

Vergleich Angestellte und Beamte in der EKBO

Die Landesynode hat bei ihrer November-Tagung 2015 dem Konsistorium den Auftrag erteilt, die zukünftigen und gegenwärtigen haushaltstechnischen Belastungen von Angestellten und Beamten in einem (exemplarischen) Vergleich darzustellen und die Bereiche in der EKBO aufzuzeigen, die aus statusrechtlichen Gründen mit Beamten besetzt werden müssen.

Gegenwärtig gibt es in der EKBO etwa 1.000 aktive Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, davon zurzeit 967 Pfarrerrinnen und Pfarrer und 41 Kirchenbeamtinnen und -beamte.

I. Grundsätzliche Unterscheidungen

Ein Beamtenverhältnis ist ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, dessen Rechts- und Pflichtenkreis gesetzlich geregelt ist. Das Beamtenrecht geht vom Normalfall des Berufsbeamten auf Lebenszeit aus; im Regelfall endet der aktive Dienst mit dem Eintritt des Beamten in den Ruhestand. Die Bezahlung der Beamten richtet sich nach den Vorschriften der Besoldungsordnung. Sie stellt nach der herkömmlichen Vorstellung – im Unterschied zu den privatrechtlichen beschäftigten Mitarbeitern – kein Entgelt für die geleistete Arbeit dar, sondern eine „Alimentation“, die den Beamten eine ihrem jeweiligen Status entsprechende Lebensführung ermöglichen soll. Dies bedeutet, dass ein angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandard zu gewähren ist. Wegen dieser Alimentation sind kirchliche Beamte in allen Zweigen der Sozialversicherung versicherungsfrei (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV).

Im Unterschied dazu stehen Arbeitnehmer nicht in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Die Begründung des Arbeitsverhältnisses erfolgt – im Unterschied zum Beamtenrecht (Begründung durch Hoheitsakt) – durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag, wobei der Inhalt der Arbeitsverträge in unserem Bereich im Wesentlichen durch den TV-EKBO vorgegeben ist. Auf dieser Grundlage erfolgt auch die Vergütung der privatrechtlich beschäftigten Mitarbeiter.

Die Beendigung von Dienst- und Arbeitsverhältnissen ist im Beamtenrecht und im Arbeitsrecht im Ausgangspunkt strukturell deutlich zu unterscheiden. Grundsätzlich ist ein Arbeitsverhältnis nicht auf Lebenszeit angelegt. Theoretisch ist jederzeit – unter Beachtung entsprechender Kündigungsfristen – eine Beendigung eines Arbeitsverhältnisses möglich, welches – im Unterschied zum Beamtenrecht – eben nicht auf Lebenszeit angelegt ist. Hierbei sind jedoch wesentliche Einschränkungen der Kündbarkeit von Mitarbeitern (tarifliche „Unkündbarkeit“, Maßgaben des Kündigungsschutzgesetzes) zu beachten. Wesentlicher Unterschied ist auch, dass das Arbeitsverhältnis mit dem Eintritt in den Ruhestand vollständig endet (§ 33 Abs. 1 TV-EKBO). Im Beamtenrecht dauert das Dienstverhältnis zur Kirche fort (§ 2 Abs. 5 Kirchenbeamtengesetz der EKD). Finanzieller Unterschied ist im Wesentlichen der, dass auch im Ruhestand für den Beamten Versorgungsleistungen erbracht werden müssen.

II. Vor- und Nachteile

Für die Begründung von **Beamtenverhältnissen** könnten folgende Umstände sprechen:

Konkurrenzfähigkeit zum öffentlichen Dienst	In einigen Bereichen lässt sich qualifiziertes Personal nur im Rahmen eines Beamtenverhältnisses gewinnen. Das gilt insbesondere
---	--

