

Die Verwaltungspraxis bei der Beurlaubung von Beamten ohne Dienstbezüge zur Ausübung einer anderen Tätigkeit ist teilweise recht großzügig. Einzelne Beamte werden bis zum Ruhestand beurlaubt. Die Beurlaubung dient auch bei höheren Bezügen in der neuen Tätigkeit dem Erhalt der beamtenrechtlichen Versorgung. Dies führt zu erheblichen Kosten für das Land.

1 Ausgangslage

In einzelnen Bereichen der Landesverwaltung werden in zahlreichen Fällen Beamte, die eine andere Tätigkeit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes übernehmen, nicht aus dem Beamtenverhältnis entlassen, sondern auf ihren Antrag unter Wegfall der Dienstbezüge beurlaubt. Damit steht ihnen die Möglichkeit offen, zumindest nach Ablauf der Beurlaubung den Dienst wieder aufzunehmen. Das im neuen Arbeitsverhältnis mit meist höheren Bezügen verbundene Risiko, durch Kündigung arbeitslos zu werden, besteht somit nicht. Bei der Beurlaubung bleibt außerdem die Anwartschaft auf Versorgung bestehen. Bei Anerkennung der Beurlaubungszeit als ruhegehaltfähige Dienstzeit und Erteilung eines Gewährleistungsbescheides sind die beurlaubten Beamten in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungsfrei und erhalten im neuen Arbeitsverhältnis höhere Nettobezüge.

Der RH hat die Praxis bei länger dauernden Beurlaubungen von Beamten zur Ausübung einer Tätigkeit innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes und deren finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt schwerpunktmäßig für die Bereiche MKS und MWK dargestellt.

2 Beurlaubung ohne Bezüge

2.1 Allgemeines

Bei der Beurlaubung eines Beamten besteht das Beamtenverhältnis unverändert fort, und der Beamte bleibt Inhaber seines statusrechtlichen sowie seines funktionell-abstrakten Amtes. Die Versorgungsanwartschaft besteht auch für den Fall des Eintritts der vorzeitigen Dienstunfähigkeit während der Beurlaubung, und zwar selbst dann, wenn sie durch die während der Beurlaubung ausgeübte anderweitige Tätigkeit verursacht wurde.

Die Versorgung des Beamten im Ruhestand und ggf. seiner Hinterbliebenen ist Ausfluss der sog. Alimentationspflicht des Dienstherrn, der die grundsätzlich auf Dauer angelegte Verpflichtung des Beamten zur Dienstleistung unter voller Hingabe an den Beruf gegenübersteht. Dies bedeutet, dass die Begründung eines Beamtenverhältnisses und die Gewährung von Alimentation einschließlich einer lebenslangen Versorgung dann gerechtfertigt sind, wenn der Beamte tatsächlich für seinen Dienstherrn dauerhaft Dienste leistet. Die Beurlaubung eines Beamten kann deshalb grundsätzlich nur für eine relativ kurze Dauer in Betracht kommen. Der Zweck eines Beamtenverhältnisses wird insbesondere dann verfehlt, wenn der Beamte durch längere Beurlaubung der Dienstleistung entzogen ist. Über die Erhaltung der Versorgungsanwartschaft wird ein solcher Urlaub praktisch aus öffentlichen Mitteln subventioniert.

2.2 Rechtsgrundlagen für die Beurlaubung

2.2.1 Für die Beurlaubung von Beamten gibt es zahlreiche Regelungen. Allgemeine Rechtsgrundlage für die Gewährung von Urlaub ohne Bezüge ist § 14 Abs. 1 UrIVO. Danach kann Urlaub aus sonstigen Gründen bewilligt werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Eine Beurlaubung für mehr als sechs Monate ist grundsätzlich nicht zulässig. In Ausnahmefällen kann die Beurlaubung über sechs Monate hinaus zugelassen werden.

§ 14 Abs. 1 UrIVO ist im Blick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten-tums richtigerweise auf eine Entpflichtung des Beamten von der Dienstleistung von nur kurzer Dauer angelegt. Der Ministerrat hat am 28.04.1992 beschlossen, dass Beurlaubungen über sechs Monate nach § 14 Abs. 1 UrIVO in der Regel nur bei Vorliegen eines „öffentlichen Interesses“ bewilligt werden sollen. Je länger der Urlaub ist, um so stärker

wird das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung berührt und um so höhere Anforderungen sind demgemäß an die Gewichtigkeit und Schutzwürdigkeit des geltend gemachten Urlaubsgrundes zu stellen (vgl. BVerwG, ZBR 1992, S. 310).

