

**Politische Partizipation  
im  
Beamtenverhältnis**

**Diplomarbeit**

An der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum  
zum Erwerb des Hochschulgrades  
Diplom-Verwaltungswirt (FH)

Vorgelegt von

**Franz Xaver Metasch**

aus

Dresden

Dresden, 12.04.2021

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>1 Die politische Treue des Beamten – aktueller denn je? .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Der Beamte als Grundrechtsträger .....</b>	<b>4</b>
2.1 Die Grundrechtsberechtigung des Beamten.....	4
2.2 Relevante Grundrechte bei politischer Betätigung .....	6
2.2.1 Auffanggrundrecht allgemeine Handlungsfreiheit .....	7
2.2.2 Drei Freiheitsgrundrechte als „Garanten“ .....	7
2.2.3 Im weiteren Sinne betroffene Grundrechte .....	12
2.2.4 Europarechtliche Bezüge .....	17
2.3 Eingriffe in Grundrechte bei politischer Teilhabe .....	18
<b>3 Treuepflicht als verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....</b>	<b>20</b>
3.1 Treuepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums .....	21
3.1.1 Die politische Treuepflicht .....	24
3.1.2 Die (politische) Neutralitätspflicht .....	25
3.2 Gesetzliche Konkretisierung der Treuepflicht .....	26
3.2.1 Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis .....	27
3.2.2 Politische Treuepflicht .....	27
3.2.3 Verfassungstreue als Eignungsmerkmal .....	29
3.2.4 Neutralitätspflicht.....	30
3.2.5 Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht.....	31
3.2.6 Wohlverhaltenspflicht als Auffangtatbestand .....	33
<b>4 Konstellationen der politischen Partizipation .....</b>	<b>35</b>
4.1 Mitgliedschaft und Betätigung in einer Partei.....	35
4.1.1 Verfassungswidrigkeit einer Partei .....	35
4.1.2 Bloße Mitgliedschaft in einer Partei .....	37

4.1.3	AfD als verfassungsschutzrechtlicher Verdachtsfall?.....	38
4.2	Beamte mit einem politischen Mandat.....	40
4.3	Sonderfall des Politischen Beamten.....	42
<b>5</b>	<b>Entlassung als disziplinarrechtliche Höchststrafe .....</b>	<b>43</b>
<b>6</b>	<b>Forderungen und Fazit .....</b>	<b>46</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
	<b>Verzeichnis der Rechtsvorschriften (Gesetzesverzeichnis).....</b>	<b>X</b>
	<b>Verzeichnis der Rechtsprechung (Urteilsverzeichnis) .....</b>	<b>XII</b>
	<b>Eidesstattliche Versicherung .....</b>	<b>XIV</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
Art.	Artikel
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	beck-online.Rechtsprechung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BG SH	Beamtengesetz Schleswig-Holstein
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ff.	fortfolgende
f.	folgende
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber

Hs.	Halbsatz
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LBG NRW	Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen
LTO	Legal Tribute Online
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
Rn.	Randnotiz
S.	Seite
SächsJAG	Sächsisches Juristenausbildungsgesetz
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SEK	Sondereinsatzkommando
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
StGB	Strafgesetzbuch
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter
u.a.	unter anderem
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersammlG	Versammlungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel

# 1 Die politische Treue des Beamten – aktueller denn je?

"Es wird eine Studie geben."<sup>1</sup> Mit diesen Worten kündigte der amtierende Vizekanzler der SPD Olaf Scholz im Oktober 2020 eine Studie zum Rassismus und Rechtsextremismus in deutschen Sicherheitsbehörden an. Nachdem der gegenwärtige Bundesinnenminister der CSU Horst Seehofer eine solche zunächst verhindern wollte, da die Beamten<sup>2</sup> der Polizei „in ganz überwiegender Mehrheit auf dem Boden der Verfassung“<sup>3</sup> stehen würden, hat er einer wissenschaftlichen Studie zugestimmt, die jedoch gewissermaßen als Kompromiss nur eine Untersuchung des Alltagsrassismus und zum Polizeialltag sowie zur Gewalt gegenüber Polizisten zum Ziel haben soll.<sup>4</sup> „NSU 2.0“ – Drohbriefe – Polizisten in Hamburg und Berlin befragt<sup>5</sup>, „Rassistische Chats in Polizeibehörden“<sup>6</sup>, „SEK Sachsen - Beamter gibt sich Decknamen "Uwe Böhnhardt" für Erdogan-Besuch“.<sup>7</sup> Scheinbar kommt es immer häufiger zu Medienberichten, die von Vorfällen berichten in denen Beamte, menschenverachtendes, rechtsextremes oder rassistisches Gedanken- gut zum Ausdruck bringen. Allein im ersten Halbjahr 2020 gab es 40 neue Extremismus-Verdachtsfälle bei der Polizei im Bundesgebiet.<sup>8</sup> Unter diesen Gesichtspunkten stellt sich tatsächlich die Frage, ob verfassungsfeindliche Tendenzen bei Polizeibeamten in Deutschland ein strukturelles Problem darstellen und inwieweit die angekündigte Studie Aufschluss hierüber geben kann. Gleichwohl ist politischer Extremismus bei Beamten nicht nur in den letzten Jahren ein aktuelles Thema. Schon im Jahr 1975 hat der Zweite Senat des BVerfG mit dem sog. „Radikalenerlass“<sup>9</sup> eine Grundsatzentscheidung zur politischen Treuepflicht des Beamten gegenüber Staat und Verfassung getroffen. Diese Entscheidung verdeutlicht, dass nicht nur rechtsextreme Betätigung, sondern auch Linksextremismus zu schweren Pflichtverletzungen des Beamten führen kann.<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/rassismusstudie-polizei-scholz-101.html>

<sup>2</sup> In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

<sup>3</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/studie-geplant-seehofer-will-extremismus-bei-der-polizei-nun-doch-untersuchen-17011049.html>

<sup>4</sup> <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-10/rechtsextremismus-polizei-rassismus-studie-horst-seehofer>

<sup>5</sup> <https://www.tagesschau.de/investigativ/wdr/nsu-zwei-punkt-null-101.html>

<sup>6</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/rechtsextremismus-polizei-lagebericht-100.html>

<sup>7</sup> [https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-sek-sachsen-beamter-gibt-sich-decknamen-uwe-boehnhardt-fuer-erdogan-besuch\\_id\\_9672043.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-sek-sachsen-beamter-gibt-sich-decknamen-uwe-boehnhardt-fuer-erdogan-besuch_id_9672043.html)

<sup>8</sup> [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infonline\\_nt/brennpunkte\\_nt/article214061188/Dutzende-Extremismus-Verdachtsfaelle-bei-Polizei.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infonline_nt/brennpunkte_nt/article214061188/Dutzende-Extremismus-Verdachtsfaelle-bei-Polizei.html)

<sup>9</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –.

<sup>10</sup> ebd., Rn. 86.

Nicht immer fallen politische Äußerungen und Verhaltensweisen von Beamten so extrem aus. Dennoch sind Beamte aufgrund Ihrer Treuepflicht zum Dienstherrn in vielen Situationen zur politischen Neutralität verpflichtet. Doch wie steht dies im Einklang mit Grundrechten wie beispielsweise der Meinungs- und Versammlungsfreiheit? Denn auch Beamte organisieren sich in den verschiedensten Parteien und nehmen am politischen Leben teil. Demnach sitzen im 19. Deutschen Bundestag aktuell 171 Beamte des öffentlichen Dienstes (Stand: Januar 2021) und stellen somit ca. ein Viertel der Abgeordneten.<sup>11</sup> Aber auch der Sonderfall des politischen Beamten zeigt, dass politische Partizipation im öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Zudem stellt sich im Zusammenhang mit der aktuellen Corona-Pandemie die Frage, inwieweit Beamte die Politik hierzu kritisieren oder sich gegebenenfalls sogar an Demonstrationen beteiligen dürfen.

Inhalt und Ziel dieser Arbeit ist zunächst, aufzuzeigen, inwieweit der Beamte als Träger von Grundrechten die Möglichkeit hat, am politischen Leben zu partizipieren. Hierbei wird anhand verfassungsrechtlicher Grundlagen dargestellt, welche Grundrechte der Beamte durch eine etwaige politische Teilhabe ausübt. Im Folgenden wird dargelegt, wodurch Eingriffe in die Grundrechte des Beamten gerechtfertigt werden. Daher sind insbesondere die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG sowie die Beamtengesetze als Grundrechtsschranken – auch in ihrem historischen Kontext - näher zu beleuchten.

Nachdem das verfassungsrechtliche Problem der politischen Partizipation im Beamtenverhältnis theoretisch diskutiert wurde, werden einzelne Fallgruppen der politischen Betätigung skizziert und es wird dargestellt, wie sich diese beamtenrechtlich auswirken können. Hierbei wird insbesondere die Betätigung in Parteien sowie der Sonderfall der politischen Beamten und die Wahrnehmung eines politischen Mandats thematisiert. Zudem werden Entscheidungen der Rechtsprechung anhand der dargestellten Fallgruppen diskutiert. Damit soll u.a. aufgezeigt werden, wo die politische Partizipation der Beamten ihre Grenzen findet. Denn bei Überschreitung dieser Grenzen drohen nicht selten dienstrechtliche Konsequenzen, die zur disziplinarrechtlichen Höchststrafe einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis führen können. Außerdem kann ein etwaiges Nichtvorliegen der charakterlichen Eignung eines Beamten gar die Einstellung in den öffentlichen Dienst verhin-

---

<sup>11</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/454090/umfrage/mitglieder-des-deutschen-bundestages-nach-berufsgruppen/>

dern. Schließlich wird im Resümee u.a. die politische Sichtweise auf diese Thematik verdeutlicht. Denn aufgrund der aktuellen Entwicklung im Zusammenhang mit der Thematik dieser Arbeit, gibt es verschiedenste Forderungen der Politik, die von o. g. Studien über eine amtsbezogene Treuepflicht bis hin zu einem unabhängigen Kontrollgremium für Beamte reichen.



## 2 Der Beamte als Grundrechtsträger

Ein Beamter steht gemäß § 33 Abs. 4 GG in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn, weshalb zunächst geklärt werden muss, ob auch in diesem sog. „besonderem Gewaltverhältnis“<sup>12</sup> eine Grundrechtsberechtigung für den einzelnen Beamten gegeben ist. Denn der Beamte begibt sich freiwillig in dieses Sonderstatusverhältnis zum Staat. Die Ausübung verschiedener Grundrechte, unabhängig davon, ob es sich um Abwehrrechte oder um Leistungs-, Teilhabe- und Schutzrechte handelt, finden in der Regel im Verhältnis zwischen Staat und einzelner Bürger statt.<sup>13</sup> Es stellt sich daher die Frage, inwieweit der Beamte als Teil des Staates Träger eigener Grundrechte ist. Soweit diese Frage geklärt wurde, sollen im Folgenden die Grundrechte thematisiert werden, die der Beamte durch eine etwaige politische Partizipation ausübt und welche Eingriffe in diese denkbar sind.

### 2.1 Die Grundrechtsberechtigung des Beamten

Wie oben bereits dargestellt, steht der Beamte in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn. Aus diesem folgen umfangreiche Rechte und Pflichten des Beamten.<sup>14</sup> Der Beamte befindet sich demnach in einem modifizierten Verhältnis zum Staat. In der Zeit des konstitutionellen Staatsrechtes, insbesondere nach der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 entwickelte sich hierfür die Rechtsfigur der besonderen Gewaltverhältnisse.<sup>15</sup> Grundrechte waren in dieser Zeit Vorschriften zum Schutz der Bürger vor dem Staat und blieben für den Fall unanwendbar, dass ein Bürger von einer Maßnahme des Staates überhaupt nicht betroffen war.<sup>16</sup> Eine solche Konstellation wurde immer dann angenommen, wenn ein Bürger aus der Gesellschaft heraustrat und sich in ein Sonderverhältnis zum Staat begab. Als exemplarisch hierfür galt das Beamtenverhältnis.<sup>17</sup>

Seit der Geltung des Grundgesetzes ist diese Rechtsfigur jedoch weitestgehend aufgegeben worden. „Das Grundgesetz ist eine wertgebundene Ordnung, die den Schutz von Freiheit und Menschenwürde als den obersten Zweck allen Rechts

---

<sup>12</sup> Vgl. Battis/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 6. Auflage 2018, 2. Teil Die Grundrechte, § 10, Rn. 90.

<sup>13</sup> ebd., Vorbemerkungen zum 2. Teil Die Grundrechte, Rn. 331.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, Rn. 181.

<sup>15</sup> Vgl. Battis/Gusy, a.a.O., § 10, Rn. 90.

<sup>16</sup> ebd., Rn. 90.

<sup>17</sup> ebd., Rn. 90.

erkennt; sein Menschenbild ist allerdings nicht das des selbstherrlichen Individuums, sondern das der in der Gemeinschaft stehenden und ihr vielfältig verpflichteten Persönlichkeit.<sup>18</sup> Art. 1 Abs. 3 GG statuiert demnach umfangreichen Grundrechtsschutz, der grundsätzlich auch für Beamte gilt.<sup>19</sup> Demnach bleiben Grundrechte auch für Personen in Sonderstatusverhältnissen grundsätzlich anwendbar, können jedoch besonders geregelt werden.<sup>20</sup> So unterliegt der Beamte im Dienst (sog. „Betriebsverhältnis“) umfangreicheren Pflichten als außerhalb des Dienstes (sog. „Grundverhältnis“).<sup>21</sup> Es stellt sich in der Regel beim Beamten nicht mehr die Frage des Ob, sondern die des Wie des Grundrechtsschutzes.<sup>22</sup> Bei der Vornahme von Amtshandlungen und der dienstlichen Tätigkeit erfolgt hingegen weiterhin eine restriktive Auslegung der Grundrechtsträgerschaft des Beamten. Der Beamte kann sich hier als Amtswalter nicht auf Grundrechte berufen, sofern er ausschließlich als Teil der Verwaltung anzusehen ist und das in Rede stehende Verhalten des Beamten oder Weisungen des Dienstherrn ausschließlich den innerdienstlichen Bereich, nicht aber die Privatsphäre tangieren.<sup>23</sup>

Aus der grundsätzlichen Grundrechtsberechtigung des Beamten folgt, dass er die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG genießt und etwaige Grundrechtsverletzungen gerichtlich überprüfen lassen kann. Unumstritten ist nunmehr, dass Einschränkungen von Grundrechten eines im Einzelfall grundrechtsberechtigten Beamten einer Rechtfertigung bedürfen. Hierfür gelten die allgemeinen staatsrechtlichen Lehren vom Vorbehalt des Gesetzes, der verfassungsunmittelbaren Schranken oder dem kollidierenden Verfassungsrecht sowie der sog. „Schranken-Schranken“.<sup>24</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Beamte trotz Ihres besonderen Verhältnisses zum Staat, abgesehen von einigen Tätigkeiten im Amtsbereich, umfassenden Grundrechtsschutz genießen. Dies führt unweigerlich dazu, dass Beamte von Ihren Grundrechten Gebrauch machen. Inwieweit dies die Ausübung bzw. Beanspruchung der einzelnen Grundrechte in themenbezogener Hinsicht tangiert, soll Gegenstand des folgenden Abschnittes sein.

---

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. März 1972 – 2 BvR 41/71 –.

<sup>19</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 96.

<sup>20</sup> Vgl. Battis/Gusy, a.a.O., § 10, Rn. 90.

<sup>21</sup> ebd., Rn. 90.

<sup>22</sup> ebd., Rn. 90.

<sup>23</sup> Vgl. Werres in Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 28. Auflage 2021, Teil C, LBG NRW 2009, Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften, Vorbemerkungen §§ 1, 2, Rn 144 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Battis/Gusy, a.a.O., § 10, Rn. 90.

## 2.2 Relevante Grundrechte bei politischer Betätigung

Es sind viele Situationen denkbar, in denen sich Beamte politisch betätigen können. Dies reicht beispielsweise von der bloßen Meinungsbekundung am Stammtisch bis hin zur Mitgliedschaft sowie aktiven Betätigung in einer Partei oder politischen engagierten Vereinigung oder gar der Teilnahme an politischen Versammlungen. Wie eingangs dargelegt, können dies sogar extremistische Bestrebungen eines Beamten sein. Hieraus folgt gleichzeitig, dass Personen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis von einer Vielzahl von Grundrechten Gebrauch machen können. Hierdurch entsteht jedoch zwangsläufig ein verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis zwischen Treuepflicht (vgl. Abschnitt 3) und (Freiheits-)Grundrechten des Beamten.<sup>25</sup> Welche Grundrechte dies im Einzelnen sind, wird konkret bezogen auf die Gruppe der Beamten dargestellt. Hierbei wird insbesondere der o.g. Radikalenerlass des BVerfG als Leitentscheidung zu dieser Thematik näher beleuchtet.

Der Entscheidung lag der Sachverhalt zu Grunde, dass ein Kandidat mit Abschluss der ersten juristischen Staatsprüfung die Übernahme in ein Beamtenverhältnis beim Land Schleswig-Holstein zur Ableistung des Referendariats beehrte.<sup>26</sup> Das beklagte Land lehnte eine Einstellung des Bewerbers u.a. wegen der Teilnahme an Veranstaltungen der „Roten Zelle Jura“ an der Universität Kiel ab, da diese Organisation verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolge.<sup>27</sup> Das Verfahren wurde dem BVerfG als sog. Richtervorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 80, 81 BVerfGG mit der Rechtsfrage vorgelegt, ob die im Beamtengesetz für das Land Schleswig-Holstein getroffene Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 2 BG SH a. F.<sup>28</sup>, nach der „nur geprüfte Rechtskandidaten zum Referendar ernannt werden dürfen, die die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung i. S. d. Grundgesetzes eintreten, mit dem Grundgesetz [...] vereinbar ist.“<sup>29</sup> Im Ergebnis wurde die o.g. Vorschrift vom BVerfG mit Grundgesetz und Bundesrecht für vereinbar anerkannt.<sup>30</sup> Entscheidend ist jedoch vielmehr die Begründung der Verfassungsrichter, denn hier werden die widerstreitenden Interessen zwischen Grundrechten und den politischen Dienstpflichten eines Beamten grundlegend veranschaulicht.

---

<sup>25</sup> Vgl. Kohde in von Roetteken/Rothländer, BeamtStG, 19. Auflage 2020, § 33, Rn. 26.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 1.

<sup>27</sup> ebd., Rn. 12.

<sup>28</sup> in der Fassung vom 10. Mai 1971 (GVBl 1971, 254).

<sup>29</sup> BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 18.

<sup>30</sup> ebd., Rn. 39.