	für die Bereiche, in denen auch der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg verbeamteten (z.B. hoheitliche Tätigkeiten, aber auch Mitarbeiter in Besoldung und Versorgung).
Einseitige Regelung des Inhalts der Dienstverhältnisse	Im Beamtenrecht wird der Inhalt des Dienstverhältnisses einseitig geregelt, im konkreten Fall durch Kirchengesetze der EKD bzw. der EKBO. Somit ist es möglich, wichtige Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Besoldung) des Dienstes einseitig ohne Beteiligung der Mitarbeiterseite zu regeln.
Flexibilität des Dienstverhältnisses	An vielen Punkten lässt ein Beamtenverhältnis mehr Flexibilität des Personaleinsatzes (z. B. bei Versetzungen) zu, als dies im Regelfall im Arbeitsverhältnis möglich ist. Insbesondere die Instrumente der Versetzung wegen einer nachhaltigen Störung in der Wahrnehmung des Dienstes und der Wartestand lassen sich im Arbeitsverhältnis nicht abbilden.
Versicherungsfreiheit in der Sozialversicherung	Beamte sind versicherungsfrei in der SV; dafür sind Aufwendungen für die Versorgung, Hinterbliebenenversorgung, Beihilfe etc. zu leisten. Diese können die Arbeitgeber-Anteile zur Sozialversicherung überschreiten und damit den Beamten „teurer“ machen als den Arbeitnehmer.
Zuständigkeit des kirchlichen Verwaltungsgerichts bei Streitigkeiten im Dienstverhältnis	Streitigkeiten im Arbeitsverhältnis müssen vor dem staatlichen Arbeitsgericht geklärt werden, wo regelmäßig nicht viel Verständnis für kirchliche Belange erwartet werden kann. In besonderer Weise würde sich dies im Pfarrdienstverhältnis auswirken, wenn es z.B. um Versetzung oder Wartestand geht.

Darüber hinaus können noch die besondere Treuepflicht gegenüber dem Dienstherrn und die besondere Unabhängigkeit in der Amtsführung aufgrund des Beamtenstatus genannt werden.

Für die Begründung eines **Arbeitsverhältnisses** sprechen folgende Umstände:

Grundsätzliche Beendigungsmöglichkeit	Das Arbeitsverhältnis ist nicht auf Lebenszeit angelegt und kann somit zumindest theoretisch jederzeit beendet werden, wo hingegen ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit nur nach engen gesetzlichen Voraussetzungen nach dem Kirchenbeamtenrecht (siehe § 75 ff. KGB.EKD) oder im Wege eines Disziplinarverfahrens beendet werden kann.
Tatsächliche Beendigung mit Eintritt in den Ruhestand	Das Arbeitsverhältnis endet mit dem Eintritt des Arbeitnehmers in den Ruhestand vollständig; der Arbeitgeber hat dann keinerlei finanzielle Verpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis mehr (allenfalls die Verantwortung

	für eine Versorgungszusage, die aber in der Praxis von der EZVK abgesichert ist). Dem Beamten schuldet der Dienstherr auch nach der Versetzung in den Ruhestand Versorgung, Beihilfe einschließlich einer Hinterbliebenenversorgung.
Unproblematische Möglichkeit des Teildienstes	Im Arbeitsrecht ist eine Teilzeitbeschäftigung unproblematisch möglich, im Beamtenrecht gilt dagegen das Verbot der sogenannten "Zwangsteilzeit". Dies bedeutet, dass der Beamte grundsätzlich Anspruch auf eine Vollbeschäftigung hat und eine Einstellung in Teilzeit wohl nur bei ausdrücklichem Verlangen des Mitarbeiters möglich erscheint.

Zum Streikverbot

Im Kirchlichen Dienst sind Arbeitskämpfe grundsätzlich ausgeschlossen. Bei öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen ist das Streikverbot bereits als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums anerkannt. Für den Bereich der privatrechtlich Beschäftigten hat das Bundesarbeitsgericht bestätigt, dass durch Schlichtungsvereinbarungen mit Gewerkschaften – wie in der EKBO – ein Streikrecht rechtmäßig ausgeschlossen werden kann (BAG 20.11.2012 – 1 AZR 611/11). Somit bestehen hier keine substantiellen Unterschiede.

