den Schulabschluss einen Ausbildungsplatz bekommen. Da zudem das Angebot an Ausbildungs- und Studienplätzen in den letzten Jahren die Teilnehmerzahlen am Auswahlverfahren überstieg, hat sich der bayerische Gesetzgeber nun für die Einführung des **Zweite-Chance-Verfahrens** entschieden, das auch spät entschlossenen Bewerberinnen und Bewerbern noch die Möglichkeit gibt, nach dem Schulabschluss in den Vorbereitungsdienst eingestellt zu werden.²

Das Zweite-Chance-Verfahren wird nach der Neuregelung in Art. 22 Abs. 3 Satz 4 LlbG durchgeführt, wenn sich absehen lässt, dass sich die verfügbaren Plätze im Vorbereitungsdienst nicht mit Bewerberinnen und Bewerbern aus dem Auswahlverfahren decken lassen. Der neue Abs. 10 in Art. 22 LlbG bestimmt dann, dass die verfügbaren Plätze (jeweils von den ausbildenden Behörden) auszuschreiben sind und die Reihung der Bewerber nach Schulnoten erfolgt; Mindestnoten dürfen vorgesehen werden.

Die genauen Voraussetzungen für die Durchführung des Zweite-Chance-Verfahrens wurden inzwischen für den fachlichen Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen in der Fachverordnung nichttechnischer Verwaltungsdienst (FachV-nVD) in den neuen §§ 62 bis 64 FachV-nVD geregelt.

2. Der sonstige Qualifikationserwerb

Der sonstige Qualifikationserwerb nach Art. 38 ff. LlbG ermöglicht die Verbeamtung von Regelbewerberinnen und Regelbewerbern, die grundsätzlich über die vorgeschriebene Laufbahnqualifikation, in der Regel einen Hochschulabschluss, verfügen, für deren Fachrichtung aber wegen eines geringeren Bedarfs kein Vorbereitungsdienst eingerichtet wurde. Er diente damit vor allem der Gewinnung von Spezialkenntnissen.³ Bis zur Änderung der Art. 38 ff. LlbG durch das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 21.06.2024 waren die Studiengänge, mit

¹ GVBl. 2024 S. 151.

² Siehe Gesetzesbegründung in LT-Drucks. 19/665 v. 12.03.2024, S. 1.

³ Grds. zum sonstigen Qualifikationserwerb Mehre in Kathke (Hrsg.) Dienstrecht in Bayern I, Band 4, Kennziffer Vor 30.38.

denen eine solche Verbeamtung in der dritten und vierten Qualifikationsebene in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen möglich war, durch den Verweis auf die Anlage 1 in Art. 39 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 LlbG auf **Wirtschafts- und Sozialwissenschaften** beschränkt. Damit waren andere Fachrichtungen, insbesondere Studiengänge aus dem Bereich Verwaltungswissenschaften oder Politikwissenschaften von dieser Möglichkeit der Verbeamtung ausgenommen.

Nachdem in den letzten Jahren in der gesamten Verwaltung nicht nur die Personalgewinnung deutlich schwerer geworden ist, sondern sich parallel dazu auch die Ausbildungslandschaft verändert hat, ist das Bedürfnis entstanden, die Verbeamtungsmöglichkeiten zu erweitern und auch neu entwickelte Ausbildungsangebote in die Bewerberauswahl aufzunehmen. Zum einen kann der gestiegene Einstellungsbedarf nicht mehr wie früher allein durch ausgebildete Beamte und Beamtinnen der dritten Qualifikationsebene bzw. Juristinnen und Juristen mit Zweitem Staatsexamen abgedeckt werden. Zum anderen hat sich in der Verwaltung inzwischen eine Vielzahl von Aufgaben entwickelt, deren Anforderungen über den klassischen Ausbildungskanon hinausgehen und die Kompetenzen bspw. im Bereich Digitalisierung, Projektmanagement oder Organisationsmanagement erfordern. Gerade in Bereichen, in denen Verwaltungsprozesse digitalisiert werden, kann es sinnvoll sein, auch Ausbildungen in Betracht zu ziehen, die IT-Kenntnisse und Verwaltungskenntnisse kombinieren. Hinzu kommt durch die veränderte Ausbildungslandschaft, dass inzwischen Bachelor- und Master-Abschlüsse verschiedener Fachrichtungen kombiniert werden können und eine Zuordnung dieser Kombination zu **einem** wissenschaftlichen Bereich erschwert wird.

