



Ausarbeitung

Ernennung von Beamten zu Honorarprofessoren



Ernennung von Beamten zu Honorarprofessoren

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 061/13
Abschluss der Arbeit: 28. März 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Gegenstand der Untersuchung	4
2.	Beamtenrecht	4
2.1.	Nebentätigkeiten	4
2.2.	Abgrenzung	5
2.3.	Verstoß gegen höherrangiges Recht	6
3.	Verleihung der Honorarprofessur durch eine Universität	7
3.1.	Bundesrechtliche Bestimmungen	7
3.2.	Landesrechtliche Regelung am Beispiel NRW	8
4.	Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung	8
4.1.	Bundestagsverwaltung	8
4.2.	Oberste Bundesbehörden	9
5.	Ausblick	10

1. Gegenstand der Untersuchung

Zunächst wird untersucht, welche Regelungen das Beamtenrecht für die Aufnahme einer Nebentätigkeit als Honorarprofessor vorsieht und ob diese geeignet sind, möglicherweise entstehende Interessenkollisionen zu vermeiden. Ebenfalls geprüft werden soll die Frage, ob eine Differenzierung nach Lehrtätigkeit mit und ohne Titelvergabe vorgesehen ist. Schließlich wird nach der Praxis in den einzelnen Bundesministerien gefragt.

2. Beamtenrecht

Die Regelung des Nebentätigkeitsrechts für Beamte hat sich unter dem Druck verfassungsrechtlicher Gebote und rechtspolitischer Forderungen im Lauf der vergangenen Jahre erheblich gewandelt.¹

Ursprünglich hatten die Beamten ihre volle Arbeitskraft den Amtsgeschäften zu widmen und wurden im Gegenzug ausreichend alimentiert. Sie durften Nebenämter oder Nebenbeschäftigungen nur übernehmen, wenn dies mit den Anforderungen des Hauptamtes vereinbar war und ein staatliches Interesse der stets einzuholenden Genehmigung nicht entgegenstand.² Der Beamte ist heute nicht mehr „immer im Dienst“, aber er darf nicht „Diener zweier Herren“ werden.³ Es wäre mit dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), bei nebenberuflicher Ausübung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar, wenn nicht amtsrelevante, entgeltliche Nebentätigkeiten generell verboten würden.⁴

2.1. Nebentätigkeiten

Vor dem Hintergrund der Zunahme der **Nebentätigkeiten** wurde teils die Ansicht vertreten, die Nebentätigkeit gehöre zur reinen Privatsphäre des Beamten, werde überhaupt nur bei offenkundigen Missbräuchen relevant.⁵ Ein System der freien Aufnahme der Nebentätigkeit würde zwar den Interessen der Beamten entsprechen, übersieht aber den Unterschied zwischen dem vom Lebenszeitprinzip geprägten Berufsbeamtentum und der Privatwirtschaft (§§ 60, 61 BBG). Insbesondere zur Sicherung der Unparteilichkeit und Unbefangenheit des Berufsbeamtentums und zur Prävention von Interessenkonflikten und Korruption ist die Anzeige- und Genehmigungspflicht geboten.⁶

1 Battis, Ulrich, Bundesbeamtengesetz, 4. Auflage 2009, § 97 Rn. 5.

2 So noch BVerfGE 55, S. 207 ff.

3 BVerfGE 119, 247, Rn. 57.

4 Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias, Nebentätigkeit und Grundrechtsschutz, 1999, S. 36.

5 Thieme, Werner, Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Gutachten zum 48. Deutschen Juristentag, 1970, S. 33.

6 Battis (Fn. 1), § 97 Rn. 6.

Die §§ 97-105 BBG und die Bundesneben tätigkeitsverordnung (BNV) sehen Regelungen für alle aktiven Beamten vor, die versuchen, beiden Interessenlagen gerecht zu werden.

Das zusammen mit dem **Antikorruptionsgesetz** vom 13.8.1997⁷ ergangene zweite **Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz** vom 9.9.1997⁸ hat die Missbrauchsabwehr insbesondere durch die Erweiterung von Offenlegungspflichten und die generelle Befristung von Nebentätigkeiten verstärkt. Dabei ist die Trennung der gesetzlichen Regelungen zur Korruptionsbekämpfung einerseits und der Änderungen des Nebentätigkeitsrechts andererseits zu beachten, um die durchaus erwünschten Nebentätigkeiten der Beamten nicht generalisierend einem Korruptionsverdacht auszusetzen.⁹

