

Finanzministerium

17. Nachträgliche Verbeamtungen gelungen? Ja, aber...

Die Landesregierung hat die Personalausgabenbudgets durch die Verbeamtung von Tarifbeschäftigten um fast 5 Mio. € jährlich entlastet.

Sie hat jedoch nicht sichergestellt, dass alle Verbeamtungen auch langfristig für das Land wirtschaftlich sind.

17.1 Die Landesregierung verbeamtet wieder in bisher davon ausgenommenen Bereichen

Seit der Reform des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im September 1995 stellte die damalige Landesregierung in bestimmten Bereichen grundsätzlich nur noch Tarifbeschäftigte ein. 1999 verabschiedete sie sich in einem ersten Schritt von dieser Einstellungspraxis. Ab diesem Zeitpunkt wurden Lehrkräfte wieder verbeamtet. Ausschlaggebend hierfür waren in erster Linie fiskalische Gründe.

Ab 2006 durften die Ressorts wieder in allen bisher ausgenommenen Bereichen Beamte einstellen. Gleichzeitig bot die Landesregierung den Tarifbeschäftigten des Landes an, sich nachträglich verbeamten zu lassen. Auch dieses Mal waren vorwiegend fiskalische Gründe ausschlaggebend. Nach den Berechnungen des Finanzministeriums sollte der Personalhaushalt durch nachträgliche Verbeamtungen um jährlich 4,7 Mio. € entlastet werden.¹

Der LRH stimmte seinerzeit angesichts des vom Finanzministerium dargestellten Spareffekts der geänderten Verbeamtungspolitik der Landesregierung grundsätzlich zu. Er forderte, mit den Einsparungen aus den Verbeamtungen die Kreditaufnahme zu reduzieren.² Die eingesparten Beträge sollten nicht auf die durch das Personalkosteneinsparkonzept 2010 (PKEK) angestrebten Einsparungen angerechnet werden. Denn dadurch würde ein zusätzlicher Spareffekt entfallen. Der Finanzausschuss folgte dem in seiner Sitzung am 09.11.2006 nicht.

Der LRH hat geprüft, in welcher Anzahl und auf welcher Grundlage Tarifbeschäftigte seit dem Kabinettsbeschluss 2006 nachträglich verbeamtet wurden. Insbesondere ist er der Frage nachgegangen, ob die angestreb-

¹ Beschluss der Landesregierung vom 25.07.2006 bekannt gegeben mit Umdruck 16/1299 vom 27.10.2006.

² Umdruck 16/1262 vom 04.10.2006.

ten Einsparungen erzielt wurden und diese Verbeamtungen für das Land wirtschaftlich waren.

17.2 **Vorgaben der Landesregierung verändert - LRH nicht informiert**

Auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses¹ legte das Finanzministerium Vorgaben für die Verbeamtung von Tarifbeschäftigten fest (u. a. Altersgrenze von 45, Verbeamtung grundsätzlich nur im Eingangsamt). Diese ergänzte die Staatskanzlei um Anforderungen für Ernennungen im 2. oder in einem höheren Beförderungsamte. Sie forderte für derartige Fälle ein versicherungsmathematisches Gutachten.

Diese Vorgaben veränderte die Personalreferentenkonferenz (PRK) durch ihre Leitlinien vom 30.08.2006 und nachfolgende Beschlüsse. Im Wesentlichen betraf dies die Verbeamtung in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen und in Beförderungsamtern. Zwar sprach sich auch die PRK für einen verantwortungsvollen Umgang mit Anträgen auf Verbeamtung im 2. oder einem höheren Beförderungsamte aus. Die Forderung, ein versicherungsmathematisches Gutachten vorzulegen, ließ sie jedoch fallen. Die Gesamtwirtschaftlichkeit der Maßnahme, Tarifbeschäftigte zu verbeamten, werde durch die höheren Beförderungsamter nicht berührt.

Der LRH wurde über die Änderungen nicht informiert. Er konnte diese Aspekte in seiner Stellungnahme² daher nicht berücksichtigen und bewerten.

17.3 **Anzahl der Anträge hielt sich in Grenzen**

Insgesamt wollten 365 Tarifbeschäftigte des Landes nachträglich verbeamtet werden (einschließlich Hochschulen). Geprüft hat der LRH 330 Fälle. Bis Ende März 2010 wurden 282 Anträge positiv beschieden. In 48 Fällen wurde ein Beamtenverhältnis nicht begründet. In den meisten dieser Fälle erfüllten die Tarifbeschäftigten nicht die beamtenrechtlichen Voraussetzungen.

17.4 **Der Regelfall: Verbeamtung im Eingangsamt**

Im Allgemeinen haben die Ressorts im Eingangsamt verbeamtet:

Tabelle 1: In welchen Ämtern wurde verbeamtet?

	Anzahl der Fälle	in %
Eingangsamt	196	70
1. Beförderungsamte	76	27
2. Beförderungsamte u. höher	10	3
Gesamt	282	100

¹ Beschluss der Landesregierung vom 25.07.2006 bekannt gegeben mit Umbruck 16/1299 vom 27.10.2006.

² Umbruck 16/1262 vom 04.10.2006.

Bemerkenswert ist: Im mittleren Dienst¹ wurden keine Verbeamtungen in höheren Ämtern als dem 1. Beförderungsamte vorgenommen. Im gehobenen Dienst wurde maximal im 2. Beförderungsamte verbeamtet, während im höheren Dienst sogar 2-mal im Endamte verbeamtet wurde.

Aus Sicht des Finanzministeriums ist die Verbeamtung im 2. oder in einem höheren Beförderungsamte die absolute Ausnahme geblieben. Der LRH erinnert daran, dass das Finanzministerium selbst empfohlen hatte, betroffene Beschäftigte nur im Eingangsamte, allenfalls im 1. Beförderungsamte zu verbeamten.² Nur dem hatte der LRH seinerzeit zugestimmt.

17.5 **Einsparungen: Ja, aber...**

In den Haushaltsjahren 2006 bis 2009 sparte die Landesregierung durch die nachträglichen Verbeamtungen insgesamt 13 Mio. €:

Tabelle 2: Einsparbeträge im Haushaltsjahr...

	€
2006	370.455
2007	3.528.861
2008	4.451.943
2009	4.876.348
Gesamt	13.227.607

Dies verbesserte die Liquidität des Landes. Das Personalausgabenbudget wird nachhaltig um 4,9 Mio. € jährlich entlastet. Das Einsparziel wurde erreicht. Gleichwohl ist das Ergebnis mit einem Vorbehalt zu versehen: Folgebelastrungen wie Versorgungsleistungen und Beihilfe sind in dem Betrag von 4,9 Mio. € nicht berücksichtigt. Auch das Finanzministerium weist darauf hin: Der für die Personalausgabenbudgets der Ressorts unmittelbar relevante Effekt der Minderausgaben aus Besoldung gegenüber Tarifvergütung dürfe in der Tat nicht mit dem eigentlichen Einsparergebnis verwechselt werden.

17.6 **Vordienstzeiten aus den Augen verloren?**

Im Beamtenrecht sind grundsätzlich alle Zeiten ab der ersten Berufung in das Beamtenverhältnis ruhegehaltfähig (§ 6 BeamtVG - ÜfSH). Die Anwartschaft auf ein Ruhegehalt besteht ab einer Dienstzeit von 5 Jahren. Daneben entstehen weitere Ansprüche z. B. auf Hinterbliebenenversorgung und Unfallfürsorge.

¹ Ab 01.04.2009 Laufbahngruppe 1.2.

² Umdruck 16/1299, Tz. 7.3 der Untersuchung des Finanzministeriums.

Neben den in einem Beamtenverhältnis abgeleisteten Zeiten sind die Vordienstzeiten nach den §§ 8 bis 12 BeamtVG - ÜfSH von Bedeutung. Diese Zeiten wirken sich auf die ruhegehaltfähige Dienstzeit aus. Ob eine Verbeamtung wirtschaftlich ist, hängt also nicht nur von dem verbleibenden Zeitraum zwischen erster Berufung in das Beamtenverhältnis und Ruhestand ab. Es sind auch die „mitgebrachten“ Vordienstzeiten zu berücksichtigen, da diese das Ruhegehalt erhöhen. Die Renten werden zwar auf das Ruhegehalt angerechnet.¹ Dies gleicht den Nachteil des Landes durch die erhöhte ruhegehaltfähige Dienstzeit aber nicht vollständig aus.

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat das Finanzministerium den Aspekt „Vordienstzeiten“ nicht berücksichtigt, obwohl er sich aufdrängte. Vordienstzeiten verteuern die Verbeamtung. In den geprüften Fällen betragen diese im Schnitt 9 Jahre. Unwirtschaftliche Verbeamtungen im Einzelfall sind nicht ausgeschlossen.

Aus Sicht des Finanzministeriums lässt sich nur im Einzelfall beurteilen, ob die Anrechnung von Renten die als Folge der Vordienstzeiten erhöhte Beamtenversorgung ausgleicht. Allerdings hat es das Finanzministerium für die nachträglichen Verbeamtungen grundsätzlich abgelehnt, den Einzelfall zu betrachten. Gleichwohl hält es die Anregung des LRH für bedenkenswert, sich von vornherein Klarheit darüber zu verschaffen, in welchem Rechtsverhältnis Bewerberinnen und Bewerber beim Land beschäftigt werden sollen. Spätere Wechsel zwischen Arbeits- und Beamtenverhältnis sollten möglichst vermieden werden.

17.7 **Altersgrenze von 45 grundsätzlich eingehalten**

Nach dem Haushaltsrecht des Landes muss das Finanzministerium zustimmen, wenn Beamtinnen und Beamte ab einem Alter von 45 Jahren in den Landesdienst eingestellt oder versetzt werden. Die Regelung soll ein zeitlich ausgewogenes Verhältnis zwischen aktiver Dienstzeit und zu erwartender Versorgungszeit sicherstellen. Der LRH hat nicht geprüft, ob die Vollendung des 45. Lebensjahres dafür der richtige Zeitpunkt ist. Unstrittig dürfte jedoch sein: Mit zunehmendem Lebensalter wird das Verhältnis zwischen noch zu erwartender aktiver Dienstzeit und voraussichtlicher Versorgungszeit für den Dienstherrn immer ungünstiger. Eine Verbeamtung in frühen Lebensjahren ist also wirtschaftlicher als eine Verbeamtung mit oder auch kurz vor dem 45. Lebensjahr. Die Einwilligung des Finanzministeriums in Verbeamtungen ab dem 45. Lebensjahr ist deshalb zu Recht erforderlich.²

¹ § 55 BeamtVG - ÜfSH.

² § 48 Abs. 2 und 3 LHO.

Das Durchschnittsalter aller nachträglich verbeamteten 282 Tarifbeschäftigten betrug 35 Jahre. Die jüngste Tarifbeschäftigte war 21 Jahre alt. Die ältesten 5 Tarifbeschäftigten hatten das 45. Lebensjahr bei ihrer Verbeamtung bereits vollendet, nicht jedoch als sie den Antrag stellten. Die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums holten die Ressorts nicht ein.

Das Finanzministerium betont in seiner Stellungnahme, die Antragsteller hätten keinen Einfluss auf die Bearbeitungszeit der Verbeamtungsanträge. Angesichts der Vielzahl der Anträge sollte dies nicht zu ihren Lasten gehen. Es sei deshalb auf das Datum der Antragsstellung abgestellt worden. 1999 bei der Verbeamtung von Lehrkräften sei die Landesregierung vergleichbar verfahren. Der LRH kann die Argumentation des Finanzministeriums zwar nachvollziehen. Die Ressorts hätten gleichwohl nicht darauf verzichten dürfen, die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen.

17.8 **Teilzeitbeschäftigte zu verbeamten ist unwirtschaftlich**

4 Tarifbeschäftigte des Landes wurden verbeamtet, obwohl sie unbefristet teilzeitbeschäftigt waren. Insgesamt entsprachen die Teilzeitverträge einem Beschäftigungsvolumen von 3,25 Vollzeitstellen.