Der Bayerische Gesetzgeber hat diese Entwicklung erkannt⁴ und nun durch die Streichung der Anlage 1 zu Art. 39 LlbG die Beschränkung der Verbeamtungsmöglichkeit auf Abschlüsse in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften aufgehoben. Damit ergibt sich nun die Möglichkeit, in der dritten und vierten Qualifikationsebene individueller und bedarfsorientiert allein auf die fachliche Eignung des Studiengangs für die jeweilige Fachlaufbahn und vor allem den vorgesehenen **Verwendungsbereich** abzustellen. Möglich ist deshalb zum Beispiel auch die Berücksichtigung von Masterabschlüssen im Bereich Public Administration oder Public Management, sofern die Anforderungen der konkreten Tätigkeit dies erlauben. Die Rechtsänderung bietet auch die Möglichkeit, in der dritten Qualifikationsebene, in der die Absolventenzahlen der Hochschule für den öffentlichen Dienst (HöfD) den Einstellungsbedarf bedauerlicherweise nicht mehr abdecken können, Bewerberinnen und Bewerber mit Erstem juristischem Staatsexamen oder mit einem Ergebnis im Zweiten juristischen Staatsexamen unterhalb der Staatsnote in der dritten Qualifikationsebene zu verbeamteten. Zwar ist das Erste juristische Staatsexamen als

Abschluss in Art. 39 Abs. 1 Nr. 1 LlbG nicht ausdrücklich benannt, es spricht jedoch nach hiesiger Auffassung unter Berücksichtigung der Inhalte, des Schwierigkeitsgrads und der Dauer des juristischen Universitätsstudiums viel dafür, es einem Bachelor (mindestens) gleichzusetzen. Tatsächlich wird mit Wirkung vom 01.04.2025 zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen im rechtswissenschaftlichen Studiengang durch § 66 Abs. 1a HG NRW ein **integrierter Bachelor** schon dann angeboten, wenn die Voraussetzungen für die staatliche Pflichtfachprüfung erfüllt sind und die universitäre Schwerpunktbereichsprüfung bestanden wurde, also **ohne**, dass das Erste Staatsexamen bestanden wurde. Sowohl das Land Sachsen verfolgt diesen Weg mit einem neuen § 9 im Sächsischen Ausbildungsprüfungsgesetz⁵ als auch das Land Hessen.⁶ Erst recht muss dann das erfolgreich abgeschlossene Erste Juristische Staatsexamen eine entsprechende Wertigkeit erhalten.

Es bleibt abzuwarten, welche Dynamik die neuen Möglichkeiten insbesondere bei den Beamtinnen und Beamten der dritten Qualifikationsebene auslöst, die nun auch etwa mit nebenberuflichen Masterabschlüssen den Weg in die vierte Qualifikationsebene gehen können. Es besteht allerdings kein Anspruch darauf, dass der Dienstherr diesen Weg ermöglicht und den Qualifikationserwerb feststellt, da der sonstige Qualifikationserwerb als Sonderweg nach Art. 38 Abs. 1 LlbG ein dienstliches Bedürfnis voraussetzt, das regelmäßig in der Einschätzungsprerogative der zuständigen Behörde liegt. Es wird sich zeigen, in welchem Ausmaß bei Stellenbesetzungen künftig entsprechende Qualifikationen abgefragt werden und sich in Anforderungsprofilen und Ausschreibungen niederschlagen. Auch die Auswirkungen dieses alternativen Weges in die vierte Qualifikationsebene auf die Modulare Qualifizierung, die ja regelmäßig erst zu einem späteren Zeitpunkt der Laufbahn den Weg in die vierte Qualifikationsebene ermöglicht, sollten beobachtet werden und zu gegebener Zeit evaluiert werden.

II. Erstes Modernisierungsgesetz Bayern vom 30.12.2024⁷

Das Erste Modernisierungsgesetz wurde mit Gesetzentwurf vom 31.07.2024⁸ im Wege des Bürokratieabbaus und dem Ziel der Deregulierung, Verschlinkung und Vereinfachung von Verwaltungsverfahren, insbesondere betreffend Anzeige- und Genehmigungsverfahren, in den Bayerischen Landtag eingebracht und trat am 01.01.2025 in Kraft. Es

⁴ Siehe Gesetzesbegründung LT-Drucks. 19/665.

⁵ www.revosax.sachsen.de/vorschrift/20697-G-Einfuehrung-eines-integrierten-Bachelorgrades.de.

⁶ Einführung eines integrierten Jura-Bachelor-Studiums | hessen.de.

⁷ GVBl. 2024 S. 605.

⁸ LT-Drucks. 19/3023.

enthält umfassende Neuerungen und Erleichterungen des bayerischen Dienstrechts.

