

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Hauser (Krefeld), Dr. Bötsch, Pohlmann, Neuhaus, Lampersbach, Engelsberger, Pieroth, Dr. Pinger, Dr. Schwarz-Schilling, Sick, Dr. Warnke, Feinendegen, Dr. George, Frau Will-Feld, Franke, Zink, Müller (Remscheid), Frau Roitzsch, Schulze (Berlin), Frau Hoffmann (Soltau), Dr. Laufs, Kolb, Frau Geiger, Dr. Götz, Kraus, Schröder (Lüneburg), Landré, Dr. Faltlhauser, Dr. Köhler (Wolfsburg), Burger und Genossen und der Fraktion der CDU/CSU**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bestimmungen über Nebentätigkeiten im Öffentlichen Dienst (Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz — NBG)**

#### **A. Problem**

Die Nebentätigkeit von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes ist in den vergangenen Jahren zunehmend der Kritik der Öffentlichkeit ausgesetzt. Im Zuge verschlechterter Arbeitsmarktbedingungen hat die Öffentlichkeit immer weniger Verständnis dafür, daß Beamte und Angestellte des Öffentlichen Dienstes durch Nebentätigkeit die Arbeitschancen derjenigen verschlechtern haben, die sich als Freiberufler oder Gewerbetreibende ohne Alimentierung durch einen öffentlichen Dienstherrn im freien Wettbewerb des Marktes zu behaupten suchen. Für manche Berufszweige ist die Nebentätigkeit zu einer bedrohlichen Konkurrenz geworden. Insbesondere sind freiberuflich tätige Ingenieure, Architekten und Versicherungskaufleute und die bei ihnen tätigen Arbeitnehmer betroffen. Die Regelung in § 65 des Bundesbeamtengesetzes, die entsprechend in § 42 des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) enthalten ist, hat sich als zu weit und unbestimmt gefaßt erwiesen. Eine ausreichende Rechtsgrundlage, Nebentätigkeit, die über ein im gesamtwirtschaftlichen Interesse vertretbares Maß hinausgeht, zu unterbinden, ist in den geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht enthalten.

**B. Lösung**

§ 65 des Bundesbeamtengesetzes wird in der Form neugefaßt, daß konkrete Voraussetzungen, deren Vorliegen zu einer Versagung der Genehmigung der Nebentätigkeit führen, in die gesetzliche Regelung aufgenommen werden. Hierdurch wird das bisher weite Genehmigungsermessen des Dienstherrn stärker als bisher konkretisiert. Es wird klargestellt, daß eine Nebentätigkeit nur außerhalb der Dienstzeit ausgeübt werden darf und zur Ausübung der Nebentätigkeit Einrichtungen, Personal oder Material der Behörde, bei der der Beamte beschäftigt ist, nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Für Anträge auf Erteilung einer Genehmigung und die Entscheidung über die Anträge werden bestimmte formelle Voraussetzungen geschaffen, wodurch Art und Umfang der Nebentätigkeit verdeutlicht werden. § 42 des Beamtenrechtsrahmengesetzes wird in gleicher Form neugefaßt, so daß eine einheitliche Regelung für Beamte des Bundes und der Länder erreicht wird. Die Novellierung berücksichtigt das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht, außerhalb der Arbeitszeit die eigene Arbeitskraft entgeltlich verwerten zu können, soweit dienstliche Interessen und öffentliche Interessen mit dienstlichem Bezug nicht berührt sind.

**C. Alternativen**

Die Bundesregierung hat am 19. Dezember 1980 den „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Bereinigungsgesetz)“ an den Bundesrat übersandt (BR-Drucksache 635/80). In Artikel 1 Nr. 14 und Artikel 2 Nr. 10 des Gesetzentwurfes sind Vorschläge zur Novellierung des § 65 des Bundesbeamtengesetzes bzw. des § 42 des Beamtenrechtsrahmengesetzes enthalten.

**D. Kosten**

keine

## Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bestimmungen über Nebentätigkeiten im Öffentlichen Dienst (Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz-NBG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

§ 65 des Bundesbeamtengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Januar 1977 (BGBl. I S. 795), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Nebentätigkeit dienstliche oder öffentliche Interessen mit dienstlichem Bezug beeinträchtigen kann. Ein solcher Versagungsgrund liegt insbesondere vor, wenn die Nebentätigkeit

1. nach Art und Umfang die Arbeitskraft des Beamten so stark in Anspruch nehmen kann, daß die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert wird,
2. den Beamten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann,
3. die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit des Beamten beeinflussen kann.

