

„Recht im Amt — Zeitschrift für den öffentlichen Dienst“ erscheint einmal monatlich. Versandtag: 10. jeden Monats. Bezugspreis vierteljährlich 12,— DM, darin enthalten 6% Mehrwertsteuer, zuzüglich Portokosten. Bestellungen nehmen sämtliche Postämter, Buch- und Zeitschriftenhandlungen und der Verlag entgegen. Der Versand erfolgt auf Rechnung und Gefahr des Empfängers.

Bei der Abbestellung der Zeitschrift muß eine Frist von 6 Wochen zum Quartalsschluß eingehalten werden. Unverlangte Beiträge werden bei Nichtverwendung nur dann zurückgesandt, wenn Rückporto beigefügt ist. Nachdruck nur mit Genehmigung des Verlages und mit Quellenangabe gestattet.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe sind vorbehalten, jedoch wird gewerblichen Unternehmen die Anfertigung einer fotomechanischen Vervielfältigung (Fotokopie, Mikrokopie) für den innerbetrieblichen Gebrauch nach Maßgabe des zwischen dem Börsenverein des Deutschen Buchhandels und dem Bundesverband der Deutschen Industrie abgeschlossenen Rahmenabkommens gestattet. — Werden die Gebühren durch Wertmarken entrichtet, so ist je Seite eine Marke im Betrag von —,10 DM zu verwenden.

Hermann Luchterhand Verlag, GmbH & Co KG, 5450 Neuwied. — Bankkonten: Deutsche Bank, Neuwied: Kreissparkasse Neuwied Nr. 5800; Postscheckkonto: Köln 278 85; Stadtsparkasse Neuwied 39 883. Gerichtsstand ist Neuwied. Schriftleitung und Redaktion Peter Stechele und Assessor Edgar Handwerk, 5450 Neuwied: Heddesdorfer Str. 31; Ruf: 80 11, Fernschreiber: 08-622 853; Gesamtherstellung: Druck- und Verlags-Gesellschaft mbH Darmstadt. Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 6 vom 1. 4. 1979.

Zitierweise: RiA

Recht im Amt

Zeitschrift für Behörden,
Verwaltungen und öffentliche
Betriebe

26. Jahrgang · 11/1979

Christoph Gusy, Bochum

Die „Eignung“ zu einem öffentlichen Amt gemäß Art. 33 II GG

I. Die „Eignung“ als Tatbestandsmerkmal des Art. 33 II GG

Die Verfassungsnorm des Art. 33 II GG hat in der facettenreichen Diskussion um die Stellung des öffentlichen Dienstes in der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik lange im Hintergrund gestanden, während status- und besoldungsrechtliche Probleme unter den gewandelten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Grundgesetzes¹⁾ vorrangig erschienen. Diese geringe Beachtung mag ihre Ursache in der Tatsache gefunden haben, daß aus verfassungsrechtlicher Sicht der Inhalt des Art. 33 II GG als konstitutionalisierte Vorschrift des Beamtenrechts²⁾ bewertet wurde, die keiner vertieften staatsrechtlichen Würdigung bedürfe; andererseits aus der Perspektive des Beamtenrechts seine systematische Stellung im Grundgesetz eine eingehendere Behandlung der Materie verhinderte. In neuerer Zeit rückt jedoch verstärkt der Charakter des Rechts auf gleichen Zugang als Grundrecht in das Zentrum der Diskussion. Diese grundrechtliche Wirkung wird besonders deutlich durch die Statuierung des Art. 25 lit. c des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, nach dem jeder Staatsbürger das Recht hat, unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben. Eine so gewandelte Perspektive läßt Art. 33 II GG neben einer bloßen Konstitutionsnorm des Leistungsprinzips im Beamtenrecht zugleich zu einer wesentlichen Ausprägung der Gleichheitsgrundrechte im öffentlichen Dienst werden.

Angesichts der anfangs verbreiteten Geringschätzung dieses Grundrechts in Rechtsprechung und Literatur erscheint es durchaus folgerichtig, wenn unmittelbar nach Erlass des Grundgesetzes die praktische Bedeutung des Art. 33 II GG als gering qualifiziert wurde³⁾. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise langen verfassungsrechtlichen Tradition dieses Grundrechts in Deutschland⁴⁾ wirkt eine solche Bilanz zwar ernüchternd, in Anbetracht der fehlenden gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten dieser Vorgänger spiegelt sie jedoch die frühere Beachtung der einschlägigen Grundsätze zutreffend wider⁵⁾. Dabei ist das Ziel aller dieser Normen von fundamentaler Bedeutung: Anders als jeder private Arbeitgeber, der bei der Auswahl der einzustellenden Mitarbeiter im Rahmen der Privatautonomie frei ist, ist der Staat durch positive Kriterien gebunden, nach denen er die Einstellung und Beförderung im öffentlichen Dienst zu organisieren hat. Die Verwaltung ist bei der Einstellung von Beamten, Angestellten und Arbeitern nicht frei, Art. 1 III, 20 III GG verpflichten sie zur Beachtung des Art. 33 II GG als unmittelbar gelten-

des Recht. Auch nach früherem deutschem Verfassungsrecht war die Ausübung der Staatsgewalt nur nach Maßgabe und im Rahmen der Verfassung zulässig, infolge der geringen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen des Verfassungsrechts war jedoch der Zwang zur Beachtung solcher normativer Kriterien gering. Daraus erklärt sich auch die geringe Bedeutung etwa des Art. 3 RV für die monarchische Beamtenpolitik⁶⁾. Diese Rahmenbedingungen der Grundrechte haben sich jedoch im Laufe der Zeit erheblich gewandelt.

Die inhaltliche Konkretisierung des Art. 33 II GG orientierte sich häufig an seiner vorausgesetzten „geringen praktischen Bedeutung“. Eine auch in der Gegenwart noch als „herrschend“ bezeichnete⁶⁾ Auffassung definiert den Gehalt dieser Norm als „Recht auf Bewerbung um ein öffentliches Amt“⁷⁾, darüber hinausgehende Garantien werden ihr nicht entnommen. Zur Begründung wird ausgeführt, niemand habe ein Recht auf Übertragung eines bestimmten Amtes oder überhaupt eines Amtes⁸⁾. Ein solches Recht auf Bewerbung ergibt sich jedoch bereits aus Art. 5 I, 17 GG, eine eigenständige Verfassungsnorm für Bewerber um öffentliche Ämter wäre daher nicht erforderlich. Schon der Wortlaut des Art. 33 II GG spricht jedoch nicht von der Bewerbung um ein Amt, sondern vom „gleichen Zugang“. Das Grundrecht bezieht sich somit nicht nur auf die Möglichkeit der Bewerbung, sondern auf deren Behandlung im Einstellungsverfahren⁹⁾. Hier sichert Art. 33 II GG dem Bürger die sachgerechte Beurteilung seiner Bewerbung nach den in ihm genannten Kriterien. Nur so wird sichergestellt, daß zum Staatsdienst nur die geeignetsten und besten Interessenten herangezogen werden¹⁰⁾. Die grundrechtliche Dimension des Art. 33 II GG garantiert dement-

1) S. zu diesem Wandel exemplarisch Menzel, DöV 1970, 433 ff.

2) Etwa § 7 BRRG, § 8 I 2 BBG und die parallelen Bestimmungen der Landesbeamtengesetze.

3) Nachweise bei Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 33 Rn. 11 (Fn. 1).

4) Ähnliche Bestimmungen waren schon in Abschnitt VI Art. II § 137 VI des Verfassungsentwurfs der Paulskirche von 1848, Art. 3 der Reichsverfassung von 1871 und Art. 128 I WRV enthalten.

5) Näher dazu etwa Morsej in Demokratie und Verwaltung, 1972, S. 101 ff.

6) So von Matthey in v. Münch, GG, Bd. 2, 1978, Art. 33 Rn. 25.

7) Etwa BVerwGE 2, 151, 153; BVerwG, MDR 1962, 503; DVBl. 1968, 642; VGH BW, VwRSpr. 2, 58 ff.; OVG RP, DVBl. 1956, 309 ff.; BGHZ 23, 26, 42 f.; Jess in Bonner Kommentar, Art. 33 Erl. II 3; weitere Nachweise bei Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 16.

8) Jess a. a. O. (Fn. 7) m. v. N.

9) Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 16.

10) Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 12; Battis, JZ 1972, 384, 387.

sprechend dem Bürger nach seiner Qualifikation die Möglichkeit zum Eintritt in den Staatsdienst. Der Bewerber hat auch nach dieser Interpretation allgemein keinen Anspruch auf die Übertragung eines öffentlichen Amtes; soweit jedoch solche Ämter zu vergeben sind, hat er ein subjektives Recht auf gleiche Berücksichtigung im Rahmen der normierten Kriterien. Die inhaltliche Bindung des Staates als Arbeitgeber verpflichtet ihn, den Qualifiziertesten einzustellen; für diesen verdichtet sich das Recht auf gleichen Zugang zu einem Recht auf Übertragung des Amtes¹¹⁾. Insoweit wirkt sich zugunsten des Bewerbers die subjektiv-rechtliche Dimension der unterschiedlichen Stellung von staatlichen und privaten Arbeitgebern aus. So wird der gegenteilige Ansatz, der Art. 33 II GG als Recht auf Bewerbung versteht, in jüngerer Zeit in der verfassungsrechtlichen Diskussion nicht mehr vertreten. Die Beachtung des Grundrechts durch die Einstellungsbehörden und damit seine praktische Relevanz wird durch die Möglichkeit der gerichtlichen Nachprüfung der Personalauswahl garantiert; Art. 19 IV GG garantiert dem Übergangenen einen Rechtsweg, dessen Inanspruchnahme im Zuge einer zunehmenden Stellenverknappung und einer dadurch bedingten verschärften Konkurrenz um die eingeschränkten Ressourcen steigende Bedeutung erlangt und erlangen wird. Seine Bedeutung für die Praxis erhält Art. 33 II GG durch die erhöhte wirtschaftliche Attraktivität des öffentlichen Dienstes, die hohe Transparenz des Stellenmarktes infolge der Ausschreibungspflichten¹²⁾ und die gewandelten Anforderungen an die berufliche Mobilität.

Die zunehmende faktische Relevanz dieses Grundrechts läßt jedoch das Problem seines Verhältnisses zu anderen Grundrechten an Bedeutung gewinnen. Im Zentrum der Diskussion stand dabei zunächst die Normenkonkurrenz zu Art. 3 I GG, gegenüber welchem Art. 33 II GG — methodisch wenig ergiebig — als „Ausgestaltung“¹³⁾, „Konkretisierung“¹⁴⁾ oder besonderer „Anwendungsfall“ qualifiziert wurde¹⁵⁾. Während Art. 3 I GG nach verbreiteter Auffassung nur auf das allgemeine Merkmal der Gleichheit abstellt und den Aspekt, unter dem Gleichheit und Ungleichheit zu bestimmen sind, im Rahmen des Willkürverbotes dem Gesetzgeber überläßt¹⁶⁾, stellt Art. 33 II GG positive Differenzierungsgebote auf. Die Kriterien von Gleichheit und Ungleichheit bei der Auswahl der Amtsträger stehen nicht zur Disposition des Gesetzgebers, sie sind verfassungsrechtlich abschließend positiviert¹⁷⁾. Soweit das Verfassungsgebot des Art. 33 II GG reicht, bleibt daher für eine Anwendung des Art. 3 I GG kein Raum mehr.

Unzulässig ist es, den Zugang zu öffentlichen Ämtern von den in Art. 33 III, 3 III GG verpönten Kriterien abhängig zu machen¹⁸⁾. Diese Normen enthalten absolute Differenzierungsverbote für alle Staatstätigkeit, also auch die Auswahl des Personals für den öffentlichen Dienst. Dabei vermag allerdings die Wirkung dieser Verbote auch im Einstellungsverfahren nicht weiter zu reichen, als sie auch in anderen Fällen Kriterien der Gleich- oder Ungleichbehandlung enthalten¹⁹⁾. Die besonderen Gleichheitssätze untersagen nicht die Differenzierung nach den dort genannten Kriterien, sondern nur die Begründung einer Ungleichbehandlung mit ihnen. Eine unterschiedliche Behandlung ist daher zulässig, sofern sie auf andere Weise legitimiert werden kann. So konnte es grundsätzlich durchaus zulässig sein, für eine katholische Bekenntnisschule einen Leiter einzustellen, der mit den Grundsätzen der katholischen Kirche übereinstimmte²⁰⁾. Art. 3 III, 3 III GG gebieten keine schematische Gleichbehandlung, nur sollen die in ihnen aufgeführten Merkmale keine Ungleichheit begründen dürfen. Durch eine solche Auslegung wird den besonderen Gleichheitssätzen keineswegs ihre absolute Geltung abgesprochen²¹⁾, vielmehr wird nur der Kern der Differenzierungsverbote schärfer herausgearbeitet. Sie nennen nur Aspekte, die nicht als Grundlage für Ungleichbehandlungen herangezogen werden dürfen, untersagen jedoch nicht jede Differenzierung etwa zwischen Menschen unterschiedlichen Geschlechts oder verschiedener Sprache.

Im Verhältnis zwischen Art. 33 II GG und den Freiheitsrechten sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Grund des Art. 33 GG Sonderregelungen für den öffentlichen Dienst zulässig, auch wenn diese in Art. 12 I GG eingreifen; je näher ein Beruf an den Staatsdienst herangeführt ist, desto eher können solche Regelungen erlassen werden²²⁾. Das gilt insbesondere für die Besetzung der vorhandenen Stellen: Infolge der tatsächlichen

Knappheit kann kein Recht auf freien Zugang, sondern nur ein Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst bestehen²³⁾. Dagegen sollen die übrigen Freiheitsrechte durch Art. 33 II GG unberührt bleiben, sie sind nicht eingeschränkt und untersagen daher, grundrechtlich geschützte Tätigkeiten als Ablehnungsgrund heranzuziehen. So hielt es das Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Art. 33 II i. V. m. Art. 6 IV GG für unzulässig, eine Schwangere bei der Einstellung oder Beförderung zu benachteiligen²⁴⁾. Nur im Rahmen der jeweiligen Grundrechtsschranken können dem Bewerber im Einstellungsverfahren Nachteile entstehen²⁵⁾. Art. 33 II GG wirkt demnach bezüglich dieser Freiheitsrechte grundrechtsneutral, die Einstellungsbehörde ist bei ihrer Entscheidung auch an sie gebunden²⁶⁾. Diese Interpretation entspricht dem Schutzzweck der Freiheitsrechte, die die Ausübung der garantierten Freiheit ohne jede Benachteiligung, Sanktion oder Pressuren in der Gegenwart wie der Zukunft sichern sollen²⁷⁾.

II. Die „Eignung“ als Voraussetzung des gleichen Zugangs zu den öffentlichen Ämtern

1. Die Kriterien der Eignung

Die Eignung ist in Art. 33 II GG als Tatbestandsmerkmal neben den Begriffen der „Befähigung“ und der „fachlichen Leistung“ aufgeführt. Während diese Anforderungen bezüglich ihrer Konkretisierung nur geringe Probleme bereiten²⁸⁾, ist das umfassende Kriterium der „Eignung“ einer inhaltlichen Ausfüllung schwieriger zugänglich. Seine selbständige Aufnahme in diese Grundrechtsnorm läßt erkennen, daß seine Bedeutung über diejenige der anderen Begriffe hinausgehen soll, ohne daß feste Konturen deutlich werden. Die „Eignung“ wird dementsprechend als das „umfassendste Qualifikationsmerkmal“ bezeichnet²⁹⁾. Ihre derart weite Bedeutung verleiht diesem Tatbestandsmerkmal jedoch kein größeres Gewicht als den anderen Voraussetzungen, vielmehr stehen die drei Kriterien gleichwertig nebeneinander. Soweit die einzelnen Kriterien des Art. 33 II GG im konkreten Fall auf unterschiedliche Bewerber als qualifiziertesten Aspiranten hinweisen, ist nach Maßgabe des Einzelfalles unter Berücksichtigung des Übermaßverbotes zu entscheiden. Das Verfassungsrecht vermag hier ein wegen seiner Allgemeinheit lediglich recht grobes Schema zu bieten. Gerade wenn viele Kandidaten für ein Amt zur Verfügung stehen, wird Art. 33 II GG in der Praxis kaum mehr als eine Ausschlußregel für weniger qualifizierte Konkurrenten darstellen; die zwingende Notwendigkeit der Auswahl eines bestimmten Bewerbers wird durch das

