

# **Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes**

**AhD-Forum am 18. Juni 2019 in Berlin**

## **„Die politische Neutralitätspflicht des Beamten“**

**Dr. Horst Günther Klitzing eröffnet das AhD-Forum 2019:**

**Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD), Dr. Horst Günther Klitzing,** eröffnet das Forum, das in diesem Jahr wieder in der Vertretung des Freistaats Bayern beim Bund in Berlin stattfindet. Er begrüßt die Gäste, namentlich den Referenten des Einführungsvortrags, Professor Dr. Josef Franz Lindner (Universität Augsburg) und die Teilnehmer an der Podiumsdiskussion, Professor Dr. Karl-Rudolf Korte (Universität Duisburg-Essen), und Ministerialdirektor Professor Dr. Hans Hofmann (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) sowie den Moderator der Podiumsdiskussion, Ministerialdirektor Dr. Alexander Voitl (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat).

Dr. Klitzing umreißt das Thema des Forums. In dem Jahr, in dem das Grundgesetz 70 Jahre alt geworden sei, sei es der AhD wichtig, ein beamtenrechtliches Thema zum Gegenstand ihres Forums zu machen, das einen Bezug zu diesem Grundgesetz habe. Das Berufsbeamtentum als Institution zur Gewährleistung einer geordneten und funktionsfähigen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland sei im Grundgesetz ausdrücklich erwähnt und damit verfassungsrechtlich verankert.

Nach Artikel 33 Abs. 5 GG stünden die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und damit die wesentlichen beamtenrechtlichen Grund- und Strukturprinzipien unter verfassungsrechtlichem Schutz. Das habe gute Gründe. Das Recht habe Vorrang gegenüber der Politik. Die Verwaltung sei dem Recht verpflichtet. Sie habe das geltende Recht anzuwenden und müsse stets unparteiisch handeln. Kernelemente für den Beamten seien daher seine Pflicht zur politischen Neutralität, andererseits aber auch seine Loyalität gegenüber der politischen Führung. Was die Pflicht zur politischen Neutralität im Einzelnen bedeute, sei nicht immer unumstritten. Die verschiedenen Aspekte dieser Neutralitätspflicht näher zu beleuchten, habe sich die AhD mit dieser Veranstaltung daher zum Ziel gesetzt.

**Anschließend hält Professor Dr. Josef Franz Lindner seinen Einführungsvortrag. Er führt aus:**

„Der frühere Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz hatte es sich erlaubt, in der Öffentlichkeit kritisch zu Einschätzungen der Bundesregierung Stellung zu nehmen. Die Folgen sind bekannt. Hinter dem Einzelfall steckt das **grundsätzli-**

**che Problem**, inwieweit sich Beamte öffentlich politisch äußern und betätigen dürfen. Diese grundsätzliche Frage an der **Schnittstelle von Beamtenrecht und Verfassungsrecht** firmiert häufig zumeist dem **Begriff der politischen Neutralitätspflicht des Beamten**.

Ich möchte mich diesem Thema **unter vier Aspekten** zuwenden:

**Erstens** seien die **einschlägigen Rechtsgrundlagen** benannt, aus denen man die politische Neutralitätspflicht des Beamten ableitet (I.).

**Zweitens** sei die Frage beleuchtet, **worauf** sich die politische Neutralitätspflicht des Beamten **nicht bezieht** (II.).

**Sodann** soll **drittens** der „**status politicus**“ des Beamten analysiert werden. Im **Mittelpunkt** steht dabei die Frage, wie das Beamtenrecht mit der **Doppelrolle** des Beamten als Amtsträger und Bürger umgeht. Hier liegt der **Schwerpunkt** meiner Überlegungen (III.).

**Schließlich** soll **viertens** auf die Frage eingegangen werden, wie es mit der **Mitgliedschaft von Beamten in politischen Parteien** steht (IV.).

## I.

Zunächst ist es **notwendig**, sich kurz die **gesetzlichen Grundlagen der politischen Neutralitätspflicht von Beamten** vor Augen zu führen. Sie folgt als Grundsatz des Berufsbeamtentums **unmittelbar aus Art. 33 Abs. 5 GG**. In § 33 des Beamtenstatusgesetzes heißt es gleichlautend mit § 60 Bundesbeamtengesetz:

*„(1) Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.*

*(2) Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt.“*

Von **politischer Neutralität des Beamten** ist dort allerdings **nicht die Rede**. Was hat es also damit auf sich?

## II.

Man kann sich einer Antwort dadurch nähern, dass man zunächst abschichtet, was mit **politischer Neutralität des Beamten nicht gemeint** ist.

**Nicht gemeint** ist die **politische Einstellung** des Beamten **gegenüber der freiheitlich demokratischen Grundordnung**, der **Verfassung** und den **Gesetzen** sowie gegenüber **dem Dienstherrn**.