2.2. Abgrenzung

Die Abgrenzung von Haupt-, Nebenamt und Nebenbeschäftigung, die wiederum unterteilt wird in Nebenbeschäftigung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, in **anzeigepflichtige**, genehmigungsfreie, allgemein genehmigte bzw. **genehmigungspflichtige** Nebentätigkeiten wirft immer wieder Zweifelsfragen auf.¹⁰

§ 97 Abs. 3 BBG definiert inhaltlich mit § 1 Abs. 3 BNV übereinstimmend den Begriff der Nebentätigkeit. Das ist jede sonstige nicht zum Dienstposten gehörende Tätigkeit innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes.¹¹ Nebentätigkeiten im Sinne des § 97 Abs. 3 BBG sind nach § 99 BBG genehmigungspflichtig, wenn sie entgeltlich ausgeübt werden und nicht unter die **Ausnahmen des § 100 BBG** fallen.

Nicht genehmigungspflichtig ist die schriftstellerische, wissenschaftliche oder künstlerische Tätigkeit des Beamten. Diese Regelung ist durch Art. 5 GG (Meinungs-, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit) verfassungsrechtlich abgesichert und bewirkt, dass der Beamte bei Ausübung dieses Grundrechts besonders geschützt und keiner Zensur ausgesetzt sein soll.¹²

Eine **schriftstellerische** Tätigkeit liegt vor, wenn in selbständiger Gestaltung eigene Gedanken schriftlich niedergelegt werden. Nicht genehmigungsfrei ist dagegen der Druck, der gewerbsmäßige Vertrieb der Produkte sowie der Eigenverlag. Dies zeigt die enge Auslegung der Ausnahmenvorschrift, die die kreative kulturelle Leistung begünstigt, nicht aber ihre Vermarktung.¹³ Bei der Verleihung einer Honorarprofessur wird die zu erbringende Leistung im Einzelnen zu prüfen sein. Eine Tätigkeit ist **wissenschaftlich**, die als Durchdringung geistiger Probleme in Selbstän-

7 BGBl. I S. 2038.

8 BGBl. I S. 2294.

9 Vgl. Stellungnahmen der Gewerkschaften und Berufsverbände zum Gesetzentwurf BT-Drs. 13/5584, 18 f., BT-Prot. 13, 184, 16 646 B.

10 Lippert, Hans-Dieter, Nebentätigkeitsrecht und Scheinselbstständigkeit, NJW 2001, 1188 ff. (1189).

11 Battis (Fn. 1), § 97 Rn. 11.

12 Wagner, Fritjof, Nicht genehmigungsbedürftige Nebentätigkeiten des Beamten, NVwZ 1989, 515 ff. (517).

13 Wagner (Fn. 12), NVwZ 1989, 515 ff. (518).

digkeit, Unabhängigkeit und Freiheit nach Zielsetzung und Methode gekennzeichnet ist. Die Lehrtätigkeit eines Beamten an einer Universität ist wohl regelmäßig als wissenschaftliche Tätigkeit anzusehen.

Die mit Lehr- oder Forschungsaufgaben zusammenhängende selbständige **Gutachtertätigkeit** ist ebenfalls genehmigungsfrei. Dies gilt für die Lehrer an öffentlichen Hochschulen, die Lehrer an Schulen der Bundeswehr, Beamte an wissenschaftlichen Instituten und Anstalten. Selbständig ist die Gutachtertätigkeit dann, wenn der Auftrag dem Beamten persönlich, nicht der Hochschule oder dem Institut, erteilt worden ist und die wissenschaftliche Arbeit im Wesentlichen von ihm selbst erbracht und von ihm auch verantwortet wird.¹⁴ Damit ist die Tätigkeit eines leitenden Beamten als Honorarprofessor in jedem Fall anzeigepflichtig, aber nicht zwingend genehmigungspflichtig im Sinne des BBG.¹⁵

Es kann aber im Ergebnis offen bleiben, denn es besteht ein **Anspruch auf Genehmigung** der Nebentätigkeit im Sinne des §§ 97 Abs.3, 99 BBG, wenn keine Besorgnis der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen besteht.

