



DIE RECHTSSTELLUNG DES SOGENANTEN POLITISCHEN BEAMTEN

ANNE SCHERER*

I. Einführung

Wie das aktuellste Beispiel der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand von Generalbundesanwalt Harald Range durch Justizminister Heiko Maas zeigt, steht die Institution des politischen Beamten und seine damit verbundene Rechtsstellung immer wieder in der öffentlichen Kritik.¹ Insbesondere nach einem Regierungswechsel ist die damit verbundene Belastung der öffentlichen Haushalte durch die versorgungsrechtlichen Ansprüche der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten der Öffentlichkeit ein Dorn im Auge.² Diese Arbeit soll zunächst kurz den Begriff sowie die Funktion der politischen Beamten erläutern, um dann anschließend auf die Besonderheiten bei Ernennung der politischen Beamten, deren besondere Pflichtenstellung sowie die Versetzung in den einstweiligen

Ruhestand einzugehen. Anschließend soll die praktische Umsetzung der Funktion der politischen Beamten in der Praxis näher beleuchtet werden.

II. Grundsätzliches zur Institution des politischen Beamten

1. Begriff des politischen Beamten

Der Begriff des politischen Beamten fand erstmals 1998 im Zuge des Versorgungsreformgesetzes Eingang in den Gesetzestext. Jedoch vermag der Begriff falsche Assoziationen zu wecken, da der politische Beamte keineswegs zwangsläufig parteipolitisch eingebunden sein muss. Nicht zu verwechseln ist der politische Beamte mit dem kommunalen Wahlbeamten, der im politischen Wettbewerb nur auf Zeit gewählt wird und bei dem keine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgt.³ Politische Beamte bekleiden Ämter, zu deren Ausübung die fortdauernde Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung erforderlich ist (vgl. § 30 I 1 BeamtStG).⁴ Sie unterscheiden sich vom Grundtypus des normalen Berufsbeamten primär dadurch, dass sie, wenn diese politische Übereinstimmung nicht mehr gegeben ist, jederzeit in den

* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaften im 8. Fachsemester. Vorliegender Beitrag entstand als Schwerpunktseminararbeit im Schwerpunktbereich 4 [alt] (Staat-Wirtschaft-Verwaltung) bzw. im Schwerpunktbereich 6 [neu] (Staat-Wirtschaft-Kommunales) und wurde mit „sehr gut“ bewertet. Die Aufgabe stellte RiOVG Univ.-Prof. Dr. Th. I. Schmidt (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Kommunalrecht).

¹ Kaufmann/Hoppe, unerträglicher Eingriff in Unabhängigkeit der Justiz, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/range-greift-maas-frontal-an-unertraeglicher-eingriff-in-unabhaengigkeit-der-justiz/12142924.html> (zuletzt abgerufen am 24.09.2015).

² Kremer, politische Beamte und einstweiliger Ruhestand, DÖD 1998, S. 269 (269).

³ Weber, politische Beamte, S. 20 ff..

⁴ Battis, § 54 Rn. 2; Kugele, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (109).

einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.⁵ Dass es sich hierbei um das wesentliche Differenzierungskriterium im Vergleich zum normalen Beamten handelt, erkennt man bereits daran, dass das Bundesbeamtengesetz und die Beamtengesetze der Länder die politischen Beamten ausdrücklich nur im Unterabschnitt über die Beendigung des Beamtenverhältnisses unter Überschriften wie „einstweiligen Ruhestand“ behandeln.⁶

2. Transformationsfunktion

Politische Beamte findet man in der Verwaltung an sog. Schlüsselstellen.⁷ Sie sollen durch die fortdauernde Übereinstimmung mit der Politik, der Regierung oder gegebenenfalls des sonstigen Staatsorgans, dem sie zuzuordnen sind,⁸ das reibungslose Funktionieren des Übergangs von der politischen Spitze in die Beamtenhierarchie gewährleisten⁹ und somit die möglichst effektive Umsetzung der Regierungspolitik ermöglichen.¹⁰ Diese Aufgabe wird auch als Transformationsfunktion bezeichnet. Zu den Transformationsämtern gehören demnach alle Ämter, zu deren Aufgabe es zählt, politische Vorgaben in Verwaltungshandeln umzuwandeln.¹¹ Politische Beamte arbeiten an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung und verbinden gleichsam beide Bereiche in ihrer Person. Sie bringen den Sachverstand des ihnen untergeordneten Beamtenapparates in die Ebene der politischen Entscheidungsfindung ein und steuern wiederum die Umsetzung in konkretes Verwaltungshandeln.¹² Wegen dieser Transformationsfunktion bedürfen die politischen Beamten jederzeit des vollen Vertrauens der Regierung, da sie in der Außen- und Innenpolitik vornehmlich als Organe der Regierung angesehen werden.¹³

3. Kreis der betroffenen Ämter

Welche Ämter auf Bundesebene zum Kreis der politischen Beamten gehören, bestimmt der Gesetzgeber in § 54 I BBG abschließend. Danach können als

politische Beamte u.a. Staatssekretäre und Ministerialdirektoren, bestimmte Beamte im Auswärtigen Dienst ab der Besoldungsgruppe B 3 an aufwärts, der Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, der Generalbundesanwalt oder auch der Präsident des Bundeskriminalamtes jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Daneben eröffnen noch einige Spezialnormen die Möglichkeit, Beamte bestimmter Gruppen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, z. B. gemäß § 50 Soldatengesetz. § 30 I 2 BeamtStG ermächtigt den jeweiligen Landesgesetzgeber den Kreis der politischen Beamten in der eigenen Landesverwaltung durch Gesetz näher zu bestimmen. Dabei ist er jedoch auf solche Ämter beschränkt, bei deren Ausübung der Beamte in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Zielen und Ansichten der Regierung stehen muss. Davon haben alle Bundesländer, mit Ausnahme von Bayern, Gebrauch gemacht. Der traditionelle Kanon der politischen Beamten auf Landesebene umfasst die Spitzenbeamten der Ministerialbürokratie, herausgehobene Beamte politisch sensibler Geschäftsbereiche und Führungskräfte politisch bedeutsamer Behörden.¹⁴

III. Auswahl und Ernennung des politischen Beamten

1. Materiell-rechtliche Voraussetzungen

a. Das Leistungsprinzip

Gemäß Art. 33 II GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Das darin verankerte Leistungsprinzip bzw. der Grundsatz der Bestenauslese dient unter anderem auch dem öffentlichen Interesse an der bestmöglichen personellen Ausstattung des öffentlichen Dienstes, um das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität der Berufsbeamten zu sichern.¹⁵ Daneben vermittelt Art. 33 II GG einen individuellen Anspruch des einzelnen Bewerbers auf beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung in das Verfahren zur Ermittlung des besten Bewerbers. Ausschließlich bestimmend hierfür können Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen

⁵ Franz, Staatssekretäre und das Leistungsprinzip, ZBR 2008, S. 236 (236).

