

Auszug aus

Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 21
Nebentätigkeiten von Professoren



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Nebentätigkeiten von Professoren (Kapitel 1410 bis 1421, 1426 bis 1464, 1468 und 1470 bis 1477)

Bei der Ausübung und Genehmigung von Nebentätigkeiten der Professoren sind die rechtlichen Vorgaben des Beamten- und Hochschulrechts zu beachten. Die Erfüllung der Pflichten im Hauptamt darf nicht unter Nebentätigkeiten leiden. Die Genehmigung von freiberuflichen Nebentätigkeiten sollte künftig restriktiver gehandhabt werden.

1 Ausgangslage

Nebentätigkeiten gehören traditionell zum Berufsbild eines Professors. Sie dienen der Publikation und Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse, fördern den Technologietransfer und sorgen für den notwendigen Praxisbezug. Sie tragen durch die Möglichkeit, ein zusätzliches Einkommen zu erzielen, zur finanziellen Attraktivität des Professorenberufs und damit zur Gewinnung qualifizierter Professoren bei. Andererseits können durch die Nebentätigkeiten von Professoren öffentliche Interessen beeinträchtigt werden, insbesondere wenn

- ihr Umfang die Wahrnehmung der Pflichten aus dem Hauptamt gefährdet,
- zur Ausübung der Nebentätigkeit auf personelle und sächliche Ressourcen des Landes zurückgegriffen wird, ohne dass das Land dafür ein angemessenes Entgelt erhält.

Außerdem können sich Interessenkollisionen zwischen den privaten Interessen eines Professors und den berechtigten Interessen des Landes, denen Beamte verpflichtet sind, ergeben.

Um zu einem vernünftigen Interessenausgleich zu kommen, sehen das Landesbeamtengesetz (LBG), die Landesnebentätigkeitsverordnung (LNTVO) und die Hochschulnebentätigkeitsverordnung (HNTVO) eine Reihe von formellen und materiellen Restriktionen vor, die bei der Anzeige, der Genehmigung und der Ausübung von Nebentätigkeiten zu beachten sind.

Die vom Rechnungshof in seiner Denkschrift 2005 formulierten Grundsätze gelten unverändert. Die Verwaltungspraxis bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten der Professoren zeigt allerdings ein vielfältigeres Bild, seit die Rektoren der Hochschulen für die Erteilung und Versagung von Nebentätigkeitsgenehmigungen zuständig sind. Das Wissenschaftsministerium ist nur noch in wenigen Ausnahmefällen und als Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde für die Umsetzung des Rechts der Nebentätigkeiten der Professoren zuständig.

Der Rechnungshof und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben die Praxis des Nebentätigkeitsrechts an den Hochschulen des Landes auch nach 2005 immer wieder geprüft und dabei erneut Mängel festgestellt. Die in der Denkschrift 2005 aufgezeigten typischen Fehler bei der Anwendung des Nebentätigkeitsrechts sind auch weiterhin relevant, es haben sich jedoch weitere Fehlerschwerpunkte herausgebildet. Die Maßstäbe für die Beurteilung der Praxis durch den Rechnungshof ergeben sich aus §§ 60 ff. LBG und der LNTVO sowie den einschlägigen Bestimmungen des Landeshoch-

schulgesetzes (LHG) und der HNTVO. Einschlägige Entscheidungen der Verwaltungsgerichte befassen sich naturgemäß eher mit den Fällen, in denen Nebentätigkeitsgenehmigungen versagt oder widerrufen werden und der betroffene Beamte dagegen klagt. Aufgabe der Fachaufsicht ist es, darauf zu achten, dass das vom Gesetzgeber restriktiv ausgestaltete Nebentätigkeitsrecht nicht durch eine zu großzügige Verwaltungspraxis konterkariert wird.

