

Marie-Helen Vogt

Der Personalgewinnungszuschlag des Bundes



Nomos

Schriften zum öffentlichen Dienstrecht

Prof. Dr. Ralf Brinktrine

Prof. Dr. Timo Hebeler

Prof. Dr. Jens Kersten

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Band 7

Marie-Helen Vogt

Der Personalgewinnungszuschlag des Bundes



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5997-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0111-2 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

In memoriam Rosemarie Engel

Vorwort

Diese Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als akademische Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Besonderes Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften der Universität Potsdam; sie wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen und mit dem Wolf-Rüdiger-Bub-Preis ausgezeichnet. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Mai 2018 berücksichtigt werden.

Mein Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Professor Alexander Windoffer, für die engagierte Betreuung der Arbeit, seine konstruktiven Hinweise und die zügige Begutachtung. Herrn Professor Thorsten Ingo Schmidt gilt mein Dank für die Anregung zum Thema, seine wertvollen Anmerkungen und die ebenfalls zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Darüber hinaus bedanke ich mich bei meiner Familie und meinen Freunden für die fortwährende Unterstützung.

Berlin, im Juni 2019

Marie-Helen Vogt

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	27
Formelverzeichnis	29
Abkürzungsverzeichnis	31
Einleitung	35
§ 1. Einführung	35
A. Der Stand der Forschung und das Ziel der Untersuchung	37
I. Der Personalgewinnungszuschlag im Überblick	38
II. Forschungsfragen	38
1. Erforderlichkeit des Personalgewinnungszuschlages	39
2. Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes des Bundes	39
3. Rechtliche Ausgestaltung des Personalgewinnungszuschlages	39
4. Unionsrechts- und Verfassungskonformität des Personalgewinnungszuschlages	40
5. Der Personalgewinnungszuschlag im Umfeld vergleichbarer Maßnahmen	40
6. Anwendung des Personalgewinnungszuschlages in der Praxis	41
B. Aufbau der Untersuchung	41
I. 1. Teil: Anlass der Einführung, Hintergrund und Einsatzfeld des Personalgewinnungszuschlages	41
1. Gesetzgebung zur Fachkräftegewinnung (§ 2)	42
2. Fachkräftemangel (§ 3)	42
3. Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes des Bundes (§ 4 und § 5)	43
II. 2. Teil: Rechtliche Analyse des Personalgewinnungszuschlages	43
1. Rechtliche Ausgestaltung des Personalgewinnungszuschlages (§ 6 bis § 14)	44
2. Unionsrechts- und Verfassungskonformität des Personalgewinnungszuschlages (§ 15 und § 16)	45

Inhaltsverzeichnis

3. Vergleichbare Regelungen des Unions-, Bundes- und Landesrechts (§ 17)	46
III. 3. Teil: Der Personalgewinnungszuschlag in der Praxis	46
IV. Gesamtergebnis und Thesen der Untersuchung	46
C. Aktuelle Fassung des § 43 BBesG	47
1. Teil: Anlass der Einführung, Hintergrund und Einsatzfeld des Personalgewinnungszuschlages	50
§ 2. Das Fachkräftegewinnungsgesetz und vergleichbare besoldungsrechtliche Reformen	50
A. Ziele, Maßnahmen und Annahmen des Fachkräftegewinnungsgesetzes	51
I. Ziele des Fachkräftegewinnungsgesetzes	51
II. Maßnahmenpaket des Fachkräftegewinnungsgesetzes	52
1. Änderungen des Bundesbesoldungsgesetzes zur Attraktivitätssteigerung außerhalb des Personalgewinnungszuschlages	52
2. Reform des Bundesbesoldungsgesetzes	53
3. Übersicht der Änderungen durch das Fachkräftegewinnungsgesetz	54
III. Annahmen des Fachkräftegewinnungsgesetzes	55
1. Notwendigkeit von Personalgewinnungsmaßnahmen	56
2. Konkurrenzfähigkeit des geltenden Besoldungsrechts	56
3. Personalgewinnung durch monetäre Anreize	57
B. Fachkräftegewinnung als historische Aufgabe des Besoldungsgesetzgebers?	57
I. Das Reichsbesoldungsgesetz von 1909	58
II. Die Reichsbesoldung in der Weimarer Republik	59
III. Die Reichsbesoldung unter der nationalsozialistischen Diktatur	61
IV. Die Besoldung in der Nachkriegszeit unter Geltung des Grundgesetzes	61
V. Die Kompetenzverlagerung von 1971	63
VI. Die Sonderzuschlägen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit	64
VII. Das Dienstrechts-Reformgesetz von 1997	65