⁶ Franz, Ernennung von sog. politischen Beamten, DÖD 1999, S. 49 (49).

⁷ Bracher, politischen Anschauungen und persönliche Loyalität, DVBl 2001, S.19 (20).

⁸ Plog/Wiedow, Bd. 1 BeamtStG, § 30 Rn. 2.

⁹ Franz, Ernennung von sog. politischen Beamten, DÖD 1999, S. 49 (49); BVerwG 52 S. 33 (34 f.).

¹⁰ Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 86.

¹¹ Kugele, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (111); Werres, Beamtenverfassungsrecht Rn. 67.

¹² Brinktrine/Oldiges, Landtagsdirektor als politischer Beamter, DÖV 2002, S. 943 (943).

¹³ Battis, § 54 Rn. 2.

¹⁴ Brinktrine/Oldiges, Landtagsdirektor als politischer Beamter, DÖV 2002, S. 943 (944), vgl. ausführlich zu den einzelnen landesrechtlichen Regelungen: Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (152,153).

¹⁵ Badura in Maunz/Dürig, Art. 33 Rn. 26; Pieper in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 33 Rn.17; BVerwG 122 S.147 (149).

Leistung (sog. Bewerberverfahrensanspruch) sein.¹⁶ Der Leistungsgrundsatz zählt auch zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums¹⁷ und ist sowohl bei der erstmaligen Einstellung als auch bei Beförderung und Aufstieg maßgebend, d.h., dass jede positive Veränderung des Amtes im statusrechtlichen Sinne sich an den Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu orientieren hat.¹⁸ Anderen Gesichtspunkten als solchen, die unmittelbar Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Bewerbers betreffen, darf nur insoweit als Hilfskriterien Bedeutung beigemessen werden, als sich anhand der leistungsbezogenen Kriterien des Art. 33 II GG kein Vorsprung eines Bewerbers ergibt.¹⁹ Einfachgesetzlich findet das Leistungsprinzip seinen Niederschlag in § 9 BBG und § 9 BeamStG. Unter dem Begriff der Befähigung werden die durch Ausbildung, berufliche oder sonstige Erfahrung erworbenen fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie fachrelevantes Allgemeinwissen verstanden.²⁰ Die fachliche Leistung zielt auf die Arbeitsergebnisse des Beamten bei der Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben, auf Fachwissen und Fachkönnen ab.²¹ Die Eignung des Bewerbers bezieht sich auf die gesamte Persönlichkeit des Bewerbers einschließlich gesundheitlicher, psychischer und charakterlicher Eigenschaften.²²

b. Auswahl des politischen Beamten am Maßstab des Art. 33 II GG

Für die Ernennung oder Beförderung des politischen Beamten finden sich in den Beamtengesetzen keinerlei Sonderregelungen mit der Folge, dass die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften Geltung beanspruchen müssten und somit auch das Leistungsprinzip zu berücksichtigen wäre.²³ Erörterungsbedürftig erscheint indes die Frage, ob und insbesondere in welchem Maße die politische Anschauung des Bewerbers bereits bei der Ernennung Berücksichtigung finden kann, wenn der politische Beamte auf der anderen Seite doch jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, sofern die geforderte entsprechende politische Übereinstimmung nicht mehr gegeben

ist. Grundsätzlich besteht Einigkeit dahingehend, dass das Leistungsprinzip des Art. 33 II GG auch bei Verwendungsentscheidungen, die sich auf Dienstposten von sog. politischen Beamten beziehen, Anwendung findet.²⁴ Dennoch muss die politische Anschauung des Bewerbers neben den Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung als berücksichtigungsfähiges Auswahlkriterium beim politischen Beamten hinzutreten.²⁵ Zu diesem Ergebnis gelangt man schon aufgrund eines Umkehrschlusses. Darf bei der Versetzung der politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zulässigerweise nach politischen Gesichtspunkten entschieden werden, so müsste auch bei der Auswahl die politische Einstellung beachtlich sein.²⁶ Es muss bei der Auswahlentscheidung gerade solchen Eigenschaften auch besondere Bedeutung zukommen, die erwarten lassen, dass der Beamte das „reibungslose Funktionieren des Übergangs von der politischen Spitze in die Beamtenhierarchie gewährleisten kann“.²⁷ Jedoch wird die politische Übereinstimmung mit der Regierung nicht zum ausschließlichen Auswahlkriterium, dass die anderen Kriterien des Art. 33 II GG ausschaltet, sondern es kann nur um die Berücksichtigung der politischen Anschauung bei ansonsten gleich geeigneten Bewerbern gehen.²⁸ Objektive Defizite hinsichtlich der Eignung, Befähigung oder fachlichen Leistung lassen sich durch politisches Vertrauen nicht kompensieren.²⁹

Andere beziehen die zu berücksichtigende politische Anschauung des Bewerbers in das Leistungsprinzip ein, indem sie argumentieren, bei dem Amt des politischen Beamten handle es sich um ein zulässigerweise als anschauungsgebunden eingerichtetes öffentliches Amt, welches selbst spezifische Eignungsvorgaben enthält. Für ein solches Amt sind dementsprechend nur diejenigen Bewerber geeignet, die diese entsprechende politische

¹⁶ Masing, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2 Art. 33 Rn.35; Badura in Maunz/Düring, Art. 33 Rn. 26.

¹⁷ BVerfG 71 S. 255 (268); Werres, Beamtenverfassungsrecht Rn. 71.

¹⁸ Pieper in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 33 Rn. 39.

¹⁹ Badura in Maunz/Düring, Art 33 Rn. 26; Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 33 Rn. 13.

²⁰ Masing, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2 Art. 33 Rn. 45.

²¹ Badura in Maunz/Düring, Art. 33 Rn. 31.

²² Pieper in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 33 Rn. 54; Jasper, religiös und politisch gebundene öffentliche Ämter S. 156, 157.

