



Sachstand

Mäßigungsgebot für Bedienstete im öffentlichen Dienst

Mäßigungsgebot für Bedienstete im öffentlichen Dienst

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 045/19
Abschluss der Arbeit: 28. März 2019
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

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.	Einleitung	4
2.	Regelungen für Beamte	4
3.	Regelungen für Tarifbeschäftigte	6
4.	Besonderheiten für Lehrer	7

1. Einleitung

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Dementsprechend findet die politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin statt. Hieraus folgt die Pflicht zur parteipolitischen Neutralität der Regierung. Im Gegenzug hierzu hat jeder Bürger nach Art. 5 Abs. 1 GG das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Dies gilt im Grundsatz auch für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Daraus ergibt sich für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch die Pflicht zur gebotenen Mäßigung und Zurückhaltung im politischen Bereich. Dabei ist zunächst zu prüfen, welche Rechtsgrundlagen für den jeweils betroffenen Beschäftigtenkreis zur Anwendung gelangen.

Die rechtliche Ausgestaltung der Dienst- und Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst ist nicht einheitlich geregelt. Vielmehr unterscheidet man die Dienstverhältnisse der Beamten von den privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen. Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse den Angehörigen des öffentlichen Dienstes übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, somit den Beamten. Daneben werden die Aufgaben des öffentlichen Dienstes auch durch Tarifbeschäftigte wahrgenommen. Während sich die rechtliche Stellung der Beamten des Bundes maßgeblich aus den einschlägigen gesetzlichen Regelungen (GG, Bundesbeamtengesetz (BBG), Bundesbesoldungsgesetz (BBesG), Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) und Bundeslaufbahnverordnung (BLV)) ergibt, wird das Arbeits- und Tarifrecht der privatrechtlich Beschäftigten vor allem durch die jeweiligen Tarifverträge geprägt und die Beschäftigungsverhältnisse durch privatrechtliche Arbeitsverträge gestaltet.¹

2. Regelungen für Beamte

Beamte haben bei politischer Betätigung gemäß § 60 Abs. 2 BBG bzw. § 33 BeamtStG diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben. Dieses Mäßigungsgebot steht in engem Zusammenhang mit ihrer Neutralitätspflicht, bedeutet aber kein generelles Verbot politischer Betätigung außerhalb der Amtsführung. Vielmehr soll das Mäßigungs- und Zurückhaltungsgebot bei der politischen Betätigung als Ergänzung zur Regelung des § 60 Abs. 1 BBG, wonach Beamte dem ganzen Volk und nicht einer Partei dienen, sicherstellen, dass die unparteiische und gemeinwohlorientierte Amtsführung des Beamten nicht leidet.²

Dem Beamten ist es im Rahmen seiner Neutralitätspflicht verwehrt, Bürger oder Mitarbeiter, deren Anschauung seiner politischen Meinung entsprechen, anderen gegenüber zu bevorzugen. Dienstliche Aufgaben und private Interessen, politischer oder wirtschaftlicher Art, sind demnach

1 Dieser Ausarbeitung liegen zum Teil frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

2 *Metzler-Müller* in: Praxis der Kommunalverwaltung Bund, 6. Fassung, Januar 2017, § 33 Abs. 2 BeamtStG, Rn. 329.

strikt voneinander zu trennen. Die Neutralitätspflicht ist eine spezielle Ausprägung der allgemeinen Treuepflicht des Beamten und hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG.³

Bewerben sich Beamte um politische Mandate, dürfen sie selbst oder Dritte in ihrem Auftrag keine Einrichtungen des Dienstherrn zu Wahlkampfzwecken in Anspruch nehmen. Der Versand von Briefen, Mails oder Tweeds unter Nutzung des Mail- oder Webdienstes oder des Post austausches des Dienstherrn stellt einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht dar. Ebenso ist es dem Beamten untersagt, auf Wahlkampfmitteilungen seine dienstlichen Kontaktdaten anzugeben.⁴