- 11) I. E. übereinstimmend etwa BVerfGE 7, 377, 398; 44, 211, 215; BAG, AP Nr. 1 zu Art. 33 II GG (Ls. 4—6); BAG, NJW 1976, 1708; LAG Bremen, BB 1971, 276; Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 11, 16; Matthey a. a. O. (Fn. 6), Rn. 25; Ule in Bettermann/Nipperdey, Die Grundrechte IV 2, 1962, S. 537, 626 f.; v. Münch in v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1979, S. 27; Battis, JZ 1972, 384, 387 f.; Dicke, ZBR 1973, 1, 2 f.
- 12) Ob aus Art. 33 II GG unmittelbar eine Stellenausschreibungspflicht herzuleiten ist, ist str.; s. dazu BVerwGE 49, 232, 242 f.; OVG Lüneburg, DVBl. 1972, 962 ff.; v. Hippel, DVBl. 1972, 12, 14; v. Hippel, Gleicher Zugang zum öffentlichen Dienst, 1972, S. 19 ff., 67 ff.; zusammenfassend Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 20.
- 13) Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, 1951, S. 27.
- 14) Von Mangoldt/Klein (vMK), GG II, 2. Aufl., 1966, Art. 33 Anm. II 1 a.
- 15) Jess a. a. O. (Fn. 7) Erl. II 1; Ipsen in Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte II, 2. Aufl., 1968, S. 111, 193.
- 16) S. dazu die Nachweise bei Leibholz-Rinck, GG, Art. 3 Rn. 10; Gubelt in v. Münch, GG, Bd. 1, 1975, Art. 3 Rn. 10 ff.
- 17) vMK a. a. O. (Fn. 14), Anm. IV 2 c.
- 18) vMK ebd.; Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 21, 23.
- 19) Zum folgenden eingehend Podlech, Gehalt und Funktion des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes; 1971, insbes. S. 45 ff.; Schlink, Der Staat 1976, 335, 349 f.
- 20) So der Sachverhalt zu BVerwGE 19, 252 ff.; Probleme des Staatskirchenrechts stellten sich dabei nicht; die Entscheidung enthält vielfache bedenkl. Ausführungen.
- 21) Dafür etwa H. H. Klein in FS f. E. Huber, 1973, S. 75, 80.
- 22) BVerfGE 17, 371, 377.
- 23) BVerfGE 7, 377, 397 f.; 11, 30, 39 ff.; 16, 6, 21 f.; 17, 371, 377, 380; 39, 334, 369; krit. Rupp, NJW 1965, 993, 994 ff.
- 24) BVerfGE 44, 211, 215; unter diesem Aspekt hätte Art. 6 GG in BVerwGE 19, 252 ff. wesentliche größere Beachtung finden müssen.
- 25) BVerfGE 47, 330, 355 f.
- 26) Das ist unabhängig davon, ob die Freiheitsrechte neben Art. 33 II GG wirken oder aber die Konkretisierung seiner Tatbestandsmerkmale inhaltlich binden.
- 27) Zuleeg, JZ 1979, 294, 298; Gusy, JuS 1979, 255, 256.
- 28) S. zu den Begriffen „Befähigung“ und „fachliche Leistung“ Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19; vMK a. a. O. (Fn. 14), Anm. IV 2 b; Matthey a. a. O. (Fn. 6), Rn. 14 f.
- 29) Maunz a. a. O. (Fn. 28).

Grundrecht auf gleichen Zugang dagegen in solchen Fällen faktisch selten begründet³⁰⁾.

a) Angesichts der Vielzahl divergierender Fälle, in denen das Merkmal der Eignung anzuwenden ist, ist seine abstrakte Definition faktisch kaum möglich. Eignung als möglichst weitgehende Übereinstimmung der Voraussetzungen in der Person des Bewerbers mit den Anforderungen des zu besetzenden Amtes ist nicht generalisierbar, es gibt weder eine Eignung noch ein Ungeeignetsein an sich³¹⁾, sondern nur die Eignung zu einem konkreten Amt oder zu einer bestimmten Laufbahn. Die Feststellung des Vorliegens dieser Voraussetzung in der Person des Bewerbers erfordert somit die Schaffung von Maßstäben, die in sachgerechter Weise an den Anforderungen des jeweiligen Amtes orientiert sein müssen. Die Gestaltung dieser Maßstäbe ist wegen ihren jeweils konkreten Bezuges nicht generell abstraktionsfähig³²⁾, der Bezug der Beurteilung der Eignung auf die einzelnen Ämter verlangt eine Breite des Begriffsfeldes, die der Vielfalt der öffentlichen Ämter entspricht. Die Aufzählung einzelner Kriterien kann stets nur für einzelne Stellen exemplarisch sein, sie vermag die Bedeutung des Eignungskriteriums nicht zu erschöpfen. Art. 33 II GG fordert, daß das jeweilige Eignungsmerkmal in Bezug zu dem jeweiligen Amt sachgerecht definiert und angewandt wird. Die konkrete Bezogenheit dieses Tatbestandsmerkmals schließt nicht völlig aus, daß möglicherweise bestimmte Merkmale die Ungeeignetheit des Bewerbers für mehrere oder für alle öffentlichen Ämter begründen³³⁾. Die Statuierung solcher Kriterien ist jedoch bezüglich jedes einzelnen Amtes auf ihre Sachgerechtigkeit zu prüfen, sind sie sachwidrig oder verstoßen sie aus sonstigen Gründen gegen höherrangiges Recht, so sind sie unzulässig. Die Ablehnung eines Bewerbers unter Hinweis auf ein solches Kriterium verstieße gegen Art. 33 II GG. Das bedeutet nicht, daß allgemeine Schematisierungen grundsätzlich unzulässig wären³⁴⁾, sie müssen jedoch ihrerseits dem jeweiligen Amt adäquat sein und genügend Raum für eine sachgerechte Beurteilung der Umstände des Einzelfalles lassen.

Rechtsprechung und Literatur tragen diesen Schwierigkeiten dadurch Rechnung, daß sie zur Umschreibung der „Eignung“ sehr allgemeine und ihrerseits sehr konkretisierungsbedürftige Formeln verwenden³⁵⁾. Eignung ist danach ein „umfassendes Qualifikationsmerkmal“³⁶⁾, das den „Inbegriff der Eigenschaften, die von einem Bewerber verlangt werden“³⁷⁾, bezeichnet. Sie umfaßt die „gesamte Persönlichkeit über nur fachliche Gesichtspunkte hinaus“³⁸⁾. Dazu zählen etwa die gesundheitlichen Voraussetzungen, die das Amt erfordert, wie auch die „geistig-charakterlichen“ Anforderungen³⁹⁾. Gefordert werden „Intelligenz und Willensstärke“, „Charakter und Persönlichkeit“⁴⁰⁾, „Zuverlässigkeit und Arbeitsfreude“⁴¹⁾, „Höflichkeit“ im Umgang mit den Bürgern wie mit Kollegen⁴²⁾; berücksichtigt werden das Lebensalter des Bewerbers⁴³⁾ und seine „ethischen Voraussetzungen“, die die „gesamte Person und Persönlichkeit des Bewerbers“ umfassen sollen⁴⁴⁾. Diese Indizien für das „allgemeine Beurteilungsobjekt Persönlichkeit“⁴⁵⁾ weisen Probleme nicht nur wegen ihrer kaum konsensfähigen Inhalte, sondern auch wegen der Schwierigkeiten ihrer Feststellung im Einzelfall auf. „Äußerer Eindruck, Gewandtheit und Umgangsformen“ sind „nur schwer rational faßbar“⁴⁶⁾. Die Konkretisierung des Merkmals der Eignung muß sich wegen der Vielzahl der Maßstäbe weitgehend darauf beschränken, die Zulässigkeit einzelner Qualifikationsmerkmale zu untersuchen und der Frage nachzugehen, inwieweit die Staatsorgane berechtigt sind, zur Feststellung des Vorliegens der Eignung Ermittlungen in der Privatsphäre des Betroffenen anzustellen.

b) Als herkömmlicher Bestandteil des Eignungstatbestandes wird das Merkmal der „Würdigkeit“ des Bewerbers angesehen⁴⁷⁾. Danach muß dieser erwarten lassen, daß er sich als Beamter innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht verhält, die der Beruf des Beamten erfordert (§ 36 III BRRG). Die Würdigkeit fehlt danach etwa, wenn erhebliche Vorstrafen vorliegen⁴⁸⁾. Dieses sehr abstrakte und inhaltlich divergierenden Konkretisierungen zugängliche Merkmal ist unter dem Aspekt der Entstehungsgeschichte des Art. 33 II GG auszulegen. Sollte nach dem ersten Entwurf im Parlamentarischen Rat der Zugang zu den öffentlichen Ämtern von der „charakterlichen Eignung“ des Bewerbers abhängig gemacht werden⁴⁹⁾, so wurde das Attribut „charakterlich“ auf Antrag

des Abg. Schmid gestrichen⁵⁰⁾, „nicht, weil ich der Meinung wäre, als ob bestimmte charakterliche Vorbedingungen nicht erfüllt sein müßten, wenn jemand in ein solches Amt kommen soll“. Aber in der Nazizeit sei mit dem Wort „charakterliche Eignung“ „viel Unfug“ angerichtet worden, und in den „Konduite-Listen“ der preußischen Armee sei der Charakter vorgeschoben worden, wenn man jemanden loswerden wollte, weil er eine bestimmte Meinung hatte, die nicht die seines Regimentskommandeurs war. Diese Ausführungen zeigen, daß man sich im Parlamentarischen Rat durchaus der Probleme bewußt war, die mit der Kategorie „Charakter“ angesprochen werden. Auch wenn mit der Streichung dieses Begriffs nicht die völlige Abkehr von der „Würdigkeit“ und vergleichbaren Anforderungen beschlossen wurde, so zeigt die Annahme dieses Vorschlags doch die Tendenz des Verfassungsgebers, das Eignungsmerkmal gegen jede Möglichkeit mißbräuchlicher Verwendung abzugrenzen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung: nur wenn persönliche Eigenschaften die Eignung für das zu übernehmende Amt für die Zukunft ausschließen, ist die Ablehnung mit Art. 33 II GG vereinbar. Der Begriff der „Würdigkeit“ ist dabei von nur geringem heuristischem Wert, auch die historischen Belastungen lassen seine Verwendung fragwürdig erscheinen. Vielmehr ist das Vorliegen der Eignung auf Grund nachprüfbarer Tatbestände zu ermitteln. Vorstrafen sind nur dann als Ablehnungsgrund heranzuziehen, wenn sie erwarten lassen, daß der Bewerber das Amt nicht mit der erforderlichen Zuverlässigkeit ausüben kann oder die Glaubwürdigkeit seiner Amtsführung in der Öffentlichkeit starken Belastungen ausgesetzt sein würde. Die bloße Existenz einzelner Vorstrafen in der Vergangenheit ist noch kein Grund für mangelnde Eignung bezüglich künftiger Verwendung im öffentlichen Dienst.

