



Ausarbeitung

Zur Reglementierung der Kontaktaufnahme von Angehörigen des Bundesverteidigungsministeriums mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Zur Reglementierung der Kontaktaufnahme von Angehörigen des Bundesverteidigungsministeriums mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 155/18
Abschluss der Arbeit: 15. November 2018
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	„Außenkontakte“ von Angehörigen des BMVg mit dem parlamentarischen Raum	4
2.	Verfassungsmäßigkeit einer Reglementierung der „Außenkontakte“ von Angehörigen des BMVg	5
2.1.	Ressortprinzip	5
2.2.	Dienst- und Treueverhältnis	6
2.3.	Grundrechte	8
2.3.2.	Meinungsäußerungsfreiheit	9
3.	Ausweitung des Adressatenkreises der GO-BMVg-Regelung auf die nachgeordneten Dienststellen im Geschäftsbereich des BMVg	11
4.	Wehrstrafrechtliche Relevanz der GO-BMVg-Regelung über die Reglementierung der „Außenkontakte“	12

1. „Außenkontakte“ von Angehörigen des BMVg mit dem parlamentarischen Raum

Über eine vermeintliche Reglementierung der Kontaktaufnahme von Angehörigen des BMVg mit Bundestagsabgeordneten wurde in der Vergangenheit in den Medien unter dem Stichwort „Maulkorb“ kontrovers berichtet.¹

Grundlage für die Regelung des Kontakts zwischen BMVg und Bundestag bildet die **Ergänzende Geschäftsordnung des Bundesministeriums der Verteidigung (GO-BMVg)**.²

Die einschlägigen Vorschriften finden sich im Abschnitt 5.4 („Parlaments- und Kabinettsangelegenheiten“ - Unterabschnitt „Auskünfte“), Punkte 11 bis 13 der GO-BMVg. Dort heißt es:

„Wird eine Angehörige/ein Angehöriger des Ministeriums um ein Gespräch oder einen Vortrag dienstlichen Inhalts gebeten, sei es in einem parlamentarischen Gremium, sei es mit einem Kreis von Abgeordneten, ist die Zustimmung der zuständigen Staatssekretärin/des zuständigen Staatssekretärs über ParlKab herbeizuführen. Dies gilt nicht für die Fälle, in denen eine Angehörige/ein Angehöriger des Ministeriums im Rahmen ihres/seines Aufgabenbereichs beauftragt ist, das BMVg in parlamentarischen Gremien zu vertreten.“ (Punkt 13)

„Mündliche oder fernmündliche Auskunftersuchen von Mitgliedern des Deutschen Bundestages bzw. deren Büros lassen regelmäßig auf eine politische oder sachliche Bedeutsamkeit des Vorgangs schließen. Die Entscheidung über die Erteilung von Auskünften an diesen Personenkreis ist daher grundsätzlich der Referatsleitung vorbehalten. Andere Angehörige des Ministeriums können von der Referatsleitung zur Erteilung von Auskünften geringer Bedeutung allgemein oder besonders bevollmächtigt werden.“ (Punkt 11)

„Die Referatsleitung entscheidet auch darüber, ob sie die Auskunft selbst erteilt oder ob sie – bei größerer Tragweite des Vorgangs – die Entscheidung der vorgesetzten Ebene überlässt. Ist der Vorgang als leitungsrelevant einzustufen, erfolgt eine Abgabe an das Parlaments- und Kabinettsreferat.“ (Punkt 12)

1 Vgl. dazu z.B. Lorenz Hemicker, „Alle Jahre wieder“, in: FAZ v. 22.10.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/von-der-leyen-und-der-maulkorb-alle-jahre-wieder-15849346.html> (zuletzt aufgerufen: 13.11.2018); Thorsten Jungholt, „Kommando: Maul halten“, in: Welt am Sonntag vom 21.10.2018; Christoph Hickmann, „In heikler Mission“, in: Süddeutsche Zeitung vom 9.3.2017 und „Maulkorb light“, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.12.2016.