Auch nach der Begründung zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung urlaubsrechtlicher und mutterschutzrechtlicher Vorschriften - Stand Sept. 1997 - gehen im allgemeinen langfristige Beurlaubungen über § 14 Abs. 1 UrlVO hinaus. Das WM hat in seiner Antwort auf eine Anfrage zur Reform des Vermessungswesens vom 25.06.1996 (DS 12/86) im Einvernehmen mit dem IM und dem FM die Auffassung vertreten, dass eine Ausdehnung des Urlaubs aus sonstigen Gründen nach § 14 Abs. 1 UrlVO auf „mehrere Jahre, u.U. sogar bis zum Eintritt des Versorgungsfalles“, nicht zulässig sei.

2.2.2 Durch Verordnung zur Änderung urlaubsrechtlicher Vorschriften vom 30.11.1998 (GBl. S. 633) wurde in § 14 Abs. 2 UrlVO eine neue Beurlaubungsmöglichkeit ab 01.01.1999 geschaffen. Danach kann abweichend von Abs. 1 „langfristig“ Urlaub ohne Bezüge zur Ausübung einer Tätigkeit bei einer Gesellschaft des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt, unter den dort genannten Voraussetzungen bewilligt werden. Die Regelung wurde aufgenommen, weil die Ressorts auf Grund einer vom Kabinett eingesetzten Arbeitsgruppe übereinstimmend zum Ergebnis gekommen sind, dass die bisherige Praxis auf eine „exaktere rechtliche Grundlage“ gestellt werden sollte. Ein langfristiger Urlaub kann u.a. nur bewilligt werden, wenn eine Zuweisung des Beamten nach den Vorschriften des § 123 a BRRG ausscheidet.

2.2.3 Professoren der Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen können im Interesse der Forschungsförderung an Forschungseinrichtungen, die zumindest teilweise aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden, insbesondere im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen mit Universitäten, Pädagogische Hochschulen bzw. Fachhochschulen, bis zu zwölf Jahren unter Wegfall der Dienstbezüge beurlaubt werden, soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen; eine Verlängerung der Beurlaubung ist möglich (z.B. § 67 Abs. 2 UG).

2.3 Auswirkungen auf das Besoldungsdienstalter und die ruhegehaltfähige Dienstzeit

Bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge nach Vollendung des 31. Lebensjahrs, bei Laufbahnen mit einem Eingangsamt der Bes.Gr. A 13 oder A 14 nach Vollendung des 35. Lebensjahrs, wird der Beginn des Besoldungsdienstalters hinausgeschoben.

Die Zeit einer Beurlaubung ohne Bezüge ist grundsätzlich nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BeamtVG nicht ruhegehaltfähig. Bei Beamten, bei denen nach dem Übergangsrecht noch der frühere degressiv gestaffelte Ruhegehaltssatz in vollem Umfang zur Anwendung kommt, vermindert sich außerdem der Ruhegehaltssatz, der sich ohne Beurlaubung ergibt, im Verhältnis der tatsächlichen ruhegehaltfähigen Dienstzeit zur fiktiven ruhegehaltfähigen Dienstzeit (sog. Versorgungsabschlag), sofern nicht öffentliche Belange oder dienstliche Interessen an der Beurlaubung anerkannt werden.

2.4 Verwaltungspraxis

Die Verwaltungspraxis bei der Beurlaubung von Beamten ist teilweise rechtteilweise großzügig und steht im Widerspruch zu Sinn und Zweck beamtenrechtlicher Grundsätze sowie den urlaubsrechtlichen Vorschriften. Die Gesamtdauer von aufeinander folgenden Beurlaubungen für die Wahrnehmung anderweitiger Tätigkeiten beträgt in Einzelfällen 20 Jahre und mehr. Die Beurlaubungen werden häufig bis zum Eintritt in den Ruhestand verlängert. Der RH sieht eine zwingende Notwendigkeit, die bisherige Handhabung der Beurlaubung von Beamten zu überprüfen und für die Zukunft angemessene und rechtlich vertretbare Lösungen zu finden.