Ergibt sich eine Beeinträchtigung dienstlicher oder öffentlicher Interessen mit dienstlichem Bezug nach Erteilung der Genehmigung, so ist diese zu widerrufen.“

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Nebentätigkeiten, die der Beamte nicht auf Vorschlag oder Veranlassung seines Dienstvorgesetzten übernommen hat, darf er nur außerhalb der Arbeitszeit ausüben. Ausnahmen dürfen nur in besonders begründeten Fällen zugelassen werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und die versäumte Arbeitszeit nachgeleistet wird. Der Beamte darf zur Ausübung der Nebentätigkeit weder Einrichtungen, Personal oder Material der Behörde seines Haupt- oder Nebenamtes in Anspruch nehmen. Ausnahmen dürfen nur in besonders begründeten Fällen zugelassen werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und ein angemessenes Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme entrichtet wird.“

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

d) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Anträge auf Erteilung einer Genehmigung (Absatz 1) oder auf Zulassung einer Ausnahme (Absatz 3) und Entscheidungen über die Anträge bedürfen der Schriftform. Der Beamte hat die für

die Entscheidung der Dienstbehörde erforderlichen Nachweise über Art und Umfang der Nebentätigkeit zu führen. Im Antrag auf Erteilung der Genehmigung ist der Gegenstand, der voraussichtliche Umfang und der voraussichtliche Zeitbedarf für die Nebentätigkeit anzugeben.“

### Artikel 2

§ 42 des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Januar 1977 (BGBl. I S. 21), zuletzt geändert durch . . ., erhält folgende Fassung:

a) Dem Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Nebentätigkeit dienstliche oder öffentliche Interessen mit dienstlichem Bezug beeinträchtigen kann. Ein solcher Versagungsgrund liegt insbesondere vor, wenn die Nebentätigkeit

1. nach Art und Umfang die Arbeitskraft des Beamten so stark in Anspruch nehmen kann, daß die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert wird,
2. den Beamten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann,
3. die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit des Beamten beeinflussen kann,
4. zu einer Einschränkung der künftigen dienstlichen Verwendbarkeit des Beamten führen kann.

Ergibt sich eine Beeinträchtigung dienstlicher oder öffentlicher Interessen mit dienstlichem Bezug nach Erteilung der Genehmigung, so ist diese zu widerrufen.“

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Nebentätigkeiten, die der Beamte nicht auf Vorschlag oder Veranlassung seines Dienstvorgesetzten übernommen hat, darf er nur außerhalb der Arbeitszeit ausüben. Ausnahmen dürfen nur in besonders begründeten Fällen zugelassen werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und die versäumte Arbeitszeit nachgeleistet wird. Der Beamte darf zur Ausübung der Nebentätigkeit weder Einrichtungen, Personal oder Material der Behörde seines Haupt- oder Nebenamtes in Anspruch nehmen. Ausnahmen dürfen in besonders begründeten Fällen zugelassen werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und ein angemessenes Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme entrichtet wird.“

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.  
d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Anträge auf Erteilung einer Genehmigung (Absatz 1) oder auf Zulassung von Ausnahmen (Absatz 2) und Entscheidungen über die Anträge bedürfen der Schriftform. Der Beamte hat die für die Entscheidung der Dienstbehörde erforderlichen Nachweise über Art und Umfang der Nebentätigkeit zu führen. Im Antrag auf Erteilung der Genehmigung ist der Gegenstand, der voraussichtliche Umfang und der voraussichtliche Zeitbedarf für die Nebentätigkeit anzugeben.“

**Artikel 3**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (BGBl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

**Artikel 4**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Bonn den 13. Februar 1981

**Hauser (Krefeld)**  
**Dr. Bötsch**  
**Pohlmann**  
**Neuhaus**  
**Lampersbach**  
**Engelsberger**  
**Pieroth**  
**Dr. Pinger**  
**Dr. Schwarz-Schilling**  
**Sick**  
**Dr. Warnke**  
**Feinendegen**  
**Dr. George**  
**Frau Will-Feld**  
**Franke**

