

Das beamtenrechtliche Statusrecht im Kontext der Bedrohung der liberalen Verfassung

Für einen konzeptionellen Wandel

Sarah Geiger*

Den liberalen Rechtsstaat zu schützen, ist eine Kernaufgabe des deutschen Berufsbeamtentums. Das Konzept der Verfassungstreuepflicht im Dienstrecht erlaubt es nicht nur, extremistische Personen aus dem öffentlichen Dienst auszuschließen. Die Treuepflicht beinhaltet auch eine statusbedingte Handlungsanweisung zum aktiven Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes. Eine beamtenrechtliche Neutralitäts- und Mäßigungspflicht gilt insoweit nicht gegenüber den grundlegenden Verfassungswerten, sondern fordert von Berufsbeamten eine dienstliche Distanz zu eigenen politischen Überzeugungen und soll vermeiden, dass aus Letzteren Folgerungen für die Einstellung gegenüber der Verfassung gezogen werden. Vor diesem Hintergrund wird für eine Abkehr vom missverständlichen Begriff der „politischen Treuepflicht“ von nicht genuin politischen Beamten plädiert. Die Remonstrationspflicht wird zudem als essentielle innerdienstliche Pflicht – und subjektives Recht – zur Verfassungsverteidigung verstanden. Diese Pflicht ist als hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich abzusichern, um die rechtsstaatliche Funktion des Berufsbeamtentums auch in Krisenzeiten zu gewährleisten.

Inhalt

I.	Einleitung und Problemaufriss	140
II.	Funktionen des Beamtenrechts: Schutz des Verfassungsstaates vor verfassungsnegierenden Beamten und Schutz durch seine Beamten	143
	1. Telos der beamtenrechtlichen Treuepflicht – Keine Verbeamtung bei Verfassungsnegation	144
	2. Tragweite der Verfassungstreue im Spannungsverhältnis von Meinungsäußerungsfreiheit und Mäßigungspflicht – Zulässigkeit der aktiven Verfassungsverteidigung	146
III.	Funktionalität des Beamtenrechts: Schutz des Beamten vor dem illiberalen Staat?	149

* Sarah Geiger, Maître en droit (Paris II) vertritt die Juniorprofessur für Öffentliches Recht an der Universität Rostock und ist Lehrbeauftragte sowie Habilitandin an der Universität Hamburg (Prof. Dr. Matthias Wendel).

1. Konkretisierung der Situation der Schutzbedürftigkeit der Beamten	149
2. Kritikoffenheit der Verfassungstreuepflicht und Remonstration als innerdienstliche Pflicht zur Verfassungsverteidigung	151
a) Kritikoffenheit der Verfassungstreuepflicht	151
b) Remonstration als innerdienstliche Pflicht zur Verfassungsverteidigung	152
IV. Fazit: Fortentwicklungsbedarf im Recht des Berufsbeamtentums	154

I. Einleitung und Problemaufriss

*Ich schwöre Treue der Verfassung, dieweil ich fürchte um Entlassung; und macht man eine neue, dann schwör ich wieder Treue.*¹

Dies war ein Spottvers unter Berufsbeamten² in der Weimarer Republik, die politisch motivierte Entlassungen fürchteten.³ Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten erließen diese sodann im Jahr 1933 das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“, das aber freilich keine unabhängige Beamtenschaft garantierte, sondern zu der Entlassung politisch nicht wohl Gesinnter und Personen „nicht arischer Abstammung“ führte.⁴ Ein loyales und unkritisches Berufsbeamtentum war für die Nationalsozialisten von überragender Bedeutung⁵ und erfährt in Zeiten illiberaler Strebungen erneut großes politisches Interesse. Das verwundert kaum, begreift doch nach Umberto Eco der „Ur-Faschismus“ Dissens und Meinungsvielfalt als Verrat⁶ – und einen solchen dürfen Staatsnächste nicht begehen.

Auch unter dem Grundgesetz prägen den Beamtenstatus⁷ besondere Pflichten, die ein Beamter gegenüber seiner Dienstvorgesetzten und dem

1 Vgl. auch das Zitat bei H. Herlemann, Das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 (BBG), Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Germanistische Abteilung 126 (2009), 296.

2 Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich auf alle Geschlechter.

3 Infolge einer Personalabbauverordnung (Verordnung zur Herabminderung der Personalausgaben des Reichs vom 27. Oktober 1923, RGBl. I S. 999) wurden sowohl nationalsozialistische als auch kommunistische Beamte aus dem Staatsdienst entfernt.

4 S. das Reichsgesetzblatt vom 07.04.1933, online abrufbar unter: <https://www.bundesarchiv.de/themen-entdecken/online-entdecken/geschichtsgalerien/7-april-1933-gesetz-zur-wiederherstellung-des-berufsbeamtentums/> (zuletzt abgerufen am 18.09.2025).

5 Vgl. zur Rolle der Justiz und Juristen bei der Umsetzung der „Führerbefehle“: K. Redeker, Bewältigung der Vergangenheit als Aufgabe der Justiz, NJW 1964, 1097.