VIII. Die Föderalismusreform 2006	66
IX. Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009	67
X. Weitere (Aus-)Wirkungen der Föderalismusreform	68
XI. Zwischenergebnis	68
C. Vergleichbare besoldungsrechtliche Reformvorhaben seit dem Fachkräftegewinnungsgesetz	68
I. Gesetz zur Begleitung der Reform der Bundeswehr	69
II. Gesetz zur Familienpflegezeit und zum flexibleren Eintritt in den Ruhestand für Beamtinnen und Beamte des Bundes	70
III. Exkurs: Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode	71
IV. Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr	72
V. Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf für Beamtinnen und Beamte des Bundes und Soldatinnen und Soldaten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften	73
VI. Exkurs: Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode	73
D. Ergebnis und Bewertung	74
§ 3. Aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland	75
A. Definition des Begriffs „Fachkräftemangel“	76
I. Definition des Begriffs „Fachkraft“	76
II. Entstehung und Messung eines Mangels an Fachkräften	77
B. Gesamtwirtschaftliche Lage am Arbeitsmarkt für Fachkräfte und Prognosen	78
I. Aktueller Arbeitsmarkt und Fachkräftebedarfe	78
1. MINT-Fächer	80
2. Gesundheitswesen und Pflege	82
3. Exkurs: Internationaler Arbeitsmarkt	83
4. Zwischenergebnis	84
II. Prognosen zur Arbeitsmarktsituation und zum Fachkräftebedarf	84
1. Unmöglichkeit präziser Vorhersagen	84
2. Erkennbare Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung	85
3. Zwischenergebnis	87

Inhaltsverzeichnis

C.	Personalentwicklung im öffentlichen Dienst im Besonderen	88
I.	Aktuelle Personalsituation im öffentlichen Dienst	88
II.	Prognosen zur zukünftigen Fachkräftesituation im öffentlichen Dienst	89
III.	Zwischenergebnis	91
D.	Fachkräftemangel: Einflussfaktoren	92
I.	Demografischer Wandel	93
II.	Konjunktur und wirtschaftliche Entwicklung	95
III.	Zuwanderung	96
IV.	Qualifikationsstruktur	97
V.	Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung	98
VI.	Zwischenergebnis	99
E.	Ergebnis	100
§ 4.	Das Besoldungsgefüge des öffentlichen Dienstes des Bundes	100
A.	Rechtlicher Rahmen der Bundesbesoldung	102
I.	Überblick über verfassungsrechtliche Vorgaben des Bundesbesoldungsrechts, insbesondere das Alimentationsprinzip	102
1.	Bedeutung des Art. 33 GG für das Besoldungsrecht	103
2.	Das Alimentationsprinzip als Grundsatz der Beamtenbesoldung	104
a)	Verfassungsrechtliche Einordnung	104
b)	Vorgaben des Alimentationsprinzips	105
aa)	Generelle Vorgaben des Alimentationsprinzips für die Besoldung	105
bb)	Bedeutung des Alimentationsprinzips für die Gewinnung qualifizierten Personals	106
cc)	Bisheriger Maßstab des Alimentationsprinzips	107
dd)	Schärfung des Alimentationsprinzips	108
3.	Zwischenergebnis zur Bedeutung des Alimentationsprinzips für die Besoldung und die Gewinnung qualifizierten Personals	111
II.	Anwendungsbereich und Elemente des Bundesbesoldungsrechts	112
1.	Bestimmung des Besoldungsbegriffs	112
2.	Besoldungskategorien des Bundesbesoldungsgesetzes	113