Gleichwohl soll der Radikalenerlass nicht einziger Anhaltspunkt für die verfassungsrechtliche Darstellung der Problematik sein. Denn vor allem aus heutiger Sicht sind viele andere Situationen denkbar, in denen Beamte eine bestimmte politische Einstellung zum Ausdruck bringen können bzw. deren Grundrechte durch Maßnahmen gegen diese politische Betätigung betroffen werden.

## **2.2.1 Auffanggrundrecht allgemeine Handlungsfreiheit**

Art. 2 Abs. 1 GG schreibt die allgemeine Handlungsfreiheit als Grundrecht fest. Hiervon ist grundsätzlich jegliches Tun und Verhalten eines Menschen umfasst, soweit nicht die Rechte anderer verletzt werden und nicht gegen die verfassungsgemäße Ordnung sowie das Sittengesetz verstoßen wird (sog. Schrankentrias). Etwas einfacher formuliert ist grundsätzlich alles erlaubt, dass nicht ausdrücklich verboten ist und nicht grundsätzlich alles verboten, dass nicht besonders erlaubt wurde.<sup>31</sup> Diese weite Schutzbereichsbestimmung mündet darin, dass grundsätzlich jegliche politische Betätigung eines Beamten in sachlicher Hinsicht in den Schutzbereich des Grundrechts fällt.<sup>32</sup> Jedoch fungiert Art. 2 Abs. 1 GG gerade wegen seines weiten Schutzbereiches als Auffanggrundrecht zu den spezielleren Freiheitsgrundrechten.<sup>33</sup> Daher gehen die spezielleren Grundrechte nach der Lehre vom sachnäheren Grundrecht vor bzw. werden durch die allgemeine Handlungsfreiheit nur verstärkt. Dennoch bietet das Auffanggrundrecht immer dann Grundrechtsschutz bei der politischen Betätigung eines Beamten, wenn kein anderes Grundrecht einen solchen gewährt.<sup>34</sup>

## **2.2.2 Drei Freiheitsgrundrechte als „Garanten“**

Soweit man in verfassungsrechtlicher Hinsicht an die politische Betätigung eines Bürgers denkt, steht wohl das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG im Vordergrund.<sup>35</sup> Indes ist es naheliegend, dass mehrere Personen dieselbe Meinung haben bzw. deren Ansichten gewisse Schnittmengen aufweisen. Zwangsläufig führt dies dazu, dass sich diese Mehrheit von Personen zusammenschließen können und „gemeinsam“ jeweils ihre Grundrechte wahrnehmen. Hier-

---

<sup>31</sup> Vgl. Lang in Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, 46. Auflage 2021, Art. 2, Rn. 2.

<sup>32</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 27.

<sup>33</sup> Vgl. Lang, a.a.O., Art. 2, Rn. 9.

<sup>34</sup> ebd., Rn. 9.

<sup>35</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 64.

bei kommen insbesondere die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG sowie die Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG in Betracht. Dies erkennt auch das BVerfG im Radikalenerlass.<sup>36</sup>

### 2.2.2.1 Meinungsfreiheit

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit garantiert jedem, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Der Begriff der Meinung ist grundsätzlich weit auszulegen und kennzeichnet sich durch Elemente der Stellungnahme, der Beurteilung oder des Dafürhaltens.<sup>37</sup> Dabei sind Tatsachenbehauptungen von Meinungen zu unterscheiden, wobei diese jedoch nach Rechtsprechung des BVerfG<sup>38</sup> in der Regel zum Schutzbereich gehören, wenn sie Voraussetzung für die Bildung von Meinungen und damit meinungsbezogen sind.<sup>39</sup> Bewusst oder erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen genießen hingegen keinen Grundrechtsschutz der Meinungsfreiheit.<sup>40</sup> Diese Grundsätze gelten insoweit auch für Beamte. Die durch einen Beamten geäußerte - auch in strafrechtlicher Hinsicht relevante - „Auschwitzlüge“ unterfällt hiernach nicht dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit.<sup>41</sup> Die im Übrigen „gewährte Freiheit zur geistigen Kommunikation und Auseinandersetzung steht Beamten/innen ebenso wie allen anderen Staatsbürgern zu, ist aber speziellen Grenzen ausgesetzt, die sich aus dem parallel bestehenden dienstrechtlichen Status ergeben.“<sup>42</sup> Da die Form, wodurch eine Meinung geäußert wird, im Zusammenhang zur grundrechtlichen Gewährleistung unwichtig ist<sup>43</sup>, kommen unzählige Situationen in Betracht, in denen ein Beamter dieses Grundrecht ausübt. Demnach kommt bezogen auf die Thematik jedes Verhalten in Betracht, welches als politische Meinungsäußerung gewertet werden kann.<sup>44</sup> Denkbar sind hierfür neben der „klassischen“ Meinungsäußerung in Wort (z.B. o.g. Meinungsbekundung am Stammtisch), das Tragen einer Plakette (z.B. Anti-Atomkraft-Plakette)<sup>45</sup> oder parteipolitischer Symbole sowie Kleidung der Marke „Thor Steinar“<sup>46</sup>, das Zeigen symbolträchtiger Gegenstände wie einer

---

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 97.

<sup>37</sup> Vgl. Schemmer in Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, 46. Auflage 2021, Art. 5, Rn. 4.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1991 – 1 BvR 1555/88 –.

<sup>39</sup> Vgl. Schemmer a.a.O., Art. 5, Rn. 5 f.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 1994 – 1 BvR 23/94 – Orientierungssatz 1.

<sup>41</sup> Vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 28. November 2001 – 16 D 00.2077 –, Rn. 109.

<sup>42</sup> Kohde, a.a.O., BeamtStG, 19. Auflage 2020, § 33, Rn. 28.

<sup>43</sup> Vgl. Schemmer, a.a.O., Art. 5 Rn. 14.

<sup>44</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 96.

<sup>45</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1990 – 2 C 50/88 –.

<sup>46</sup> Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 8. März 2007 – 4 K 1881/06.NW –.

Fahne<sup>47</sup>, das Tragen einer Tätowierung<sup>48</sup> oder das Veröffentlichen einer Zeitungsanzeige mit politischem Bezug.<sup>49</sup>

Zudem schützt Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG auch die negative Meinungsfreiheit, also die Freiheit eine bestimmte Meinung nicht äußern zu müssen.<sup>50</sup> Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass von einem Beamten gefordert wird, dass er sich aktiv zur Verfassung bekennt und sich eindeutig von Gruppen distanziert, die den Staat und seine Verfassung bekämpfen.<sup>51</sup>

### **2.2.2.2 Versammlungsfreiheit**

Von der nunmehr dargestellten Meinungsfreiheit kann selbstverständlich kollektiv Gebrauch gemacht werden. Diese Konstellation der kollektiven Meinungsäußerung stellt ein typisches Merkmal einer Versammlung i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG dar.<sup>52</sup> Die Versammlungsfreiheit gewährleistet allen Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung und Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Diese kann, sofern sie unter freiem Himmel stattfindet, aufgrund von Gesetzen insbesondere durch das VersammlG beschränkt werden. Speziell die Abgrenzung zur Meinungsfreiheit ist nicht immer einfach. Soweit Beschränkungen des Inhalts und der Form dieser kollektiven Bekundung einer Meinung stattfinden, betreffen diese den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG und können ihre Rechtfertigung ausschließlich in Art. 5 Abs. 2 GG finden.<sup>53</sup> Werden hingegen Art und Weise bestimmter Meinungsäußerungen beschränkt, betrifft dies versammlungstypische Ausdrucksformen und fällt unter den Schutzbereich des Art. 8 GG.<sup>54</sup> Nach aktueller Rechtsprechung des BVerfG genügt es für die Eröffnung des Art. 8 GG nicht, dass die Teilnehmer bei der kollektiven kommunikativen Entfaltung einen beliebigen Zweck verfolgen, sondern dass die Versammlung auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.<sup>55</sup> In Bezug auf das Thema sollte dies jedoch in der Regel kein Problem sein, da es hier konkret um die Wechselwirkungen zwischen politischer Versammlungen und dem Beamtenverhältnis geht. Ferner ist es irrelevant, ob es sich um Zusammenkünfte öffentlicher oder privater Natur handelt, wobei jedoch stets ein gemeinsamer Zweck kennzeichnend ist, der die Versammlung

---

<sup>47</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. Juni 2005 – 1 S 2718/04 –.

<sup>48</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 – 2 C 25/17 –.

<sup>49</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1987 – 2 C 72/86 –.

<sup>50</sup> Vgl. Schemmer, a.a.O., Art. 5 Rn. 16.

<sup>51</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 – Rn. 42.

<sup>52</sup> Vgl. Schemmer, a.a.O., Art. 5, Rn. 17.

<sup>53</sup> ebd., Rn. 17.

<sup>54</sup> Vgl. Schemmer, a.a.O., Art. 5, Rn. 17.

<sup>55</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90 –.

von einer reinen Ansammlung von Menschen abgrenzt.<sup>56</sup> Schließlich ist bei der Schutzbereichsbestimmung zu beachten, ob es sich um eine Versammlung unter freiem Himmel handelt oder nicht. Denn aus Art. 8 Abs. 2 GG folgt, dass für Erstere die verfassungsrechtliche Schranke eines Gesetzesvorbehaltes gegeben ist, wohingegen für eine Versammlung in geschlossenen Räumen, die bekanntlich unter Abs. 1 fällt, „lediglich“ verfassungsimmanente Schranken gegeben sind.<sup>57</sup> Dies führt zu Unterschieden in der Rechtfertigung von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit (vgl. hierzu Abschnitt 3).

Handlungen eines Beamten, die unter den Schutzbereich dieses Grundrechts fallen, können beispielsweise die Teilnahme an einer die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Bundesregierung kritisierenden Versammlung und das gleichzeitige Tragen eines Transparentes mit der Aufschrift „Asylbetrug macht uns arm“ sein.<sup>58</sup> Aus aktueller Sicht ist aber auch für die Teilnahme eines Beamten an einer die Corona-Politik der Bundesregierung kritisierenden Versammlung der Schutzbereich aus Art. 8 GG eröffnet. Neben der politischen Neutralitätspflicht spielt hier vor allem die beamtenrechtliche Gesunderhaltungspflicht eine tragende Rolle, sofern der Dienstherr die Teilnahme für Beamte entsprechend einschränkt oder gar verbieten würde.<sup>59</sup>

### **2.2.2.3 Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit**

Die Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet allen Deutschen das Recht Vereine und Gesellschaften zu bilden. Als solche Vereinigungen wird jede Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen angesehen, welche sich „für längere Zeit freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat“.<sup>60</sup> Der Begriff der Vereinigung ist weit auszulegen, sodass an Organisation und zeitlicher Dauer keine hohen Anforderungen gestellt werden müssen.<sup>61</sup> Geschützt sind sowohl Bildung, Beitritt als auch das Verbleiben in einer Vereinigung.<sup>62</sup> Zudem sind auch vereinigungsspezifische interne Betätigungen, wie

---

<sup>56</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 31.

<sup>57</sup> ebd., Rn. 31.

<sup>58</sup> Vgl. Hessischer VGH, Beschluss vom 22. Oktober 2018 – 1 B 1594/18 –.

<sup>59</sup> Vgl. Brettschneider und Peter: Die beamtenrechtliche Gesunderhaltungspflicht im Kontext der „Corona-Pandemie“, NVwZ 20/2020, S. 1462.

<sup>60</sup> Cornils in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 9 Rn. 5.

<sup>61</sup> ebd., Rn. 5.

<sup>62</sup> ebd., Rn. 9.

die Vereinsorganisation, die Aufnahme von Mitgliedern oder das Namensrecht geschützt.<sup>63</sup> Externe Betätigungen sind zumindest dann geschützt, wenn diese in einem engen Zusammenhang mit internen Handlungen stehen.<sup>64</sup> Solche können beispielsweise das Werben von Mitgliedern oder äußere Selbstdarstellung sein. Die Vereinigungsfreiheit bildet demnach auch für den Beamten die dritte wichtige Grundrechtssäule zur Partizipation am politischen Leben.

Für die Bildung und die Betätigung politischer Parteien und Fraktionen ist jedoch stets darauf zu achten, dass die Sondervorschriften der „Parteiengrundrechte“ aus Art. 21 GG bzw. der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die allgemeine Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG verdrängen.<sup>65</sup>

Zudem ergibt sich aus Art. 9 Abs. 3 GG die Koalitionsfreiheit als separates Grundrecht. Diese räumt u. a. ein Streikrecht ein. Jedoch gehört der politische Streik nicht zum Schutzbereich der Koalitionsfreiheit, da der Gegner nicht der Tarifpartner bzw. Arbeitgeber, und das Ziel nicht eine Verbesserung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist. Es geht vielmehr darum durch einen politischen Streik Druck auf den Gesetzgeber auszuüben und politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.<sup>66</sup> Auch wenn im Falle des Beamten „Streikgegner“ der Staat als Dienstherr wäre, ginge es bei geschützten Arbeitsk Kampfmaßnahmen i. S. d. Art. 9 Abs. 3 GG um den Streik gegen innerdienstliche Arbeitsbedingungen. Der Staat als Dienstherr tritt hier vielmehr in die Rolle eines „Arbeitgebers“ und tritt eben nicht vorrangig als Exekutive auf.<sup>67</sup> Die Koalitionsfreiheit schützt hingegen nur die Durchsetzung tariflich regelbarer Ziele.<sup>68</sup> Sofern man den Streik eines Beamten gegen Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen des Dienstherrn dennoch als politische Verhaltensweise zu interpretieren vermag, ist der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG auch für Beamte eröffnet.<sup>69</sup> Jedoch hat sich durch die gängige Rechtsprechung des BVerfG - zumindest für Streiks während der Arbeitszeit - ein Streikverbot für Beamte manifestiert.<sup>70</sup> Demnach lassen sich Eingriffe in die Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG regelmäßig mit dem Streikverbot als eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums rechtfertigen.

---

<sup>63</sup> Cornils in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 9, Rn. 11.

<sup>64</sup> ebd., Rn. 12.

<sup>65</sup> Cornils, a.a.O., Art. 9 Rn. 36 f.

<sup>66</sup> Vgl. Hufen, Staatsrecht II – Grundrechte, S. 673, § 37 Rn. 14.

<sup>67</sup> Vgl. Cornils, a.a.O., Art. 9 Rn. 69.

<sup>68</sup> ebd., Rn. 69.

<sup>69</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 –, Leitsatz 1.

<sup>70</sup> ebd., Leitsatz 1.



Wenn man indes an die klassische politische Betätigung denkt, geht es vorrangig um die drei eingangs aufgezeigten Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Denn hier kommt vor allem eine die Allgemeinheit betreffende politische Kritik zum Ausdruck, wie beispielsweise die Kritik an der Gesundheitspolitik in der Corona-Pandemie oder an der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung sowie die Teilnahme an Veranstaltungen und die Mitwirkung in Organisationen hierzu.

### **2.2.3 Im weiteren Sinne betroffene Grundrechte**

Schließlich erschöpft sich die verfassungsrechtliche Problematik nicht an diesen drei Grundrechten. Denn vereinzelt entstehen auch im Hinblick auf die politische Teilhabe eines Beamten Überschneidungspunkte mit weiteren Grundrechten.

#### **2.2.3.1 Glaubens- und Gewissensfreiheit**

Zunächst schützt Art. 4 Abs. 1 GG u. a. die Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit. Hierzu gehört es im Sinne der individuellen Glaubensfreiheit religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen zu bilden, zu haben, diese zu verbreiten und sich entsprechend zu betätigen.<sup>71</sup> Hierbei sind nicht nur zwingende, von der Religion oder Weltanschauung vorgeschriebene Verhaltensweisen, sondern auch freiwilliges Handeln umfasst, sodass das Tragen eines Kopftuches oder einer Vollverschleierung dem Schutzbereich der Religionsfreiheit unterfällt.

Dies ist besonders vor dem Hintergrund eines Kopftuchverbotes für Beamte während des Dienstes relevant. Inwieweit Kopftuchverbote im öffentlichen Raum bzw. Dienst verfassungsrechtlich zulässig sind und wie diese im Einzelnen zu rechtfertigen wären, ist seit jeher - selbst in den Senaten des BVerfG - umstritten.<sup>72</sup> Das Tragen eines Kopftuches werde zumindest verstärkt als politisches Symbol des islamistischen Fundamentalismus verstanden, wobei eine „Abgrenzung zu Werten der westlichen Gesellschaft, wie individuelle Selbstbestimmung und insbesondere Emanzipation der Frau“ erfolge.<sup>73</sup> Dennoch sei zu beachten, dass eine Vielzahl von muslimischen Frauen ein Kopftuch aus anderen, weitaus gemäßigeren Moti-

---

<sup>71</sup> Vgl. Germann in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 4, Rn. 19.

<sup>72</sup> ebd., 4, Rn. 56.8, m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –; BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 –.

<sup>73</sup> BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 –, Rn. 51.

ven als dem Zeichen einer gesellschaftlichen Unterdrückung der Frau tragen, so dass das Kopftuch nicht pauschal als Symbol des politisch-fundamentalen Islams verstanden werden kann.<sup>74</sup>

Andererseits kann auch die Betätigung in religiösen Vereinen Beamtenbewerbern zum „Verhängnis“ werden. Einem Muslim, welcher sich ehemals in Muslimbrüderschaften, der Islamistischen Gemeinschaft in Deutschland e. V. und der Muslimischen Jugend in Deutschland betätigt hat und dabei verfassungsfeindliches Material verwendete, konnte die Ernennung zum Beamten auf Probe versagt werden, da begründete Zweifel an seiner Verfassungstreue bestünden.<sup>75</sup> Im Ergebnis kann also auch die Form des fundamentalistischen, politischen Islams verfassungsrechtliche Kollisionen mit dem Beamtenstatus zur Folge haben.

### **2.2.3.2 Wissenschafts-, Forschungs- und Lehrfreiheit**

Insbesondere verbeamtete Professoren und andere Hochschullehrer genießen grundrechtlichen Schutz aus Art. 5 Abs. 3 GG, sofern man an verfassungsrechtliche Probleme mit dem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis denkt. Die Wissenschaftsfreiheit, wobei Wissenschaft Oberbegriff für Forschung und Lehre ist, schützt jede Handlung, „die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“.<sup>76</sup> Besonders die Freiheit der Lehre, kann im Hinblick auf politische Ansichten und dessen Wiedergabe des Dozenten oder Professors durch die politische Treuepflicht eingeschränkt sein.<sup>77</sup> Lehre i. S. d. Art. 5 Abs. 3 GG ist die systematisch angelegte Wiedergabe des aus der Forschung Erkannten.<sup>78</sup> Lehrer an allgemeinbildenden Schulen unterfallen hiernach keinem grundrechtlichen Schutz der Freiheit der Lehre, da an solchen Bildungseinrichtungen der innere Zusammenhang zwischen Lehre und Forschung fehlt.<sup>79</sup> Inwiefern der beamtete Hochschullehrer bestimmte Ansichten vertreten oder sogar „lehren“ darf bzw. welche wissenschaftlichen Quellen er hierfür verwendet und wie er Vorlesungen führt, können durchaus Ausdruck politischer Standpunkte sein.

