

Prüfung nach dem Hamburgischen Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Laufbahnen der Fachrichtung Steuerverwaltung

1. Gegenstand

Der Zugang zu den Aufgaben und Ämtern der Laufbahnen der Fachrichtung Steuerverwaltung ist durch das Steuerbeamtenausbildungsgesetz (StBAG) sowie die Laufbahnvorschriften der Länder rechtlich geregelt. Maßgeblich ist hier für das Land Hamburg die Verordnung über die Laufbahnen der Fachrichtung Steuerverwaltung (HmbLVO-Steuer). Derzeit wird das Personal für das zweite Einstiegsamt (EA) der Laufbahngruppe (LG) 2 – ehemaliger höherer Dienst – in Hamburg ausschließlich über die Regelung von § 5 Abs. 1 S. 2 StBAG rekrutiert und muss für eine Einstellung in ein Beamtenverhältnis über das zweite juristische Staatsexamen bzw. die Befähigung zum Richteramt verfügen. Ein anderer Zugangsweg ist durch die derzeit noch geltenden Vorschriften nicht vorgesehen.

Das Laufbahnrecht lässt allerdings grds. durchaus andere Zugangs- bzw. Qualifizierungswege zu. Mit der Änderung der HmbLVO-Steuer wird der sog. Seiteneinstieg im Sinne von § 14 Abs. 4 Nr. 2 Buchst. a des Hamburgischen Beamtengesetzes (HmbBG) in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Nr. 2 und § 14 der Verordnung über die Laufbahnen der hamburgischen Beamtinnen und Beamten (HmbLVO) ausgestaltet. Danach kann ein Zugang zur Laufbahn nicht allein auf Grundlage der Absolvierung eines Vorbereitungsdienstes, sondern auch auf Grundlage eines passenden Studiums in Verbindung mit einer geeigneten hauptberuflichen Tätigkeit eröffnet sein. Dies steht unter dem Vorbehalt, dass dieser Qualifizierungsweg in gleicher Weise wie ein entsprechender Vorbereitungsdienst die Befähigung vermittelt, die Aufgaben der angestrebten Laufbahn im Interesse von Staat und Bürgern wahrzunehmen. Die konkrete Maßnahme erweitert hier bei einer grds. auch weiterhin bestehenden Zugangsbeschränkung die Möglichkeiten des Zugangs zur Laufbahn und erfolgt vor dem Hintergrund, dass es sich angesichts des allgemeinen Fachkräftemangels und Wettbewerbs um geeignete Arbeitskräfte als zunehmend schwierig erweist, direktqualifiziertes Personal in ausreichender Zahl für die Erledigung der Aufgaben der Steuerverwaltung zu rekrutieren und an den öffentlichen Arbeitgeber binden zu können.

2. Bewertung der Frage, inwieweit hier eine Reglementierung des Berufszuganges vorliegt

Mit der neuen Regelung zum Laufbahnzugang wird der Berufszugang in einem etwas geringeren Maß eingeschränkt als zuvor, wobei eine Einschränkung aber grundsätzlich bestehen bleibt. Diese Einschränkung ist allerdings weiterhin verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

3. Prüfung nach HmbVHMPG

Nach § 4 Absatz 1 i.V.m. Anlage 1 zu berücksichtigende Kriterien:

a) Die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, insbesondere der Risiken für Dienstleistungsempfänger, einschließlich Verbraucher, Berufsangehörige und Dritte:

- Als „Dienstleistungsempfänger bzw. –empfängerinnen“ und „Verbraucherinnen bzw. Verbrauchern“ im Sinne der Vorschriften sind sowohl die Steuerpflichtigen anzusehen, über deren Zahlungsverpflichtungen die Laufbahnangehörigen entscheiden, als auch die Allgemeinheit als Gesamtheit aller Bürgerinnen und Bürger, die auf die Steuerzahlungen angewiesen ist. Für diese Personengruppen wären Nachteile zu befürchten, würde der Zugang zur Laufbahn nicht über Qualifikationsanforderungen gesteuert. Gerechtfertigt sind die darin zu sehenden Einschränkungen des Berufszuganges mit der generellen Begründung für eine entsprechende Reglementierung des Zugangs zu öffentlichen Ämtern:

Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Recht und Gesetz gebunden. Die Steuerverwaltung übt ganz überwiegend hoheitliche Tätigkeiten aus, die nur von Beamtinnen und Beamten wahrgenommen werden können. Die korrekte Anwendung und Ausführung gesetzlicher Regularien erfordert ganz bestimmte berufliche Qualifikationen, die nur im Rahmen konkreter Ausbildungswege und ggf. in Verbindung mit entsprechenden beruflichen Erfahrungen auf einem möglichst exakt definierten und hohen Niveau erworben werden können. Der Rahmen wird durch das Hamburgische Beamtengesetz (HmbBG) und die Verordnung über die Laufbahnen der hamburgischen Beamtinnen und Beamten (HmbLVO) abgesteckt. Für die künftig mit der HmbLVO-Steuer eröffneten Wege des Berufszuganges in die Qualifikationsebene LG 2 EA 2 ergeben sich die zulässigen Anforderungen aus den § 14 Abs. 4 HmbBG in Verbindung mit den §§ 13 Abs. 3 und 14 HmbLVO (neu ist neben dem Zugang über die Direktqualifizierung durch Vorbereitungsdienst und 2. Juristisches Staatsexamen nunmehr auch der sog. Seiteneinstieg möglich).

