

Die Beschränkung der politischen Äußerungsrechte der Beamten durch die Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht

Simon Sieweke

Der Aufsatz nimmt den in der Öffentlichkeit diskutierten „Maulkorb-Erlass“ für die Mitglieder der Universität Hamburg und die öffentlichen Rücktrittsforderungen Hamburger Professoren gegenüber ihrer Hochschulleitung zum Anlass, die gesetzliche Beschränkung der politischen Äußerungsrechte der Beamten durch die Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht zu untersuchen. Zunächst wird dazu die Verfassungsmäßigkeit dieser Pflicht thematisiert, bevor die daraus folgenden Anforderungen an die Art und Weise sowie den Inhalt von politischen Äußerungen bestimmt werden.

I. Einleitung

Kritische Äußerungen von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes gegenüber den Handlungen ihres Dienstherrn führen zwar nicht zwangsläufig zu unmittelbaren Sanktionen, was u. a. darin begründet liegen dürfte, dass damit die Gefahr der Aufwertung der Kritik verbunden ist. Jedoch zeigt der Fall der Privatdozentin *Sabine Todt*, die 2007 nach einer kritischen Stellungnahme über die Arbeitsbedingungen an der Universität Hamburg im WDR-Magazin „Monitor“ ihren Lehrauftrag verloren hat,¹ dass *Kurt Tuschky* die Denkweise zumindest einiger Behördenleitungen zutreffend beschrieben hat: „Im Übrigen gilt ja hier derjenige, der auf den Schmutz hinweist, für viel gefährlicher als der, der den Schmutz macht.“ Zwar ist dieser Fall kein Beispiel der Sanktionierung von kritischen Äußerungen von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes, weil *Sabine Todt* weder Beamtin noch Angestellte der Hochschule war. Er macht jedoch deutlich, dass Behörden auch präventiv gegen kritische Äußerungen von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes vorgehen können. So erhielten die Dekane der Universität Hamburg nach der Ausstrahlung des Fernsehbeitrages ein Rundschreiben der Präsidentin, das als „Maulkorb-Erlass“ öffentlich Furore machte. Darin wurden diese aufgefordert, allen Mitgliedern der Fakultäten deutlich zu machen, dass Medienanfragen i. d. R. von der Pressestelle beantwortet werden. So sollte sichergestellt werden, dass die Universität bei heiklen politischen Fragen (Studiengebühren, Exzellenz, Zulassungsbeschränkungen) einheitlich nach außen auftritt. Auch wenn die Meldepflicht bei der Pressestelle infolge der Proteste der Hochschulmitglieder wieder aufgegeben wurde, blieb damit die Frage unbeantwortet, ob solche Vorgaben der Hochschulleitung vor allem im Hinblick auf die Meinungsfreiheit der Hochschulmitglieder überhaupt rechtlich zulässig sind. Auf der anderen Seite stellt sich aber gleichfalls die Frage, ob verbeamtete Professoren und im Angestelltenverhältnis beschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiter – wie im Juni 2009 in Hamburg geschehen – öffentlich die Amtsführung der Hochschulleitung kritisieren und ihren Rücktritt fordern dürfen.²

Die Äußerungsrechte der Angestellten im öffentlichen Dienst sind vornehmlich tarifvertraglich geregelt. Die Rechtsprechung hatte auf Grundlage der Regelung des § 8 Abs. 1 BAT, wonach der Angestellte sich so zu verhalten hat, wie es von Angehörigen des öffentlichen Dienstes erwartet wird, die für Beamten geltenden Beschränkungen auf die Arbeitsverhältnisse der Be-