3. Empfänger der Bundesbesoldung	114
4. Regelung durch Gesetz	115
5. Anspruch auf Besoldung	115
6. Besoldung nach dem Bruttoprinzip	115
7. Elemente der Besoldung	116
a) Dienstbezüge	116
aa) Grundgehalt	116
(1) Exkurs: Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung	117
(2) Bestimmung des Grundgehaltes entsprechend dem Amt	117
(3) Ämterbestimmung durch Bundesbesoldungsordnungen	118
(4) Gliederung in Stufen	118
(5) Übersicht über die Regelungen zum Grundgehalt	119
bb) Leistungsbezüge von Professoren	119
cc) Familienzuschlag	120
dd) Zulagen	121
ee) Vergütungen	123
ff) Auslandsbesoldung	124
b) Sonstige Bezüge	125
aa) Anwärterbezüge	125
bb) Vermögenswirksame Leistungen	126
c) Übersicht über die Besoldungselemente des Bundes	127
B. Die Besoldungshöhe im öffentlichen Dienst des Bundes	128
I. Faktoren der individuellen Besoldungshöhe	128
1. Bestandteile der Besoldung im Einzelfall	129
2. Arbeitszeit	129
3. Darstellung nach dem Bruttoprinzip und Nettobetrachtung	130
II. Berechnungsbeispiele zur Darstellung der Besoldungshöhe	131
1. Grundannahmen der Berechnung	131
a) Eingangssamt des Berechnungsbeispiels 1	132
b) Eingangssamt des Berechnungsbeispiels 2	132
2. Darstellung der Berechnungsbeispiele	132
a) Eingangssamt A 9	132
b) Eingangssamt A 13	134

Inhaltsverzeichnis

III. Weiterentwicklung der Besoldung in den Ämtern A 9 und A 13	135
C. Ergebnis zum Besoldungsgefüge des Bundes	137
§ 5. Der Wettbewerb um qualifiziertes Personal	138
A. Arbeitgeber im Wettbewerb	138
B. Konkurrenzebene zwischen dem öffentlichen Dienst des Bundes und Arbeitgebern der Privatwirtschaft	139
I. Vorbemerkung zum Vergleich der Konditionen	139
1. „Messfehler“ beim Vergleich der Einkommen zwischen dem öffentlichen Dienst des Bundes und privaten Arbeitgebern	140
2. Beschränkung des Vergleichs auf die Höhe des Einkommens	141
II. Durchschnittsgehälter bei Berufseinstieg und Spitzengehälter als Indiz	141
1. Quellen und Informationen zu Gehältern im Ingenieurbereich in der Privatwirtschaft	142
2. Vergleich der Gehälter der Privatwirtschaft mit der Bundesbesoldung	143
III. Bedeutung der Vergleichsergebnisse für den Personalgewinnungszuschlag	144
C. Konkurrenzebene zwischen dem öffentlichen Dienst des Bundes und dem öffentlichen Dienst der Länder	144
I. Entstehung eines „Besoldungswettbewerbs“ seit 2006	145
II. Besoldungsvergleich zwischen Bund und Ländern	145
III. Bewertung	147
D. Ergebnis	148
2. Teil: Rechtliche Analyse des Personalgewinnungszuschlages	150
§ 6. Die Vorläuferregelung des Personalgewinnungszuschlages	150
A. Sonderzuschlag gem. § 72 BBesG a.F.	150
I. Einführung des Sonderzuschlags gem. § 72 BBesG a.F.	151
II. Modifizierungen des Sonderzuschlages nach § 72 BBesG a.F.	152

III. Voraussetzungen und Rechtsfolgen des § 72 a.F. BBesG im Vergleich zu § 43 BBesG	153
1. Vergleichbare Interessenlage bei Normerlass	153
2. Präzisierung durch den Personalgewinnungszuschlag	154
B. Sonderzuschlagsverordnung und Rechtsprechung zu § 72 BBesG a.F.	155
I. Sonderzuschlagsverordnung	155
II. Rechtsprechung zu § 72 BBesG a.F.	156
C. Ergebnis	157
§ 7. Charakteristik des § 43 BBesG und Einordnung in das Besoldungsrecht	157
A. Ziel: Personalgewinnung	157
B. Einordnung in das Besoldungsrecht	158
I. Ansichten zur Einordnung des Personalgewinnungszuschlages	158
II. Bewertung und Einordnung des Personalgewinnungszuschlages	159
C. Alimentativer Charakter des Personalgewinnungszuschlages	160
D. Fehlende Ruhegehaltfähigkeit des Personalgewinnungszuschlages	161
I. Ruhegehalt	161
II. Wirkung des Personalgewinnungszuschlages auf das Ruhegehalt	162
E. Ergebnis und Bewertung	163
§ 8. Voraussetzungen der Zuschlagsgewährung	163
A. Anwendungsbereich der Norm	163
I. Persönlicher Anwendungsbereich des Personalgewinnungszuschlages	163
1. Personalgewinnungszuschlag in den Besoldungsgruppen aufsteigender Gehälter	164
2. Personalgewinnungszuschlag in den Besoldungsgruppen fester Gehälter	164
3. Personalgewinnungszuschlag für Soldaten	165
4. Zwischenergebnis und Bewertung	165