Ein Versagensgrund liegt vor, wenn sich die Nebentätigkeit wegen gewerbsmäßiger Dienst- oder Arbeitsleistung oder sonst nach Art und Umfang, Dauer oder Häufigkeit als Zweitberuf darstellt.¹⁶ Allein die Möglichkeit einer Interessenkollision gehört nicht zu den Versagensgründen. Der besseren Kontrolle dienen die Befristung der Genehmigung auf maximal fünf Jahre¹⁷ und die ausdrückliche Möglichkeit, diese mit weiteren Nebenbestimmungen (Auflagen und Bedingungen gemäß § 36 Abs. 1 VwVfG) zu versehen. § 97 Abs. 4 S. 1 BBG hat die Nachweispflicht des Beamten auf die Entgelte und geldwerten Vorteile aus der Nebentätigkeit ausgedehnt. Der Kontrolle dient schließlich auch die Pflicht des Beamten, alle Änderungen schriftlich anzuzeigen.¹⁸ Die Transparenz fördern die Verfahrensvorschriften, die Schriftform für Anträge und Entscheidungen, die Beweis- und Mitwirkungsauflagen und nicht zuletzt die Anzeigepflicht.¹⁹

2.3. Verstoß gegen höherrangiges Recht

Die Genehmigungs- oder Anzeigepflicht als Mittel zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Korruptionsverdacht verstößt nicht gegen **höherrangiges Recht**.²⁰ Eine unbegrenzt gewährte Möglichkeit, im Rahmen der Nebentätigkeit als Wissenschaftler tätig zu sein oder Vorträge zu halten,

14 Wagner (Fn. 12), NVwZ 1989, 515 ff. (518).

15 Ähnlich der Fall eines Bundesrichters, „Pflicht des Richters zur Anzeige einer genehmigungsfreien Nebentätigkeit“, NJW 2007, 3450 ff. (3051).

16 § 97 Abs. 2 S. 3 BBG.

17 § 97 Abs. 4 S. 1 BBG.

18 § 97 Abs. 5 S. 5 BBG.

19 Battis (Fn. 1), § 99 Rn. 3.

20 Lippert (Fn. 10), NJW 2001, 1188 ff. (1189).

kann geeignet sein, die dienstlichen Leistungen im Hauptamt zu gefährden und damit das Interesse des Staates und letztlich auch das notwendige Vertrauen der Öffentlichkeit in eine am Gemeinwohl orientierte, sachgerechte und pflichtgemäße Amtsführung der Beamten im Allgemeinen zu gefährden. Daher ist der Gesetzgeber, der – in Übereinstimmung mit Art. 33 Abs. 5 GG – den Anreiz zur Übernahme von Nebentätigkeiten verringern darf, ebenfalls in Übereinstimmung mit dieser Verfassungsnorm auch berechtigt, den Beamten zu verpflichten, den Dienstherrn über deren Merkmale und Eigenschaften zu informieren und sich ggfs. eine Genehmigung einzuholen.

Dabei unterscheidet das Beamtengesetz nicht zwischen der Lehrtätigkeit eines Beamten mit Verleihung des Titels Honorarprofessor oder der Lehrtätigkeit ohne einen solchen Titel. Eine entsprechende Differenzierung in den §§ 97 ff. BBG vorzunehmen, ist rechtstechnisch grundsätzlich möglich. Die Frage muss letztlich rechtspolitisch entschieden werden. Sicherlich ist die Verleihung der Professur ehrenhalber mit einem besonderen Ansehen verbunden, dass sie aber rein als „Dank“ für wohlwollendes Verwaltungshandeln vergeben wird, widerspricht den Bestimmungen für die Vergabe eines solchen Titels, die im Folgenden dargestellt werden.

3. Verleihung der Honorarprofessur durch eine Universität

3.1. Bundesrechtliche Bestimmungen

Die Rechtsstellung des wissenschaftlichen und leitenden Personals an **Hochschulen des Bundes** ist in den §§ 130, 131, 132 BBG geregelt. Die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung ist wie die Universitäten der Bundeswehr wegen der „Kulturhoheit“ der Länder notwendigerweise Ausbildungsamt und interne Hochschule.²¹ Die Bestimmungen der §§ 130 ff. BBG betreffen die beamteten Leiter und hauptberuflichen Mitglieder von Leitungsgremien, die beamteten hauptberuflichen Professoren, Juniorprofessoren und wissenschaftlichen Mitarbeiter sowie Lehrbeauftragte für besondere Aufgaben, nicht aber die Honorarprofessoren. Für akademische und sonstige Angelegenheiten unterliegt die Bundeshochschule in der Regel der jeweils zuständigen Landesbehörde und somit dem Landesrecht.²²

Einfachrechtliche Vorgaben des Bundesrechts über die Verleihung von Honorarprofessuren bestehen nicht. Es ist somit Ländersache, Vorschriften im Hinblick auf die nebenberuflich tätigen Honorarprofessoren zu erlassen, insbesondere die Verleihung der Bezeichnung „Honorarprofessor“ zu regeln.²³

21 Battis (Fn. 1), § 132 Rn. 11.

22 Beispielsweise für die Universität der Bundeswehr Hamburg legen die Rahmenbedingungen für Struktur und Organisation der Universität der Bundeswehr Hamburg, die durch den BMVg erlassen wurden, in § 1 Abs. 1 fest, dass die es sich um eine Universität der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe des § 143 Hamburger Hochschulgesetz handelt.