**Zink**  
**Müller (Remscheid)**  
**Frau Roitzsch**  
**Schulze (Berlin)**  
**Frau Hoffmann (Soltau)**  
**Dr. Laufs**  
**Kolb**  
**Frau Geiger**  
**Dr. Götz**  
**Kraus**  
**Schröder (Lüneburg)**  
**Landré**  
**Dr. Faltlhauser**  
**Dr. Köhler (Wolfsburg)**  
**Burger**

**Dr. Blüm**  
**Bohl**  
**Gerstein**  
**Horstmeier**  
**Dr. Jahn (Münster)**  
**Louven**  
**Rossmann**  
**Dr. Freiherr**  
**Spies von Büllenheim**  
**Dr. Waffenschmidt**  
**Graf von Waldburg-Zeil**  
**Dr. Kohl, Dr. Zimmermann und**  
**Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeine Begründung

Die Übernahme einer Nebentätigkeit durch Beamte und Angestellte im Öffentlichen Dienst ist vom Gesetzgeber grundsätzlich einer Genehmigungspflicht unterworfen worden. Ziel dieser Reglementierung ist es, zu verhindern, daß dienstliche Interessen durch private Betätigung in irgendeiner Weise beeinträchtigt werden.

Bereits in der Allgemeinen Gerichtsordnung für die preußischen Staaten vom 6. Juli 1793 findet sich der Grundsatz, daß das Amt eines Beamten als Hauptberuf auszuüben ist. Eine preußische Kabinettsorder von 1839 ordnete an, daß die Beamten ihre ganze Zeit und Kraft den Amtsgeschäften zu widmen hätten und Nebenämter oder Nebenbeschäftigungen nur übernehmen dürften, wenn dies mit den Anforderungen des Hauptamtes vereinbar sei und ein staatliches Interesse der Erteilung der Genehmigung, die stets einzuholen war, nicht entgegenstehe.

Nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes ist das Beamtenverhältnis nicht nur hinsichtlich seiner zeitlichen Dauer, sondern auch in bezug der Inanspruchnahme der Arbeitskraft Lebens- und Hauptberuf. Nebentätigkeiten sind daher grundsätzlich nur insofern zulässig, als sie die hauptberufliche Arbeit nicht beeinträchtigen.

Der Gesetzgeber hat deshalb sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene in den einschlägigen Vorschriften der Beamtengesetze Voraussetzungen aufgestellt, wann eine Nebentätigkeit zu genehmigen ist bzw. die Erteilung der Genehmigung versagt werden muß. Die bisher in § 65 des Bundesbeamtengesetzes getroffene Regelung hat in der Vergangenheit keine ausreichende Rechts- und Erkenntnisgrundlage geboten, um Nebentätigkeiten, die ein vertretbares Maß überschreiten, zu unterbinden.

Angesichts der in den letzten Jahren schwieriger gewordenen Arbeitsmarktlage ist das Problem der Nebentätigkeit von Beamten und Angestellten des Öffentlichen Dienstes zunehmend auch auf Kritik in der Öffentlichkeit gestoßen. Bei Schätzungen, die Jahresumsätze von mehreren Milliarden DM bei der gesamten Nebentätigkeit aller Beamten und öffentlich Bediensteten annehmen, ist diese Kritik nicht nur verständlich, sondern erscheint auch berechtigt. Nebentätigkeiten, die in Einzelfällen zu Vergütungen für den nebetätigen Beamten führten, die oftmals weit über seinen Dienstbezügen liegen, schädigen nicht nur das Ansehen des gesamten Beamtentums, sondern machen deutlich, daß das geltende Recht keine ausreichende Grundlage bietet, derartige „Mißbräuche“ des Rechts auf Nebentätigkeit zu verhindern.

