

# Beamtentum und Neutralität

Prof. Dr. Norbert Ullrich

Wenn die Polizei Bewerber wegen Tätowierungen die Einstellung in den Polizeidienst verwehrt<sup>1</sup>, Gerichte Stellungnahmen von Oberbürgermeistern gegen bestimmte Demonstrationen als rechtswidrig einstufen<sup>2</sup> und Rechtsreferendarinnen im Dienst nicht ständig ein Kopftuch tragen dürfen<sup>3</sup>, so scheinen diese Fälle auf den ersten Blick wenig miteinander zu tun zu haben. Bei genauerem Hinsehen erweist sich aber, dass ein Zusammenhang besteht: In all diesen Konstellationen geht es um Beamte und Neutralität. Ziel dieses Beitrags ist, übergreifende Grundsätze herauszuarbeiten und hierauf gestützte stimmige Maßstäbe für die unterschiedlichen Fallgruppen zu entwickeln. Dabei ist sowohl die Neutralitätspflicht der Beamten als auch die Pflicht des Dienstherrn zur Neutralität gegenüber den Beamten zu thematisieren.

## I. Die Neutralität des Staates

### 1. Befund: Staatliche Neutralität als Gemeingut ohne klaren Inhalt

Die (staatliche) Neutralität wird nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt. Dennoch gehört es zu den gängigen Topoi gerichtlicher Entscheidungen und Literaturstimmen auf den verschiedensten Gebieten, dass der Staat sich neutral zu verhalten habe. So wird Neutralität vom Gesetzgeber und den Behörden beispielsweise verlangt im Versammlungsrecht<sup>4</sup>, im Arbeitskampfrecht<sup>5</sup>, im Bauplanungsrecht<sup>6</sup>, im Rahmen der politischen Bildung<sup>7</sup>, bei der Vergabe staatlicher Aufträge<sup>8</sup> und bei der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen<sup>9</sup>.<sup>10</sup> Was aber „Neutralität“ eigentlich bedeuten soll, bleibt meist im Ungefähren.

### 2. Der Begriff „Neutralität“

Das Wort „Neutralität“ stammt aus dem Lateinischen und leitet sich ab aus den Wörtern „ne uter/ne utrum“ („keiner von beiden“)<sup>11</sup> und „neutralis“ („keiner Partei angehörend“). Demnach bezeichnet der Begriff allgemein eine unparteiische Haltung, Nichteinmischung und Nichtbeteiligung.<sup>12</sup> Allein der Wortbedeutung nach versteht man unter Neutralität somit ein Prinzip der Nicht-Identifikation und Unparteilichkeit.<sup>13</sup>

Im Zusammenhang mit dem Staat geht die Bedeutung des Begriffs der Neutralität jedoch über den Wortlaut hinaus. Hier wird die Forderung nach Neutralität sowohl positiv als auch negativ verstanden. Auf der einen Seite umfasst der negative Aspekt der Neutralität, dass nicht zu Gunsten einer Person bzw. Personengruppe Partei ergriffen werden soll und ein Beteiligter weder bevorzugt noch benachteiligt werden soll. Der Staat hat also unparteilich bzw. unparteiisch zu sein. Auf der anderen Seite bedeutet die positive Ausprägung der Neutralität, dass der Staat gleichermaßen zu allen Beteiligten Distanz hält.<sup>14</sup>

### 3. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als notwendige gedankliche Voraussetzung staatlicher Neutralität

Distanz halten und unparteilich sein kann der Staat nur gegenüber einem „Etwas“, dessen Teil er nicht selbst ist. Bei diesem