Eine Verletzung der Pflicht zur unparteiischen und gerechten Amtsführung kommt nicht erst dann in Betracht, wenn der betroffene Beamte tatsächlich parteilich oder voreingenommen ist. Es reicht vielmehr aus, dass ein Verdacht in Gestalt von Zweifeln im Sinne eines begründeten Misstrauens besteht. Dies folgt aus Sinn und Zweck des § 60 Abs. 1 Satz 2 BBG, der den Beamten verpflichtet, bereits den Schein der Parteilichkeit und Voreingenommenheit zu vermeiden.⁵

Gemäß § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG müssen Beamte sich durch ihr gesamtes Verhalten innerdienstlich und außerdienstlich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Mit dieser Grundpflicht ist die politische Treuepflicht des Beamten, die auch als Verfassungstreuepflicht bezeichnet wird, umschrieben. Die Verfassungstreuepflicht fordert, dass sich der Beamte eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die die Bundesrepublik Deutschland, ihre verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen oder diffamieren.⁶

Nach § 60 Abs. 2 BBG hat der Beamte bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben. Die Pflicht zur Mäßigung besteht sowohl inner- als auch außerdienstlich, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Für die Frage, ob die politische Betätigung inner- oder außerdienstlich erfolgt, ist der Zusammenhang mit dem konkret-funktionellen Amt des Beamten entscheidend. Ist ein solcher Zusammenhang unmittelbar gegeben, weil die Betätigung in Wahrnehmung des Dienstpostens erfolgt, ist sie innerdienstlicher Natur, obgleich sie möglicherweise auch außerhalb der Dienstzeit erfolgt.

Innerhalb des Dienstes hat sich der Beamte grundsätzlich jedweder politischen Betätigung zu enthalten.

Im Gegenzug steht dem Beamten als Privatperson grundsätzlich uneingeschränkt die Berufung auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu. Die Meinungsäußerungsfreiheit des Beamten als Privatmann un-

3 Werres in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 60 BBG, Rn. 2, 3.

4 Werres in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 60 BBG, Rn. 4.

5 Wichmann in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage 2017, Rn. 203.

6 Werres in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 60 BBG, Rn. 13.

terliegt jedoch Einschränkungen, die sich aus dem besonderen Charakter des Beamtenverhältnisses sowie den spezifischen beamtenrechtlichen Dienstpflichten ergeben. Im Einzelfall ist das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit gegen die Mäßigungspflicht abzuwägen.⁷ Dabei kann die Meinungsäußerung auch mit Blick auf die gewählte Form und den Inhalt Einschränkungen unterliegen. Ein Minimalkonsens muss jedoch immer hinsichtlich des Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bestehen.⁸

3. Regelungen für Tarifbeschäftigte

Ein Mäßigungsgebot – wie im Beamtenbereich in § 60 BBG – existiert für die Beschäftigten im Tarifbereich nicht. Die im Rahmen des Arbeitsvertrages geschuldete Leistung ist vielmehr nach § 41 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst Besonderer Teil Verwaltung (TVöD-BT-V) gewissenhaft und ordnungsgemäß auszuführen. Beschäftigte des Bundes und anderer Arbeitgeber, in deren Aufgabenbereichen auch hoheitliche Tätigkeiten wahrgenommen werden, müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen. Die gleiche Regelung findet sich für die Beschäftigten der Länder in § 3 Abs. 1 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

Der Arbeitnehmer hat in jedem Arbeitsverhältnis, auch außerhalb des öffentlichen Dienstes, die allgemeine Treuepflicht, sich nach besten Kräften für die Interessen des Arbeitgebers einzusetzen und alles zu unterlassen, was dem Arbeitgeber abträglich sein könnte. Gegenstand dieser Treuepflicht sind zahlreiche Nebenpflichten. Der nähere Inhalt dieser Nebenpflichten ist nach den jeweiligen Besonderheiten im Bereich des Arbeitgebers und nach der Art der Beschäftigung des Arbeitnehmers zu bestimmen. Der Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und er hat bei der Dienstführung auf das Wohl der Allgemeinheit Rücksicht zu nehmen. Er ist verpflichtet, sich im dienstlichen Bereich im Verkehr mit Staatsbürgern höflich und achtungsvoll zu verhalten und durch sein gesamtes Auftreten das Ansehen der Verwaltung zu wahren.