23 OVG Münster, Urteil vom 22.01.2013 - 6 A 839/11, abgedruckt in BeckRS 2013, 48074.

3.2. Landesrechtliche Regelung am Beispiel NRW

Gemäß § 41 Abs. 2 HochschulG NRW kann die Bezeichnung „Honorarprofessor“ Personen verliehen werden, die auf einem an der Hochschule vertretenen Fachgebiet **hervorragende Leistungen** in der beruflichen Praxis (Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden) oder hervorragende Leistungen in Forschung, Kunst und Lehre (...) erbringen, die den Anforderungen für hauptberufliche Professoren entsprechen. Die Auszeichnung wird von der Hochschule verliehen. Sie setzt in der Regel eine fünfjährige erfolgreiche selbstständige Lehrtätigkeit voraus, die durch ein Gutachten nachzuweisen ist.²⁴

In der Kategorie der Honorarprofessoren dominieren wissenschaftlich ausgewiesene Praktiker mit langjähriger Lehrbeauftragtentätigkeit. Sie sind im Hauptberuf außerhalb der Hochschule tätig, haben sich dort profiliert und streben keine hauptberufliche Hochschullehrertätigkeit an.²⁵

Zuständig für die Entscheidung über die Verleihung der Bezeichnung „Honorarprofessor“ ist der Fachbereich. Der Fachbereich erfüllt als organisatorische Grundeinheit für sein Gebiet die Aufgaben der Hochschule und der Dekan führt dessen Beschlüsse aus.²⁶

Ähnliche Regelungen finden sich in den Hochschulgesetzen der Länder oder universitätsinternen Ordnungen.²⁷ Insofern ist die Verleihung an herausragende Leistungen für die Wissenschaft und Lehre gebunden. Zur Vermeidung sich möglicherweise ergebender Interessenkonflikte des „ausgezeichneten“ Beamten im Hauptamt finden sich hier weder Regelungen noch Prüfverfahren.

4. Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung

Die Frage nach den **verwaltungsinternen Vorgaben** in den einzelnen Bundesministerien für die Verleihung der Titels Honorarprofessor oder Ehrendoktor kann nur allgemein und kursorisch beantwortet werden.

4.1. Bundestagsverwaltung

Auf der Rechtsgrundlage des BBG und der BNV hat die Personalabteilung der Bundestagsverwaltung ein **Merkblatt Nebentätigkeiten** für Beamtinnen und Beamte bei der Verwaltung des Deut-

24 Vgl. § 41 Abs. 3 Satz 1 und 2 HG NRW, Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 2006, (GV. NRW. S. 474) zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 18.12.2012 (GV. NRW. S. 672).

25 OVG Münster, Urteil vom 22.01.2013 - 6 A 839/11, abgedruckt in BeckRS 2013, 48074.

26 Vgl. §§ 26 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 1 Satz 7 HG NRW, Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 2006, (GV. NRW. S. 474) zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 18.12.2012 (GV. NRW. S. 672).

27 Beispielsweise für die Universität der Bundeswehr Hamburg sehen die Rahmenbedingungen für Struktur und Organisation der Universität der Bundeswehr Hamburg, die durch den BMVg erlassen wurden, in § 56 Satz 2 vor, dass die akademische Bezeichnung „Professor“ durch den Bundesminister der Verteidigung an Personen mit hervorragenden wissenschaftlichen Leistungen verliehen werden kann und näheres durch eine universitätseigene Ordnung, die im Hochschulanzeiger veröffentlicht wurde, geregelt wird.

schen Bundestages veröffentlicht, das die Beschäftigten ausführlich informiert, welche Tätigkeiten genehmigungspflichtig oder anzeigepflichtig sind.²⁸ Entsprechende Formulare sind dem Merkblatt beigelegt.²⁹ Erfasst wird damit auch der Fall der Verleihung von Honorarprofessortiteln oder Ehrendokortiteln an einen Beamten der Bundestagsverwaltung, besondere Bestimmungen dazu enthält dieses Merkblatt aber nicht. Nach Auskunft des Personalreferats gibt es die Gesetzeslage umfassend wieder, ist aber nicht über das BMI mit den Ressorts abgestimmt.

