

Nicht strafbares Verhalten im privaten Bereich als Verstoß gegen beamtenrechtliche Pflichten?

Prof. Dr. Norbert Ullrich

Das Verhalten von Amtsträgern außerhalb ihrer eigentlichen dienstlichen Tätigkeit steht stärker unter Beobachtung als das Freizeitverhalten der meisten nicht im öffentlichen Dienst tätigen Personen. Dabei sind es auf der einen Seite die Medien (oder zumindest Teile der Medienlandschaft), die ein – möglicherweise – bedenkliches Gebaren von Amtsträgern thematisieren. Auf der anderen Seite ist es auch der Dienstherr selbst, der den Beamten hinsichtlich des Freizeitverhaltens in die Pflicht zu nehmen sucht und auf als Verfehlung eingestuftes Verhalten mit den Mitteln des Disziplinarrechts reagiert. Der Dienstherr hat allerdings rechtliche Grenzen zu beachten. Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit auch außerhalb der Dienstausbildung beamtenrechtliche Vorgaben den Alltag des Beamten bestimmen dürfen. Nach traditioneller Vorstellung ist der Beamte „immer im Dienst“, doch mag dieses Bild nicht mehr in die heutige „Freizeitgesellschaft“ passen. In dem Beitrag soll – zunächst allgemein und dann anhand typischer Fallgruppen (Konsum von Alkohol und Drogen, Ausnutzung von gewährten Vorteilen, politische Betätigung) – der Frage nachgegangen werden, inwieweit ein nicht strafbares Verhalten im privaten Bereich einen Verstoß gegen beamtenrechtliche Pflichten darstellen kann. Anders gefragt: Hat der Beamte in seinem Privatleben Regeln zu beachten, die für den (nicht im öffentlichen Dienst tätigen) Normalbürger nicht gelten?

I. Beamte als Träger von Grundrechten und Adressaten beamtenrechtlicher Pflichten

Beamte sind nach heute wohl einhelliger Auffassung grundsätzlich wie andere Menschen Träger von Grundrechten¹. Angesichts des durch die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten umfassenden Grundrechtsschutzes für jegliches Verhalten können dem Beamten Pflichten für sein Freizeitverhalten nur unter Beachtung der Grundrechte auferlegt werden.

Auch wenn man von der Anwendbarkeit der für Normalbürger geltenden Grundrechtssystematik auf Beamte ausgeht, erscheint das keine hohe verfassungsrechtliche Hürde zu sein, solange ausschließlich die allgemeine Handlungsfreiheit betroffen ist². Denn dieses Grundrecht unterliegt der Schranke der „verfassungsmäßigen Ordnung“, die einem einfachen Gesetzesvorbehalt gleichkommt. Freilich ist die Verhältnismäßigkeit zu beachten, womit übermäßige Eingriffe in das Freizeitverhalten ausgeschlossen sind. Höhere Anforderungen an Grundrechtseinschränkungen stellen einige andere einschlägige Grundrechte, die entweder unter qualifiziertem Gesetzesvorbehalt stehen (z. B. die Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG) oder gar keinen Gesetzesvorbehalt enthalten (etwa die Religionsfreiheit, Art. 4 Abs. 1 GG).

Potenziell relevant ist zudem (gleichgültig welches Freiheitsrecht betroffen ist) der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG): Unterscheidet sich der in der Freizeit agierende Beamte überhaupt vom ebenfalls in der Freizeit handelnden Normalbürger? Sollte die Antwort „Nein“ lauten, so könnten dem Beamten keine über das den Nicht-Beamten treffende Maß hinausgehenden Freizeit-Regeln auferlegt werden.