Der Beamte ist zur **Verfassungstreue verpflichtet**, er hat **Gesetze** anzuwenden, auch wenn sie ihm politisch nicht passen, er hat gegenüber seinem Dienstherrn **Loyalität** zu üben, auch wenn ihm eine bestimmte politische Richtung, etwa die der Bundesregierung nicht gefällt.

**Verfassungs- und Gesetzestreue, Loyalität und Einsatz für den Dienstherrn, Gehorsam gegenüber Weisungen – diesbezüglich darf der Beamte gerade nicht politisch neutral sein.**

Hier hat er geradezu **Partei zu ergreifen**: für die **Verfassung**, für **Recht und Gesetz**, für seinen **Dienstherrn**.

Was aber **bedeutet politische Neutralität dann**? Wir wollen es erneut mit einer **negativen Abschichtung versuchen**:

Politische Neutralität des Beamten **bedeutet auch nicht**, dass er sich nicht politisch oder parteipolitisch äußern oder betätigen dürfte.

Der Beamte gibt seine **Meinungsäußerungsfreiheit** mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde nicht ab, er verliert seinen **status politicus als Bürger** nicht, er **verzichtet** darauf nicht.

**Daraus folgt**: Der Beamte darf sich zu politischen und parteipolitischen Sachverhalten jedenfalls dann äußern, wenn er dies nicht in seiner Funktion **als Beamter**, sondern als **Bürger** tut.

Nun wird es aber **nicht selten schwer** sein, **abzugrenzen**, ob die Äußerung eines Beamten ihm als Beamtem oder als Privatperson zuzurechnen ist.

Insbesondere bei **Spitzenbeamten** wie etwa bei Staatssekretären, Ministerialdirektoren oder Leitern von Bundesoberbehörden wird dies nicht immer gelingen.

Ein **Staatssekretär**, der bei Anne Will in der **Talkrunde** sitzt, sitzt dort selbstverständlich nicht nur als private Person (insofern wäre er für Anne Will wohl auch uninteressant), sondern in seiner Funktion als Staatssekretär, als Beamter, als Repräsentant des politischen Apparats.

Wenn sich der Leiter einer Bundesoberbehörde, etwa Herr Maaßen als früherer Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, oder Frau Krautzberger als Präsidentin des Umweltbundesamtes in der Öffentlichkeit äußert, tun sie dies eben **nicht** als Privatperson, sondern – zumindest in der **öffentlichen Wahrnehmung** – **als Beamte in ihrer jeweiligen Funktion**.

### III.

1. Wie geht nun das Beamtenrecht mit dieser **Doppelrolle des Beamten** um? Es spaltet den Menschen, den **homo politicus**, der hinter jedem Beamten „steckt“, in **zwei Rollen** auf: in die **Rolle des Beamten**, also des Amtswalters, sowie in die **Rolle des Bürgers, des citoyen**.

(1) **Als Beamter** hat er unparteilich und unparteiisch, politisch neutral, loyal und verfassungstreu zu handeln und sich dementsprechend öffentlich zu äußern und zu gerieren – so will es **§ 33 Abs. 1 BeamtStG**.

(2) Als **Bürger** unterliegt er diesen Pflichten zwar nicht. Das Beamtenrecht geht aber – **rollensoziologisch** gut informiert – davon aus, dass der Beamte *auch als Bürger* seine Rolle als Beamter nicht einfach abstreifen kann. Gerade im **öffentlichen Auftreten** kommt der Beamte in der medialen Wahrnehmung eben zumindest auch als Beamter „rüber“.

Daraus zieht **§ 33 Abs. 2 BeamtStG** mit der **Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht** die Konsequenz. Er **lässt nicht zu**, dass sich ein Beamter in seiner Rolle als Bürger in der Öffentlichkeit unbeschränkt politisch oder parteipolitisch mit der Begründung äußern dürfte, er tue dies als Privatperson. Der Beamte hinter der Privatperson lässt sich nun mal nicht wegzaubern. Deshalb hat er sich auch als Bürger **politisch zu mäßigen**.

2. **Beide Absätze** des § 33 BeamtStG, **Absatz 1** mit den **beamtenbezogenen Grundpflichten** des Beamten und **Absatz 2** mit der **Mäßigungspflicht des Beamten als Bürger** bilden **zusammen die politische Neutralitätspflicht**. Diese hat also eine **doppelte Wurzel**.

3. Diese lässt sich zu **drei konkreteren Pflichten** ausdifferenzieren:

a) **Zunächst** darf der Beamte sein Amt für die **politische Auseinandersetzung** nicht „missbrauchen“ oder es im politischen Diskurs strategisch einsetzen.