1. Gesundheitliche Eignung

Bislang erfolgte die Überprüfung der gesundheitlichen Eignung i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG bei Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Grundlage einer amtsärztlichen Einstellungsuntersuchung. Im Jahr 2013 leitete das Bundesverwaltungsgericht mit einer Grundsatzentscheidung eine Abkehr von seiner bis dato geltenden Rechtsprechung, wonach der Eintritt der Dienstunfähigkeit vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein musste,⁹ zu einem neuen Prognosemaßstab ein. Hiernach bedarf es nunmehr einer hinreichenden, medizinisch erstellten Tatsachenbasis, welche den Dienstherrn in die Lage versetzt, die Rechtsfrage der gesundheitlichen Eignung eigenverantwortlich zu beantworten. Der Dienstherr kann die gesundheitliche Eignung aktuell dienstfähiger Bewerber nur noch verneinen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass mit überwiegender Wahrscheinlichkeit vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze Dienstunfähigkeit eintreten wird.¹⁰ Aufgrund des damit deutlich zugunsten der Bewerberinnen und Bewerber auf ein Beamtenverhältnis verschobenen Prognosemaßstabs stellt die Feststellung einer gesundheitlichen Nichteignung in der Praxis seitdem nur noch einen kleinen Anwendungsbereich dar. Gleichwohl wurde bislang am bewährten Erfordernis der amtsärztlichen Einstellungsuntersuchung – auch mangels anderweitiger gesetzlicher Vorgaben – festgehalten.

a) Neuer Art. 19 BayBG

Durch Einführung des neuen Art. 19 BayBG wurde nunmehr eine gesetzliche Grundlage für die gesundheitliche Eignungsprüfung geschaffen. Die gesundheitliche Eignung kann fortan auch durch eine Selbstauskunft der Bewerberin bzw. des Bewerbers festgestellt werden. Eine (amts-)ärztliche Untersuchung ist nicht mehr obligatorisch, wenn gleich eine solche nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles und unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten noch immer angeordnet werden kann. Insbesondere bei sich aus der Selbstauskunft ergebenden Zweifeln an der gesundheitlichen Eignung ist die Einschaltung einer (Amts-)Ärztin oder eines (Amts-)Arztes weiterhin zulässig, Art. 19 Satz 3 BayBG. Im polizeilichen Bereich wird mit Blick auf die erhöhten Anforderungen an die Polizeidiensttauglichkeit eine polizeiärztliche Untersuchung in der Regel nach wie vor unumgänglich sein.

Wie sich die Abkehr von einer bislang durchgängigen Vorstellung bei der Amtsärztin oder dem Amtsarzt zum schlichten Ausfüllen einer Selbstauskunft künftig auswir-

ken wird, wird sich erst in mehreren Jahren zeigen. Die Erfahrung der amtsärztlichen Einstellungsuntersuchung zeigt jedoch, dass lediglich ein geringer Prozentsatz überhaupt erneut beim Amtsarzt vorstellig werden musste bzw. privatärztliche Gutachten einzubringen hatte. Einem nochmals geringeren Anteil wurde auf Basis des o.g. gelockerten Prognosemaßstabs letztlich eine gesundheitliche Nichteignung attestiert. Aus organisatorischen, zeitlichen und finanziellen Gesichtspunkten stellt die Neuregelung sowohl für die Personalstellen, die Gesundheitsämter als auch die Bewerberinnen und Bewerber eine weitreichende Entlastung dar. Da ein vergleichbares Vorgehen bspw. auch von den privaten Krankenkassen im Rahmen der Gesundheitsüberprüfung bei Neuanträgen erfolgreich praktiziert wird, ist die Umstellung auf eine zunächst nur erforderliche Selbstauskunft zu begrüßen, zumal im Einzelfall und bei tatsächlichen Anhaltspunkten die Möglichkeit bzw. Obliegenheit des Dienstherrn bestehen bleibt, eine amtsärztliche Untersuchung durchzuführen. Hinzu kommt, dass eine aufgrund arglistiger Täuschung zustande gekommene Ernennung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 1 BeamStG, Art. 21 Abs. 2 BayBG i.V.m. Art. 19 BayBG mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen ist.

b) Anforderung von fachärztlichen Zusatzgutachten

Im Bereich des Dienstunfähigkeitsrechts wurde Art. 65 Abs. 2 BayBG um einen neuen Satz 2 erweitert. Dies stellt eine gesetzliche Normierung der bereits aufgrund der Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (VV-BeamtR) vorgesehenen Verwaltungspraxis dar. Nach Abschnitt 8 Nr. 1.5 Satz 2 VV-BeamtR soll sich die oder der Dienstvorsetzte möglichst bereits im Gutachtensauftrag mit einer etwa erforderlichen Zusatzbegutachtung einverstanden erklären. Art. 65 Abs. 2 Satz 2 BayBG sieht nunmehr gesetzlich vor, dass die betroffene Beamtin bzw. der betroffene Beamte sich auf Verlangen der Amtsärztin oder des Amtsarztes einer Zusatzuntersuchung zu unterziehen hat.

