

ren,⁸⁸ um hingegen hinsichtlich der Neufassung des Ortszuschlagswesens in Bayern und Nordrhein-Westfalen Art. 3 Abs. 1 GG zu verletzen. Da sie in ihrer aktuellen Form als „Hybridbildungen“ keinen hinreichend sachlichen Wesensbezug zum Beamtenrecht herstellen können, darf man offensichtlich davon ausgehen, dass diese Regelungen zukünftig keinen Bestand vor der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung haben werden.

5. Indizieller Verletzungsgrad der Besoldungsstaffelungen

Trotz der dargelegten „Hybridbildung“ des Besoldungsrechts, das so verstanden vor allem dem Zweck dient, in evident sachwidriger Form Personalkosten in beachtlicher Höhe zu reduzieren, verstoßen auch 2024 weiterhin alle Besoldungsgesetzgeber materiell-rechtlich gegen das Mindestabstandsgebot, wie das oben von der Tabelle 2 dokumentiert wird. Neben Hessen und dem Saarland, die den auch 2024 verfassungswidrigen Gehalt des von ihnen geregelten Besoldungsrechts letztlich eingestehen und so gezielt keine sachlich hinreichenden Maßnahmen ergreifen, um ihn zu überwinden, zeigen sich die jeweilige Besoldungssystematik und die entsprechende Besoldungsstaffelung ebenso auch in den 14 weiteren Rechtskreisen als indiziell deutlich bis eklatant verletzt, ohne dass auch dort einer der Besoldungsgesetzgeber heute hinreichende Maßnahmen ergreifen wollte, um die Verletzung zu heilen.

Der indizielle Verletzungsgrad stellt sich dabei in den einzelnen Rechtskreisen wie folgt dar (Tabelle 6).

Wegen der verschiedenen neugeregelten Zuschläge, ihrer jeweiligen Erhöhungs- oder Absenkungsbeträge und weiteren differenzierenden Regelungen stellt sich auch diese Tabelle als offensichtlich wenig übersichtlich dar. Sie zeigt aber unter der Voraussetzung, dass die dargestellten „Hybridbildungen“ keinen Bestand haben werden, dass mit der sächsischen Ausnahme in den 15 anderen Rechtskreisen mindestens knapp die Hälfte bis im bayerischen Einzelfall zwei Drittel aller Besoldungsgruppen aktuell als indiziell unmittelbar verletzt zu betrachten sind. In jenen 15 weiteren Rechtskreisen zeigen sich mit Ausnahme von Thüringen mehr als 30% der Tabellenfelder als indiziell unmittelbar verletzt; in acht Rechtskreisen liegt der indizielle Verletzungsgrad bei über 40%.

In ebenfalls acht Fällen wird das Mindestabstandsgebot indiziell selbst noch in der Besoldungsgruppe A 11 verfehlt, in sechs weiteren in der Besoldungsgruppe A 10 und in Sachsen-Anhalt in der Besoldungsgruppe A 9. Zugleich offenbart sich auch die sächsische Besoldungssystematik als offensichtlich so inkonsistent, dass man hier ebenfalls nicht darum herumkommen wird, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu bestimmen. Nicht umsonst lässt sich ebenfalls in Sachsen die „hybride“ Regelung der leistungslosen sozialen Besoldungskomponenten sachlich nicht rechtfertigen (vgl. oben Tabelle 3). Auch zeigen sich hier ein Viertel aller Besoldungsgruppen und rund zehn % aller Tabellenfelder indiziell als unmittelbar von der Unteralimentation betroffen, was mit dem entsprechenden Gewicht in die Gesamt abwägung einzustellen ist.⁸⁹

Die in allen 16 Rechtskreisen weiterhin gegebene deutliche bis eklatante Verletzung des Mindestabstandsgebots strahlt offensichtlich ausnahmslos über die unmittelbar von ihr betroffenen Besoldungsgruppen hinaus auf alle Besoldungsgruppen der jeweiligen Besoldungsordnung A und von dieser auch auf die weiteren Besoldungsordnungen aus. Es dürfte den bundesdeutschen Besoldungsgesetzgebern weiterhin sachlich unmöglich sein, die Festlegung der Besoldungshöhe sachgerecht, also unter Einhaltung der sie treffenden prozeduraler Anforderungen zu vollziehen, ohne dabei nicht auch eine erhebliche Anhebung der Grundgehaltssätze vorzunehmen.