III. Besoldung und Vergütung - Berechnungsbeispiele

1. Allgemeines

Beamte haben Anspruch auf angemessene Alimentation, dies bedeutet Besoldung nach der Kirchenbeamtenbesoldungsordnung, Beihilfe nach den entsprechenden Vorschriften, Versorgung und Hinterbliebenenversorgung nach dem kirchlichen Versorgungsrecht. Privatrechtlich beschäftigte Mitarbeiter haben demgegenüber Anspruch auf Entgelt nach dem TV-EKBO. Hinzu kommen an Belastungen für den Arbeitgeber die entsprechenden Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung sowie die Beiträge zur kirchlichen Zusatzversorgungskasse, die derzeit vom Arbeitgeber alleine getragen werden. Der Höhe nach sind Besoldung und entsprechende Vergütung nur sehr bedingt vergleichbar. Grundsätzlich galt, dass die Beamtenbesoldung brutto niedriger war als die Vergütung entsprechend beschäftigter Angestellter, da aus dem Bruttogehalt der Angestellten noch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden müssen. In ganz früheren Zeiten waren Besoldung und Vergütung dann im netto in etwa vergleichbar. Dieser Grundsatz gilt seit geraumer Zeit schon nicht mehr. Durch das Auseinanderlaufen des Beamten- und Arbeitsrechts im staatlichen wie im kirchlichen öffentlichen Dienst ist nun eine Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben. Nach den derzeitigen Tabellen ist z. T. selbst die Bruttobesoldung der Beamten höher als die Bruttoentgelte entsprechender Angestellter; in den Nettobeträgen geht die Schere dann noch weiter auseinander.

Im Folgenden soll eine grobe Kostenschätzung anhand von zwei Beispielfällen vorgenommen werden. Ausgangspunkt sind die nach derzeitigem Stand (1. Januar 2016) geltenden Beträge für privatrechtlich Beschäftigte und Beamte.

Zugrunde gelegt wird ein neu eingestellter Mitarbeiter, männlich, Berufsanfänger, vollbeschäftigt, verheiratet, ein Kind (durchgängig berücksichtigt). Die Berechnungen erfolgen beispielhaft für die Besoldungsgruppe A 10 bzw. E 10 (Einstellung im 27. Lebensjahr, Geburtsjahr 1989) und A 13 bzw. E 13 (Einstellung im 32. Lebensjahr, Geburtsjahr 1984). Lineare Steigerungen von Besoldung oder Entgelt sind außer Acht gelassen.

2. Angestellter

Für einen privatrechtlich Beschäftigten ist das monatliche Tabellenentgelt gemäß § 15 i.V.m. Anlage B TV-EKBO zu berücksichtigen. Das Tabellenentgelt richtet sich nach der jeweiligen Entgeltgruppe; diese bleibt – bei unveränderter Tätigkeit – grundsätzlich gleich, da die früheren Bewährungsaufstiege abgeschafft sind und das Tarifrecht eine Beförderung nicht kennt. Innerhalb der Entgeltgruppe steigt die Höhe des Tabellenentgeltes von der Stufe 1 bis zur Stufe 5 bzw. 6 an. Die Mitarbeiter erreichen die jeweils nächste Stufe nach bestimmten Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit bei ihrem Arbeitgeber, der sogenannten Stufenlaufzeit nach § 16 Abs. 3 TV-EKBO. Berufsanfänger werden der Stufe 1 der jeweiligen Entgeltgruppe zugeordnet; nach einem Jahr erhalten sie die Stufe 2.

Berücksichtigt ist außerdem ein Kinderzuschlag i. H. v. 105 Euro für ein Kind gemäß § 19 Abs. 1 TV-EKBO sowie gemäß § 20 TV-EKBO eine sog. Jahressonderzahlung.

Bei den Personalkosten des Arbeitgebers ist weiterhin die – bisher ausschließlich, künftig überwiegend – arbeitgeberfinanzierte Umlage zur Pflichtversicherung bei den Zusatzversorgungskassen berücksichtigt. Bei der EZVK Darmstadt, bei der die landeskirchlichen Beschäftigten versichert sind, betragen die Beitragssätze derzeit 4,8 %, ab 1. Januar 2018 5,2 % und ab 1. Januar 2019 5,6 % des zusatzversicherungspflichtigen Entgelts. Hinzu kommen weiterhin die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung (Rentenversicherung 9,35 %, Krankenversicherung 7,3 %, Arbeitslosenversicherung 1,5 % und Pflegeversicherung 1,175 %; die grundsätzlich ebenfalls zu berücksichtigenden Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung werden nicht anhand eines Prozentsatzes berechnet, sondern aufgrund eines Pauschalvertrags von der EKD nach einem bestimmten Schlüssel auf die Landeskirchen umgelegt.