Ziel der Neuregelung ist kein generelles Verbot der Nebentätigkeit. Dies wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 30. Juni 1976 ausgeführt, daß Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 12 Abs. 1 GG auch dem Beamten das Recht gewährleisten, außerhalb seiner Arbeitszeit seine Arbeitskraft entgeltlich zu verwerten und insbesondere das individuelle Grundrecht des einzelnen Beamten auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit nicht weiter eingeschränkt werden darf, als es die Rücksichtnahme auf dienstliche Interessen erfordert.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Beschluß vom 25. November 1980 (2 BvL 7/76; 2 BvL 8/76; 2 BvL 9/76) als zulässig anerkannt, daß die Wahrung wichtiger dienstlicher Belange des Beamtendienstrechts durch eine Einschränkung der Nebentätigkeit geregelt werden kann. In der Begründung des Beschlusses wird ausgeführt: „Sowohl der Grundsatz, daß der Beamte seine volle Arbeitskraft dem Beruf zu widmen hat, als auch das korrespondierende Alimentationsprinzip stellen auch heute die wesentlichen, das Beamten- und Richter Verhältnis kennzeichnenden und prägenden Strukturinhalte dar.“ Die Verkürzung der Arbeitszeit in Rücksicht auf die dienstrechtliche Fürsorgepflicht hat nicht zum Ziel, die Arbeitskraft des Bediensteten für eine weitere Erwerbstätigkeit freizustellen. Sie soll hauptsächlich dazu dienen, die Grundbedingungen zu schaffen, die es dem Beamten und Richter erst ermöglichen, in einer sich fortschreitend verändernden Umwelt mit ihren verschiedenartigsten Einflüssen und Pflichtbereichen, mit ihrer Fülle von ständig neuen, zu verarbeitenden Informationen und dem daraus sich ergebenden Zwang zu andauernder Fort- und Weiterbildung die nach heutigen Erkenntnissen notwendige Freiheit und Erholung von der Last und Verantwortung des Amtes zu finden. Das Bundesverfassungsgericht bestätigt noch einmal, daß der Beamte seine ganze Arbeitskraft in den Dienst des Staates zu stellen hat (S. 45) und Einschränkungen der Nebentätigkeit der Gefahr einer Beeinträchtigung der Pflichten des Bediensteten im Hauptamt schon im Vorfeld begegnen sollen (S. 47).

Der vorliegende Entwurf berücksichtigt diese höchstrichterliche Rechtsprechung. Durch eine Konkretisierung der Voraussetzungen, die zu einer Versagung der Genehmigung führen, wird das Genehmigungsermessen des Dienstherrn eingegrenzt. Die Anwendung der Neuregelung wird zu einer deutlichen Beschränkung der Nebentätigkeiten führen. Die Neuregelung stellt sicher, daß nicht länger eine Minderheit von Beamten, die aufgrund der gegebenen Rechtslage das Recht zur Ausübung von Nebentätigkeit in extensivster Form in Anspruch genommen haben, den Ruf der Gesamtheit der Beamten-

schaft in der Öffentlichkeit gefährdet. Die vorgeschlagenen Änderungen erleichtern dem Dienstherrn die Entscheidung, wann eine Nebentätigkeit zu genehmigen ist oder nicht. Gleichzeitig mit der Änderung macht der Gesetzgeber seine Zielsetzung deutlich, daß der Dienstherr das ihm verbleibende Genehmigungsermessen sehr sorgfältig und restriktiv zu handhaben hat. Klargestellt wird in dem Entwurf, daß Nebentätigkeiten grundsätzlich nur außerhalb der Arbeitszeit ausgeübt werden dürfen und für die Nebentätigkeit auch die Einrichtungen des Dienstherrn nicht benutzt werden dürfen. Diese Regelungen stellen sicher, daß derjenige Beamte, der außerhalb seiner Dienstzeit eine Nebentätigkeit ausübt und sich in einen Wettbewerb mit Freiberuflern oder Gewerbetreibenden begibt, nicht den Vorteil in Anspruch nehmen soll, daß er die von Steuergeldern beschafften Amtseinrichtungen benutzt.

Mit einer der Neuregelung des Bundesbeamtengesetzes entsprechenden Regelung im Beamtenrechtsrahmengesetz wird die Gleichstellung von Bundes- und Landesbeamten sichergestellt.

## B. Begründung der Einzelvorschriften

### Artikel 1

#### Zu Buchstabe a

§ 65 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes wird geändert und erweitert. Es reicht die Vermutung einer Beeinträchtigung dienstlicher oder öffentlicher Interessen aus, um die Genehmigung zu versagen. Mit dem Abstellen auch auf öffentliche Interessen wird klargestellt, daß bei der Entscheidung über die Genehmigung der Nebentätigkeit auch solche öffentlichen Interessen zu berücksichtigen sind, die zugleich einen dienstlichen Bezug haben. Erfasst werden damit nicht allein die mit der unmittelbaren Erledigung dienstlicher Aufgaben zusammenhängenden Interessen, sondern auch die, welche durch die Verpflichtung des Beamten gegenüber dem Wohl der Allgemeinheit berührt werden. Die Beeinträchtigung öffentlicher Interessen, die zu berücksichtigen ist, wenn der dienstliche Bezug gegeben ist, ist dann zu vermuten, wenn eine Nebentätigkeit das unbedingte Vertrauen der Öffentlichkeit in Unbefangenheit, Unparteilichkeit des Beamten und die Gleichbehandlung der Bürger gefährden würde.