Betätigt sich der Beamte politisch, so darf er seiner politischen Meinungsäußerung nicht durch Bezugnahme auf sein Amt **besondere Autorität oder Überzeugungskraft verleihen wollen**. Man kann insofern von einer **Pflicht zur Mäßigung im Hinblick auf die Instrumentalisierung des Amtes** sprechen. **Das Amt selbst muss neutral bleiben**.

b) Hinzu kommt **zweitens** die **Pflicht zur inhaltlichen Mäßigung**. Dies bedeutet jedenfalls, dass der Beamte die politischen Grundlinien seines Dienstherrn nicht in Frage stellen, insofern nicht den **Eindruck der Illoyalität** erwecken darf. Und selbstredend darf er auch nicht den Eindruck erwecken, er stehe nicht hinter der Verfassung und den Gesetzen: Man kann von der **Pflicht zur Mäßigung im Hinblick auf den Dienstherrn und die verfassungsmäßige Ordnung** sprechen.

Dies **bedeutet nicht**, dass der Beamte nicht Kritik üben dürfte. Er hat diese jedoch in einer Weise zu formulieren, die seiner Stellung als Beamter entspricht: sachlich, zurückhaltend, unparteilich, in der Diktion angemessen, im Ton moderat.

c) Schließlich hat der Beamte **drittens** eine **Pflicht zur Mäßigung, zur Neutralität in parteipolitischer Hinsicht**. Er darf nicht als Beamter öffentlich wahrnehmbar zu Gunsten einer bestimmten Partei Stellung nehmen, er darf sich insofern nicht in einer Weise verhalten, die an der unparteiischen und unparteilichen Amtsführung Zweifel aufkommen lassen.

[Wollte man ein **Zwischenfazit** ziehen, so könnte man die **politische Neutralitätspflicht des Beamten** in **drei abstrakte Pflichten aufgliedern**:

(1) Die Pflicht, das Amt nicht für politische Zwecke zu **instrumentalisieren** - **Pflicht zur Neutralität des Amtes** - ,

(2) die Pflicht zur **inhaltlichen** Mäßigung bei politischen Meinungsäußerungen im Hinblick auf Verfassungstreue, Gesetzestreue und Loyalität gegenüber dem Dienstherrn (**Pflicht zur inhaltlichen Neutralität**) sowie

(3) die **Pflicht zur parteipolitischen Neutralität**].

4. Diese **drei Neutralitätspflichten** sind **noch reichlich abstrakt** und dürften wohl nicht für alle **Beamtengruppen** in gleicher Intensität zutreffen. So wird man an den Leiter einer Bundesoberbehörde oder an einen Staatssekretär strengere Anforderungen stellen müssen als an einen Oberamtsrat in einer nachgeordneten Behörde. Man wird an einen verbeamteten Lehrer strengere Anforderungen stellen müssen als etwa an einen Hochschulprofessor.

Zudem wird man **danach unterscheiden müssen**, ob ein Beamter im Rahmen seines Amtes typischerweise mit den **Medien** kommunizieren, also öffentlich werden muss.

a) So gehört es etwa auch zum **Funktionskreis** eines Staatssekretärs oder des Leiters einer Bundesoberbehörde, gegenüber der Presse im Rahmen seines Aufgabenbereichs Stellung zu nehmen.

Der **Behördenchef** vertritt die Behörde und deren „Politik“ auch gegenüber den Medien und der Öffentlichkeit. Hieraus **folgt einerseits** eine **gesteigerte politisch-inhaltliche Mäßigungspflicht** im Hinblick auf Loyalität und Verfassungstreue, da die „Außenwirkung“ größer ist.

**Auf der anderen Seite** kann die Repräsentation der Behörde gegenüber den Medien nur erfüllt werden, wenn **der Behördenleiter auch inhaltlich etwas sagen darf**, auch auf **Probleme hinweisen** und auch Kritik üben darf – **solange diese sachlich und fachlich fundiert ist, im jeweiligen Zuständigkeitsbereich erfolgt und sich in der Diktion, im Stil und im Auftreten in einem dem Amt angemessenen Rahmen hält**.

So dürfte es **etwa** dem Leiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht verwehrt sein, zu den sein Amt und dessen Zuständigkeitsbereich betreffenden politischen Aspekten gegenüber der Öffentlichkeit Stellung zu nehmen **und dabei auch Kritik beispielsweise an der Bundesregierung** zu üben - soweit diese inhaltlich fundiert und sachlich formuliert ist, frei von Polemik gehalten wird und auf die Sache bezogen bleibt.

**Pauschalkritik** an der politischen Richtung der Bundesregierung oder „seines“ Ministers dürfte damit ebenso ausgeschlossen sein wie fachlich nicht vertretbare oder nicht belegte **Vermutungen**.

So wäre es dem **Verfassungsschutzpräsidenten etwa unbenommen**, aus seiner fachlichen Sicht notwendige zusätzliche Befugnisse für den Verfassungsschutz zu

fordern, auch wenn die politische Ebene dies ablehnt.