2. Der Sonderfall der „politischen Eignung“

Besondere Bedeutung kommt im Rahmen der Eignung traditionell politischen Kriterien zu. Gemäß Art. 3 III GG gehört die „politische Anschauung“ zu den bei der Einstellung verpönten Maßstäben. Demzufolge wird etwa gefordert, mit Rücksicht auf den großen, vielfältig bestimmbar und vor allem kaum kontrollierbaren Motivationspielraum jeglicher Prüfungstätigkeit sowie die Gefahren eines verstärkten Beziehungs- und Gefälligkeitszugangs schärfste Maßstäbe für den Ausschluß solcher Kriterien anzulegen⁵¹⁾. Die damit angesprochenen Probleme treten gegenwärtig in drei Dimensionen auf: in der Diskussion um die „Ämterpatronage“ bei der Anwendung des Art. 33 II GG auf politische Beamte und in der Frage der Verfassungstreue von Beamtenbewerbern.

a) Die Ämterpatronage, die bereits eine lange Vorgeschichte aufweist⁵²⁾, hat heute vornehmlich für die politischen Parteien Bedeutung, der Einfluß sonstiger Verbände ist

30) Diese Aussage soll nicht die Normativität des Art. 33 II GG mindern oder die Bemühungen um seine inhaltliche Konkretisierung diskreditieren, sondern auf die Begrenztheit derart allgemeiner Kriterien in hochspezialisierten Bereichen hinweisen.

31) BVerfGE 4, 294, 297 (zu Art. 132 GG); BVerwG, DöV 1975, 421, 422; Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19; vMK a. a. O. (Fn. 14), Anm. IV 2 c.

32) Jung, Der Zugang zum öffentlichen Dienst nach Art. 33 II GG, diss. Saarbrücken 1978, S. 41 f.

33) So etwa Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19; Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 43 f.

34) Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 18.

35) Beispiele bei Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 41 ff.

36) BVerwG, DöV 1975, 421, 422; Thieme, Der Öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1961, S. 60.

37) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 217.

38) BVerfGE 15, 3, 8; BVerwG, DVBl. 1963, 511; Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19; s. auch die Nachweise o. Fn. 36.

39) BVerfGE 15, 3, 8.

40) Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 43.

41) Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 218 f.

42) BVerfGE 15, 3, 8; Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 217.

43) Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 219.

44) BVerwG, DVBl. 1963, 511, 512; Isensee, JuS 1973, 265, 270; Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19.

45) Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 45.

46) BGHZ 23, 36, 49.

47) Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19; Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 81, 219; Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 43.

48) Maunz ebd.; Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 44; beide rechnen hierzu auch das Bekenntnis zur freiheitlichen-demokratischen Grundordnung; s. ferner BVerwGE 12, 42, 45; BVerwG, DVBl. 1959, 775, 776.

49) Vgl. JÖR n. F. 1, 1951, S. 311.

50) Zum folgenden ebd., S. 312; zu den Konsequenzen daraus Esser, JZ 1975, 555, 557.

51) vMK a. a. O. (Fn. 14), Anm. IV 2 c.

52) Ausführlich dazu Eschenburg, Ämterpatronage, 1961, pass.; zu einem gravierenden Fall BVerfGE 24, 235 ff.

dagegen weitgehend bedeutungslos. Dabei sind zwei Formen solcher Patronage bekannt: einerseits das Führen von Listen mit qualifizierten Parteimitgliedern, die, sofern ein bestimmtes Amt vakant ist, zur Bewerbung aufgefordert werden, um so die Stelle mit einem eigenen Parteigänger zu besetzen; andererseits die parteipolitische Einflußnahme auf den Auswahlmodus zugunsten eigener Parteifreunde. Nach Art. 33 II i. V. m. Art. 3 III GG ist die Zugehörigkeit zu bestimmten politischen Parteien kein Einstellungskriterium, kein Beamter ist verpflichtet, einer Partei anzugehören. Das ergibt sich schon aus Art. 21 GG, der die Freiheit eines jeden zum Eintritt in die politischen Parteien garantiert und durch Art. 33 II GG nicht eingeschränkt wird⁵³). Ist die Ämterpatronage mit Art. 33 II GG somit unvereinbar⁵⁴), so sind doch die Möglichkeiten zu ihrer völligen Ausschaltung gering. Die erste Variante der Patronage, das planmäßige „Einschleusen“ geeigneter Parteigänger in die öffentlichen Ämter, ist nur dadurch zu verhindern, daß die Pflicht zur Stellenausschreibung, wie sie etwa in § 8 I 1 BBG niedergelegt ist, ernst genommen wird, um so für die Allgemeinheit eine möglichst weitgehende Transparenz des Stellenangebotes zu erreichen. Nur in diesem Fall besteht hinreichende Aussicht, daß geeignete unabhängige Interessenten von dem Vorgang der Stellenbesetzung Kenntnis erlangen und sich entsprechend bewerben können. Dadurch würde die Bedeutung informeller Informationskanäle, wie sie durch die Parteien vermittelt werden, reduziert. Die zweite Variante der Patronage ist wesentlich schwieriger zu vermeiden. Insbesondere in dem Fall, wenn mehrere annähernd gleich qualifizierte Bewerber vorhanden sind, ist die unausgesprochene Berücksichtigung parteipolitischer Kriterien möglich. Abhilfe könnte hier nur durch eine möglichst weitgehende Transparenz der Einstellungskriterien, nach denen der einzustellende Bewerber ausgewählt werden soll, zu gewährleisten. Ein damit gekoppelter Begründungszwang würde gravierende Fälle durchaus verhindern können, jedoch niemals parteipolitische Kriterien ganz ausschließen⁵⁵). In einer Demokratie, die die Repräsentation der Bürger weitgehend der Vermittlung durch die Parteien überläßt, ist es weitgehend unmöglich, im staatlichen Sektor einen dem Einfluß der Parteien entzogenen Raum zu schaffen. Infolge des Abstraktionsgrades der Kriterien des Art. 33 II GG, die gelegentlich recht wenig Anhaltspunkte für die Einstellung eines bestimmten Bewerbers bieten, muß sich die Abwehr der Ämterpatronage für die Praxis darauf beschränken, Mißbräuche zu verhindern. Dieses Ziel läßt sich durch eine weitgehende Transparenz der Stellenbesetzung weitgehend erreichen, so daß dadurch dem Grundrecht auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern zu größerer Effektivität verholfen werden könnte. Zugleich würden der Rechtsprechung die notwendigen Kontrollmaßstäbe geliefert, um den Rechtsschutz des übergangenen Bewerbers zu effektivieren. Die Transparenz des Zugangs zum öffentlichen Dienst stellt sich somit als Verfassungsgebot dar.

b) Politische Beamte sind Amtsträger, die ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (§ 31 BRRG). Ihre Stellung wird einerseits als „logisch zwingend“⁵⁶), andererseits als „mit der Zeit zu beseitigendes Relikt des Absolutismus, des beginnenden Konstitutionalismus und der Reaktion“⁵⁷) bewertet. Die Vereinbarkeit der Einrichtung des politischen Beamten mit Art. 33 II GG ist umstritten. Dabei wird als Alternative zum deutschen Beamtenrecht das englische Modell eines strikt neutralen Beamten angeführt, der, unabhängig von den politischen Konstellationen, loyal zum Staat, nicht zu einer Regierung, sein Amt versieht⁵⁸). Nach verbreiteter Auffassung würde durch die Einbeziehung der politischen Anschauung in das Merkmal der Eignung dessen Begriffsspektrum ins Uferlose überdehnt⁵⁹). Sofern man nicht die Institution des politischen Beamten als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtenrechts im Sinne des Art. 33 V GG ansieht⁶⁰), wird seine Legitimation im Demokratieprinzip des Art. 20 I GG gesehen. Danach gliedert sich die Exekutive in die Regierung als politische Spitze einerseits, den Beamtenstab andererseits. Die Regierung, in der sich die Staatsgewalt „repräsentiere“, habe die Aufgabe, politische Entscheidungen zu treffen, welche vom Beamtenapparat auszuführen seien. Dabei stehe der politische Beamte an der Nahtstelle zwischen der politischen Entscheidung und ihrer Ausführung, wodurch die Anforderung der Übereinstimmung des Beamten mit den politischen Zielen der jeweiligen Regierung gerechtfertigt