2 Prüfungsergebnisse

Bei den Prüfungen des Rechnungshofs haben sich in folgenden Bereichen Fehlerschwerpunkte gezeigt:

2.1 Verfahrensfehler bei der Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen

Während bei der Versagung von Nebentätigkeiten die maßgeblichen rechtlichen Gründe und Ermessenserwägungen zumeist umfassend dokumentiert wurden, haben es die Rektorate der Hochschulen häufig versäumt, die maßgeblichen Erwägungen bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten in den Akten zu dokumentieren. Dies erschwert nicht nur die Kontrolle der Entscheidungen durch die Aufsicht, sondern schränkt die Handlungsfähigkeit der Rektorate im Falle des Widerrufs und der Verlängerung der Genehmigungen ein. Soweit kein Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung der Nebentätigkeit besteht, müssen die tragenden Erwägungen der Entscheidung nachvollziehbar dokumentiert werden.

Vielfach war festzustellen, dass die Angaben der Professoren bei der Antragstellung unzureichend waren. Weder ließen sich Art und Umfang der Nebentätigkeit noch die zu erwartende Höhe der Vergütung aus diesen Nebentätigkeitsanträgen bestimmen. Eine Genehmigung auf dieser Grundlage hätte nicht erfolgen dürfen.

Bei der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) wurden mehrere Fälle beanstandet, in denen die vorgelegten Antragsunterlagen offenbar nicht zur Kenntnis genommen wurden. Dies ergibt sich daraus, dass der beantragte und genehmigte Umfang der Nebentätigkeit das im Gesetz zugelassene Maß deutlich überschritten hat.

An mehreren Hochschulen hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Rektorate nicht auf die Abgabe der jährlichen Erklärung nach § 8 LNTVO bestanden haben. Teilweise wurden die Erklärungen gar nicht, teilweise unvollständig abgegeben.

2.2 Freiberufliche Tätigkeiten

§ 6 HNTVO sieht vor, dass freiberufliche Nebentätigkeiten nur unter engen Voraussetzungen und regelmäßig nur bei Architekten und Bauingenieuren genehmigt werden dürfen. Diese Vorschrift soll sicherstellen, dass der Beamte hauptberuflich für seinen Dienstherrn tätig ist und nicht von seiner

freiberuflichen, unternehmerischen Tätigkeit so sehr in Anspruch genommen wird, dass seine Tätigkeit als Beamter faktisch zur Nebentätigkeit mutiert.

Gleichwohl hat der Rechnungshof festgestellt, dass an der DHBW mehr als 20 Professoren genehmigte Tätigkeiten als Rechtsanwälte oder Steuerberater ausüben. Die Nebentätigkeit als Rechtsanwalt darf bei Beamten generell nicht genehmigt werden, ihre Zulassung zur Anwaltschaft verstößt gegen § 14 Absatz 2 Nr. 5 der Bundesrechtsanwaltsordnung. Die insoweit erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen sind zurückzunehmen.

Eine nebenberufliche Tätigkeit als Steuerberater darf nur bei Vorliegen besonderer Gründe genehmigt werden. Außerdem sind insoweit die engen Voraussetzungen des § 6 HNTVO zu beachten. Als rechtswidrig beanstandet wurden vom Rechnungshof insbesondere Genehmigungen, die eine Steuerberater Tätigkeit als Einzelunternehmer oder in einem Umfang von mehr als 8 Stunden wöchentlich erlaubten. Das Wissenschaftsministerium hat die Voraussetzungen, unter denen eine Nebentätigkeit eines Professors als Steuerberater genehmigt werden kann, bislang nicht näher definiert.

Auch bei der Genehmigung der Nebentätigkeiten als Architekt oder Bauingenieur müssen die Rektorate der Hochschulen das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen prüfen und gegebenenfalls durch Auflagen Interessenkonflikte ausschließen.

2.3 Inanspruchnahme hochschuleigener Ressourcen

Will ein Professor bei der Ausübung einer Nebentätigkeit Ressourcen der Hochschule nutzen (Räume, Personal, Geräte), so bedarf dies der vorherigen Erlaubnis durch die Rektorate oder das Wissenschaftsministerium. Im Regelfall ist für die Nutzung dieser Ressourcen eine angemessene Vergütung an die Hochschule zu entrichten.

In mehreren Fällen musste der Rechnungshof beanstanden, dass Professoren Ressourcen der Hochschule nutzten, ohne die dafür notwendige Erlaubnis eingeholt und die gebotene Vergütung entrichtet zu haben. In einigen Fällen führte dies zu Nachzahlungen in jeweils fünfstelliger Höhe.