Erlauben Sie mir **in diesem Kontext** noch eine Bemerkung zu den sog. **Politischen Beamten**: Da die Spitzenbeamten des Bundes und der Länder mit Ausnahme des Freistaats Bayern regelmäßig politische Beamte sind, steht bei Verletzung der politischen Mäßigungspflicht ein besonderes Gegenmittel bereit, nämlich die **Versetzung in den einstweiligen Ruhestand**.

Äußert sich ein Spitzenbeamter in der Öffentlichkeit so, dass der Minister oder die Bundesregierung das Vertrauen in seine Loyalität verliert, so kommt als „Sanktionsmittel“ die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in Betracht.

**Von daher kann also ein etwas großzügiger gefasstes politisches Äußerungsrecht durch ein ebenso großzügig gefasstes Entlassungsrecht kompensiert werden.**

b) Ich möchte noch auf eine **andere Gruppe von Beamten** zu sprechen kommen, nämlich die Lehrerinnen und Lehrer, soweit diese überhaupt noch verbeamtet werden. Lehrer **treten zwar in dieser Funktion** selten in der Öffentlichkeit oder gegenüber der Presse auf. Bei ihnen besteht jedoch eine **andere Besonderheit**, die sie aus dem Kreis anderer Beamter heraushebt. Sie haben einen **besonderen pädagogischen Auftrag gegenüber den ihnen anvertrauten Schülern** und dementsprechend eine **gesteigerte Mäßigungspflicht**.

Dies heißt nicht, dass politische Sachverhalte nicht Gegenstand des Unterrichts sein dürften. Sie dürfen es jedoch nur in sachlicher, auf den Lehrplan bezogener Weise, ohne dass der Lehrer seine Präferenzen für eine bestimmte parteipolitische Richtung zumindest im Übermaß erkennen lassen dürfte.

c) Wieder **etwas anders** liegt es bei **verbeamteten Hochschullehrern**. Auch diese haben zwar die allgemeinen beamtenrechtlichen Pflichten zur Mäßigung zu beachten. Ihnen kommt jedoch – anders als den Lehrern – das **Grundrecht der Lehrfreiheit** zugute.

Hier zeigt sich ein **schwieriges Spannungsverhältnis zwischen politischer Mäßigungspflicht einerseits und grundrechtlich geschützter Lehrfreiheit andererseits**. In Art. 5 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes heißt es dazu: *„Die Freiheit der Lehre entbindet nicht der Treue zur Verfassung“*.

Dies bedeutet, dass ein **Professor** auch unter Berufung auf seine Lehrfreiheit nicht die verfassungsrechtlichen Grund- und Wertentscheidungen in Frage stellen darf. Er darf sich zwar beispielsweise im kritischen Diskurs eines Seminars auch pointiert und kritisch zu aktuellen politischen und verfassungsrechtlichen Aspekten äußern. Er darf jedoch nicht zum Kampf, zur Agitation gegen die freiheitliche Ordnung aufrufen.

**Lehre im Sinne des Grundrechts der Lehrfreiheit** ist immer nur die wissenschaftliche Lehre, **nicht die politische Agitation**, nicht einseitige parteipolitische Stellungnahmen, nicht parteipolitisches Dafürhalten außerhalb des wissenschaftlichen Diskurses. **Die Lehrfreiheit ist kein Feigenblatt für politische und parteipolitische Einseitigkeiten.**

Man könnte nun noch **weitere Beamtengruppen** unterscheiden, etwa die Polizeibeamten, die Finanzbeamten, die Soldaten. Dies kann ich an dieser Stelle schon aus Zeitgründen **nicht tun**. Eine solche Katalogisierung hätte zwar durchaus seinen Reiz, dürfte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Mäßigungs- und Neutralitätsgebot, **immer nur im Einzelfall** konkretisiert werden kann.

#### IV.

Ich **komme zum vierten Punkt**: Dürfen Beamte **Mitglieder** in einer verfassungsfeindlichen oder vom Verfassungsschutz beobachteten **Partei sein**?

1. **Im Grundsatz klar ist, dass sich der Beamte politisch betätigen und Mitglied einer Partei sein darf**. In diesem Rahmen darf er sich auch zu kontroversen politischen Themen öffentlich äußern, an politischen Veranstaltungen und Versammlungen teilnehmen und sich dabei auch aktiv einbringen.

Soweit dabei seine **Eigenschaft als Beamter erkennbar** oder **relevant** wird, hat er freilich der skizzierten politischen Mäßigungspflicht zu genügen.

Er unterliegt insbesondere **der politischen Treuepflicht**, an die das **Bundesverfassungsgericht** hohe Anforderungen stellt.