2 Die Ergänzende Geschäftsordnung des Bundesministeriums der Verteidigung (GO-BMVg) wird laufend überarbeitet, wobei dieser Ausarbeitung die Fassung vom 24.10.2018 zugrunde liegt; anders als die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) (Stand: 1.9.2011) ist sie online nicht abrufbar.

Über die GO-BMVg hinaus existieren – soweit ersichtlich – **keine (weitergehenden) rechtlich relevanten Regelungen**, etwa in Form von ressortinternen Dienstvorschriften, Anweisungen oder Erlassen, die den „Außenkontakt“ von Angehörigen des BMVg mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages konkret, d.h. kontextabhängig und statusdifferenziert (Beamte, Soldaten, Angestellte etc.), regeln.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der **Verfassungsmäßigkeit einer Reglementierung der Kontaktaufnahme** von Soldaten, Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes³ des Bundesministeriums der Verteidigung mit **Abgeordneten des Deutschen Bundestages** (dazu 2.). Mangels einer speziellen **ressortinternen Regelung** zur Frage der Kontaktaufnahme von Angehörigen des BMVg mit Bundestagsabgeordneten beschränkt sich die verfassungsrechtliche Prüfung auf eine **weitgehend abstrakte Erörterung der in diesem Zusammenhang einschlägigen Verfassungsnormen** (Ressortprinzip, Dienst- und Treueverhältnis, Grundrechte).

Daran anschließend werden die Regelungen der GO-BMVg im Hinblick auf ihre örtliche Erstreckung auf **nachgeordnete Dienststellen im Geschäftsbereich des BMVg** erörtert (dazu 3.).

Abschließend geht es um die Frage, ob eine Reglementierung des Kontakts zwischen Angehörigen des BMVg und Abgeordneten **wehrstrafrechtlich relevant** werden könnte (dazu 4.).

2. Verfassungsmäßigkeit einer Reglementierung der „Außenkontakte“ von Angehörigen des BMVg

Im Folgenden wird zunächst untersucht, inwieweit eine Reglementierung der Kontaktaufnahme von Angehörigen des BMVg mit Bundestagsabgeordneten verfassungsrechtlich als **Teil des Ressortprinzips aus Art. 65 S. 2 GG** (dazu 2.1.) bzw. als **Konkretisierung des allgemeinen Dienst- und Treueverhältnisses insbesondere von Beamten und Soldaten** (dazu 2.2.) erscheint. Ferner wird untersucht, ob und inwieweit durch eine Reglementierung der „Außenkontakte“ auch **Grundrechte der BMVg-Angehörigen** beeinträchtigt werden können (dazu 2.3.).

2.1. Ressortprinzip

Das Beamten- und Soldatenverhältnis ist durch ein besonderes „**Näheverhältnis**“ zum Dienstherrn gekennzeichnet, welches u.a. auch die **Funktionsfähigkeit** derjenigen staatlichen Einrichtung gewährleisten soll, zu der dieses Näheverhältnis besteht.⁴

3 In der folgenden Arbeit wird zugunsten der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Sie bezieht sich auf Personen jeden Geschlechts.

4 Vgl. dazu Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April (2018), Art. 17a GG Rdnr. 11, 14. und Graf von Kielmansegg, Das Sonderstatusverhältnis, in: JA 2012, 881, 883 f.

Die o.g. Regelungen der GO-BMVG verfolgen einen mit Blick auf das Verteidigungsressort **funktions sichernden Zweck** – nämlich die Weitergabe von Informationen über ressortinterne Vorgänge zu kontrollieren und zu „kanalisieren“.

