

Politische Beamte – Notwendige Einschränkung von verfassungsrechtlichen Grundsätzen oder legalisierte Förderung von Ämterpatronage und Politisierung der Verwaltung?

Dr. Günter Bochmann

Der Beitrag geht der Frage nach, ob der Vorwurf der legalisierten Ämterpatronage und der Förderung der Politisierung der Verwaltung hinsichtlich der Institution des politischen Beamten berechtigt ist. Er setzt sich dabei mit dem für die Ausweisung als solche Position in Betracht kommenden Ämterkreis sowie den Zugangsregelungen und der Besetzungspraxis auseinander. Ferner nimmt er eine kritische Würdigung der sogenannten nachamtlichen Beschäftigung ehemaliger Amtsinhaber innerhalb der Verwaltung vor. Diese kann dazu führen, dass aufgrund politischer Kriterien erlangte status- und laufbahnrechtliche Vorteile insbesondere bei einer Auswahlkonkurrenz mit regulären Beamten fortwirken.

I. Einleitung

Gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 BeamtStG können Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn sie ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fort-dauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen.¹ Der so genannte politische Beamte agiert zwischen dem Bereich von Politik im Sinne von Regierung, Parlament sowie Parteispitzen einerseits und der Verwaltung andererseits.² Ihm kommt dabei eine so genannte „Transformationsfunktion“³ zu, die darin bestehen soll, die Umsetzung der politischen Regierungsvorgaben in die Verwaltung zu gewährleisten.⁴ Sinn und Zweck der Regelungen ist es, so die dauerhafte Übereinstimmung der politischen Ziele zwischen der Regierung und diesen Beamten sowie das Bestehen eines Vertrauensverhältnisses sicherzustellen, beziehungsweise auf einen Vertrauensverlust reagieren zu können.⁵ Damit werden zugleich die Fingierung sachlicher Gründe oder gar die Durchführung von Kampagnen zur Erreichung der Ablösungsreife, wie sie bei regulären Beamten im Falle der Unliebsamkeit mitunter zur Begründung von Umsetzungen zu beobachten sind, entbehrlich. Anders als etwa beim Beamten auf Zeit in der Kommunalverwaltung wird das Amt jedoch unbefristet, d. h. regelmäßig auf Lebenszeit und damit über das Ende der Legislaturperiode und gegebenenfalls einen Wechsel der politischen Leitung hinweg, übertragen.⁶ Wesentliche Grundsätze des Beamtenrechts, nämlich Lebenszeit-, Leistungs- und Laufbahnprinzip, relative Unabhängigkeit und politische Neutralität der Amtsträger sind bei diesem Personal allerdings nur in modifizierter Form prägend, wobei im Übrigen jedoch sämtliche Beamtenpflichten, insbesondere auch die zur Gesetzestreue, zur unparteiischen Amtsführung⁷ und zur Gemeinwohlverpflichtung⁸, uneingeschränkt gelten.⁹ Das umfasst ebenso die einfachgesetzlich geregelte Remonstrationspflicht. Gegen diesen Beamtentypus wird eingewandt, er sei der „Gesetz gewordene Zweifel an der Loyalität der Beamtenschaft schlechthin“ und damit wegen deren verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zur Loyalität und politischen Neutralität ein „Widerspruch in sich“.¹⁰ Mit dem Hin-