6 U. Eco, Der ewige Faschismus, Merkmal Nr. 4, München 2020.

7 Es geht im Folgenden um das Berufsbeamtentum der Länder und des Bundes unter Ausschluss der politischen Beamten im Sinne von § 54 Bundesbeamtenengesetz und der Wahlbeamten. Zu der „kommunikativen Verfassungsverteidigung“ durch Politiker s. bspw. M. Hong, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, ZGI 2022, 199. Zu dem etwas differenzierten Maßstab,

Staat hat: Beispielsweise zählt zu den von Art. 33 Abs. 5 GG garantierten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums – Grundsätze, die nach gegenwärtiger Auslegung des BVerfG⁸ jedenfalls seit der Weimarer Republik gelten⁹ – die *politische* bzw. *Verfassungs*-Treuepflicht.¹⁰ § 60 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz (BBG) bzw. § 33 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)¹¹ normieren Neutralitäts-, Zurückhaltungs- und Mäßigungspflichten sowie § 62 Abs. 1 S. 1 BBG bzw. § 35 Abs. 1 S. 1 BeamtStG eine Folgepflicht gegenüber Dienstvorgesetzten. Die fachgesetzlich statuierten Verhaltenspflichten können eine Beschränkung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung der Beamten aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG begründen.¹²

Verletzt ein Beamter seine statusbezogenen Pflichten, kann dies disziplinarrechtliche Folgen haben. Für Bundesbeamte sehen das Bundesdisziplinargesetz und für Landesbeamte die Disziplinar Gesetze der Länder verschiedene Disziplinarmaßnahmen vor. Dazu gehören als schwerste Maßnahmen die Zurückstufung oder die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (vgl. etwa § 5 Abs. 1 Bundesdisziplinargesetz, BDG oder § 5 Abs. 1 Disziplinargesetz Berlin, DiszG Bln).¹³ Seit einer Reform des Bundesdisziplinarrechts im April 2024 werden *alle* Disziplinarmaßnahmen, auch die Entfernung aus dem Bundesbeamtenverhältnis, per Disziplinarverfügung, also per Verwaltungsakt ausgesprochen (§ 33 Abs. 1 BDG). Zuvor oblag es dem Dienstherrn, Disziplinar Klage zu erheben und in deren Rahmen u.a. das vorgeworfene Dienstvergehen darzulegen sowie Beweismittel zu benennen

der in Abgrenzung zu Berufsbeamten im statusrechtlichen Sinne u.a. an Richter und Soldaten anzulegen ist T. Schmidt, Die Treuepflicht der Beamten, ZJS 2022, 172.

8 Dazu unten III.2.b.

9 Vgl. BVerfG, BVerfGE 152, 345, Rn. 29: „Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind“.

10 Ausdrücklich anerkannt seit BVerfG, BVerfGE 39, 334 (Extremistenbeschluss).

11 Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 sind die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG und der Bundesgesetzgeber hat im Jahr 2008 das Beamtenstatusgesetz erlassen.

12 Vgl. bspw. OVG NRW, Beschl. v. 07.02.2024, 6 B 1209/23, Rn. 21 ff.

13 Einer Ruhestandsbeamtin kann nach den jeweiligen Absätzen zwei der genannten Vorschriften das Ruhegehalt gekürzt oder aberkannt werden.

(§ 52 BDG a. F.).¹⁴ Nach dem baden-württembergischen Disziplinargesetz ist dies bereits seit 2008 möglich. Das BVerfG hält den zugrundeliegenden § 38 Abs. 1 des Landesdisziplinargesetzes Baden-Württemberg für verfassungskonform.¹⁵ Die Verlagerung vom Richtervorbehalt in den Individualrechtsschutz *ex post* soll demnach das Lebenszeitprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ausreichend berücksichtigen, wiewohl damit seine prozedurale Absicherung unweigerlich reduziert wird. Auch etwa das Hamburgische Disziplinargesetz (HmbDG) wurde Anfang 2024 dergestalt geändert, dass *alle* Disziplinarmaßnahmen per Verwaltungsakt ergehen (§ 33 Abs. 1 HmbDG).

Die ehemalige Bundesinnenministerin Nancy Faeser erklärte die Ersetzung des Disziplinarverfahrens mit dem rechtspolitischen Ziel einer schnelleren Entfernung von sogenannten Verfassungsfeinden aus dem Dienst.¹⁶ Welcher äußerungsrechtlicher Spielraum aber kommt gegenwärtig – und perspektivisch – denjenigen Beamten zu, die vor solchen „Verfassungsfeinden“¹⁷ warnen?

Einerseits stellt sich die Frage, inwieweit ein Beamter bereits heute auf Gefahren für die liberale Demokratie unter Wahrung seiner Verhaltenspflichten hinweisen darf.¹⁸ In Zeiten, in denen das Bundesamt für Verfassungsschutz einen Anstieg des extremistischen „Personenpotenzials“ im ex-

14 In einigen Bundesländern ist dies auch weiterhin erforderlich, s. beispielsweise die für eine Zurückstufung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder Aberkennung der Ruhestandsgehälter geltende Regelung des § 34 DiszG Bln.

15 Vgl. BVerfGE 152, 345.

16 S. das Zitat von N. Faeser aus März 2024, weiterhin abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/03/inkrafttreten-disziplinarrecht.html> (zuletzt abgerufen am 18.09.2025).

17 Gemeint sind mit diesem wertungsgeladenen Begriff vorliegend Personen oder Gruppierungen, deren Handeln darauf ausgerichtet ist, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen (vgl. den Maßstab in Art. 21 Abs. 2 GG und BVerfG, Beschl. v. 05.10.1977, BVerfGE 46, 43, wonach diejenigen, „die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen oder zu beeinträchtigen [...] nicht den Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht genügen“). Begrenzt auf das Ziel der „Beseitigung“ der freiheitlich demokratischen Grundordnung: Glossar des Bundesamtes für Verfassungsschutz, abrufbar unter: <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/glossareintraege/DE/V/verfassungsfeindlich.html> (zuletzt abgerufen am 18.09.2025).