Inhaltsverzeichnis

II. Sachlicher Anwendungsbereich des Personalgewinnungszuschlages	166
1. Personalgewinnungszuschlag zur anforderungsgerechten Dienstpostenbesetzung	166
2. Personalgewinnungszuschlag zur Unterstützung der Dienstpostenbesetzung	166
3. Zwischenergebnis	167
III. Verhältnis des Personalgewinnungszuschlages zu anderen Normen	167
1. Konkurrenzverhältnis zu anderen besoldungsrechtlichen Normen	167
a) Konkurrenzvorschriften, auf die in § 43 IX BBesG verwiesen wird	167
b) Konkurrenzvorschriften, auf die in § 43 IX BBesG nicht verwiesen wird	168
2. Konkurrenzvorschriften innerhalb des § 43 BBesG	168
3. Spezialität	169
IV. Zwischenergebnis und Bewertung	170
B. Formelle Voraussetzungen der Zuschlagsgewährung	171
I. Zuständigkeit	171
1. Entscheidungskompetenz zur Zuschlagsvergabe und Delegationsbefugnis	171
2. Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften	172
3. Weitere Zuständigkeiten der obersten Dienstbehörde	173
II. Verfahren	173
1. Verwaltungsaktqualität der Entscheidungen zum Personalgewinnungszuschlag	174
2. Verfahrensvoraussetzungen für Entscheidungen zum Personalgewinnungszuschlag	176
a) Antragspflicht	176
b) Anhörungspflicht	177
c) Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung	179
III. Form	181
IV. Begründungs- und Dokumentationspflicht	181
V. Zwischenergebnis und Bewertung	182

C. Materielle Voraussetzungen des Personalgewinnungszuschlages	183
I. Erforderlichkeit der Vergabe eines Zuschlages für eine Dienstpostenbesetzung	183
1. Wortlautauslegung	184
2. Historisch-genetische Auslegung	185
a) Analyse der Vorgängerregelung des Personalgewinnungszuschlages	185
b) Analyse der Gesetzgebungsmaterialien	186
3. Systematische Auslegung	187
4. Teleologische Auslegung	188
5. Definition der Erforderlichkeit der Vergabe eines Zuschlages für eine Dienstpostenbesetzung	188
6. Prüfung der Voraussetzungen	189
7. Zwischenergebnis und Bewertung	190
II. Anforderungsgerechte Besetzung	190
1. Wortlautauslegung	191
2. Historisch-genetische Auslegung	191
3. Systematische Auslegung	191
4. Teleologische Auslegung	192
5. Definition des Begriffspaares „anforderungsgerechte Besetzung“	192
6. Zwischenergebnis und Bewertung	193
III. Versetzung in den Dienst des Bundes	193
1. Dringendes Interesse des Bundes	194
a) Wortlautauslegung	194
b) Historisch-genetische Auslegung	195
c) Systematische Auslegung	195
d) Teleologische Auslegung	196
e) Definition	196
2. Abwägungsentscheidung	197
3. Interessen des bisherigen Dienstherrn	197
4. Zwischenergebnis und Bewertung	198
D. Ergebnis	198