Die in Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 genannten speziellen Versagungsgründe konkretisieren die Vermutungsregel in Absatz 2 Satz 1.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 macht deutlich, daß es für die Versagung der Genehmigung ausreicht, wenn die Möglichkeit besteht, daß Art und Umfang der Nebentätigkeit den Beamten in der ordnungsgemäßen Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert. Die Vorschrift in Nummer 1 stellt damit sicher, daß sich der genehmigende Dienstherr über die Auswirkungen der beantragten Nebentätigkeit sehr genau informieren muß.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 besagt, daß die Möglichkeit, daß die Nebentätigkeit den Beamten in einen Wider-

streit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann, zur Nichterteilung der Genehmigung ausreicht. Damit wird klargestellt, daß der Beamte aufgrund des besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses seine ganze Persönlichkeit in den Dienst seines Amtes zu stellen und auch außerhalb seines amtlichen Pflichtkreises alles zu vermeiden hat, was die dienstlichen Interessen schädigen und damit das Wohl der Allgemeinheit gefährden könnte.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 nennt als einen weiteren Versagungsgrund die mögliche Beeinflussung der Unparteilichkeit oder Unbefangenheit des Beamten.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 4 führt zu einer Versagung der Genehmigung, wenn zu besorgen ist, daß durch die Genehmigung eine Einschränkung der künftigen dienstlichen Verwendbarkeit des Beamten ermöglicht wird. Da der Beamte im Interesse einer an den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit ausgerichteten effektiven Verwaltung nicht nur für einen bestimmten Dienstposten, sondern im Hinblick auf die erforderliche vielseitige Verwendbarkeit, Austauschbarkeit und Mobilität für den gesamten Aufgabenbereich seiner Laufbahn ausgebildet wird, ist einer jeweiligen Verwendung von vornherein die Möglichkeit der Umsetzung immanent. Dem Dienstherrn obliegt also die Pflicht, zu überprüfen, ob eine Nebentätigkeit nicht zu einer Einschränkung der künftigen Verwendbarkeit des Beamten führt.

#### Zu Buchstabe b

Absatz 3 macht deutlich, daß Nebentätigkeiten nur außerhalb der Dienstzeit und nur mit eigenen Mitteln ausgeübt werden dürfen. Diese Regelung ist auch als Konsequenz aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zu verstehen, wonach einem Beamten außerhalb der Arbeitszeit eine entgeltliche Tätigkeit nicht verwehrt werden kann. Mit der Regelung, daß Ausnahmen nur in besonders begründeten Fällen zugelassen werden, wird für den Dienstherrn deutlich, daß er sehr genau und unter strengen Maßstäben zu prüfen hat, ob eine Ausnahme möglich ist.

#### Zu Buchstabe c

Die Einfügung von Absatz 3 bedingt, daß Absatz 3 nunmehr zu Absatz 4 wird.

#### Zu Buchstabe d

Durch Absatz 5 wird das Antragsverfahren an formelle und materielle Kriterien gebunden. Der um Genehmigung nachsuchende Beamte ist verpflichtet, ausführlich schriftlich darzulegen, welcher Art und welchen Umfangs die zu genehmigende Nebentätigkeit ist. Dem Dienstherrn sollten in Verwaltungsvorschriften Gelegenheit gegeben werden, sich Aufklärung darüber zu verschaffen, ob er bei Erteilung der Genehmigung von zutreffenden Voraussetzungen ausgegangen ist und ob gegebenenfalls ein Widerruf der erteilten Genehmigung erfolgen muß. Dadurch wird dem Dienstherrn im Gegensatz zur bisherigen Regelung und Praxis die genaue Kenntnis und Kontrolle über die Nebentätigkeiten erleichtert.

Artikel 2

Siehe Begründung im einzelnen zu Artikel 1.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Artikel 4

Inkrafttreten