Es entspricht der üblichen Verwaltungspraxis in den Ministerien und ist zugleich Ausdruck eines legitimen Interesses der Ressortleitung, dass bestimmte Vorgänge **zunächst ressortintern** auf den verschiedenen Organisationsebenen und in den entsprechenden Fachreferaten des Ministeriums aufbereitet und bewertet werden, ehe sie auf dem „geordneten“ **Dienstweg** (z.B. über den Info- und Pressestab) **an die Öffentlichkeit oder in den parlamentarischen Raum** (z.B. an Untersuchungsausschüsse) gelangen.

Der zuständige Minister kann dazu im **Rahmen seiner Ressortkompetenz** (Art. 65 S. 2 GG) sowohl **organisatorische Vorkehrungen** treffen als auch – z.B. im Rahmen der ministeriellen Geschäftsordnung – **personelle Zuständigkeiten** für die „ressortexterne“ **Kommunikation mit Medien, Öffentlichkeit und Parlament** schaffen. Beides ist Bestandteil **intraministerieller Organisationsgewalt** (insb. Personalhoheit, Weisungsbefugnis), die letztlich **funktions sichernde Aufgaben** erfüllt.⁵

Der Ressortchef kann also seinen Geschäftsbereich so organisieren, dass die „Außenkontakte“ – insbesondere in den parlamentarischen Raum – nicht nur **inhaltlich abgestimmt** werden, sondern organisatorisch grundsätzlich nur über sog. „**points of contact**“ wie etwa das **Parlament- und Kabinettsreferat**⁶ oder den **Info- und Pressestab (Pressesprecher) des Ministeriums** laufen.

2.2. Dienst- und Treueverhältnis

Das BMVG beschäftigt in seinem Ressort Soldaten, Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes und (sonstige) Arbeitnehmer. Sowohl für das Wehr- als auch das Beamtenrecht ist kennzeichnend, dass sich Soldaten und Beamte in einem besonderen **Näheverhältnis zum Staat** befinden.⁷ Dieses Näheverhältnis wird auch als „**Sonderstatusverhältnis**“ bezeichnet.⁸

5 Vgl. näher Oldiges/Brinktrine, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 8. Aufl. 2018, Art. 65 Rdnr. 21.

6 Vgl. dazu § 5.4 Punkt 2 Abs. 4 S.1 GO-BMVG (Stand: 24.10.2018): „*Das Parlament- und Kabinettsreferat (ParlKab) steuert die Kommunikation des BMVG mit dem Parlament.*“

7 Vgl. dazu Graf von Kielmansegg, Das Sonderstatusverhältnis, in: JA 2012, 881 (882).

8 Vgl. für viele Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April (2018), Art. 17a GG Rdnr. 9.

Für **Soldaten** begründet das Wehrdienstverhältnis ein **besonderes Treueverhältnis** zum Staat, das u.a. die Grundpflicht des Soldaten zum treuen Dienen beinhaltet.⁹

Nach ständiger Rechtsprechung gebietet die in § 7 Soldatengesetz (SG) normierte Treuepflicht einem Soldaten, „seine dienstlichen Aufgaben und Pflichten gewissenhaft, sorgfältig und loyal gegenüber dem Dienstherrn zu erfüllen“. Das schließt ein, „innerhalb und außerhalb des Dienstes mit den ihm zur Verfügung stehenden Kräften dazu beizutragen, dass die Streitkräfte der Bundeswehr ihre durch die Verfassung festgelegten Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können, sowie alles zu unterlassen, was diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in unzulässiger Weise schwächen könnte.“¹⁰

Zwischen dem **Beamten** und seinem Dienstherrn besteht ein **öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis**, das in Art. 33 Abs. 4 GG verankert ist und als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) verfassungsrechtlich geschützt wird.¹¹ Aus diesem Dienst- und Treueverhältnis erwächst zum einen die beamtenrechtliche Verpflichtung zu einer uneigennütigen, gemeinwohlorientierten und unparteilichen Amtsführung sowie zum anderen die durch das Bundesbeamtengesetz (BBG) und die Rechtsprechung näher konkretisierte **allgemeine Treuepflicht**, die u.a. eine politische Treuepflicht und eine **Verschwiegenheitspflicht** mitumfasst.¹²

Demgegenüber bestehen für die (nicht verbeamteten) **Angestellten des öffentlichen Dienstes** grundsätzlich **keine derartigen speziellen Dienst- und Treuepflichten**.