Ob eine pauschale Einverständniserklärung zur Durchführung von Zusatzbegutachtungen in jedem Fall rechtlich angezeigt ist, ist jedoch fraglich. Die Rechtsprechung zeigt sich bezüglich der (Vorweg-)Erstreckung einer Untersuchungsanordnung auf etwaig erforderliche Zusatzbegutachtungen nicht geschlossen.¹¹ Insbesondere in Fallgestaltungen, in denen der Dienstherr bei der Untersuchungsanordnung mangels Kenntnissen zu Art und Umfang der Erkrankung auf die Vermutungsregel des Art. 65 Abs. 1 BayBG zurückgreifen muss, wird nach Maßgabe

⁹ Vgl. u.a. BVerwGE 92, 147 [149] = NJW 1993, 2546 [2546].

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 25.07.2013 – 2 C 12/11 – Rn. 16 ff.

¹¹ BVerwG, Beschl. v. 14.03.2019 – 2 VR 5.18 – Rn. 58, 51; BayVGh, Beschl. v. 10.04.2024 – 3 CE 24.250 – Rn. 15 ff.; HessVGh, Beschl. v. 26.01.2022 – 1 B 3115/20 – Rn. 52 ff.; OVG NW, Beschl. v. 17.01.2022 – 6 B 54/22 – Rn. 4 ff.

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹² in der Regel zunächst die Durchführung einer allgemeinen Grunduntersuchung zur Aufdeckung der Art der Erkrankung durchzuführen sein. Eine Erstreckung der Untersuchungsanordnung auf (jegliche) Zusatzbegutachtungen, ohne deren Formenkreis im Ansatz vorhersehen zu können, verlagert die originär dienstherrenseitige Zuständigkeit zur Festlegung von Art und Umfang der Untersuchung weitgehend in die Hände der untersuchenden Amtsärztin bzw. des untersuchenden Amtsarztes. In der Praxis wird in diesen Fällen daher oftmals darauf zurückgegriffen, die Bereitschaft zur Durchführung einer Zusatzbegutachtung nicht bereits vorweg mit anzuordnen, sondern einer gesonderten Anordnung vorzubehalten. Dies steht zunächst mit den Vorgaben in Abschnitt 8 Nr. 1.5 Satz 2 VV-BeamtrR (»möglichst«) in Einklang und beugt einer fehlerhaften, da aus Sicht einiger Gerichte möglicherweise zu weitgehenden Untersuchungsanordnung vor. In Konstellationen, in denen der Dienstherr bei der Untersuchungsanordnung bereits den weiteren Formenkreis der Erkrankung absehen kann, erscheint die Hinzunahme des neuen Satz 2 in Art. 65 Abs. 2 BayBG hingegen zielführend und interessengerecht. Wie sich die bayerische Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Thematik positionieren wird, bleibt abzuwarten.

2. Führungsämter auf Zeit

Art. 45 BayBG sieht vor, dass gewisse Spitzenämter aufgrund deren herausragender Bedeutung im behördlichen Gesamtgefüge nicht direkt auf Lebenszeit, sondern zunächst auf Zeit übertragen werden. Durch die Berufung auf Zeit soll eine gewisse personelle sowie zeitliche Stabilität und Kontinuität auf den umfassten Positionen gewährleistet werden. Durch das Erste Modernisierungsgesetz entfallen nunmehr weitreichende Anwendungsfälle des Art. 45 BayBG. Der entschlackte Abs. 1 sieht lediglich noch die Ämter der Amtschefs und Amtschefinnen, der Leiter und Leiterinnen von Behörden (ab Besoldungsgruppe B 5) bzw. von Organisationseinheiten von Behörden (ab Besoldungsgruppe B 7) vor. Die Einschränkung des Anwendungsbereichs trägt dem Umstand Rechnung, dass es in der Praxis kaum zu Fällen gekommen ist, in denen das zunächst auf Zeit übertragene Amt nach Ablauf der Amtszeit letztlich nicht auf Lebenszeit übertragen wurde.

Die Übergangsregelung des Art. 146 BayBG vermeidet Schlechterstellungen. Hiernach soll denjenigen Beamtinnen und Beamten, welchen noch nach alter Rechtslage ein – nunmehr nicht mehr umfasstes – Amt auf Zeit übertragen wurde, das entsprechende Amt auf Lebenszeit übertragen werden. Das Vorliegen der Ernennungsvoraussetzungen und die erforderliche Eignung werden hierbei vermutet.

Die Verschlankung des Art. 45 BayBG ist zu begrüßen. Sie stellt eine deutliche Arbeitsentlastung für die Personalstel-

len dar und vermeidet im Großteil der Fälle einen unnötigen Zwischenschritt für die Betroffenen. Der enger gefasste neue Anwendungsbereich trägt den Anforderungen an eine funktionierende Behördenleitung Rechnung. Wenngleich auch auf Ebene der weiterhin umfassten Spitzenämter eine Nichterprobung die seltene Ausnahme darstellt, wären dort die negativen Auswirkungen einer Fehlbesetzung zu gravierend und stünden in keinem Verhältnis zum ersparten Verwaltungsaufwand.