4.2. Oberste Bundesbehörden

Die nach Artikel 86 Satz 1 GG erlassene **Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention** in der Bundesverwaltung ist in ihrer Neufassung am 11. August 2004 in Kraft getreten.³⁰ Sie ist – wie bereits die alte Fassung aus dem Jahr 1998 – ein wichtiges Instrument zur Förderung von Integrität und zur Verhinderung von Korruption im öffentlichen Dienst.³¹ Mit dieser Richtlinie wurde ein entsprechender Verhaltenskodex, ein Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen sowie eine nicht verbindliche Umsetzungshilfe veröffentlicht.³² Die Regelungen verdeutlichen, dass den Themenbereichen Integrität, öffentliche Zweckverfolgung und Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung große Bedeutung beigemessen wird.³³

Als besonders "korruptionsgefährdet" gelten unter anderem die Bereiche, in denen es häufig zu Außenkontakten kommt und in denen über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen oder Fördermittel entschieden wird. Das würde auch für den Fall der Vergabe von Fördermitteln durch einen leitenden Beamten zutreffen, der zugleich Honorarprofessor der „begünstigten“ Universität ist. Zur Reduzierung der ermittelten Risiken werden geeignete Maßnahmen festgelegt. Solche Maßnahmen können beispielsweise eine zwingende Stellenrotation für Vergabestellen oder die Einführung eines Vier-Augen-Prinzips im Zusammenhang mit Genehmigungen sein.³⁴

Das Bundesministerium des Innern berichtet aufgrund der Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses vom 7. und 28. Mai sowie vom 24. September 2004 dem Deutschen Bundestag jährlich zur Entwicklung und zu den Ergebnissen der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, so auch 2012.

-
- 28 Merkblatt Nebentätigkeiten für Beamtinnen und Beamte bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Anlage 1).
- 29 Merkblatt Nebentätigkeiten für Beamtinnen und Beamte bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages mit Anzeige und Genehmigungsformular (Anlage 1).
- 30 Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung in ihrer Neufassung vom 30. Juli 2004 (Anlage 2).
- 31 Ibler, Martin in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2013, Art. 86, Rn. 6 und 7.
- 32 Verhaltenskodex gegen Korruption, Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter sowie Empfehlungen und Umsetzungshilfe für die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention (Anlage 3).
- 33 Heuking, Christian/von Coelln, Sibylle, „Public Compliance“, DÖV 2012, S. 827 ff. (831).
- 34 Heuking, Christian/von Coelln, Sibylle, DÖV 2012, S. 827 ff. (830).

"Die im Rahmen der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung anfallenden Arbeiten werden von den obersten Bundesbehörden und deren Geschäftsbereichen teils mit unterschiedlichem Tempo umgesetzt. Während bei einigen obersten Bundesbehörden noch die Beendigung der Ersterhebung aller Arbeitsgebiete aussteht, haben andere bereits die zweite vollständige Aufnahme durchgeführt", heißt es dazu im nicht öffentlichen **Bericht des Innenministeriums** von 2012.³⁵

Der Jahresbericht enthält zudem eine Übersicht über die Korruptionsverdachtsfälle und die Umsetzung der Richtlinie. Er zeigt die Maßnahmen von 22 obersten Bundesbehörden zur Korruptionsprävention auf. Die Angaben zu den Geschäftsbereichen sind gesondert ausgewiesen und basieren – wenn nicht anders angegeben – auf den jeweils letzten Prüfungen der obersten Bundesbehörden zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete. Der Bericht gibt damit eine Übersicht zur unterschiedlichen Praxis in der Bundesverwaltung im allgemeinen, enthält aber zur Frage der Verleihung einer Honorarprofessur an Leitende Beamte und dem damit verbundenen potentiellen Spannungsverhältnis keine Informationen.

5. Ausblick

Das BBG und die BNV enthalten klare Regelungen für die Nebentätigkeiten von Beamten und sehen als Instrumente der Kontrolle Genehmigungs- und Anzeigepflichten vor. Die Verleihung einer Honorarprofessur richtet sich nach den landesrechtlichen Hochschulgesetzen und orientiert sich rein an der wissenschaftlichen Leistung der zu ehrenden Person. Die aus der Nebentätigkeit als Honorarprofessor möglicherweise resultierenden Interessenkonflikte bei Ausübung der Dienstpflichten im Hauptberuf können nur durch verwaltungsinterne Regelungen, Richtlinien, Empfehlungen und Verhaltenskodexe vermieden oder zumindest erkannt werden. Die Ergebnisse dieser Bemühungen fasst das BMI für die Ebene der obersten Bundesbehörden in einem jährlichen Bericht zusammen, der dem Bundestag vorgelegt wird.



35 Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Jahresbericht 2011 vom 20.06.2012 (Anlage 4).