Bestimmte Beamtenpflichten können aber **auch Angestellten des öffentlichen Dienstes** auferlegt werden. In einer Entscheidung zur Verschwiegenheitspflicht eines Angestellten im Bundesamt für Verfassungsschutz argumentierte das Bundesverfassungsgericht, dass Beamte und Angestellte in der Behördenarbeit in weitem Umfang dieselben Funktionen wahrnehmen und es deshalb „selbstverständlich“ sei, dass Pflichten, die sich bereits **aus der Natur des Dienst- und Treueverhältnisses zum Staat** ergäben, aber auch die Qualität der zu erbringenden Leistung der Behörde beeinflussten, **für beide Gruppen** gelten müssten. Einen Unterschied zwischen den Beamten und

9 Vgl. §§ 1 Abs. 1 S. 1 und 7 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz, kurz: SG) und Hucul in: Walz/Eichen/Sohm, Soldatengesetz. Kommentar, 3. Auflage (2016), § 1 Rdnr. 26.

10 BVerwGE, 129, 181, Rdnr. 63 f. und mit weiteren Nachweisen Hucul, in: Walz/Eichen/Sohm, Soldatengesetz Kommentar, 3. Auflage (2016), § 7 Rdnr. 26.

11 Battis in: ders., Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage (2017), § 4, Rdnr. 8; Battis, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, 8. Aufl. 2018, Art. 33 Rdnr. 51 ff.

12 Vgl. zu Art. 33 Abs. 5 GG Hense, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 38. Auflage (2018), Art. 33 GG Rdnr. 40-42 und zu den §§ 60 ff. BBG vgl. Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage (2017), § 60 BBG, Rdnr. 2.

den mit denselben Dienstaufgaben betrauten Angestellten des öffentlichen Dienstes zu machen, sei nachgerade „sinnwidrig“.¹³

Zu den spezifischen Dienstpflichten von Soldaten und Beamten gehört die **Verschwiegenheitspflicht**, die sowohl im Soldatengesetz (§ 14 SG) als auch im Bundesbeamtengesetz (§ 67 BBG) explizit verankert ist. Für die öffentlichen Angestellten und die Arbeitnehmer im BMVg gelten diese Regelungen zwar nicht, jedoch sehen die **allgemeinen Arbeitsbedingungen in dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD)** ebenfalls eine Verschwiegenheitspflicht vor.¹⁴

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass insbesondere **vertrauliche Vorgänge, geheime Verschlussachen oder Personalinterna** aus **daten- bzw. geheimchutzrechtlichen Gründen** unter Umständen gar nicht an die Öffentlichkeit gelangen dürfen. Nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte kann es Beamten und Soldaten deshalb **untersagt werden, Angelegenheiten aus dem Verantwortungsbereich ihres Dienstherrn in die Öffentlichkeit zu tragen**, etwa um „lenkenden Druck auf einen dienstinternen Meinungsbildungs- und Entscheidungsvorgang zu erzeugen“ (sog. „**Flucht in die Öffentlichkeit**“).¹⁵

Eine Regelung, welche die Kontaktaufnahme von Angehörigen des BMVg mit Bundestagsabgeordneten reglementiert, lässt sich im Ergebnis mithin als **Konkretisierung des entsprechenden Dienst- und Treueverhältnisses** begreifen.

