

Die politische Neutralitätspflicht des Beamten

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Der frühere Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz hatte es sich erlaubt, in der Öffentlichkeit kritisch zu sicherheitsrelevanten Einschätzungen der Bundesregierung Stellung zu nehmen. Er wurde nach kontroverser politischer Diskussion in der Öffentlichkeit über seine Aussagen Ende 2018 in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Hinter dem Einzelfall verbirgt sich das grundsätzliche Problem, inwieweit sich Beamte öffentlich politisch äußern und betätigen dürfen. Diese grundsätzliche Frage an der Schnittstelle von Beamtenrecht und Verfassungsrecht firmiert zumeist unter dem Begriff der politischen Neutralitätspflicht des Beamten. Inhalt und Reichweite dieser Pflicht geht dieser Beitrag¹ nach.

I. Einleitung

Die Frage nach der politischen Betätigung von Beamten gehört zu den „Dauerbrennern“ des Beamten- und Beamtenverfassungsrechts. Dabei sind drei Konstellationen zu unterscheiden: (1) Erstens kann gefragt werden, inwieweit sich Beamte politisch äußern dürfen, etwa im Kollegenkreis, gegenüber Bürgern oder in der Öffentlichkeit, über soziale Medien, auf politischen Veranstaltungen, in Talkshows etc.; es geht um die Reichweite politischer Äußerungsrechte des Beamten. (2) Zweitens stellt sich das Problem der Parteimitgliedschaft von Beamten, aktuell zumal hinsichtlich solcher Parteien, die möglicherweise verfassungsfeindliche Ziele verfolgen und deswegen unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes stehen. (3) Schließlich kann drittens die Frage praktisch werden, ob, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang der Beamte im Dienst parteipolitisch tätig sein darf, ob er etwa für die politische Spitze seines Geschäftsbereichs Wahlkampfarbeit machen oder gar selbst auf entsprechenden parteipolitischen Veranstaltungen auftreten darf, kurz, ob parteipolitische Tätigkeit (auch) Dienstaufgabe des Beamten sein kann. Alle drei Aspekte lassen sich unter dem Oberbegriff der politischen oder parteipolitischen Zurückhaltung oder Neutralität des Beamten diskutieren. Nachfolgend werden die ersten beiden Aspekte, also die Reichweite politischer Äußerungsrechte des Beamten und die Parteimitgliedschaft von Beamten, näher² beleuchtet³. Das Thema soll unter vier Gesichtspunkten behandelt werden: Zunächst seien die einschlägigen Rechtsgrundlagen benannt, aus denen man die politische Neutralitätspflicht des Beamten ableitet (II.). Anschließend wird die Frage erörtert, worauf sich die politische Neutralitätspflicht des Beamten *nicht* bezieht (III.). Sodann ist drittens der „status politicus“ des Beamten zu analysieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie das Beamtenrecht mit der Doppelrolle des Beamten als Amtsträger und Bürger umgeht. Hier liegt der Schwerpunkt der Überlegungen (IV.). Schließlich wird viertens kurz auf die Frage eingegangen werden, wie es mit der Mitgliedschaft von Beamten in politischen Parteien steht (V.).

II. Die Rechtsgrundlagen

Zunächst ist es notwendig, sich die gesetzlichen Grundlagen der politischen Neutralitätspflicht des Beamten vor Augen zu führen. Sie folgt – ebenso wie die Treue- und Verfassungstreuepflicht – als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums zunächst unmittelbar aus Art. 33 Abs. 5 GG⁴. In § 33 des Beam-

tenstatusgesetzes heißt es gleichlautend mit § 60 Bundesbeamtengesetz sodann konkretisierend:

(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 ausdrücklich die Rede. In der Literatur wird der Grundsatz der (parti-)politischen Neutralität zumeist unmittelbar in diesen beamtenrechtlichen Normen verankert, gemeinsam mit der

1) Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser am 18.6.2019 bei der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD) gehalten hat.

2) Außer Betracht bleibt im Rahmen dieses Beitrages die thematisch verwandte, aber doch zu unterscheidende Frage nach der Zulässigkeit (parti-)politisch motivierter oder zumindest relevanter Äußerungen durch andere Amtsträger als Beamte, etwa durch den Bundespräsidenten, Bundesminister oder Träger kommunaler Ämter (insbes. Bürgermeister): (1) Zu entsprechenden Äußerungsrechten des Bundespräsidenten s. BVerfGE 136, 323: Der Bundespräsident habe das Recht der Parteien auf freie und gleiche Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes gemäß Art. 21 GG zu achten, jedoch könnten Äußerungen des Bundespräsidenten, die die Chancengleichheit der Parteien berührten, gerichtlich nur dann beanstandet werden, wenn er mit ihnen unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsaufgabe und damit willkürlich Partei ergreife. (2) Diese Maßstäbe überträgt das BVerfG allerdings nicht auf Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung, BVerfGE 138, 102: „Soweit der Inhaber eines Regierungsamtes am politischen Meinungskampf teilnimmt, muss sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten unterbleibt. Nimmt das Regierungsglied für sein Handeln die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch, ist es dem Neutralitätsgebot unterworfen.“ (3) Auch Träger kommunaler Ämter unterliegen grundsätzlich dem Neutralitätsgebot: Sie dürfen z. B. in ihrer Funktion als Amtsträger keinen (behindernden) Einfluss auf nicht untersagte Versammlungen nehmen, etwa die kommunale Beleuchtung auf dem Versammlungsweg ausschalten; dazu BVerwG vom 13.9.2017 – 10 C 6.16 – BVerwGE 159, 327 („Licht aus“-Appell eines Oberbürgermeisters als politischer Aufruf gegen eine Versammlung; vgl. dazu Lindner/Bast, NVwZ 2018, S. 808). Monographisch zu diesen Fragen jüngst *Disci*, Der Grundsatz politischer Neutralität – Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger, 2019 (dazu die Besprechung von Hebel, ZBR 2019, S. 286). Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass die für Träger politischer Ämter auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene entwickelten Grundsätze auf Beamte nicht ohne Weiteres übertragbar sind.

3) Zum dritten Aspekt s. bereits Lindner, ZBR 2010, S. 325.

4) Dazu Jachmann-Michel/Kaiser, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art 33, Rn. 47 m.w.N.; Baßlsperger, Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums, 2016, S. 67 f., der die Neutralitätspflicht als Ausprägung der ebenfalls von Art. 33 Abs. 5 GG umfassten Treuepflicht qualifiziert. Ferner mit umfangreichen Nachweisen Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Aufl. 2017, Art 33, Rn. 7 ff.