---

<sup>74</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 – Rn. 52.

<sup>75</sup> Vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 25. Februar 2014 – 3 ZB 12.143 –, Rn. 58.

<sup>76</sup> Kempen in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 5 Rn. 179 f.

<sup>77</sup> Vgl. Hoffmann, B. in Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 28. Auflage 2021, BeamStG, § 7, Rn. 94.

<sup>78</sup> Vgl. Kempen, a.a.O., Art. 5, Rn. 183.

<sup>79</sup> ebd., Rn. 183.

### 2.2.3.3 Berufsfreiheit

Wie nun bereits dargestellt wurde, kann eine übermäßige politische Partizipation dazu führen, dass dem Einzelnen die Ernennung zum Beamten versagt wird. Zudem besteht vor allem bei politischem Extremismus eines Beamten die Möglichkeit, den Beamten sogar aus dem Beamtenverhältnis zu entlassen. Solche Maßnahmen tangieren unstreitig auch den Schutzbereich des Art. 12 GG. Der Begriff des Berufes umfasst nach den Feststellungen des Radikalenerlasses auch Berufe des öffentlichen Dienstes.<sup>80</sup> Die Berufsfreiheit schützt als subjektives Abwehrrecht die freie Auswahl eines Berufes sowie dessen Ausübung.<sup>81</sup> Weiterhin erfährt die Berufsfreiheit bei Ämtern im öffentlichen Dienst besondere Gewährleistung durch Art. 33 Abs. 2 GG.<sup>82</sup> Hiernach wird dem Einzelnen bei gleicher Eignung, Leistung und Befähigung durch den gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern ein besonderes Maß der Berufsfreiheit sichergestellt.<sup>83</sup> Dennoch entbindet diese Berufsfreiheit nicht von der Gewähr, jederzeit für die Verfassung einzutreten.<sup>84</sup>

### 2.2.3.4 Eigentum

Im Kontext zu Art. 14 Abs. 1 GG und der politischen Teilhabe eines Beamten spielen insbesondere Eingriffe über Disziplinarmaßnahmen eine entscheidende Rolle. Art. 14 Abs. 1 GG verpflichtet auf der einen Seite als Institutsgarantie den Gesetzgeber dazu einen Grundbestand von Normen zu geben, die das Eigentum gewährleisten.<sup>85</sup> Auf der anderen Seite sichert die sog. Bestandsgarantie ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat, dass dem Einzelnen den Bestand an bestimmten Rechten wahrt. Durch Disziplinarmaßnahmen wie Geldbußen, Kürzungen der Bezüge oder des Ruhegehaltes sowie durch Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und Aberkennung des Ruhegehaltes wird der Bestand an Rechten des Beamten im Hinblick auf sein monetäres Eigentum eingeschränkt. Sofern also Verletzungen der politischen Treuepflicht des Beamten solche Maßnahmen nach sich ziehen, kann auch das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum des Beamten betroffen sein. Zudem ist in diesem Zusammenhang stets das Alimentationsprinzip als einer der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums mit einzubeziehen.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 102 f.

<sup>81</sup> Vgl. Ruffert in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 12, Rn. 17 f.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 103.

<sup>83</sup> ebd., Rn. 103.

<sup>84</sup> ebd., Rn. 105.

<sup>85</sup> Vgl. Axer in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 14, Rn. 19.

<sup>86</sup> ebd., Rn. 30.

### 2.2.3.5 Gleichheitsgrundrechte und Gleichheitssätze

Auch Gleichheitsgrundrechte haben im Zusammenhang mit der politischen Partizipation eines Beamten gewisse Auswirkungen. Im Radikalenerlass stellen die Verfassungsrichter fest, dass nach Art. 3 Abs. 3 GG niemand wegen seinen politischen Anschauungen benachteiligt oder gar bevorzugt werden dürfe.<sup>87</sup> Gleichwohl sei hierbei nur auf das „bloße Haben“ einer politischen Überzeugung abzustellen, da bei Äußerung und Betätigung dieser politischen Anschauungen immer die oben dargestellten Freiheitsgrundrechte speziell einschlägig seien.<sup>88</sup>

Dem hält *von Roetteken* entgegen, dass ein solcher Schutz überflüssig sei. Erst durch Kundgabe, Äußerung und Betätigung politischer Anschauungen werde das spezifische Schutzbedürfnis von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG erfüllt. Demnach unterfielen auch Mitgliedschaft und Betätigung in Vereinen und Parteien als auch die Kundgabe von politischen Ansichten grundsätzlich dem Schutzzweck des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>89</sup>

Der hier aufgezeigte Meinungsstreit tangiert die sog. „Grundrechtskonkurrenzen“. Anerkannt ist grundsätzlich der Vorrang des spezielleren Grundrechts, sodass ein „ihm inbegriffenes“ allgemeineres Grundrecht verdrängt wird.<sup>90</sup> Jedoch können bestimmte Grundrechte auch nebeneinander bestehen und sich hierdurch gegenseitig verstärken.<sup>91</sup> Selbst das BVerfG erkennt dies im Radikalenerlass, indem es ausdrücklich verschiedene „sich überlappende“ Freiheitsgrundrechte prüft und nicht eines davon über entsprechende Grundrechtskonkurrenzen ausschließt.<sup>92</sup> So scheint es auch im Verhältnis von Freiheitsgrundrechten zu den Gleichheitsgrundrechten sinnvoll zu sein, eine sog. Idealkonkurrenz zuzulassen.<sup>93</sup> Eine Beschränkung auf das bloße Haben einer Meinung würde in der Praxis nicht sinnvoll sein, da die bloße Meinung ohne Betätigung oder Aussprechen nicht zu Tage treten würde. Daher wird durch das Äußern politischer Ansichten und dem Betätigen in entsprechenden Vereinigungen der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnet.<sup>94</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 98 ff.

<sup>88</sup> ebd., Rn. 99.

<sup>89</sup> Vgl. von Roetteken in von Roetteken/Rothländer, *BeamtStG*, 19. Auflage 2020, § 7, Rn. 139 ff.

<sup>90</sup> Vgl. Hufen, a.a.O., S. 90, § 6, Rn. 46; BVerfG, Urteil vom 24. April 1991 – 1 BvR 1341/90 –, Rn. 91.

<sup>91</sup> Vgl. Hufen, a.a.O., S. 90, § 6, Rn. 46.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 96 ff.

<sup>93</sup> Vgl. Betghe in Sachs, *GG*, 8. Auflage 2018, Art. 5, Rn. 48.

<sup>94</sup> Vgl. von Roetteken, a.a.O., § 7, Rn. 139, m. w. N.

Unabhängig davon welcher Auffassung gefolgt wird, ist eine Ungleichbehandlung aufgrund politischer Anschauungen, die auf dem Boden der Verfassung stehen, jedoch sowohl für das bloße Haben als auch für Äußerungen und Betätigung nicht zu rechtfertigen. In allen anderen Fällen, in denen Bewerber wegen extremistischer Positionen abgelehnt werden, besteht jedoch ein sachlicher Grund der Ungleichbehandlung. Es wäre nicht schlüssig, wenn sich die Bundesrepublik Deutschland, die sich mit den bitteren Erfahrungen der Weimarer Reichsverfassung als wehrhafter Staat konstituiert hat, auf Grundlage des Art. 3 Abs. 3 GG wieder an seine Verfassungsfeinde ausliefern würde.<sup>95</sup> Im Ergebnis bietet in solchen Fällen auch die aus dem Beamtenrecht wurzelnde Treuepflicht einen sachlichen Grund der Ungleichbehandlung.<sup>96</sup>

Aus Art. 33 GG folgen ebenfalls Gleichheitsrechte, nämlich spezielle Gleichheitssätze für die Gruppe der Beamten. So wie die Verletzung von Grundrechten durch die öffentliche Gewalt, können auch Verletzungen der Rechte aus Art. 33 GG gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG durch Verfassungsbeschwerden angegriffen werden. Hieraus ergeben sich nach Auffassung des BVerfG grundrechtsähnliche bzw. grundrechtsgleiche Individualrechte<sup>97</sup>, die teilweise in der Literatur - zumindest für Art. 33 Abs. 2 und 5 GG - sogar als echte Grundrechte (etwa als „Grundrechte der Beamten“) angesehen werden.<sup>98</sup> Art. 33 Abs. 2 GG manifestiert den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Leistung und Befähigung. Dabei beziehen sich Befähigung und fachliche Leistung auf zukünftige Parameter, die vor allem Begabung, Allgemeinwissen, Ausbildung, Wissen, praktische Leistung, Bewährung und Fachwissen beinhalten. Das Kriterium der Eignung gilt dabei als das am schwierigsten zu evaluierende.<sup>99</sup> Unter Eignung fallen alle sonstigen körperlichen, geistigen, psychischen und charakterlichen Züge des Bewerbers.<sup>100</sup> Hierbei könnte ohne weiteres auch die politische Einstellung des Bewerbers als Kriterium herangezogen werden. Dies ist aber für den Fall, dass sich die politischen Einstellungen im Rahmen der Verfassung befinden, gemäß § 9 BeamtStG unzulässig. Dennoch kann die Verfassungstreue bzw. die Gewähr jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten sehr wohl als Kriterium der charakterlichen Eignung im Rahmen des Art. 33 Abs. 2 GG zu berücksichtigen sein.<sup>101</sup> Hierbei müssen jedoch zumeist gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen,

---

<sup>95</sup> Vgl. von Roetteken, a.a.O., § 7, Rn. 101.

<sup>96</sup> ebd., Rn. 98.

<sup>97</sup> Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 19. September 1989 – 2 BvR 1576/88 –.

<sup>98</sup> Vgl. Hufen, a.a.O., S. 657, § 36, Rn. 1.

<sup>99</sup> Vgl. Hense in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 33, Rn. 14 f.

<sup>100</sup> ebd., Rn. 15

<sup>101</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 47.

dass der betreffende Bewerber diese Verfassungstreue nicht besitzt. Denn im Hinblick auf § 9 BeamtStG sind Fragen und Differenzierungen nach dem Inhalt zu politischen Anschauungen, entsprechender Parteizugehörigkeit bzw. -betätigung grundsätzlich unzulässig.<sup>102</sup> Im Ergebnis ergeben sich aus Art. 33 Abs. 2 GG im Hinblick auf die politische Partizipation eines Beamten bzw. eines Bewerbers individual einklagbare Rechte, wobei eine etwaige Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt sein muss.

## 2.2.4 Europarechtliche Bezüge

Die fortschreitende Relevanz europarechtlicher Bezüge tangiert auch immer mehr das Beamtenrecht. Während das BVerfG, wenn auch nicht unumstritten, das Streikverbot für deutsche Beamte mit seiner Entscheidung aus dem Jahr 2018 gestärkt hat, erschien ein solches im Hinblick auf jüngere Rechtsprechung des EGMR nicht mehr „fest in Stein gemeißelt“.<sup>103</sup> So lässt sich nunmehr auch in Bezug auf die politische Partizipation fragen, inwiefern die Treuepflicht von Beamten in politischer Hinsicht für deutsche Beamte eine Einschränkung der Meinungsfreiheit aus Art. 10 EMRK darstellt. Demnach gewährleistet Art. 10 Abs. 1 EMRK spiegelbildlich zu Art. 5 GG die Meinungsfreiheit und ist in den Grenzen des Art. 10 Abs. 2 EMRK einschränkbar. Insbesondere in der Entscheidung *Vogt/Deutschland* hat der EGMR festgestellt, dass Disziplinarmaßnahmen gegen eine verbeamtete Lehrerin aufgrund der bloßen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei die Rechte aus Art. 10 und 11 EMRK verletzen können.<sup>104</sup> Da die Bundesrepublik Deutschland mit der Forderung eines aktiven Bekenntnisses des Beamten zur Verfassungstreue im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten ein Alleinstellungsmerkmal besitzt, die Entscheidungen des EGMR hingegen versuchen, simultane europäische Maßstäbe an die EMRK zu stellen, scheint die besondere politische Bindung des deutschen Beamten an Staat und Verfassung nicht unangreifbar.<sup>105</sup> Gleichwohl hat das BVerfG mit seiner Entscheidung zum Streikverbot nochmals ausdrücklich klargestellt, dass „im Falle eines mit den üblichen Auslegungsmethoden nicht ausräumbaren Konfliktfalls mit der Rechtsprechung des EGMR [...], der deutschen Staatsraison der Vorzug vor einer abweichenden

---

<sup>102</sup> Vgl. von Roetteken, a.a.O., § 9, Rn. 593 f.

<sup>103</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 –; *kritisch*: EGMR, Urteile vom 12. November 2008 – 34503/97 – und vom 21. April 2009 – 68959/01 –; Böhm: Beamtenstreikverbot auf dem Prüfstand, ZBR 3/2019, S. 76.; Tietze/Wolff: Die Anerkennung eines verfassungsrechtlichen Streikverbots für Beamte, ZBR 3/2019, S. 79 ff.

<sup>104</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 26. September 1995 – 17851/91 –.

<sup>105</sup> Vgl. Lorse: Die politische Treuepflicht des Beamten im Spiegel aktueller rechtlicher und rechtspolitischer Entwicklungen, ZBR 1/2/2021, S. 5.

Rechtsprechung des EGMR zu geben“ ist.<sup>106</sup> So lässt sich die Grenze der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes mit Blick auf das Beamtenrecht nicht nur beim Streikverbot sondern auch der Treuepflicht in politischer Hinsicht ziehen. Auch wenn ein einheitlicher europäischer Grundrechtsschutz auf den ersten Blick wünschenswert erscheint, ist mit besonderem Blick auf die deutsche Geschichte und das deutsche Beamtentum eine Abkehr von der Pflicht zur Verfassungstreue deutscher Beamter nicht zu rechtfertigen. Insbesondere unter Betrachtung der unterschiedlichen Entwicklung des öffentlichen Dienstes in den verschiedenen europäischen Staaten, kann das deutsche Beamtentum und deren Pflicht zu Staat und Verfassung nicht ohne weiteres in ein einheitliches europäisches Gesamtgefüge des Grundrechtsschutzes gezwängt werden. Insoweit dürfen für die Verfassungstreuepflicht dieselben Maßstäbe wie für das Streikverbot hinsichtlich einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes anzulegen sein.

### **2.3 Eingriffe in Grundrechte bei politischer Teilhabe**

Nach dem alten Grundrechtsverständnis verlangte der Eingriffsbegriff vier Voraussetzungen. Demnach lag ein Eingriff immer dann vor, wenn ein finaler und damit nicht bloß durch unbeabsichtigte Folge eines Staatshandels, unmittelbarer Rechtsakt mit rechtlicher und nicht bloß tatsächlicher Wirkung mit Befehl und Zwang durchgesetzt wurde.<sup>107</sup> Allerdings greift ein solches Verständnis vom Eingriff aus heutiger Grundrechtsbetrachtung zu kurz. Der moderne Eingriffsbegriff fällt weiter aus. Hiernach ist ein Eingriff jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten oder den Schutz eines Rechtsguts, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht, unabhängig davon, ob alle vier Voraussetzungen des klassischen Begriffs erfüllt sind.<sup>108</sup>

Aus diesem sehr weiten Begriffsverständnis folgt, dass auch eine Vielzahl staatlicher Handlungsweisen als Eingriffe in die Freiheitsgrundrechte eines sich politisch betätigenden Beamten gewertet werden können. So können Disziplinarmaßnahmen, Weisungen ein bestimmtes politisches Tun zu unterlassen, Gerichtsurteile, die Nichteinstellung in das Beamtenverhältnis, Verbote und viele weitere Maßnahmen Eingriffe in die oben dargestellten Freiheitsgrundrechte sein.

---

<sup>106</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 5.

<sup>107</sup> Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 36. Auflage 2020, § 6, Rn. 292.

<sup>108</sup> Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 -, Rn. 29.

Bei einer etwaigen Verletzung von den oben thematisierten Gleichheitssätzen geht es im Gegensatz zu den Freiheitsgrundrechten nicht um Eingriffe in deren Schutzbereich, sondern darum, ob eine Ungleichbehandlung vorliegt und diese im zweiten Schritt seitens des Staates gerechtfertigt ist oder nicht.<sup>109</sup> Ferner ist zu betrachten, ob der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG oder spezielle Gleichheitssätze – wie etwa der des Art. 33 Abs. 2 GG – betroffen sind. Sofern eine Ungleichbehandlung vorliegt, bedarf es zu dessen Rechtfertigung jedenfalls stets eines sachlichen Grundes.

---

<sup>109</sup> Vgl. Kingreen/Poscher, a.a.O., § 1, Rn. 10.



### **3 Treuepflicht als verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Zunächst gilt es bei der Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wiederum um die Unterscheidung zwischen Freiheits- und Gleichheitsgrundrechten. Während Eingriffe in Freiheitsgrundrechte in Abhängigkeit von sog. Grundrechtschranken gerechtfertigt werden können, bedarf es der Rechtfertigung einer etwaigen Ungleichbehandlung bei der Betroffenheit eines Gleichheitssatzes stets eines sachlichen Grundes.

Die Freiheitsgrundrechte können hierbei in drei verschiedene Gruppen eingeteilt werden. Demnach gibt es Grundrechte mit einfachem, qualifizierten oder keinem Gesetzesvorbehalt. So wichtig diese Unterscheidung in grundrechtsdogmatischer Hinsicht ist, bleibt im Kern eine große Schranke in themenbezogener Hinsicht bestehen. Dies ist die Treuepflicht des Beamten mit den hieraus wurzelnden Pflichten. Denn die Treuepflicht ist sowohl hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG als auch durch die Beamtengesetze des Bundes und der Länder sowie durch das Beamtenstatusgesetz hinreichend gesetzlich normiert. Hieraus folgt, dass egal ob vorbehaltloses Grundrecht oder Grundrecht mit Gesetzesvorbehalt betroffen ist, die Rechtfertigung immer am Maßstab der Treuepflicht und den hieraus folgenden - gesetzlich normierten - Grundsätzen zu messen ist.

Hinsichtlich der Gleichheitssätze gilt zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung das oben Gesagte. Ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung kann demnach ausschließlich dann gegeben sein, wenn der Beamte keine Gewähr dafür bietet sich stets für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzusetzen. Diese Gewähr, die ebenso aus der politischen Treuepflicht des Beamten wurzelt, kann - wie bereits thematisiert - allerdings nicht auf Ungleichbehandlungen zwischen Bewerbern bzw. Beamten ausgeweitet werden, die mit ihren Positionen auf dem Boden der Verfassung stehen. Letztlich ist der Anwendungsbereich der Gleichheitssätze in Abhängigkeit davon zu sehen, ob man – wie etwa das BVerfG – diese auf das bloße Haben einer Meinung beschränkt oder diesen einen die Freiheitsgrundrechte verstärkenden Charakter zuspricht.