2.3. Grundrechte

2.3.1. Beamte und Soldaten als Grundrechtsträger ?

Problematisch ist zunächst, **inwieweit im Rahmen eines „Dienst- und Treueverhältnisses“ überhaupt Raum für grundrechtliche Positionen von Beamten und Soldaten bleibt**. Die Grundrechte gelten zwar grundsätzlich **auch im Beamtenverhältnis**. Für Beamte kommt es aber darauf an, ob sie durch eine dienstliche Regelung **in ihrer persönlichen Rechtsstellung innerhalb oder außerhalb des Dienstes** oder (lediglich) in der **Ausführung ihres Amtes**, d.h. in ihrer **Funktion als Amtswalter** und „Organ“ ihres Dienstherrn – mithin als Teil der Staatsorganisation – **betroffen**

13 Siehe BVerfG, Beschluss vom 28. 4. 1970 - 1 BvR 690/65, NJW 1970, 1498, 1499.

14 Siehe § 3 Abs. 1 TVöD (Stand: 13.9.2005), abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/tarifvertraege/tvoed.pdf?__blob=publication-File&v=4 (letzter Zugriff: 5.11.2018); vgl. auch das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste vom 15. Januar 2016, „Rechte und Pflichten von öffentlich Bediensteten“, WD 3 – 3000 – 007/16, S. 3 f.

15 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 10.10.1989, NVwZ 1990, 762.

sind.¹⁶ Nach einhelliger Auffassung können sich **öffentlich-rechtliche Funktionsträger in amtlicher Eigenschaft nicht auf das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit berufen**; als Amtswalter ist der Beamte damit kein Grundrechtsträger.¹⁷ Problematisch gestaltet sich die Grundrechtsgeltung auch **im Soldatenverhältnis**, die als „**Staatsbürger in Uniform**“ grundsätzlich die gleichen staatsbürgerlichen Rechte wie alle anderen Staatsbürger genießen.¹⁸

Die Frage nach der Grundrechtsgeltung für Beamte (bzw. entsprechend auch für Soldaten) **im Rahmen ihres Dienstverhältnisses** lässt sich folglich **nicht mit absoluter Rigidität bejahen oder verneinen**: Inwieweit eine Reglementierung der „Außenkontakte“ die Funktionsträger konkret **nur als Amtswalter** oder **auch** in ihrer **persönlichen dienstlichen bzw. außerdienstlichen Sphäre** betrifft, lässt sich **nur im Kontext des Einzelfalles anhand bestimmter Kriterien** entscheiden – maßgebend sind u.a. die **dienstliche Stellung**, der **Aufgabenbereich** und der **konkrete Dienstposten des betroffenen Beamten**, der **dienstliche bzw. außerdienstliche Kontext des Gesprächs**, die **Gesprächspartner und -inhalte** usw.¹⁹

Mangels einer spezifischen ressortinternen Regelung zum Kontakt zwischen BMVg-Angehörigen und Bundestagsabgeordneten, welche die oben genannten Kriterien konkret aufgreift, lässt sich die Frage der Grundrechtsanwendung für Beamte / Soldaten im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses an dieser Stelle **nicht abschließend beantworten**.

2.3.2. Meinungsäußerungsfreiheit

Abgesehen davon ist zu klären, inwieweit das **Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit** (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) im Kontext einer Reglementierung von „Außenkontakten“ einschlägig ist. Dieses Grundrecht schützt die Meinungsäußerung und -verbreitung in einem **umfassenden Sinne der Informationsweitergabe**²⁰ und schließt **sowohl Meinungen als auch Tatsachen** mit ein, die zur Meinungsbildung beitragen können.²¹

16 Vgl. Battis, in: ders., Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage (2017), § 4, Rdnr. 29.

17 Isensee, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 32 Rdnr. 81; Schemmer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 38. Auflage (2018), Art. 5 Rdnr. 3; vgl. auch BVerfGE 78, 216 = NJW 1988, S. 1748; BVerfGE 104, 323 (326) = NVwZ 1997, S. 1220.

18 Im Wehrrecht ist dieser Grundsatz in § 6 SG verankert und ergibt sich im Umkehrschluss auch aus Art. 17a GG; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 38. Auflage (2018), Art. 17a GG Rdnr. 1.