18 Zu der Frage, inwieweit Hoheitsträger wie die Bundeskanzlerin „kommunikative Verfassungsverteidigung“ betreiben dürfen, BVerfG, NVwZ 2022, 1113.

trem linken, extrem rechten und auslandsbezogenen Spektrum vermeldet,¹⁹ und eine rechtsextremistische Partei realiter Regierungsmacht erlangen könnte, ist allerdings auch zu erörtern, wie groß das Missbrauchspotential ist, das aus einem Verweis auf die beamtenrechtlichen Verhaltenspflichten bei vereinfachten disziplinarrechtlichen Entlassungsmöglichkeiten folgt. Mit anderen Worten: Falls eine rechtsextreme Partei in einem Bundesland oder im Bund Regierungsmacht erlangte und Dienstvorgesetzte deren illiberale Ansichten teilten, dürfte ein Landes- oder Bundesbeamter die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO)²⁰ weiterhin verteidigen oder könnte er unter Verweis auf eine Verletzung seiner Statuspflichten per Verwaltungsakt entlassen werden?

Hierzu wird zunächst als Funktion des Beamtenrechts herausgearbeitet, dass nicht nur der Verfassungsstaat *vor* verfassungsnegierenden Beamten geschützt werden soll, sondern auch *durch* seine Beamten (II). Inwieweit das Beamtenrecht funktional der Gefahr missbräuchlicher Disziplinarmaßnahmen begegnen kann, ist über die Frage zu erörtern, ob Berufsbeamte *vor dem illiberalen Staat* geschützt sind (III).

II. Funktionen des Beamtenrechts: Schutz des Verfassungsstaates vor verfassungsnegierenden Beamten und Schutz durch seine Beamten

Der Schutz des Verfassungsstaates erfolgt im Beamtenrecht insbesondere über die statusbezogene Verfassungstreuepflicht. Nach dem Telos der beamtenrechtlichen Treuepflicht in ihrer gegenwärtigen gerichtlichen Auslegung soll eine Verbeamtung oder fortwährende Dienstführung von Personen, die sich nicht zu der fdGO bekennen, ausgeschlossen werden (1). Der Schutz des Verfassungsstaates wird aber auch dadurch sichergestellt, dass Beamte für die verfassungsmäßige Ordnung aktiv eintreten dürfen und unter Umständen sogar müssen; die so verstandene Verfassungstreue konfligiert, in den Grenzen der Sachlichkeit und des Tatsachenbezugs, nicht mit der statusbedingten Mäßigungspflicht (2).

19 Vgl. Verfassungsschutzbericht 2024, abrufbar unter: https://www.verfassungsschutz.de/DE/verfassungsschutz/der-bericht/der-bericht_node.html (zuletzt abgerufen am 18.09.2025).

20 Zum Begriff: BVerfGE 2, 1, zweiter Leitsatz.

1. Telos der beamtenrechtlichen Treuepflicht – Keine Verbeamtung bei Verfassungsverneinung

Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG darf in das Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die fdGO im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Hier besteht bereits eine gesetzliche Hürde für den Zugang zum Staatsdienst: Die Gewähr des Eintretens für die fdGO ist ein Eignungsmerkmal, das von der Dienstherrin *positiv* vor der Einstellung festzustellen ist.²¹ Feststehen muss, dass sich die Beamtin zu der Verfassung, auf die sie vereidigt wird, bekennt, und sich für diese auch einsetzen wird.

Entsprechend beinhalten § 60 Abs. 1 S. 3 BBG bzw. § 33 Abs. 1 S. 3 BeamStG die statusbezogene Pflicht des Beamten, sich durch sein gesamtes Verhalten zur fdGO zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten. Die höchstrichterliche Rechtsprechung spricht von einer darin zum Ausdruck kommenden *Verfassungstreuepflicht* und *politischen Treuepflicht* als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG gleichsam synonym – selbst dann, wenn es nicht um *politische* Beamte im Sinne von § 54 BBG geht.²² Das ist jedoch an dieser Stelle erst einmal nicht weiter zu problematisieren. In der Sache wird die Begrifflichkeit herangezogen, um zu unterstreichen, dass Berufsbeamte verpflichtet sind, die fdGO zu achten und zu verteidigen.

Nach ständiger Rechtsprechung²³ beinhaltet die Treuepflicht die Bereitschaft, sich mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit dessen freiheitlich demokratischer, rechts- und sozialstaatlicher Ordnung zu identifizieren. Der Staat und seine geltende Verfassungsordnung sind verbal zu bejahen sowie dadurch, dass der Beamte bestehende Vorschriften beachtet und erfüllt: Das BVerfG fordert über die als politisch bezeichnete Treuepflicht seit dem *Extremistenbeschluss* „mehr als nur eine formal korrekte, im Übrigen uninteressierte und innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung“²⁴: Beamte haben *sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen zu distanzieren*, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen

21 Vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.01.2022, OVG 4 S 26/21, Rn. 6 u. 9.

22 S. insb. BVerfGE 39, 334 sowie bspw. BVerfG, DVBl 2008, 906, Rn. 17; BVerwGE 183, 207, Rn. 32 und Rn. 33.

23 Statt aller: BVerwGE 183, 207, Rn. 33.

24 BVerfGE 39, 334, zweiter Leitsatz.

Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren.²⁵

Insbesondere in jüngerer Zeit erfährt die zur Treuepflicht ergehende Rechtsprechung einen quantitativen Anstieg. Sie betrifft Fallkonstellationen, in denen Berufsbeamte *nicht* mehr die Gewähr dafür bieten, ihrer Treuepflicht gerecht zu werden:²⁶ Eine schwerwiegende Verletzung der Verfassungstreuepflicht, die eine Entfernung aus dem Dienstverhältnis trotz vorherigen beanstandungslosen Dienstverhaltens rechtfertigt, ist etwa die Leugnung der rechtlichen Existenz der Bundesrepublik.²⁷ Aber auch das Tragen einer Tätowierung mit verfassungsfeindlichem Inhalt kann die „Betätigung“ einer verfassungsfeindlichen Gesinnung bedeuten und die Entfernung aus dem Dienstverhältnis rechtfertigen.²⁸

Aus den fachgesetzlichen Regelungen und der verfassungs- wie verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung lässt sich einerseits ableiten, dass das Beamtenrecht funktional den Staat und seine Einrichtungen weitestgehend effektiv schützt vor Beamten, die sich nicht mit dem liberalen Rechtsstaat und den darin geschützten Grundrechten und Grundsätzen des Grundgesetzes identifizieren. Im Umkehrschluss ist aber andererseits auch zu folgern, dass die Beamten *für* Achtung und Erhalt dieses Staates aktiv eintreten und auf Gefahren hinweisen dürfen, unter Umständen sogar müssen. Insoweit gilt es, die inner- wie außerdienstlich geltende²⁹ Verfassungstreue derart zu interpretieren, dass sie nicht im Widerspruch zu einer statusbedingten Mäßigungs- oder Neutralitätspflicht steht.

25 BVerfG, DVBl 2008, 906, Rn. 17; BVerwGE 183, 207, Rn. 32 f.

26 Vgl. aus der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte der Länder etwa: OVG Niedersachsen, Urt. v. 14.03.2023, 3 LD 7/22 (Entfernung eines sogenannten Reichsbürgers aus dem Beamtenverhältnis); OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 05.06.2024, 3 A 10684/23.OVG (Entfernung einer Lehrerin aus dem Dienst u.a. wegen Äußerungen auf sogenannten Querdenker-Demonstrationen); OVG Bremen, Urt. v. 28.05.2025, 4 LD 24/25 (Entfernung eines Feuerwehrbeamten aus dem Beamtenverhältnis).

27 Vgl. BVerwGE 174, 219, Rn. 27 ff.

28 Vgl. BVerwGE 160, 370, Rn. 25.

29 Vgl. ebd., Rn. 85.

2. Tragweite der Verfassungstreue im Spannungsverhältnis von Meinungsäußerungsfreiheit und Mäßigungspflicht – Zulässigkeit der aktiven Verfassungsverteidigung

Wenn von einem Beamten unter Berufung auf die Treuepflicht verlangt werden kann, sich aktiv durch Worte und Handeln zu der Grundordnung des Grundgesetzes zu bekennen und den Staat als *schützenswert* anzuerkennen,³⁰ so ist nicht ersichtlich, warum dies immer erst gelten sollte, wenn Zweifel an der Treue des Beamten im Einzelfall aufkommen. *Landau/Steinkühler* postulierten es gar als zentrale Funktion des Berufsbeamtentums, das Rechtsstaatsprinzip zu gewährleisten.³¹ Der Schutz des Staates erfolgt mithin auch *durch* die für ihn handelnden Amtsträger. Dies impliziert ein äußerlich erkennbares Verhalten.³² Danach kann die Verfassungstreue den Beamten im dienstlichen wie im außerdienstlichen Kontext verpflichten, sich nicht bloß reaktiv, sondern aktiv zur Verteidigung der Verfassung einzubringen.

Hingegen supponiert das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis nicht, dass Beamte sich die Ziele oder Maxime der jeweiligen Regierungsmehrheit zu eigen machen.³³ Die Treuepflicht bedeutet eine Treue zur Verfassung, auf die der Beamte vereidigt wurde. Dies kann nur über eine klare Begrifflichkeit der Verfassungstreuepflicht zum Ausdruck kommen. Demgegenüber ist der Begriff der „politischen Treuepflicht“ hinsichtlich nicht in genuin politisch geprägten Dienstverhältnissen tätiger Beamte – etwa einem verbeamteten Lehrer – mindestens missverständlich: Während eine private parteipolitische Betätigung des Berufsbeamten statusbedingt nicht per se ausgeschlossen ist,³⁴ kann von ihm nicht gefordert werden, die Politik einer Regierungsmehrheit und der ihr unterstehenden politischen Beamten aktiv mitzutragen. Berufsbeamte werden mit ihrer Vereidigung nicht zu apolitischen Wesen. Sie dürfen schlicht aus ihren politischen Überzeugungen keine Folgerungen für die Einstellung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung und die Art der Erfüllung der Dienstgeschäfte

30 S. bereits BVerfGE 39, 334, Rn. 49; BVerfG DVBl 2008, 906.

31 S. H. Landau/M. Steinkühler, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl 3, 2007, S. 136 a.E., 137.

32 S. BVerwGE 61, 176.

33 BVerfG DVBl 2008, 906, Rn. 17; BVerwGE 174, 219, Rn. 27.

34 Vgl. auch A. Reich/T. Masuch, BeamStG, 4. Aufl. 2025, § 33 Rn. 3. Hingegen andeutend, dies sei „verfassungsrechtlich nicht undenkbar“: Landau/Steinkühler, Zukunft des Berufsbeamtentums (Fn. 31) S. 143.

ziehen.³⁵ Der Begriff der politischen Treuepflicht ist daher für das betrachtete Berufsbeamtentum abzulehnen.

