

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jochen Welt, Günter Graf (Friesoythe),
Hans-Peter Kemper, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/7719 –

Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst

Mit dem Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz vom 21. Februar 1985 hat der Bundesgesetzgeber insbesondere die entgeltlichen Nebentätigkeiten angesichts der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbssituation im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen eingeschränkt. Nebentätigkeiten unterliegen einem grundsätzlichen Verbot mit konkretem Erlaubnisvorbehalt.

Die Genehmigung ist zu versagen, wenn anzunehmen ist, daß durch die Nebentätigkeiten dienstliche Interessen beeinträchtigt sind.

Bei Verabschiedung des Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetzes hat der Deutsche Bundestag die folgende EntschlieÙung angenommen: „Der Deutsche Bundestag sieht in dem heute verabschiedeten Gesetzentwurf unter anderem einen arbeitsmarktpolitischen Beitrag des öffentlichen Dienstes. Damit sollen angesichts hoher Arbeitslosenzahlen vor allem zusätzliche Erwerbstätigkeiten von Beamten, die dabei in einen Wettbewerb mit Angehörigen anderer Berufe treten, eingeschränkt werden. Der Deutsche Bundestag fordert alle Beteiligten auf, diesem wichtigen Ziel des Gesetzes durch eine restriktive Anwendung der gesetzlichen Vorschriften unter Berücksichtigung der Belange des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen.“ (Drucksache 10/2542)

Zu den Vorbemerkungen

Für die Bundesregierung hat die Begrenzung von Nebentätigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes besonderes politisches Gewicht.

Für die Funktionsfähigkeit insbesondere des Berufsbeamtentums ist es unerläÙlich, daß der Beamte seine gesamte Arbeitskraft für die dienstlichen Aufgaben einsetzt und daß die Integrität des

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 4. Juni 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

öffentlichen Dienstes nicht durch außerdienstliche Betätigung von Mitarbeitern Schaden nimmt.

Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung hat mehrfach klargestellt, daß es bei den beamtenrechtlichen Nebentätigkeitsbestimmungen um die Wahrung der dienstlichen Belange geht: Sie dienen dem Interesse des Dienstherrn und der Allgemeinheit an dem ganzen Einsatz des Beamten für seinen Beruf und daran, daß der Beamte sein Amt pflichtgemäß, unparteiisch, unbefangen und in ungeteilter Loyalität gegenüber dem Wohl der Allgemeinheit wahrnimmt und schon den Anschein möglicher Interessen- und Loyalitätskonflikte vermeidet.

Eine Einschränkung von Nebentätigkeiten hat aber auch Bedeutung für den Arbeitsmarkt. Die Bundesregierung sieht deshalb in einem restriktiven Nebentätigkeitsrecht zugleich ein Mittel, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beizutragen.

Bereits mit dem Nebentätigkeitsbegrenzungsrecht vom 21. Februar 1985 ist das entsprechende dienstrechtliche Instrumentarium erheblich verschärft worden. Unter dem Gesichtspunkt, das Vertrauen der Bürger in die Integrität des Staates und seiner Beschäftigten zu stärken, hat die Bundesregierung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption weitere Eingrenzungen des Nebentätigkeitsrechts vorgeschlagen.

Das gilt insbesondere für eine generelle Mitteilungspflicht bei den genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten über die zu erwartenden Einnahmen und alle hier nachträglich eintretenden Änderungen.

Leider hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf einer solchen von vornherein bestehenden Offenlegungspflicht versagt und will eine Auskunftspflicht nur auf ausdrückliches Verlangen des Dienstvorgesetzten. Dies aber hält die Bundesregierung für unzureichend. Aktuelle Einzelfälle machen nur zu deutlich, wie notwendig die im Entwurf vorgesehene Neuregelung ist.

Die Stärkung der Leistungskraft der öffentlichen Verwaltung und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erfordern heute stärker denn je eine Begrenzung von Nebentätigkeiten von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes. Die Bundesregierung hält es deshalb für angezeigt, in das Gesetzgebungsverfahren über das Ziel der Korruptionsbekämpfung hinaus weitere Überlegungen zur Verschärfung des Nebentätigkeitsrechts einzubeziehen. Das gilt z. B. für die nachträgliche gesetzliche Befristung aller bisher erteilten Genehmigungen und für die generelle Befristung neuer Nebentätigkeitsgenehmigungen.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den arbeitsmarktpolitischen Effekt einer restriktiven Genehmigung von Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst?
Welche Maßnahmen wurden in Bund und Ländern zur Durchsetzung einer restriktiven Praxis getroffen?