²³ Franz, Ernennung von sog. politischen Beamten, DÖD 1999, S. 49 (50).

²⁴ BVerwG 128, S. 329 (333); Hermann, Staatssekretäre ohne Beamtenverhältnis, VerwArch 2010, S. 377 (378, 388); Franz, Staatssekretäre und das Leistungsprinzip, ZBR 2008, S. 236 (236, 237); Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (155).

²⁵ Wichmann, parteipolitische Patronage, ZBR 1988, S. 365 (369); Bracher, politische Anschauungen und persönliche Loyalität, DVBl 2001, S.19 (21); Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 33 Rn. 22; Franz, zur Geltung des Leistungsprinzips bei sog. politischen Beamten, DÖV 2009, S. 1141 (1141).

²⁶ Franz, zur Geltung des Leistungsprinzips bei sog. politischen Beamten, DÖV 2009, S. 1141 (1141); Jasper, religiös und politisch gebundene öffentliche Ämter, S. 392.

²⁷ Bracher, politische Anschauungen und persönliche Loyalität, DVBl 2001 S. 19 (21).

²⁸ Franz, Staatssekretäre und das Leistungsprinzip, ZBR 2008, S. 236 (237); Pieper in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 33 Rn. 30.

²⁹ BVerwG 128 S.329 (334); Hermann, Staatssekretäre ohne Beamtenverhältnis, VerwArch 2010, S. 377 (388); Franz, Ernennung von sog. politischen Beamten, DÖD 1999, S. 49 (51).

Anschauung mit sich bringen. Die Eignung ergibt sich aus der Fähigkeit des Bewerbers, das politische Programm der jeweiligen Regierung nicht nur korrekt auszuführen, sondern aktiv und konstruktiv mitzugestalten. Diese darf und muss dann als Bestandteil der Eignung i.S.v. Art. 33 II GG bei der Entscheidung berücksichtigt werden.³⁰

c. Auswahl des politischen Beamten am Maßstab des Art. 3 III 1 GG

Gemäß Art. 3 III 1 GG darf niemand wegen seiner politischen Anschauungen bevorzugt oder benachteiligt werden. Wird bei der Auslegung und Anwendung des Eignungsbegriffes i. S. d. Art. 33 II GG an die politische Anschauung angeknüpft bzw. wird die politische Anschauung als Hilfskriterium herangezogen, so kann dies einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 GG bedeuten.³¹ Während die Berücksichtigung der politischen Anschauung des Bewerbers im Rahmen des Art. 33 II GG vornehmlich die Frage betrifft, nach welchen Maßstäben ein zulässigerweise eingerichtetes anschauungsgebundenes Amt vergeben werden darf, betrifft Art. 3 III GG vielmehr die Frage, ob und in welchem Umfang solche anschauungsgebundenen Ämter überhaupt eingerichtet werden dürfen.³² Die Anknüpfung an die politische Anschauung und die damit verbundene Ungleichbehandlung müsste durch andere Verfassungsprinzipien gerechtfertigt werden.³³ Als Rechtfertigung für die Einrichtung solch politischer, anschauungsgebundener Ämter kommt die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung als leitendes Exekutivorgan, die als Wert von Verfassungsrang in Art. 20 II, Art 62 ff. GG vorausgesetzt wird, in Betracht. Stimmt der politische Beamte bei der Ausübung der Transformationsfunktion mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung überein, so vermag dies theoretisch die Funktionsfähigkeit der Regierung zumindest zu fördern.³⁴ Soweit die Transformationsfunktion dadurch tatsächlich erfüllt wird, ist

demnach die Einrichtung politisch gebundener öffentlicher Ämter entgegen Art. 3 III 1 GG durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt.

2. Formelle Besonderheiten bei der Ernennung von politischen Beamten

a. Sogenannte Regelanwärter

Unter Regelanwärtern werden solche Beamte auf Lebenszeit verstanden, die die laufbahnmäßigen Voraussetzungen erfüllen, um durch Beförderung in ein nächsthöheres Amt den Status des politischen Beamten zu erlangen. Hier genügt wie bei jeder anderen Beförderung die Ernennung.³⁵ Die Stellenausschreibungspflicht für Ämter von politischen Beamten entfällt nach § 8 I 3 BBG i.V.m. § 4 II BLV. Soll der Bewerber Besoldungsgruppen, die bei der regelmäßigen Gestaltung der Laufbahnen zu durchlaufen sind, überspringen, so bedarf dies der Ausnahmeregelung durch den Bundespersonalausschuss oder durch die Bundesregierung mittels Rechtsverordnung, § 22 III, VI BBG. Von der Möglichkeit dieser Ausnahmeregelung wurde im Bereich der politischen Beamten in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Dies darf jedoch nicht so weit gehen, dass das Laufbahnprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums weitgehend ausgehöhlt wird.³⁶

b. Quereinsteiger

Für die Ernennung von sog. Quereinsteigern, welche keine Laufbahn im beamtenrechtlichen Sinne durchlaufen haben, zu politischen Beamten muss der Bundespersonalausschuss zunächst förmlich feststellen, dass der Anwärter die Befähigung für eine Laufbahn ohne die vorgeschriebene Vorbildung durch Berufs- oder Lebenserfahrung erworben hat, § 19 BBG. Des Weiteren dürfen solch andere Bewerber nur ernannt werden, wenn keine geeigneten Bewerber mit entsprechender Laufbahnbefähigung zur Verfügung stehen oder die Einstellung von besonderem dienstlichen Interesse ist, § 22 I BLV. Bei der Anwendung dieser Vorschriften werden Bewerber um das Amt eines politischen Beamten regelmäßig privilegiert behandelt.³⁷

³⁰ Jasper, religiös und politisch gebundene öffentliche Ämter, S. 349; Masing, in: Dreier, Art. 33 Rn. 46; Bracher, politische Anschauungen und persönliche Loyalität, DVBl 2001, S. 19 (21); Köpp, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 453 Rn. 67; a. A. Wichmann, parteipolitische Patronage, ZBR 1988 S. 365 (368); Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG II, Art. 33 Rn. 19.

³¹ Masing, in: Dreier, Art. 33 Rn. 46.

³² Jasper, religiös und politisch gebundene Ämter S. 394; Höfling, in: Bonner Kommentar GG, Art. 33 Rn. 225.