Inwiefern die Treuepflicht des Beamten strukturell zu den Kernprinzipien des Berufsbeamtentums gehört und durch welche Parameter sich diese auszeichnet bzw. wie sie gesetzlich normiert ist, soll Thema des folgenden Abschnittes sein.

### 3.1 Treuepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums

Zunächst ist hierfür zu klären, was unter den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG zu verstehen ist. Das BVerfG selbst beschreibt diese seit jeher als Kernbestand von Strukturprinzipien, „die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.“<sup>110</sup> Die Meinungen, was im Einzelnen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums sind, gehen in Literatur und Rechtsprechung sehr stark auseinander.<sup>111</sup> Anerkannt ist, dass die Entwicklung dieser Grundsätze und des Berufsbeamtentums geschichtlich in einem engen Zusammenhang mit dem Rechtsstaat stehen.<sup>112</sup> Dabei müssen die erforderlichen Voraussetzungen von Traditionalität und Substantialität gewahrt sein.<sup>113</sup>

Traditionalität erfordert hierbei eine gewisse historische Vergangenheit vor allem in der Zeit der Weimarer Reichsverfassung. Eine besondere Bindung des Beamten an den Staat aufgrund der Treuepflicht kennt die Geschichte des deutschen Beamtentums bereits seit ihrem Beginn Ende des 18. Jahrhunderts.<sup>114</sup> Während die Treuepflicht in der Zeit der Monarchie ihrem Monarchen galt, verlangte sie seit Beginn der Republik Treue zu Staat und Verfassung.<sup>115</sup> Die Treuepflicht des Beamten gehörte daher nicht nur seit Beginn der Weimarer Republik, sondern bereits sehr viel früher zu den Kernprinzipien der Beamten. Eine hinreichende Traditionalität scheint hiernach gegeben zu sein.

Substantialität liegt dann vor, wenn das Bild des Berufsbeamtentums maßgeblich durch den jeweiligen Grundsatz geprägt wird, sodass dessen Bestand nicht hinweggedacht werden könnte, ohne dass das Berufsbeamtentum als solches angetastet werden würde.<sup>116</sup> Die Treuepflicht ist in einem solchen Verständnis „conditio sine qua non“ zu den Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Es wäre demnach für den modernen deutschen Verwaltungsstaat undenkbar keine intakte, loyale, pflichtentreue und der Verfassung verbundene Beamtenschaft zu haben.<sup>117</sup>

---

<sup>110</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, Rn. 118.

<sup>111</sup> Vgl. Battis in Battis, BBG, 5. Auflage 2017, § 4, Rn. 13 ff.

<sup>112</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, Rn. 118.

<sup>113</sup> ebd., Rn. 144.

<sup>114</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 41.

<sup>115</sup> ebd., Rn. 41.

<sup>116</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 - 2 BvR 1738/12 -, Rn. 119.

<sup>117</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 41.

Nach den Feststellungen des Radikalenerlasses und nach der h.M. ist die Treuepflicht sowohl innerdienstlich als auch außerdienstlich ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG.<sup>118</sup>

Entgegen dieser Auffassung sieht ein Teil der Literatur die Treuepflicht im Hinblick auf die politische Betätigung eines Beamten zumindest für den außerdienstlichen Bereich nicht als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG an. So ist etwa *von Roetteken* der Auffassung, dass während der Zeit der Weimarer Republik, auf die es entscheidend ankäme, in Bezug auf das außerdienstliche Verhalten von Beamten eine umfassende (politische) Freiheit bestanden habe.<sup>119</sup> In der Weimarer Zeit seien Grenzen der politischen Partizipation von Beamten stets am Einzelfall beurteilt worden. Während sich der Rechtsgedanke des Art. 130 Abs. 1 WRV in der heute in § 33 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG normierten Unparteilichkeit des Beamten widerspiegeln, habe Art. 130 Abs. 2 WRV die Freiheit der politischen Anschauungen und die Vereinigungsfreiheit für Beamte gewährleistet. Die Weimarer Republik grenze sich damit entschieden von den vorhergehenden monarchistischen Traditionen ab. Folglich seien zur Weimarer Zeit Beamte lediglich den Grenzen der allgemeinen Legalität unterworfen gewesen. Bekenntnis und Zugehörigkeit zu politischen Parteien, auch wenn diese den verfassungsrechtlichen Grundzügen entgegenwirkten, seien frei gewesen. So sei es nach *von Roetteken* auch Beamten möglich gewesen, Parteien wie der KPD oder NSDAP anzugehören, ohne dass dies dienstrechtliche Konsequenzen gehabt hätte. Die Grenze sei erst dort gewesen, wo strafrechtlich relevante Handlungen wie etwa Hochverrat hinzukamen. Die bloße Mitgliedschaft in hochverräterisch agierenden Parteien sei von Art. 130 Abs. 2 WRV noch gedeckt gewesen. Zudem habe die damalige Rechtsprechung stets nur Fälle als beamtenrechtlich unzulässig erachtet, die über die bloße Mitgliedschaft hinausgingen oder wo die jeweilige Partei einen gewaltsamen Umsturz herbeiführen wollte. Eine Partei, die entsprechende Ziele nicht in hochverräterischer Absicht oder gewaltsamer Weise verfolgte, sei auch für die Mitgliedschaft und Betätigung für Beamte in beamtenrechtlicher Sicht zulässig gewesen. Auffassungen die damals bereits die bloße Mitgliedschaft und Betätigung in verfassungsfeindlichen Parteien als nicht mit dem

---

<sup>118</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Leitsatz 1., BVerfG, Urteil vom 31. August 2017 – 2 A 6/15 –, Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamtStG, § 33, Rn. 11; Hoffmann, B., a.a.O., § 7, Rn. 87 f.

<sup>119</sup> Vgl. dies und das Folgende nach von Roetteken, a.a.O., § 7, Rn. 128 ff.

Beamtenrecht vereinbar erachteten, seien nicht allgemein anerkannt oder respektiert gewesen. Auch der schon während der Weimarer Zeit zu leistende Eid auf Verfassung und Treue, habe vom Beamten lediglich während seiner Amtsführung gefordert, seinen Dienst unter Beachtung der Verfassung zu verrichten. Im Ergebnis lasse sich aus der Rechtslage der Weimarer Republik nicht der Schluss ziehen, dass die Treuepflicht der Beamten vergleichbar umfassende Pflichten auch für den außerdienstlichen Bereich begründeten. Daraus folge, dass für den außerdienstlichen Bereich Art. 33 Abs. 5 GG nicht als verfassungsimmanente Grundrechtschranke genüge und es stets einer konkreten gesetzlichen Regelung bedarf.

Diese Ansicht, die Treuepflicht als hergebrachten Grundsatz i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG lediglich auf den innerdienstlichen Bereich zu beschränken, vermag nicht zu überzeugen. Das BVerfG hat im Radikalenerlass sehr wohl eine lange Tradition der Treuepflicht hergeleitet.<sup>120</sup> So war bereits im Preußischen Allgemeinen Landesrecht eine Treuepflicht des Beamten verankert, die in der Weimarer Republik besonderen Ausdruck im Treueeid fand.<sup>121</sup> Entgegen der oben gezeigten Auffassung sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums kein starres Konstrukt, welche zur Zeit der Weimarer Verfassung bereits vollständig so gestalten sein mussten, wie sie es heute sind. Vielmehr hat das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aus den Schwächen der Weimarer Verfassung seine Lehren gezogen. Diese Schwäche der Weimarer Republik im Hinblick auf den Umgang mit ihren Verfassungsfeinden darf jedoch kein Anhaltspunkt dafür sein, dass es keine Treuepflicht des Beamten für den außerdienstlichen Bereich gebe. Der Beamte ist getreu dem Lebenszeitprinzip zu jeder Zeit Beamter. Dies gilt insoweit auch für den außerdienstlichen Bereich, obgleich – wie sich später noch zeigen wird – die Grenze des „Erlaubten“ in der außerdienstlichen politischen Betätigung weiter zu sehen ist. Das Grundgesetz normiert in Art. 33 Abs. 5 GG ausdrücklich, dass das Recht des öffentlichen Dienstes unter Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums fortzuentwickeln ist. Insofern findet die heutige Ausprägung der Treuepflicht des Beamten einen Mittelweg zwischen der zu strengen Treuepflicht während der Monarchie einerseits und der zu liberalen Treuepflicht während der Weimarer Zeit andererseits. Auch wenn die Treuepflicht wegen sich ändernder Verfassungsordnungen Veränderungen unterworfen war, sind

---

<sup>120</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 63 ff.

<sup>121</sup> ebd., Rn. 41 ff.

diese mit Blick auf die politischen Wandlungen hinzunehmen, sodass die Treuepflicht sowohl für den innerdienstlichen als auch für den außerdienstlichen Bereich hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG ist.<sup>122</sup>

Zwischen dem Beamten und dem Dienstherrn gilt zudem ein beiderseitiges Treueverhältnis, was sich aus Sicht des Dienstherrn in der Fürsorge- und Schutzpflicht gegenüber dem Beamten niederschlägt.<sup>123</sup> Die Treuepflicht gilt unabhängig vom jeweiligen Beamtenverhältnis. Ganz gleich ob es ein Beamtenverhältnis auf Widerruf, Probe, Lebenszeit oder Zeit ist, der Beamte ist stets der Treuepflicht verpflichtet bzw. berechtigt.<sup>124</sup> Die Treuepflicht ist zudem als Generalklausel zu verstehen.<sup>125</sup> Demnach können aus der allgemeinen Treuepflicht weitere Prinzipien folgen, die nicht zwingend als eigenständiger hergebrachter Grundsatz zu verstehen sind.<sup>126</sup> Während das BVerfG im Radikalenerlass offen lässt, was sich alles an Pflichten aus der umfassenden Treuepflicht ergeben<sup>127</sup>, wurde diese jedoch fortan durch Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung umfassend konkretisiert. Welche Pflichten dies in themenbezogener Hinsicht sind, soll nun näher beleuchtet werden.

### 3.1.1 Die politische Treuepflicht

Kernbestandteil der allgemeinen Treuepflicht ist die politische Treuepflicht.<sup>128</sup> Hierbei stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die politische Treuepflicht von der allgemeinen Treuepflicht abzugrenzen ist und ob diese gar als rechtlich verselbstständigte Modifikation zu verstehen ist.<sup>129</sup> Sofern die politische Treuepflicht sogar als eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums verstanden wird<sup>130</sup>, ist dem insofern zu widersprechen, als dass sich diese nicht bruchfrei aus der allgemeinen Treuepflicht herauslösen lässt.<sup>131</sup> Die allgemeine Treuepflicht ist als Generalklausel zu verstehen, der eine Auffangfunktion zukommt. Sie ist die Richtschnur hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung etwaiger Grundrechtseingriffe. Jedenfalls wurzelt die politische Treuepflicht aus der allgemeinen Treuepflicht und ist daher nicht völlig selbstständig als hergebrachter

---

<sup>122</sup> Vgl. Hoffmann, B., a.a.O., § 7, Rn. 88.

<sup>123</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 4, Rn. 4.

<sup>124</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 52.

<sup>125</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 4, Rn. 4.

<sup>126</sup> Vgl. Hübner, Schriften zum öffentlichen Dienstrecht, Krankenversicherungspflicht versus Vorsorgefreiheit, 1. Auflage 2020, Kapitel 3, Seite 126, m.w.N.

<sup>127</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 42.

<sup>128</sup> ebd., Rn. 42.

<sup>129</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 4.

<sup>130</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 33, Rn. 11 ff.; Hoffmann, B., a.a.O., § 7, Rn. 88; unklar: BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –.

<sup>131</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 4.

Grundsatz des Berufsbeamtentums zu sehen.<sup>132</sup> Allerdings bildet die politische Treuepflicht im Zusammenhang mit der allgemeinen Treuepflicht einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums und damit eine verfassungsimmanente Grundrechtsschranke.<sup>133</sup>

Aus der politischen Treuepflicht des Beamten folgt nach den Ausführungen des Radikalenerlasses, dass der Beamte den Staat und die geltende Verfassung bejaht, als schützenswert erachtet und letztlich auch aktiv für sie eintritt. Hierzu zählt jedoch auch, dass er sich klar von Bestrebungen, Gruppen oder Parteien distanziert, die versuchen, die geltende Verfassung zu unterlaufen oder gar zu bekämpfen. Es genügt kein kühles und distanzierendes Verhältnis zum Grundgesetz, sondern es bedarf vielmehr einer aktiven Haltung. Hingegen kann vom Beamten nicht erwartet werden, dass er dem Staat völlig unkritisch gegenübersteht. Vielmehr muss der Dienstherr ein Interesse an einer kritischen Beamtenschaft haben. Schließlich ist es dem Beamten trotz seiner politischen Treuepflicht auch gestattet sich für Änderungen an den bestehenden Staatsverhältnissen einzusetzen, sofern er dies mit Mitteln tut, die im Verfassungsstaat zulässig sind. Letztlich hat sich diese politische Treuepflicht in Krisenzeiten bewährt, wobei der Staat davon abhängig ist, dass jeder einzelne Beamte für selbigen einsteht.<sup>134</sup> Weiterhin hat die Treuepflicht des Beamten seit Geltung des Grundgesetzes ein besonderes Gewicht erlangt. Demnach statuiert das Grundgesetz eine wehrhafte Demokratie, die es ausschließt, dass der Staat Bewerber zum Staatsdienst zulässt oder Beamte in diesem belässt, die freiheitlich-demokratische Grundordnung bekämpfen und ablehnen. Der Beamte kann nicht gleichzeitig von den Vorteilen des Staatsdienstes profitieren und auf der anderen Seite die institutionelle Grundlage des Staates unterlaufen. Andernfalls würde sich der demokratische Rechtsstaat „in die Hand seiner Zerstörer“ begeben.<sup>135</sup> Letztlich ist die politische Treuepflicht und die Gewähr jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten des Beamten auch Eignungsmerkmal i. S. d. Art. 33 Abs. 2 GG.<sup>136</sup>

### **3.1.2 Die (politische) Neutralitätspflicht**

Die Neutralitätspflicht ist neben der politischen Treuepflicht in themenbezogener Hinsicht die wichtigste Ausprägung der allgemeinen Treuepflicht. In Abgrenzung zur politischen Treuepflicht, kennzeichnet die Neutralitätspflicht des Beamten sich

---

<sup>132</sup> Vgl. Hense in Epping/Hillgruber, BeckOK, 46. Auflage 2021, GG, Art. 33, Rn. 42.1.

<sup>133</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 42 ff.

<sup>134</sup> ebd., Rn. 42.

<sup>135</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 43.

<sup>136</sup> ebd., Rn. 47.

bei der Ausübung seines Amtes neutral zu verhalten und bezieht sich damit vorwiegend auf innerdienstliche Zusammenhänge.<sup>137</sup> Weiterhin verbietet die Neutralitätspflicht mit der Amtsführung einer bestimmten Partei oder Organisation, einem bestimmten Verband oder familiären bzw. privaten Interessen zu dienen.<sup>138</sup> Dies sichert eine Funktionsfähigkeit der Verwaltung vor allem in Zeiten des politischen Wandels.<sup>139</sup> Hieraus folgt, dass das Amt selbst neutral bleiben muss und aus (partei-)politischem Meinungskampf herauszuhalten ist.<sup>140</sup>

Mit Verweis auf Art. 130 Abs. 1 WRV begründet ein Teil der Literatur die Neutralitätspflicht ebenfalls als separaten Grundsatz des Berufsbeamtentums.<sup>141</sup> Dies ist indes mit gleicher Begründung wie zur politischen Treuepflicht abzulehnen. Vielmehr ist diese ebenfalls dem Gesamtkonstrukt der allgemeinen Treuepflicht als spezielle Ausprägung unterzuordnen.<sup>142</sup> Auch hier bildet die allgemeine Treuepflicht mit der speziellen Ausprägung der Neutralitätspflicht einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums und eine dem Grundgesetz immanente Schranke. Ihre Konkretisierung finden jedenfalls beide Ausprägungen in den Beamtenengesetzen.

### **3.2 Gesetzliche Konkretisierung der Treuepflicht**

Die unterschiedlichen Auffassungen darüber, in welchem Umfang sich eine Treuepflicht und ihre einzelnen Ausprägungen als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums ergeben, haben durch die fortschreitende „Tendenz zur Verrechtlichung des Beamtenverhältnisses“<sup>143</sup> jedenfalls nur noch in dogmatischer Hinsicht Relevanz. Regelmäßig bedarf es auch bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten, die aufgrund von verfassungsimmanenten Schranken begrenzt werden, einer gesetzlichen Grundlage, um die jeweilige Schranke zu konkretisieren.<sup>144</sup> Unabhängig davon, ob der Beamte vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte oder eben solche mit Gesetzesvorbehalt bei politischer Betätigung ausübt, gibt es hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlagen zur Einschränkung etwaiger Betätigungen. Denn in den Beamtenengesetzen sind die grundlegenden Pflichten, die sich in politischer Hinsicht aus der allgemeinen Treuepflicht für die Beam-

---

<sup>137</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 4.

<sup>138</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 8.

<sup>139</sup> ebd., Rn. 8.

<sup>140</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 4.

<sup>141</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BBG, § 60, Rn. 2.

<sup>142</sup> Vgl. Hense, a.a.O., Art. 33, Rn. 42.1.

<sup>143</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 4, Rn. 4, m.w.N.

<sup>144</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 –, Rn 154.

ten ergeben, umfassend gesetzlich normiert. Insofern wird auch dem hergebrachten Grundsatz der Regelung des gesamten Rechtsverhältnisses durch Gesetz Rechnung getragen.

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz zum Beamtenrecht wurde mit dem Föderalismusreformgesetz zum 1. September 2006 in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung eingeführt.<sup>145</sup> Das Beamtenrechtsrahmengesetz, welches zunächst bis zur Einführung des BeamtStG vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010 ff.) fortgegolten hat, wurde durch dieses weitestgehend abgelöst.<sup>146</sup> Die Regelung der Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten obliegt im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung nach Art. 73 Nr. 8 GG weiterhin dem Bund. Sowohl das BeamtStG als auch das BBG bilden für ihren Teil die Grundlage für die gesetzliche Regelung der Treuepflicht beim Bund, in den Ländern und den Kommunen.. Da sich das BeamtStG und das BBG in den §§ 33 ff. BeamtStG bzw. §§ 60 ff. BBG – teilweise wortgleich – überschneiden, sind sowohl für Bundesbeamte als auch für die Beamten der anderen Gebietskörperschaften grundsätzlich dieselben Maßstäbe hinsichtlich der politischen Ausprägungen der Treuepflicht anzulegen.