Unter diesen Prämissen wurden die Lohnnebenkosten für das Arbeitgeberbrutto (Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und EZVK-Beiträge) bei privatrechtlich Beschäftigten pauschal mit **26 %** berechnet.

Privatrechtlich Beschäftigter, Jahrgang 1989, Entgeltgruppe 10, verheiratet, ein Kind

Berufsjahr	AN-Brutto p. a.	AG-Brutto p. a.
1.	37.130	46.784
2. und 3.	41.058	51.734
4. bis 6.	44.040	55.491
7. bis 10.	47.022	59.248
ab 11.	52.695	66.396

Bei einer angenommenen Dienstzeit von 40 Jahren (bis zur Regelaltersgrenze) ergeben sich somit Personalkosten für den Arbeitgeber von insgesamt **2.545.597 Euro**.

Privatrechtlich Beschäftigter, Jahrgang 1984, Entgeltgruppe 13, verheiratet, ein Kind

Berufsjahr	AN-Brutto p. a.	AG-Brutto p. a.
1.	43.513	54.827
2. und 3.	48.159	60.681
4. bis 6.	50.661	63.833
7. bis 10.	55.521	69.957
ab 11.	62.239	78.422

Bei einer angenommenen Dienstzeit von 35 Jahren (bis zur Regelaltersgrenze) ergeben sich somit Personalkosten für den Arbeitgeber von insgesamt **2.608.066 Euro**.

3. Beamter

a) Besoldung

Die Höhe der Besoldung richtet sich zurzeit nach der Besoldungsrechtsbesoldung der EKBO vom 10. Juli 2015. Danach werden 92 % der Bundesbesoldung zugrunde gelegt. Beim Grundgehalt sind acht Erfahrungsstufen vorgesehen. Berufsanfänger starten in der Erfahrungsstufe 1, der Aufstieg in die Stufe 2 vollzieht sich nach zwei Jahren, dann dreimal in die weiteren Stufen nach jeweils drei Jahren und zuletzt dreimal nach jeweils vier Jahren, bis die Stufe 8 erreicht ist. Eine Beförderung wird in der Berechnung nicht angenommen.

In die Gehaltstabellen eingerechnet ist ein Familienzuschlag der Stufe 2 in Höhe von 227,04 Euro für einen verheirateten Kirchenbeamten mit einem Kind (bei Familienzuschlagskonkurrenz im Hinblick auf die Tätigkeit des Ehegatten ist dieser Gehaltsbestandteil allerdings nicht in jedem Fall vom kirchlichen Dienstherrn zu tragen).

Eingerechnet ist außerdem eine Pauschale für Beihilfe in Höhe von 250 Euro; dies entspricht etwa dem durchschnittlichen Beihilfebetrug für einen aktiven Pfarrer oder Kirchenbeamten in der EKBO.

Beamter, Jahrgang 1989, Besoldungsgruppe A 10, verheiratet, ein Kind

Berufsjahr	Bruttobesoldung p. a. (inkl. Beihilfepauschale von monatlich 250 €)
1. und 2.	36.236
3. bis 5.	37.519
6. bis 8.	39.376
9. bis 11.	41.241
12. bis 15.	43.141
16. bis 19.	44.463
20. bis 23.	45.785
ab 24.	47.107

Bei einer angenommenen Dienstzeit von 40 Jahren (bis zur Regelaltersgrenze) ergeben sich somit Personalkosten für den Dienstherrn von **1.761.255 Euro**.

Beamter, Jahrgang 1984, Besoldungsgruppe A 13, verheiratet, ein Kind

Berufsjahr	Bruttobesoldung p. a. (inkl. Beihilfepauschale von monatlich 250 €)
1. und 2.	49.572
3. bis 5.	51.754
6. bis 8.	53.923
9. bis 11.	56.105
12. bis 15.	57.607
16. bis 19.	59.121
20. bis 23.	60.623
ab 24.	62.099

Bei einer angenommenen Dienstzeit von 35 Jahren (bis zur Regelaltersgrenze) ergeben sich somit Personalkosten für den Dienstherrn von insgesamt **2.039.082 Euro**.

b) Versorgung

Hier greift der wesentliche Unterschied zum Arbeitsrecht, weil weiterhin die Versorgung (ggf. auch für Hinterbliebene) vom Dienstherrn zu tragen ist.