weis auf parlamentarische Demokratien, die keine vergleichbare Institution kennen, wird auch der Verdacht geäußert, dass damit der parteipolitische Zugriff auf die öffentliche Verwaltung ausgeweitet werden solle.¹¹ Von „legalisierter“ Patronage¹² und „besonders ausgeprägte(r) Form der Ämterpatronage“¹³ ist die Rede. Die Rechtsfigur gilt einigen damit als Einfallstor für eine Politisierung der parteipolitisch neutralen Verwaltung.¹⁴ Andererseits wird aber auch festgestellt, sie habe sich bewährt.¹⁵ Ohne sie drohe gar politische Obstruktion.¹⁶ Zweifellos stellt sie sowohl verfassungs- als auch dienstrechtlich und vor allem in der praktischen Nutzung, zurückhaltend formuliert, einen „Problemfall“¹⁷ dar. Auch wenn ihre grundsätzliche Zulässigkeit heutzutage kaum noch in Zweifel gezogen wird,¹⁸ sondern eher Kritik an dem einbezogenen Ämterkreis geübt wird,¹⁹ ist ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht völlig klar. In der jüngeren Zeit scheinen sich zudem Tendenzen abzuzeichnen, ehemaligen politischen Beamten verstärkt eine Weiterbeschäftigung bei ihren bisherigen Dienstherrn zu ermöglichen, was vordergründig betrachtet aufgrund entsprechender Anrechnungsvorschriften zu Versorgungskosteneinsparungen²⁰ führt, andererseits jedoch, je

- 1) Vgl. für den Bundesbereich § 54 Abs. 1 BBG.
- 2) Vgl. *Hebeler*, in: *Battis*, BBG, 6. Aufl. 2022, § 54, Rn. 4.
- 3) BVerwGE 52, 33, 35.
- 4) BVerfGE 149, 1, Rn. 43; *Brinktrine*, in: *BeckOK BBG*, Stand 2/2022; § 54, Rn.3 m. w. N.
- 5) Vgl. BVerfGE 149, 1, Rn. 43 m. w. N.
- 6) Vgl. *Herrmann*, *VerwArch* 2010, S. 377 (378).
- 7) Vgl. BVerfGE 9, 268, 286; 71, 39, 60.
- 8) Vgl. BVerfGE 148, Rn. 121 m. w. N.
- 9) Vgl. *Steinbach*, *VerwArch* 2018, S. 2; *Seeck*, in: *Metzler-Müller/Rieger/Seeck*, *BeamtStG*, 5. Aufl. 2020, S. 308 f., Nr. 2.2.
- 10) *Juncker*, *ZBR* 1974, S. 205 (209); ihm folgend *Lindner*, *ZBR* 2011, S. 150 (151).
- 11) So v. *Arnim*, <https://docplayer.org/11375978-Schnelle-erhoehung-der-versorgung-politischer-beamter.html>, ohne Datumsangabe, aktualisierte Fassung des Beitrags in *PUBLICUS* Nr. 2011.12, (www.publicus-boorberg.de), S. 2.
- 12) *Eschenburg*, *Ämterpatronage*, 1961, S. 71; ähnlich *Yasin*, *Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit*, 2021, S. 143.
- 13) *Leisner*, in: *Isensee*, *Beamtentum*, 1995, S. 163 (168); ähnlich *Franz*, *DÖV* 1999, S. 49, 51 m. w. N.
- 14) Vgl. *Derlien*, *DÖV* 1984, S. 689; *Schwidden*, *RiA* 1999, S. 13 (14).
- 15) So etwa *König*, in: *Staat und Parteien*, *Festschrift für Rudolf Morsey*, 1992, S. 128, 107.
- 16) *Anders*, *DÖV* 1964, S. 109 (112).
- 17) *Lindner*, *ZBR* 2011, S. 150 (152); ähnlich *ders.* *DÖV* 2018, S. 983 (984).
- 18) S. die Nachweise bei *Lindner*, *ZBR* 2011, S. 150, Fn. 7; BVerfGE 149, 1, Rn. 43; anders aber *Cziszik*, *DÖV* 2020, S. 603.
- 19) S. zur Diskussion die Übersicht bei *Steinbach*, *ZBR* 2017, S. 335, Fn. 5; in diese Richtung gehend auch der Vorlagebeschluss des OVG NRW vom 15.12.2021 – 6 A 739/18 – juris, Rn. 182 m. w. N. = *ZBR* 2022, 133 mit Anm. *Michaelis*, *ZBR* 2022, S. 141.
- 20) S. zur Kritik an den hohen Kosten z. B. *Sächsischer Rechnungshof*, *Jahresbericht 2017*, Bd. I: *Staatsverwaltung*, S. 121 ff.