*„Die politische Treuepflicht fordert mehr als nur eine formal korrekte, im Übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; sie fordert vom Beamten insbesondere, dass er sich eindeutig von Gruppierungen und Bestrebungen distanziert, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren. Vom Beamten wird erwartet, dass er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert anerkennt, für den es sich einzutreten lohnt.“*

Die Pflicht des Beamten zur Verfassungstreue reiht sich ein in eine Kette von Vorschriften des Grundgesetzes, in denen sich das Konzept **einer wehrhaften Demokratie** manifestiert.

2. Mit der Pflicht zur Verfassungstreue **wäre es nicht vereinbar**, wenn ein Beamter **Mitglied einer vom Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes verbotenen Partei wäre**. Diese Konstellation hat momentan keine praktische Relevanz, da das Bundesverfassungsgericht die NPD mangels tatsächlicher politischer Gewichtigkeit nicht verboten hat.

3. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht klar ausgesprochen, dass die NPD mit dem Grundgesetz unvereinbare, also verfassungsfeindliche Ziele verfolgt.

Das Gericht hat damit eine **dritte Kategorie eingeführt, die verfassungsfeindliche, aber nicht verbotene Partei**, die allerdings von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden darf. Die Mitgliedschaft in einer solchen Partei ist mit dem Beamtenstatus nicht vereinbar. Auch dies **dürfte unstreitig** sein.

4. **Am schwierigsten** ist die **Konstellation** zu beurteilen, dass eine Partei **zwar möglicherweise, ggf. partiell verfassungsfeindliche Ziele verfolgt**, eine diesbe-

zügliche Äußerung des **Bundesverfassungsgerichts** aber – anders als zur NPD – **noch nicht vorliegt**.

Hier könnte man **zunächst den Standpunkt vertreten**, dass das in Art. 21 Grundgesetz zum Ausdruck kommende **Parteienprivileg** auch zu Gunsten des Beamten greift. Solange eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorliegt, dürfe die Mitgliedschaft in einer solchen Partei dürfe nicht als mit dem Beamtenstatus unvereinbar angesehen werden.

**Eine solche Sichtweise vermag allerdings nicht zu überzeugen**. Denn die Eignung eines Beamten, zu der maßgeblich die Verfassungstreue gehört, ist eine **individuelle Kategorie**. Erweist sich ein Beamter durch sein Verhalten als verfassungsfeindlich, so ist er dies unabhängig davon, ob die Partei, der er angehört, verfassungsfeindlich ist oder nicht.

**Das Grundgesetz kennt zwar ein Parteienprivileg, jedoch kein Beamtenprivileg.**

Dies hat das **Bundesverfassungsgericht** bereits im Jahr **1975** deutlich ausgesprochen. Bei der Beurteilung der persönlichen Eignung des Beamten könne auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei erheblich sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge, unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt sei.

Das Bundesverfassungsgericht hat es sogar als **geradezu willkürlich bezeichnet**, den Dienstherrn zu zwingen, die Verfassungstreue eines Beamten zu bejahen, weil eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der Partei aussteht.

**5. Was folgt daraus nun für die aktuell umstrittene Frage der Mitgliedschaft von Beamten in der AfD? Alleine** die bloße Mitgliedschaft in dieser Partei wird **nicht genügen**, dem Beamten die Verfassungstreue abzusprechen.

**Umgekehrt** zwingt das **Fehlen einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** den Dienstherrn nicht, dem Beamten die Verfassungstreue zuzusprechen.

Es kommt vielmehr **alleine auf eine individuelle Prüfung der Verfassungstreue des einzelnen Beamten** an.

Die Tatsache, dass die AfD nunmehr vom **Bundesamt für Verfassungsschutz** als sog. „Prüffall“ behandelt wird, genügt alleine ebenfalls noch nicht, die Verfassungstreue des Beamten zu verneinen. Sie ist jedoch **hinreichender Anlass**, die Verfassungstreue von Beamten, die Mitglied der AfD sind, eigens in den Blick zu nehmen.

Dies gilt umso mehr für Beamte, die Mitglied der **Teilvereinigung** „Junge Alternative“ oder „Der Flügel“ sind, die bereits als verfassungsschutzrechtlicher Verdachtsfall eingestuft werden. Dem kann eine **Indizwirkung** dahingehend zukommen, dass ernstliche Zweifel an der Verfassungstreue des Beamten angebracht sind, die jedenfalls eine besondere Prüfung nahelegen.



## V.

Lassen Sie mich ein **kurzes Fazit** ziehen. Die politische Neutralitätspflicht des Beamten ist eine **Funktionsbedingung** für den demokratischen Rechtsstaat – so wie das Berufsbeamtentum als solches.