2.4 Nebentätigkeiten an der eigenen Hochschule

Das geltende Recht lässt nur in wenigen Ausnahmefällen zu, dass ein Professor an der eigenen Hochschule Nebentätigkeiten erbringt und dafür gesondert vergütet wird. Dies gilt seit 2010 insbesondere für Nebentätigkeiten im Bereich der Weiterbildung (§ 46 Absatz 6 LHG). Die Höhe der Vergütung ist in diesen Fällen durch Satzung der Hochschulen zu bestimmen.

Einzelne Beanstandungen des Rechnungshofs betrafen in diesen Fällen Professoren, die im Hauptamt nicht ihr volles Deputat erbracht hatten und gleichwohl für Nebentätigkeiten in der Weiterbildung vergütet wurden. Dies schließt § 46 Absatz 6 LHG ausdrücklich aus.

An der DHBW besteht seit vielen Jahren die Praxis, dass hauptamtliche Professoren an einer anderen Studienakademie Lehraufträge als Nebentätigkeit wahrnehmen und dafür gesondert vergütet werden. Diese Praxis ist

unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll, verstößt jedoch eindeutig gegen das geltende Recht. Das Wissenschaftsministerium sollte prüfen, ob für diese Fälle nicht eine dem § 46 Absatz 6 LHG vergleichbare Regelung geschaffen werden sollte, die die langjährige Praxis auf eine sichere Rechtsgrundlage stellt.

Der Rechnungshof hat regelmäßig beanstandet, dass Hochschulen ihren Akademischen Mitarbeitern Lehraufträge erteilt haben. Soweit es sich um Beamte handelt, folgt dies aus dem geltenden Nebentätigkeitsrecht, bei Angestellten schließt der Tarifvertrag regelmäßig aus, dass an derselben Einrichtung "Nebenarbeitsverhältnisse" abgeschlossen werden.

2.5 Genehmigung von Nebentätigkeiten trotz Interessenkollision

Nebentätigkeiten dürfen nicht genehmigt werden, wenn der Nebentätigkeit des Beamten dienstliche Interessen entgegenstehen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Beamte auch dienstlich mit dem Unternehmen zu tun hat, bei dem er in privater Nebentätigkeit beschäftigt ist.

So hat der Rechnungshof an der DHBW beanstandet, dass Studiengangsleiter, die auf die Auswahl und die Beurteilung der Ausbildungsleistungen Dualer Partner maßgeblichen Einfluss haben, Nebentätigkeiten bei diesen Dualen Partnern ausüben. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass die Pflicht zur objektiven Wahrnehmung dienstlicher Pflichten mit den Interessen der Nebentätigkeit kollidiert.

Interessenkollisionen sieht der Rechnungshof auch in einigen Fällen als gegeben an, in denen Universitäten Dienstleistungen als Nebentätigkeiten genehmigten, mit denen der Professor der eigenen Hochschule Konkurrenz machte.

2.6 Pflichten des Professors bei Ausübung von Nebentätigkeiten

Bei der Ausübung von Nebentätigkeiten treffen den beamteten Professor beamtenrechtliche Pflichten, deren Nichterfüllung der Rechnungshof in mehreren Fällen festgestellt hat. Dies betraf Nebentätigkeiten von Professoren, für die weder ein Antrag noch eine Genehmigung vorlag. Häufig wurden die Anträge entgegen den gesetzlichen Bestimmungen erst nach Aufnahme der Nebentätigkeit gestellt.

Die Anzeigepflichten nach der LNTVO hängen nicht von einer Aufforderung durch das jeweilige Rektorat ab, sondern sind vom Professor in eigener Verantwortung zu erfüllen.

Will der Professor Räume der Hochschule für Nebentätigkeiten in Anspruch nehmen, muss er dies zuvor von der Hochschule genehmigen lassen.

Ein weiterer Fehlerschwerpunkt zeigte sich bei der Abgrenzung dienstlicher Tätigkeiten und privater Nebentätigkeiten. Es ist nicht zulässig, ohne Einwilligung der Hochschule die Adresse der Hochschule als Firmenanschrift zu verwenden. Auch die Verwendung von amtlichen Hochschulemblemen, um der eigenen Nebentätigkeit einen quasi-amtlichen Anstrich zu geben, ist unzulässig. Für den Geschäftspartner des Professors muss in jedem Fall

unzweifelhaft klar sein, ob der Professor in seiner amtlichen Funktion oder in Ausübung einer privaten Nebentätigkeit handelt.