### **3.2.1 Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis**

Die Parallelvorschriften § 3 Abs. 1 BeamtStG bzw. § 4 BBG statuieren, dass Beamte zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Dies folgt bereits aus Art. 33 Abs. 4 GG. Wichtigste Konsequenz des Dienst- und Treueverhältnisses ist die beiderseitige Treuepflicht.<sup>147</sup> Wie oben bereits dargelegt, führt dieses Treueverhältnis zu wechselseitigen Rechten und Pflichten, wobei diese in einem synallagmatischen Verhältnis stehen.<sup>148</sup> Die aus dieser Treuepflicht folgenden Konsequenzen für die politischen Aktivitäten eines Beamten folgen jedoch erst aus spezielleren Vorschriften des jeweiligen Gesetzes.

### **3.2.2 Politische Treuepflicht**

Zunächst ist festzustellen, dass die vom BVerfG im Radikalenerlass oben genannten Ausführungen die politische Treuepflicht bereits umfangreich definieren. Die

---

<sup>145</sup> Vgl. Battis, a.a.O., Einleitung - Verfassungsrechtliche Grundlagen, Rn. 8, m.w.N.

<sup>146</sup> ebd., Rn. 8, m.w.N.

<sup>147</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 4, Rn. 4.

<sup>148</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamtStG, § 3, Rn. 4.



politische Treuepflicht im engeren Sinne wird auch als Verfassungstreuepflicht bezeichnet.<sup>149</sup> Eine einfachgesetzliche Konkretisierung der politischen Treuepflicht findet sich zunächst in § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG bzw. in § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG. Demnach müssen Beamte sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen-demokratischen Grundordnung i. S. d. Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist in diesem Verständnis inhaltsgleich mit derjenigen aus Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG.<sup>150</sup> Nach der Definition des BVerfG „ist [die freiheitlich demokratische Grundordnung] eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteiensprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>151</sup>

Die Forderung eines Bekenntnisses und Eintretens für die freiheitlich demokratische Grundordnung spiegelt demnach die Ausführungen des BVerfG im Radikalerlass wider. Einerseits wird von dem Beamten erwartet eine positive Grundhaltung zum GG zu haben, diese auch nach außen zu vertreten und sich andererseits für die Verfassungsordnung einzusetzen.<sup>152</sup> Daraus folgt, dass dem Beamten verfassungsfeindliche Aktivitäten ausnahmslos verboten sind.<sup>153</sup> Schwieriger ist jedoch die Abgrenzung, wenn ein Beamter lediglich passives Mitglied verfassungsfeindlicher Parteien oder Organisationen ist. Insbesondere bezüglich disziplinarrechtlicher Maßnahmen können - wie sich später noch zeigen wird - Differenzierungen zu treffen sein.<sup>154</sup>

Ferner muss sich der Beamte sowohl inner- als auch außerdienstlich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen und für diese eintreten.<sup>155</sup> So verstößt ein Beamter auch gegen die Verfassungstreuepflicht, wenn er im privaten

---

<sup>149</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 4.

<sup>150</sup> Vgl. Schwarz in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 7, Rn. 10.

<sup>151</sup> BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 – 1 BvB 1/51 –, Leitsatz 2.

<sup>152</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 19 f.

<sup>153</sup> ebd., Rn. 21.

<sup>154</sup> Vgl. Schwarz, a.a.O., § 33, Rn. 19 f.

<sup>155</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 33, Rn. 13.

Bereich für eine rechtsextreme Rockband spielt, auf deren Konzerten der Hitler-Gruß offen gezeigt wird.<sup>156</sup> Auch wenn hier der Schutzbereich der Meinungs- sowie der Kunstfreiheit aus Art. 5 GG eröffnet ist, können Eingriffe durch die politische Treuepflicht hinreichend gerechtfertigt werden.<sup>157</sup> Insofern gilt nichts anderes für Beamte, die sich der Reichsbürgerbewegung anschließen und etwa die Existenz der Bundesrepublik Deutschland sowie den Bestand von Gesetzen leugnen.<sup>158</sup> Weiterhin wird auch durch die aktive Mitgliedschaft und Betätigung in verfassungsfeindlichen Gruppierungen außerhalb des Dienstes die Verfassungstreuepflicht verletzt.<sup>159</sup> Die aufgezeigten Fallgruppen verdeutlichen, dass die Verfassungstreuepflicht sowohl innerhalb als auch außerhalb des Dienstes zu wahren ist. Eine Differenzierung würde hier insofern unlogisch sein, als dass die positive Einstellung zur verfassungsgemäßen Ordnung und das Eintreten für diese tagtäglich durch den Beamten geändert werden könnte. Dies widerspricht jedoch dem Charakter der Verfassungstreuepflicht, die - wie oben dargelegt - gerade jederzeit ein solch aktives und positives Verhältnis zu Staat und Verfassung vom Beamten verlangt.

### **3.2.3 Verfassungstreue als Eignungsmerkmal**

Wie bereits an früherer Stelle erwähnt wurde, schlägt sich die Verfassungstreuepflicht auch im Eignungskriterium nieder. So findet das Eignungsmerkmal der Verfassungstreue aus dem Gleichheitssatz des Art. 33 Abs. 2 GG eine gesetzliche Konkretisierung in den Beamtengesetzen. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamtStG sowie dieselbe Norm des BBG regeln demnach, dass in ein Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer jederzeit die Gewähr dafür bietet für die freiheitlich-demokratische Grundordnung i. S. d. Grundgesetzes einzutreten. Diese Gewähr bildet auch ein Auswahl- bzw. Ernennungskriterium i. S. d. § 9 BeamtStG bzw. BBG und ist sachlicher Grund für eine etwaige Ungleichbehandlung mit Blick auf Art. 3 GG bzw. Art. 33 Abs. 2 GG. Der Dienstherr ist folglich bei Bewerbungsgesprächen berechtigt und sogar verpflichtet, Fragen zur Verfassungstreue und etwaigen Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen zu stellen, welche der Bewerber wahrheitsgemäß beantworten muss.<sup>160</sup> Konsequenterweise führen Falschaussagen zur Rücknahmepflicht der Ernennung seitens des Dienstherrn aus § 12 Abs.

---

<sup>156</sup> Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Mai 2008 – 2 BvR 337/08 –, juris.

<sup>157</sup> ebd., Orientierungssatz 1 ff.

<sup>158</sup> Vgl. Masuch: Die Verfassungstreuepflicht als beamtenrechtliche Kernpflicht, ZBR 9/2020, S. 295 f., m.w.N.

<sup>159</sup> Vgl. ebd., S. 296 f., m.w.N.

<sup>160</sup> Vgl. Schwarz, a.a.O., § 9, Rn. 16.

1 Nr. 1 BeamtStG bzw. § 14 Abs. 1 Nr. 1 BBG, sofern im Einzelfall eine arglistige Täuschung vorliegt.

Die Bestimmung des Gewährbietens für die freiheitlich- demokratische Grundordnung ist im Einzelfall in einer Eignungsbeurteilung i. S. d. § 9 BeamtStG bzw. BBG zu treffen.<sup>161</sup> Vom jeweiligen Dienstherrn ist insofern eine Prognoseentscheidung zu treffen, ob der Beamte seiner Verfassungstreuepflicht bis zum Ende des Beamtenverhältnisses gerecht werden kann.<sup>162</sup> Bezüglich jeweiliger Einzelfallentscheidungen hat der jeweilige Dienstherr einen gewissen Beurteilungsspielraum, welcher gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.<sup>163</sup> Allerdings steht ein solcher Beurteilungsspielraum jedoch nur zu, wenn „Zweifel des Dienstherrn an der Verfassungstreue des Beamtenbewerbers auf Umständen beruhen, die - einzeln oder in ihrer Gesamtheit ("Summeneffekt") - von hinreichendem Gewicht und bei objektiver Betrachtungsweise geeignet sind, ernste Besorgnis an der künftigen Erfüllung seiner Verfassungstreuepflicht auszulösen.“<sup>164</sup> Bewerber die aktiv Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekämpfen, sind zwingend ungeeignet für das Beamtenverhältnis, während jedoch eine positive Eignungsbeurteilung bei länger vergangenen, bereits abgeschlossenen oder einmaligen Betätigungen möglich sein kann.<sup>165</sup>

### **3.2.4 Neutralitätspflicht**

Zu den Grundpflichten des Beamten gehört neben der Verfassungstreuepflicht die Neutralitätspflicht, die sich in § 33 Abs. 1 Satz 1 und 2 BeamtStG bzw. § 60 Abs. 1 Satz 1 und 2 BBG wiederfindet. Danach dienen Beamte dem ganzen Volk. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Die Neutralitätspflicht ist demnach nicht nur auf politische Ansichten beschränkt, sondern schließt jegliche Bevorzugung oder Benachteiligung aus. In themenbezogener Hinsicht sollen sich die nachstehenden Ausführungen jedoch auf politische Verhaltensweisen beschränken.

Zusätzlich zur oben aufgezeigten Abgrenzung von der politischen Treuepflicht, ist Bezugsobjekt für die Neutralitätspflicht nicht das Grundgesetz und die freiheitlich-

---

<sup>161</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 7, Rn. 16.

<sup>162</sup> Vgl. Schwarz, a.a.O., § 7, Rn. 9 f.

<sup>163</sup> ebd., Rn. 13.1.

<sup>164</sup> BVerwG, Urteil vom 9. Juni 1983 – 2 C 45/80 –, Rn. 23.

<sup>165</sup> Vgl. Schwarz, a.a.O., § 7 Rn. 14.

demokratische Grundordnung, sondern der Bürger, welcher nach den Gleichheitssätzen vor dem Gesetz grundsätzlich gleichbehandelt werden muss.<sup>166</sup> Die politische Neutralitätspflicht verbietet demnach nicht nur verfassungsfeindliche Ansichten in die dienstlichen Tätigkeiten miteinzubeziehen, sondern jegliche politische Voreingenommenheit im Zusammenhang mit dem Dienst. Der Beamte darf den Bürger oder andere Mitarbeiter nicht aufgrund verschiedener politischer Ansichten bevorzugen oder benachteiligen und fordert insofern eine politische Unbefangenheit. Gleichwohl darf die Neutralitätspflicht nicht als Neutralitätsideologie missverstanden werden, da die Beamten und die Verwaltung eben die Umsetzung politischer Zielsetzungen verfolgen.<sup>167</sup> Die Neutralitätspflicht wird daher nicht zwangsläufig durch die Umsetzung parteipolitischer Anliegen als Ziele der Exekutivspitze bei Gesetzgebungsverfahren sowie bei der Tätigkeit politischer Beamter (vgl. hierzu Abschnitt 4.3) verletzt.<sup>168</sup> Eine weitere Ausprägung der Neutralitätspflicht ist, dass der Beamte allen Regierungen zur Verfügung stehen muss, die auf dem Boden der Verfassung stehen.<sup>169</sup> Dies sichert insbesondere bei etwaigen Regierungswechseln nach Wahlen die Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

Die Neutralitätspflicht wird jedoch durch die Praxis der sog. „Ämterpatronage“ insbesondere bei höher besoldeten Beamtenstellen gefährdet. Hierbei werden Eignungs-, Leistungs- und Befähigungskriterien aus Art. 33 Abs. 2 GG durch die Besetzung regierungsnaher Beamtenstellen nach parteipolitischen Gesichtspunkten in verfassungswidriger Weise missachtet.<sup>170</sup> Der Beamte wird hiermit motiviert sich parteipolitisch auf Regierungsseite zu begeben, um für sich die bestmöglichen Karrierechancen zu haben. Diese Einstellungs- bzw. Beförderungspraxis hindert insbesondere bei einem Regierungswechsel die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, indem „einfarbig“ gewordene Behörden nur schwer umgestaltungsfähig sind.<sup>171</sup>

### **3.2.5 Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht**

§ 33 Abs. 2 BeamStG sowie § 60 Abs. 2 BBG fordern vom Beamten, dass er bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren hat, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt.

---

<sup>166</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 33, Rn. 2.

<sup>167</sup> Vgl. Grigoleit in Battis, BBG, 5. Auflage 2017, § 60, Rn. 8.

<sup>168</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 33, Rn. 2 ff.

<sup>169</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 60, Rn. 7.

<sup>170</sup> ebd., Rn. 4.

<sup>171</sup> Vgl. Grigoleit, a.a.O., § 60, Rn. 9.

Grundsätzlich gilt, dass der Beamte als Privatperson im außerdienstlichen Verhalten umfangreichen Grundrechtsschutz genießt (siehe Abschnitt 2.1). Dies hat zur Folge, dass an ihn im außerdienstlichen Verhältnis hinsichtlich seiner Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht grundsätzlich nicht die Anforderungen gestellt werden, die im innerdienstlichen Bereich gelten. Außerhalb des Dienstes wird die Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht daher grundsätzlich nur durch die politische Treuepflicht im engeren Sinne beschränkt.<sup>172</sup> Insbesondere die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG, aber auch die übrigen Freiheitsgrundrechte, schützen den Beamten hierbei umfangreich als Privatperson und Grundrechtsträger, wobei neben der Verfassungstreuepflicht weiterhin die Grenzen des Art. 5 Abs. 2 GG gelten. Hinsichtlich der Begrenzung durch die Verfassungstreuepflicht können die in Abschnitt 3.2.2 angeführten Fallgruppen gleichsam auf eine Verletzung der „außerdienstlichen“ Mäßigungspflicht übertragen werden. Im Übrigen darf sich der Beamte sowohl in Rede als auch in Schrift sowie durch die Betätigung in Gruppierungen und allen anderen vorstellbaren Konstellationen politisch betätigen.<sup>173</sup> Insofern greift hier vollumfänglich der Grundrechtsschutz für den Beamten als Privatperson. Anzumerken ist jedoch, dass eine Verwendung der Amtsbezeichnung bei der Meinungsäußerung zu politischen Fragen grundsätzlich zu unterlassen ist.<sup>174</sup>

Wesentlich schwieriger fällt die Abgrenzung innerhalb des Dienstes. Während sich der Beamte im sog. Amtsbereich und somit bei der Ausübung konkreter Diensthandlungen nicht auf Grundrechte berufen kann, bleibt eine politische Betätigung ausgeschlossen.<sup>175</sup> Es bedarf hier einer Abgrenzung im Einzelfall, wobei Bezugspunkt der „innere Zusammenhang zwischen dem Amt und dem in Rede stehenden Handeln des Beamten“ ist.<sup>176</sup> So kann ein verbeamteter Lehrer, der im Unterricht vor seinen Schülern für eine bestimmte Meinung Werbung macht<sup>177</sup>, sowie ein hauptamtlicher Bürgermeister der Wahlwerbung betreibt<sup>178</sup>, sich nicht auf Grundrechte berufen und verletzt mit solchem Verhalten die Mäßigungspflicht. Beide treten hier in amtlicher Eigenschaft (sog. Amtswalter) auf, die eine Grundrechtsträgerschaft grundsätzlich ausschließen. So lässt sich im konkreten Amtsbereich verallgemeinern, dass das Werben des Beamten für parteipolitische Meinungen

---

<sup>172</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 46.

<sup>173</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 33, Rn. 25 ff.

<sup>174</sup> Vgl. Grigoleit, a.a.O., § 60, Rn. 28.

<sup>175</sup> Vgl. Werres in Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 28. Auflage 2021, Teil C, LBG NRW 2009, Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften, Vorbemerkungen §§ 1, 2, Rn 146.

<sup>176</sup> ebd., Rn 153 ff.

<sup>177</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 33, Rn. 24.

<sup>178</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 –.

grundsätzlich untersagt ist. Zulässig sind hingegen parteipolitische Meinungsäußerungen während des Dienstes unter Kollegen, die nicht nach außen treten und das Betriebsklima sowie die Arbeit nicht weiter beeinträchtigen.<sup>179</sup>

Andererseits können auch dienstbezogene Weisungen den Grundrechtsschutz des Beamten auslösen, sofern diese den Bereich der Privatsphäre treffen.<sup>180</sup> Hier ist insbesondere die höchstumstrittene Frage, ob das Tragen eines Kopftuches im Dienst eine Berufung auf Grundrechte zulässt, relevant.<sup>181</sup> Ferner kann auch ein Verbot des Tragens von Tattoos mit politischem Bezug in den Bereich der Privatsphäre des Beamten eingreifen, da hier neben der Meinungsfreiheit das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit tangiert wird.<sup>182</sup>

### 3.2.6 Wohlverhaltenspflicht als Auffangtatbestand

Die Wohlverhaltenspflicht aus § 34 Satz 3 BeamtStG bzw. § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG dient als Auffangtatbestand der politischen Dienstpflichten des Beamten. Demnach muss das Verhalten des Beamten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordern.

Die Wohlverhaltenspflicht des Beamten gilt sowohl im inner- als auch im außerdienstlichen Bereich. Die innerdienstliche Pflicht ist verletzt, wenn der Beamte durch sein Verhalten dienstliche Interessen bzw. die Erfüllung von Amtsaufgaben beeinträchtigt oder die Funktionsfähigkeit der Behörde stört.<sup>183</sup> Außerdienstlich wird ein Verstoß gegen die Wohlverhaltenspflicht angenommen, wenn der Beamte dem Ansehen und die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Beamtenschaft mittelbar schädigt.<sup>184</sup> Der Beamte, mag ihm auch eine Verfassungstreuepflicht und Neutralitäts- bzw. Mäßigungspflicht nicht nachgewiesen werden, darf durch sein Verhalten nicht den Rechtsschein entstehen lassen, dass er sich mit verfassungsfeindlichen Tendenzen identifiziert oder politische Gesichtspunkte in die dienstliche Tätigkeit einfließen lässt. So kann etwa das Tragen eines Ringes mit verfassungsfeindlichen Symbolen, das zwar nicht allein gegen die Verfassungstreuepflicht verstoßen mag, gleichwohl aber eine Verletzung der Wohlverhaltenspflicht

---

<sup>179</sup> Vgl. Grigoleit, a.a.O., § 60, Rn. 20.

<sup>180</sup> Vgl. Werres in Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, 28. Auflage 2021, Teil C, LBG NRW 2009, Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften, Vorbemerkungen §§ 1, 2, Rn 154.

<sup>181</sup> Vgl. zum Meinungsstreit: ebd., Rn 154., m.w.N.

<sup>182</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 – 2 C 25/17 –.

<sup>183</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamtStG, § 34, Rn. 14.