Staat und Regierung müssen sich darauf **verlassen** können, dass Beamte verfassungs- und gesetzestreu handeln und sich nicht von parteipolitischen Opportunitätsabwägungen leiten lassen oder gar ihre eigenen politischen Vorstellungen gegen den Staat wenden. Diese besondere **Stabilisierungsfunktion** hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung zum Beamtenverfassungsrecht in unmissverständlicher Weise zum Ausdruck gebracht – zuletzt in der Entscheidung zum **Streikverbot für Beamte**.“

### **Im Anschluss an den Vortrag von Professor Dr. Josef Franz Lindner folgt die Podiumsdiskussion:**

In dieser **Podiumsdiskussion unter der Leitung von Dr. Alexander Voitl** wird das Thema „Die politische Neutralitätspflicht des Beamten“ unter verschiedenen Aspekten weiter vertieft. Dr. Voitl beleuchtet zunächst mehrere Facetten des Themas. In diesem Zusammenhang wirft er die Frage auf, ob der Kreis der politischen Beamten, wie er in § 54 des Bundesbeamtengesetzes für den Bereich der Bundesbeamten definiert ist, möglicherweise zu weit gezogen ist.

Hierzu wird in der Runde unter anderem die Auffassung vertreten, dass politische Beamte, die trotz ihrer Eigenschaft als Beamte auf Lebenszeit notfalls ohne Angabe von Gründen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, eigentlich nur solche Amtsträger sein dürften, die an der unmittelbaren Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung tätig und die engsten persönlichen und politischen Berater eines Ministers sind. In den Bundesministerien seien das im Grunde nur die beamteten Staatssekretäre. Nur sie seien ihrem jeweiligen Bundesminister und damit einem Politiker unmittelbar zugeordnet und könnten daher als seine engsten Berater gelten. Die Ministerialdirektoren, die nach § 54 des Bundesbeamtengesetzes ebenfalls zum Kreis der politischen Beamten gehörten, hätten die Funktion eines Abteilungsleiters und damit schwerpunktmäßig mehr fachlich ausgerichtete Aufgaben. Ihr unmittelbarer Vorgesetzter sei ein Staatssekretär und damit ebenfalls ein Beamter, aber eben kein Politiker.

Das Erfordernis eines besonderen politischen Vertrauensverhältnisses zum jeweiligen Minister beschränke sich daher bei näherer Betrachtung auf den Kreis der beamteten Staatssekretäre. Sie seien zumeist auch Amtschefs der jeweiligen Ministerien und hätten die Aufgabe, das Haus entsprechend den politischen Vorstellungen des Ministers loyal zu führen, ihn aber umgekehrt im Sinne des Hauses fachlich zu beraten. Eine solche Funktion komme den Ministerialdirektoren im Bundesbereich nicht in gleicher Weise zu. Sie stünden nicht an der unmittelbaren Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Interessant sei hierbei auch, dass die Abteilungsleiter in den Ministerien der Länder keine politischen Beamten seien, in Bayern nicht ein-

mal die Amtschefs. Sie könnten bei einem Regierungswechsel oder aus sonstigen Gründen mit politischem Bezug nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden und sorgten auch bei einem Wechsel in der politischen Führung des Hauses für Kontinuität in seiner weiteren Aufgabenwahrnehmung.

Mit Blick auf die Rechtsfigur des politischen Beamten, wie er gegenwärtig für den Bundesbereich rechtlich definiert sei, wurden sogar Zweifel geäußert, ob diese Rechtsfigur nicht eigentlich ein Widerspruch in sich sei. Dass ein möglicherweise seit Jahrzehnten im Amt befindlicher Beamter auf Lebenszeit, dem möglicherweise gar kein Pflichtenverstoß vorzuwerfen sei, ohne disziplinargerichtliche Entscheidung und unter Umständen sogar ohne Angaben von Gründen überhaupt so ohne Weiteres aus dem Dienst entfernt werden könne, sei mit dem gängigen Verständnis von der Bedeutung des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit im Grunde nicht recht vereinbar. Disziplinarmaßnahmen zur Ahndung von Dienstvergehen seien aber von der Möglichkeit der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand rechtlich zu unterscheiden. Es handele sich dabei um ganz unterschiedliche Instrumentarien.

Zweifellos gelte auch für Fälle der Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand das Willkürverbot. Soweit in einer bestimmten Situation in der Öffentlichkeit oder in den Medien erheblicher Druck auf einen Minister aufgebaut werde mit dem Ziel, dass er einen bestimmten politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand versetzen solle, sei stets zu bedenken, dass unabhängig von diesem Druck aus dem öffentlichen Raum immer geprüft werden müsse, ob die rechtlichen und politischen Voraussetzungen hierfür wirklich vorliegen. Der Minister habe immer einen breiten Ermessensspielraum. Die öffentliche Diskussion und der durch sie erzeugte Druck dürften jedenfalls nicht den alleinigen Ausschlag für eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand geben, die ansonsten eigentlich nicht wirklich veranlasst sei.