sei⁶⁰). Zwar ist die in dieser Argumentation vorausgesetzte Trennung zwischen der Sphäre der Regierung und der Exekutive umstritten⁶¹), dagegen ist die Stellung des politischen Beamten zu dem jeweiligen obersten Behördenchef, dem Minister, ein maßgebliches Kriterium. Die Regierungsmitglieder tragen im Parlament die Verantwortung für die Amtsführung in den jeweiligen Ministerien. Diese können sie nur unter der Voraussetzung übernehmen, daß sichergestellt ist, daß die führenden Beamten und bestimmte andere Amtsträger, etwa der Pressesprecher, in ständiger Übereinstimmung mit der politischen Grundtendenz der Regierung stehen. Andernfalls müßten die Minister die politische Verantwortung für die Betätigung von Personen übernehmen, die ein Interesse daran haben könnten, die Regierung politisch in Mißkredit zu bringen und dazu beizutragen, einen Regierungswechsel in dem von ihnen gewünschten Sinn herbeizuführen. So findet die Institution der politischen Beamten ihre Rechtfertigung in der Stellung der Regierung im parlamentarischen System. Die Amtsträger in Schlüsselstellungen, die an der Vorbereitung und Umsetzung der Regierungspolitik maßgeblich beteiligt sind, müssen diese Politik mittragen⁶²). Wer sie maßgeblich gestalten und ausführen soll, ist ungeeignet, wenn der ihre Ziele ablehnt. Dazu ist auch das englische Modell eines strikt neutralen Beamtenrechts keine grundsätzliche Alternative; vielmehr wird dort durch eine erhebliche Zahl von Kabinettsmitgliedern im weiteren Sinne oder stellvertretenden Ministern die politische Entscheidungsebene gleichfalls mit Politikern oder mit Regierungssinnengewandten Fachleuten besetzt. Der politische Beamte steht demnach nicht in Widerspruch zu Art. 33 II GG, er wird vielmehr durch ihn gefordert. Die Eignung zu einem politischen Führungsamt erfordert auch in der Demokratie eine grundsätzliche Übereinstimmung mit der politischen Richtung der Regierung.

c) Die Bedeutung der Eignung in Art. 33 II GG für die Radikalendiskussion⁶³) liegt darin, daß vielfach das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Kriterium der Eignung angesehen wird⁶⁴). Normativer Ansatzpunkt dafür ist § 4 I Nr. 2 BRRG, nach dem in das Beamtenverhältnis nur berufen werden kann, wer jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt⁶⁵). Diese Vorschrift wird als Ausdruck der politischen Treuepflicht der Beamten aus Art. 33 IV GG angesehen⁶⁶), die jeden Amtsträger treffe und daher als Voraussetzung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst im Sinne eines Eignungskriteriums anzusehen sei. Sofern das Bekenntnis zur freiheitlichen Demokratie nicht pauschal unter die „Würdigkeit“ als Voraussetzung für den Staatsdienst subsumiert wird⁶⁷), erfolgt die Einbeziehung der Verfassungstreue in die erforderliche Eignung unter Hinweis auf Sinn und Zweck des Dienstes der Beamten⁶⁸). Danach soll der öffentliche Dienst eine

53) S. o. zu Fn. 24–26.

54) Differenzierend dazu noch Köttgen, DöV 1963, 321 ff.; s. zum Text die Nachweise bei Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 240 ff.; zum Problem auch v. Münch, ZBR 1960, 245 ff.

55) Der Vorschlag von Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 254 ff., ein eigenständiges Personalamt zu errichten, wird demgegenüber keine Abhilfe schaffen: Die Einflußnahme auf das Personalamt würde zu wesentlich stärkeren Patronageversuchen führen als das bisherige System.

56) Jung a. a. O. (Fn. 33), S. 56.

57) Berg, MDR 1973, 185, 190; zur Geschichte ausführlich Thiele, DöD 1961, 81, 83 ff.

58) Wiese a. a. O. (Fn. 37), S. 254 ff.

59) So etwa Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19.

60) Berg a. a. O. (Fn. 57), S. 189; Juncker, ZBR 1974, 205, 207; Schunke, Der politische Beamte, diss. Saarbrücken 1973, S. 145 ff.; Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 58 f. m. w. N.

61) Ablehnend etwa Frotzcher, Regierung als Rechtsbegriff, 1975, S. 193 ff.

62) BVerwGE 19, 332, 336; Schick, ZBR 1975, S. 2 (Fn. 7); Jung a. a. O. (Fn. 33), S. 55.

63) Einen vollständigen Überblick über diese Diskussion zu geben, ist hier unmöglich; vgl. zur Rspr. die Übersichten von Weiß, ZBR 1974, 81 ff.; Battis, JA 1979, 73 ff.; Zur Lit. Dreier in GS f. F. Klein, 1977, S. 86 f.; Jung a. a. O. (Fn. 33), S. 61.

64) BVerwGE 47, 330 (Ls. 2), 335 f.; 47, 365 (Ls. 1); 52, 313, 329; BayVGh. ZBR 1973, 27, 29; BAG, NJW 1976, 1708, 1709; NJW 1979, 69, 71; Stern, Zur Verfassungstreue der Beamten, 1974, S. 25; Matthey a. a. O. (Fn. 6), Rn. 18 f.; Dicke, ZBR 1973, 1, 5; Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 60 ff.

65) S. auch § 7 I Nr. 2 BBG und die entsprechenden Vorschriften der Länder.

66) Zur politischen Treuepflicht ausführlich Zwirner, Politische Treuepflicht, diss. Göttingen 1959; Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten, 1967; Grewe, Politische Treuepflicht im öffentlichen Dienst, 1951; Brandt, Die politische Treuepflicht, 1976; krit. Majer, RiA 1978, 161 ff.; Esser, JZ 1975, 556, 557 f.

67) So etwa Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 19; Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 44; zur Problematik dieses Merkmals s. o. zu Fn. 47 ff.

68) Zum folgenden BVerwGE 47, 330, 334 ff.

stabile Verwaltung sichern und einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften bilden⁶⁹). Das Beamtentum sei dadurch Teil des grundgesetzlichen Verfassungsaufbaus geworden. Seine hergebrachten Grundsätze bezeugen, daß der Beamte zur Treue gegenüber dem Staat verpflichtet sei. Auch wenn diese Treuepflicht inhaltlichen Wandlungen unterworfen gewesen sei⁷⁰), so sei sie nunmehr dem insoweit einschlägigen Inhalt des Grundgesetzes zu entnehmen. Danach ist der Beamte den obersten Grundwerten des Staates, nämlich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, verpflichtet⁷¹), die, wenn sie einmal auf demokratische Weise gebilligt sei, als oberster Wert anerkannt und entschlossen gegen alle Angriffe verteidigt werde⁷²). An diese Grundprinzipien sei der Beamte als Organ der Exekutive gemäß Art. 20 III GG gebunden und auf Grund seiner Treuepflicht zu besonderem Einsatz für ihren Fortbestand verpflichtet. Dienst am Staat sei stets zugleich Dienst an der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Ebenso wie der Staat muß danach auch der inkorporierte Staatsdiener auf das Grundwertsystem der Verfassung verpflichtet sein und sein Handeln an ihm ausrichten. Es wäre demzufolge kein der Verfassung genügender Beamtendienst, wenn der Amtsträger nicht auch der Erhaltung der freiheitlichen Demokratie dienen würde. Das bedeute, das schon von Verfassungen wegen dem Beamtenbewerber die nach Art. 33 II GG erforderliche Eignung fehle, der nicht die Gewähr dafür biete, daß er jederzeit für dieses Grundprinzip eintrete. Die „politische Funktion“ von Exekutive und Justiz zur Verwirklichung der Staatszielbestimmungen der Verfassung bedingt danach die Verfassungstreue der Amtsträger⁷⁴).

Inhalt und Tragweite dieser Pflicht können jedoch weder aus dem Begriff der Eignung noch sonst aus Art. 33 GG hergeleitet werden. Art. 33 IV GG nennt nur das Treueverhältnis der Beamten, ohne jedoch dessen Bedeutung näher zu konkretisieren⁷⁵). Die freiheitliche demokratische Grundordnung, die die obersten Grundwerte der Verfassung enthalten soll⁷¹), wird für den Bereich des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses wesentlich durch die Grundrechte mitgeprägt, die die Kommunikationsfreiheit sichern. Art. 5 I, 8, 9 I, 21 I GG dürfen nach den ihnen beigefügten Gesetzesvorbehalten nicht in einer Weise eingeschränkt werden, die sich gegen bestimmte Meinungen richtet, sofern nicht die jeweils angegebenen Sanktionsschwellen überschritten werden. Grundrechte und Schranken bilden ein sorgfältig abgewogenes System von Freiheit und Bindung, in dem die Freiheit durch einschneidende Maßnahmen beschränkt werden kann, wenn bestimmte, tatbestandlich genau umrissene Gefährdungslagen eintreten⁷⁶). Dieses System pluralistischer Meinungsbildung ist die notwendige Basis jeder freiheitlichen Demokratie. Im Verfassungsstaat des Grundgesetzes kann die Treuepflicht Beamte stets nur zur Treue zu den konkreten Ausformungen der Staatlichkeit verpflichten, die im Grundgesetz niedergelegt sind. Treue zu dieser Verfassung bedeutet so auch die Bejahung politischer Vielfalt und Auseinandersetzung im demokratischen Staat. Das Grundgesetz verpflichtet den politischen Prozeß nicht auf „den Staat“ als abstrakten Wert⁷⁷); der Staat des Grundgesetzes ist ein Staat, der die freiheitliche Demokratie achtet und schützt. Dieser Staat lebt im, mit und von dem pluralistischen Gemeinwesen, eine Pflicht des Bürgers zur Staats-treue ist dem Grundgesetz unbekannt. Der Staatsdienst ist deshalb nicht auf einen bestimmten Ausschnitt des politischen Spektrums in der Bundesrepublik beschränkt, vielmehr ist er offen für alle verfassungsgemäßen Strömungen. Trifft den Bürger keine Rechtspflicht zur Staatstreue, so darf sein rechtmäßiges Verhalten vor der Einstellung in keinem Fall als Indiz für mangelnde Treue im Dienst herangezogen werden. Wer die grundrechtlich garantierten Freiheiten nutzt, handelt erlaubt und verfassungsgemäß, seine Freiheitsbestätigung darf weder sofort noch später Anlaß für Benachteiligungen oder Sanktionen sein. Solche Maßnahmen würden den Grundrechtsschutz nachträglich entwerten, sie wären daher verfassungswidrig. Die Grenzen der Zulässigkeit des politischen Handelns für den Bürger und diejenigen als Voraussetzung für den Staatsdienst fallen somit notwendig zusammen⁷⁸); nur wer gegen Gesetze verstößt, die die Freiheit zulässigerweise begrenzen, kann demnach vom Staatsdienst möglicherweise ferngehalten werden. Art. 33 II GG schränkt die Freiheitsrechte nicht ein⁷⁹). Erst dort, wo die politischen Aktivitäten des Bewerbers seiner rechtmäßigen Amtsführung für die Zukunft

