

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

A. Zielsetzung

Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen und allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Anwendung der im Beamtenrechtsrahmengesetz, im Bundesbeamtengesetz, im Deutschen Richtergesetz und im Soldatengesetz enthaltenen Vorschriften, wonach in diese Dienstverhältnisse nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung der in den genannten Gesetzen enthaltenen Vorschriften über die vom Einstellungsbewerber zu fordernde Gewähr der Verfassungstreue werden Verfahrensvorschriften eingeführt, die den Rechtsschutz eines Bewerbers, der wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue abgelehnt werden soll, wesentlich verbessern.

Der Entwurf geht davon aus, daß die Treuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten Vorrang vor dem Parteienprivileg hat.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3) — 221 00 — Be 55/74

Bonn, den 31. Juli 1974

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat, dem die Vorlage am 8. März 1974 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden ist, hat in seiner 403. Sitzung am 5. April 1974 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 3) dargelegt.

Schmidt

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 1

Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes

Das Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 1025), zuletzt geändert durch wird wie folgt ergänzt:

Dem § 4 Abs. 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Beabsichtigt die Einstellungsbehörde, eine Berufung in das Beamtenverhältnis zu versagen, weil der Bewerber die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 nicht erfüllt, so hat sie ihm dies unter Angabe der Gründe und der hierfür erheblichen Tatsachen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zu geben, sich hierzu zu äußern. In der Begründung einer ablehnenden Entscheidung müssen die in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände festgestellt werden, die gegen seine Verfassungstreue sprechen. Das gilt auch für Bewerber, die einer Partei angehören. Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird. Kann die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde. Die Ablehnung darf nur auf Tatsachen gestützt werden, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind. Eine ablehnende Entscheidung ist auf Verlangen mit einer schriftlichen Begründung zu versehen; in ihr sind die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben. Der Entscheidung ist eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen. Die Zulassung zu einer Ausbildung, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis abzuleisten ist, ist zu gewährleisten.“

§ 2

Änderung des Bundesbeamtengesetzes

Das Bundesbeamtengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 1181), zuletzt geändert durch wird wie folgt ergänzt:

Dem § 7 Abs. 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Beabsichtigt die Einstellungsbehörde, eine Berufung in das Beamtenverhältnis zu versagen, weil

der Bewerber die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 nicht erfüllt, so hat sie ihm dies unter Angabe der Gründe und der hierfür erheblichen Tatsachen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zu geben, sich hierzu zu äußern. In der Begründung einer ablehnenden Entscheidung müssen die in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände festgestellt werden, die gegen seine Verfassungstreue sprechen. Das gilt auch für Bewerber, die einer Partei angehören. Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird. Kann die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde. Die Ablehnung darf nur auf Tatsachen gestützt werden, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind. Eine ablehnende Entscheidung ist auf Verlangen mit einer schriftlichen Begründung zu versehen; in ihr sind die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben. Der Entscheidung ist eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen. Die Zulassung zu einer Ausbildung, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis abzuleisten ist, ist zu gewährleisten.“

§ 3

Änderung des Deutschen Richtergesetzes

Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (Bundesgesetzbl. I S. 713), zuletzt geändert durch wird wie folgt ergänzt:

Dem § 9 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Beabsichtigt die Einstellungsbehörde, eine Berufung in das Richterverhältnis zu versagen, weil der Bewerber die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 nicht erfüllt, so hat sie ihm dies unter Angabe der Gründe und der hierfür erheblichen Tatsachen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zu geben, sich hierzu zu äußern. In der Begründung einer ablehnenden Entscheidung müssen die in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände festgestellt werden, die gegen seine Verfassungstreue sprechen. Das gilt auch für Bewerber, die einer Partei angehören. Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele, für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird. Kann die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde. Die Ablehnung darf nur auf Tatsachen gestützt werden, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind. Eine ablehnende Entscheidung ist auf Verlangen mit einer schriftlichen Begründung zu versehen; in ihr sind die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben.“

Der Entscheidung ist eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen."