19 Vgl. Battis, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage (2018), Art. 33, Rdnr. 74.

20 Schemmer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 38. Auflage (2018), Art. 5 Rdnr. 9. Geschützt sind z.B. die Wahl des Ortes und der Zeit einer Äußerung.

21 BVerfGE 61, 1 (8) = NJW 1983, S. 1415 – „Wahlkampf“.

Der sich Äußernde hat nach Auffassung des BVerfG nicht nur das Recht, seine Meinung kund zu tun; „er darf dafür auch **diejenigen Umstände** wählen, von denen er sich die größte Verbreitung oder die stärkste Wirkung seiner Meinungskundgabe verspricht.“²² Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 GG schließt damit auch **die der Meinungsäußerung vorgelagerte Freiheit ein, sich einen bestimmten Gesprächspartner** (z.B. einen Abgeordneten) sowie den **Ort des Gesprächs** (z.B. die Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages) **frei auszusuchen**.

Diese grundrechtlich geschützte Freiheit wird durch eine Reglementierung der Kontaktaufnahme mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages, wie sie die GO-BMVG für Angehörige des Ministeriums vorsieht, **beschränkt**. Die Reglementierung des „Außenkontakts“ lässt sich, wie bereits erörtert (s.o. 2.2.), als Konkretisierung des Dienst- und Treueverhältnisses von Soldaten/Beamten begreifen, welches seine **gesetzliche Grundlage** im Beamtenrecht (Art. 33 Abs. 5 GG i.V.m. BBG) und im Soldatenrecht (§ 7 SoldG) findet.

Insbesondere die **Meinungsäußerungsfreiheit von Soldaten** kann nach Maßgabe von Art. 17a Abs. 1 GG²³ durch ein formelles Gesetz eingeschränkt werden, das den Erfordernissen des militärischen Dienstbetriebes Rechnung tragen muss.²⁴ So haben etwa Offiziere und Unteroffiziere „innerhalb und außerhalb des Dienstes bei ihren Äußerungen die Zurückhaltung zu wahren, die erforderlich ist, um das Vertrauen als Vorgesetzte zu erhalten“ (§ 10 Abs. 6 SoldatenG). Das **Spannungsverhältnis zwischen dienstlich-militärischen Belangen und der Meinungsfreiheit** ist durch eine **umfangreiche Kasuistik** der Gerichte geprägt, wobei Beschränkungen der Meinungsfreiheit von der Rechtsprechung zumeist als verfassungsgemäß angesehen wurden.²⁵

22 BVerfGE 93, 266 (289) = NJW 1995, S. 3303 – „Soldaten sind Mörder“.

23 Für Beamte ergeben sich spezielle verfassungsrechtliche Grundrechtsschranken aus Art. 33 Abs. 5 GG.

24 Umstritten ist das Verhältnis von Art. 17a Abs. 1 GG zu den allgemeinen Grundrechtsschranken aus Art. 5 Abs. 2 GG. Nach überwiegender Auffassung handelt es sich bei Art. 17a Abs. 1 GG im Verhältnis zur Schrankenregelung nach Art. 5 Abs. 2 GG wohl um eine verdrängende Spezialvorschrift, so dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit von Soldaten an Art. 17a Abs. 1 GG und nicht an Art. 5 Abs. 2 GG zu messen sind – vgl. näher Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 38. Auflage (2018), Art. 17a GG Rdnr. 11 ff. Zu den Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt vgl. näher Kokott, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 8. Aufl. 2018, Art. 17a Rdnr. 18 ff.

25 Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 38. Auflage (2018), Art. 17a GG Rdnr. 14 ff. Grundrechtsbeschränkungen für Beamte ergeben sich aus dem Bundesbeamtengesetz; für die Angestellten des öffentlichen Dienstes ergeben sie sich aus dem Weisungs- und Direktionsrecht ihres Arbeitgebers. Vgl. zu den §§ 60 ff. BBG im Bundesbeamtenrecht Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage (2017), § 60 Rdnr. 2; zu den §§ 7 ff. SG im Wehrrecht Hucul, in: Walz/Eichen/Sohm, Soldatengesetz Kommentar, 3. Auflage (2016), § 6 Rdnr. 23 und zum Weisungs- und Direktionsrecht des (öffentlichen) Arbeitgebers Becker, in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 4. Auflage (2017), § 106 GewO, Rdnr. 6, 13.