<sup>184</sup> ebd., Rn. 15.

sein.<sup>185</sup> Der Beamte handelt entgegen der Wohlverhaltenspflicht auch dann pflichtwidrig, wenn er kein Gegner oder Bekämpfer der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist, dennoch diesen Anschein entstehen lässt.<sup>186</sup> Eine Ansehenschädigung im Sinne der Wohlverhaltenspflicht kann schon dadurch hervorgerufen werden, dass das Verhalten des Beamten bereits dazu geeignet ist, Achtung und Vertrauen zu schädigen. Eine tatsächliche Schädigung ist hingegen nicht erforderlich.<sup>187</sup> Aus diesen Grundsätzen ergibt sich der Auffangcharakter der Wohlverhaltenspflicht im Zusammenhang mit der Treuepflicht bei politischer Betätigung. Sofern andere Pflichtverletzungen nicht nachweisbar sind, kann im Einzelfall trotzdem ein Dienstvergehen durch die Verletzung der Wohlverhaltenspflicht in politischem Kontext entstehen.

---

<sup>185</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Mai 2001 – 1 DB 15/01 –.

<sup>186</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 294.

<sup>187</sup> ebd., S. 294.

## **4 Konstellationen der politischen Partizipation**

Nach dem sich in den vorangegangenen Abschnitten vorwiegend theoretisch mit der politischen Partizipation des Beamten beschäftigt wurde, sollen nun einige mögliche politische Betätigungen, mitunter anhand von Beispielen und Fallgruppen aus der Rechtsprechung, veranschaulicht werden. Demnach werden einige Sonderfälle des Beamten im politischen Leben betrachtet. So stellt sich die Frage, inwieweit sich ein Beamter in einer Partei engagieren darf und was passiert, wenn er sogar ein politisches Mandat übernimmt. Dies könnte insbesondere mit Blick auf die AfD und die etwaige Einstufung als extremistischer Verdachtsfall durch verschiedene Verfassungsschutzämter immer praxisrelevanter werden. Aber auch am Sonderfall des politischen Beamten soll aufgezeigt werden, dass die politische Betätigung im Amt nicht immer verboten, sondern in diesem speziellen Fall sogar erwartet werden kann.

### **4.1 Mitgliedschaft und Betätigung in einer Partei**

Zunächst ist festzuhalten, dass dem Beamten selbstverständlich nicht untersagt werden kann, Mitglied in einer politischen Partei zu sein bzw. sich für eine solche zu engagieren. Letzteres setzt mit Blick auf die oben aufgezeigten Dienstpflichten selbstverständlich voraus, dass der Beamte dies außerhalb des Dienstes macht. Problematisch ist hingegen, wenn der Beamte Mitglied einer verfassungsfeindlichen Partei ist oder sich sogar aktiv in einer solchen betätigt. Deshalb sollen sich die nachstehenden Ausführungen lediglich auf Parteien beziehen, die vermeintlich verfassungsfeindliche Ziele verfolgen.

#### **4.1.1 Verfassungswidrigkeit einer Partei**

Umstritten war bis zum Radikalenerlass hierbei zunächst, inwieweit die Verfassungswidrigkeit einer Partei mit Blick auf die Verfassungstreuepflicht durch das BVerfG selbst festgestellt sein muss oder ob auch die zuständige Personalverwaltung entscheiden kann, ob eine Partei verfassungsfeindliche Absichten verfolgt. Mit dem Radikalenerlass wurde dieses Problem zumindest in der Praxis entschieden, da die Verfassungsrichter dem Dienstherrn eine Entscheidungsfreiheit bei der Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften eingeräumt haben.<sup>188</sup> Demnach verhindert Art. 21 Abs. 2 GG, der ausschließlich dem BVerfG die Entscheidung über eine etwaige Verfassungswidrigkeit von Parteien vorbehält, nicht die Entscheidung des

---

<sup>188</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 55.



Dienstherrn darüber, ob ein Beamter durch die Mitgliedschaft und Betätigung in einer nicht festgestellt verfassungswidrigen Partei gegen die gebotene Verfassungstreuepflicht verstößt. Das BVerfG führt hierzu aus, dass die Argumentation zwischen der freiheitlichen Betätigung für eine Partei nach Art. 21 GG und die Verfassungstreuepflicht des Beamten in einem verschiedenen rechtlichen Zusammenhang liegen.<sup>189</sup> So kennt das GG zwar ein sog. Parteienprivileg aus Art. 21 GG, jedoch kein Beamtenprivileg, dass für die Verletzung der Verfassungstreuepflicht die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das BVerfG voraussetzt. Im Ergebnis hindert das Entscheidungsmonopol des BVerfG über die Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht, dass der Dienstherr die Aktivitäten eines Beamten oder eines Bewerbers in einer Partei als verfassungsfeindlich qualifiziert. Dies ist aus zweierlei Hinsicht gerechtfertigt, da einerseits die Feststellungen des Dienstherrn gerichtlich überprüft werden können. Andererseits wird der Beamte mit einer solchen Maßnahme nicht wegen der Mitgliedschaft zu einer Partei benachteiligt, sondern weil er gerade gegen die verfassungsrechtlich verankerte (politische) Treuepflicht aus Art. 33 Abs. 5 GG verstoßen könnte.<sup>190</sup> Nichts anderes kann insoweit auch für die Bewertung von sonstigen Vereinigungen i.S.d. Art. 9 GG gelten. Auch hier kann der Dienstherr, unabhängig davon, ob die Vereinigung nach Art. 9 Abs. 2 GG in einem förmlichen Verfahren verboten wurde, Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers oder Beamten haben.

Gleichwohl hat das BVerfG die Verfassungswidrigkeit von einigen Parteien i.S.d. Art. 21 Abs. 2 GG bereits festgestellt. Während die SRP im Jahr 1952 und die KPD im Jahr 1956 durch das BVerfG für verfassungswidrig befunden und damit gleichzeitig verboten wurden<sup>191</sup>, wurde die NPD im Jahr 2017 zwar als verfassungswidrige Partei i.S.d. Art. 21 Abs. 2 GG eingestuft.<sup>192</sup> Ein Verbot der NPD wurde dabei jedoch nicht bestimmt.<sup>193</sup> Zwar strebe die NPD auf eine Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung hin und sei mit dem Demokratieprinzip unvereinbar.<sup>194</sup> Ferner arbeite die NPD planvoll und zielgerichtet gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung.<sup>195</sup> Allerdings fehlte es für ein Parteiverbot „an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht, die es zumindest möglich erscheinen lassen,

---

<sup>189</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 60.

<sup>190</sup> ebd., Rn. 61.

<sup>191</sup> SRP: Vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 – 1 BvB 1/51 –; KPD: Vgl. BVerfG, Urteil vom 17. August 1956 – 1 BvB 2/51 –.

<sup>192</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –.

<sup>193</sup> ebd., Leitsatz 9.

<sup>194</sup> ebd., Leitsatz 9 a).

<sup>195</sup> ebd., Leitsatz 9 b).

dass dieses Handeln zum Erfolg führt.“<sup>196</sup> Insofern hat das BVerfG seine Rechtsprechung in Bezug auf die früheren Parteiverbotsverfahren geändert. Die Verfassungswidrigkeit oder gar das Verbot einer Partei lässt im Ergebnis keine Zweifel, dass ein Beamter durch aktive Betätigung in solch einer Partei seine Verfassungstreuepflicht verletzt.

#### 4.1.2 Bloße Mitgliedschaft in einer Partei

Umstritten ist seit der Entscheidung *Vogt/Deutschland* des EGMR hingegen, ob bereits die bloße Mitgliedschaft in einer Partei, die verfassungswidrige Ziele verfolgt, einen Verstoß gegen die politische Treuepflicht auslöst bzw. inwieweit ein solcher Verstoß zu ahnden ist.<sup>197</sup>

Der EGMR vertrat in vorbezeichneter Entscheidung die Auffassung, dass die passive Parteimitgliedschaft einer verbeamteten Lehrerin in der nicht verbotenen bzw. nicht nach Art. 21 Abs. 2 GG verfassungswidrigen DKP, die jedoch verfassungsfeindliche Ziele verfolge, keine Entlassung der Beamtin rechtfertige.<sup>198</sup> Der Eingriff einer Entlassung sei vor dem Hintergrund, dass die Lehrerin weder ihre Schüler indoktriniert habe, noch außerdienstlich verfassungsfeindliche Äußerungen getätigt habe, unverhältnismäßig.<sup>199</sup> In einer späteren Entscheidung ging der EGMR hingegen davon aus, dass die bloße Mitgliedschaft in der nicht verbotenen Partei „Die Republikaner“ zumindest eine Versagung der Beförderung rechtfertige.<sup>200</sup>

Entgegen dieser Auffassung wird vertreten, dass auch die bloße bzw. passive Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei ein Verstoß gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung darstellt.<sup>201</sup> Demnach erfordere die Verfassungstreuepflicht ein aktives Entgegenreten zu verfassungsfeindlichen Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung.<sup>202</sup> Durch die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei sei so ein aktives Verhältnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung jedoch nicht mehr gegeben, da auch die bloße Mitgliedschaft ein Bekenntnis zu den verfassungsfeindlichen Bestrebungen darstelle.<sup>203</sup> Damit werden verfassungsfeindliche Parteien auch durch

---

<sup>196</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, Leitsatz 9 c).

<sup>197</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 26. September 1995 – 17851/91 –.

<sup>198</sup> ebd., Orientierungssatz 2.

<sup>199</sup> ebd., Orientierungssatz 3.

<sup>200</sup> Vgl. EGMR (Dritte Sektion), Entscheidung vom 24.11.2005 – 27574/02, zitiert nach BeckRS.

<sup>201</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 25; ZBR 9/2020, Masuch, a.a.O., S. 292 m.w.N, 300 f.; BVerwG, Urteil vom 27. November 1980 – 2 C 38/79 –.

<sup>202</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 25.

<sup>203</sup> ebd., Rn. 25.

passive Mitgliedschaft im Hinblick auf die finanziellen Mittel mit Beiträgen und durch die höhere Mitgliederzahl unterstützt.<sup>204</sup>

Zutreffend verweist *Masuch* demnach darauf, dass eine per se „Nichtverletzung“ der politischen Treuepflicht durch eine passive Mitgliedschaft unzutreffend ist.<sup>205</sup> Vielmehr lässt, entgegen der Auffassung der Senatsmehrheit des EGMR in der Entscheidung *Vogt/Deutschland*, auch die bloße Mitgliedschaft den Schluss der „Verfassungsuntreue“ des Beamten zu.<sup>206</sup> Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich der Beamte nicht von den Äußerungen der Partei distanziert.<sup>207</sup> Nur in besonders gearteten Einzelfällen schließt die Mitgliedschaft in einer Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, nicht den Schluss auf eine politische Untreue des Beamten zu. Dies ist aber nur für solche Fälle anzunehmen, in denen der Beamte mit seiner Mitgliedschaft nicht die Verfolgung verfassungsfeindlicher Ziele unterstützt, sondern sich innerhalb der Partei für eine verfassungskonforme Korrektur der Zielsetzung der Partei einsetzt.<sup>208</sup> Gleichzeitig kann diese Ausnahme jedoch nur für solche Fälle gelten, wo ein solches Einsetzen nicht aussichtslos ist.<sup>209</sup> Folgerichtig sind solche Ausnahmefälle für Beamte, die sich in bereits durch das BVerfG nach Art. 21 Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärten Parteien einsetzen, nicht zuzulassen.<sup>210</sup>

### 4.1.3 AfD als verfassungsschutzrechtlicher Verdachtsfall?

Nachdem der sog. Flügel der AfD vor seiner offiziellen Auflösung im März 2021<sup>211</sup> vom Verfassungsschutz kurz zuvor als Beobachtungsfall eingestuft worden war<sup>212</sup> und die AfD von verschiedenen öffentlichen Stellen als „Prüffall“ bezeichnet wurde<sup>213</sup>, stellt sich denkbare die Frage, inwieweit dies Schlüsse auf die Verfassungstreue des Beamten zulässt. Offensichtlich hat die Bundes-AfD diese Thematik selbst als relevant erachtet, indem sie ein Kurzgutachten unter dem Titel:

---

<sup>204</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 33, Rn. 25.

<sup>205</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 301.

<sup>206</sup> So zutreffend: EGMR, Urteil vom 26. September 1995 – 17851/91 –, Abweichende Meinungen.

<sup>207</sup> Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 17. Dezember 2001 – 2 BvR 1151/00 –, Rn. 4.

<sup>208</sup> Vgl. ZBR 9/2020, Masuch, a.a.O., S. 301; Kohde, a.a.O., § 44, Rn. 25; Hessischer VGH, Beschluss vom 7. Mai 1998 – 24 DH 2498/96 –; BVerfG, Urteil vom 18. Mai 2001 – 2 WD 42/00 –.

<sup>209</sup> Vgl. Kohde, a.a.O., § 44, Rn. 25.

<sup>210</sup> Schwarz, a.a.O., § 7, Rn. 14.1.

<sup>211</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/afd-fluegel-123.html>

<sup>212</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afd-fluegel-beobachtungsfall-rechtsextrem-verfassungsschutz-100.html>

<sup>213</sup> Vgl. VG Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 – 13 L 202/19 –; Thüringer VerfGH, Urteil vom 20. November 2019 – 28/18 –; VG Düsseldorf, Urteil vom 24. Februar 2021 – 20 K 5100/19 –.

„Welche Folgen hat die Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst?“ bei *Prof. Dr. Dietrich Murswiek* in Auftrag gegeben hat.<sup>214</sup>

Das Kurzgutachten kommt zunächst zum Ergebnis, dass allein die Qualifizierung der AfD als Prüf- oder Verdachtsfall keine Entfernung eines „AfD-Beamten“ aus dem Beamtenverhältnis rechtfertigt.<sup>215</sup> Ferner teilt das Gutachten die hier im vorangegangenen Abschnitt vertretene Auffassung, dass ein Beamter einer Partei mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen nicht die Verfassungstreuepflicht verletzt, wenn er sich für eine verfassungskonforme Ausrichtung einer Partei einsetzt. Ferner kann durch die Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz, die Überprüfung des Beamten auf seine Verfassungstreue angezeigt sein. Allerdings obliegt es dem Beamten Zweifel an seiner Verfassungstreue auszuräumen, indem er sich etwa von verfassungsfeindlichen Bestrebungen, Aussagen oder Funktionären distanziert und sich für eine verfassungskonforme Ausrichtung einsetzt. Das Kurzgutachten rät jedem Beamten dazu, dass im Falle einer Beobachtung durch den Verfassungsschutz, der Beamte sich innerhalb der Partei für eine verfassungsmäßige Ausrichtung einsetzen sollte.

Dieser Rat schien durch jüngste Berichte seitens des Verfassungsschutzes an Aktualität für „AfD-Beamte“ zu gewinnen, da die gesamte AfD vom Verfassungsschutz beobachtet werden sollte.<sup>216</sup> Allerdings hat das VG Köln dem Bundesamt für Verfassungsschutz die Einstufung der AfD als Verdachtsfall zunächst mit einem sog. Hängebeschluss untersagt.<sup>217</sup> Daher bleibt abzuwarten wie das VG Köln und wohl auch der weitere Instanzenzug über den Eilantrag der AfD gegen die Einstufung als Verdachtsfall entscheidet. Festzuhalten ist jedoch, dass im Falle einer negativen Entscheidung für die AfD weitreichende Konsequenzen für Beamte in den Reihen der AfD folgen könnten. Zwar kann die Verfassungstreue eines Beamten nicht allein wegen der Einstufung einer Partei als Prüf- oder Verdachtsfall ausgeschlossen werden.<sup>218</sup> Allerdings könnte spätestens im Falle einer rechtmäßigen Einstufung als Verdachtsfall der Dienstherr zu Zweifeln an der Verfassungstreue von Beamten der AfD kommen. Selbstverständlich obliegt es dann jedem Beamten selbst, darzulegen, inwieweit er auf dem Boden der Verfassung steht und er für

---

<sup>214</sup> Vgl. Murswiek: Welche Folgen hat die Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst?, Kurzgutachten, November 2018.

<sup>215</sup> Vgl. dies und das Folgende nach Murswiek, a.a.O., S. 35 f.

<sup>216</sup> <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-03/verfassungsschutz-darf-afd-vorerst-nicht-als-verdachtsfall-einstufen>

<sup>217</sup> ebd.

<sup>218</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 301.

eine verfassungskonforme Ausrichtung der AfD eintritt. Insoweit wird es hier jedoch auf den konkreten Einzelfall ankommen.

## 4.2 Beamte mit einem politischen Mandat

Die im vorherigen Abschnitt angedeutete Mitgliedschaft und Betätigung eines Beamten in einer Partei kann dazu führen, dass der Beamte ein politisches Mandat, etwa im Bundestag oder in den Landesparlamenten, wahrnimmt. Wie in der Einleitung bereits ausgeführt, besteht der aktuelle Bundestag tatsächlich zu einem Viertel aus Beamten. Daher ist die Frage naheliegend, welche Konsequenzen ein politisches Mandat für den Beamten hat.

Zunächst ist festzuhalten, dass gemäß § 5 Abs. 1 AbgG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Norm die Rechte und Pflichten eines in den Bundestag gewählten Beamten aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis vom Tage der Feststellung des Bundesausschusses oder der Annahme des Mandats für die Dauer der Mitgliedschaft, mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots der Annahme von Belohnungen und Geschenken, ruhen. So stellt sich zwangsläufig die Frage, ob auch die politischen Dienstpflichten während einer solchen Amtszeit ausnahmslos pausieren.

Vornan regelt Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG, dass niemand dran gehindert werden darf, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Nach Art. 48 Abs. 2 Satz 2 GG ist eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grund unzulässig. Allerdings ist anzumerken, dass in Fällen, in denen ein Beamter ein politisches Mandat für eine verfassungsfeindliche Partei anstrebt, der Anwendungsbereich des Art. 48 Abs. 2 GG nicht zwangsweise tangiert wird.<sup>219</sup> Insbesondere Art. 48 Abs. 2 Satz 2 GG nimmt eine unzulässige Entlassung nur dann an, wenn diese „aus diesem Grund“, also gerade wegen der Übernahme oder Ausübung eines politischen Mandates erfolgt.<sup>220</sup> Allerdings ist in solchen Fällen der Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht der entscheidende Entlassungsgrund, nicht aber, dass der Beamte ein Abgeordnetenmandat anstrebt.

Weiterhin ist der Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 AbgG in der Phase vor der Übernahme des Abgeordnetenmandats noch nicht eröffnet. So können zwar während des Wahlkampfes Pflichten wie die Mäßigungspflicht des Beamten wegen des Grundrechts der Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG, dem grundrechtsgleichen

---

<sup>219</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1984 – 1 D 7/83 –, Rn. 24.

<sup>220</sup> Vgl. Butzer in Epping/Hillgruber, BeckOK, 44. Auflage 2020, GG, Art. 48, Rn. 12.

Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG reduziert sein.<sup>221</sup> Dennoch ruhen die beamtenrechtlichen Pflichten wie auch die Verfassungstreuepflicht erst im Fall einer tatsächlichen Wahl in ein Parlament.<sup>222</sup> Mit letztgenannter Aussage in Form eines sog. „obiter dictum“ bejaht das BVerwG in der zitierten Entscheidung, wie auch schon der Wortlaut des § 5 Abs. 1 AbgG vermuten lässt, die oben aufgeworfene Frage, dass während der Amtszeit eines politischen Mandats die politischen Dienstpflichten ruhen. Allerdings kann dies nicht ausschließen, dass ein Beamter nach Beendigung eines Abgeordnetenverhältnisses und der Rückkehr in das Beamtenverhältnis wegen Verstößen gegen die Verfassungstreuepflicht disziplinarrechtlich belangt werden kann. Soweit ersichtlich finden sich hierzu in der Rechtsprechung bisher keine Entscheidungen. Gleichwohl erfordert die politische Treuepflicht jederzeit vom Beamten das Eintreten für die verfassungsgemäße Ordnung. Das Ruhen der Verfassungstreuepflicht während eines politischen Mandats kann demnach keineswegs bedeuten, dass Zweifel an der Verfassungstreuepflicht, die möglicherweise auch erst während der Amtszeit entstanden sein könnten, bei einer Rückkehr in das aktive Beamtenverhältnis gegenstandslos werden lassen. Dies würde den oben aufgezeigten Charakter der verfassungsrechtlich verankerten politischen Treuepflicht ad absurdum führen.

Schließlich hat der Beamte nach der Beendigung der Mitgliedschaft im Bundestag nach § 6 Abs. 1 Satz 1 bis 3 AbgG einen Anspruch auf Rückführung in das frühere Dienstverhältnis, sofern er innerhalb von drei Monaten nach Beendigung einen Antrag stellt. Wird ein solcher Antrag vom Beamten nicht gestellt, ruhen gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 AbgG die Rechte und Pflichten nach § 5 Abs. 1 AbgG bis zum Eintritt oder der Versetzung in den Ruhestand weiter. § 6 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 AbgG regelt hingegen, dass der Beamte zu entlassen ist, wenn ihn die oberste Dienstbehörde in das frühere Dienstverhältnis zurückführen will, der Beamte weder dem Bundestag mindestens zwei Wahlperioden angehört noch das 55. Lebensjahr vollendet hat und während der Dauer seiner Mitgliedschaft im Bundestag kein Mitglied der Bundesregierung gewesen ist.

---

<sup>221</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juli 2020 – 2 WD 15/19 –, Leitsatz.

<sup>222</sup> ebd., Rn. 23.

### 4.3 Sonderfall des Politischen Beamten

Der politische Beamte nimmt in der Verwaltung, wo vom Beamten grundsätzlich politische Neutralität gefordert wird, eine gewisse Sonderrolle ein. Demnach wird vom politischen Beamten erwartet, dass eine Übereinstimmung, mit der vom zuständigen Minister vertretenen politischen Grundlinie, vorliegt.<sup>223</sup> So erfährt die Neutralitätspflicht beim politischen Beamten die besondere Einschränkung, dass er bei seiner Dienstausbübung entsprechend § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG in fort-dauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss.<sup>224</sup> Der politische Beamte muss daher dem politischen Kurs der Regierung folgen und ist verpflichtet diesen aktiv und wirksam umzusetzen.<sup>225</sup> Nicht zuletzt hat das Beispiel vom ehemaligen Verfassungsschutzchef Hans-Georg Maaßen gezeigt, dass Äußerungen von solchen Beamten, die vom politischen Kurs der Regierung abweichen, zur Entlassung des betreffenden Beamten führen können.<sup>226</sup>

Allerdings ist der Sonderfall des politischen Beamten nur für eine sehr begrenzte Anzahl an Beamten zulässig. Dies ist mit Blick auf das in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Leitbild eines politisch neutralen Beamten auch zwingend geboten.<sup>227</sup> Demnach kann allein die Legislative die Positionen, die mit politischen Beamten besetzt werden sollen, abschließend bestimmen, wobei dieser „Kreis auf wirkliche Schlüsselstellungen bzw. bedeutsame Mittlerstellen zwischen politischer Führung und Verwaltung zu beschränken“ ist.<sup>228</sup>

---

<sup>223</sup> Vgl. Friedhelm Hufen, a.a.O., S. 661, § 36, Rn. 12.

<sup>224</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamtStG, § 33, Rn. 5.

<sup>225</sup> ebd., Rn. 5.

<sup>226</sup> <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/hans-georg-maassen-entlassung-horst-seehofers-bittere-quittung-a-1236825.html>

<sup>227</sup> Vgl. Werres in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamtStG, § 33, Rn. 5.

<sup>228</sup> ebd., Rn. 5.

## 5 Entlassung als disziplinarrechtliche Höchststrafe

Die Grenze einzelner Betätigungen des Beamten in politischer Hinsicht ergibt sich grundsätzlich bereits aus der oben aufgezeigten Treuepflicht und den einzelnen Ausprägungen dieser. Die politischen Dienstpflichten der Beamten aus Abschnitt 3.2 bilden die konkreten Vorgaben, an die sich der Beamte zu halten hat. Im Radikalenerlass stellt das BVerfG hierzu fest, dass „ein Beamter, der gegen die von ihm in Art. 33 Abs. 5 GG geforderte Treuepflicht verstößt, [...] seine Dienstpflicht“ verletzt.<sup>229</sup>

Einige der nunmehr aufgezeigten Fallgruppen und die immer wieder kursierenden Medienberichte verdeutlichen, dass Grenzüberschreitungen der Treuepflicht in politischer Hinsicht keinesfalls eine Seltenheit sind. Insbesondere mit Blick auf die Vielzahl aktueller Medienberichte zu rechtsextremen Chatgruppen in der Polizei und zahlreiche Suspendierungen<sup>230</sup>, kristallisiert sich jedoch eine „finale Grenze politischer Aktivitäten“ heraus. Dies sind Verstöße gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung und damit verfassungsfeindliches Verhalten, die gleichzeitig einen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht darstellen. Während Verstöße gegen Wohlverhaltenspflicht, Neutralitätspflicht und Mäßigungspflicht zumeist mildere dienstrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen<sup>231</sup>, kann aus der Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Schluss gezogen werden, dass der Beamte und ein Bewerber für den Dienst ungeeignet ist. Einerseits kann dies, wie an früherer Stelle bereits dargestellt, dazu führen, dass einem Bewerber die Eignung für das Beamtenverhältnis fehlt und so schon der Zugang zum Beamtenstatus verwehrt bleibt.

Fraglich ist hingegen, was der Dienstherr unternehmen kann, wenn verfassungsfeindliches Verhalten erst später zu Tage tritt. Da Disziplinarmaßnahmen bei Verstößen gegen die politischen Dienstpflichten vom Einzelfall und der Schwere des jeweiligen Verstoßes abhängen<sup>232</sup>, sollen sich die folgenden Ausführungen auf die Disziplinarmaßnahme der Entfernung bzw. Entlassung aus dem Beamtenverhältnis beschränken. Diese kann als beamtenrechtliche Höchststrafe bzw. ultima ratio „politischer Untreue“ bezeichnet werden. So stellt sich nun die Frage, wann die

---

<sup>229</sup> BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 44.

<sup>230</sup> [https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id\\_88582810/beamte-suspendiert-rechtsextreme-chatgruppen-29-polizisten-unter-verdacht.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_88582810/beamte-suspendiert-rechtsextreme-chatgruppen-29-polizisten-unter-verdacht.html)

<sup>231</sup> Vgl. VG Münster, Urteil vom 10. Juli 2017 – 13 K 5475/16.O –, Orientierungssatz 3.

<sup>232</sup> Vgl. hierzu etwa die Zusammenfassung des VG Münster, ebd., Rn. 200 ff.



Entfernung aus dem Beamtenverhältnis wegen eines Verstoßes gegen die politische Treuepflicht gerechtfertigt ist.

Zunächst ist hierfür zwischen den verschiedenen Beamtengruppen zu unterscheiden. Ein Beamter auf Widerruf kann nach § 23 Abs. 4 Satz 1 BeamStG bzw. § 37 Abs. 1 Satz 1 BBG jederzeit entlassen werden, sofern ein sachlicher Grund vorliegt. Falls ein Grund darin besteht, dass der Beamte auf Widerruf seine Verfassungstreuepflicht verletzt und den Schluss einer fehlenden Eignung zulässt, ist sogar eine disziplinarrechtliche Voruntersuchung entbehrlich.<sup>233</sup> Der Beamte auf Probe kann einerseits nach § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BeamStG bzw. § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BeamStG entlassen werden, wenn er mittels der Verletzung der Verfassungstreuepflicht ein Dienstvergehen begeht, dass im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit mindestens eine Kürzung der Dienstbezüge zur Folge hätte. Andererseits kann der Beamte auf Probe gemäß § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BeamStG bzw. § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamStG entlassen werden, wenn er sich in der Probezeit nicht bewährt hat. Ein Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht kann die Nichteignung eines Beamten auf Probe zur Folge haben, sodass dessen Nichtbewährung angenommen werden kann.<sup>234</sup>

Im Gegensatz hierzu kann ein Beamter auf Lebenszeit nur gemäß § 10 BDG bzw. der entsprechenden landesgesetzlichen Norm aus dem Dienstverhältnis entfernt werden, wenn gegen ihn ein förmliches Disziplinarverfahren unter Erhebung einer Disziplinklage beim Verwaltungsgericht gemäß § 34 Abs. 1 BDG von der obersten Dienstbehörde erhoben wird.<sup>235</sup> Zunächst setzt die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis wegen eines Verstoßes gegen die politische Treuepflicht ein begangenes und nachweisbares Dienstvergehen i. S. d. § 47 Abs. 1 BeamStG bzw. § 77 Abs. 1 BBG voraus.<sup>236</sup> Dabei genügt als Dienstvergehen nicht das bloße mangelnde Gewährbieten jederzeit für freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten und auch nicht die bloße Mitteilung von politischen Ansichten.<sup>237</sup> Der Beamte muss vielmehr aus seinen politischen Ansichten Schlussfolgerungen für sein Verhalten gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung, für die Erfüllung von Dienstpflichten, den Umgang mit Kollegen oder für seine politische Betätigung im privaten Bereich gezogen haben.<sup>238</sup>

---

<sup>233</sup> Vgl. Sauerland in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK, 21. Auflage 2021, BeamStG, § 23, Rn. 76.

<sup>234</sup> ebd., Rn. 57.

<sup>235</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 290.

<sup>236</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, Rn. 45.

<sup>237</sup> ebd., Rn. 45.

<sup>238</sup> ebd., Rn. 45.

So kann die aktive Betätigung in der sog. Reichsbürgerbewegung in einer Vielzahl von Fällen die disziplinarrechtliche Höchststrafe der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis zur Folge haben.<sup>239</sup> Denn betreffende Beamte leugnen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland und von ihren Gesetzen, sodass beispielsweise ein Polizeibeamter der Reichsbürgerszene Verkehrsteilnehmer aufgrund des nach seiner Auffassung nicht gültigen Ordnungswidrigkeitengesetzes „nicht abzocken“ will und konkrete Folgerungen für die Ausübung seiner Dienstpflichten daraus zieht.<sup>240</sup> Auch aktive Betätigung für Parteien und Organisationen mit verfassungsfeindlichen Tendenzen hat in der Regel die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis zur Folge. Demnach fordert die Schwere des Dienstvergehens, dass ein Beamter durch aktive Betätigung in der NPD und einer beharrlichen Weigerung des Nichtaustritts begeht, zwingend die disziplinarische Höchststrafe.<sup>241</sup> In sonstigen Fällen, die eine Nähe zu verfassungsfeindlichen Tendenzen des Beamten vermuten lassen, kommt es noch mehr auf den Einzelfall an, ob eine Entfernung des Beamten aus dem Dienstverhältnis möglich ist. Hier spielen insbesondere solche Faktoren eine Rolle, ob der Beamte „Wiederholungstäter“ ist, inwiefern sein Verhalten in die Öffentlichkeit tritt, ob seine Ansichten Auswirkungen auf den Dienst haben und wie intensiv bzw. aggressiv seine Ansichten und sein Verhalten zu Tage treten.<sup>242</sup> Als verschärfender Umstand ist dabei zu berücksichtigen, wenn der Beamte durch sein Verhalten strafrechtliche Grenzen (z. B. Volksverhetzung gemäß § 130 StGB, Verwendung verfassungsfeindlicher Kennzeichen § 86a StGB) überschreitet.

Auch wenn das Beamtenverhältnis mit dem Eintritt oder der Versetzung in den Ruhestand gemäß § 21 Nr. 4 BeamStG bzw. § 30 Nr. 4 BBG kraft Gesetzes endet, bedeutet dies keineswegs das Ende der Verpflichtung zur politischen Treuepflicht des Ruhestandsbeamten. Die grundlegende Bedeutung der Verfassungstreuepflicht wirkt auch über das Ende des aktiven Beamtenverhältnisses hinaus, solange der Ruhestandsbeamte entsprechende finanzielle Leistungen in Form eines Ruhegehaltes erhält.<sup>243</sup> So ist zwar im Falle des Ruhestandsbeamten keine Entfernung aus dem Beamtenverhältnis mehr möglich. Allerdings gibt es für diese Gruppe auch eine disziplinarrechtliche Höchststrafe in Form der Aberkennung des Ruhegehaltes nach § 12 BDG, die ebenfalls mittels Disziplinaranzeige nach § 34 BDG durchgesetzt werden kann.

---

<sup>239</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 295 f.

<sup>240</sup> Vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 31. Januar 2019 – 15 A 13/17 –, Rn. 10.

<sup>241</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. März 1986 – 1 D 103/84 –, Rn. 94.

<sup>242</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 297.

<sup>243</sup> Vgl. VG Regensburg, Urteil vom 29. Juni 2020 – RO 10A DK 19.2 –, Rn. 18.

## 6 Forderungen und Fazit

Wie sich nunmehr gezeigt hat, bildet die Treuepflicht des Beamten einen Kernbestand des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses. Insbesondere die Verfassungstreuepflicht, die ein Bekenntnis und aktives Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung fordert, ist zentraler Ausgangspunkt für die politische Treue eines Beamten. Die Beamten als wesentlicher Teil der Exekutive und damit integraler Bestandteil des deutschen Rechtsstaates, können als Garanten der Verfassung bezeichnet werden.<sup>244</sup> Umso wichtiger ist es, dass die politische Treue des Beamten hinreichend überprüft werden kann.

Mit Blick auf die Aufdeckung rechtsextremer Chatgruppen der Polizei im gesamten Bundesgebiet<sup>245</sup> zeigt sich, dass betreffende Beamte trotz der scheinbaren Anonymität des Internets vor einer Aufklärung nicht mehr sicher sind. Denn durch die zunehmende Digitalisierung in Zeiten von Social Media und Messenger-Diensten, sind politische Grenzüberschreitungen des Beamten einfacher nachzuweisen, als in Zeiten wo die extremistischen Meinungen eines Beamten „hinter verschlossenen Türen“ geäußert wurden. Gleichwohl sind insbesondere in der Politik durch die jüngste Aufdeckung extremer Chats Forderungen laut geworden, die neben den eingangs angeführten Studien zusätzlich ein unabhängiges Kontrollgremium sowie ein Meldesystem für entsprechende Vorfälle fordern.<sup>246</sup> Weiterhin gibt es Vorschläge, die Thematik der Verfassungstreuepflicht im Rahmen von Fortbildungen zu vertiefen und durch Besuche an „Schandorten des Nationalsozialismus und des SED-Unrechts“ sowie durch die Auseinandersetzung mit deutsch-jüdischen Juristen für diese zu sensibilisieren.<sup>247</sup> Zudem solle die Verfassungstreuepflicht auch bei der Einstellung von Beamten näher untersucht werden und „außerdienstliches Engagement für die freiheitlich demokratische Grundordnung“ in das Beurteilungs- und Beförderungssystem des öffentlichen Dienstes einbezogen werden.<sup>248</sup> Schließlich bestehe die Möglichkeit, neben einem Beauftragten für Haushalt, Arbeits- und Datenschutz sowie Korruptionsbekämpfung, einen „behördlichen Verfassungsschutz“ in Form eines Beauftragten für „verfassungsfeindliche Umtriebe innerhalb der Behörden zu etablieren.“<sup>249</sup>

---

<sup>244</sup> Vgl. Masuch, a.a.O., S. 301.

<sup>245</sup> [https://rp-online.de/nrw/panorama/rechtsextreme-chatgruppen-bei-polizei-gruene-sehen-verdacht-eines-netzwerkes\\_aid-53392103](https://rp-online.de/nrw/panorama/rechtsextreme-chatgruppen-bei-polizei-gruene-sehen-verdacht-eines-netzwerkes_aid-53392103)

<sup>246</sup> <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/mittel-gegen-extremistische-beamte-kontrolle-und-praevention>

<sup>247</sup> Lorse, a.a.O., S. 9.

<sup>248</sup> ebd., S. 8.

<sup>249</sup> ebd., S. 10.

Teile der juristischen Literatur sprechen sich für eine funktionsbezogene Treuepflicht aus, die eine Differenzierung der Verfassungstreuepflicht für den außerdienstlichen Bereich je nach Amt und Aufgabenbereich ermöglichen soll.<sup>250</sup> Die Rechtsprechung hat eine Funktionsbezogenheit der politischen Treuepflicht hingegen bisher kategorisch ausgeschlossen.<sup>251</sup>

Der Freistaat Sachsen hat kürzlich die Verfassungstreuepflicht für den öffentlichen Dienst auf politischer Ebene, mittels eines von LTO bezeichneten „Radikalenerlasses 2.0“, gestärkt.<sup>252</sup> Demnach wurde durch die Neufassung des SächsJAG mit § 8 SächsJAG der Zugang für Rechtsreferendare mit verfassungsfeindlichen Tendenzen zum Rechtsreferendariat verschärft und damit gleichzeitig die Möglichkeiten der Entlassung aus dem Referendariat vereinfacht.<sup>253</sup> Anlass hierfür war der Fall des Rechtsreferendars Brian E., der aufgrund von rechtsextremen Krawallen wegen schwerem Landfriedensbruch zu einem Jahr und vier Monaten auf Bewährung verurteilt worden war.<sup>254</sup>

Zusammenfassend kann demnach gesagt werden, dass viele Stimmen eine Verschärfung der Verfassungstreuepflicht hinsichtlich Prävention und Überprüfbarkeit fordern. Dies ist mit Blick auf den zunehmenden Links- und Rechtsextremismus in Deutschland<sup>255</sup> auch erforderlich. Eine Funktionsbezogenheit der Verfassungstreuepflicht, als gleichzeitige Schwächung dieser, scheint vor diesem Hintergrund nicht geboten. Denn an jeden Beamten sollten die gleichen Maßstäbe hinsichtlich seines Verhältnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung gestellt werden. Ob ein behördlicher Verfassungsschutz oder ein Kontrollgremium hingegen zwingend erforderlich sind, ist zumindest zweifelhaft, da für die Untersuchung des Extremismus im Staatsdienst zuletzt erst eine Zentralstelle beim Bundesamt für Verfassungsschutz eingeführt wurde.<sup>256</sup> Dennoch sollte die politische Treue des Beamten, der als Kernbestandteil unverzichtbar für den deutschen Rechtsstaat ist, in Zeiten, in denen politische Grenzen von der politischen Mitte zum Extremismus immer mehr verschwimmen<sup>257</sup>, deutlich gestärkt bleiben und mit entsprechenden Maßnahmen weiter nachjustiert werden.