³³ Leuze, politische Pflichten des Beamten in Theorie und Praxis, DÖD 1994, S. 125 (133).

³⁴ Battis, § 54 Rn. 2; BVerfG 9, S. 268 (281); Jasper, religiös und politisch gebundene Ämter, S. 407 ff.; Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten S. 86; Wacke, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91 S. 441 (458).

³⁵ Weber, politische Beamte, S. 48.

³⁶ Franz, Ernennung von sog. politischen Beamten, DÖD 1999, S. 49 (53, 54).

³⁷ Weber, politische Beamte, S. 48; Franz, Ernennung von politischen Beamten, DÖD 1999, S. 49 (55).

IV. Besondere Pflichtenstellung des politischen Beamten

1. Politische Treuepflicht, Neutralitätspflicht und Mäßigungsgebot bei politischer Betätigung

Dem Beamten obliegt bei Ausführung seiner Amtsgeschäfte eine Reihe von Grundpflichten, die teils verfassungsrechtlich fundiert sind und dem Art. 33 V GG als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums entspringen.³⁸ Unter diesen hergebrachten Grundsätzen versteht man den Kernbestand an Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens jedoch unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.³⁹ Hierzu gehört unter anderem die politische Treuepflicht, die auch als Verfassungstreuepflicht bezeichnet wird.⁴⁰ Der Beamte muss jederzeit bereit sein, für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzutreten und sich mit seinem gesamten Verhalten zu dieser zu bekennen, vgl. §§ 33 I 3 BeamtStG, 60 I 3 BBG.⁴¹ Die politische Treuepflicht gilt für jedes Beamtenverhältnis und verpflichtet den Beamten, Entscheidungen des Parlaments und der politischen Führung administrativ korrekt zu vollziehen. Dabei ist er gehalten, sich gegenüber der regierenden politischen Mehrheit loyal zu verhalten.⁴² Diese politische Treuepflicht wird begrenzt durch die Neutralitätspflicht des Beamten. Gemäß §§ 60 I 1, 2 BBG, 33 I 1, 2 BeamtStG dienen Beamte dem ganzen Volk und nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen, um bei ihrer Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit bedacht zu sein. Die Neutralitätspflicht soll garantieren, dass der Beamte auch nach einem Regierungswechsel ungeachtet der eigenen politischen Anschauung eine „auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichtenerfüllung gegründete stabile Verwaltung garantieren kann und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellt“.⁴³ Die Pflicht zur parteipolitisch neutralen Amtsführung mindert hingegen nicht die Pflicht, parteipolitische Ziele der jeweiligen Regierung im Rahmen von Planungs- und Gesetzgebungsvorhaben loyal zu fördern und

voranzutreiben.⁴⁴ Ergänzt wird diese Pflichtenstellung wiederum durch das Mäßigungsgebot bei politischer Betätigung, §§ 30 II BeamtStG, 60 II BBG.⁴⁵ In Deutschland haben die Beamten traditionell das Recht, sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung politisch zu betätigen.⁴⁶ Jedoch haben sie sich bei politischen Äußerungen und Tätigkeiten um amtsangemessene Mäßigung und Zurückhaltung zu bemühen, um nicht das Vertrauen des Bürgers in die gerechte und unparteiische Amtsführung zu gefährden.⁴⁷

2. Besonderheiten beim politischen Beamten

Beim politischen Beamten ergeben sich hinsichtlich dieses Pflichtenkatalogs einige Besonderheiten. Zur Erfüllung der Transformationsfunktion des politischen Beamten, nämlich die politischen Vorgaben in entsprechendes Verwaltungshandeln umzusetzen und diese Umsetzung im nachgeordneten Beamtenapparat zu steuern, bedarf es mehr als nur parteipolitischer Neutralität und Loyalität.⁴⁸ Dem politischen Beamten obliegt es, bei der Ausübung seines Amtes in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung zu stehen, wobei er deren Politik nicht nur nicht behindern darf, sondern aktiv und wirksam zu unterstützen hat und jederzeit volles Vertrauen in seine Bereitschaft und Fähigkeit hierzu ausstrahlen muss.⁴⁹ Mit dieser besonderen Loyalitätspflicht,⁵⁰ die über die allgemeine politische Treuepflicht des normalen Beamten weit hinausgeht und der Möglichkeit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand, kommt dem politischen Beamten ein eigenständiges Statusverhältnis zu.⁵¹ Ergänzt wird dies durch die dienstliche und außerdienstliche Pflicht zur besonderen Mäßigung und Zurückhaltung bei politischen Betätigungen. Diese besondere Verpflichtung vermag auch die Meinungsfreiheit des Art. 5 I GG im Vergleich zum normalen Beamten in erheblichem Maße einzuschränken.⁵²

³⁸ Battis, § 60 Rn. 2.

³⁹ BVerfG 8, S. 332 (343); BVerfG 117, S. 372 (379); Pieper in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 33 Rn. 141.

⁴⁰ Werres, Beamtenverfassungsrecht, Rn. 43; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG II, Art. 33 Rn. 47.

⁴¹ Battis, § 60 Rn. 13; Reich, BeamtStG, § 33 Rn. 6.

⁴² Kugele, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (110).

⁴³ Battis, § 60 Rn. 8; BVerfG 7, S. 155 (162).

⁴⁴ Werres, Beamtenverfassungsrecht, Rn. 51.

⁴⁵ Masing, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 33 Rn. 85; Reich, BeamtStG § 33 Rn. 9.

⁴⁶ Battis, § 60 Rn. 15.

⁴⁷ Battis, § 60 Rn. 17.

⁴⁸ Kugele, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (110, 111), wohl auch Klieve, parteipolitische Ämterpatronage, VR 2003, S. 183 (188, 189); kritisch hierzu: Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (151).

⁴⁹ Werres, Beamtenverfassungsrecht, Rn. 52; Plog/Wiedow, Bd. 1 BeamtStG, § 30 Rn. 2.

⁵⁰ Weber, politische Beamte, S. 47.

⁵¹ OVG Koblenz, ZBR 2002, S. 366 (366, 367).

⁵² Grünning, politische Beamter in der BRD, Verwaltungsrundschau 88, S. 80 (86).