Art. 33 Absatz 2 GG regelt - auch in dem genannten Sinne - den Zugang zu öffentlichen Ämtern. Dieser richtet sich grundsätzlich ausschließlich nach Eignung, fachlicher Leistung und Befähigung der sich Bewerbenden. Damit soll zum einen sichergestellt werden, dass der Zugang nicht auf Grundlage unsachlicher Erwägungen (Geschlecht, Herkunft etc.) verwehrt wird. Die Vorschrift dient aber auch dem öffentlichen Interesse an der bestmöglichen Besetzung der Stellen des öffentlichen Dienstes.

Dessen Integrität soll gerade durch die ungeschmälerte Anwendung des Leistungsgrundsatzes gewährleistet werden und erfordert eben auch die Definition einer bestimmten Vor- und Ausbildung, die das fachliche Niveau der Aufgabewahrnehmung sowie die Wahrung von Recht und Gesetz sicherstellt. Wird der Berufszugang nicht einschränkend reglementiert, droht eine unsachgemäße und fehlerhafte oder im schlimmsten Fall gar unrechtmäßige Ausübung staatlicher Gewalt. Wird der Berufszugang in unklarer Weise definiert, droht eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung beim Berufszugang.

Berufsangehörige und Dritte werden durch die Regelungen nicht schlechter gestellt.

b) die Frage, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa die Regelungen in Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, nicht ausreichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen:

→ Der Steuerverwaltung nimmt wichtige Aufgaben für die Funktionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft wahr, indem sie auf Grundlage von Recht und Gesetz die angemessene Beteiligung der Bürger an der Finanzierung des Staatswesens sicherstellt und Steuerzahlungen vereinnahmt. Außerhalb der den Zugang zur Laufbahn Steuerverwaltung reglementierenden Vorschriften finden sich keine Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, die die Erreichung der unter Buchst. a dargestellten Ziele sicherstellen können.

c) die Eignung der Vorschriften hinsichtlich ihrer Angemessenheit zur Erreichung des angestrebten Ziels, und ob sie diesem Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden und somit den Risiken entgegenwirken, die bei vergleichbaren Tätigkeiten in ähnlicher Weise identifiziert wurden:

→ Die durch die Laufbahnvorschriften vorgenommenen Einschränkungen des Zugangs zu den Aufgaben und Ämtern der Steuerverwaltung durch Regelung der erforderlichen beruflichen Qualifikationen bzw. Vorbildung wird als geeignet und angemessen angesehen, die Ziele unter Buchst. a und b zu verwirklichen.

d) die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union, die Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher und die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen:

→ Die Regelung hat keine Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union. Im Bereich der Reglementierung des Zuganges zu den beamtenrechtlichen Laufbahnen wird der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union geschützt durch die Regelung des § 16 HmbBG über den Erwerb der Laufbahnbefähigung auf Grund des Gemeinschaftsrechts und auf Grund in Drittstaaten erworbener Berufsqualifikationen. Eine Einschränkung des Berufszuganges auf der Grundlage der Herkunft aus einem anderen EU-Staat als Deutschland ergibt sich nicht.

→ Eine Wahlmöglichkeit für Verbraucherinnen bzw. Verbraucher existiert insofern nicht, als dass die „Dienstleistungen“ der Steuerverwaltung im Sinne von Buchst. b nicht im freien Markt bereitgestellt werden und auch nicht bereitgestellt werden können.

→ Zur Qualität der Dienstleistungen vergl. unter Buchst. a.

e) die Frage, ob zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels auch auf mildere Mittel zurückgegriffen werden kann; wenn die Vorschrift nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt ist und sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem Berufsangehörigen und dem Verbraucher beschränken und sich deshalb nicht negativ auf Dritte auswirken, ist insbesondere zu prüfen, ob das Ziel durch Maßnahmen erreicht werden kann, die milder sind als die Maßnahme, die Tätigkeiten zu reglementieren:

→ Mildere Mittel können die Erreichung der unter Buchs. a und b dargestellten Ziele nicht sicherstellen. Die Vorschriften sind nicht nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt, sondern liegen vielmehr im Allgemeininteresse.

f) die Wirkung der neuen und geänderten Vorschriften, wenn sie mit anderen Vorschriften kombiniert werden, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, und insbesondere, wie die neuen oder geänderten Vorschriften kombiniert werden mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben im Allgemeininteresse liegenden Ziels und ob sie hierfür notwendig sind:

→ Wechselwirkungen mit anderen Vorschriften oder Anforderungen sind nicht ersichtlich.