§ 4

Änderung des Soldatengesetzes

Das Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 313), zuletzt geändert durch wird wie folgt ergänzt:

Dem § 37 Abs. 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Beabsichtigt die Einstellungsbehörde, eine Berufung in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten oder eines Soldaten auf Zeit zu versagen, weil der Bewerber die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 nicht erfüllt, so hat sie ihm dies unter Angabe der Gründe und der hierfür erheblichen Tatsachen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zu geben, sich hierzu zu äußern. In der Begründung einer ablehnenden Entscheidung müssen die in der Person eines Bewerbers liegenden Umstände festgestellt werden, die gegen seine Verfassungstreue sprechen. Das gilt auch für Bewerber, die einer Partei angehören. Kein Bewerber kann sich darauf berufen, daß die politischen Ziele,

für die er sich einsetzt, von einer Partei oder Vereinigung verfolgt werden, die im Rahmen der Artikel 21 oder 9 des Grundgesetzes tätig wird. Kann die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde. Die Ablehnung darf nur auf Tatsachen gestützt werden, die gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar sind. Eine ablehnende Entscheidung ist auf Verlangen mit einer schriftlichen Begründung zu versehen; in ihr sind die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben. Der Entscheidung ist eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt mit Ausnahme des Artikels 1 § 4 nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzblatt I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder, das Deutsche Richtergesetz und das Soldatengesetz bestimmen, daß in das Dienstverhältnis eines Beamten, Richters oder Soldaten nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß diese Vorschriften einer Ergänzung bedürfen, damit deren möglichst gleichmäßige Anwendung in einem einheitlichen, allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Verfahren sichergestellt wird.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung geht, um dieses Ziel zu erreichen, von folgenden, in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 20. September 1973 dargelegten Grundsätzen aus:

Jeder Einzelfall muß für sich geprüft und entschieden werden.

Grundlage jeder Entscheidung ist das geltende Recht.

Vor der Entscheidung über die Ablehnung ist unter Beteiligung der obersten Dienstbehörde dem Bewerber die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den gegen ihn vorliegenden Ablehnungsgründen zu geben.

Die Entscheidung über die Ablehnung ist auf Verlangen schriftlich zu begründen und muß eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Die Ablehnung muß sich auf gerichtsverwertbare Tatsachen stützen.

Die Treuepflicht der Beamten, Richter und Soldaten hat Vorrang vor dem Parteienprivileg.

B. Im einzelnen

Zu Artikel 1

Diese Vorschrift enthält die erforderlichen Ergänzungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes, des Bundesbeamtengesetzes, des Deutschen Richtergesetzes und des Soldatengesetzes.

1. Die in § 1 vorgesehene Ergänzung des § 4 Abs. 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes verpflichtet die Länder, in ihren Beamtengesetzen Vorschriften zu schaffen, die von den in der Ergänzung festgelegten Grundsätzen ausgehen. Damit wird sichergestellt, daß diese Grundsätze bei allen Bewerbern zu beachten sind, die sich in den Ländern um die Berufung in das Beamtenverhältnis bewerben.

- 1.1 Der erste Satz der ergänzenden Vorschriften dokumentiert, daß die Ablehnung eines Bewerbers wegen mangelnder Verfassungstreue ein für den Bewerber transparenter Vorgang sein muß. Wegen der Bedeutung einer ablehnenden Entscheidung für den Bewerber ist ihm Gelegenheit zu geben, die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen kennenzulernen. Er erhält die Möglichkeit, sich zu ihnen zu äußern und die bezüglich seiner Gewähr der Verfassungstreue aufgekommenen Zweifel auszuräumen. Bereits hier zeigt sich, daß jeder Einzelfall für sich geprüft und entschieden werden muß.

- 1.2 Der zweite Satz der ergänzenden Vorschriften legt fest, daß die Gewähr der Verfassungstreue eines Bewerbers nur aus solchen Umständen verneint werden kann, die in der Person des Bewerbers selbst liegen; sie müssen in der Begründung einer ablehnenden Entscheidung ausdrücklich dargelegt werden. Der dritte Satz der ergänzenden Vorschriften stellt klar, daß dies auch für Bewerber gilt, die einer Partei angehören.

Der vierte Satz der ergänzenden Vorschriften schreibt vor, daß der Bewerber etwaige von ihm verfolgte politische Ziele auch dann in vollem Umfang selbst zu vertreten hat, wenn sie von einer vom Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer nicht verbotenen Vereinigung verfolgt werden. Die persönliche politische Zielsetzung eines Bewerbers ist daher in vollem Umfang in die Prüfung, ob er die Gewähr der Verfassungstreue bietet, einzubeziehen. Die Vorschrift stellt die konsequente Weiterentwicklung und Konkretisierung des in den vorausgehenden Sätzen aufgestellten Grundsatzes dar, daß nur personenbezogene Gründe entscheidungserheblich sein dürfen. Sie geht in diesem Zusammenhang davon aus, daß im Spannungsverhältnis zwischen der aus Artikel 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes herzuleitenden politischen Treuepflicht und der zu Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechtsprechung zum Parteienprivileg der politischen Treuepflicht der Vorrang gebührt.