In welchem Zeitablauf konnten und können die Maßnahmen umgesetzt werden, und wo gibt es nach Meinung der Bundesregierung noch Handlungsbedarf?

Das Bundesministerium des Innern hat unmittelbar nach Inkrafttreten des Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetzes die Entschliebung des Deutschen Bundestages vom 6. Dezember 1984 den obersten Bundes- und Landesbehörden durch Rundschreiben zugeleitet und eine Erhebung über die Entwicklung der Nebentätigkeitsgenehmigungen unter dem neuen Recht eingeleitet. Über das Ergebnis der Umfrage ist dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 22. Februar 1989 schriftlich berichtet worden. Für den Bundesbereich konnte gegenüber dem Zeitraum vor Inkrafttreten des Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetzes eine Einschränkung der Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen um fast ein Viertel erreicht werden. Ein entsprechender Rückgang war tendenziell auch für den Bereich der Länder festzustellen.

Anhaltspunkte für eine Zunahme von Nebentätigkeitsgenehmigungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

In diesem Sinn hat die Bundesregierung auch den Deutschen Bundestag hinsichtlich der Nebentätigkeiten in Konkurrenz zu den Freien Berufen durch Fortschreibung des Berichts zur Lage der Freien Berufe in der Bundesrepublik Deutschland mehrfach – zuletzt am 3. Januar 1991 – unterrichtet (Drucksache 12/21).

Die Bundesregierung hat inzwischen die notwendige gesetzgeberische Initiative ergriffen, um gemäß den veränderten Rahmenbedingungen Nebentätigkeiten soweit wie möglich einzuschränken.

2. Ist der Bundesregierung bekannt, in welchem Umfang
 - genehmigungspflichtige,
 - anzeigepflichtige
 Nebentätigkeiten
 - im öffentlichen Dienst allgemein,
 - im Bundesdienst speziell
 ausgeübt werden?
3. Sind Nebentätigkeiten gleichmäßig auf das Bundesgebiet verteilt, oder gibt es Regionen, z. B. städtische Ballungsräume, in denen Nebentätigkeiten überproportional oft ausgeführt werden?
Gibt es bestimmte Genehmigungsorte, bei denen Nebentätigkeiten überdurchschnittlich häufig ausgeführt werden?
4. In welchen Berufsgruppen werden Nebentätigkeiten überwiegend ausgeübt?
5. Welche Tätigkeiten werden im Rahmen von Nebentätigkeiten konkret ausgeübt?
6. In welchen Besoldungsgruppen werden Nebentätigkeiten überwiegend ausgeübt?

Der Bundesregierung liegen die erbetenen Angaben weder für den öffentlichen Dienst insgesamt, noch speziell für die Bundesverwaltung vor.

Art und Umfang der über das Personal des öffentlichen Dienstes zu führenden Statistiken sind in § 6 des Finanz- und Personalstati-

stikgesetzes abschließend festgelegt. Die Erfassung von Nebentätigkeiten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gehört danach nicht zu den gesetzlichen Erhebungsmerkmalen. Auch aus anderen Erhebungen oder sonstigen Materialien stehen entsprechende repräsentative Angaben nicht zur Verfügung.

Der Aussagewert solcher umfassenden Erhebungen stünde im übrigen außer Verhältnis zum notwendigen Verwaltungsaufwand, zumal die erbetenen Angaben vorwiegend auf arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitische Aspekte abzielen, die für sich allein nebensächlich-rechtliche Vorschriften nicht tragen können.

Generell kann jedenfalls, das belegen auch Einzeluntersuchungen, davon ausgegangen werden, daß Nebentätigkeiten von Angehörigen aller Laufbahngruppen und auf den verschiedensten Tätigkeitsfeldern ausgeübt werden, die auch von den wechselnden Gegebenheiten des Marktes bestimmt werden.