88) *Schwan*, Stellungnahme zum Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur amtsangemessenen Alimentation, Nds.-Drs. 18/11498, vom 26.7.2022, erstattet im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Niedersachsen, Vorlage 9 zu Nds.-Drs.18/11498 vom 14.9.2022, S. 36 ff.; *ders.*, Stellungnahme zum Entwurf eines Hamburgischen Besoldungsstrukturgesetzes, HH-Drs. 22/12727, vom 9.10.2023, erstattet im Auftrag des Bundes Deutscher Rechtspfleger Landesverband Hamburg e.V., S. 57 ff. unter: <https://bdr-hamburg.de/?p=1146> vom 7.5.2024; *Ders.*, Stellungnahme zur mittelbar geschlechterdiskriminierenden Wirkung des in Thüringen geplanten „alimentativen Ergänzungszuschlags“ vom 6.2.2024, erstellt im Auftrag des tbb beamtenbunds und tarifunion thüringen, S. 4 ff.

89) BVerfGE 155, 1, 25, Rn. 48.

„Schmähhkritik“ und Lehrauftrag?

Zur Reichweite des Mäßigungsgebots in einem öffentlichen Amt

Dr. Ludger Schrapper

Die Meinungsfreiheit hat im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes eine konstitutive Funktion. Meinungskampf darf unter dem Schutz der höchstrichterlichen Rechtsprechung mit harten Bandagen ausgetragen werden. Gleichwohl gilt für Staatsdiener wegen ihres besonderen Dienst- und Treueverhältnisses ein Mäßigungsgebot. Mehrere Entscheidungen zu sog. Corona-Leugnern unterstreichen das. Aus Anlass eines aktuellen Falles ist zu fragen, ob und in welchem Umfang diese Zurückhaltung auch von Lehrbeauftragten als Trägern eines öffentlichen Amtes gefordert werden darf. Eine nebenamtliche Dozentin einer Polizeihochschule hatte sehr zugespitzte Polizeikritik „getweetet“. Zudem soll vor dem Hintergrund der hierzu ergangenen Entscheidung des OVG Münster kurz angerissen werden, wie umfassend und präzise der Beurteilungsspielraum bei der Einschätzung der Eignung auszufüllen ist.

I. Einleitung

„Herzrasen“ bei Polizeikontrollen bekommt die 38-jährige Hauptschullehrerin Bahar A., weil „der ganze braunen Dreck in den Sicherheitsbehörden“ ihr und ihrem Freundeskreis Angst mache. Und sie teilt ihre Einschätzung am 20.05.2023 in einem Tweet¹ mit dem Rest der Welt, zumindest aber einer nicht ohne

1) Ausweislich VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 5.8.2023 – 4 L 1374/23, lautet der Tweet im Wortlaut: „Ich bekomme mittlerweile Herzrasen, wenn ich oder meine Freund*innen in eine Polizeikontrolle geraten, weil der ganze braune Dreck innerhalb der Sicherheitsbehörden uns Angst macht. Das ist nicht nur meine Realität, sondern die von vielen Menschen im Land“.

weiteres bezifferbaren Anzahl an Menschen, die ihr auf Twitter folgen.

Dieser Sachverhalt wäre für sich genommen vermutlich keine Schlagzeile und erst recht kein gerichtliches Eilverfahren durch zwei Instanzen wert. Denn Polizeikontrollen als solche dürften bei nicht wenigen Menschen im ersten Moment einen erhöhten Puls auslösen. Und die Einschätzung, (auch) in der deutschen Polizei gebe es rechtsextremistisches oder antisemitisches Gedankengut, teilt Frau A. u. a. mit dem Polizeibeauftragten des Deutschen Bundestages, Uli Grötsch.² Der Fall sorgte aber wegen des Hintergrundes der Verfasserin des Tweets für ein großes mediales Echo. Warum also die Aufregung?