Die Regelung des Art. 46 BayBG, welche bislang eine Übertragung von hohen Beamtenpositionen zunächst auf Probe vorsah, entfällt – ebenso wie der korrespondierende Art. 13 LfBG – gänzlich. Spiegelbildlich zu Art. 45 BayBG bestehen nahezu keine Fälle, in denen ein zunächst auf Probe übertragenes Amt mangels Erprobung letztlich nicht auf Lebenszeit übertragen wurde. Der Entfall der Regelung vermeidet eine Vielzahl sich letztlich nicht auswirkender »Zwischenernennungen«. Art. 146 BayBG findet auch hier Anwendung.

3. Nebentätigkeitsrecht

Im Nebentätigkeitsrecht hat das Erste Modernisierungsgesetz sowohl für die Beamtinnen und Beamten, die Nebentätigkeiten nachgehen, als auch für die Personalstellen deutliche Erleichterungen geschaffen.

a) Genehmigungsfreie Nebentätigkeiten

Der bayerische Gesetzgeber hat sich bei der Regelung der genehmigungsfreien Nebentätigkeiten in Art. 82 Abs. 1 BayBG für einen umfassenden Systemwechsel entschieden: Die **unentgeltliche Nebentätigkeit** ist als Tatbestand aus dem Katalog der von der Genehmigungspflicht freigestellten privilegierten Nebentätigkeiten entfernt worden und in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayBG durch eine klare und inhaltlich weitgehende Generalklausel ersetzt worden: Genehmigungsfrei sind nun alle Nebentätigkeiten, die zusammen genommen nicht mehr als zehn Wochenstunden beanspruchen und eine Gesamtvergütung von bis zu 10.000 € pro Jahr nicht überschreiten. Weggefallen ist damit ein regulatorisch wenig gelungener Privilegierungstatbestand, der innerhalb der grundsätzlich genehmigungsfreien unentgeltlichen Nebentätigkeiten wiederum drei Ausnahmetatbestände für Tätigkeiten normierte, die trotz Unentgeltlichkeit doch genehmigungspflichtig sein sollten. Es kommt nun nicht mehr darauf an, ob die Nebentätigkeit unentgeltlich oder gewerblich oder im Organ eines Unternehmens stattfindet und ob es sich dabei um ein Nebenamt i.S.v. § 2 Abs. 2 BayNV handelt – alle Nebentätigkeiten

¹² BVerfG, Beschl. v. 21.10.2020 – 2 BvR 652/20 – Rn. 35; Beschl. v. 14.01.2022 – 2 BvR 1528/21 Rn. 25.

sind gleichermaßen von der Genehmigung freigestellt, die die vorgesehenen Zeit- und Vergütungsgrenzen nicht überschreiten. Das Ziel des Gesetzgebers, eine Verfahrenserleichterung sowohl für die Beamtinnen und Beamten als auch die Personalstellen und vor allem auch eine Gleichbehandlung verschiedener Einkunftsarten zu erzielen,¹³ wird hier erreicht.

Nachdem durch die Neureglung ein großer Teil der gängigen Nebentätigkeiten durch die umfassende Freistellung in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayBG nicht mehr von der Dienststelle zu überprüfen ist, wurde diese Freistellung schließlich in Art. 82 Abs. 2 Satz 2 BayBG durch eine angemessene Verringerung der Hürden für die Versagung einer genehmigungsfreien Nebentätigkeit flankiert. Art. 82 Abs. 2 Satz 2 BayBG wurde dahingehend ergänzt, dass die Nebentätigkeit nicht nur untersagt werden kann, wenn konkrete dienstliche Verpflichtungen verletzt werden, sondern auch, wenn die Genehmigung nach Art. 81 Abs. 3 BayBG zu versagen wäre. Diese Verweisung führt dazu, dass nicht mehr eine konkrete Dienstpflichtverletzung belegt werden muss, sondern bereits die Besorgnis der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen für die Versagung ausreicht.¹⁴

b) Erhöhung der zulässigen Wochenstunden für Nebentätigkeiten

Galt bisher nach Art. 81 Abs. 3 Satz 3 BayBG die regelmäßige Annahme, dass eine Nebentätigkeit, die einen Rahmen von über acht Stunden pro Woche überschreitet, die Arbeitskraft des Beamten zu sehr in Anspruch nimmt und damit die Erfüllung dienstlicher Pflichten behindert wird, so wurde dieser Zeitrahmen nun als Folgeregelung zum neuen Art. 82 Abs. 1 Satz Nr. 2 BayBG auf zehn Stunden pro Woche erweitert. Zu beachten ist, dass es bei dieser Stundengrenze weiterhin unerheblich ist, ob diese Stunden in der Freizeit anfallen oder während der Arbeitszeit geleistet werden dürfen. Eine anteilige Verkürzung für Teilzeitkräfte findet nicht statt. Da die Beschränkung auf zehn Stunden pro Woche nach Ziff. 2.2.1 VV-BeamtR im Durchschnitt eines Kalenderjahrs nicht überschritten werden darf, sind im Einzelfall höhere Leistungen pro Woche durchaus möglich.