Bereits nach gegenwärtiger Rechtsprechung dürfen sich Beamte mit der gebotenen Sachlichkeit und Distanz in Wort und Schrift zu jedem Thema äußern, soweit politische Anliegen keinen Bezug zu dienstlichen Aufgaben haben und die Verfassungstreue nicht in Frage steht.³⁶ Gemäß § 33 Abs. 2 BeamStG haben Beamte 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. Schutzgut der Mäßigungspflicht ist mithin jedenfalls auch das öffentliche Vertrauen in eine gemeinwohlorientierte Amtsführung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Verfassungsverteidigung kein Selbstzweck ist. Das BVerfG sieht diejenigen „zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind“, als von der fdGO, wie sie das Beamtenrecht ausdrücklich in Bezug nimmt, umfasst, also die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG), das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) und die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG), welche zugleich die Freiheit des Einzelnen garantiert.³⁷ Die Gemeinwohlorientiertheit liegt hier auf der Hand. Ein Konflikt hinsichtlich der Loyalität zum Dienstherrn kommt nicht auf, wenn dieser ebenfalls im Einklang mit der Verfassung handelt.

Selbst an der Schnittstelle zwischen dienstlicher und außerdienstlicher Betätigung des Beamten muss dieser über seine Meinungsäußerungsfreiheit die Verfassungstreue verdeutlichen können, ohne Statuspflichten zu verletzen. Insbesondere, wenn der Beamte Stellung bezieht zu gegenwärtigen Bedrohungen für den liberalen Rechtsstaat, verwirklicht er die Funktion der Verfassungstreue in ihrer präventiver Verfassungsschutzausprägung.³⁸ Dies gilt etwa für den Fall, in dem ein verbeamteter Lehrer seine Schüler zu einer freiwilligen Teilnahme an einer Demonstration gegen Rechtsextremismus am Internationalen Holocaust-Gedenktag anregt.³⁹ Nicht nur

35 BVerfG NJW 1975, 1641 (1643); BVerwG, NVwZ 2001, 1410, Rn. 26.

36 OVG NRW, 6 B 1209/23, Rn. 36.

37 BVerfGE 144, 20 (dritter Leitsatz).

38 Zur Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit der Beamten durch die Verfassungstreuepflicht bereits oben und BVerfG, NJW 1989, 93 im Lichte des soeben zitierten Äußerungsmaßstabs.

39 Vgl. A. Tikhomirova, Was darf ein Lehrer sagen?, die Zeit Nr. 12/2025, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2025/12/neutralitaetsgebot-lehrer-schule-afd-rechtsextremismus> (zuletzt abgerufen am 18.09.2025).

kommt er damit dem schulischen Bildungsauftrag nach, der die glaubhafte Vermittlung der verfassungsrechtlich geschützten Wertordnung umfasst.⁴⁰

Auch liegt darin keine Verletzung einer etwaigen Neutralitätspflicht, wie es der Gebietsverband der AfD im genannten Fall im Rahmen einer Dienstaufsichtsbeschwerde behauptete. Aus einer in § 33 Abs. 1 S. 1 und 2 BeamStG hineingelesenen beamtenrechtlichen Neutralitätspflicht⁴¹ kann nicht abgeleitet werden, ein verbeamteter Lehrer dürfe nicht auf Gefahren für den liberalen Verfassungsstaat hinweisen. Die Vorschrift stellt klar, dass Beamte dem ganzen Volk, nicht einer Partei dienen und ihre Aufgaben unparteiisch im Gemeinwohlinteresse zu erfüllen haben. Dies ist vor dem Hintergrund, dass das Berufsbeamtentum dem Allgemeininteresse verschrieben ist, zu lesen.⁴² Ein Berufsbeamter hat seine Dienstauführung nicht an einer bestimmten politischen Zielgruppe auszurichten. Die Neutralität besteht nicht nur gegenüber der Allgemeinheit, sondern im Verhältnis zur politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung.⁴³ Dies folgt aber ohnehin bereits, wie dargestellt, aus der Verfassungstreuepflicht. Neutralität gegenüber der Verfassung ist hingegen nicht gewollt. Die spezifische verfassungsrechtliche Bedeutung einer Neutralitätspflicht, die aus der Gesetzesbindung der Verwaltung und Art. 21 GG folgt, ist schließlich nicht tangiert, wenn der Beamte nicht eine bestimmte politische Partei diffamiert.

Berufsbeamte sind also, soweit sie nicht polemische und unsachliche Kritik üben, gegenwärtig befugt, die Verfassung aktiv zu verteidigen und Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit konkreter politischer Forderungen mit der Verfassung zu äußern.⁴⁴ An anderer Stelle wird zu erörtern sein, wie im Einzelfall gerichtlich festzustellen ist, wann hingegen verfassungsfeindli-

40 OVG NRW, 6 B 1209/23, Rn. 32.

41 S. etwa S. Werres, in: R. Brinktrine/K. Schollendorf (Hrsg.) BeckOK BeamtenR, 38. Ed. 2025, BeamStG § 33 Rn. 1 ff., insb. Rn. 2, in der er die Neutralitätspflicht unter Verweis auf ein Urteil des BVerfG als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums deklariert, obgleich das BVerfG dort einzig u.a. auf Pflichten zu Treue und Gehorsam gegenüber dem Dienstherrn sowie zur unparteiischen Amtsführung verweist (BVerfGE 9, 268, Rn. 78), woraus noch keine „Neutralitätspflicht“ folgt.