- 1.3 Der Bedeutung, die einer ablehnenden Entscheidung für den Bewerber zukommt, entspricht die im fünften Satz der ergänzenden Vorschriften vorgesehene Bestimmung, daß, wenn die Eignung des Bewerbers verneint werden muß, diese Entscheidung stets von der obersten Dienstbehörde zu treffen ist.

- 1.4 Im sechsten Satz der ergänzenden Vorschriften wird bestimmt, daß bei einer ablehnenden Entscheidung umfassender Rechtsschutz auch insofern gewährleistet ist, als die Tatsachen, auf die sich die ablehnende Entscheidung stützt, durch die Gerichte in vollem Umfang nachprüfbar sein müssen. Dies sichert den Bewerber dagegen, wegen undefinierbarer Zweifel oder irrigerweise von der Einstellungsbehörde angenommener Tatsachen abgelehnt zu werden. Hiermit wird auch erreicht, daß ein Bewerber sich zu allen rechtlich relevanten Feststellungen, die ihm möglicherweise nachteilig werden können, äußern und ggf. deren Richtigstellung veranlassen kann.
- 1.5 Der siebte und der achte Satz der ergänzenden Vorschriften sichern den aus rechtsstaatlichen Gründen dem Bewerber unbedingt zu gewährenden Anspruch auf umfassenden Rechtsschutz ab, indem sie vorschreiben, daß eine ablehnende Entscheidung auf Verlangen des Bewerbers mit einer schriftlichen Begründung zu versehen ist, in der die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anzugeben sind, und daß der Entscheidung in jedem Fall eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen ist. Da die Einstellungsbehörde dem Bewerber die für die Ablehnung maßgeblichen Gründe und die hierfür erheblichen Tatsachen bereits in einem früheren Zeitpunkt mitgeteilt und ihm Gelegenheit gegeben hat, sich hierzu zu äußern, der Bewerber im übrigen ein Interesse daran haben kann, auf eine schriftliche Begründung zu verzichten, ist es gerechtfertigt, von einer in jedem Fall obligatorischen schriftlichen Begründung der ablehnenden Entscheidung abzusehen.
- 1.6 Der letzte Satz der ergänzenden Vorschriften stellt sicher, daß die Zulassung zu einer Aus-

bildung, die in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis abzuleisten ist, gewährleistet wird (Ausbildungsmonopol). Da derartige Ausbildungsverhältnisse sich nur nach den in den Beamtengesetzen enthaltenen Vorschriften richten, entfällt eine entsprechende Vorschrift im Deutschen Richter-gesetz und im Soldatengesetz.

2. Die Bestimmung des § 2 sieht vor, daß § 7 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes in gleicher Weise wie das Beamtenrechtsrahmengesetz ergänzt wird. Dadurch wird sichergestellt, daß die für die Ablehnung eines Einstellungsbewerbers festgelegten Grundsätze bei allen Bewerbern zu beachten sind, die sich beim Bund um die Berufung in das Beamtenverhältnis bewerben.
3. Die Bestimmung des § 3 stellt durch eine entsprechende Ergänzung des § 9 des Deutschen Richter-gesetzes sicher, daß die für die Ablehnung eines Bewerbers für ein Beamtenverhältnis geltenden Grundsätze auch bei der Ablehnung eines Bewerbers für die Berufung in ein Richter-verhältnis Anwendung finden.
4. Die Bestimmung des § 4 stellt sicher, daß die für die Ablehnung eines Bewerbers für ein Beamten-verhältnis geltenden Grundsätze auch bei der Ablehnung eines Bewerbers für die Berufung in das Dienstverhältnis eines Berufssoldaten oder eines Soldaten auf Zeit Anwendung finden.

Zu Artikel 2

Diese Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Stellungnahme des Bundesrates

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen reichen nicht aus, Verfassungsfeinde vom öffentlichen Dienst fernzuhalten. Der Entwurf der Bundesregierung weist schwerwiegende Mängel, Lücken und Unklarheiten auf. Er weicht vom Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972 ab und bleibt hinter dem geltenden Recht zurück.

Der Vorrang der aus Artikel 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes herzuleitenden politischen Treuepflicht vor dem aus Artikel 21 des Grundgesetzes herzuleitenden Parteienprivileg ist nicht mit der gebotenen Klarheit festgelegt. Insbesondere werden aus der Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, nicht die erforderlichen Konsequenzen gezogen.

