

Parteipolitische Tätigkeit als Dienstaufgabe des Beamten?

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Ob und inwieweit Beamte sich parteipolitisch betätigen dürfen, ist eine zentrale Frage des Beamtenrechts, die grundsätzlich geklärt zu sein scheint (I.). Gleichwohl stellen sich in der Staatspraxis immer wieder schwierige Abgrenzungsprobleme dahingehend, ob eine dienstliche Tätigkeit des Beamten mit parteipolitischem Bezug noch von den Dienstaufgaben des Beamten umfasst ist oder schon einen Verstoß gegen die politische Neutralitätspflicht darstellt (II.). Dies lässt sich an praktischen Beispielen veranschaulichen (III.). Ziel dieses Beitrages ist es, Maßstäbe für den Umgang mit solchen Fallkonstellationen zu entwickeln. Dazu sind die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Direktiven zu analysieren (IV.). Auf dieser Basis sollen sodann konkrete Lösungsvorschläge aufgezeigt werden (V.).

I. Grundsätze zur politischen Tätigkeit von Beamten

Die politische, zumal parteipolitische Betätigung des Beamten beschreibt ein Dilemma: Einerseits ist der Beamte in Erfüllung seiner Dienstpflichten zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet, andererseits ist er Staatsbürger mit demokratischen und bürgerlichen Grundrechten, durch die auch die parteipolitische Betätigung geschützt ist. Seine parteipolitischen Präferenzen hat der Beamte „im Büro“ jedoch wieder zu neutralisieren. Zur Auflösung des Dilemmas bedient sich das Beamtenrecht eines abstrahierenden Kunstgriffs: es spaltet den Menschen, der hinter jedem Beamten „steckt“, in zwei Rollen¹ auf: in die Rolle des Beamten, des Amtswalters, sowie in die Rolle des „außerdienstlichen“ Bürgers, der sich politisch äußert und engagiert. An dieses Rollenbild knüpfen eine Reihe von beamtenrechtlichen Regelungen an, die sich allesamt in § 33 BeamStG finden²:

1. Die Rolle als Beamter: Das Neutralitätsgebot

§ 33 Abs. 1 Satz 1 BeamStG betrifft die Rolle des Beamten *als Beamter*. Als solcher dient er „dem ganzen Volk, nicht einer Partei“. Der Beamte ist bei der Erfüllung seiner Dienstaufgaben verpflichtet, parteipolitisch neutral zu handeln. Dies ist eine beamtenrechtliche Grundpflicht, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 33 Abs. 5 GG findet³. Was die Pflicht zur parteipolitisch neutralen Amtsführung genau bedeutet, ist später zu beleuchten⁴.

2. Die Rolle als Bürger: Das Mäßigungsgebot

Die Rolle des Beamten als Bürger ist von § 33 Abs. 2 BeamStG erfasst. Nach dieser Vorschrift hat der Beamte, wenn er sich als Bürger (als Beamter selbst darf er es wegen § 33 Abs. 1 Satz 1 BeamStG nicht) politisch betätigt, die „Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren“, die sich aus seiner spezifischen Stellung als Beamter, insbesondere seiner Gemeinwohlverpflichtung, ergibt. In dieser Norm finden sich genau genommen zwei Regelungen: Erstens⁵ (und implizit) besagt die Vorschrift, dass sich der Beamte (*als Bürger*) überhaupt politisch betätigen darf. Die parteipolitische Neutralitätspflicht des Beamten in seiner Beamtenrolle findet – verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG geboten – in der Bürgerrolle kein vollständiges Äquivalent. Der Beamte darf als Bürger für

eine (verfassungskonforme) Partei eintreten, ihr beitreten, für Mandate und Ämter kandidieren und solche wahrnehmen.

3. Rollenkonflikte

Allerdings kann der Beamte als Bürger seine Rolle als Beamter nicht gänzlich abstreifen. Er bleibt stets und unausweichlich in einem Rollenkonflikt befangen. Dies zeigt der zweite Regelungsgehalt des § 33 Abs. 2 BeamStG: Der Beamte darf als sich parteipolitisch betätigender Bürger seine Rolle als Beamter nicht aus den Augen verlieren, er hat sich seiner Funktion für die Allgemeinheit und der aus seinem Amt folgenden Pflichten zu erinnern und sich bei parteipolitischer Betätigung entsprechend zu mäßigen und zurück zu halten. § 33 Abs. 2 BeamStG regelt mithin einen Rollenkonflikt und löst ihn – wie es Art. 33 Abs. 5 GG einerseits und Art. 5 Abs. 1 GG und 21 GG andererseits verlangen – im Sinne praktischer Konkordanz auf⁶. Was „Mäßigung“ und „Zurückhaltung“ konkret bedeuten, ist nicht leicht zu sagen. In jedem Falle ist der Beamte verpflichtet, bei seiner parteipolitischen Betätigung als Bürger diese von seiner Rolle als Beamter zu trennen und jedenfalls implizit erkennen zu lassen, dass er als Bürger und nicht als Beamter handelt. Ein Verstoß gegen § 33 Abs. 2 BeamStG liegt vor, wenn er bei parteipolitischer Betätigung, etwa beim Verfassen parteibezogener Schriften, Werbemittel oder beim Auftritt bei Parteiveranstaltungen etc. sein Amt als Beamter in die Waagschale wirft, zur Unterstreichung der Seriosität seiner Äußerungen heranzieht, um ihnen zu größerer Beachtung oder Überzeugungskraft zu verhelfen⁷. Das Amt ist aus dem politischen Meinungskampf herauszuhalten. Des Weiteren darf der Beamte zum Zwecke seiner (privaten) parteipolitischen Tätigkeit die mit seinem Amt verbundenen Möglichkeiten nicht in Anspruch nehmen: er darf dienstliche Räume, Material, Telefon, Telekommunikationsgeräte dafür nicht verwenden, dienstliches Personal dafür nicht heranziehen und Dienstzeit dafür nicht aufwenden⁸.

Um den von § 33 Abs. 2 BeamStG erfassten Rollenkonflikt geht es im Rahmen dieses Beitrages nicht, ebenso nicht um die

- 1) Zur soziologischen Theorie der Rolle s. *Dahrendorf*, *Homo sociologicus*. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der sozialen Rolle, 1958.
- 2) Die Regelung entspricht im Wesentlichen dem früheren § 34 BRRG sowie z.B. Art. 62, 63 Abs. 1 BayBG. Da § 33 BeamStG für die Beamten der Länder, Gemeinden etc. gilt, sind entsprechende Regelungen in den Landesbeamtengesetzen nunmehr überflüssig geworden. Für Bundesbeamte gilt § 60 BBG.
- 3) Nach allgemeiner Meinung ist der Grundsatz der parteipolitisch neutralen Amtsführung Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenrechts, die bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Beamtenrechts zu berücksichtigen sind: BVerfGE 7, 155 (162); BVerwGE 90, 104 (110); *Battis*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz*, 4. Aufl. 2007, Art. 33 Rn. 73; *Zängl*, in: *Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl*, *Beamtenrecht in Bayern*, § 33 BeamStG Rn. 23.
- 4) Vgl. dazu IV.1.
- 5) Zur zweiten Regelung s. sogleich 3.
- 6) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Mäßigungspflicht s. BVerfGE 39, 334; BVerwGE 84, 287; BayVerfGH, NJW 1992, 226; weitere Nachweise bei *Zängl* (Fn. 3), Rn. 121.
- 7) BVerwG, NJW 1988, S. 1747 und 1748; vgl. dazu auch Fn. 13.
- 8) BVerwG, NVwZ 1999, S. 424.