Bahar A. war im Nebenamt Lehrbeauftragte an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW). Sie lehrte im Fachbereich „Polizei“ der Hochschule im Teilmodul „Interkulturelle Kompetenz“.³ Im Mai 2023, als sie ihren Tweet absetzte, hatte ihr die HSPV NRW gerade einen erneuten Lehrauftrag erteilt. Die Hochschule reagierte unverzüglich und widerrief den Lehrauftrag mit sofortiger Wirkung gem. §§ 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG, 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO. Bahar A. selbst „präzisierte“ daraufhin ihre Vorwürfe gegen die Polizei bzw. Teile der Polizei und bestritt, ohne jeden Unterschied alle Polizistinnen und Polizisten gemeint zu haben.⁴ Eine nach eigener Einschätzung meinungsBILDende überregionale Tageszeitung erkannte einen „Hass-Tweet“ und meldete Vollzug: „Polizei-Dozentin gefeuert“.⁵ Demgegenüber solidarisierten sich über 20 Dozentinnen und Dozenten der Hochschule, darüber hinaus mehr als 400 Menschen bundesweit, darunter eine Reihe von Parlamentariern aus Bundestag und Landtagen sowie mit Jan Böhmermann ein ausgewiesener „Experte“ in Sachen Schmähdikritik und ihrer Grenzen⁶, mit der geschassten Lehrbeauftragten.⁷

Schließlich ging Bahar A., unterstützt durch die Gesellschaft für Freiheitsrechte⁸, vor Gericht. Im Eilverfahren vor dem VG Gelsenkirchen beantragte sie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Widerruf des Lehrauftrags – und obsiegte.⁹ Mehr noch – in zweiter Instanz bestätigte das OVG Münster die erstinstanzliche Entscheidung.¹⁰ Bei eingehenderer Lektüre erzeugt der Beschluss des OVG Münster allerdings den Eindruck, das Obsiegen der Antragstellerin sei weniger ein Triumph der Meinungsfreiheit als eine Folge prozesstaktischer Fehlentscheidungen der Hochschule. Dabei stellen sich nach dem Sachverhalt durchaus Fragen im Spannungsverhältnis von Meinungsfreiheit und Beamtenrecht. Dem soll hier vor allem nachgegangen werden

II. Eignung von Lehrbeauftragten

Der „Rauswurf“ der Lehrbeauftragten stellt sich juristisch als Widerruf eines Verwaltungsaktes gem. § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG dar. Folglich muss das Rechtsverhältnis „Lehrauftrag“ durch einen Verwaltungsakt begründet worden sein. Das einschlägige Hochschulrecht, in diesem konkreten Fall § 18 FHGöD NRW, schweigt sich dazu aus. Die allgemeine hochschulrechtliche Norm des § 43 HG NRW weist den Lehrauftrag genauer als ein „öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis eigener Art“ aus. Demgemäß bewertet die Rechtsprechung die Begründung eines Lehrauftrags seit ehedem als Übertragung eines öffentlichen Amtes i. S. v. Art. 33 Abs. 2 GG¹¹, die folglich durch (begünstigenden) Verwaltungsakt erfolgen kann.¹² Für nordrhein-westfälische Beamte wie die Lehrerin Bahar A.¹³ ist die Beauftragung mit Lehraufgaben die Übernahme eines Nebenamtes gem. §§ 49 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 51 Abs. 1 Nr. 2 LBG NRW.¹⁴