Welche zweifelhaften Einflüsse von Seiten der Öffentlichkeit unter Umständen ausgeübt werden können, habe im vergangenen Jahr der Fall des damaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz gezeigt. Obwohl schon bei Beginn der Affäre um ihn starke Argumente dafür gesprochen hätten, ihn umgehend in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, habe man zugewartet und nach einer Lösung gesucht, mit der es hätte gelingen sollen, den Beamten im Amt zu halten oder gar noch zu befördern. Die Streitige Diskussion zwischen den Koalitionsparteien und ihrer Spitzenrepräsentanten habe dazu geführt, dass die Bedeutung des betreffenden Beamten in der öffentlichen Wahrnehmung immer weiter gestiegen sei. Am Schluss sei politisch eine Situation entstanden, bei der der Fortbestand der Bundesregierung schon fast in Frage stand.

Der Bundespräsident, der die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand letztlich auszusprechen habe und die entsprechende Urkunde persönlich unterzeichnen müsse, habe sich immer zu vergewissern, welcher Sachverhalt dem Ersuchen eines Bundesministers auf Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zu Grunde liegt. Er prüfe sodann, ob die erforderlichen Voraussetzungen vorliegen und die beantragte Maßnahme gerechtfertigt sei. So werde das auch in der Praxis gehandhabt. Der Bundespräsident könne in

Fällen, in denen er es für zweifelhaft halte, ob die beantragte Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gerechtfertigt sei, bei dem betreffenden Minister nachfragen und sich die für erforderlich gehaltenen zusätzlichen Informationen geben lassen.

Einer politischen Neutralitätspflicht unterlägen im Übrigen nicht nur Beamte. Auch für Bundesminister gälten gewisse Grenzen des Erlaubten, die sie bei bestimmten Äußerungen beachten müssten und nicht überschreiten dürften. Minister seien zwar Politiker und nicht Beamte, sie übten aber ein Staatsamt und kein Parteiamt aus. Daher seien sie zuvörderst dem Gemeinwohl verpflichtet, auch wenn ihre Arbeit von parteipolitischen Vorstellungen mit geprägt sei. Erinnert wurde in diesem Zusammenhang an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Verlautbarungen der damaligen Bundesministerin Wanka, in der die fraglichen Äußerungen von Frau Wanka als unzulässig bewertet worden waren.

Angesprochen wird auch die Frage, ob es nicht an der Zeit sei, über eine zeitliche Begrenzung der Amtszeit von Mitgliedern der Bundesregierung nachzudenken. Eine solche könne im Einzelfall beispielsweise verhindern, dass eine bestimmte Regierungskonstellation, deren inhaltliche Gemeinsamkeiten politisch längst erschöpft seien, nur deswegen immer wieder eine Neuauflage erfahre, weil bei den Beteiligten die Kraft nicht reiche, eine andere Konstellation politisch zustande zu bringen und zu formieren, die neue zukunftsweisende Schwerpunkte setzen kann und in der Öffentlichkeit als politisch uneingeschränkt handlungsfähig wahrgenommen wird. Der so beschriebene Zustand in der Politik lasse sich fast mit der seit Jahrzehnten ausgestrahlten Fernsehserie „Lindenstraße“ vergleichen.

Auf die Frage, ob das Rechtsinstrument des politischen Beamten mit der Möglichkeit für den jeweiligen Minister, sich von einem solchen Beamten zu trennen, nicht die Gefahr berge, dass in bestimmten Funktionen unter Umständen ein zu häufiger Wechsel stattfindet, wird darauf verwiesen, dass die Anzahl der Fälle von Versetzungen politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand bei Betrachtung längerer Zeiträume doch verhältnismäßig überschaubar sei. Dabei gebe es von Ressort zu Ressort allerdings auch gewisse Unterschiede. Positiv wirke sich in der öffentlichen Verwaltung insgesamt, aber auch gerade in den Ministerien der Umstand aus, dass durch das Beamtenrecht mit seinem spezifischen Lebenszeitprinzip ein großes Maß an Kontinuität gewährleistet sei.

Breiten Raum der Erörterung nimmt sodann die Frage ein, welche Bedeutung im Rahmen der politischen Neutralitätspflicht des Beamten Äußerungen im Bereich der neuen Medien, insbesondere in den sozialen Netzwerken zukommt. Gerade auch in diesen Bereichen hätten die Neutralitätspflicht und das Mäßigungsgebot ihre uneingeschränkte Berechtigung. Hierzu wird unter anderem die Auffassung vertreten, dass es für die Frage entscheidend darauf ankomme, ob die Äußerung des Beamten seine Beamteneigenschaft oder gar sein konkret wahrgenommenes Amt erkennen lasse oder sogar ausdrücklich betone oder ob letztlich unklar bleibe, welche Person sich hinter der Äußerung verbirgt, weil nur der Name erwähnt ist, eine amtliche Eigenschaft des Verfassers der Äußerung aber überhaupt nicht erwähnt wird.