c) Ablieferungspflicht

Auch bei der Regelung der Ablieferungspflicht hat sich der bayerische Gesetzgeber für eine Vereinfachung entschieden, die der Personalpraxis insgesamt entgegenkommt. Vor der Rechtsänderung galt nach § 10 Abs. 1 BayNV der Grundsatz, dass Vergütungen für Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst oder ihm gleichstehenden Dienst nach § 4 BayNV oder auf Vorschlag oder Veranlassung des Dienstherrn ablieferungspflichtig insoweit waren, als sie den Höchstbetrag nach § 9 Abs. 3 Satz 1 BayNV überstiegen (beschränkte Ablieferungspflicht). Eine vollständige Ablieferungspflicht ohne Freibetrag galt nach Satz 2 im Rahmen der Tätigkeiten

nach Satz 1 zwar nur für Nebentätigkeiten als Aufsichtsrat, Vorstand oder in einem sonstigen Organ oder Gremium eines privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmens sowie bei Nebentätigkeiten bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Da man im Vollzug zu den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen aber auch alle Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Kommunen zählte, führte dies im Ergebnis dazu, dass es jenseits der in § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 BayNVO genannten Ausnahmetatbestände praktisch keine Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst mehr gab, die nicht einer vollständigen Ablieferungspflicht unterlagen und für die dann im Einzelfall wieder Ausnahmen nach § 11 Abs. 1 Nr. 11 BayNV erteilt werden mussten, um geeignetes Personal für die Nebentätigkeiten zu finden. Insbesondere für organschaftliche Nebentätigkeiten, etwa in kommunalen Unternehmen, die nach der alten Rechtslage, selbst wenn eine Entlastung im Hauptamt nicht gewährt wurde, grundsätzlich einer vollständigen Ablieferungspflicht unterlagen, war dies ein unbefriedigendes Verfahren.

Mit der Neuformulierung in § 10 Abs. 1 Satz 2 BayNV hat man sich nun entschieden, die Fälle der vollständigen Ablieferungspflicht auf diejenigen Nebentätigkeiten zu beschränken, die während der Arbeitszeit ausgeübt und damit auf die Arbeitszeit angerechnet werden können (Art. 81 Abs. 4 BayBG). Künftig kommt es also für die Ablieferungspflicht nur noch darauf an, ob für die Nebentätigkeit eine Entlastung im Hauptamt stattfindet oder nicht. Gibt es eine Entlastung, ist eine vollständige Ablieferungspflicht wegen des Verbots der Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen weiterhin geboten, denn die Arbeitszeit wird insgesamt nur einmal aufgebracht.

4. Beurteilungen

a) Beurteilungszeitraum

Der Mindestbeurteilungszeitraum in Art. 56 Abs. 1 LlbG wurde um ein Jahr auf nunmehr vier Jahre verlängert. Die ausweislich der Gesetzesbegründung als Verringerung von Verwaltungsaufwand intendierte Verlängerung¹⁵ ist indes nicht zwingend umzusetzen (»mindestens«). Die Beibehaltung des bislang zumeist dreijährigen Beurteilungsturnus bleibt unter entsprechender Festlegung in den Beurteilungsrichtlinien möglich.

Wenngleich eine längere Beurteilungsperiode auf den ersten Blick zu einer Verwaltungserleichterung führen mag, sollten vor der Einführung u.a. folgende Punkte bedacht werden: Gerade gegen Ende eines längeren Beurteilungs-

¹³ Siehe Gesetzesbegründung LT-Drucks. 19/3023.

¹⁴ Engert in Kathke (Hrsg.) Dienstrecht in Bayern I, Band 4, Kennziffer 20.82, Rn. 31.

¹⁵ LT-Drucks. 19/3023, S. 22.

turnus kann es dazu kommen, dass aufgrund der aktuellen periodischen Beurteilungen (sodann von vor vier Jahren) möglicherweise Bewerber auf ausgeschriebenen Stellen zum Zuge kommen, welche bei einer früheren Neubeurteilung gegenüber nachrückenden und aufstrebenden Kandidaten das Nachsehen gehabt hätten. Einerseits verringert sich zwar die Häufigkeit der Durchführung einer Beurteilungsrunde, andererseits steigen die Anwendungsfälle etwaiger rechtlich notwendiger Anlass- bzw. nachgeholter periodischer Beurteilungen. Ferner nimmt die zeitliche Aktualität der Leistungseinschätzungen durch einen längeren Beurteilungszeitraum weiter ab.

b) Zwischenbeurteilung

Der Zeitraum, wann eine Zwischenbeurteilung bei Behördenwechsel, Beurlaubung oder Freistellung nach Art. 57 LlbG zu erstellen ist, wurde von einem Jahr auf 18 Monate verlängert. Die Anpassung wird begrüßt und vermeidet insbesondere bei großen Personalkörpern mit einer Vielzahl von Stellenwechseln erheblichen Verwaltungsaufwand.