Um diesen Kostenfaktor annäherungsweise zu berechnen, müssen zunächst einige Annahmen gemacht werden.

Zunächst ist die wichtige Frage zu klären, von welchem voraussichtlichen Sterbedatum ausgegangen wird. Hier gibt es zum einen die Möglichkeit, die allgemeine Lebenserwartung nach den Werten des Statistischen Bundesamtes zu Grunde zu legen und zum anderen, die Sterbetafeln unserer Ruhegehaltskassen anzuwenden.

Dabei ist erstaunlich, dass diese Werte weit differieren. Nach den Werten des Statistischen Bundesamtes hat ein Mann, der jetzt zwischen 20 und 40 Jahren ist, eine durchschnittliche Lebenserwartung von etwa 78,5 Jahren.

Nach den Sterbetafeln der EZVK (Kirchliche Zusatzversorgungskasse für die Angestellten) wird ein 31-jähriger Mann (Jahrgang 1984) 87,9 Jahre, ein 26-jähriger Mann (Jahrgang 1989) 88,4 Jahre.

Die Werte bei der Evangelischen Ruhegehaltskasse in Darmstadt (ERK), die für die Pfarrer und Kirchenbeamten zuständig ist, sind hier sogar 89,7 Jahre für den Jahrgang 1984 und 90,1 Jahre für den Jahrgang 1989.

Bei den Sterbetafeln der Versorgungskassen muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass diese sehr vorsichtig kalkuliert sind wie allgemein die Sterbetafeln bei Lebensversicherern. Hier ist deshalb davon auszugehen, dass ein "Puffer" einkalkuliert ist und deshalb wohl eine etwas niedrigere durchschnittliche Lebenserwartung wahrscheinlich ist. Die Lebenserwartung, die nach den Daten des Statistischen Bundesamtes anzunehmen ist (78,5 Jahre), ist aber für den hier in Frage stehenden Personenkreis gewiss als deutlich zu niedrig anzusehen, weil bei dieser allgemeinen Statistik z. B. auch zahlreiche Berufsgruppen vertreten sind, die auf Grund ihrer körperlichen Belastung eine deutlich niedrigere Lebenserwartung haben.

Außerdem ist noch zu berücksichtigen, dass nach dem Tod einer Beamtin oder eines Beamten die Zahlung von Hinterbliebenenversorgung anstehen kann, falls es einen überlebenden Ehegatten gibt (insbesondere Witwen-/Witwergeld in Höhe von 60 % oder 55 % bei Ehen ab 2002 bei teilweiser Anrechnung eigener Einkünfte).

Die Entscheidung im Hinblick auf die zu prognostizierende Lebenserwartung ist nicht einfach zu treffen, aber sehr wichtig wegen der zu erwartenden Kosten für die Versorgung. Nach den obigen Ausführungen wird vorgeschlagen, bei der Berechnung von einer Lebenserwartung von 90 Jahren (weil auch das "Hinterbliebenenrisiko" noch einzurechnen ist) auszugehen. Die Lebenserwartung bleibt aber eine besonders unsichere Annahme.

Zu Grunde gelegt wird ein Ruhestandseintritt mit der Regelaltersgrenze (67 Jahre).

Es wird eine Beihilfepauschale von monatlich 450 Euro eingerechnet. Die Beihilfeaufwendungen (inkl. Pflege) für einen Versorgungsempfänger sind durchschnittlich deutlich höher als für einen aktiven Beamten (dort wurde 250 Euro angenommen).

Bei der Berechnung wird allerdings nicht berücksichtigt, dass die Versorgungszahlung erst deutlich später anfällt als die Einsparungen bei der Besoldung im Verhältnis zu den Angestelltengehältern.