Im außerdienstlichen Bereich hat der Beschäftigte grundsätzlich das Recht, sein Privatleben so zu gestalten, wie es ihm beliebt. Aber auch dies gilt nicht uneingeschränkt. Je nach dienstlicher Stellung und Aufgabenbereich des Arbeitgebers hat der Beschäftigte sein außerdienstliches Verhalten so zu gestalten, dass das Ansehen des öffentlichen Arbeitgebers nicht deutlich fühlbar beeinträchtigt wird.

Nach § 241 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) muss auch der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes auf die Interessen seines Arbeitgebers Rücksicht nehmen. Ein außerdienstliches Fehlverhalten kann gegen dieses Rücksichtnahmegebot verstoßen, wenn es einen Bezug zur Arbeitsvertragspflicht oder zur Tätigkeit hat und dadurch berechnete Interessen des Arbeitgebers oder

7 Wichmann in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage 2017, Rn. 203.

8 Werres in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 60 BBG, Rn. 17 bis 19.

anderer Arbeitnehmer verletzt. Fehlt hingegen ein solcher Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis, scheidet eine Verletzung der vertraglichen Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Interessen des Arbeitgebers regelmäßig aus.⁹

Nach § 41 Satz 2 TVöD ist der Beschäftigte verpflichtet, sich durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen.

Der Geltungsbereich dieser besonderen politischen Treuepflicht ist aber eingeschränkt. Im Geltungsbereich des TVöD beziehungsweise des TV-L unterliegen nur die Beschäftigten des Bundes sowie der Länder und anderer Arbeitgeber, in deren Aufgabenbereichen auch hoheitliche Tätigkeiten wahrgenommen werden, dieser besonderen Treuepflicht. Dabei wird vom Wortlaut her allein auf den Aufgabenbereich des Arbeitgebers und nicht darauf abgestellt, ob der einzelne Beschäftigte seinerseits konkret mit der Wahrnehmung hoheitlicher Tätigkeit betraut ist. Demgemäß unterliegen sämtliche Beschäftigte von tarifgebundenen Kommunen dieser politischen Treuepflicht.

Die politische Treuepflicht gebietet Loyalität gegenüber dem Staat und seiner geltenden Verfassungsordnung. Sie fordert vom Beschäftigten, dass er sich von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die den Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung aktiv angreifen, bekämpfen und diffamieren und insbesondere, dass er seinerseits nicht den Staat, in dessen Dienst er steht, und seine Verfassungsordnung angreift.

Hinsichtlich des Inhalts der politischen Treuepflicht dürfen nicht gleich hohe Anforderungen gestellt werden wie an Beamte. Die politische Treue ist Bestandteil des Begriffs "Eignung" in Art. 33 Abs. 2 GG. Die "Eignung" eines Bewerbers im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG umfasst fachliche Voraussetzungen, formelle Qualifikationen, aber auch charakterliche Eigenschaften und die Bereitschaft, der für das erstrebte Amt erforderlichen politischen Treuepflicht zu genügen. Dabei ergeben sich unterschiedliche Anforderungen je nach dem übertragenen Amt. Gesteigerte Anforderungen bestehen zum Beispiel auch bei Lehrern und Erziehern.¹⁰

4. Besonderheiten für Lehrer

Grundsätzlich gelten für Lehrer im Schuldienst auch die Ausführungen unter Punkt 2 und 3 in Abhängigkeit von der Art des Beschäftigungsverhältnisses im Einzelfall. Darüber hinaus sind die Stellung des Lehrers gegenüber der Allgemeinheit wie auch seine besonderen Amtspflichten in erster Linie nach dem Leitbild zu bemessen, das Verfassung und Gesetz für das Lehramt an Schulen bestimmen.¹¹

9 Langer in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage 2017, Rn. 564.

10 Hock in: Hauffe Handbuch TVöD Office Verwaltung, § 41 Satz 1 TVöD-BT-V, Rn. 2.

11 BVerwG vom 25. Januar 1990 – Az.: BVerwG 2 C 50.88, Jurion, Rn. 20.

Lehrer dürfen trotz der in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zugesicherten Meinungsfreiheit während des Unterrichts oder anlässlich schulischer Veranstaltungen nicht für eine bestimmte politische Meinung werben. Äußerungen und Handlungen während des Unterrichts ergehen als Amtswalter und nicht als Privatperson.¹²