amten übertragen.³ Mit der Neufassung des Tarifrechts und der damit verfolgten Abkehr von der Anlehnung des Arbeitsrechts im öffentlichen Dienst an das Beamtenrecht ist diese Regelung zwar aufgehoben worden.⁴ Dies muss indes insoweit nicht zu einer Änderung der Rechtsprechung führen, wie die Beschränkungen der Äußerungsrechte in der Vergangenheit mit der Loyalitätspflicht gegenüber dem Arbeitgeber begründet wurden, weil es sich dabei nicht nur um eine beamtenrechtliche, sondern gleichfalls um eine allgemeine arbeitsrechtliche Pflicht handelt.⁵ Allerdings sind aufgrund der nunmehr umfassenderen beamtenrechtlichen Pflichten, welche auch gegenüber den Grundrechtsberechtigten bestehen (insbesondere die Pflicht zu unparteiischer Amtsführung), Beschränkungen der Meinungsfreiheit von Beamten, zu denen an den Hochschulen insbesondere die Professoren gehören, tendenziell eher möglich als von Angestellten. Aus diesem Grund werden nachfolgend die Beschränkungen der Äußerungsrechte explizit lediglich im Hinblick auf Beamte untersucht, wobei die gewonnenen Ergebnisse unter den genannten Voraussetzungen auch auf die Angestellten des öffentlichen Dienstes übertragen werden können. Kontroverse Äußerungen von Beamten bzw. kontroverse Reaktionen der Dienstbehörde auf kritische Äußerungen kommen dabei im gesamten öffentlichen Dienst vor, weshalb für die Beamten im Allgemeinen der Frage nachgegangen wird, in welchem Umfang deren politische Äußerungsrechte beschränkt sind.

Beamte unterliegen keinem umfassenden politischen Äußerungsverbot. Dies folgt im Umkehrschluss bereits aus der gesetzlichen Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht bei politischer Betätigung (vgl. § 60 Abs. 2 BBG, § 33 Abs. 2 BeamStG).⁶ Eine „politische Neutralisierung“ des Berufsbeamtentums ist bewusst nicht vorgenommen worden.⁷ Wie die Erfahrungen aus den Zeiten der Weimarer Republik zeigen, würde dadurch auch keine Sicherung für die parlamentarische Demokratie geschaffen.⁸ Eine zu starke Politisierung wurde jedoch ebenfalls nicht als erstrebenswert angesehen. Die Beam-

- 1) Vgl. auch die ausführliche Darstellung des Falls unter www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,481840,00.html (Abruf am 26.1.2010).
- 2) Vgl. die ausführliche Darstellung der Vorgänge an der Universität Hamburg unter www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,632853,00.html (Abruf am 26.1.2010).
- 3) Vgl. BAGE 38, 85 (95 f.) = NJW 1982, 2888 (2889); LArbG Sachsen, Urteil vom 8.1.2002 – 5 Sa 967/00 – Juris Tz. 56 f.; LArbG Brandenburg, Urteil vom 26.6.1997 – 3 Sa 71/97 – Juris Tz. 25 f.; ausführlich dazu *Zielke*, Politische Betätigung von Arbeitnehmern, 1999, S. 43 f.
- 4) Vgl. *Bredendiek/Fritz/Tewes*, ZTR 2005, S. 230 (237 f.).
- 5) Vgl. dazu *Dieterich*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 9. Aufl., 2009, Art. 5 GG, Rn. 28 ff.; *Herbert/Oberrath*, NZA 2005, S. 193 (194 f.).
- 6) VGH Mannheim, NJW 1983, S. 1215 (1216); *Arend*, in: Grabendorff/Arend, LBG R-PI, 2. Aufl., 2001, § 63, Anm. 3 a; *Lemhöfer*, in: Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer, BBG I, 2008, § 53, Rn. 1. Ein umfassendes Äußerungsverbot wäre auch verfassungsrechtlich nicht möglich (vgl. dazu *Battis*, BBG, 4. Aufl., 2009, § 60, Rn. 21).
- 7) *Hagenah*, Die Pflicht von Beamten zur Zurückhaltung bei politischer Tätigkeit und öffentlichen Äußerungen, 2002, S. 67.
- 8) *Bieback/Kutscha*, Politische Rechte der Beamten, 1984, S. 78.