Als Beamte haben diese Tarifbeschäftigten einen jederzeit realisierbaren Anspruch auf Vollzeitbeschäftigung. Beihilfeansprüche entstehen sofort in voller Höhe. Versorgungsansprüche werden ebenfalls, wenn auch unter Berücksichtigung der Teilzeitanteile bei der Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit¹, voll gezahlt. Für Beschäftigte in einem Teilzeitarbeitsverhältnis zahlt das Land Sozialversicherungsbeiträge hingegen nur anteilig. Bei Berücksichtigung dieser Aspekte ist es grundsätzlich unwirtschaftlich, unbefristet Teilzeitbeschäftigte zu verbeamten.

Das Finanzministerium verweist darauf, dass evtl. Mehrkosten innerhalb der Personalausgabenbudgets der Ressorts auszugleichen seien. Die Maßnahme führe entweder zu Einsparungen oder sei zumindest kostendeckend. Sie könne deshalb nicht als unwirtschaftlich bezeichnet werden. Aus Sicht des LRH ist diese rein budgetmäßige Betrachtung nicht geeignet, die Verbeamtung von unbefristet Teilzeitbeschäftigten als wirtschaftlich zu beurteilen. Denn dann wäre jede Maßnahme wirtschaftlich, deren Mehrkosten anderweitig kompensiert werden. Gewichtiger ist das Argument des Finanzministeriums, Teilzeitbeschäftigte von der Verbeamtung auszunehmen, könnte gegen verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Vorgaben verstoßen. Gleichwohl dürfen auch bei der Verbeamtung von

¹ § 6 Abs. 1 Satz 3 BeamtVG - ÜfSH.

unbefristet in Teilzeit beschäftigten Kräften Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte nicht gänzlich außer Betracht gelassen werden.

17.9 **Was sollte zukünftig bei Verbeamtungen beachtet werden?**

Die nachfolgenden Empfehlungen gehen von der gegenwärtigen Rechtslage aus. Werden die Berechnungsgrundlagen des Gutachtens zur Verbeamtung¹ geändert, z. B. durch die Einrichtung eines Versorgungsfonds², ist zu prüfen, welche der Empfehlungen noch sinnvoll anzuwenden sind.

- Im Beamtenverhältnis auf Widerruf ausgebildete Nachwuchskräfte sollten nach erfolgreicher Ausbildung in ein Beamtenverhältnis auf Probe übernommen werden. Ein befristetes privatrechtliches Arbeitsverhältnis nach Ende der Ausbildung mit der Aussicht auf Verbeamtung sollte die Ausnahme sein.
- In einem Beamtenverhältnis beschäftigt zu werden, ist für fachlich qualifiziertes Personal ein Anreiz, sich beim Land zu bewerben. Dies sollte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels offensiv genutzt werden.
- Bei Verbeamtungen sollte künftig die Wirtschaftlichkeit nicht pauschal unterstellt werden. Vielmehr ist jeder Einzelfall zu untersuchen. Dabei ist auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen aktiver Dienstzeit und voraussichtlicher Versorgungszeit zu achten. Außerdem sind die im Einzelfall vorhandenen Vordienstzeiten in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Verbeamtungen sollten grundsätzlich nur im Eingangsamt ausgesprochen werden.
- Auf nachträgliche Verbeamtungen sollte zukünftig verzichtet werden. Die Einsparungen aus ggf. doch durchgeführten nachträglichen Verbeamtungen sollten zu 100 % zur Senkung der Nettokreditaufnahme genutzt werden.
- Die Verbeamtung von Verwaltungsfachangestellten sollte unterbleiben. Denn die Laufbahnbefähigung für die Tätigkeit im Beamtenverhältnis sollte auch künftig regelmäßig durch Vorbereitungsdienst und Laufbahnprüfung erworben werden.

Das Finanzministerium pflichtet dem LRH bei, dass Faktoren wie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen aktiver Dienstzeit und Versorgungszeit, künftige Versorgungs- und Beihilfeausgaben sowie vom Dienstherrn bzw. Arbeitgeber bereits aufgewendete Ausgaben angemessen zu würdigen sind.

¹ Umdruck 16/1299 vom 27.10.2006.

² § 8 Abs. 13 Haushaltsgesetz 2011/2012, GVOBl. Schl.-H. 2010 S. 818 (822).