3 Tätigkeit bei demselben oder einem anderen Dienstherrn

Die Beurlaubung ist in der Regel nur für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle, die keine Dienstherrnfähigkeit im Sinne des § 121 BRRG besitzt (z.B. Tätigkeit bei einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts), zulässig. Für Tätigkeiten bei Stellen mit Dienstherrnfähigkeit schließen die speziellen Regelungen der Abordnung oder der Versetzung eine Beurlaubung aus. Dies gilt auch für die Beurlaubung zur Ausübung einer Tätigkeit beim selben Dienstherrn.

Gleichwohl werden Beamte zum Zweck der Beschäftigung im Angestelltenverhältnis bei öffentlich-rechtlichen Dienstherrn beurlaubt. Diese Beurlaubungen dienen in der Regel dazu, den Bediensteten höhere Bezüge zu verschaffen, als sie die Vorschriften des Besoldungsrechts zulassen.

3.1 Tätigkeit von Lehrern an Pädagogischen Hochschulen

Der Ministerrat hat die Abordnung von Lehrern an die Pädagogischen Hochschulen (PH) des Landes als wissenschaftliche Mitarbeiter zur Heranbildung von wissenschaftlich

ausgewiesenen Schulpraktikern als Nachwuchs für den Lehrkörper der PH beschlossen. Darüber hinaus werden Lehrer für die Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter beurlaubt und nicht abgeordnet, wenn keine adäquate Beamtenstelle zur Verfügung steht. Die PH begründen mit den beurlaubten Lehrern ein Arbeitsverhältnis mit Vergütung nach Verg.Gr. IIa BAT. Gleichzeitig wurden mit ihnen ohne Zustimmung des FM im Arbeitsvertrag übertariflich die Fortzahlung der Vergütung im Krankheitsfall und ein Beihilfeanspruch wie bei Beamten vereinbart. Obwohl bei den nach dem 30.09.1997 begründeten Arbeitsverhältnissen die Beihilfetarifverträge nicht mehr vereinbart werden dürfen, wurde diese Praxis fortgeführt. Auf Grund des Gewährleistungsbescheids des LBV sind die beurlaubten Lehrer in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungsfrei und erhalten höhere Nettobezüge als bisher.

MKS und MWK wollen gemeinsam mit dem FM die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten schaffen, um in allen Fällen Abordnungen vornehmen zu können.

3.2 Tätigkeit an einem Universitätsklinikum

Ein Universitätsklinikum hat nach seiner Umwandlung in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts bisher bei ihm schon tätige Beamte beurlaubt, um sie im Arbeitsverhältnis höher vergüten zu können.

Die Beurlaubung von Beamten für Tätigkeiten an derselben Dienststelle ist nach den urlaubsrechtlichen Vorschriften unzulässig und stellt im übrigen eine Umgehung der Vorschriften des Besoldungsrechts dar. Derartige Beurlaubungen sollten daher aufgehoben werden.

Das MWK ist der Auffassung, dass die Beurlaubung von Beamten der Universitätsklinika aus dem Beamtenverhältnis zum Zweck der höheren Vergütung im Arbeitsverhältnis möglich sein muss, um qualifizierte Mitarbeiter unterhalb der Ebene der Kaufmännischen Direktoren an den nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führenden Universitätsklinika zu gewinnen oder zu halten. Dies könne nur bei „marktgerechter Bezahlung“ gelingen. Da mit neuen Mitarbeitern nur noch Angestelltenverträge geschlossen werden, handele es sich um eine Übergangsproblematik.

3.3 Tätigkeit als Professurvertreter

Professoren der Bes.Gr. C 2 oder C 3 an Universitäten werden beurlaubt, um an derselben Universität eine höherwertige Professur im Angestelltenverhältnis zu vertreten. Für

die Professur des Vertreters wird für die Dauer der Beurlaubung ebenfalls ein Professurvertreter derselben Universität bestellt. Die Professurvertretung wird in Einzelfällen bis zum Eintritt in den Ruhestand aus dem Beamtenverhältnis ausgeübt. Die beurlaubten Beamten sind auf Grund des vom LBV erteilten Gewährleistungsbescheids versicherungsfrei in der gesetzlichen Rentenversicherung. Damit keine Versicherungspflicht bei der Arbeitsförderung besteht, wird ihnen die Fortzahlung der Vergütung im Krankheitsfall bis zum Vertragsablauf zugesichert und Beihilfe im Krankheitsfall wie für Beamte gewährt. Diese Praxis führt dazu, den Mitgliedern der Hochschule eine um bis zu rd. 2 500 DM/monatlich höhere Vergütung zu verschaffen.