Bei der **Begrenzung der Grundrechte von Soldaten und Beamten durch kollidierende Verfassungswerte** kommt es auf eine **verhältnismäßige Zuordnung** der Grundrechte und des jeweils kollidierenden Rechtsguts – insbesondere der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte und des Ressorts – an.²⁶ Zu berücksichtigen ist dabei zum einen die **Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit von Angehörigen des BMVg** in der jeweils **konkreten Situation**, wenn diese z.B. (außer-)dienstliche Kontakte zu Abgeordneten ihres Wahlkreises pflegen. Demgegenüber stehen die **Verpflichtungen aus dem Dienst- und Treueverhältnis**, die – ebenso wie die Organisationsgewalt des Dienstherrn – letztlich **funktionssichernde Zwecke** verfolgen. Auf die entsprechenden Ausführungen zum Ressortprinzip unter 2.1. wird verwiesen.

Mit Blick auf die Regelung in der GO-BMVg bleibt festzuhalten, dass die „Kontaktsperre“ zu Abgeordneten **nur auf Gespräche mit dienstlichem Inhalt beschränkt** und überdies auch **nicht gänzlich unterbunden**, sondern unter den **Zustimmungsvorbehalt** der Hausleitung gestellt wird.

3. Ausweitung des Adressatenkreises der GO-BMVg-Regelung auf die nachgeordneten Dienststellen im Geschäftsbereich des BMVg

Zu beurteilen bleibt, ob die Regelungen betreffend den Außenkontakt von Angehörigen des Ministeriums auch auf Mitarbeiter des dem BMVg **nachgeordneten Geschäftsbereichs** und der **unterstellten Dienststellen** angewendet werden können.

Dafür spricht bereits das verfassungsrechtlich verankerte „**Ressortprinzip**“ der Bundesministerien (vgl. Art. 65 S. 2 GG).

Die Ressortkompetenz der Bundesminister beinhaltet grundsätzlich auch das **Letztentscheidungsrecht in Organisations- und Personalfragen des übertragenen Geschäftsbereichs**. Als Ausdruck dieser Personal- und Organisationsbefugnis kommt den Bundesministern damit auch das Weisungsrecht gegenüber den Bediensteten ihres Ressorts zu, das sich ebenfalls auf die nachgeordneten Behörden erstreckt.²⁷

Auch die Verwaltungsvorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und der GO-BMVg sehen eine **umfassende Ressortkompetenz** vor.

In der GGO ist „die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich“ als ministerielle Aufgabe genannt (§ 3 Abs. 1 S. 2 GGO).

26 Kokott, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, 8. Aufl. 2018, Art. 17a Rdnr. 7 m.w.N.; Spanger, RiA 1997, S. 173 (175).

27 Siehe Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 38. Auflage (2018), Art. 65 Rdnr. 6, 7.

Die GO-BMVg selbst weist in ihrer Einleitung klarstellend darauf hin, dass mit dem Geschäftsbereich BMVg „das **Bundesministerium der Verteidigung und der nachgeordnete Bereich (Bundeswehr)**“ gemeint sei.²⁸

Daraus folgt, dass sich die Reglementierung der Außenkontakte von Angehörigen des BMVg als **Konkretisierung des Weisungsrechts der Bundesministerin der Verteidigung auch auf die Mitarbeiter des nachgeordneten Geschäftsbereichs des BMVg und der unterstellten Dienststellen** bezieht.