Inhaltsverzeichnis

§ 9. Rechtsfolgende Seite und Vergaberahmen des Personalgewinnungszuschlages	201
A. Ermessen der zuständigen Stelle	201
I. Kriterien der Ermessensausübung	201
1. Gesetzliche Ermessenskriterien des Personalgewinnungszuschlages	202
a) Bedeutung des Dienstpostens	202
b) Dringlichkeit der Besetzung des Dienstpostens	203
c) Bewerberlage	203
d) Mit dem Dienstposten verbundene Anforderungen	204
e) Fachliche Qualifikation des Bewerbers	205
2. Ungeschriebene Ermessenskriterien des Personalgewinnungszuschlages	205
3. Bewertung der Kriterien	206
II. Anforderungen an die Ermessensausübung	207
1. Ermessensfehler und Verhältnismäßigkeit	207
a) Ermessens Fehlgebrauch	208
b) Ermessensüberschreitung	208
c) Ermessensunterschreitung	208
d) Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Ermessensausübung	209
2. § 43 BBesG als Koppelungsvorschrift	209
3. Selbstbindung des Dienstherrn	210
III. Zwischenergebnis und Bewertung	211
B. Vergaberahmen des Personalgewinnungszuschlages	211
I. Zeitliche Begrenzung des Personalgewinnungszuschlages	212
1. Grundsätzliche Gewährungsdauer	212
2. Erneute Zuschlagsgewährung	212
3. Erhöhte Obergrenze	214
4. Festsetzungsentscheidung	215
5. Beginn der Zahlung	216
6. Zwischenergebnis und Bewertung	216
II. Höhe des Personalgewinnungszuschlages	217
1. Gesetzliche Vorgaben zur Höhe des Personalgewinnungszuschlages	217
a) Obergrenzen	218
aa) Stufenbesoldung	218

bb) Festbesoldung	220
cc) Bestehendes Bundesbeamten- oder Soldatenverhältnis	221
b) Finanzieller Ermessensspielraum der Vorgängerregelung	222
2. Grundgehalt als Berechnungsgrundlage	223
3. Bewertungskriterien	223
4. Festsetzungsentscheidung	224
5. Zwischenergebnis und Bewertung	224
C. Zahlungsmodalitäten des Personalgewinnungszuschlages	225
I. Zahlung als Monatsbetrag	225
II. Einmalzahlung	226
III. Zwischenergebnis und Bewertung	227
D. Ergebnis	228
§ 10. Einstellung der Zahlung und Rückforderung des Personalgewinnungszuschlages	228
A. Einstellung der Monatszahlung	229
I. Gründe einer Einstellung der Zuschlagszahlungen	229
1. Zeiten ohne Anspruch auf Dienstbezüge	230
2. Sonderurlaub unter Fortzahlung der Dienstbezüge	231
3. Erkrankung	232
4. Wechsel des Dienstpostens	233
5. Beendigung des Dienstverhältnisses	234
6. Dienstliche Gründe für den Wechsel des Dienstpostens	234
a) Dienstliche Gründe nach § 43 VI BBesG	235
b) Vertretensbegriff des § 43 VI BBesG	235
7. Sonstige Gründe	237
II. Einstellung durch Verwaltungsakt	238
III. Rechtsfolge	238
IV. Zwischenergebnis und Bewertung	239
B. Rückforderung des Personalgewinnungszuschlages nach § 43 VII BBesG	240
I. Rückforderungsregelung des Personalgewinnungszuschlages	241
1. Voraussetzungen der Rückzahlungspflicht bei Einmalzahlung	241