Außerdem nicht berücksichtigt bei dieser Gegenüberstellung werden die Aufwendungen der EKBO für die Rückdeckung der späteren Versorgungszahlung für die Pfarrer und Kirchenbeamten bei der ERK (Ev. Ruhegehaltskasse in Darmstadt) und der VERKA (Kirchliche Pensionskasse). Hier leistet die EKBO für alle aktiven Pfarrer und Kirchenbeamten erhebliche Zahlungen, damit möglichst große Teile der späteren Versorgungsverpflichtung durch die Leistungen dieser Versorgungskassen rückgedeckt sind. Da diese Beträge aber pauschal erhoben werden und nicht den Versorgungseinzelfall spiegeln, werden sie nicht in die Betrachtung einbezogen. Hier werden die tatsächlich zu erwartenden Ruhegehälter betrachtet und nicht die "Versicherung", die die Landeskirche im Hinblick auf eine möglichst geringe Belastung der Haushalte in späteren Jahrzehnten abgeschlossen hat.

Der Versorgungshöchstsatz von 71,75 % wird nach 40 Dienstjahren erreicht. Bei dem Berechnungsbeispiel des Beamten des Jahrgangs 1989 (26 Jahre) ist das der Fall.

Das gilt aber nicht für den Beamten des Jahrgangs 1984 (31 Jahre), weil hier nicht angenommen wird, dass ruhegehaltfähige Vordienstzeiten vorliegen. Hier können deshalb nur noch 36 Jahre erreicht werden, dazu werden noch zwei anrechenbare Jahre für ein Studium angenommen. Das ergibt dann einen Ruhegehaltssatz von etwa 68 %, der den Berechnungen zu Grunde gelegt wird (insgesamt ist zukünftig häufiger damit zu rechnen, dass der Versorgungshöchstsatz von 71,75 % nicht erreicht werden wird - z.B. wegen langer Studienzeiten, von denen nur etwa zwei Jahre ruhegehaltfähig sind oder wegen Teilzeittätigkeit).

Insgesamt bedeutet dies, dass die Beispielfälle nach folgenden Maßgaben berechnet werden:

Beispiel A: Beamter, Jahrgang 1989, verheiratet, kein Kind, Versorgung nach der Besoldungsgruppe A 10, Ruhegehaltssatz 71,75 %, Beihilfepauschale 450 Euro, angenommener Todeszeitpunkt mit dem Alter 90.

Beispiel B: Beamter, Jahrgang 1984, verheiratet, kein Kind, Versorgung nach der Besoldungsgruppe A 13, Ruhegehaltssatz 68 %, Beihilfepauschale 450 Euro, angenommener Todeszeitpunkt mit dem Alter 90.

Für den **Beispielfall A** bedeutet dies im Ergebnis, dass in den 20 Jahren zwischen dem 67. und dem 90. Lebensjahr eine Versorgungszahlung (inkl. Beihilfe) von **840.900 Euro** erfolgt.

Für den **Beispielfall B** bedeutet dies im Ergebnis, dass in den 20 Jahren zwischen dem 67. und dem 90. Lebensjahr eine Versorgungszahlung (inkl. Beihilfe) von **1.039.684 Euro** erfolgt.

4. Bewertung

Die Berechnungen haben also folgendes Ergebnis:

Beispielfall A:

Angestellter, E 10, Jahrgang 1989

Personalkosten:
2.545.597 €

Beamter, A 10, Jahrgang 1989

Besoldungskosten:
1.761.255 €

Versorgungskosten:
840.900 €

insgesamt:
2.602.155 €

Beispielfall B:

Angestellter, E 13, Jahrgang 1984

Personalkosten:
2.608.066 €

Beamter, A 13, Jahrgang 1984

Besoldungskosten:
2.039.082 €

Versorgungskosten:
1.039.684 €

insgesamt:
3.078.766 €

Daraus ist ersichtlich, dass beide Berechnungsbeispiele Mehrkosten für den Beamten ergeben. Die Mehrkosten für den Mitarbeiter mit der Entgeltgruppe E 10 / Besoldungsgruppe A 10 sind dabei aber mit gut 50.000 € für die gesamte Lebenszeit als eher gering anzusehen, während die Mehrkosten für einen Beamten bei dem E 13 - A 13-Beispiel mit etwa 470.000 € insgesamt deutlich höher ausfallen.

Hier soll aber noch einmal deutlich darauf hingewiesen werden, dass diese Berechnungsbeispiele auf Annahmen mit vielen Unwägbarkeiten und Stellschrauben beruhen (s. insbesondere das Lebensalter), sodass sie nur vorsichtig bewertet werden sollten.