5. Ansparrurlaub

Nicht bis zur Einbringungsfrist eingebrachter Erholungsurlaub des Vorjahres wird nunmehr im Rahmen von höchstens 15 Tagen automatisch angespart, § 8 Satz 1 UrlMV. Ein vorheriges Antragsfordernis entfällt. Nachdem ohnehin nahezu jedem Antrag auf Ansparrung entsprochen wurde, wird hierdurch unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden. Die Einbringungsfrist für den Ansparrurlaub bleibt hiervon unberührt.

6. Hinzuverdienstgrenzen

Nachdem der Fachkräftemangel es notwendig macht, bei der Personalgewinnung neue Ansätze zu verfolgen, hat der bayerische Gesetzgeber mit dem Ersten Modernisierungsgesetz auch die Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten in den Blick genommen. Bisher galten die Höchstgrenzen für den Hinzuverdienst nach Art. 83 Abs. 1 bis 4 BayBeamtVG bei **Einkommen aus Tätigkeiten im öffentlichen Dienst** (sog. Verwendungseinkommen) auch nach Erreichen des gesetzlichen Ruhestandalters weiter, während für andere Arten von Erwerbseinkommen die Höchstgrenze dann wegfiel. Mit der nun in Art. 83 Abs. 5 Satz 5 BeamtVG erfolgten Erhöhung der Höchstgrenze für Tätigkeiten im öffentlichen Dienst um den Faktor 1,5 wird ein begrüßenswerter Anreiz für Ruhestandsbeamte geschaffen, auch nach dem Ruhestand temporär den Dienstherrn in personellen Bedarfssituationen zu unterstützen. Die Regelung in Art. 114e BayBeamtVG, die dies bisher nur im Zusammenhang mit der Corona Pandemie und Aufgaben

im Zusammenhang mit den Ukraine-Flüchtlings ermöglicht hatte, wurde im Zuge der nun allgemeinen Erhöhung der Höchstgrenze aufgehoben.

III. Zweites Modernisierungsgesetz Bayern vom 23.12.2024¹⁶

Das Zweite Modernisierungsgesetz wurde mit Gesetzentwurf vom 16.10.2024¹⁷ im Anschluss und in Fortsetzung des Ersten Modernisierungsgesetzes in den Bayerischen Landtag eingebracht und trat ebenfalls am 01.01.2025 in Kraft. Das Leitbild des Zweiten Modernisierungsgesetzes ist der Beamte, »der sich zwar der Grenzen des ihm gesetzten Beurteilungs- und Ermessensspielraums bei der Anwendung von Gesetzen bewusst ist, diesen aber bewusst lösungsorientiert und pragmatisch anzuwenden versteht«.¹⁸

1. Beurteilungskriterien

Im Lichte dessen sind drei neue Beurteilungskriterien in Art. 58 Abs. 3 LlbG vorgesehen: »lösungsorientierte Vorgehensweise« (Nr. 1 lit. d), »pragmatische Arbeitsweise« (Nr. 2 lit. d) und »Ausschöpfung bestehender Beurteilungs- und Ermessensspielräume« (Nr. 2 lit. e). Die Staatsministerien sind ebenso wie die Gemeinden und Gemeindeverbände gem. Art. 58 Abs. 6 LlbG zwar nicht gehalten, alle in Art. 58 Abs. 3 LlbG aufgeführten Beurteilungskriterien zu übernehmen. In diesem Fall müssen jedoch weitere oder andere Beurteilungskriterien festgelegt werden. Dies führt zwangsläufig zur Veranlassung, sich mit dem bisherigen Beurteilungskatalog und den neu vorgeschlagenen Kriterien auseinanderzusetzen.

Das Kriterium der »lösungsorientierten Vorgehensweise« erweist sich als sinnvoll, um die fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten zielgerichtet und differenziert abbilden zu können. Das Kriterium der »pragmatischen Arbeitsweise« deutet in dieselbe Richtung und geht nach Auffassung der Verfasser bei entsprechender Auslegung bereits im vorgenannten Kriterium auf. Letzteres als eigenständiges Beurteilungskriterium auszuweisen, könnte bei den Beamtinnen und Beamten sowie den Beurteilern indes den Eindruck erwecken, rechtliche Vorgaben rückten in den Hintergrund und seien zum Wohle einer pragmatischen Lösung nicht zwingend zu beachten. Sofern jenes Kriterium dennoch als eigenständiges Beurteilungsmerkmal aufgenommen werden soll, empfiehlt es sich, innerhalb der jeweiligen Behördenstruktur vorab festzulegen, welche

¹⁶ GVBl. 2024 S. 619.

¹⁷ LT-Drucks. 19/3617.

