

alle verfügbaren Erkenntnisse über den voraussichtlichen Verlauf chronischer Krankheiten auszuwerten und in Bezug zum gesundheitlichen Zustand des Bewerbers zu setzen.<sup>85</sup> Die medizinische Diagnose muss Anknüpfungs- und Befundtatsachen darstellen, die Untersuchungsmethoden erläutern und ihre Hypothesen sowie deren Grundlage offenlegen.<sup>86</sup> Letztendlich muss die Diagnose darauf gerichtet sein, den Dienstherrn in die Lage zu versetzen, dass er die gesundheitliche Eignung des Bewerbers eigenverantwortlich bewerten kann.

### c) Depressionen

Depressive Störungen haben sich in den letzten Jahrzehnten zu einer Volkskrankheit entwickelt und gehören in Deutschland zu den häufigsten psychischen Erkrankungen.<sup>87</sup> Nach Studien der WHO, der Weltbank und des European Brain Council sind Depressionen in Europa und Deutschland seit Anfang der 1990er-Jahre noch vor anderen Volkskrankheiten wie Diabetes mellitus oder koronaren Herzerkrankungen als die gesellschaftlich belastendste Krankheitsgruppe einzuordnen.<sup>88</sup> Insofern wundert es nicht, dass sich in den letzten Jahren viele Verwaltungsgerichte im Kontext der gesundheitlichen Eignung mit entsprechenden Krankheitsbildern befassen mussten.<sup>89</sup> Aus der Vielzahl von Entscheidungen lässt sich konstatieren, dass die Problematik bei Depression aus Sicht des Dienstherrn darin besteht, dass die Krankheit bei den Betroffenen derart unterschiedlich ausgeprägt ist, dass von vornherein nicht erfasst werden kann, ob die erforderliche gesundheitliche Eignung bei Vorliegen einer Depression zu bejahen ist oder nicht. So gibt es Betroffene, bei denen zwar eine Depression ärztlich diagnostiziert worden ist, diese sich jedoch (aufgrund medikamentöser oder psychotherapeutischer Behandlung) nicht auf die Dienstfähigkeit auswirkt. Hingegen können in anderen Fällen depressive Störungen lange Ausfallzeiten verursachen und sogar zur dauernden Dienstunfähigkeit führen. Bei Depressionen kommt es also maßgeblich auf den individuellen Krankheitsverlauf an. Für den Dienstherrn bedeutet dies, dass er sich zum einen eine hinreichend

fundierte Tatsachenbasis im Einzelfall schaffen muss, auf der er seine Prognose stützen kann<sup>90</sup> und zum anderen, dass er sich der erforderlichen ärztlichen Sachkunde bedienen muss, um eine im Einzelfall sachgerechtfertigte Eignungsprognose stellen zu können.<sup>91</sup>

## VI. Fazit

Um nur den jeweils besten und qualifiziertesten Bewerber in ein Beamtenverhältnis erstmalig zu berufen bzw. in einem bestehenden Beamtenverhältnis zu befördern, muss der Dienstherr im Rahmen seiner Auswahlentscheidung sorgfältig und einzelfallbezogen prüfen, ob der Bewerber für seine Laufbahn geeignet ist. Dabei besitzt das Kriterium der Eignung vielfältige Ausprägungen. Die daraus folgenden Eignungsmängel können nicht für jeden Fall generalisiert werden oder gar abschließend dargestellt werden. Allerdings gibt es bestimmte Fallkonstellationen, die den Dienstherrn im Einzelfall zu einer genauen Untersuchung einzelner Eignungsmerkmale veranlassen sollten.

- 85) Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.7.2013 – 2 C 12/11 – juris, Rn. 22.  
 86) Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.7.2013 – 2 C 12/11 – juris, Rn. 23.  
 87) Vgl. Beitrag des BMG, Depression – die Volkskrankheit verstehen vom 3.1.22, abrufbar unter: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/praevention/gesundheitsgefahren/depression.html>; zuletzt abgerufen am 28.12.22.  
 88) Wittchen/Jacobi/Klose/Ryl, in: Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Depressive Erkrankungen, Heft 51, 2010, S. 7.  
 89) Vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 16.4.2020 – 2 B 5/19; VG Köln, Urteil vom 9.12.2015 – 19 K 2022/14; OVG Lüneburg, Beschluss vom 22.3. 2019 – 5 PA 122/18; VG Bremen, Beschluss vom 16.3.2020 – 6 V 2748/19; VG Ansbach, Urteil vom 26.1.2021 – 16 K 20.1601; VG Münster, Urteil vom 9.12.2021 – 5 K 1412/20; VG Düsseldorf, Urteil vom 30.9.2022 – 26 K 5818/21; VG Bayreuth, Beschluss vom 11.10.2022 – B 5 E 22.643.  
 90) Vgl. VG Bayreuth, Beschluss vom 11.10.2022 – B 5 E 22.643 – juris, Rn. 38.  
 91) Vgl. VG Köln, Urt. v. 09.12.2015 – 19 K 2022/14 –, juris Rn. 67.