---

<sup>250</sup> Vgl. Battis, a.a.O., § 60, Rn. 7.; von Roetteken, a.a.O., § 7, Rn. 127.

<sup>251</sup> Vgl. Lorse, a.a.O., S. 3, m.w.N.

<sup>252</sup> <https://www.lto-karriere.de/jura-referendariat/stories/detail/sachsen-verfassungsfeinde-referendariat-zugang-vorbereitungsdienst-strenger-regeln-kritik-verfassungswidrigkeit>

<sup>253</sup> Sächsischer Landtag, Drucksache 7/4269, Juristenausbildung.

<sup>254</sup> <https://www.lto-karriere.de/jura-referendariat/stories/detail/sachsen-verfassungsfeinde-referendariat-zugang-vorbereitungsdienst-strenger-regeln-kritik-verfassungswidrigkeit>

<sup>255</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/verfassungsschutzbericht-seehofer-extremismus-100.html>

<sup>256</sup> ebd.

<sup>257</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/extremismus-und-die-mitte-grenzen-verschwimmen-16351380.html>

## Literaturverzeichnis

**Battis, Ullrich [Hrsg.]:** Battis, *Bundesbeamten-gesetz*, Kommentar, 5. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2017, [Zugriff unter: <https://beck-online.beck.de/Home>].

**Battis, Ullrich; Gusy, Christoph [Hrsg.]:** Battis/Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, Lehrbuch, 6. Auflage, Verlag De Gruyter, Oktober 2017, [Zugriff unter: <https://www.juris.de/r3/search>].

**Böhm, Monika [Autorin]:** Beamtenstreikverbot auf dem Prüfstand, *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, Kohlhammer Verlag, 3/2019, S. 73-77.

**Brettschneider, Harald; Peter, Markus [Autoren]:** Die beamtenrechtliche Gesunderhaltungspflicht im Kontext der „Corona-Pandemie“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 20/2020, S. 1462-1468.

**Brinktrine, Ralf; Schollendorf, Kai [Hrsg.]:** Brinktrine/Schollendorf, *BeckOK Beamtenrecht Bund*, Kommentar, 21. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, Januar 2021, [Zugriff unter: <https://beck-online.beck.de/Home>].

**Bubrowski, Helene; Wyssuwa, Matthias [Autoren]:** Der Extremismus und die Mitte. Grenzen verschwimmen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, August 2019, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/extremismus-und-die-mittengrenzen-verschwimmen-16351380.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Carstens, Peter [Autor]:** Studie geplant. Seehofer will Extremismus bei der Polizei nun doch untersuchen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Oktober 2020, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/studie-geplant-seehofer-will-extremismus-bei-der-polizei-nun-doch-untersuchen-17011049.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Deutschlandfunk Nova:** Nach Verdachtsfällen bei Beamten. Kontrolle und Prävention gegen Extremismus bei der Polizei, Dezember 2018, verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/mittel-gegen-extremistische-beamte-kontrolle-und-praevention> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Epping, Volker; Hillgruber, Christian [Hrsg.]:** Epping/Hillgruber, *BeckOK Grundgesetz*, Kommentar, 46. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, Februar 2021, [Zugriff unter: <https://beck-online.beck.de/Home>].

**Gathmann, Florian; Gebauer, Matthias; Knobbe, Martin; Wiedmann-Schmidt, Wolf [Autoren]:** Maaßen-Entlassung. Am Ende bezahlt Seehofer, Spiegel, November 2018, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/hans-georg-maassen-entlassung-horst-seehofers-bittere-quittung-a-1236825.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Huebner, Steffen [Autor]:** Krankenversicherungspflicht versus Vorsorgefreiheit. Eine beamtenrechtliche Betrachtung, *Schriften zum öffentlichen Dienstrecht*, 1. Auflage, Nomos Verlag, 2020, [Zugriff unter: <https://www.nomos-elibrary.de/>].

**Hufen, Friedhelm [Hrsg.]:** Hufen, *Staatsrecht II Grundrechte*, Lehrbuch, 7. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2018, [Zugriff unter: <https://www.beck-elibrary.de/>].

**Kingreen, Thorsten; Poscher, Ralf [Hrsg.]:** Kingreen/Poscher, *Grundrechte. Staatsrecht II*, Lehrbuch, Entscheidungen, Gesetzestexte, 36. Auflage, C. F. Müller Verlag, 2020, [Zugriff unter: <https://www.juris.de/r3/search>].

**Lang, Sebastian [Autor]:** SEK Sachsen. Beamter gibt sich Decknamen "Uwe Bönnhardt" für Erdogan-Besuch, Focus Online, September 2018, verfügbar unter: [https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-sek-sachsen-beamter-gibt-sich-decknamen-uwe-boehnhardt-fuer-erdogan-besuch\\_id\\_9672043.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-sek-sachsen-beamter-gibt-sich-decknamen-uwe-boehnhardt-fuer-erdogan-besuch_id_9672043.html) [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Lorse, Jürgen [Autor]:** Die politische Treuepflicht des Beamten im Spiegel aktueller rechtlicher und rechtspolitischer Entwicklungen, *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, Kohlhammer Verlag, 1/2/2021, S. 1-10.

**Masuch, Thorsten [Autor]:** Die Verfassungstreue als beamtenrechtliche Kernpflicht, *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, Kohlhammer Verlag, 9/2020, S. 289-301.

**Murswiek, Dietrich [Ersteller]:** Welche Folgen hat die Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst?, Kurzgutachten, November 2018, S. 1-36. verfügbar unter: [https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/01/2018-11-02\\_kurzgutachten-murswiek\\_folgen-einer-vs-beobachtung-f%C3%BCr-beamte.pdf](https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/01/2018-11-02_kurzgutachten-murswiek_folgen-einer-vs-beobachtung-f%C3%BCr-beamte.pdf) [letzter Zugriff am 05.04.2021].

**Rheinische Post Online:** Ermittlungen gegen Beamte. Grüne halten bundesweites Netzwerk rechtsextremer Polizisten für möglich, September 2020, verfügbar unter: [https://rp-online.de/nrw/panorama/rechtsextreme-chatgruppen-bei-polizei-gruene-sehen-verdacht-eines-netzwerkes\\_aid-53392103](https://rp-online.de/nrw/panorama/rechtsextreme-chatgruppen-bei-polizei-gruene-sehen-verdacht-eines-netzwerkes_aid-53392103) [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Sachs, Michael [Hrsg.]:** Sachs, *Grundgesetz*, Kommentar, 8. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2018, [Zugriff unter: <https://beck-online.beck.de/Home>].

**Sächsischer Landtag:** Drucksache 7/4269, Juristenausbildung, Februar 2021, verfügbar unter: <https://edas.landtag.sachsen.de/> [Zugriff am 05.04.2021].

**Schachel, Jens [Hrsg.]:** Schütz/Maiwald, *Beamtenrecht des Bundes und der Länder*, Kommentar, 28. Auflage, R. v. Decker Verlag, Februar 2021, [Zugriff unter: <https://www.juris.de/r3/search>].

**Sehl, Markus [Autor]:** Sachsens Landtag beschließt Gesetz. Keine Verfassungsfeinde ins Referendariat, LTO Karriere, Februar 2021, verfügbar unter: <https://www.lto-karriere.de/jura-referendariat/stories/detail/sachsen-verfassungsfeinde-referendariat-zugang-vorbereitungsdienst-strenger-regeln-kritik-verfassungswidrigkeit> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Statista:** Anzahl der Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages (MdB) nach Berufsgruppen, Januar 2021, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/454090/umfrage/mitglieder-des-deutschen-bundestages-nach-berufsgruppen/> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**T-online:** Erst ein Handy ausgewertet. Rechtsextreme Chatgruppen: 29 Polizisten unter Verdacht, September 2020, verfügbar unter: [https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id\\_88582810/beamte-suspendiert-rechtsextreme-chatgruppen-29-polizisten-unter-verdacht.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_88582810/beamte-suspendiert-rechtsextreme-chatgruppen-29-polizisten-unter-verdacht.html) [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Tagesschau:** "NSU 2.0"-Drohbriefe. Polizisten in Hamburg und Berlin befragt, September 2020, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/investigativ/wdr/nsu-zweipunkt-null-101.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Tagesschau:** Extremismus in der Polizei. Scholz kündigt Rassismus-Studie an, Oktober 2020, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/rassismusstudie-polizei-scholz-101.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Tagesschau:** Nach Aufforderung durch Parteiführung. AfD-"Flügel" löst sich auf, März 2020, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/afd-fluegel-123.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Tietze, Robert; Wolff, Heinrich Amadeus [Autoren]:** Die Anerkennung eines verfassungsrechtlichen Streikverbots für Beamte durch das BVerfG, *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, Kohlhammer Verlag, 3/2019, S. 78-83.

**von Roetteken, Torsten; Rothländer, Christian [Hrsg.]:** v. Roetteken/Rothländer, *Beamtenstatusgesetz*, Kommentar, 19. Auflage, R. v. Decker Verlag, Juni 2020, [Zugriff unter: <https://www.juris.de/r3/search>].

**Vooren, Christian [Autor]:** Rechtsextremismus in der Polizei. Rassismus ist keine Berufskrankheit, *Zeit Online*, Oktober 2020, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-10/rechtsextremismus-polizei-rassismus-studie-horst-seehofer> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Welt:** Dutzende Extremismus-Verdachtsfälle bei Polizei, August 2020, verfügbar unter: [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/brennpunkte\\_nt/article214061188/Dutzende-Extremismus-Verdachtsfaelle-bei-Polizei.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article214061188/Dutzende-Extremismus-Verdachtsfaelle-bei-Polizei.html) [letzter Zugriff am 06.04.2021]



**Zeit Online:** Verwaltungsgericht Köln. Verfassungsschutz darf AfD vorerst nicht als Verdachtsfall einstufen, März 2021, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-03/verfassungsschutz-darf-afd-vorerst-nicht-als-verdachtsfall-einstufen> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Zweites Deutsches Fernsehen:** Verfassungsschutz. AfD-"Flügel" ist jetzt Beobachtungsfall, März 2020, verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/rechts-extremismus-polizei-lagebericht-100.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Zweites Deutsches Fernsehen:** Verfassungsschutzbericht 2019. Ein Drittel mehr Rechts-extreme in Deutschland, Juli 2020, verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/verfassungsschutzbericht-seehofer-extremismus-100.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

**Zweites Deutsches Fernsehen:** Rechtsextremismus in der Polizei. Das sind die bisher bekannten Fälle, Oktober 2020, verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/rechtsextremismus-polizei-lagebericht-100.html> [letzter Zugriff am 06.04.2021]

## **Verzeichnis der Rechtsvorschriften (Gesetzesverzeichnis)**

**Bundesbeamten-gesetz** (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 353) geändert worden ist.

**Bundesdisziplinar-gesetz** (BDG) vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510), das zuletzt durch Artikel 62 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

**Beamten-gesetz Schleswig-Holstein** (BG SH) in der Fassung vom 10. Mai 1971 (GVBl 1971, 254) ist Vorgänger vom Landesbeamten-gesetz Schleswig-Holstein vom 26. März 2009 (GVBl. 2009, 93), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. September 2020 (GVBl. S. 516) geändert worden ist.

**Die Verfassung des Deutschen Reichs** (Weimarer Reichsverfassung - WRV) in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 401-2, veröffentlichten bereinigten Fassung.

**Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** (Europäische Menschenrechtskonvention - EMRK) vom 04.11.1950 (BGBl. 1952 II S. 685; 953) zuletzt geändert am 1.6.2010 (BGBl. vom 22.10.2010 II S. 1198).

**Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages** (Abgeordnetengesetz - AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2394) geändert worden ist.

**Gesetz über Versammlungen und Aufzüge** (Versammlungsgesetz - VersammlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 26008) geändert worden ist.

**Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern** (Beamtenstatusgesetz - BeamStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist.

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)** in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

**Landesbeamtenengesetz (LBG NRW)** vom 14. Juni 2016 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 310, S. 642), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 17. Mai 2018 (GVBl. Nordrhein-Westfalen S. 244) geändert worden ist.

**Sächsisches Juristenausbildungsgesetz (SächsJAG)** vom 26. Februar 2021 (Sächsisches GVBl. S. 318) ist Nachfolger vom Sächsisches Juristenausbildungsgesetz vom 27. Juni 1991 (Sächsisches GVBl. S. 224), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. November 2017 (Sächsisches GVBl. S. 598) geändert worden ist.

**Strafgesetzbuch (StGB)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 441) geändert worden ist.

## Verzeichnis der Rechtsprechung (Urteilsverzeichnis)

Die Zitierung der Rechtsprechung in den Fußnoten und dem Urteilsverzeichnis ohne nähere Angaben erfolgt(e) nach juris [Zugriff unter: <https://www.juris.de/r3/search>].

EGMR, Urteil vom 26. September 1995 – 17851/91 –, juris, ZBR 1996, 174-178.

EGMR (Dritte Sektion), Entscheidung vom 24.11.2005 – 27574/02 –, BeckRS 2005, 156852 [Zugriff unter: <https://beck-online.beck.de/Rechtsprechung/29335>].

EGMR, Urteil vom 12.11.2008 - 34503/97 -, juris, NZA 2010, 1425-1431.

EGMR, Urteil vom 21.04.2009 - 34503/97 -, juris, NZA 2010, 1425-1431.

BVerfG, Urteil vom 23.10.1952 - 1 BvB 1/51 -, juris, BVerfGE 2, 1-79.

BVerfG, Urteil vom 17.08.1956 - 1 BvB 2/51 -, juris, BVerfGE 5, 85-393.

BVerfG, Urteil vom 14.03.1972 - 2 BvR 41/71 -, juris, BVerfGE 33, 1-18.

BVerfG, Beschluss vom 22.05.1975 - 2 BvL 13/73 -, juris, BVerfGE 39, 334-391.

BVerfG, Kammerbeschluss vom 19.09.1989 - 2 BvR 1576/88 -, juris, NJW 1990, 501-502.

BVerfG, Urteil vom 24.04.1991 - 1 BvB 1/51 -, juris, BVerfGE 2, 1-79.

BVerfG, Beschluss vom 09.10.1991 - 1 BvR 1555/88 -, juris, BVerfGE 85, 1-23.

BVerfG, Beschluss vom 13.04.1994 - 1 BvR 23/94 -, juris, BVerfGE 90, 241-254.

BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, juris, BVerfGE 104, 92-126.

BVerfG, Urteil vom 24.08.2003 - 2 BvR 1436/02 -, juris, BVerfGE 108, 282-340.

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 06.05.2008 - 2 BvR 337/08 -, juris, NZA 2008, 962-967.

BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 - 2 BvB 1/13 -, juris, BVerfGE 144, 20-369.

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.03.2018 - 2 BvR 1371/13 -, juris, NJW 2018, 2312-2316.

BVerfG, Urteil vom 12.06.2018 - 2 BvR 1738/12 -, juris, BVerfGE 148, 296-390.

BVerfG, Beschluss vom 14.01.2020 - 2 BvR 1333/17 -, juris, BVerfGE 153, 1-72.

BVerwG, Urteil vom 27.11.1980 - 2 C 38/79 -, juris, BVerwGE 61, 176-194.

BVerwG, Urteil vom 09.06.1983 - 2 C 45/80 -, juris, ZBR 1984, 40-41.

BVerwG, Urteil vom 10.05.1984 - 1 D 7/83 -, juris, BVerwGE 76, 157-172.

BVerwG, Urteil vom 12.03.1986 - 1 D 103/84 -, juris, BVerwGE 83, 158-177.

BVerwG, Urteil vom 29.10.1987 - 2 C 72/86 -, juris, BVerwGE 78, 216-223.

BVerwG, Urteil vom 25.01.1990 - 2 C 50/88 -, juris, BVerwGE 84, 292-299.

BVerwG, Urteil vom 18.04.1997 - 8 C 5/96 -, juris, BVerwGE 104, 323-331.

BVerwG, Beschluss vom 17.05.2001 - 1 DB 15/01 -, juris, NVwZ 2001, 1410-1413.

BVerwG, Urteil vom 18.05.2001 - 2 WD 42/00 -, juris, BVerwGE 114, 258-291.

BVerwG, Urteil vom 17.11.2017 - 2 C 25/17 -, juris, BVerwGE 160, 370-396.

BVerwG, Urteil vom 1.07.2020 - 2 WD 15/19 -, juris, NVwZ-RR 2020, 1039-1043.

Thüringer VerfGH, Urteil vom 20.11.2019 - 28/18 -, juris, ThürVBl. 2020, 140-143.

Hessischer VGH, Beschluss vom 07.05.1998 - 24 DH 2498/96 -, juris, NVwZ 1999, 904-907.

Bayerischer VGH, Urteil vom 28.11.2001 - 16 D 00.2077 -, juris.

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.06.2005 - 1 S 2718/04 -, juris, NJW 2006, 635-636.

Bayerischer VGH, Beschluss vom 25.02.2004 - 3 ZB 12.143 -, juris.

Hessischer VGH, Beschluss vom 22.10.2018 - 1 B 1594/18 -, juris, NVwZ 2019, 248-250.

VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 08.03.2007 - 4 K 1881/06.NW -, juris.

VG Münster, Urteil vom 10.07.2017 - 13 K 5475/16.O -, juris.

VG Magdeburg, Urteil vom 31.01.2019 - 15 A 13/17 -, juris.

VG Köln, Beschluss vom 26.02.2019 - 13 L 202/19 -, juris, NVwZ 2019, 1060-1064.

VG Regensburg, Urteil vom 29.06.2020 - RO 10A DK 19.2 -, juris.

VG Düsseldorf, Urteil vom 24.02.2021 - 20 K 5100/19 -, juris.

## **Eidesstattliche Versicherung**

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Diplomarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Diplomarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Diplomarbeit sind identisch.

Ort, Datum

Unterschrift