„Etwas“ mag es sich im konkreten Einzelfall um den Bürger X, das Unternehmen Y oder die Vereinigung Z handeln, übergreifend betrachtet geht es aber hier um die Gesellschaft. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft<sup>15</sup> ist eine, wenn nicht sogar die grundlegende Annahme des liberalen Verfassungsverständnisses, das den Verfassungen des „westlichen Typs“ einschließlich des Grundgesetzes zugrundeliegt. Es scheint „eine gewisse Übereinstimmung darin zu bestehen, dass eine Verstaatlichung der Gesellschaft wie der umgekehrte Vorgang einer Vergesellschaftung des Staates totalitäre Züge trage und verboten sei“.<sup>16</sup> Dies festzuhalten ist wichtig, auch wenn an präzisen Aussagen zur Abgrenzung von Staat und Gesellschaft in Rechtsprechung und Literatur nur selten gefeilt wird.<sup>17</sup> Im Auge behalten sollte man dabei, dass Teile der Staatsrechtslehre die Trennung von Staat und Gesellschaft in Zweifel ziehen: So wird etwa gesprochen von einer „wirklichkeitsfernen und historisch überholten Vorstellung einer strikten Trennung von politisch agiler Gesellschaft und Politik einerseits und einem fest gefügtem, durch die Regierung, Behörden und Beam-

- 1) S. etwa VGH Kassel, Beschluss vom 2.11.2020 – 1 B 2237/20; OVG Münster, Beschluss vom 12.5.2020 – 6 B 212/20; VG Köln, Urteil vom 28.5.2020 – 19 K 929/19.
- 2) BVerwG, Urteil vom 13.9.2017 – 10 C 6/16 – NVwZ 2018, 433; vgl. auch VG Göttingen, Beschluss vom 29.8.2018 – 1 B 462/18 – NdsVBl. 2019, 133.
- 3) BVerfG, Beschluss vom 14.1.2020 – 2 BvR 1333/17 – ZBR 2020, 249.
- 4) BVerfG, Beschluss vom 8.12.2010 – 1 BvR 1106/08 – EuGRZ 2011, 88; BVerfG, Beschluss vom 4.11.2009 – 1 BvR 2150/08 – BVerfGE 124, 300; BVerwG, Beschluss vom 5.3.2020 – 6 B 1/20 – NWVBl. 2020, 282 (283).
- 5) BVerfG, Urteil vom 11.7.2017 – 1 BvR 1571/15 u. a. – BVerfGE 146, 71; *Linsenmaier*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl. 2021, GG, Art. 9, Rn. 148 ff.; *Treber*, in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 18. Aufl. 2019, § 191, Rn. 1 ff.; *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2019, S. 47 ff.
- 6) *Sauthoff*, in: Schreiber/Ruge, Handbuch Immobilienrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 32; *Boeddinghaus/Hahn/Schulte*, Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 57. Erg.-Lfg. Juni 2020, I. Zur Dogmatik des nachbarlichen Abwehrrechts, Rn. 55a; vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.3.1994 – 4 NB 24/93 – NVwZ 1994, 683.
- 7) *Kluth*, DÖV 2018, S. 1035; demgegenüber vor „überzogenen Neutralitätsanforderungen“ auf diesem Gebiet warnend *Hufen*, RdJB 2018, S. 216 (221).
- 8) S. etwa § 97 Abs. 2 GWB, § 31 Abs. 6 VgV; *Tieben*, WRP 2011, S. 1101.
- 9) Z.B. BVerfG, Beschluss vom 24.3.2018 – 1 BvQ 18/18 – NVwZ 2018, 819; VGH München, Beschluss vom 17.9.2018 – 4 CE 18.1620 – KommJur 2018, 471.
- 10) Weitere Beispiele bei *Seybold*, DÖV 2020, S. 977 (980 ff.); *Heusch*, NVwZ 2017, S. 1325 (1327 ff.).
- 11) *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, 2015, S. 19.
- 12) *Disci*, Der Grundsatz politischer Neutralität, 2019, S. 32.
- 13) *Disci* (Fn. 12), S. 34; *Eder*, „Rote Karte“ gegen „Spinner“?, 2017, S. 32 f.; vgl. auch *Krüper*, JöR N.F. 53 (2005), S. 79 (99).
- 14) *Disci* (Fn. 12), S. 35.
- 15) Hierzu im Neutralitäts-Kontext *Disci* (Fn. 12), S. 39 f.; *Gröpl/Zembruski*, Jura 2016, S. 268 (271).
- 16) *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, § 31, Rn. 44, unter Verweis auf *Ridder*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat, 1960, S. 14.
- 17) Ausnahmen sind v.a. *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2001; *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 16), § 31.