3. Auswirkungen auf das Versetzungsrecht

Die Versetzung eines normalen Lebenszeitbeamten kann unter bestimmten Voraussetzungen, etwa bei Vorliegen dienstlicher Gründen, auch ohne dessen Antrag bzw. ohne seine Zustimmung erfolgen, §§ 28 II BBG, 15 I, II BeamStG. Dieser Grundsatz greift jedoch nicht mehr, soweit der Inhaber eines nicht-politischen Amtes in das eines politischen Beamten versetzt werden soll. Denn auf diese Weise würde der bislang nichtpolitische Beamte gezwungen werden, seine pflichtgemäße Neutralität aufzugeben und parteipolitisches Handeln, dessen Zielvorgaben er bislang nur loyal umsetzen musste, aktiv zu unterstützen und mitzugestalten. Des Weiteren würde er Gefahr laufen bei nicht gegebener politischer Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Zielen und Ansichten der Regierung, die bislang für ihn nicht näher von Bedeutung waren, jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt zu werden.⁵³ Das Rechtsinstitut der Versetzung geht hingegen grundsätzlich von der Wahrung des Rechtsstatus aus; diese Gewährleistung gehört auch zu den hergebrachten Grundsätzen des Art. 33 V GG. Dies ist jedoch bei der Änderung des Regelstatus des normalen Beamten zum Status des politischen Beamten nicht mehr gegeben.⁵⁴

V. Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

1. Materiell-rechtliche Voraussetzungen

Besonderes Charakteristikum der Institution des politischen Beamten ist die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.⁵⁵ § 54 I BBG bestimmt, dass der Bundespräsident jederzeit die genannten politischen Bundesbeamten in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann, sofern es sich dabei um Lebenszeitbeamte handelt. Eine entsprechende Regelung trifft § 30 I 1 BeamStG für die Landesbeamten. Der Begriff „jederzeit“ ist zwar äußerlich zeitlich gefasst, inhaltlich besagt er jedoch, dass es für die Versetzung keines besonderen Grundes bedarf.⁵⁶ Materiell-rechtliche Beschränkungen für die Versetzungsentscheidung, die dem Wortlaut der Normen nach bei einem politischen Lebenszeitbeamten voraussetzungslos in das pflichtgemäße Ermessen des Dienstherrn gestellt

ist,⁵⁷ ergeben sich jedoch aus dem Einrichtungszweck der Institution des politischen Beamten.⁵⁸

Die Versetzungsentscheidung darf nur auf solche Gründe gestützt werden, die die fortdauernde Übereinstimmung der Amtsführung des Beamten mit der Regierungspolitik bzw. das Vertrauen hierin in Frage zu stellen geeignet sind.⁵⁹ Hat der Dienstherr Zweifel daran, dass der betroffene Beamte aufgrund seiner „fachlichen oder persönlichen Eignung, seiner Amtstätigkeit oder auch nur seinem außerdienstlichen Verhalten“⁶⁰ den höchstmöglichen Grad einer zielstrebigem, wirkungsvollen Zusammenarbeit im Sinne der verfolgten Politik gewährleisten kann“, so ist dies für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ausreichend.⁶¹ Ein tatsächliches Abweichen der politischen Ansichten des Beamten von denen der jeweiligen Regierung ist nicht erforderlich.⁶² Solche Zweifel können auch durch sog. Imponderabilien begründet sein, also Unwägbarkeiten, die sich nicht genau umschreiben lassen.⁶³ Sowohl politische, persönliche als auch fachliche Gründe sind geeignet, diese besondere Eignung des politischen Beamten für die Ausübung seiner Transformationsfunktion in Frage zu stellen.⁶⁴ Die Versetzungsentscheidung darf hingegen nicht auf Willkür basieren.⁶⁵ Rechtswidrig sind somit alle Versetzungsgründe, die nicht auf eine Gewährleistung der Transformationsfunktion und damit auf eine effektive Umsetzung der Regierungspolitik abzielen.⁶⁶ Des Weiteren müssen etwaige Gründe im oben erläuterten Sinne für eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand einzelfallbezogen festgestellt werden.⁶⁷

Fraglich ist hingegen, wie diese materiell-rechtliche Beschränkung der Versetzungsentscheidung normsystematisch einzuordnen ist, also ob diese Begrenzung auf Tatbestands- oder auf Rechtsfolgen-seite greifen soll. Einerseits könnte man die sich aus

⁵³ OVG Koblenz, ZBR 2002, S. 366 (366, 367).

⁵⁴ Summer, Urteilsanmerkung zu OVG Koblenz, ZBR 2002, S. 366 (368).

⁵⁵ Kugele, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (113).

⁵⁶ Reich, BeamStG, § 30 Rn. 4; Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten S. 95.

⁵⁷ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (155); Plog/Wiedow, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 17.

⁵⁸ Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 94; BVerwG 54, S. 33 (35).

⁵⁹ Battis, § 54 Rn. 7; BVerwG 52, S. 33 (35).

⁶⁰ Vgl. hierzu: BVerfG, NVwZ 1994, S. 477.

⁶¹ BVerwG 19, S. 332 (336).

⁶² Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (155), so auch schon BVerfG 8, S. 332 (356).

⁶³ BVerwG 19, S. 332 (336), Verlage, Versetzung eines Generals in den einstweiligen Ruhestand, Verwaltungsrundschau 2006, S. 232 (233).

⁶⁴ Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten S. 94, 95.

⁶⁵ Battis, § 54 Rn. 8.

⁶⁶ Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten. S. 98; als Beispiel für rechtswidrige Versetzungsgründe: BVerwG 52, S. 33 ff..

⁶⁷ Reich, BeamStG § 30 Rn. 5; Plog/Wiedow, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 19.

dem Telos der Normen ergebende Beschränkung als ungeschriebene tatbestandliche Voraussetzung begreifen.⁶⁸ Erforderlich wäre demnach auf Tatbestandsseite, dass das Vertrauensverhältnis zwischen dem politischen Beamten und seinem Vorgesetzten nachhaltig gestört erscheint und, dass deswegen die fortdauernde Eignung des Beamten für sein Amt ernstzunehmenden Zweifeln ausgesetzt ist. Dabei ist dem Vorgesetzten eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen.⁶⁹ Die wohl überwiegende Ansicht ordnet diese Beschränkung der Versetzungsentscheidung dagegen auf Rechtsfolgenseiten ein und geht insofern von Gründen aus, die das weite Ermessen des Dienstherrn einengen,⁷⁰ mit der Folge, dass bei gerichtlicher Überprüfung nur eine Überprüfung auf Ermessensfehler hin erfolgen darf.⁷¹