Generell gilt für alle Lehrkräfte, dass sie die Neutralitätspflicht nach § 33 BeamtStG zu beachten haben. Lehrkräfte sind verpflichtet, sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit religiös und weltanschaulich neutral zu verhalten. Dies beinhaltet nicht nur die Respektierung anderer Weltanschauungen und Bekenntnisse, sondern auch die negative Glaubensfreiheit von Schülern.

Da für Lehrkräfte auch die Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG gilt, können sie sich in ihrer Eigenschaft als Bürger im Wahlkampf äußern. Sie dürfen sich auch aktiv mit Auftritten, Anzeigen und Wahlaufrufen beteiligen. Allerdings wird die Neutralitätspflicht stets dann überschritten, wenn in amtlicher Eigenschaft Wahlempfehlungen zugunsten einer Partei oder eines Kandidaten abgegeben werden. Eine amtliche Äußerung liegt regelmäßig dann vor, wenn sie ausdrücklich in amtlicher Eigenschaft abgegeben worden ist. Ein amtlicher Charakter einer Äußerung kann sich auch aus dem Inhalt ergeben, nämlich dann, wenn die amtliche Autorität in Anspruch genommen wird, um einer Wahlaussage oder einer Wahlempfehlung Nachdruck zu verleihen.¹³

Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 2 GG findet seine Schranken jedoch in den allgemeinen Gesetzen, zu denen auch die Beamtengesetze gehören. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie auch des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich hierbei um eine zulässige Grundrechtsbeschränkung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG. Damit wird die Erhaltung eines durch Art. 33 Abs. 5 GG statuierten, für den Staat unentbehrlichen, verlässlichen Beamtentums gesichert. Jedes Verhalten, das als politische Meinungsäußerung gewertet werden muss, ist danach nur dann durch Art. 5 GG gedeckt, wenn es nicht unvereinbar mit den von Art. 33 Abs. 5 geforderten besonderen Pflichten des Beamten aus dem Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn ist.¹⁴

Da der Beamte in seiner Amtsführung politisch neutral sein muss, hat er sich während des Dienstes und in dienstlicher Eigenschaft grundsätzlich jeder politischen Betätigung zu enthalten. Darin liegt weder eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 GG noch eine unzulässige Beschneidung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich wiederholt zu dem Spannungsverhältnis geäußert, das im Einzelfall zwischen den Grundrechten des Beamten einerseits und dessen beamtenrechtlichen Pflichten andererseits bestehen kann. Es hat hierzu unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt, dass mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte – zu denen auch das in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Gebot gehört, die hergebrachten Grundsätze des

12 Werres in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 60 BBG, Rn. 18.2.

13 Brockmann in: Praxis der Kommunalverwaltung Niedersachsen, Kommentar zum Niedersächsischen Schulgesetz, Stand: März 2018, § 43 NSchG, Rn. 11 und 12.

14 BVerfG vom 22. Mai 1975 – Az.: 2 BvL 13/73 – juris, Rn. 96.

Berufsbeamtentums zu berücksichtigen – imstande sind, die Grundrechte der Beamten einzuschränken, und dass die in diesem rechtlichen Zusammenhang auftretenden Konflikte sich nur dadurch lösen lassen, dass für den konkreten Fall ermittelt wird, welche Verfassungsbestimmung das höhere Gewicht hat.¹⁵ Die Verfassungsnorm, der im Einzelfall das geringere Gewicht beizumessen ist, darf – allerdings unter Wahrung mindestens ihres Grundwertgehalts – jeweils zurückgedrängt werden.¹⁶

* * *

15 BVerwG vom 15. März 1973, - Az. II C 7.71 – juris, Rn. 28.

16 *Metzler-Müller* in: *Praxis der Kommunalverwaltung Bund*, 6. Fassung, Januar 2017, § 33 Abs. 2 BeamtStG, Rn. 330.