entgegenstehen, fehlt seine Eignung: Ein Verfassungsschutzmann, der dem zu observierenden Spektrum angehört, ist ungeeignet⁸⁰). Voraussetzung ist, daß die politische Betätigung seinen amtlichen Pflichten entgegensteht⁸¹); welche politische Ziele der Beamte darüber hinaus als Privatmann verfolgt, ist für seine Eignung zum Dienst unerheblich. Eine darüber hinausgehende Interpretation der Voraussetzungen der Verfassungstreue würde gegen die Grundrechte verstoßen.

Dasselbe Ergebnis wird durch Art. 3 III GG gefordert. Dieser besondere Gleichheitssatz, der durch Art. 33 II GG unberührt bleibt⁸²), verbietet, die politische Anschauung als Grund für eine Ungleichbehandlung heranzuziehen. Demnach ist die Benachteiligung von Bewerbern, die nicht die Gewähr bieten, stets verfassungstreu zu handeln, nur unter der Voraussetzung zulässig, daß weitere Gründe ihre Zurücksetzung rechtfertigen⁸³). Einen solchen Aspekt führt das Bundesverfassungsgericht an, wenn es darauf hinweist, daß keine Verfassungsvorschrift isoliert ausgelegt werden darf, sondern stets aus dem Kontext der Verfassung zu interpretieren sei⁸⁴). In diesem Zusammenhang sei es schlechterdings ausgeschlossen, daß dieselbe Verfassung, die die Bundesrepublik aus der bitteren Erfahrung mit dem Schicksal der Weimarer Demokratie als eine streitbare, wehrhafte Demokratie konstituiert habe, diesen Staat mit Hilfe des Art. 3 III GG seinen Feinden auszuliefern geboten habe⁸⁵). Das Gericht sieht somit das maßgebliche Differenzierungskriterium in dem Schutzbedürfnis vor den „Feinden“ „dieses Staates“. Die streitbare Demokratie wird so faktisch zur immanenten Schranke des Art. 3 III GG⁸⁶). Das Grundgesetz untersagt jedoch gerade, Bürger, die im Rahmen der Freiheitsrechte am politischen Leben teilnehmen, als „Feinde des Staates“ mit rechtlich relevanten Nachteilen zu belegen. Erst wer die Grenzen der Freiheitsrechte überschreitet, kann den in den jeweiligen Schrankenbestimmungen vorgesehenen Sanktionen ausgesetzt werden. Die Voraussetzungen dieser Bestimmungen lagen aber in den entschiedenen Fällen nicht vor. Hat das Grundgesetz zur Ausschaltung gefährlicher politischer Richtungen in seinen Verfassungsschutzbestimmungen Ermächtigungen normiert, so ist es unzulässig, wenn diese aus politischen Gründen nicht genutzt werden, unter Umgehung des verfassungsrechtlich sorgfältig ausbalancierten Verhältnisses zwischen Freiheit und Bindung die Grundrechte einzuschränken. Die Staatssicherheit vermag so Art. 3 III GG nur im Rahmen der grundgesetzlichen Verfassungsschutznormen einzuschränken, im übrigen schließt dieser Gleichheitssatz die Berücksichtigung etwa radikaler politischer Anschauungen als Differenzierungskriterium aus⁸⁷).

Das Merkmal der „Eignung“ ist somit zum Ausschluß radikaler Bewerber vom öffentlichen Dienst ungeeignet. Der Satz des amerikanischen Chief Justice O. W. Holmes: „The petitioner may have a Constitutional Right to talk politics, but he has no constitutional right to be a policeman“⁸⁸), ist

69) BVerwGE 7, 155, 162 f.; 11, 203, 216 f.

70) BVerwGE 8, 332, 343.

71) Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Ausdruck oberster Grundwerte der Verfassung s. BVerfGE 2, 1, 12 f.

72) BVerfGE 5, 85, 139.

73) Ähnlich für Angestellte BVerfGE 46, 43 ff.; BAG, NJW 1976, 1708 ff.; 1979, 69 ff.

74) Stern a. a. O. (Fn. 64), S. 25.

75) Schlink a. a. O. (Fn. 19), S. 352 f.

76) Zu Recht weist Schlink ebd., S. 354 ff., darauf hin, daß keine Meinungsäußerung „wegen ihrer rein geistigen Wirkung“ gem. Art. 5 II GG mit Sanktionen belegt werden darf; zum folgenden s. auch die hist. Betrachtung von Goerlich, ZBR 1975, 100 ff.

77) Kimminich in Funke, Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, 1978, S. 348, 358.

78) Ebenso Battis, JZ 1972, 384, 386 f.; vgl. auch Böckenförde, FAZ v. 8. 12. 1978, S. 9 f.

79) S. o. zu Fn. 24–26.

80) Schlink a. a. O. (Fn. 19), S. 359.

81) Maurer, NJW 1972, 601, 605; mit diesen Anforderungen des konkreten Amtes wurde o. (zu Fn. 56 ff.) die Zulässigkeit der Einrichtung des „politischen Beamten“ bejaht.

82) S. o. zu Fn. 18–21.

83) S. o. zu Fn. 20 ff.

84) BVerfGE 39, 334, 368 f.

85) So auch BVerfGE 30, 1, 20; 28, 36, 49; 13, 46, 49.

86) Damkowski, RiA 1976, 1, 4.

87) Ebenso Damkowski ebd., S. 4 f.; Küchenhoff/Schimke in Koschnick, Der Abschied vom Extremistenbeschluß, 1979, S. 23, 35 ff.

88) Zit. bei Steinberger, Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie, 1974, S. 350, s. zum amerikanischen System der Fernhaltung von Radikalen vom öffentlichen Dienst ebd., S. 524 ff.

in der Bundesrepublik angesichts des Grundrechts aus Art. 33 II GG kein Satz des geltenden Verfassungsrechts⁸⁹⁾.

III. Die Ermittlung der Eignung des Bewerbers

Die Ermittlung der Eignung des Bewerbers oder ihres Fehlens ist erst in jüngerer Zeit verstärkt zum Gegenstand der juristischen Diskussion geworden.

Derartige Maßnahmen können insbesondere in die Grundrechte zum Schutz der Privatsphäre eingreifen⁹⁰⁾, wobei davon auszugehen ist, daß die Bewerbung um ein öffentliches Amt keineswegs ein konkludentes Einverständnis zur Anstellung von Ermittlungen in dieser Sphäre oder gar einen Grundrechtsverzicht⁹¹⁾ enthält. Ein solches belastendes Ermittlungsverfahren darf daher nicht unverhältnismäßig in die Freiheitsrechte des Bewerbers eingreifen, insbesondere muß es den Gefahren angepaßt sein, denen es begegnen soll⁹²⁾. Die Tatsachenprüfung ist dabei stets auf den Gegenstand des jeweiligen Verfahrens und die dafür relevanten Umstände zu beschränken⁹³⁾, insoweit irrelevante Umstände dürfen dabei nicht berücksichtigt werden. Demnach sind nur bezüglich solcher Kriterien Ermittlungen anzustellen, die für die Prüfung der Eignung des Bewerbers für das von ihm angestrebte Amt von Bedeutung sind⁹⁴⁾. Besonders erschwert wird die hier vorzunehmende Prüfung dadurch, daß das Eignungskriterium wesentliche prognostische Elemente enthält, die sich einer sicheren Beurteilung ex ante vielfach entziehen⁹⁵⁾. Die Durchführung der Prüfung im Einzelfall bezieht ihre Legitimation durch das verfassungsrechtliche Gebot oder die Zulässigkeit einer Berücksichtigung der zu ermittelnden Tatsachen für die Eignungsprüfung. Soweit Umstände in der Person des Bewerbers nicht herangezogen werden dürfen⁹⁶⁾, können sie auch nicht zulässiger Gegenstand der Ermittlungen sein. Soweit ausnahmsweise einzelne Aspekte der Lebensführung des Bewerbers zu prüfen sind, ist unter strikter Wahrung des Übermaßverbotes, insbesondere der Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, zu verfahren.