Bei der Versetzungsentscheidung dürfen etwa bestehende anderweitige Verwendungsmöglichkeiten des Beamten⁷² oder sonstige persönliche Interessen des Beamten grundsätzlich unberücksichtigt bleiben.⁷³ Insbesondere ist es vor dem Hintergrund der Fürsorgepflicht des Dienstherrn auch nicht zu beanstanden, dass die Interessen des Beamten hinter dem Interesse des Dienstherrn an der effektivsten Umsetzung der Regierungspolitik generell zurückstehen. Der Gesetzgeber hat dieses Abwägungsergebnis durch die Einrichtung der Institution der politischen Beamten bereits vorgezeichnet, sodass für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz von vorneherein nur ein äußerst eingeschränkter Anwendungsbereich verbleibt.⁷⁴ Von der Ermessensermächtigung ist es auch gedeckt, von der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand noch für eine gewisse Zeitspanne abzusehen, in der Erwartung das Vertrauensverhältnis werde alsbald wieder bestehen oder lasse sich wiederherstellen.⁷⁵

⁶⁸ *Schmellenbach*, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 37; wohl auch *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten S. 94, 97, der vom Begriff der Eignung ausgeht und hierfür einen Beurteilungsspielraum annimmt; *Wacke*, Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (487).

⁶⁹ *Schmellenbach*, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 37.

⁷⁰ so: *Battis*, § 54 Rn. 7; *Reich*, BeamStG, § 30 Rn. 4; *Kugele*, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (114); BVerwG 19, S. 332 (339); BVerwG 52, S. 33 (35).

⁷¹ *Battis*, § 54 Rn. 7.

⁷² *Battis*, § 54 Rn. 7; *Wacke*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (482); a. A. *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten S. 101.

⁷³ OVG Münster, ZBR 1994, S. 25 (27); BVerwG 19, S. 332 (338).

⁷⁴ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten S. 100; OVG Münster, ZBR 1994, S. 25 (27); *Plog/Wiedow*, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 21.

⁷⁵ *Schmellenbach*, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 38.

2. Formelle Voraussetzungen

a. Rechtsqualität der Versetzungsentscheidung

Die einzuhaltenden formalrechtlichen Anforderungen bestimmen sich nach der Rechtsqualität der Maßnahme. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand löst als Rechtsfolge beim Betroffenen unmittelbar den Eintritt in den einstweiligen Ruhestand aus.⁷⁶ Als Eingriff in das Grundverhältnis kommt der Maßnahme auch Außenwirkung zu.⁷⁷ Es steht heutzutage außer Streit, dass auch in den sog. Sonderstatusverhältnissen, zu denen man das Beamtenverhältnis zählt, Verwaltungsakte ergehen können.⁷⁸ Bei der Versetzung des politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand handelt es sich daher eindeutig um einen belastenden Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG, der vom Betroffenen mittels Widerspruch und Anfechtungsklage angegriffen werden kann.⁷⁹

b. Zuständigkeit

Gemäß § 54 I BBG obliegt dem Bundespräsidenten die Kompetenz zur Versetzung der politischen Bundesbeamten in den einstweiligen Ruhestand.⁸⁰ In der Praxis geschieht dies jedoch regelmäßig auf Initiative eines Bundesministers bzw. gegebenenfalls unter Stellungnahme des Bundeskanzlers.⁸¹ In den einzelnen Bundesländern ist entweder der jeweilige Ministerpräsident oder aber die Landesregierung für die Versetzungsverfügung zuständig.⁸²

c. Anhörung des politischen Beamten

Fraglich erscheint zunächst, ob der betroffene politische Beamte vor der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand anzuhören ist. Vor dem Hintergrund der Fürsorgepflicht des Dienstherrn aus Art. 33 V GG wird eine Anhörung des Beamten jedenfalls regelmäßig geboten erscheinen.⁸³ Es ist jedoch umstritten, ob auch eine Anhörungspflicht besteht mit der Folge, dass im Fall der unterbliebenen

⁷⁶ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten S. 103.

⁷⁷ *Stelkens*, in *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 35 Rn. 198.

⁷⁸ *Eyermann/Rennert*, VwGO, § 40 Rn. 10.

⁷⁹ BVerwG 52, S. 33 (40); *Summer*, in *Fürst*, GKÖD K, § 36 Rn. 14.

⁸⁰ ob sich diese Zuständigkeit zwingend aus Art. 60 GG ergibt oder ob die Zuständigkeit ausschließlich auf der einfachgesetzlichen Grundlage des § 54 I BBG beruht, wird unterschiedlich beurteilt: *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten S. 69 m.w.N. .

⁸¹ *Weber*, politische Beamte, S. 49.

⁸² *Weber*, politische Beamte, S. 50; *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 76.

⁸³ *Battis*, § 54 Rn. 9; *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten, S. 79.

Anhörung, die Versetzung als formell rechtswidrig einzustufen ist. Die wohl herrschende Meinung geht davon aus, dass abweichend von § 28 VwVfG die Versetzung auch ohne vorherige Anhörung erfolgen kann.⁸⁴ Teils wird dies aus dem Wort „jederzeit“ geschlussfolgert,⁸⁵ teils wird darauf abgestellt, dass Anhörungspflichten im Beamtenrecht nur für wenige Spezialfälle ausdrücklich normiert sind, vgl. § 109 BBG.⁸⁶ Die gegenteilige Auffassung leitet eine Anhörungspflicht aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn her oder zieht über Art. 103 I GG den Anspruch auf rechtliches Gehör heran.⁸⁷ Vereinzelt wird auch für eine subsidiäre Anwendung des § 28 VwVfG plädiert.⁸⁸ Sinn und Zweck des Instituts der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand sprechen indes eher gegen die Annahme einer Anhörungspflicht.⁸⁹ „Jederzeit“ bringt gerade zum Ausdruck, dass besondere verfahrensbedingte Verzögerungen auszuschließen sind.⁹⁰ Auch lässt sich über den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 103 I GG keine Anhörungspflicht konstruieren, da dieser im Verwaltungsverfahren gerade keine Anwendung findet.⁹¹ Weder muss bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand der zugrundeliegende Sachverhalt ermittelt werden, noch gilt es die besonderen individuellen Belange des Beamten in Erfahrung zu bringen, da diese ja ohnehin grundsätzlich unberücksichtigt bleiben können.⁹² Somit liefen die beiden Hauptfunktionen der Anhörung, nämlich zum einen die Wahrung der individuellen Interessen des Betroffenen sowie die Funktion der Sachverhaltsaufklärung⁹³, ohnehin weitestgehend leer.⁹⁴