# Politisches Engagement in Uniform – die Causa Pechstein

Prof. Dr. Harald Bretschneider, LL.M. (Cardiff) und Markus Peter, M.A.\*

*Wie neutral muss ein Beamter sein? – Diese Fragestellung erlebte anlässlich des uniformierten Auftritts der Bundespolizeiangehörigen Claudia Pechstein bei einer CDU-Veranstaltung im Juni 2023 eine Renaissance. Die nachfolgende Abhandlung beleuchtet deshalb die hinter diesem Einzelfall stehenden Grundlagen der beamtenrechtlichen Neutralitätspflicht und rückt dabei die politische Mäßigungspflicht in den Fokus. Den Abschluss bildet die Anwendung der herausgearbeiteten Grundsätze auf die Causa Pechstein.*

## I. Einleitung

Neben der Werbung für eine Stärkung des Vereins- und Sports äußerte sich die Eisschnellläuferin Claudia Pechstein auf dem Grundsatzkonvent der CDU in Berlin auch zu Themen wie der Asyl- und Sicherheitspolitik. In Polizeiuniform gekleidet mahnte die Polizeihauptmeisterin Abschiebungen abgelehnter

Asylbewerber an, um so für mehr Sicherheit im Alltag zu sorgen. Öffentliche Verkehrsmittel „ohne ängstliche Blicke“ nutzen zu können, gehöre zu den Problemen, die besonders Ältere und Frauen belasteten. Unter Beifall der CDU-Parteispitze betonte Pechstein, dass Verbesserungen in den genannten Bereichen wichtiger sein sollten „als darüber nachzudenken, ob wir ein Gendersternchen setzen oder ob ein Konzert noch deutscher Liederabend heißen darf oder ob es noch erlaubt ist, ein Zigeunerschnitzel zu bestellen“.<sup>1</sup>

\*) Die Autoren geben lediglich ihre persönliche Meinung wieder.

1) Vgl. bspw. Spiegel Online, abzurufen unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundespolizei-prueft-umstrittenen-auftritt-von-claudia-pechstein-bei-cdu-konvent-a-71b19a87-1ba1-4029-867e-5f27da93ea20>.

Ihr Auftritt erfuhr ein großes mediales Echo und fachte eine Diskussion um Recht oder Unrecht an. Nicht nur die Süddeutsche Zeitung stellte die Frage in den Raum: „Durfte Claudia Pechstein in Uniform auftreten?“<sup>2</sup>. Was bedeutet also die Neutralität des Berufsbeamtentums konkret und wo verläuft die Grenze zur politischen Meinungs- und Betätigungsfreiheit?

## II. Rechtlicher Rahmen

Um den Grenzverlauf bestimmen zu können, ist es notwendig, sich die Grundlagen der beamtenrechtlichen Neutralitätspflicht auf den verschiedenen Regelungsebenen vor Augen zu führen. Hierzu werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zunächst verfassungsrechtliche, dann einfachgesetzliche und anschließend solche Vorgaben dargestellt, die sich aus Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ergeben.

### 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses zwischen Beamten und ihrem Dienstherrn verbergen sich in der Person des Beamten zwei getrennt voneinander zu betrachtende Rollen: einerseits die als Repräsentant des Staates mit beamtenrechtlichen Rechten und Pflichten und andererseits die des mit Grundrechten ausgestatteten Bürgers.<sup>3</sup> Dabei darf nicht aus dem Blick geraten, dass der im Grundgesetz verbrieft Grundrechtsschutz nicht allein im außerdienstlichen Bereich, sondern grundsätzlich auch im Dienst bzw. bei der Ausübung des Dienstes Geltung entfaltet.<sup>4</sup> So ist es Beamten nicht prinzipiell verwehrt, sich bei entsprechenden Äußerungen etwa auf ihre Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>5</sup> oder bei politischer Betätigung auf Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG zu berufen. Daraus folgt, dass entsprechende Grundrechtseinschränkungen nur dann und insoweit verfassungsrechtlich zulässig sind, als sie sich nach der allgemeinen grundrechtlichen Vorbehalts- und Schrankendogmatik rechtfertigen lassen.<sup>6</sup>

So findet das Recht der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 2 GG seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, während die politische Betätigung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsimmanente Schranken unterliegt. Eine solche stellt die Neutralitätspflicht des Beamten als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33