Das am wenigsten eingreifende Mittel zur Tatsachenermittlung ist die Befragung des Bewerbers. Umstritten ist dabei, inwieweit die Frage nach der Mitgliedschaft in einer politischen Vereinigung zulässig ist⁹⁷⁾. Rechtfertigt sich die Untersuchung in der Privatsphäre des Bewerbers damit, ob durch sie legitime öffentliche Zwecke erreicht werden können, so kann die Frage nach der Parteizugehörigkeit nur unter der Voraussetzung zulässig sein, daß im konkreten Fall die Berücksichtigung dieser Mitgliedschaft als Voraussetzung der Einstellung Erheblichkeit erlangt⁹⁸⁾. Die unzulässige Ämterpatronage steht demnach der Zulässigkeit einer solchen Frage geradezu entgegen; für politische Beamte dürfte sie von geringer Bedeutung sein, da die Zugehörigkeit dieses Personenkreises zu einer politischen Partei zumeist ohnehin bekannt ist. Ansonsten ist sie insoweit zulässig. Ganz ähnlich stellt sich das Problem in der Radikalenfrage: Nur wenn aus der Frage nach der Parteizugehörigkeit im Einzelfall Schlüsse auf die zukünftige dienstliche Eignung des Beamten hergeleitet werden können, ist sie zulässig⁹⁹⁾. Maßgebliche Richtschnur muß stets sein, ob der Beamte „in seinem Amt“ die politische Treupflicht verletzen wird¹⁰⁰⁾. Erst wenn dafür im Einzelfall Anzeichen vorliegen, ist die Frage nach der Parteizugehörigkeit insoweit zulässig¹⁰¹⁾. Wird der Bewerber verbotswidrig befragt, ist er nicht zur wahrheitsgemäßen Antwort verpflichtet.

Erheblich gravierender ist der Eingriff in die Persönlichkeitssphäre durch behördliche Ermittlungen von Amts wegen. Bei der Prüfung des Vorliegens der Verfassungstreue stellt die Einschaltung des Verfassungsschutzes¹⁰²⁾ heute ein erheblich größeres Problem dar als die geringe Zahl der Ablehnung wegen verfassungsförderlicher Tätigkeit. Kritiker werfen der aktuellen Praxis „Gesinnungsschnüffelei“, „Einschüchterung“ und „Disziplinierungsversuche“ vor. Auch solche Ermittlungen können als Eingriff in die Privatsphäre des Betroffenen nur durch ihren Zweck gerechtfertigt werden. Sie dürfen daher auch nur bezüglich solcher Tatsachen, deren Berücksichtigung bei der Auswahl zulässig ist, angestellt werden. Bei der Einschaltung anderer Behörden, etwa des Verfassungsschutzes, ist zu berücksichtigen, daß die staatliche Gewaltenteilung und Kompetenzgliederung keineswegs nur aus organisatorischen Zweckmäßigkeitsabwägungen durchgeführt wird, sondern freiheitsschützende Bedeutung hat. Erst die durch Kompetenz- und Informationstrennung geprägte Organisation der

Exekutive bewirkt, daß der Bürger nicht vollständig daten- und kartemäßig erfaßt wird¹⁰³⁾. Daraus ergibt sich zugleich, daß jede Informationsübermittlung zwischen Behörden, die diesen freiheitssichernden Mechanismus außer Kraft setzt, ihrerseits einen Grundrechtseingriff darstellt¹⁰⁴⁾. Nicht nur die Ermittlung, sondern auch die Übermittlung von Daten zwischen Behörden ist danach an die Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe gebunden; sie darf daher nur zu erlaubten, legitimen öffentlichen Zwecken erfolgen und ist an das Übermaßverbot gebunden.

Geeignet sind Informationserhebung und -weitergabe insoweit nur, wenn sie Aussagen über die notwendige Eignung des Betroffenen zulassen. Erforderlich sind sie nur bei solchen Bewerbern, die in die engste Wahl kommen¹⁰⁵⁾. Verhältnismäßig sind sie nur, wenn sie sich auf konkrete Aussagen über Tatsachen, die für die Eignung erheblich sind, beschränken. Die Erhebung oder Weitergabe bloßer Vermutungen, ungesicherter oder nicht gerichtsverwertbarer Fakten ist daher unzulässig¹⁰⁶⁾. Angesichts der hier vertretenen Interpretation der „politischen Eignung“ wird nur in wenigen Fällen die Erhebung politischer Tatsachen Bedeutung erlangen¹⁰⁷⁾. Die Besorgnis, durch eine solche Praxis werde der öffentliche Dienst möglicherweise von Gegnern des Grundgesetzes „unterwandert“ und außer Funktion gesetzt, erscheint kaum gerechtfertigt. Beamte, die gegen das Dienstrecht verstoßen, können disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden. Das ermöglicht gegen solche Amtsträger, die ihre Pflichten verletzen, hinreichende Sanktionsmöglichkeiten¹⁰⁸⁾.

IV. Die gerichtliche Kontrolle

Die gerichtliche Kontrolle der Auswahlpraxis war bereits Gegenstand vielfacher Erörterungen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁰⁹⁾ geht bezüglich der Nachprüfung der Maßstäbe des Art. 33 II GG davon aus, daß diese „unbestimmten Rechtsbegriffe“ der richterlichen Nachprüfung keineswegs vollständig entzogen sind. Eine solche Prüfung soll jedoch nicht uneingeschränkt stattfinden, das Gericht geht zumeist von einer „Beurteilungsermächtigung“ der Behörden aus mit der Folge, daß die verwaltungsgerichtliche Kontrolle sich darauf zu beschränken hat, ob die Exekutive den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich frei bewegen kann, verkannt hat oder ob sie von einem unrichtigen Sachverhalt ausging, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat¹¹⁰⁾. Die vielfachen Auseinandersetzungen um den

89) Sachlich ebenso Battis, JZ 1972, 384, 387 f.

90) Zum Schutz der Privatsphäre vgl. die Nachweise bei Leibholz/Rinck, GG, Art. 2 Rn. 3.

91) Dagegen ausführlich Erichsen in FS f., H. J. Wolff, 1973, S. 219, 238 f.

92) Vgl. dazu näher Hoffmann-Riem, DÖV 1978, 781, 785 f., 787.

93) BVerwGE 44, 313, 315.

94) Jung a. a. O. (Fn. 32), S. 54.

95) Näher hierzu Küchenhoff/Schimke a. a. O. (Fn. 87), S. 41 ff. mit ausführlichen psychologischen und soziologischen Hinweisen.

96) Dazu zählen etwa die Verhältnisse in seiner Ehe und Familie, der Freundeskreis, die Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Vereinen, seine finanziellen Dispositionen, seine Hobbys und Freizeitbeschäftigungen.

97) Dagegen etwa vMK a. a. O. (Fn. 14), Anm. IV 2 c; Maunz a. a. O. (Fn. 3), Rn. 23; Hamann-Lenz, GG, 3. Aufl., 1970, Art. 33 Erl. B 2; v. Münch, ZBR 1960, 245, 247; Arndt, JZ 1956, 80; Ule, Beamtenrecht, 1970, § 7 BRRG Rn. 3; weitere Nachweise bei Jung a. a. O. (Fn. 94); dafür etwa: BDH, JZ 1956, 94, 95; ZBR 1954, 343, 344; Perwo, ZBR 1956, 110, 114.

98) Näher dazu Hartleb, Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst, diss. München 1968; Hartleb, ZBR 1970, 179 ff.

99) BVerfGE 39, 334, 357 ff., ging dabei sehr weit; dagegen zu Recht Damkowski, RiA 1976, 1, 8 f.

100) BVerfGE 39, 334, 359.

101) Restriktiv auch Rupp in BVerfGE 39, 378, 380 ff.

102) Dazu ausführlich Stern, ZBR 1978, 381 ff.; Kriele, NJW 1979, 1 ff.; Linck, ZBR 1979, 129 ff.

103) Zu dieser Dimension der Menschenwürde BVerfGE 27, 1, 6.

104) Sie bedarf daher auch der gesetzlichen Grundlage; so zu Recht H. P. Schneider, NJW 1978, 1601, 1602; dagegen Linck a. a. O. (Fn. 102), S. 133.

105) Linck a. a. O. (Fn. 102), S. 135.

106) Ausführlich hierzu OVG Berlin, NJW 1978, 1644, 1645 ff.

107) Vgl. darüber hinaus die Ausführungen von Linck a. a. O. (Fn. 102).

108) Das Argument des OVG Berlin, NJW 1978, 1648, der Staat habe gegenüber dem Bewerber „die Pflicht, die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen zu treffen, damit er nicht genötigt wird, Beamte wegen Verletzung ihrer politischen Treupflichten in ein Disziplinarverfahren zu verwickeln“, geht davon aus, daß die negative Prognose über den Bewerber bereits feststeht; eine solche „Vermutung gegen die Verfassungstreue“ ist jedoch der Rechtsordnung unbekannt und unzulässig.