Wie unten auf Seite 6 bereits erwähnt, ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Besoldung niedriger ist als das Angestelltegehalt und dass die Mehrkosten für die Versorgung erst später anfallen. Daraus ergibt sich ein Zinsvorteil, der zwar zu einer Zeit niedriger Zinsen nicht so stark ausfällt wie in einer Hochzinsphase, aber trotzdem nicht unerheblich ist.

Wenn ein Zinssatz von 2 % angenommen wird, ergibt sich beim Beispiel des Beamten der Besoldungsgruppe A 13 immerhin noch ein Zinsvorteil - gerechnet auf die gesamte Zeit der Besoldung und Versorgung - von gut 350.000 Euro (bei den Beamten der Besoldungsgruppe A 10 wäre der Vorteil sogar noch größer).

Danach würden die Mehrkosten im Hinblick auf den A 13-Beamten gerechnet auf die gesamte Lebenszeit nur noch gut 100.000 Euro betragen, während der A 10-Beamte sogar kostengünstiger wäre als ein vergleichbarer Angestellter.

Dieses Ergebnis entspricht auch früheren staatlichen Gutachten. Das letzte hier bekannte Gutachten datiert von 1996 und wurde vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung erstellt und kommt zu dem Ergebnis, dass Beamte (trotz Berücksichtigung der Versorgung) kostengünstiger sind als Angestellte.

In diesem Gutachten wird festgestellt, dass Beamte im einfachen Dienst etwa 15 % und im höheren Dienst etwa 30 % teurer sind als Angestellte (diese Tendenz zeigt auch das vorgelegte Ergebnis mit etwas geringeren Unterschieden). Nach den dortigen Zahlen wird festgestellt, dass die zeitliche Verschiebung der Mehrkosten in die Versorgung die übersteigenden Personalkosten für Beamte mehr als kompensiert.

Das trifft nach den hier durchgeführten Berechnungen für den A 10-Beamten ebenfalls zu, während bei dem A 13-Beamten - allerdings relativ geringe - Mehrkosten verbleiben.

Wie bereits mehrfach erwähnt, sollte berücksichtigt werden, dass es sich hier um Musterfälle mit zahlreichen Annahmen handelt (z.B. Lebensalter, ggf. kürzere Dienstzeiten, Beförderungen), sodass diese Zahlen mit keinem allzu engen Blick bewertet werden sollten. Allerdings

kann man als vorsichtiges Ergebnis dieser Betrachtung festhalten, dass man nicht von signifikanten Mehrkosten für die eine oder andere Beschäftigtengruppe ausgehen kann.

III. Entscheidungskriterien

1. Maßstab

Für den staatlichen Bereich regelt Artikel 32 Abs. 4 des Grundgesetzes, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. „Zum Organisationsermessen einer Behörde gehört es, zu entscheiden, welche Aufgaben ihren einzelnen Untergliederungen zugewiesen werden und inwieweit damit die Besetzung der dafür vorgesehenen Stellen dem Funktionsvorbehalt des Artikel 33 Abs. 4 GG unterliegt, nach dem die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen ist.“ (BVerfG, vom 25. November 2011 - 2 BvR 2305/11). Der Dienstherr hat somit - von einigen zentralen Kernbereichen (Justiz, Militär, Polizei) abgesehen - einen weiten Spielraum bei der Frage, ob er Beamte oder Angestellte einsetzt.

Für den kirchlichen Bereich gibt es eine dem Artikel 33 Abs. 4 entsprechende allgemeine Regelung nicht. Ein Maßstab für die Frage, für welche Aufgaben Beamtenverhältnisse begründet werden sollten, findet sich in § 3 des Kirchenbeamtengesetzes der EKD (KBG). Danach soll in das Kirchenbeamtenverhältnis berufen werden, wer

- überwiegend kirchliche Aufsichtsbefugnisse ausübt oder
- überwiegend andere Aufgaben von besonderer kirchlicher Verantwortung wahrnimmt.

„Aufsicht im hier verwandten Sinne beschreibt... die Rechtsverhältnisse nach kirchlichem Verfassungsrecht, innerhalb derer die Kirchen, vertreten durch ihre jeweiligen Verwaltungen, ihren Zwischen- und Untergliederungen mit Mitteln der Überwachung gegenüber treten. Zweck der Aufsicht ist die Gewährleistung der Erfüllung des kirchlichen Auftrags und die Wahrung der gesamtkirchlichen Ordnung...“ (Begründung zu § 3 KBG). Aufgaben „von besonderer kirchlicher Verantwortung“ sind insbesondere gehobene Leitungsfunktionen.

2. Vorschläge für die Anwendung

Anders als beim Staat (Justiz, Polizei) gibt es in der Kirche keinen Bereich, der ausschließlich von Mitarbeitenden im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis wahrgenommen werden kann. Das Pfarrdienstverhältnis ist aufgrund der Ordination und der sich daraus ergebenden Rechtsstellung am wenigsten durch ein normales Arbeitsverhältnis abzubilden und wird daher regelmäßig öffentlich-rechtlich begründet (s. Bestimmung in §§ 2, 108 PfdG.EKD). Für Stellen in anderen Bereichen fehlen derartige Festsetzungen. Vorgeschlagen wird Folgendes:

Funktionen, in denen Kirchenbeamtenverhältnisse begründet werden sollen :

- a) Mitglieder des Kollegiums sind in einer übergreifenden Leitungsfunktion. Sie sollten daher im Regelfall im Kirchenbeamtenverhältnis sein.
- b) Referatsleitende nehmen wichtige Leitungsfunktionen wahr. Mindestens dann, wenn sie mit Aufsichtsfunktionen verbunden sind, soll ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis begründet werden.
- c) Entsprechendes gilt für Leitende (Direktorin oder Direktor, Prüfungsbereichsleitende) im Kirchlichen Rechnungshof. Allein die Wahrnehmung von Prüfungstätigkeiten begründet noch nicht die Notwendigkeit, ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zu begründen.

In § 15 Abs. 5 des Rechnungsprüfungsgesetzes ist allerdings festgelegt, dass die Prüferinnen und Prüfer des Kirchlichen Rechnungshofs "in der Regel" Kirchenbeamtinnen oder Kirchenbeamte sind. Nach den oben genannten Kriterien stellt sich die Frage, ob diese Regelung beibehalten werden sollte, wenn wie von der Landessynode gewollt, die Einstellung von Kirchenbeamten im Konsistorium und im Kirchlichen Rechnungshof nach gleichen Maßstäben gehandhabt werden soll.

Funktionen, in denen Kirchenbeamtenverhältnisse begründet werden können (also der Dienstgeber die Möglichkeit hat, Kirchenbeamtenverhältnisse zu begründen, wenn hierfür besondere Gründe, insbesondere die Personalgewinnung, vorliegen):

- a) In bestimmten kirchlichen Bereichen nehmen Mitarbeitende hoheitliche oder quasi-hoheitliche Aufgaben wahr: Kirchensteuer, Meldewesen, Friedhöfe. In diesen Bereichen können die Leitenden (Referats-, Sachgebietsleitende sowie Vertreterinnen und Vertreter) verbeamtet werden.
- b) Das Gleiche gilt für Schulleiterinnen und Schulleiter sowie die Leiterinnen und Leiter kirchlicher Verwaltungsämter.
- c) Für weitere Mitarbeitende werden Kirchenbeamtenverhältnisse nur begründet, wenn:
 - sie unmittelbar vor der Einstellung bereits im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu einem anderen Dienstherrn standen oder die wahrzunehmende Aufgabe in anderen staatlichen oder kirchlichen Verwaltungen ebenfalls von (Kirchen-)beamtinnen oder -beamten wahrgenommen wird und
 - eine vergleichbar qualifizierte Mitarbeiterin oder ein vergleichbar qualifizierter Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis nicht zu gewinnen ist.

Der Stellenplan sollte daher auch in Bereichen, in denen in der Regel Angestellte tätig sind, im begrenzten Maß Kirchenbeamtenstellen vorsehen. Angesichts des wachsenden Fachkräftemangels („Kampf um die Köpfe“) brauchen wir auch in Zukunft die Möglichkeit, gute Bewerberinnen und Bewerber im Kirchenbeamtenverhältnis zu beschäftigen, die sonst bei beamtentypischen Tätigkeiten nicht zu gewinnen wären. Wir sollten deshalb den „Wettbewerbsvorteil“ öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis nicht ohne Not aufgeben.

1. März 2016