In einigen Fällen musste der Rechnungshof darauf hinweisen, dass die Erfüllung dienstlicher Pflichten (insbesondere das Abhalten von Lehrveranstaltungen) nicht unter Nebentätigkeiten leiden darf. Es ist in der Regel nicht zulässig, Lehrveranstaltungen nicht am Sitz der Hochschule, sondern am Ort der Nebentätigkeit anzubieten.

3 Bewertung und Empfehlungen

Die Rektorate der Hochschulen messen dem Nebentätigkeitsrecht in der Praxis nicht immer die Bedeutung bei, die der Gesetzgeber ihm aus guten Gründen gegeben hat.

Das Wissenschaftsministerium sollte sicherstellen, dass die Rektoren der Hochschulen die rechtlichen Vorgaben des Beamtenrechts beachten und bei Fehlen der gesetzlichen Voraussetzungen Nebentätigkeitsgenehmigungen versagen. Gegebenenfalls ist auch der Widerruf der Nebentätigkeitsgenehmigung zu prüfen. Die Rechtslage bei der Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen von freiberuflichen Tätigkeiten sollte durch eine Verwaltungsvorschrift des Ministeriums klargestellt werden.

Der Rechnungshof regt an, für die Wahrnehmung von standortfremden Lehraufträgen durch Professoren der DHBW eine dem § 46 Absatz 6 LHG vergleichbare Rechtsgrundlage zu schaffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass die rechtlichen Vorgaben des Beamtenrechts einschließlich des Nebentätigkeitsrechts strikt zu beachten und einzuhalten sind und dass die Erfüllung dienstlicher Pflichten nicht unter Nebentätigkeiten leiden darf. Daher beabsichtigt das Ministerium, die Hochschulen in diesem Bereich künftig stärker zu beraten und zu unterstützen. Es sollen vor allem regelmäßige Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen für das hierfür zuständige Hochschulpersonal angeboten werden.

Dabei solle auch die Rechtslage bei der Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen für freiberufliche Tätigkeiten klargestellt werden. Die Voraussetzungen seien gerade in diesem Bereich jedoch nicht so eindeutig, dass sie für eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle in einer Verwaltungsvorschrift geregelt werden könnten. Das Ministerium beabsichtigt daher, den Hochschulen schriftliche Hinweise, unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung, zu übersenden, die jederzeit aktualisiert werden können.

Das Ministerium werde den Vorschlag des Rechnungshofs, für die Wahrnehmung von standortfremden Lehraufträgen durch Professoren der DHBW eine dem § 46 Absatz 6 LHG vergleichbare Regelung zu schaffen, prüfen. Seit Gründung der DHBW werde die Lehrtätigkeit an einem anderen Standort der DHBW jedoch - auch in Abstimmung mit dem Innenministerium - als rechtlich zulässige Nebentätigkeit erachtet. Voraussetzung hierfür sei, dass

die DHBW organisatorisch sicherstellt, dass Lehraufträge nur an Professoren vergeben werden, die an ihrer eigentlichen Studienakademie das Lehrdeputat und sonstige Dienstaufgaben vollumfänglich erfüllt haben.

Die Nebentätigkeit von Studiengangsleitern der DHBW bei Dualen Partnern sei differenziert zu betrachten. Gerade bei großen, überregional tätigen Dualen Partnern bestehe nicht in jedem Fall die Gefahr einer Interessenkollision. Die DHBW werde in Abstimmung mit dem Ministerium Fallgruppen erarbeiten, anhand derer die Hochschule dann die erforderliche Einzelfallprüfung vornehmen kann.

Außerdem weist das Ministerium darauf hin, dass Lehrveranstaltungen durchaus an einem anderen Ort als dem Sitz der Hochschule abgehalten werden können, z. B. im Rahmen von Exkursionen, und dass gemäß § 62 Absatz 3 Satz 5 LBG an die Stelle der regelmäßigen Arbeitszeit der durchschnittliche individuelle Arbeitstag der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer tritt.