7. Gibt es Erkenntnisse darüber, wie hoch die Einkommen aus Nebentätigkeiten sind?

Angaben, die allgemeine Aussagen zur Höhe von Einnahmen aus Nebentätigkeiten möglich machen, liegen der Bundesregierung nicht vor.

Nach geltendem Recht besteht grundsätzlich keine Verpflichtung zur Mitteilung der Einnahmen aus Nebentätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes. Für Einnahmen aus Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst bestehen zwar ab bestimmten Vergütungsbeiträgen Abrechnungs- und Ablieferungspflichten (z. B. für die Bundesverwaltung gemäß §§ 6 und 8 der Bundesnebensächlichkeitsverordnung). Die entsprechenden Angaben des einzelnen Mitarbeiters sind aber gegenüber dem jeweiligen Dienstvorgesetzten abzugeben und lassen im übrigen Einnahmen unterhalb von Mindestgrenzen unberücksichtigt. Ein repräsentatives Bild kann daraus nicht gewonnen werden.

Neben dem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption soll gerade die Anzeigepflicht über die Entgelte und geldwerten Vorteile aus Nebentätigkeiten wesentlich erweitert werden, weil dies Bedeutung hat für die umfassende Bewertung einer möglichen Beeinträchtigung dienstlicher Belange. Dies gilt vor allem für jedwede genehmigungspflichtige Nebentätigkeit.

Die Bundesregierung erwartet, daß der Bundesrat hier seine ablehnende Haltung aufgibt.

8. Ist der Bundesregierung bekannt, inwieweit in den Bundesländern die mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption angestrebten Änderungen bereits praktiziert werden?
Inwieweit fließen die Erfahrungen aus diesen Bundesländern in den Gesetzentwurf ein?
Inwieweit bezieht die Bundesregierung die kommunalen Spitzenverbände in die Diskussion ein?

Nach Kenntnis der Bundesregierung werden die mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption angestrebten Änderungen bisher nur ganz vereinzelt im Landesbereich praktiziert. Der Gesetzentwurf bezieht die Überlegungen verschiedener Arbeitsgruppen der Innenministerkonferenz ein, vor allem aber sind die nebensätigkeitsrechtlichen Regelungen eingehend mit den Ländern im Bund-Länder-Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen erörtert worden. Im übrigen sind, wie im Gesetzgebungsverfahren üblich, die Länder für ihren gesamten Bereich beteiligt worden.

9. Gibt es im Bereich der Nebentätigkeiten unterschiedliche Regelungen zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeitsverträgen?

Beabsichtigt die Bundesregierung im Rahmen der Initiative zur Schaffung von mehr Teilzeitarbeitsplätzen im öffentlichen Dienst eine großzügigere Regelung für die Genehmigung und Abwicklung von Nebentätigkeiten?

Für Nebentätigkeiten von teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst gelten im Grundsatz die Regelungen für Vollzeitbeschäftigte. Insbesondere steht auch bei Teilzeitbeschäftigten die Aufnahme einer Nebentätigkeit unter dem Vorbehalt einer Genehmigung. Dies gilt auch, wenn die zeitliche Beanspruchung durch die Teilzeittätigkeit zusammen mit der zeitlichen Beanspruchung durch die Nebentätigkeit die regelmäßige tarifliche wöchentliche Arbeitszeit eines vollbeschäftigten Angestellten nicht überschreitet. Mit dem Genehmigungsvorbehalt wird der Arbeitgeber in die Lage versetzt zu prüfen, ob durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können. Das Bundesarbeitsgericht hat in seinem Urteil vom 30. Mai 1996 – 6 AZR 537/95 – diese Grundsätze bestätigt. Allerdings ist bei Teilzeitbeschäftigten ein Anspruch auf Nebentätigkeitsgenehmigung dann zu bejahen, wenn die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit durch Teilzeittätigkeit und Nebentätigkeit insgesamt nicht überschritten wird und sonstige Versagungsgründe nicht vorliegen.

Für teilzeitbeschäftigte Beamte ist der Umfang der zulässigen Nebentätigkeiten ausdrücklich gesetzlich geregelt.

Die bisherige Teilzeitbeschäftigung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen ließ Nebentätigkeiten grundsätzlich nicht zu. Ausnahmen waren nur möglich, wenn der Arbeitsmarkt dadurch nicht belastet wurde.