109) BVerwGE 8, 192, 195 f.; 11, 139 f.; 15, 39, 40 f.; 21, 127, 130 f.; s. auch BayVGfH, VwRspr. 10, 538 ff.

110) Ausführlich BVerwGE 21, 127, 130 m. w. N.; vgl. auch die Rechtsprechungsbücherei bei Eyermann-Fröhler, VwGO, 7. Aufl., 1977, Rn. 9 e.

Behörden zustehenden „Entscheidungsspielraum“ oder ihre „Entscheidungsprärogative“ haben zu der Erkenntnis geführt, daß das dabei maßgebliche Kompetenzproblem der Legitimation zur Letzterkenntnis im Einzelfall nach der Vertretbarkeit der jeweiligen Entscheidung zu lösen ist¹¹¹⁾. Ansätze zu einer Typologie beschränkt kontrollierbarer Verwaltungsentscheidungen¹¹²⁾ betonen den Vorrang der Verwaltungsentscheidung bei unvertretbaren Entscheidungen, etwa Prüfungen, verbindlichen Wertungen der Exekutive, Prognoseentscheidungen und gestaltenden (Planungs-)Entscheidungen. Unter diese Kategorien ist auch die Entscheidung über die Eignung von Beamten zu subsumieren, die einer Prüfungsentscheidung nahekammt und erhebliche prognostische Elemente enthält. Damit ist jedoch die Einstellungspraxis keineswegs vollständig beschränkt nachprüfbar; eine volle gerichtliche Kontrolle erfolgt insbesondere bezüglich des zugrunde gelegten Sachverhaltes, etwa der vollen Berücksichtigung der vom Bewerber beigebrachten Qualifikationsmerkmale, die mögliche Sachwidrigkeit der geforderten Voraussetzungen bezüglich der Eignung für das jeweilige Amt, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob die Behörde unzulässige Maßstäbe herangezogen hat, und die volle Berücksichtigung der jeweiligen Maßstäbe für die einzelne Entscheidung. Jenseits dieser Kriterien können die Befunde über die vorrangige Eignung des einzelnen Bewerbers nur auf ihre Mißbräuchlichkeit, etwa erhebliche Sachwidrigkeit, überprüft werden. Die Nachprüfbarkeit der Entscheidung kann dabei nur sichergestellt werden, wenn für die Behörden ein Be-

gründungszwang besteht¹¹³⁾. Die Notwendigkeit der Begründung sichert die Folgerichtigkeit der Entscheidung der Behörden entsprechend den selbst-gesetzten Maßstäben, indem sie die Maßnahmen einem Legitimationszwang aussetzt.

Während so die Entscheidungsmaßstäbe nur eingeschränkt überprüfbar sind, ist das Entscheidungsverfahren einer vollen Nachprüfung zugänglich. Das Verfahren sichert die formale Gerechtigkeit der Entscheidungsfindung. Von besonderer Bedeutung sind dabei bezüglich der Einstellungsvoraussetzungen für den öffentlichen Dienst das Stattfinden und die hinreichende Publizität der Ausschreibung¹¹⁴⁾, die gleichen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Bewerber im Auswahlverfahren, schließlich die Sachgerechtigkeit und Zulässigkeit der Informationserhebung über ihre Eignung. Unzulässig gewonnene Informationen dürfen dabei nicht berücksichtigt werden. Verfahrensgerechtigkeit kann insoweit erst die Transparenz herstellen, die eine sachgerechte und rechtmäßige Einstellungspraxis ermöglicht.

111) Maßgeblich hierfür Ossenbühl, DöV 1968, 618 ff.; DVBl. 1974, 309 ff.

112) Bei Ossenbühl, DVBl. 1974, 309, 311 ff.

113) Lorenz, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, 1973, S. 259.

114) Diese darf nicht so ausgestaltet sein, daß sie nur begrenzten Personenkreisen zugänglich ist, sofern das nicht aus Gründen, die in Art. 33 II GG zugelassen sind, gerechtfertigt ist; manche Praxis lediglich hausinterner Ausschreibung ist so rechtswidrig.

Regierungsdirektor Heinz Bullmann, Bonn

Vermögensbildung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Die Vermögensbildung ist das liebste Kind der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Sie beteiligen sich zu 95 v. H. daran. Damit ist die Vermögensbildung neben den regelrechten Gehaltsteilen die häufigste finanzielle Leistungsart des öffentlichen Dienstrechts.

Die Vermögensbildung gibt es seit 1965. Damals galt das 1. Vermögensbildungsgesetz. Inzwischen gab es ein 2. Vermögensbildungsgesetz, das aber auch schon Geschichte ist. Heute gilt das 3. Vermögensbildungsgesetz in der Fassung von 1975. Danach ist die einmalige oder laufende Abzweigung von Gehaltsteilen bis zu 52,— DM monatlich und die gleichzeitige Anlage dieses Betrages für vermögenswirksame Zwecke eine Vermögensbildung. Ein Betrag wird für vermögenswirksame Zwecke angelegt, wenn er einer Verwendung zugeführt wird, in der er zu Vermögen anwächst, z. B. durch Bildung von Rücklagen auf längerfristigen Spar-, Bauspar- und Versicherungsverträgen.

Sparverträge können bei Banken und Sparkassen abgeschlossen werden. Angeboten werden u. a. vermögenswirksame Sparverträge, Ratensparverträge und Wertpapier-sparverträge. Für sie gilt eine Laufzeit von 6 Jahren und eine Festlegungsfrist von 7 Jahren.

Bausparverträge werden von Bausparkassen, Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, Bau- und Wohnungsgenossenschaften angeboten. Ihre Laufzeit beträgt mindestens 7 Jahre.

Versicherungsverträge werden mit Versicherungsgesellschaften abgeschlossen. Sie sind nur bei einer Laufzeit von mindestens 12 Jahren vermögenswirksam.

Bei der Entschuldung, einer Sonderform der Vermögensbildung, erwirbt der Beschäftigte durch die vertragsgemäße Tilgung der Schulden, die ihm beim Erwerb von Wohngebäuden, Wohnungen oder Wohngrundstücken entstanden sind, für die Dauer der Tilgung alle Rechte der gesetzlichen Vermögensbildung.

Grundlage der Vermögensbildung ist ein Vertrag zwischen Dienststelle und Beschäftigten. Er kommt auf schriftliches Verlangen des Beschäftigten zustande. Dabei macht der Beschäftigte Angaben über Laufzeit, Ratenhöhe, Anlageform, Geldinstitut und Konto-Nummer. Der Vertrag gilt,

sobald das schriftliche Verlangen angenommen worden ist. Die Dienststelle ist dafür verantwortlich, daß die Vermögensbildung so durchgeführt wird, wie es der Beschäftigte verlangt hat, insbesondere, daß bei Spar-, Bauspar- und Versicherungsverträgen die Anlagebeträge an die Geldinstitute überwiesen werden.

Die Vermögensbildung hat finanzielle Vorteile.

Der Staat beteiligt sich mit der Arbeitnehmersparzulage, die je nach Familienstand einem Zuschuß von 30 oder 40 v. H. des Anlagebetrages entspricht. Sie wird mit dem Gehalt ausgezahlt.

Die Dienststelle beteiligt sich mit der vermögenswirksamen Leistung, einem Zuschuß von monatlich bis zu 13,— DM. Sie wird laufend dem Gehalt zugeschlagen und entweder mit dem Anlagebetrag an das Geldinstitut abgeführt oder im Falle der Entschuldung an den Beschäftigten ausgezahlt.

Wird auf prämiengünstigen Spar- oder Bausparverträgen Vermögen gebildet, beteiligt sich der Staat ferner mit einer Sparprämie, die beim Geldinstitut zu beantragen ist. Außerdem gibt es für gewisse Bausparverträge und für Versicherungsverträge Steuervergünstigungen, die beim Finanzamt geltend zu machen sind.

Höherverdienende Beschäftigte haben keinen Anspruch auf Arbeitnehmersparzulagen und Sparprämien. Für sie beschränkt sich der finanzielle Vorteil auf die vermögenswirksame Leistung der Dienststelle, es sei denn, sie haben eine steuerbegünstigte Anlageform gewählt.

Ein unterschiedliches Interesse an der Vermögensbildung je nach Einkommen oder Gruppenzugehörigkeit kann — sofern die zugänglichen Unterlagen repräsentativ sind — nicht beobachtet werden. Nur in den Anlageformen scheinen unterschiedliche Vorstellungen vorzuliegen. Während die Beamten zu etwa 60 v. H. in Bausparverträgen anlegen, bevorzugen die Arbeitnehmer mit etwa dem gleichen Prozentsatz die Sparverträge. Letztere belaufen sich bei den Beamten auf etwa 30 v. H. Der gleiche Satz gilt bei den Arbeitnehmern für die Anlage in Bausparverträgen. An den übrigen Anlageformen beteiligen sich alle Gruppen der Beschäftigten nahezu gleichmäßig mit etwa 5 v. H.