4. Wehrstrafrechtliche Relevanz der GO-BMVg-Regelung über die Reglementierung der „Außenkontakte“

Fraglich bleibt, ob und inwieweit eine Reglementierung der Kontaktaufnahme zu Bundestagsabgeordneten gegen **Vorschriften des Wehrstrafgesetzes** (WStG) verstößt.

Das Wehrstrafgesetz gilt grundsätzlich nur für Straftaten, die **Soldaten der Bundeswehr** begehen (§ 1 Abs. 1 WStG).

Dieser Grundsatz wird in Absatz 2 der Norm **durchbrochen**. Danach können sich auch militärische Vorgesetzte, die nicht Soldaten sind, nach dem Wehrstrafgesetz in bestimmten genannten Fällen strafbar machen. Da aber von der im Soldatengesetz vorgesehenen Ermächtigung, durch Rechtsverordnung auch Zivilpersonen zu militärischen Vorgesetzten zu erklären, bisher **kein Gebrauch gemacht wurde**, hat die Ausnahme bislang nur Geltung für die Bundesministerin der Verteidigung in ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Inhaberin der Befehls- und Kommandogewalt (Art. 65a GG) sowie den verbeamteten Staatssekretär in ihrer Vertretung.²⁹

Wehrstrafrechtliche Relevanz im Zusammenhang einer möglichen Reglementierung der Außenkontakte von Angehörigen des BMVg könnte § 35 Abs. 1 WStG entfalten.

Danach macht sich strafbar, wer

„einen Untergebenen durch Befehle, Drohungen, Versprechungen, Geschenke oder sonst auf pflichtwidrige Weise davon abhält, Eingaben, Meldungen oder Beschwerden bei der Volksvertretung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder, bei dem Wehrbeauftragten des Bundestages, bei einer Dienststelle oder bei einem Vorgesetzten anzubringen, Anzeige zu erstatten oder von einem Rechtsbehelf Gebrauch zu machen“.

28 Vgl. dazu § 1.1 GO-BMVg (Stand: 24.10.2018): „*Hinweis: a.) mit dem „Geschäftsbereich BMVg“ ist das Bundesministerium der Verteidigung und der nachgeordnete Bereich (Bundeswehr) gemeint.*“

29 Vgl. Dau, in: Münchener Kommentar zum StGB (einschl. WStG), 3. Auflage (2018), § 1, Rdnr. 30f.

§ 35 WStG schützt das **Recht des Soldaten auf umfassenden Rechtsschutz**. Er soll als Staatsbürger und Soldat frei von jeder Beeinflussung durch Vorgesetzte **alle Rechtsmittel und Rechtsbehelfe nutzen können**, die ihm verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich zustehen (insbesondere die Ausübung des Petitions- und Beschwerderechts aus Art. 17 GG sowie die Beschwerde zum Wehrbeauftragten gem. Art. 45b GG i.V.m. WBeauftrG).³⁰

Die Reglementierung der „Außenkontakte“ von Soldaten und zivilen Angehörigen des BMVg in den parlamentarischen Raum verfolgt jedoch **nicht den Zweck, die Beschwerde- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Angehörigen des BMVg einzuschränken oder zu unterbinden**.

Überdies erfasst § 35 WStG hinsichtlich des Empfängerkreises von Eingaben, Meldungen oder Beschwerden zudem nur die „Volksvertretung der Bundesrepublik Deutschland“. Damit betrifft sie ausdrücklich nur den Bundestag als solchen (z.B. in Form des Petitionsausschusses) und nicht Eingaben an einzelne Abgeordnete.³¹

Ein Verstoß der Regelung in der GO-BMVg gegen Vorschriften des Wehrstrafgesetzes ist somit nicht ersichtlich.

30 Siehe Dau, in: Münchener Kommentar zum StGB (einschl. WStG), 3. Auflage (2018), § 35, Rdnr. 1.

31 Siehe Dau, in: Münchener Kommentar zum StGB (einschl. WStG), 3. Auflage (2018), § 35, Rdnr. 18.