d. Begründungspflicht

Weiterhin erscheint erörterungsbedürftig, ob die Versetzungsverfügung als belastender Verwaltungsakt einer Begründung gemäß § 39 VwVfG bedarf. Eine Ansicht hält die Versetzungsentscheidung auch ohne jegliche Angabe von Gründen für formell rechtmäßig.⁹⁵ Es wird argumentiert, insbesondere in den früher als besonderes Gewaltverhältnis bezeichneten Sonderstatusverhältnissen, wäre ein Ausschluss des Begründungszwangs durch Gesetz möglich. Dies habe der Gesetzgeber mit dem Wort „jederzeit“ getan.⁹⁶ Es gehöre darüber hinaus zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i.S.d. Art. 33 V GG, dass politische Beamten ohne jegliche Angabe von Gründen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.⁹⁷ Der Begründungszwang stehe als verfahrensbedingte Verzögerung der möglichst effektiven Umsetzung der Transformationsfunktion entgegen.⁹⁸ Die Gegenansicht fordert auch für die Versetzung eines politischen Beamten in den einstweiligen eine Begründung i.S.d. § 39 VwVfG.⁹⁹ Die Begründungspflicht für belastende Verwaltungsakte sei verfassungsrechtlich fundiert und folge aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Demokratieprinzip, sowie den Grundrechten in Verbindung mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG.¹⁰⁰ Die Begründungspflicht dient maßgeblich dem individuellen Rechtsschutz. Der Betroffene soll die Möglichkeit erhalten, die Erfolgchancen eines etwaigen Rechtsbehelfs abzuschätzen.¹⁰¹ Somit stehen sich die effektive Umsetzung der Transformationsfunktion, um eine möglichst funktionsfähige Regierungsarbeit zu gewährleisten, und die verfassungsrechtlich fundierten Rechtsschutzinteressen des betroffenen politischen Beamten gegenüber. Diese Werte von Verfassungsrang müssen mit dem Prinzip der praktischen Konkordanz zu einem interessengerechten Ausgleich gebracht werden.¹⁰²

Auf der einen Seite können, wie bereits dargestellt, bloße Zweifel an der Eignung des Beamten die Versetzung rechtfertigen. Die zugrundeliegenden

⁸⁴ BVerwG, ZBR 1992, S. 284 (285); *Anders*, politische Beamte, DÖV 1964, S. 109 (115).

⁸⁵ *Plog/Wiedow*, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 25a; *Wacke*, Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (475).

⁸⁶ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 77; *Wacke*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (476 ff.).

⁸⁷ *Schunke*, politische Beamten S. 229 ff..

⁸⁸ *Battis*, § 54 Rn. 9 m.w.N.; *Schnellenbach*, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 39; *Grünning*, politische Beamte in der BRD, Verwaltungs-rundschau 88, S. 80 (86).

⁸⁹ *Wacke*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (476).

⁹⁰ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 79 f..

⁹¹ *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG Bd. 3, Art. 103 Rn. 5.

⁹² *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten, S. 79.

⁹³ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 28 Rn. 6, 7.

⁹⁴ *Verlage*, Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eines Generals, Verwaltungs-rundschau 2006, S. 232 (234).

⁹⁵ *Kopp/Ramsauer*, § 39 Rn. 14; *Kugele*, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (114).

⁹⁶ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 82; *Plog/Wiedow*, Bd. 1 a BBG, § 36 Rn. 25.

⁹⁷ BVerwG 19, S. 332 (332, 333); BVerfG 7, S. 155 (166, 167).

⁹⁸ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 86.

⁹⁹ *Schnellenbach*, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 40; *Battis*, § 54 Rn. 9; , politische Beamte in der BRD, Verwaltungs-rundschau 88, S. 80 (86).

¹⁰⁰ *Ruffert*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 39 Rn. 5a.

¹⁰¹ *Weiß*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 39 Rn. 9; *Kopp/Ramsauer*, § 39 Rn. 4.

¹⁰² *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 83 ff..

persönlichen Wertungen lassen sich oft nicht genau umreißen.¹⁰³ Unter Umständen liegen der Versetzungsentscheidung auch bestimmte Erwägungen des Dienstherrn zugrunde, welche im Interesse des Beamten nicht aktenkundig werden sollen.¹⁰⁴ Fordert man hier dennoch eine umfassende Begründung kann dies zur Erörterung komplexer staatspolitischer Zusammenhänge führen oder dem Betroffenen wird als Begründung nur eine Formalbegründung entgegengehalten.¹⁰⁵ Dem Rechtsschutzinteresse des Betroffenen wäre allerdings bereits dann hinreichend Rechnung getragen, wenn sich aus der Begründung jedenfalls entnehmen ließe, dass die Versetzung aus Gründen erfolgte, die durch den Regelungszweck der Vorschrift gedeckt sind.¹⁰⁶ Wird aus der Begründung deutlich, dass zumindest willkürliche oder sachfremde Erwägungen unterblieben sind, so kann der betroffene politische Beamte die Erfolgchancen seines Rechtsbehelfs abschätzen, ohne dass es zu übermäßigen verfahrensbedingten Verzögerungen käme, die dem Einrichtungszweck der Institution des politischen Beamten entgegenstünden. Für die Versetzungsverfügung eines politischen Beamten ist insoweit von einer eingeschränkten Begründungspflicht auszugehen.¹⁰⁷

Zumindest jedoch im Falle eines späteren Widerspruchs- bzw. verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hat die oberste Dienstbehörde die Begründung nachzuholen.¹⁰⁸