42 BVerfGE 64, 367, 379: Art. 33 V GG soll die Institution des Berufsbeamtentums in ihrer Funktionsfähigkeit im Interesse der Allgemeinheit erhalten.

43 S. BVerfG, NVwZ 2024, 1082, Rn. 47: Ein Beamter soll auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharren können, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht ist.

44 Vgl. BVerwGE 183, 207, Rn. 32 f. Vgl. zur Verletzung der Mäßigungspflicht durch eine Vielzahl von islamkritisch und fremdenfeindlich geprägter bzw. die Bundes- und Landespolitik in polemischer, agitatorischer und aufhetzender Weise kritisierender Veröffentlichungen auf Onlineplattformen OVG NRW, 6 B 1209/23, Rn. 18 ff., 35 ff.

che Ansichten unter dem Deckmantel des Berufens auf die Verfassung nicht mehr von den Äußerungsbefugnissen des Beamten gedeckt sind.⁴⁵

III. Funktionalität des Beamtenrechts: Schutz des Beamten vor dem illiberalen Staat?

Um der Frage nachzugehen, inwieweit das Beamtenrecht den Berufsbeamten *vor dem illiberalen Staat* – *in concreto* vor einem entgegen grundlegender Verfassungsprinzipien handelnden Dienstherrn – schützt, wird zunächst umrissen, in welcher Situation eine juristische Schutzbedürftigkeit des Beamten anzunehmen ist (1). Auf dieser Grundlage wird sodann untersucht, wie der Berufsbeamte bereits heute geschützt und perspektivisch besser gegenüber seinem Dienstherrn zu schützen ist, wenn er die Verfassung im Dienstinnenverhältnis verteidigt (2).

1. Konkretisierung der Situation der Schutzbedürftigkeit der Beamten

In mehreren Entscheidungen aus der Anfangszeit des Bonner Grundgesetzes unterstrich das BVerfG, die Verfassung schütze über das Berufsbeamtentum nicht in erster Linie subjektive Rechte des Beamten, sondern das Interesse der Allgemeinheit.⁴⁶ Es erschiene jedoch angesichts eingangs erwähnter gesellschaftspolitischer Entwicklungen naiv, den Berufsbeamten lediglich eine *Schutzfunktion* zuzuweisen, ohne ihre eigene *Schutzbedürftigkeit* anzuerkennen.

Auf eine derartige Schutzbedürftigkeit ist das gegenwärtige Beamtenrecht – angesichts der Prämisse des BVerfG kaum verwunderlich – nicht angelegt. Zwar kennen § 78 BBG und § 45 BeamtStG eine Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn „bei [der] amtlichen Tätigkeit“ der Beamten. Teilt der unmittelbare Dienstvorgesetzte eines Beamten jedoch die illiberalen Bestrebungen einer extremistischen Regierung, so wird er sich auf ihre dienstliche Folgepflicht, wie sie in § 62 Abs. 1 S. 1 BBG bzw. § 35 Abs. 1

45 Zu diesem Phänomen etwa OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 5.6.2024, 3 A 10684/23.OVG, Rn. 248 unter Bezugnahme auf die Feststellung bei A. Nitschke, NVwZ 2023, 1915, 1921, Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2023 – 2 WD 11.22.

46 BVerfGE 8, 1, Rn. 38; BVerfGE 9, 268, Rn. 78.

S. 1 BeamStG normiert ist, berufen und kaum auf seine eigene dienstliche Schutzpflicht.

Berufsbeamte sollen grundsätzlich, wie erwähnt, jeder verfassungsmäßigen Regierung *loyal* zur Verfügung stehen.⁴⁷ Der Loyalitätsbegriff illustriert eine Offenheit für wertungsgeladene Gesetzesauslegung im Beamtenrecht, die missbrauchsanfällig ist. So kann einerseits ein Spannungsverhältnis zwischen Verfassungstreue und dienstlicher Loyalität auftreten: Spätestens, wenn Treuepflicht bedeutet, Anweisungen, die der fdGO zuwiderlaufen, befolgen zu müssen, geht die begriffliche Verbindung von politischer Treuepflicht und Schutz der fdGO fehl. Andererseits kann, wie die Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes verdeutlicht, eine „verfassungsmäßige“ Regierung nach demokratischen Grundsätzen gewählt worden sein, dabei jedoch verfassungswidrig handeln. Der liberale Rechtsstaat gerät unter Druck, wenn eine illiberale Regierung auf verfassungsmäßigem Wege an die Macht gelangt und sodann von innen heraus versucht, entgegen wesentlicher Verfassungsgrundsätze und -prinzipien zu handeln. Gegenüber einem Dienstherrn, der von den ihm unterstehenden Beamten fordert, offensichtlich konträr zu fundamentalen Grundsätzen der liberalen Verfassung zu handeln, bedarf es der Umgrenzung statusbezogener Rechte und Pflichten, die den Beamten in einem potentiellen Disziplinarverfahren schützen. Virulent ist die Fragestellung im Zusammenhang mit der vereinfachten Entlassungsmöglichkeit per Verwaltungsakt. Die Entfernung aus dem Dienstverhältnis nach § 13 Abs. 4 BDG bzw. nach den landesrechtlichen Regelungen (etwa § 13 DiszG Bln oder § 11 HmbDG) setzt den endgültigen Vertrauensverlust des Dienstherrn oder der Allgemeinheit voraus. Mithin determiniert auch hier ein Begriff mit einer wertenden und wertungsbedürftigen Komponente die Entscheidung über die schwerste Disziplinarmaßnahme bei einem (vermeintlichen) Verstoß gegen Wohlverhaltenspflichten des verfassungskonform handelnden Beamten.⁴⁸

47 Vgl. BVerwG, NVwZ 2018, 1144, Rn. 43 und etwa U. Battis, BBG, 4. Aufl. § 60 Rn. 7 und oben zur sogenannten Neutralitätspflicht.

48 Auf die konkreten Regelungen des Beamtendisziplinarrechts kann vorliegend aus Platzgründen nicht vertieft eingegangen werden.

2. Kritikoffenheit der Verfassungstreuepflicht und Remonstration als innerdienstliche Pflicht zur Verfassungsverteidigung

Zu prüfen ist die Kritikoffenheit der Verfassungstreuepflicht, also wie viel, eher abstrakt gefasste Kritik, ein Berufsbeamter an dem Handeln der Dienstherrin äußern darf (a). Daneben ist die konkrete Reaktionsmöglichkeit des Beamten auf eine Handlungsanweisung, die er für verfassungswidrig hält, zu betrachten: Insoweit ist die beamtenrechtliche Remonstrationspflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG in Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung anzuerkennen (b).

a) Kritikoffenheit der Verfassungstreuepflicht

Der Beamte muss den Staat, dem er dient, anerkennen, er darf jedoch – mit den Worten des BVerfG – an den *Erscheinungen des Staates* Kritik üben.⁴⁹ Die auf dem Boden der Verfassung geübte Kritik an politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen hält sich im Rahmen der Verfassungstreuepflicht. Sie ist zweckkonform, wenn sie dazu dient, die Verfassungskonformität staatlichen Handelns anzumahnen.

Dabei können auch Bestrebungen nach Änderungen der bestehenden Verhältnisse im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung geäußert werden.⁵⁰ Abzugrenzen ist dies, wie erwähnt, im Einzelfall von kritischen Äußerungen, welche die Verfassung nur als Vorwand nutzen, um polemisch gegen verfassungskonformes Regierungshandeln zu agitieren. Bereits gegenwärtig folgt aus der Rechtsprechung, dass eine – naturgemäß – zuge-spitzte Kritik an dem Regierungshandeln zulässig ist, wenn die Aussage nicht ohne Weiteres den Schluss zulässt, der Beamte werde nicht jederzeit für die fdGO eintreten. So führt beispielsweise das Tragen eines Transparen-tens mit der Aufschrift „Asylbetrug macht uns arm“ durch einen Beamten auf einer die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Bundesregierung kritisierenden Versammlung für sich genommen nicht schon zu einer Verletzung der Statuspflichten.⁵¹ Hingegen kann dies weiteres Indiz sein für eine mit der fdGO nicht vereinbare Gesinnung, wenn ein vermeintlich ironischer

49 BVerfG, DVBl 2008, 906, Rn. 17.

50 BVerfGE 39, 334, Rn. 38; BVerfG, DVBl 2008, 906, Rn. 17.

51 Vgl. VGH Hessen, 1 B 1594/18, NVwZ 2019, 248, Rn. 15.

Facebook-Post klare Referenzen zu der Person Adolf Hitler und eine Verherrlichung des NS-Unrechtsregimes enthält.⁵²

Die Verfassungstreuepflicht erlaubt folglich, über Äußerungen auf dem Boden des Grundgesetzes, ein kritisches Berufsbeamtentum nicht nur hinsichtlich allgemeiner gesellschaftspolitischer Entwicklungen, sondern auch im Verhältnis zum Dienstherrn. Insoweit kann sich der Beamte über seine verfassungsrechtliche Statuspflicht auch gegenüber einem verfassungsfeindlichen Dienstherrn wehren.

b) Remonstration als innerdienstliche Pflicht zur Verfassungsverteidigung

Das fachgesetzliche Beamtenrecht kennt eine Pflicht der Berufsbeamten, für die Rechtmäßigkeit dienstlicher Handlungen gegenüber dem Dienstherrn einzutreten. § 36 Abs. 2 BeamtStG bzw. § 63 BBG statuieren, dass ein Beamter Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer dienstlichen Anordnung auf dem Dienstweg geltend zu machen hat; wird die Anordnung auch von der nächst höheren Stelle bestätigt, so muss die Handlung unter Befreiung von der eigenen Verantwortung ausgeführt werden. Bereits in der Geltendmachung dieser Bedenken ist keine bloße Obliegenheit, sondern nach dem eindeutigen Wortlaut eine *Pflicht* zur Remonstration zu sehen.⁵³ In Verbindung mit § 35 Abs. 1 S. 3 BeamtStG bzw. § 62 Abs. 1 S. 3 BBG ergibt sich eine Ausnahme von der Folgepflicht, wenn das auftragene Verhalten die Menschenwürde verletzt oder erkennbar gegen Strafgesetze verstößt. Das BVerwG anerkennt die ausnahmsweise Befreiung von der Gehorsamspflicht, wenn die Anordnung im Zeitpunkt ihres Erlasses offenkundig und in schwerwiegender Weise rechtswidrig ist.⁵⁴ Ungeachtet der Tatsache, dass dieser Maßstab weiter klarstellungsbedürftig ist, soll hier gezeigt werden, dass dem Beamten damit ein fachgesetzlicher Hebel zur Verfassungsverteidigung im innerdienstlichen Rechtsverhältnis zur Verfügung steht, den es entsprechend abzusichern gilt.

52 Vgl. ebd., Rn. 16 ff.

53 „Pflicht zur Gegenvorstellung“: BVerfG, NVwZ 1986, 33, 34. Zu der Tatsache, dass es sich bereits nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift um eine Pflicht handeln muss (entgegen, fernliegend, M. Kawik, Gibt es und braucht es eine Remonstrationspflicht des Beamten?, ZBR 2015, 243 ff.): J. F. Lindner, Zur Remonstrationspflicht des Beamten, ZBR 2015, 412 ff.

54 BVerwG, NJW 2001, 3280, Rn. 37 f.

Der BGH unterstreicht zwar, die Remonstration gelte nur im Innenverhältnis und nicht als drittgerichtete Amtspflicht im Sinne des § 839 Abs. 1 BGB, das Remonstrationsverfahren diene aber auch der Sicherung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im öffentlichen Interesse.⁵⁵ Dies entspricht der vom BVerfG deklarierten Funktion des Art. 33 Abs. 5 GG, den Berufsbeamten in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zu erlauben, die grundgesetzliche Aufgabe des Berufsbeamtentums, eine *gesetzestreue Verwaltung* zu sichern, zu erfüllen.⁵⁶ Entsprechend der Argumentation eines Sondervotums von *Huber* liegt damit die Verbindung von Remonstrationspflicht und hergebrachten verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Berufsbeamtentums auf der Hand:⁵⁷ Ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ist danach ein Prinzip von solchem Gewicht, dass das Berufsbeamtentum seine Demokratie und Rechtsstaat dienende Funktion ohne dieses nicht mehr erfüllen könnte. Beamte haben unter dem Grundgesetz für den demokratischen Rechtsstaat einzutreten und gegen rechtswidrige Weisungen zu remonstrieren. Doch gerade die Pflicht zur Remonstration, die einen deutlichen Bezug zu der in Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität des Grundgesetzes aufweist, soll nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG nicht der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG unterfallen und daher weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers stehen.⁵⁸

Die hergebrachten Grundsätze sichern nicht bloß ein Berufsbeamtentum nach den Vorstellungen und Gegebenheiten zu Zeiten der Weimarer Republik ab. Sie sind unter dem Grundgesetz auch in einem aktualisierten Sinne zu verstehen und den Herausforderungen für die liberale Verfassung im 21. Jahrhundert anzupassen. Wenn es um ‚legalistisches‘ Unrecht, also um in Recht gegossenes Unrecht geht, kommt es darauf an, dass die Handlungsnächsten den Rechtsstaat verteidigen. Dabei hat die Remonstration gegen eine offensichtlich rechtswidrige, insbesondere menschenwürdeverachtende Handlungsanweisung, eine herausgehobene Bedeutung, um die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz in jedem Einzelfall sicherzustellen. Das BVerfG muss daher seine Auslegung der hergebrachten Grundsätze im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG fortentwickeln, damit unter dem seit 75

55 Eine Drittgerichtetheit annehmend: OLG Bremen, Urt. v. 23.1.2019 – 1 U 25/18, aufgehoben durch BGH, Urt. v. 15.8.2019 – III ZR 18/19, Rn. 42 ff.

56 BVerfGE 64, 367, 379.

57 Nachfolgend alles abweichende Meinung des Richters *Huber* zu BVerfGE 152, 345, Rn. 19.

58 Vgl. ebd., Rn. 17.

Jahren geltenden Grundgesetz essentielle beamtenrechtliche Mechanismen zum Schutz der Verfassung aus dieser selbst folgen.

IV. Fazit: Fortentwicklungsbedarf im Recht des Berufsbeamtentums

Das Recht des Berufsbeamtentums, wie es seit Inkrafttreten des Grundgesetzes durch die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geformt wurde, ist grundsätzlich geeignet, die fdGO vor inneren Bedrohungen durch extremistische Beamten zu schützen. Dieser Schutz obliegt auch den Beamten selbst im Rahmen ihrer Verfassungstreuepflicht, die nicht nur eine negative Vorgabe beinhaltet, was ein Beamter zu unterlassen hat, sondern auch eine positive Handlungsanweisung ist, aktiv für die Verfassung einzutreten. Insoweit empfiehlt sich eine Abkehr vom Begriff der politischen Treuepflicht, welcher eine affirmative Haltung zur Regierungspolitik impliziert, die von nicht politischen Beamten nicht gefordert werden kann. Vielmehr schließt die Verfassungstreue eine Kritik am Handeln der Dienstvorgesetzten nicht aus, soweit sie auf dem Boden der Verfassung und mit Sachbezug ausgeübt wird. Auch die Remonstrationspflicht erlaubt es den Beamten, im Einzelfall sicherzustellen, dass Diensthandlungen rechts- und verfassungskonform ergehen. Um diese Interventionsmöglichkeit nicht zur Disposition des Fachgesetzgebers zu belassen, ist die Remonstration als innerdienstliche Pflicht zur Verfassungsverteidigung über Art. 33 Abs. 5 GG als hergebrachter Grundsatz der Berufsbeamtentums anzuerkennen. Hierzu bedarf es eines Wandels in der Rechtsprechung des BVerfG. So sind bei Auslegung der hergebrachten Grundsätze die veränderten gesellschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen unter dem Grundgesetz zu berücksichtigen. Einzig Maßstäbe aus Zeiten der Weimarer Republik an das heutige Beamtenrecht anzulegen, kann nicht dazu beitragen, das Berufsbeamtentum vor dem potenziellen Einfluss illiberaler Regierungsmehrheiten zu schützen.