Werden von einem C 2- oder C 3-Professor Aufgaben einer anderen höherwertigen Professur desselben Fachs an der gleichen Universität vorübergehend ausgeübt, so ist die Gewährung einer höheren Vergütung grundsätzlich weder zwangsläufig noch erforderlich. Professoren sind unabhängig von ihrer Besoldungsgruppe in Forschung und Lehre gleichberechtigt (BVerfGE 57, 70, 94 ff.). Die Professoren sind im Rahmen der für ihr Dienstverhältnis geltenden Regelungen verpflichtet, Lehrveranstaltungen ihrer Fächer in allen Studiengängen abzuhalten; sie haben die zur Sicherstellung des Lehrangebots getroffenen Entscheidungen der Universitätsorgane zu verwirklichen (§ 64 Abs. 2 Sätze 1 und 2 UG). Dementsprechend ist nach Nr. 1.2 der Richtlinien über die Vertretung von Professuren eine Professurvertretung u.a. dann nicht zulässig, wenn die Aufgaben der Professur Mitgliedern der Hochschule im Rahmen ihres Hauptamtes übertragen werden können.

Das MWK hat die Querschnittsuntersuchung des RH zum Anlass genommen, in den Hinweisen zu den Richtlinien über die Vertretung von Professuren festzulegen, dass ein Professor ohne Ruf auf die freie Professur der eigenen Hochschule nicht als Professurvertreter mit einer höheren Vergütung als seinen derzeitigen Bezügen bestellt werden kann. Weiterhin soll bestimmt werden, dass von den Hochschulen die Vergütung mit dem Professurvertreter nach Möglichkeit mindestens eine Besoldungs- oder Vergütungsgruppe niedrigerer als die Besoldungs- oder Vergütungsgruppe der zu vertretenden Professur vereinbart werden soll.

Damit wird dem Anliegen des RH weitgehend entsprochen.

4 Übernahme einer finanziell attraktiven längerfristigen Position

Das Beamtenverhältnis wird in zahlreichen Fällen auch dann nicht durch Entlassung beendet, sondern aufrecht erhalten, wenn eine meist finanziell attraktive längerfristige Position außerhalb des Bereichs des öffentlich-rechtlichen Dienstherrn übernommen wird. Hierbei handelt es sich beispielsweise um eine

- Tätigkeit als Geschäftsführer bei Unternehmen mit und ohne Landesbeteiligung,
- Tätigkeit bei Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Dienstherrneigenschaft,
- Tätigkeit bei kommunalen Bildungseinrichtungen oder Einrichtungen der Wissenschaftsförderung.

Die Beurlaubung dauert in diesen Fällen teilweise über 20 Jahre bzw. erstreckt sich oft bis zum Ruhestand. Durch diese Praxis entstehen dem Land hohe Versorgungslasten. Bei durchschnittlicher Lebenserwartung sind in derartigen Fällen die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis und die Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Land grundsätzlich kostengünstiger als die spätere Versorgung des Beamten und seiner Hinterbliebenen.

Soweit im neuen Dienstverhältnis ein weiterer Anspruch auf Versorgung im Alter erworben wird, ergänzt dieser in der Regel die beamtenrechtliche Versorgung. Dies bedeutet, dass das Land im Versorgungsfall stets die vollen Versorgungsbezüge zahlen muss, während sich der Arbeitgeber im neuen Arbeitsverhältnis zu Lasten des Landes entlastet.

Nach Auffassung des RH ist es nicht hinnehmbar, dass durch die Beurlaubung das Beamtenverhältnis allein zur Sicherung der Anwartschaft auf beamtenrechtliche Versorgung aufrechterhalten wird. Soweit den Betroffenen insbesondere im Hinblick auf ihr Lebensalter die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis zumutbar ist, sind Beurlaubungen nicht mehr zu bewilligen.