Durch das Dienstrechtsreformgesetz, das zum 1. Juli 1997 in Kraft tritt, wird die arbeitsmarktpolitische Teilzeit durch die voraussetzungslose Antragsteilzeit ersetzt. Die Neuregelung der Teilzeitbeschäftigung für Beamte entspricht – wie in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Drucksache 13/3994) dargestellt – einer den Änderungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragenden Neubewertung des hergebrachten Grundsatzes der Hauptberuflichkeit. Sie geht davon aus, daß die Arbeitszeitflexibilisierung in Gestalt der Möglichkeit der individuellen Bestimmung der persönlichen Arbeitszeit einen

neuen sozialen Standard darstellt, dem sich auch der Gesetzgeber im Interesse der Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums nicht entziehen kann.

Vor diesem Hintergrund mußte auch der Umfang von Nebentätigkeiten bei Teilzeitbeschäftigung neu bewertet werden. Da Teilzeitbeschäftigung für Beamte einem neuen sozialen Standard entspricht und keine Ausnahmeregelung mehr ist, gibt es auch keine Rechtfertigung mehr für einen völligen Ausschluß von Nebentätigkeiten. Im übrigen steht aber auch der teilzeitbeschäftigte Beamte voll in den Bindungen des Beamtenverhältnisses. Ihm können deshalb Nebentätigkeiten im wesentlichen nur in dem Umfang gestattet werden wie einem vollzeitbeschäftigten Beamten. Dem entspricht die Neuregelung des Dienstrechtsreformgesetzes. Bei der familienpolitischen Teilzeit bleibt es im übrigen dabei, daß nur solche Nebentätigkeiten genehmigt werden dürfen, die dem Zweck der Freistellung – Betreuung eines minderjährigen Kindes oder eines pflegebedürftigen Angehörigen – nicht zuwiderlaufen.

Auch bei der weiteren Förderung der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst, für die die Bundesregierung sich auch künftig einsetzt, kann eine Erweiterung der jetzt geschaffenen Möglichkeiten für Nebentätigkeiten von teilzeitbeschäftigten Beamten nicht in Betracht kommen. Die Bindungen des Beamtenberufs und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt geben hierfür keinen Spielraum.

Die Bundesregierung weist allerdings auf die besondere Problematik der Nebentätigkeit bei der von einigen Ländern beabsichtigten „Einstellungsteilzeit“ (Zwangsteilzeit) hin. Eine solche nach Ansicht der Bundesregierung verfassungswidrige „Einstellungsteilzeit“ würde dazu führen, daß eine die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Beamten sichernde amtsangemessene Alimentation nicht gewährleistet wäre. Daher müßte dem zwangsweise teilzeitbeschäftigten Beamten, der nicht freiwillig eine Einschränkung der Alimentation hinnimmt, jedenfalls die Möglichkeit eingeräumt werden, durch Nebentätigkeiten seine amtsangemessene Alimentation sicherzustellen. Nebentätigkeiten müßten daher – wie dies z. B. der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Reformgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (LT-Drucksache 2/3437) vorsieht – in sehr viel weiterem Umfang zugelassen werden, mit allen Konsequenzen auch für den Arbeitsmarkt.

10. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen systematisch besser zu erfassen?

Dem Leitziel „Schlanker Staat“ entspricht es, allgemeine Erhebungen auf das unumgängliche Maß zu beschränken. Im Einklang mit den Forderungen des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ strebt die Bundesregierung weitere Einschränkungen bei den bisherigen Statistiken an. Neue regelmäßige statistische Erhebungen mit einem hohen Verwaltungsaufwand und mit einem nur begrenzten Aussagewert können daher nicht in Betracht kom-

men. Es kommt entscheidend darauf an, daß die Dienstvorgesetzten die jeweils geltenden nebetätigkeitsrechtlichen Vorschriften konsequent umsetzen.

Die Bundesregierung beabsichtigt aber – wie beim Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz 1985 – nach Inkrafttreten des in den parlamentarischen Beratungen befindlichen Gesetzes die Wirksamkeit der nebetätigkeitsrechtlichen Neuregelungen zu überprüfen und dafür eine gezielte Erhebung durchzuführen.

Sie ist bereit, dieses Material dem Deutschen Bundestag zur Verfügung zu stellen.