Inhaltsverzeichnis

2. Rechtsfolge der Rückzahlungspflicht bei Einmalzahlung	242
3. Berechnung des Rückzahlungsanspruchs	242
4. Geltendmachung des Rückforderungsanspruchs	243
a) Zeitpunkt der Geltendmachung	244
b) Zuständigkeit für die Geltendmachung	244
c) Verfahren und Form der Geltendmachung	244
5. Weitere Möglichkeiten der Durchsetzung einer Rückforderung	245
II. Verhältnis des § 43 VII BBesG zu § 12 II BBesG	245
III. Rechtsschutzmöglichkeiten bei Geltendmachung eines Rückzahlungsanspruchs nach § 43 VII BBesG	246
IV. Ergebnis und Bewertung	248
§ 11. Zuschlagsgewährung und Teilzeit	249
A. Allgemeine Teilzeitregelung des Besoldungsrechts	249
B. Teilzeitbeschäftigung bei erstmaliger Gewährung des Personalgewinnungszuschlages	250
C. Veränderungen des Beschäftigungsumfanges während der Gewährung des Personalgewinnungszuschlages	251
D. Ergebnis und Bewertung	252
§ 12. Haushaltsrechtliche Vorgaben für den Personalgewinnungszuschlag	253
A. Vorgaben des § 43 XI BBesG	253
I. Grundlagen und Definitionen	253
II. Begrenzung der Mittel	254
B. Abweichungskompetenz gem. § 10b FinDAG	255
C. Zuschlagsvergabe bei verantwortlicher Haushaltspolitik	255
D. Ergebnis und Bewertung	256
§ 13. Funktionen des Personalgewinnungszuschlages	256
A. Personalgewinnungsfunktion	257
B. Mobilitätsfunktion	257
C. Entwicklungsfunktion	258
D. Qualitätssicherungsfunktion	258

E. Ergebnis	259
§ 14. Justiziabilität des Personalgewinnungszuschlages	259
A. § 43 BBesG als Anspruchsgrundlage	260
I. Anspruch auf Gewährung eines Personalgewinnungszuschlages	260
II. Sonstige aus § 43 BBesG ableitbare Ansprüche	261
B. Gerichtliche Geltendmachung möglicher Ansprüche	262
I. Vorverfahren	262
II. Statthafte Klageart	263
III. Statthafter Eilrechtsschutz	264
C. Rückwirkende Zuschlagsgewährung	265
D. Exkurs: Rechtsschutzmöglichkeiten eines Konkurrenten	265
E. Mitwirkungspflichten des Empfängers	266
F. Rechtsschutzmöglichkeiten des Dienstherrn und Drittsschutz	267
G. Ergebnis und Bewertung	267
§ 15. Vorgaben des Unionsrechts für den Personalgewinnungszuschlag	268
A. Vorgaben des Unionsrechts	268
I. Diskriminierungsverbot nach Art. 157 AEUV	268
II. Unionsrechtlicher Schutz der Elternzeit	269
B. Ergebnis und Bewertung	270
§ 16. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Personalgewinnungszuschlag	270
A. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	270
B. Vorgaben des Art. 33 GG	271
I. Leistungsprinzip und Grundsatz der Bestenauslese gem. Art. 33 II GG	272
1. Allgemeine Bedeutung des Leistungsprinzips und des Grundsatzes der Bestenauslese	272
2. Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	274
a) Vorherige Festlegung eines Anforderungsprofils	274

Inhaltsverzeichnis

b) Bewerberauswahl anhand von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung	275
aa) Eignung	276
bb) Befähigung	276
cc) Fachliche Leistung	277
dd) Erfüllung des Anforderungsprofils für eine Zuschlagsvergabe	277
c) Anspruch auf Dokumentation der Auswahlentscheidung	278
d) Erweiterung des Personalgewinnungszuschlages zur Stärkung des Leistungsgrundsatzes	279
II. Funktionsvorbehalt gem. Art. 33 IV GG	279
1. Allgemeine Bedeutung des Funktionsvorbehaltes	279
2. Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	280
III. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums und Fortentwicklungsauftrag, Art. 33 V GG	281
1. Das Abstandsgebot	283
a) Allgemeine Bedeutung des Abstandgebotes	283
b) Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	284
2. Fortentwicklungsauftrag	285
a) Allgemeine Bedeutung des Fortentwicklungsauftrages	285
b) Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	286
C. Grundrecht auf Gleichbehandlung, Art. 3 I GG	286
I. Grundsatz des Grundrechtes auf Gleichbehandlung	287
II. Anwendbarkeit auf die Besoldung	289
III. Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	290
1. Einführung des Personalgewinnungszuschlages	290
2. Anwendung des Personalgewinnungszuschlages im Einzelfall	292
D. Gebot der Bundestreue	293
I. Grundsatz der Bundestreue	293
II. Bedeutung für das Konkurrenzverhältnis von Bund und Ländern	295
III. Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	296

E. Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit	297
I. Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit	297
II. Bedeutung für den Personalgewinnungszuschlag	299
F. Ergebnis und Bewertung	300
§ 17. Vergleichbare Regelungen zur Personalgewinnung	301
A. Vergleichbare Normen des Unionsrechts	302
B. Vergleichbare Normen des Bundesbesoldungsrechts	303
I. § 42a BBesG	303
II. § 43a BBesG	304
III. § 43b BBesG	305
IV. § 44 BBesG	306
V. Einordnung des Personalgewinnungszuschlages und Bewertung	306
C. Vergleichbare Normen im Banken- und Tarifrecht	308
I. Bankzulage der Bundesbank	308
II. Personalgewinnungsinstrumente des TVöD	309
1. Erhöhte Einstufung nach dem TVöD	309
2. IT-Zulage	310
III. Einordnung des Personalgewinnungszuschlages und Bewertung	311
D. Vergleichbare Normen im Besoldungsrecht der Länder	311
I. Besoldungsrechtliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder	311
II. Vergleichbare Zuschläge in den Ländern	312
1. Anwendung des § 72 BBesG a.F.	312
a) Berlin	312
b) Mecklenburg-Vorpommern	313
c) Saarland	314
2. Orientierung an § 72 BBesG a.F.	314
a) Baden-Württemberg	314
b) Bayern	315
c) Brandenburg	316
d) Exkurs: Attraktivitätszuschlag in Brandenburg	317
e) Bremen	317
f) Hamburg	318
g) Hessen	318
h) Nordrhein-Westfalen	319

Inhaltsverzeichnis

i) Rheinland-Pfalz	319
j) Schleswig-Holstein	320
k) Thüringen	321
3. Sachsen: Orientierung an § 72 BBesG a.F. und § 43 BBesG	322
4. Niedersachsen: Orientierung an § 43 BBesG	323
5. Sachsen-Anhalt: Keine vergleichbare Regelung	324
III. Einordnung der Landesregelungen und Bewertung des Vergleiches	324
E. Ergebnis und Bewertung	326
3. Teil: Der Personalgewinnungszuschlag in der Praxis	328
§ 18. Gesetzgeberischer Evaluierungsauftrag	328
§ 19. Verfahren der eigenen empirischen Untersuchung	329
A. Konzeption der Untersuchung	329
I. Anlass der empirischen Untersuchung zum Personalgewinnungszuschlag	330
II. Methodik	330
1. Untersuchungsform	330
2. Leitfragen	331
B. Ablauf und Durchführung der Untersuchung	332
I. Vorbereitungsphase	332
II. Durchführungsphase	332
III. Auswertungsphase	336
§ 20. Auswertung und Ergebnisse der empirischen Untersuchung	336
A. Überblick über die Umfrageergebnisse	337
B. Auswertung der Umfrageergebnisse	337
I. Fragebogen: Fragenkomplex 1 (Ausgangslage)	338
1. Frage 1: Bestehen von Rekrutierungsschwierigkeiten	338
2. Frage 2: Fachbereiche mit Personalmangel	339
3. Frage 3: Vakanzzeiten	341
4. Zusammenfassung zum Fragenkomplex 1	342

II. Fragebogen: Fragenkomplex 2 (Personalgewinnungszuschlag im Normgefüge)	342
1. Frage 4: Informationen zu Einsatzmöglichkeiten des Personalgewinnungszuschlages	342
2. Frage 5: Delegation der Entscheidungen über die Zuschlagsvergabe	343
3. Frage 6: Behördeninterne Regelungen zum Personalgewinnungszuschlag	344
4. Zusammenfassung zum Fragenkomplex 2	345
III. Fragebogen: Fragenkomplex 3 (Anwendung der Norm)	345
1. Frage 7: Anwendung des Personalgewinnungszuschlages	345
2. Frage 8: Anwendungshäufigkeit des Personalgewinnungszuschlages	346
3. Frage 9: Ursachen für eine unterbliebene Anwendung des Personalgewinnungszuschlages	347
4. Frage 10: Fachbereiche der Zuschlagsvergabe	349
5. Frage 11: Verlängerung der Zuschlagsgewährung	350
6. Frage 12: Anwendung des Personalgewinnungszuschlages nach § 43 I BBesG oder § 43 IV BBesG	351
7. Frage 13: Einstellung und Rückforderung des Personalgewinnungszuschlages	352
8. Zusammenfassung zum Fragenkomplex 3	352
IV. Fragebogen: Fragenkomplex 4 (Effektivität des Personalgewinnungszuschlages)	353
1. Frage 14: Vorteile des Personalgewinnungszuschlages	353
2. Frage 15: Personalgewinnungsmöglichkeiten	354
3. Frage 16: Schwächen des Personalgewinnungszuschlages	355
4. Frage 17: § 43 BBesG als Personalgewinnungsinstrument	357
5. Frage 18: Änderungsvorschläge für den Personalgewinnungszuschlag	357
6. Zusammenfassung zum Fragenkomplex 4	358
C. Zentrale Umfrageergebnisse und Handlungsempfehlungen	359
I. Bestehen eines Fachkräftemangels	359

Inhaltsverzeichnis

II. Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes des Bundes	360
III. Ausgestaltung des Personalgewinnungszuschlages	360
IV. Verfassungskonformität des Personalgewinnungszuschlages	360
V. Personalgewinnungszuschlag als Lösung für Personalengpässe	361
VI. Handlungsempfehlungen	361
1. Häufigere Anwendung des Personalgewinnungszuschlages	362
2. Steigerung der Wirksamkeit des Personalgewinnungszuschlages	363
3. Steigerung der Flexibilität des Personalgewinnungszuschlages	364
Gesamtergebnis und Thesen	366
§ 21. Gesamtergebnis und Thesenkatalog	366
A. Gesamtergebnis und abschließende Bewertung	366
B. Thesenkatalog	369
I. Anlass der Einführung, Hintergrund und Einsatzfeld des Personalgewinnungszuschlages	369
II. Rechtliche Analyse des Personalgewinnungszuschlages	370
III. Der Personalgewinnungszuschlag in der Praxis	373
Anhang	375
Anhang I: Anlage IV des BBesG	375
Anhang II: Brutto-Jahresbesoldung im Vergleich	377
Anhang III: Empirische Untersuchung zu § 43 BBesG – Auswertung und Fragebogen	378
Literaturverzeichnis	395
Rechtsprechungsverzeichnis	407
Stichwortverzeichnis	411

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Maßnahmen des Fachkräftegewinnungsgesetzes.	55
Abb. 2:	Abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen im MINT-Bereich.	81
Abb. 3:	Abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen im Gesundheitsbereich.	83
Abb. 4:	Prognosen eines zukünftigen Fachkräftemangels.	87
Abb. 5:	Altersstruktur im öffentlichen Dienst im prozentualen Vergleich.	91
Abb. 6:	Demografischer Wandel.	94
Abb. 7:	Zuwanderung und Abwanderung zwischen Deutschland und dem Ausland.	96
Abb. 8:	Anwendungsbereich des Bundesbesoldungsgesetzes in Zahlen.	114
Abb. 9:	Übersicht zum Grundgehalt.	119
Abb. 10:	Elemente der Bundesbesoldung.	127
Abb. 11:	Berechnungsbeispiel Beamter A 9.	133
Abb. 12:	Berechnungsbeispiel Beamter A 13.	134
Abb. 13:	Entwicklung der Berechnungsbeispiele nach monatlicher Bruttobesoldung.	136
Abb. 14:	Vergleich der Besoldung von Bund und Ländern.	146
Abb. 15:	Voraussetzungen für die Vergabe des Personalgewinnungszuschlages.	200

Abbildungsverzeichnis

Abb. 16:	Höhe des Personalgewinnungszuschlages bei Stufenbesoldung (Stand: Mai 2018).	219
Abb. 17:	Höhe des Personalgewinnungszuschlages bei Festbesoldung (Stand: Mai 2018).	221
Abb. 18:	Personalgewinnungszuschlag im Gefüge benachbarter Normen.	307
Abb. 19:	Länderregelungen zur Personalgewinnung.	325
Abb. 20:	Oberste Dienstbehörden, Adressen und gewählter Kontaktweg.	334

Formelverzeichnis

Formel 1:	Berechnung des Rückzahlungsbetrages.	243
Formel 2:	Prozentuale Zuschlagshöhe bei Teilzeitbeschäftigung.	251