Der Entwurf der Bundesregierung führt zu einer Umkehrung der bestehenden Beweislast. Nach geltendem Recht hat der Bewerber seine Eignung nachzuweisen, wenn Zweifel an ihr bestehen. Falls er diese Zweifel nicht ausräumen kann, geht dies zu seinen Lasten. Es besteht keine Veranlassung, gerade bei Verfassungsfeinden von diesem Grundsatz abzuweichen.

Der Bundesrat hält deshalb zu dieser Frage folgende Fassung des Gesetzes für erforderlich, wie sie in der Bundesratsinitiative Drucksache 125/74 enthalten ist:

Die Mitgliedschaft in einer Partei oder sonstigen Vereinigung, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, begründet in der Regel Zweifel daran, ob der Bewerber jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird, und zwar auch dann, wenn die Partei oder Vereinigung noch nicht verboten ist. Bleiben die Zweifel bestehen, so ist der Bewerber abzulehnen.

Außerdem ist die für Ausbildungsverhältnisse vorgesehene Regelung unbefriedigend. Sie läßt eine Schranke für die Ablehnung von Verfassungsfeinden nicht deutlich erkennen.

Schließlich ist der Entwurf der Bundesregierung nicht geeignet, rasch eine für Bund und Länder einheitliche Regelung herbeizuführen, weil er für die Länder nicht unmittelbar geltendes Recht setzt.

Der Bundesrat wird nur dann in der Lage sein, dem Gesetz seine Zustimmung zu erteilen, wenn die Vorlage in obigem Sinne geändert wird.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat darin überein, daß es für Feinde unserer verfassungsmäßigen Ordnung keinen Platz im öffentlichen Dienst geben darf. Sie ist davon überzeugt, daß die im Bund und in den Ländern bereits seit langem geltenden Rechtsvorschriften in Verbindung mit dem von ihr jetzt vorgelegten Gesetzentwurf in jeder Hinsicht ausreichende rechtliche Handhaben bieten, um dieses Ziel in einer der verfassungsmäßigen Ordnung unseres Staates und der Rechtsstaatlichkeit angemessenen Weise zu erreichen. Sie widerspricht daher der eingangs der Stellungnahme des Bundesrates aufgestellten Behauptung, die von ihr vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen seien unzureichend und wiesen schwerwiegende Mängel, Lücken und Unklarheiten auf

Zu den rechtlichen und politischen Fragen, die im Rahmen der vorgesehenen gesetzlichen Regelung zur Erörterung stehen, wird sich die Bundesregierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren im einzelnen äußern. Zu den in der Stellungnahme des Bundesrates erörterten Punkten stellt sie schon heute folgendes fest:

- Der Gesetzentwurf der Bundesregierung geht vom Vorrang der Pflicht des öffentlichen Dienstes zur Verfassungstreue vor dem Parteienprivileg aus und stellt dies durch Satz 4 der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung auch ausdrücklich mit der gebotenen Deutlichkeit klar.
- Der Gesetzentwurf der Bundesregierung führt nicht zu einer Umkehrung der bestehenden Beweislast; er verändert die sich in dieser Frage

aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebende Rechtslage nicht.

- Der Entschluß, einer Partei oder Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung als Mitglied beizutreten und in ihr zu verbleiben, ist auch nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ein in der Person des Bewerbers liegender Anhaltspunkt bei der Beurteilung, ob ein Bewerber die — nach geltendem Recht vorgeschriebene — Gewähr der Verfassungstreue bietet.

Die Bundesregierung hält es aber aus rechtsstaatlichen Gründen für unzulässig, eine derartige Mitgliedschaft absolut zu setzen und losgelöst von anderen in der Person eines Bewerbers liegenden Umständen als einen gesetzlichen Vermutungstatbestand zu normieren. Sie wird hierbei von der Absicht geleitet, jegliche Beeinträchtigung des Anspruchs des einzelnen auf individuelle Prüfung seines Falles und Berücksichtigung der jeweiligen persönlichen Umstände zu vermeiden.

- In der Frage des freien Zugangs zu Ausbildungsverhältnissen wird die Bundesregierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren prüfen, ob und in welcher Weise eine die Vorstellung des Bundesrates berücksichtigende Lösung gefunden werden kann.
- Dem Vorschlag des Bundesrates, die vorgesehenen Regelungen mit unmittelbar geltender Wirkung auch für die Länder zu erlassen (Aufnahme der Vorschriften für die Beamten in das Kapitel II des Beamtenrechtsrahmengesetzes), wird zugestimmt.