All diese Fragen bedürften indes möglicherweise keiner Antwort, wenn die sonst anwendbare Grundrechts-Systematik für Beamten gemachte Vorgaben keine Gültigkeit besäße. Insoweit ist zu erwägen, ob sich aus der heute meist mit dem Begriff „Sonderstatusverhältnis“ bezeichneten besonderen Rechtsbeziehung zwischen Staat und in einer Nähebeziehung zum Staat stehenden Personen rechtliche Folgen ableiten lassen³. Da die herkömmliche Dogmatik des „besonderen Gewaltverhältnisses“ bereits mit der Strafgefangenen-Entscheidung von 1972⁴ unanwendbar geworden ist, muss auf die Unterscheidung zwischen Sonderstatusverhältnis als deskriptivem Begriff und Sonderstatusverhältnis als normativer Kategorie geachtet werden⁵. Sicherlich lassen sich so verschiedene Rechtsverhältnisse bestimmter Personen zum Staat wie das der Beamten, das der Schüler und das der Strafgefangenen aufgrund ihrer Gemeinsamkeit – der Nähe zum Staat – mit einem Oberbegriff beschreiben. Damit ist aber noch nicht gesagt, ob diese Gemeinsamkeit dogmatische Schlussfolgerungen trägt, die für all diese Rechtsverhältnisse greifen. Es ist wohl kein Zufall, dass sich innerhalb des doch recht beachtlichen Zeitraums von 1972 bis heute keine allgemein anerkannte Dogmatik zum Sonderstatusverhältnis entwickelt hat. Daher erscheint es sinnvoller, nicht quasi von oben herab aus dem Oberbegriff Sonderstatusverhältnis ein Raster zu entwickeln und über die einzelnen Unterkategorien zu legen, sondern umgekehrt die jeweiligen Unterkategorien für sich zu betrachten und erst auf dieser Basis etwaige Gemeinsamkeiten festzustellen. Insbesondere für das Beamtenverhältnis als verfassungsrechtlich wie einfachgesetzlich am intensivsten und umfangreichsten normiertes Näheverhältnis besteht auch kaum ein Bedürfnis, auf der Grundlage einer übergeordneten Kategorie „Sonderstatusverhältnis“ zu argumentieren⁶.

Eine von der allgemeinen Grundrechtsdogmatik abweichende Behandlung des Beamtenverhältnisses könnte sich insbesondere aus Art. 33 Abs. 4 und Abs. 5 GG ergeben. Art. 33 Abs. 5 GG gewährt dem Beamten allerdings ein grundrechtsgleiches Recht⁷ und ist insofern zumindest nicht in erster Linie dazu gedacht, zum Nachteil des Beamten Abweichungen von der gängigen Grundrechtsdogmatik zu begründen. Einen hergebrachten Grundsatz des Beamtentums mit dem Inhalt, dass für

1) BVerfG, NJW 1989, 93; BVerfGE 39, 334 (366) = ZBR 1975, 251 (260).

2) Konstellationen, in denen lediglich Art. 2 Abs. 1 GG betroffen ist, bei Kahl, ZBR 2001, S. 225 (232).

3) Kritisch zum wohl gängigsten Begriff „Sonderstatusverhältnis“ Kielmansegg, Grundrechte im Näheverhältnis, 2012, S. 189 ff.; Kielmansegg spricht stattdessen von „Näheverhältnis“; vgl. auch Kielmansegg, JA 2012, S. 881; für ein Festhalten an der Bezeichnung „besonderes Gewaltverhältnis“ etwa Merten, in: Merten, Das besondere Gewaltverhältnis (1985), S. 53 ff.; Ronellenfitch, in: Merten, Das besondere Gewaltverhältnis, 1985, S. 33 (36).

4) BVerfGE 33, 1 (besonders 9 ff.).

5) Vgl. Kielmansegg (Fn. 3), S. 167.

6) Vgl. schon Ronellenfitch, in: Merten (Fn. 3), S. 33 (39 f.); s. andererseits aber Günther, ZBR 2013, S. 116 (119).

7) Badura, in: Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 33, Rn. 53; ähnlich („grundrechtsähnliche Individualgarantie“) Jachmann, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 33, Rn. 40.