Das MWK hält die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis bei Übernahme einer finanziell attraktiven längerfristigen Position wegen des Verlusts der beamtenrechtlichen Versorgung für problematisch, weil eine Mitnahme von bisher erworbenen Versorgungsanswartschaften beim Wechsel von einem Beamten- in ein Angestelltenverhältnis bislang nicht möglich ist. Es verweist auf die von der Expertenkommission „Reform des Hoch-

schuldienstrechts“ vorgeschlagenen Mitnahmemöglichkeiten von Versorgungsanwartschaften.

Steht der höheren Vergütung für die neue Tätigkeit eine niedrige Versorgung im Alter gegenüber, so ist dies kein Umstand, der für die Beurlaubung ausschlaggebend sein sollte. Der Beamte muss diesen Umstand bei seiner Entscheidung, ob er weiterhin Dienst für den Dienstherrn leisten oder eine andere Tätigkeit aufnehmen will und deshalb das Beamtenverhältnis beendet werden muss, berücksichtigen.

5 Einstellung von Beamten unter gleichzeitiger Beurlaubung

Vor allem im Bereich von Bildung und der Wissenschaft werden Beamte in den Landesdienst eingestellt, und sogleich mit der Ernennung ohne Bezüge langfristig oder sogar zeitlich unbegrenzt beurlaubt und bei einer außeruniversitären Forschungseinrichtung beschäftigt. Diese Verwaltungspraxis ist vor allem anzutreffen bei dem Deutschen Krebsforschungszentrum in Heidelberg,

dem Zentralinstitut für Seelische Gesundheit Mannheim (Landesstiftung des öffentlichen Rechts),

dem Deutschen Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen,

der Akademie für Technikfolgenabschätzung,

dem Forschungszentrum Karlsruhe GmbH,

dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR),

dem Institut für Mikro- und Informationstechnik der Hahn-Schickard-Gesellschaft für Angewandte Forschung e.V. Stuttgart.

Diese Praxis steht jedenfalls bei von vornherein unbefristeten Beurlaubungen mit dem Zweck der Begründung eines Beamtenverhältnisses nicht in Einklang. Nach Mitteilung des MWK besteht die Praxis seit Jahrzehnten unter der Bezeichnung „Jülicher Modell“ auch in anderen Bundesländern und sei ein wirksames Verfahren, um den Besonderheiten, z.B. der Förderung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, Rechnung zu tragen. Wissenschaftliches Personal bei Forschungseinrichtungen soll dadurch zugleich in die betreffende Hochschule eingebunden werden. Bewerber, die einen Ruf auf eine

Professur erhalten haben, werden teilweise nach Vollendung des 50. Lebensjahres noch zu Professoren ernannt. Dies gilt selbst dann, wenn der Bewerber um die Professur schon jahrelang an der Forschungseinrichtung beschäftigt ist.

Der RH sieht zwar die zu Grunde liegenden besonderen Belange des Landes an der Gewinnung von Spitzenkräften für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die gleichzeitig an der Universität Forschung und Lehre zu vertreten in der Lage sind, weist dennoch darauf hin, dass bei dauerhafter Beurlaubung das Beamtenverhältnis im Ergebnis zur Folge hat, eine beamtenrechtliche Versorgung zu verschaffen. Der Zeitraum von der Ernennung bis zum Erreichen der Altersgrenze beträgt in Einzelfällen nur zwölf Jahre. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass durch die Gewährung ruhegehaltfähiger Zuschüsse nach der Vorbemerkung Nr. 2 zur BBesO C von bis über 4 000 DM bei Berufungs- und Erhaltungsverhandlungen hohe ruhegehaltfähige Dienstbezüge erreicht werden. Der in diesen Fällen in der Regel entrichtete Versorgungszuschlag gleicht die dem Land entstehende Versorgungslast grundsätzlich nicht aus.

Das MWK ist der Auffassung, dass die Ernennung zum Professor an der Universität unter gleichzeitiger Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer Forschungseinrichtung im Arbeitsverhältnis wegen der Konkurrenz mit den anderen Forschungseinrichtungen und mit nationalen und internationalen Universitäten erforderlich ist. Das Jülicher Modell könne nicht durch ein Angestelltenverhältnis ersetzt werden, weil einer „angemessenen leistungsorientierten“ Vergütung im Angestelltenverhältnis, die die schlechtere Versorgung des Angestellten im Vergleich zum Beamten ausgleichen könnte, das Besserstellungsverbot entgegenstehe.

Das MWK hat zugesagt, in geeigneten Fällen zu prüfen, ob entweder mit den Berufenen ein Angestelltenverhältnis begründet oder die Bestellung zum Honorarprofessor unter Übertragung der korporationsrechtlichen Stellung eines beamteten Professors (§ 79 Abs. 2, 3 UG) vorgenommen werden kann. In beiden Fällen entstünden dem Land keine Versorgungslasten.

6 Beurlaubungen für den Auslandsschuldienst

Das Bundesverwaltungsamt - Zentralstelle für das Auslandsschulwesen - vermittelt Lehrkräfte an europäische Schulen. Die Lehrkräfte werden unter Fortzahlung der

Dienstbezüge beurlaubt. Die Beurlaubungsdauer ist mit teilweise bis zu neun Jahren sehr lang.

Bei den vom Bundesverwaltungsamt an europäische Schulen vermittelten Lehrkräften werden dem Land die Dienstbezüge erstattet. Ein Ausgleich für die künftige Versorgungslast des Landes findet jedoch nicht statt.

Im Hinblick auf die teilweise lange Dauer der Beurlaubung mit Bezügen sollte geprüft werden, ob beim Bund auf die Zahlung eines Versorgungszuschlags als Ausgleich für die spätere Versorgungslast des Landes hingewirkt werden soll.

Nach Mitteilung des MKS sei diese Frage bereits im Dezember 1999 von der Kultusministerkonferenz mit dem Auswärtigen Amt erörtert worden. Da hierbei keine Einigung erzielt worden sei, habe die Kultusministerkonferenz um eine Entscheidung bei einer der nächsten Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder gebeten.

7 Anerkennung öffentlicher Belange oder dienstlicher Interessen bei der Beurlaubung

Bei den Begriffen „öffentliche Belange“ und „dienstliche Interessen“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die eng auszulegen sind. Der Begriff „öffentliche Belange“ erfüllt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in den einzelnen Gesetzen nach der ihnen jeweils zu Grunde liegenden Interessenlage eine unterschiedliche Funktion. Sein materieller Sinngehalt und seine besondere Bedeutung ergeben sich erst aus der Zweckbestimmung und Zielsetzung der jeweiligen gesetzlichen Regelung sowie aus dem systematischen Zusammenhang, in den der Begriff hineingestellt ist. Bei der Beurteilung, ob ein den öffentlichen Belangen dienender und damit die Ruhegehaltfähigkeit rechtfertigender Urlaub vorliegt, muss in erster Linie auf das „dienstliche Interesse“, d.h. auf ein auf die Aufgaben des Dienstherrn und die in diesem Rahmen von dem Beamten wahrgenommenen Obliegenheiten bezogenes Interesse, abgestellt werden.

Der Begriff „öffentliche Belange“ geht weiter als der Begriff „dienstliche Interessen“. Bei ihm sind nicht nur die eigenen Interessen des Dienstherrn des Beamten, sondern auch die Interessen anderer öffentlicher Dienstherrn und Einrichtungen an der Beurlaubung zu berücksichtigen, sofern diese Interessen maßgeblich am Gemeinwohl orientiert sind oder zugleich auch mit dienstlichen Interessen im vorstehenden Sinne korrespondieren. Nach der beamtenrechtlichen Literatur können nicht nur die Interessen von öffentlichen,

sondern auch die von privaten Einrichtungen, z.B. Privatschulen, wissenschaftliche Einrichtungen, öffentliche Belange sein.

Das Gegenstück zu den öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen bilden rein private Interessen, entweder des Beamten selbst oder privatrechtlicher Gesellschaften oder Organisationen. Vielfach wird auch der Beamte ein Interesse an der Tätigkeit haben, zu der er beurlaubt wird, sei es, weil sie gut dotiert oder interessant und vielseitig ist, sei es, weil er sich Vorteile für sein späteres dienstliches Fortkommen davon verspricht.

Das nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BeamtVG und § 28 Abs. 3 BBesG erforderliche schriftliche Anerkenntnis des beurlaubenden Dienstherrn setzt nicht voraus, dass der Urlaub ausschließlich öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. Die öffentlichen Belange oder dienstlichen Interessen müssen jedoch überwiegen. Dies ist nicht bereits dann schon der Fall, wenn die Tätigkeit dem Dienstherrn Nutzen bringen kann.

Die beurlaubenden Dienststellen machen nach den Feststellungen des RH von der Anerkennung öffentlicher Belange oder dienstlicher Interessen teilweise sehr großzügig Gebrauch. Bestehen neben öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen auch rein private Interessen des Beamten an der Beurlaubung, so wird häufig nicht geprüft, ob diese überwiegen. Die Anerkennung hat Auswirkungen auf das Besoldungsdienstalter und die ruhegehaltfähige Dienstzeit; sie führt deshalb zu erheblichen Mehrausgaben des Landes.

8 Zusicherung des Widerrufs des Beurlaubungsbescheids

Beurlaubte Beamte sind in der Krankenversicherung und Arbeitsförderung nur dann versicherungsfrei, wenn sie bei Krankheit Anspruch auf Fortzahlung der Bezüge und auf Beihilfe nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen haben. Dies scheidet im Regelfall daran, dass der Arbeitgeber nicht bereit ist, Vergütung und Beihilfe über den jeweiligen Entgeltfortzahlungszeitraum hinaus bis zum Ablauf der Beurlaubung zu gewähren. Deshalb wird teilweise zugesichert, dass das Land die Beurlaubung ab dem Zeitpunkt aufhebt, ab dem der Arbeitgeber diese Leistungen nicht mehr erbringt.

Das Risiko einer länger dauernden Dienstunfähigkeit während einer Beurlaubung kann nicht dem Land aufgebürdet werden. Dieses Risiko hat der Beamte bei seiner Entschei-

dung darüber, ob er sich für eine andere, meist finanziell lukrativere Tätigkeit beurlauben lassen will, mit abzuwägen.

9 Stellungnahmen berührter Ministerien

Das IM teilt im Wesentlichen die grundsätzlichen beamtenrechtlichen Bewertungen des RH zu länger dauernden Beurlaubungen. Eine zeitlich nicht begrenzte oder bis zum Ruhestand dauernde Beurlaubung eines Beamten widerspreche dem Sinn des Urlaubs und der mit der Begründung des Beamtenverhältnisses verbundenen Verpflichtung, für den Dienstherrn dauerhaft Dienst zu leisten. Bei einem Wechsel eines Beamten zu einer Stelle mit Dienstherrnfähigkeit komme regelmäßig keine Beurlaubung, sondern nur eine Abordnung oder Versetzung in Betracht. Eine Beurlaubung des Beamten zu dem Zweck, ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis zum selben Dienstherrn zu vereinbaren, um dadurch eine höhere Bezahlung zu erlangen, sei unzulässig. Zur Korrektur der festgestellten Beurlaubungspraxis sollten insbesondere die unbestimmten Rechtsbegriffe „dringende öffentliche Belange“ und „dienstliche Interessen“ in § 14 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b UrIVO restriktiver ausgelegt werden. Im Rahmen der Abwägung sollte die Frage vertieft geprüft werden, ob private Interessen des Beamten an der Aufnahme eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses überwiegen.

Das FM teilt ebenfalls die Auffassung des RH hinsichtlich einer restriktiveren Auslegung der Beurlaubungsvorschriften. Längerfristige Beurlaubungen sollten nur noch in den Fällen in Betracht kommen, in denen besondere Landesinteressen im Vordergrund stehen.

Das MWK will die Querschnittsuntersuchung des RH zum Anlass nehmen, künftig verstärkt in jedem Einzelfall auf die Beachtung der vom RH dargelegten Beurlaubungsgrundsätze hinzuwirken und insbesondere auch untersuchen, ob im Einzelfall statt der Beurlaubung vorrangig andere beamtenrechtliche Instrumentarien eingesetzt werden können.

10 Schlussbemerkung

Im Hinblick auf die positiven Stellungnahmen der beteiligten Ressorts zur grundsätzlichen Problematik der derzeitigen Beurlaubungspraxis erwartet der RH, dass für die Zukunft angemessene und rechtlich vertretbare Lösungen gefunden werden.