¹⁸ LT-Drucks. 19/3617, S. 15.

Arbeitsweise und Pragmatik diesbezüglich als besonders positiv bzw. negativ bewertet werden soll. Die »Ausschöpfung bestehender Beurteilungs- und Ermessensspielräume« wird zur Bewertung der individuellen Befähigung vor dem Hintergrund des eingangs genannten Leitbilds als positiv und in der Praxis gut handhabbar angesehen.

2. Disziplinarrecht

Im bayerischen Disziplinarrecht wird jenes Leitbild erneut aufgegriffen. Analog zu strafrechtlichen Milderungsgründen wird über den neu eingeführten Art. 14 Satz 3 BayDG ein neuer disziplinarrechtlicher Milderungstatbestand eingeführt. Eine erkennbar lösungsorientierte Handlungsweise eines Beamten oder einer Beamtin, der oder die die ihm oder ihr gezogenen Grenzen nicht offenkundig überschritten hat, soll von den Disziplinarbehörden fortan mildernd berücksichtigt werden. Bei der Anwendung des Milderungsgrundes verbleibt den Disziplinarorganen der vollumfängliche Beurteilungsspielraum.

Welche Auswirkung die Ergänzung in der Praxis tatsächlich haben wird, ist noch nicht absehbar. Insbesondere wird hierbei eine einheitliche Anwendung durch die Disziplinarbehörden von erheblicher Bedeutung sein. Ob die Regelung

in der Verwaltungsanwendung tatsächlich zu einer spürbaren Erleichterung und Entlastung für die Beamtinnen und Beamten führen wird, darf angesichts der Unbestimmtheit und nicht absehbaren Anwendungspraxis bezweifelt werden. Bayerische Beamtinnen und Beamte sind ohnehin schon gehalten, ihren Beurteilungs- und Ermessensspielraum im Sinne ordnungsgemäßer, gleichgerichteter und bürgernahe Verwaltungsarbeit auszunutzen.

IV. Fazit

Das Anliegen der Bayerischen Staatsregierung, das öffentliche Dienstrecht sowohl für die Personalstellen als auch für die Beamtinnen und Beamten zu vereinfachen und zu entbürokratisieren, ist zu begrüßen; die Umsetzung kann insgesamt als gelungen angesehen werden. In einigen Teilbereichen, wie beim sonstigen Qualifikationserwerb, der Feststellung der gesundheitlichen Eignung oder im Disziplinarrecht werden sich die Auswirkungen der neuen Regelungen erst mittelfristig zeigen. Zu begrüßen ist insbesondere das durch das Zweite Modernisierungsgesetz neu geschaffene Leitbild eines entscheidungsfreudigen und handlungsfähigen Beamten, das implizit auch eine neue Art der »Fehlerkultur« etabliert.

Neue Vorschriften

Baden-Württemberg

1. **Verordnung des Finanzministeriums zur Änderung der Finanzämter-Zuständigkeitsverordnung** vom 10.12.2024, GBl. Nr. 109 vom 16.12.2024, S. 1.
2. **Sechszwanzigste Verordnung des Justizministeriums zur Änderung der eAkten-Verordnung** vom 10.12.2024, GBl. Nr. 110 vom 16.12.2024, S. 1.
3. **Verordnung des Justizministeriums zur Änderung der Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung** vom 22.10.2024, GBl. Nr. 117 vom 30.12.2024, S. 1.
4. **Verordnung des Innenministeriums über die Erhöhung der Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Bürgermeister und Ortsvorsteher 2024/2025 und zur Änderung des Aufwandsentschädigungsgesetzes** vom 20.01.2025, GBl. Nr. 5 vom 31.01.2025, S. 1.
5. **Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Fortschreibung der Besoldungsdurchschnitte nach § 39 des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg für die Jahre 2024 und 2025** vom 18.11.2024, GABl. Nr. 12 vom 30.12.2024, S. 827.

6. **Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Änderung der VWV Vorschlagswesen** vom 25.11.2024, GABl. Nr. 12 vom 30.12.2024, S. 810.
7. **Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums zur Änderung der Verwaltungsvorschrift über die Vergütung im Gerichtsvollzieherdienst** vom 28.10.2024, Amtsblatt Die Justiz Nr. 12 vom 23.12.2024, S. 355.
8. **Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums zur Änderung der Verwaltungsvorschrift über die Dienstaufsicht über die Amts- und Landgerichte** vom 28.11.2024, Amtsblatt Die Justiz Nr. 12 vom 23.12.2024, S. 363.

Bayern

1. **Verordnung zur Änderung der Bezüge-Zuständigkeitsverordnung** vom 08.10.2024, GVBl. Nr. 20 vom 31.10.2024, S. 495.
2. **Verordnung zur Aufhebung der Rechtsdienstleistungszuständigkeitsverordnung** vom 31.10.2024, GVBl. Nr. 22 vom 29.11.2024, S. 563.