1. Nebentätigkeitsrechtliche Einordnung

Gerade zu der letztgenannten Feststellung sah sich das OVG Münster ausdrücklich gehalten, denn die Hochschule wollte bei der Antragstellerin kein Rechtsschutzbedürfnis erkennen, da sie mangels vorliegender Nebentätigkeitsgenehmigung ohnehin keine Lehraufgaben hätte wahrnehmen dürfen. Im Übrigen, so die HSPV NRW, begründe eine pflichtwidrig ausgeübte Nebentätigkeit Eignungszweifel. Dem ist das Gericht ausführlich und deutlich entgegengetreten, womit zumindest für Nordrhein-Westfalen endgültig geklärt sein dürfte, dass ein Lehrauftrag als lediglich anzeigepflichtige Nebentätigkeit einzuordnen ist – und dass auch an Fachhochschulen wissenschaftliche Lehrtätigkeit ausgeübt wird.¹⁵ Zur endgültigen Klärung der hier gestellten Rechtsfrage hätte beigetragen, wenn das Gericht den möglichen Widerspruch zwischen § 49 Abs. 1 Satz 1 Nr. LBG NRW und § 51 Abs. 1 Nr. 3 LBG NRW aufgelöst hätte. Denn als „Nebenamt“ könnte ein Lehrauftrag, den nur Hochschulen als öffentliches Amt übertragen können, nach dem Wortlaut der Norm schon als solches genehmigungsbedürftig sein. Gleichwohl spricht hier für die Anwendbarkeit von § 51 LBG NRW, dass die Vorschrift zwar nicht ausdrücklich das Nebenamt erwähnt, aber auch nicht bloß von „Nebenbeschäftigung“ spricht. Vielmehr verwendet sie den Oberbegriff „Nebentätigkeit“, der Nebenämter und Nebenbeschäftigungen bündelt.¹⁶ Darüber hinaus kann auf die ratio legis verwiesen werden, die weitgehend leerliefe, wollte man die Lehraufträge (nur) an öffentlichen Hochschulen wegen ihres Charakters als öffentliches Amt immer genehmigungsabhängig machen.

Womöglich wäre aber zu bemängeln gewesen, dass auch eine genehmigungsfreie Nebentätigkeit, wenn sie entgeltlich erfolgt, gem. § 10 Abs. 1 NtV NRW – vorher – zwingend anzuzeigen

- 2) <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/polizisten-extremismusverdacht-medienbericht-100.html>; (zuletzt aufgerufen am 3.6.2024); vgl. auch https://rp-online.de/politik/deutschland/neue-stelle-wofuerder-polizeibeauftragte-des-bundes-zustaendig-ist_aid-110146669 (zuletzt aufgerufen am 1.6.2024).
- 3) Teilmodul mit 24 LVS pro Studienabschnitt.
- 4) Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 5.8.2023 – 4 L 1374/23 – Rn. 11.
- 5) <https://www.bild.de/regional/ruhrgebiet/ruhrgebiet-aktuell/nach-hass-tweet-dozentin-verliert-job-an-polizei-hochschule-in-gelsenkirchen-84023746.bild.html> (zuletzt abgerufen am 3.6.2024).
- 6) Vgl. dazu den Wikipedia Eintrag „Böhmermann Affaire“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Böhmermann-Affaire> (zuletzt abgerufen am 10.6.2024); s.a. *Vasel*, NJW 2022, S. 740; insges. auch *Mori*, Der Staat 47 (2008), S. 258.
- 7) Zeit online, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-05/bahar-aslan-polizei-entlassung-offener-brief> (zuletzt abgerufen am 3.06.2024).
- 8) Vgl. <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-bahar-aslan> (zuletzt abgerufen am 1.6.2024).
- 9) VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 5.8.2023 – 4 L 1374/23.
- 10) OVG Münster, Beschluss vom 15.12.2023 – 6 B 1034/23 – DVP 2024, 117 mit Erläuterungen *Vahle*; s.a. *ders.*, DVP 2024, S. 32.
- 11) Statt aller BVerwG, Urteil vom 19.1.1989 – 7 C 89/87 – juris, Rn. 9 = BVerwGE 81, 212 = BVerwG, NJW 1989, 437; demgemäß auch OVG Münster, Beschluss vom 15.12.2023 – 6 B 1034/23 – Rn. 44 ff.
- 12) Vgl. auch BAG, Urteil vom 27.2.1985 – 7 AZR 9/84; VG München, Urteil vom 19.3.2019 – M 3 K 16.2663 – BeckRS 2019, 29862.
- 13) Ausweislich der TAZ, <https://taz.de/Streit-ueber-polizeikritischen-Tweet/!5980715/> (zuletzt abgerufen am 1.6.2024).
- 14) Vgl. auch *Schrapper/Günther*, LBG NRW, 3. Aufl. 2021, § 49, Rn. 7, § 51, Rn. 4.
- 15) OVG Münster, Beschluss vom 15.12.2023 – 6 B 1034/23 – Rn. 10 ff.; so auch *Schrapper/Günther* (Fn. 14), § 51, Rn. 4.
- 16) *Schrapper/Günther* (Fn. 14), vor §§ 48 ff. Rn. 5.