Nach § 4 Absatz 2 i.V.m. Anlage 2 zu berücksichtigende Kriterien:

- a) Den Zusammenhang zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation:
- Die nach Erwerb der Befähigung potenziell auszufüllenden Dienstposten (vergl. dazu unter Buchst. d) erfordern sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht die mit der Verordnung geforderten beruflichen Qualifikationen und Praxiserfahrungen.
- b) den Zusammenhang zwischen der Komplexität der betreffenden Aufgaben und der Notwendigkeit, dass diejenigen, die sie wahrnehmen, im Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation sind, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung:
- Siehe dazu unter Nr. 3 Buchst. a.
- c) die Möglichkeit, die beruflichen Qualifikationen auf alternativen Wegen zu erlangen:
- Die Vorschriften von HmbBG, HmbLVO und der gegenständlichen Fachlaufbahnverordnung HmbLVO-Steuer sehen verschiedene Möglichkeiten für den Befähigungserwerb vor (hier kein Vorbereitungsdienst, sondern Nachweis der für den Zugang zur Laufbahn erforderlichen Berufs- oder Hochschulausbildung in Verbindung mit einer entsprechenden hauptberuflichen Tätigkeit oder Nachweis einer unmittelbar für die Laufbahn qualifizierenden abgeschlossenen Berufs- oder Hochschulausbildung; nicht ausgeschlossen ist auch die Feststellung der Befähigung für die Laufbahn durch Lebens- und Berufserfahrung durch den Landespersonalausschuss).
 - Die Befähigung für die Laufbahn Steuerverwaltung kann nicht anders als durch Teilnahme an den durch die Dienstherrn angebotenen Ausbildungsgänge (Vorbereitungsdienste und Weiterbildungen für den Aufstieg in die höheren Laufbahnen) oder im Seiteneinstieg erlangt werden.
- d) die Frage, ob und warum die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden können,
- Die in Rede stehenden Tätigkeiten können regelhaft nicht durch andere Personen als Steuerbeamtinnen und –beamte wahrgenommen werden. Die Tätigkeiten der Steuerverwaltung sind, weil vielfach hoheitlicher Zwang ausgeübt wird, grundsätzlich Beamtinnen und Beamten vorbehalten (Funktionsvorbehalt). Dies ist gerechtfertigt durch das sich aus dem Grundgesetz herleitende besondere Dienst- und Treueverhältnis der Beamtinnen und Beamten, das der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates dient. An dieser Stelle ist das Erfordernis einer besonderen, über die bloße Berufsausbildung hinausgehenden Befähigung angemessen, da Beamtinnen bzw. Beamte schon bei Eintritt in die Laufbahn und Übertragung eines ersten Amtes die Befähigung zur Wahrnehmung eines jeden Dienstpostens ihrer Laufbahn nachweisen müssen.

- e) den Grad an Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs und die Auswirkungen von Organisations- und Überwachungsmodalitäten auf die Erreichung des angestrebten Ziels, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen,
- Ein hoher Grad an Autonomie und Verantwortung bei der Ausübung der in Rede stehenden Tätigkeiten erfordert, dass jede Person, die Aufgaben der Steuerverwaltung wahrnimmt, hinreichend qualifiziert ist. Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, ihre Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen (§ 35 Abs. 1 S. 1 BeamtStG) und sie tragen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung (§ 36 Abs. 1 BeamtStG).
- f) die wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die die Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbrauchern tatsächlich abbauen oder verstärken können.
- Dieser Gesichtspunkt ist hier nicht relevant. Es besteht zwar natürlich in der Regel eine gewisse Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbraucherinnen bzw. Verbrauchern, die sich möglicherweise auch mit wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen verringern lassen würde. Diese ist aber nicht ursächlich für die Tatsache, dass die Verbraucherinnen bzw. Verbraucher (bzw. die Bürgerinnen bzw. Bürger) auf die Wahrnehmung der Tätigkeiten durch entsprechend qualifizierte und berufene Personen angewiesen sind (auch passend und hochqualifizierte Personen können in keinem Fall die Aufgaben des öffentlichen Dienstes sich selbst oder Dritten gegenüber wahrnehmen, ohne Teil des öffentlichen Dienstes zu sein und eine bestimmte Aufgabe in diesem Sinne formal übertragen bekommen zu haben).
 - Unabhängig von der Tatsache, dass auch Bürgerinnen und Bürger sich Teile des für die Tätigkeit der Steuerverwaltung erforderlichen Könnens und Wissens eignen könnten, muss der Staat durch eine reglementierte Ausbildung und entsprechende Zugangsvoraussetzungen sicherstellen, dass Steuerbeamtinnen und -beamte im Moment der Übertragung von Aufgabe und Verantwortung tatsächlich über die erforderliche Befähigung verfügen.