Wenn ein bestimmter Beamter, möglicherweise sogar ein ranghoher und in der Öffentlichkeit weithin bekannter Amtsträger sich unter Hinweis auf diese Eigenschaft äußere, sei die Neutralitätspflicht besonders zu beachten. Zu bedenken sei in solchen Fällen aber, dass ein Beamter sich in seiner amtlichen Eigenschaft und unter Hinweis auf das von ihm wahrgenommene Amt über die sozialen Netzwerke im Grunde gar nicht zu äußern habe; Äußerungen dieser Art seien den Politikern vorbehalten. Wenn ein Beamter sich in den sozialen Medien nur unter seinem Namen äußere, der Umstand, dass er Beamter sei und welches konkrete Amt er ausübe, aber gar nicht erkennbar werde, handele er als Privatperson. Als solche dürfe er sich in diesen Medien natürlich äußern.

In der Diskussion wird auch deutlich, dass sich im Zusammenhang mit der Neutralitätspflicht des Beamten auch die Frage nach seiner Verfassungstreue stellen kann. In Fällen, die mit Blick auf bestimmte Äußerungen eines Beamten Zweifel an seiner Verfassungstreue begründen können, sei zu prüfen, ob dienstrechtliche Maßnahmen, insbesondere solche des Disziplinarrechts, veranlasst sind. Erwähnung findet hierbei auch der sog. Radikalenerlass aus den 1970er Jahren.

In Fragen, bei denen es um etwaige Reaktionen der zuständigen Dienstbehörde auf das Verhalten eines bestimmten Beamten gehe, sei stets die dortige Personalabteilung gefordert. Sie bewege sich dabei naturgemäß in einem engen Korridor. Bei klaren Pflichtverstößen, so zum Beispiel bei eindeutig verfassungsfeindlichen Äußerungen, müsse sie handeln. Im Einzelfall könne das bedeuten, dass sie ein Disziplinarverfahren einleiten muss. Zu beachten sei hierbei aber, dass der Maßstab für die Einleitung eines solchen Disziplinarverfahrens ein strenger sei. Die bloße Mitgliedschaft in einer politisch umstrittenen Partei, die aber nicht verboten sei, reiche in der Regel nicht aus, um einen Beamten aus dem Dienstverhältnis zu entfernen. Etwas anderes könne unter Umständen dann gelten, wenn jemand bei einer Wahl für eine Partei kandidiere, deren Spitzenkandidat sich immer wieder in verfassungsfeindlichem Sinne äußert und dadurch deutlich werden lässt, dass er in entscheidenden Fragen nicht mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes übereinstimmt.

Schließlich wird die Frage aufgeworfen, wie sich die Neutralitätspflicht des Beamten auf seine mögliche gewerkschaftliche Arbeit oder seine Mitgliedschaft im Personalrat auswirkt. Hierzu wird darauf verwiesen, dass es im Einzelfall vertretbar erscheinen kann und unter Umständen hingenommen werden muss, dass Gewerkschafts- oder Personalratsmitglieder, die Beamte sind, sich zu bestimmten Fragen, die im Verhältnis zwischen der Dienststelle und ihrer Gewerkschaft oder dem Personalrat umstritten sind, auch etwas pointierter äußern dürfen. Die Grenze des Zulässigen sei aber immer überschritten, wenn zu rechtswidrigen Handlungen aufgerufen wird, so zum Beispiel zu einem Streik von Beamten. Für Probleme der beschriebenen Art sei nicht zuletzt auch das Binnenklima in einer Behörde von Bedeutung. In Behörden, in denen zwischen der Dienststellenseite und dem Personalrat ein angemessener, von Kooperationsbereitschaft geprägter Umgang miteinander gepflegt werde und eine gedeihliche Gesprächs- und Arbeitsatmosphäre herrsche, würden Verstöße von Gewerkschafts- bzw. Personalratsmitgliedern gegen ihre beamtenrechtliche Neutralitätspflicht in der Regel kaum zu erwarten sein.

Von Interesse im Kreise der Diskussionsteilnehmern ist auch die Frage nach der Bedeutung der beamtenrechtlichen Pflicht zur politischen Neutralität für Beamte, die sich im Ruhestand befinden bzw. beurlaubt sind. Hierzu wird geäußert, dass die politische Neutralitätspflicht im Grundsatz zwar auch für diesen Personenkreis fortbestehe, der Maßstab für ihr Verhalten bei entsprechenden Äußerungen aber ein nicht so strenger sei. Hier könne unter Umständen auch die Länge des Zeitraums seit Eintritt in den Ruhestand von Bedeutung sein. Einem Ruhestandsbeamten könne man in der Regel ein bisschen mehr durchgehen lassen als einem aktiven Beamten. Im Einzelfall müsse immer die richtige Balance gefunden werden.

**Peter Christensen**

Ministerialdirigent a.D., Rechtsanwalt

Geschäftsführer

der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes