

Bei der Anwendung des Nebentätigkeitsrechts durch Universitäten und Berufsakademien wurden wiederholt typische Fehler festgestellt. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst sollte die Universitäten und Berufsakademien im Wege der Fachaufsicht dazu anhalten, die Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts genauer zu beachten und die Interessen und Ansprüche des Landes durchzusetzen, die sich aus den Nebentätigkeiten ergeben.

1 Vorbemerkung

Nebentätigkeiten gehören traditionell zum Berufsbild des Professors. Sie dienen der Publikation und Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse, fördern den Technologietransfer und sorgen für den notwendigen Praxisbezug der Professoren. 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

- diese so umfangreich werden, dass die Wahrnehmung der Pflichten aus dem Hauptamt gefährdet wird,
- zur Ausübung der Nebentätigkeit auf personelle und sächliche Ressourcen des Landes zurückgegriffen wird, ohne dass das Land dafür ein angemessenes Entgelt erhält, und
- Nebentätigkeiten dazu missbraucht werden, sich auf Kosten des Landes finanzielle Vorteile zu verschaffen.

Außerdem drohen in bestimmten Fällen Interessenkollisionen zwischen den privaten Interessen des Professors und den berechtigten Interessen des Landes, denen zu dienen der Professor als Beamter des Landes verpflichtet ist.

Um zu einem vernünftigen Interessenausgleich zu kommen, sehen das Landesbeamtengesetz, 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. Für Professoren im Angestelltenverhältnis finden die Bestimmungen entsprechend Anwendung.

Der RH hat in den letzten Jahren keine systematische Prüfung aller Nebentätigkeiten der Professoren durchgeführt, ist jedoch bei seinen sonstigen Prüfungen an den Hochschulen und den Berufsakademien auf einige typische Fehler gestoßen, die bei korrekter Anwendung des Nebentätigkeitsrechts vermeidbar gewesen wären und Schaden vom Land abgewendet hätten.

Diese Prüfungsfeststellungen geben Anlass zu folgenden Hinweisen.

2 Typische Fehler bei der Anwendung des Nebentätigkeitsrechts

2.1 Formelle Verstöße

Bei den Prüfungen des RH sind wiederholt Verstöße gegen das formelle Nebentätigkeitsrecht zutage getreten, die in aller Regel auch materielle Verstöße nach sich gezogen haben.

2.1.1 Aufnahme von Nebentätigkeiten ohne oder vor Erteilung der Genehmigung

Das Gesetz sieht vor, dass eine genehmigungspflichtige Nebentätigkeit erst dann begonnen werden darf, wenn die erforderliche Genehmigung erteilt ist. Sinn und Zweck dieser (formellen) Bestimmung ist, dass nur so die materiellen Anforderungen, die der Gesetzgeber für die Genehmigungsfähigkeit von Nebentätigkeiten vorgesehen hat, ausreichend geprüft und durchgesetzt werden können. Möglichen Interessenkollisionen soll auf diese Weise frühzeitig begegnet werden können.

Der RH hat bei zwei Universitäten und an einer Berufsakademie mehrere Fälle festgestellt, in denen Professoren Nebentätigkeiten aufgenommen haben, ohne zuvor die erforderliche Nebentätigkeitsgenehmigung beantragt und erhalten zu haben. In vier festgestellten Fällen hatten diese Nebentätigkeiten jeweils einen bedeutenden wirtschaftlichen Umfang und wären nach Auffassung des RH nicht genehmigungsfähig gewesen.

2.1.2 Nebentätigkeitsanträge mit ungenauen Angaben

Die gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, dass der Beamte in seinem Nebentätigkeitsantrag substantiiert darlegen muss, wie die beabsichtigte Nebentätigkeit aussieht, welchen Umfang sie haben wird und welche Vergütung er dafür erwartet. Nur auf der Grundlage dieser Angaben kann die zuständige Stelle die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Nebentätigkeit sachgerecht beurteilen.

In mehreren Fällen wurden an den Berufsakademien Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeiten festgestellt, in denen Art und Umfang der beabsichtigten Nebentätigkeit nur oberflächlich und wenig substantiiert beschrieben waren.

In all diesen Fällen haben die zuständigen Verwaltungen die Nebentätigkeiten genehmigt, obwohl sie anhand der vorgelegten Antragsunterlagen eigentlich nicht in der Lage waren, die Genehmigungsfähigkeit wirklich zu beurteilen.

2.1.3 Jährliche Anzeige der ausgeübten Nebentätigkeiten

Die LNTVO sieht vor, dass jeder Beamte, der eine Nebentätigkeit ausübt, dem Dienstvorgesetzten jährlich eine Erklärung über Art und Umfang der von ihm ausgeübten Nebentätigkeiten und der dabei erzielten Vergütungen abzugeben hat. Im Zuge der Gesetze zur Korruptionsbekämpfung wurde diese Vorschrift im Jahre 1998 deutlich verschärft, um dem Dienstvorgesetzten einen ständigen Überblick über die in der Behörde ausgeübten Nebentätigkeiten zu geben und - wo notwendig - eine Gegensteuerung zu ermöglichen.

Der RH hat festgestellt, dass an mehreren Berufsakademien und in zwei untersuchten Fällen auch an Universitäten diese Erklärungen gar nicht, inhaltlich unzutreffend oder unvollständig abgegeben wurden, ohne dass dies von der zuständigen Verwaltung beanstandet worden wäre. An einer Berufsakademie wurden die Erklärungen für die Vorjahre erst eingeholt, als der RH seine Prüfung ankündigte.

2.2 Rechtswidrige bzw. nicht genehmigungsfähige Nebentätigkeiten

In mehreren Fällen wurde festgestellt, dass die von Professoren wahrgenommenen Nebentätigkeiten nicht genehmigungsfähig waren und gleichwohl genehmigt oder ohne Genehmigung ausgeübt wurden.

2.2.1 Zu umfangreiche Nebentätigkeiten

Nach den maßgeblichen Bestimmungen darf auch bei Professoren der zeitliche Umfang einer Nebentätigkeit im Durchschnitt einen Arbeitstag je Woche nicht übersteigen.

In mehreren vom RH festgestellten Fällen wurde gegen diese Bestimmung deutlich verstoßen. Teilweise ergab sich dies unmittelbar aus Dokumenten, die der Professor selbst erstellt hatte, teilweise ließen die Entgelte der Professoren für ihre Nebentätigkeiten den sicheren Rückschluss zu, dass die zeitliche Grenze eines Arbeitstages je Woche deutlich überschritten wurde. In einem dieser Fälle kam hinzu, dass der Professor zugleich seine Pflichten im Hauptamt nur unzureichend erfüllte.

2.2.2 Freiberufliche Tätigkeit

Obwohl die HNTVO vorsieht, dass freiberufliche Tätigkeiten (als Rechtsanwalt, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer usw.) bei Professoren in der Regel nicht genehmigt werden dürfen, hat eine Universität einem ihrer Professoren eine (umfangreiche) Tätigkeit als Steuerberater genehmigt.

2.2.3 Umwidmung von Dienstaufgaben in vergütete Nebentätigkeiten

Ein offenkundiger Fall des Missbrauchs des Nebentätigkeitsrechts liegt dann vor, wenn Dienstaufgaben, die von den Professoren hauptamtlich wahrzunehmen sind, durch mehr oder weniger aufwendige Konstruktionen in Nebentätigkeiten umdefiniert werden, für die dann (aus öffentlichen Mitteln) eine zusätzliche Vergütung gewährt wird.

So wurde an zwei Berufsakademien festgestellt, dass Aufgaben der Berufsakademien, die die Professoren und die Mitarbeiter der Akademie eigentlich im Rahmen des Hauptamtes zu erfüllen hatten, an Steinbeis-Zentren vergeben wurden, die von Professoren in Nebentätigkeit betrieben wurden. Auf diese Weise konnte für die Wahrnehmung dieser Aufgaben eine zusätzliche Vergütung erzielt werden, die bei ordnungsgemäßer Erledigung in den Haushalt der Berufsakademie geflossen wäre.

In einem anderen Fall, der einen Universitätsprofessor betrifft, wurden Aufgaben von einer von ihm geleiteten öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtung auf eine ausgegründete GmbH übertragen, deren Geschäftsführung dann wiederum von diesem Professor gegen ein erhebliches zusätzliches Gehalt wahrgenommen wurde.

2.3 Fehler bei der Wahrnehmung der Interessen des Landes

2.3.1 Deputatsermäßigungen wegen vergüteter Nebentätigkeiten

In einem vom RH geprüften Fall hat das Ministerium einem Professor für die Wahrnehmung einer aus öffentlichen Mitteln vergüteten Nebentätigkeit zusätzlich eine Deputatsermäßigung gewährt. Dies führte im Ergebnis dazu, dass die Nebentätigkeit doppelt entgolten wurde.

2.3.2 Ansprüche des Landes wegen Ressourcennutzung nicht durchgesetzt

Die LNTVO, die HNTVO und der Rahmenvertrag zwischen dem Land und der Steinbeis-Stiftung sehen vor, dass für die Inanspruchnahme von Ressourcen

des Landes im Rahmen von Nebentätigkeiten ein angemessenes Entgelt an das Land zu bezahlen ist.

Die Prüfung der Steinbeis-Zentren an den Berufsakademien hat ergeben, dass bei elf Steinbeis-Zentren die in Anspruch genommenen Ressourcen des Landes nicht oder nicht angemessen abgegolten wurden. Der RH hat die Berufsakademien aufgefordert, in diesen Fällen Nachforderungen gegenüber den Steinbeis-Zentren geltend zu machen.

In einem Fall an einer Universität wurde festgestellt, dass ein Professor personelle und sächliche Ressourcen der Universität für Zwecke eines von ihm in Nebentätigkeit betreuten Unternehmens eingesetzt hat. Auf Initiative des RH wurde hierfür mittlerweile ein angemessenes Entgelt nachentrichtet.

2.3.3 Unangemessene Vergütungen für die Nutzung privater Ressourcen

Der Vertrag des Landes mit der Steinbeis-Stiftung sieht vor, dass das Land unter bestimmten Voraussetzungen Vergütungen leisten muss, wenn es Ressourcen der Steinbeis-Zentren in Anspruch nimmt.

In einigen der vom RH untersuchten Fälle hat sich ergeben, dass die dabei vom Land gewährten Vergütungen unangemessen hoch oder unter Verstoß gegen die vertraglichen Bestimmungen festgesetzt wurden. Dem Land ist dadurch ein vermeidbarer finanzieller Schaden entstanden.

Besonders bemerkenswert war ein vom RH festgestellter Fall, in dem das Land für die Nutzung mehrerer Maschinen eine Vergütung leistete, die das Steinbeis-Zentrum zuvor mithilfe eines hundertprozentigen Landeszuschusses beschafft hatte.

2.3.4 Ablieferungspflichten nicht beachtet

Die gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, dass Vergütungen aus Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst ab einer bestimmten Grenze an den Dienstherrn abgeliefert werden müssen. Die für die Genehmigung der Nebentätigkeiten zuständige Stelle ist in der Regel auch für die Durchsetzung dieser Ablieferungspflichten zuständig.

In einem vom RH untersuchten Fall an einer Universität hat der betreffende Professor aus einer (überdies nicht genehmigten) Nebentätigkeit innerhalb von drei Jahren Vergütungen in Höhe von mehr als 200.000 € erzielt, ohne diese Einnahmen anzuzeigen und wie vorgeschrieben abzuliefern. Das MWK hat nach Intervention des RH die Ansprüche des Landes gegen den als Angestellten beschäftigten Professor geltend gemacht; mittlerweile ist ein Rechtsstreit anhängig.

2.4 Interessenkollisionen bei Verbundprojekten

Die EU und der Bund fördern den Technologietransfer im Rahmen von Verbundprojekten, an denen eine Hochschule einerseits und ein privates Unternehmen andererseits beteiligt sind.

In einem vom RH geprüften Fall ergibt sich bei einem solchen Verbundprojekt eine Interessenkollision daraus, dass der Professor, der hauptamtlich für die Universität in dem Verbundprojekt tätig ist, zugleich als Gesellschafter an dem Unternehmen beteiligt ist, mit dem die Universität im Rahmen des Verbundprojektes kooperiert. Es ist aufgrund dieser Konstellation nahezu unmöglich, Interessenkollisionen zwischen Universität und Unternehmen zu vermeiden, außerdem ist der unangemessene Einsatz öffentlicher Ressourcen für das Unternehmen in dieser Konstellation praktisch nicht auszuschließen.

Aufgrund der Prüfungsmitteilung des RH hat das MWK im Januar 2005 die Hochschulen des Landes darauf hingewiesen, dass bei der Durchführung von Verbundprojekten

- ein Professor, der an dem kooperierenden Unternehmen finanziell beteiligt ist, am Abschluss des Vertrages zwischen Hochschulen und Unternehmen nicht mitwirken darf,
- die Kooperationsvereinbarung eine präzise Festlegung der beiderseitigen Aufgaben und Pflichten enthalten muss und
- der Professor bei dem Verbundprojekt nicht gleichzeitig im Hauptamt und in Nebentätigkeit bei dem beauftragten Unternehmen tätig werden darf.

Dem weitergehenden Vorschlag des RH, einen Professor zur Vermeidung von Interessenkollisionen von jeder (hauptamtlichen) Mitwirkung an einem Verbundprojekt auszuschließen, wenn er an dem kooperierenden Unternehmen finanziell beteiligt ist, ist das MWK nicht gefolgt.

3 Empfehlungen

Der RH erwartet, dass den in den Einzelfällen festgestellten Verstößen gegen das Nebentätigkeitsrecht abgeholfen wird.

Vor dem Hintergrund der Prüfungsfeststellungen empfiehlt der RH dem MWK darüber hinaus, die Hochschulen und Berufsakademien im Wege der Fachaufsicht anzuhalten, auch bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten der Professoren die gesetzlichen Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts vollständig und genau anzuwenden, insbesondere Nebentätigkeiten nur in dem vom Gesetz zugelassenen Umfang zu genehmigen.

Weiterhin sollten die Hochschulen und die Berufsakademien dazu angehalten werden, die Ansprüche des Landes, die sich aus Nebentätigkeiten der Professoren ergeben, zeitnah und effektiv geltend zu machen und durchzusetzen. Für vergütete Nebentätigkeiten sollte keine Deputatsermäßigung gewährt werden.

Der Rahmenvertrag mit der Steinbeis-Stiftung sollte im Einvernehmen mit der Steinbeis-Stiftung dahingehend ergänzt werden, dass das Land die Nutzung von Maschinen und anderen Sachen der Steinbeis-Zentren dann nicht zu vergüten hat, wenn diese Gegenstände ganz oder überwiegend aus Mitteln des Landes beschafft worden sind.

Schließlich sollte das MWK im Aufsichtswege dafür sorgen, dass auch bei der Durchführung von Verbundprojekten mit Unternehmen, an denen Professoren finanziell beteiligt sind, Interessenkollisionen vermieden werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWK stimmt mit dem RH überein, dass alle Einrichtungen im Geschäftsbereich des MWK im Rahmen ihrer Zuständigkeit und der damit verbundenen Eigenverantwortung verpflichtet sind, die gesetzlichen Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts vollständig und genau anzuwenden und etwaige Ansprüche des Landes zeitnah und effektiv geltend zu machen und durchzusetzen. Für den Bereich der Berufsakademien hat das MWK eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten.

Das MWK strebt eine Ergänzung des Rahmenvertrages mit der Steinbeis-Stiftung an, durch die die vom RH festgestellten Probleme bei der Vergütung der

Nutzung von Ressourcen des Landes einerseits und privater Ressourcen andererseits interessengerecht gelöst werden können.

Bei der Beurteilung der vom RH beanstandeten Einzelfälle haben sich einige wenige Differenzen zwischen den Rechtsauffassungen des MWK und des RH ergeben. So hält das MWK etwa den Schluss von einer sehr hohen Nebentätigkeitsvergütung auf eine übermäßige zeitliche Inanspruchnahme für nicht zwingend und meint, eine freiberufliche Nebentätigkeit eines Professors als Steuerberater sei trotz des strengen Maßstabs der HNTVO im Ausnahmefall genehmigungsfähig. Die in einem anderen Fall vom RH beanstandete Deputatsermäßigung sei Ende 2003 ausgelaufen und nicht verlängert worden.

In einem der geprüften Fälle, in dem es um die Ablieferung von Nebentätigkeitsvergütungen in Höhe von mehr als 200.000 € geht, verweist das MWK auf den laufenden Rechtsstreit, dessen Ausgang abzuwarten sei.

Das MWK teilt die Auffassung des RH, dass auch bei Verbundprojekten Interessenkollisionen möglichst vermieden werden sollen. Es habe deshalb die Hochschulen des Landes entsprechend den Vorschlägen des RH auf die Beachtung der bestehenden Mitwirkungsverbote und auf eine sorgfältige Festlegung der Pflichten und Aufgaben der Beteiligten hingewiesen. Dem weitergehenden Vorschlag eines Verbots jeder hauptamtlichen Mitwirkung an Verbundprojekten mit Unternehmen, an denen der Professor beteiligt ist, sei das MWK nicht gefolgt, um diese Drittmittelprojekte als Projekte der Hochschule zu erhalten und ein Ausweichen in Nebentätigkeiten zu vermeiden.

5 Schlussbemerkung

Der RH wird die Handhabung des Nebentätigkeitsrechts an den Hochschulen und den Berufsakademien auch in Zukunft prüfen und dabei auf die Wahrung der Interessen des Landes hinwirken. Auch wenn die Anwendung des Nebentätigkeitsrechts inzwischen weitgehend an die Hochschulen und Berufsakademien delegiert ist, bleibt das Ministerium als Fachaufsichtsbehörde in Personalangelegenheiten in der Verantwortung für eine sachgerechte Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen. Ein Anlass, die Vorschriften oder die Praxis des Nebentätigkeitsrechts zu liberalisieren, besteht nach Auffassung des RH nicht.

Hinsichtlich der Beurteilung der im Beitrag genannten Einzelfälle bleibt der RH bei seiner im Prüfungsverfahren vertretenen Auffassung.