Abs. 5 GG dar<sup>7</sup>, zumal sie zu dem für die Erhaltung eines funktionsfähigen Berufsbeamtentums unerlässlichen Pflichtenkreis gehört. Dass der Beamte seine Aufgaben unparteiisch und gerecht erfüllt, bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht nimmt, und jeder verfassungsmäßigen Regierung, also nicht einer bestimmten Partei oder Gruppierung, loyal zur Verfügung steht, ist die wesentliche Grundlage für das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung des demokratischen Rechtsstaats.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund lässt es sich also verfassungsrechtlich rechtfertigen, die Grundrechte von Beamten einzuschränken. Entweder man sieht die in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Neutralitätspflicht als verfassungsimmanente Schranke an und löst einen Konflikt im Sinne der praktischen Konkordanz auf, oder man qualifiziert entsprechende Schrankengesetze wie beispielsweise § 33 BeamStG bzw. § 61 BBG als allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG.<sup>9</sup>

Auf Grundlage dieser Erkenntnis sind mit Blick auf die Causa Pechstein folgende Aspekte von Relevanz: Weist der Dienstherr seine Beamten an, Dienstkleidung zu tragen, so trifft sie diese Weisung nicht nur als Amtswalter, sondern auch persönlich als Grundrechtsträger.<sup>10</sup> Dabei liegt es im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, seinen Beamten das Tragen der Uniform generell oder für bestimmte Gelegenheiten auch außerhalb des Dienstes zu gestatten. Eine Beschränkung dieser Befugnis kann *argumentum e contrario* jedoch keinen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtsposition darstellen.<sup>11</sup> Im Übrigen umfassen weder das Grundrecht der freien Meinungsäußerung noch die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und spezifisch koalitionsgemäße Betätigung die Befugnis, diese Rechte in Uniform auszuüben.<sup>12</sup>

### 2. Einfachgesetzliche Vorgaben

Auf einfachgesetzlicher Ebene konkretisiert § 33 BeamStG bzw. § 60 BBG die Verpflichtung des Beamten zur Neutralität in zwei einander ergänzenden Absätzen:

(1) *Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhalt eintreten.*

(2) *Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt.*

Mit der Regelung ist beabsichtigt, das Verhalten des Beamten sowohl in seiner Funktion als Amtsträger als auch als Bürger zu steuern:

Als Amtsträger ist er dazu verpflichtet, unparteiisch, parteipolitisch neutral und loyal zu handeln und sich dementsprechend öffentlich zu verhalten oder zu äußern. Anders als der verwendete Begriff der „Partei“ vermuten lassen könnte, gilt die Neutralität des Berufsbeamtentums nicht nur gegenüber einer politischen Partei, sondern verbietet grundsätzlich eine an Interessensgruppen orientierte Amtsführung.<sup>13</sup> Losgelöst von politischen Bezügen, findet das Neutralitätsgebot etwa in § 34 Abs. 2 Satz 4 BeamStG bzw. § 61 Abs. 2 Satz 4 BBG eine weitere Konkretisierung, indem das Tragen religiös oder weltanschaulich konnotierter Merkmale eingeschränkt wird<sup>14</sup>, um jegliche potenzielle einseitige Parteinahme für einen Verfahrensbeteiligten zu unterbinden.<sup>15</sup> In § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG bzw. § 60 Abs. 1 Satz 3 BBG erfasst der Gesetzgeber mit dem Wortlaut „durch ihr

2) S. Süddeutsche Zeitung, abzurufen unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/claudia-pechstein-rede-cdu-polizei-uniform-1.5946913?reduced=true>.

3) Vgl. Lindner, ZBR 2010, S. 325.

4) Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.5.1975 – 2 BvL 13/73.

5) Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.5.1975 – 2 BvL 13/73 – Rn. 104.

6) Vgl. Schellenbach/Bogdanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020, S. 197 ff.

7) Vgl. Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, Art. 33, Rn. 7 ff.

8) Vgl. Masuch, NVwZ 2021, S. 521.

9) Vgl. Lindner, ZBR 2020, S. 3; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Mäßigungspflicht s. BVerfG, Beschluss vom 22.5.1975 – 2 BvL 13/73; ausführlich zum Grundrechtseingriff durch die Treuepflicht Hufen, JuS 2023, S. 523 ff.

10) Vgl. Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz (Fn. 7), § 74, Rn. 4.

11) Vgl. VG Wiesbaden, Beschluss vom 17.11.2003 – 8 G 2745/03 (V).

12) BVerfG, Urteil vom 7.4.1981 – 2 BvR 446/80.

13) Vgl. Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz (Fn. 7) § 60, Rn. 7.

14) Ausführlich zum Dienstrechtsänderungsgesetz 2021 Bretschneider/Peter, NVwZ 2021, S. 1008.

15) Vgl. Ullrich, ZBR 2021, S. 229.