3. Rechtsschutz gegen die Versetzungsverfügung

a. Widerspruchsverfahren

Jeder beamtenrechtlichen Klage muss ein Vorverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnittes der VwGO vorausgehen, §§ 126 II 1 BBG, 54 II 1 BeamStG.¹⁰⁹ In diesem Zusammenhang ist bei der Versetzung von politischen Beamten in

den einstweiligen Ruhestand umstritten, welche Behörde auf Bundesebene als zuständige oberste Dienstbehörde gemäß § 126 III i.V.m. § 3 I BBG für den Erlass des Widerspruchsbescheids zuständig ist.¹¹⁰ Das Bundesverwaltungsgericht schien zunächst an einer Zuständigkeit des Bundesministers als Widerspruchsbehörde zu zweifeln und einer Zuständigkeitskonzentration beim Bundespräsidenten zuzuneigen.¹¹¹ In einer späteren Entscheidung spricht das Gericht sich hingegen mit der wohl überwiegenden Auffassung¹¹² klar für eine Zuständigkeit des jeweiligen Fachministers aus.¹¹³ Es wäre widersprüchlich, dem Fachminister die gerichtliche Vertretung des Dienstherrn gemäß § 127 BBG zu übertragen, ihm jedoch die Zuständigkeit als Widerspruchsbehörde abzuerkennen.¹¹⁴ Das OVG Münster zweifelt hingegen an einer Zuständigkeit des Fachministers für den Erlass des Widerspruchsbescheids.¹¹⁵ Hinsichtlich des Zwecks des Widerspruchsverfahrens, nämlich der Selbstkontrolle der Behörde¹¹⁶, wäre es inkonsequent, die Zuständigkeit des Bundespräsidenten im Widerspruchsverfahren durch die Zuständigkeit des bis dahin unbeteiligten Fachministers zu ersetzen.¹¹⁷ Dieses Argument greift jedoch zu kurz, da der Bundespräsident zwar formalrechtlich für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zuständig ist, in der Praxis erfolgt die Versetzung der politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand hingegen auf Initiative des jeweiligen Fachministers. Somit ist er durchaus bereits im Vorfeld ins Verfahren eingebunden.¹¹⁸

b. Anfechtungsklage

Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren kann der politische Beamte gegen seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand Anfechtungsklage erheben. Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß §§ 126 I BBG, 54 I BeamStG eröffnet.¹¹⁹ Festzustellen ist in diesem Kontext noch, dass sich die Klage des

¹⁰³ BVerwG 19, S. 332 (336).

¹⁰⁴ *Brinktrine*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, RiA 2003, S. 15 (20), Verlage, Versetzung eines Generals in den einstweiligen Ruhestand, Verwaltungsrundschau 2006, S. 232 (234).

¹⁰⁵ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 87.

¹⁰⁶ Vgl. Bt.-Drucksache 7/910, S. 60ff. zur einzelfallorientierten Begründungspflicht.

¹⁰⁷ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 89; so wohl auch *Schmidt-Aßmann/Schoch*, 6 Kap, Rn.119.

¹⁰⁸ *Plog/Wiedow*, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 25; *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 81; *Kugele*, politische Beamten in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (115); *Wacke*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (479); *Anders*, politische Beamte, DÖV 1964, S. 109 (115).

¹⁰⁹ *Battis*, § 126 Rn. 12.

¹¹⁰ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 104.

¹¹¹ BVerwG 52, S. 33 (40f.).

¹¹² *Wacke*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 99, S. 441 (481); *Plog/Wiedow*, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 27; *Battis*, § 54 Rn. 9.

¹¹³ BVerwG, RiA 1982, S.170 (172).

¹¹⁴ *Nierhaus*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, JuS 1978, S. 596 (602).

¹¹⁵ OVG Münster, ZBR 1994, S. 25 (26).

¹¹⁶ *Geis*, in *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 28 Rn. 1.

¹¹⁷ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 105.

¹¹⁸ *Nierhaus*, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, JuS 1978, S. 596 (602).

¹¹⁹ *Plog/Wiedow*, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 28; *Schmidt-Aßmann/Schoch*, 6. Kap. Rn. 118.

politischen Beamten gegen seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nicht durch Neubesetzung des Amtes und Einweisung in die dazugehörige Planstelle erledigt.¹²⁰ Diese scheinbare Ausnahme vom sog. Grundsatz der Ämterstabilität rechtfertigt das Bundesverwaltungsgericht damit, dass die Klage gegen die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sich grundlegend von den übrigen Besetzungsentscheidungen unterscheidet, da es ja nicht um die erstmalige Einräumung eines Amtes gehe, sondern der Kläger sich gegen die Entziehung einer Rechtsposition wehre, welche ihm zuvor rechtmäßig eingeräumt wurde.¹²¹

c. Einstweiliger Rechtsschutz

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Versetzungsverfügung haben aufschiebende Wirkung gemäß § 80 I VwGO, sofern nicht eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 II Nr.4 VwGO vorliegt.¹²² Bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand handelt es sich nicht um eine Versetzung i.S.d. §§ 126 IV BBG, 54 IV BeamStG, bei der die aufschiebende Wirkung kraft Gesetz entfällt.¹²³ Die Zuständigkeit für die Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 II Nr.4 VwGO liegt beim jeweiligen Bundesminister. Dies gilt unabhängig von einer etwaigen Zuständigkeit des Bundespräsidenten zum Erlass des Widerspruchsbescheids.¹²⁴ Aus § 54 I BBG kann nicht hergeleitet werden, die Befugnis zur Entscheidung über die Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand umfasse auch die Zuständigkeit für die Anordnung der sofortigen Vollziehung dieser Entscheidung.¹²⁵ Ein Antrag des politischen Beamten auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 V 1 Alt. 2 VwGO wird in der Praxis jedoch selten erfolgsversprechend sein. Der Zweck der gesetzlichen Regelung des §§ 54 I BBG, 30 I BeamStG indiziert bereits, dass die persönlichen Interessen des politischen Beamten gegenüber dem öffentlichen Interesse an der ordnungsgemäßen Neubesetzung des Amtes außer beim Vorliegen besonders bedeutsamer persönlicher Gründe regelmäßig zurückstehen müssen. Diese Erwägung ist bereits bei der Entscheidung über den Antrag des Beamten auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Rechnung zu tragen.¹²⁶

¹²⁰ Plog/Wiedow, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 29a.

¹²¹ BVerwG, DVBl 2002, S. 203 (204); Aulehner, JA 2002, S. 554 (556).

¹²² Plog/Wiedow, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 29.

¹²³ Schnellenbach, Beamtenrecht in der Praxis, §5 Rn.41; Battis, § 59 Rn. 5.

¹²⁴ a.A. VG Köln, ZBR 1978, S. 402 ff..

¹²⁵ OVG Münster, ZBR 1994, S. 25 (26); Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 109 f..

¹²⁶ OVG Münster, ZBR 1994, S. 25 (27); Schnellenbach, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 41.

4. Rechtslage des politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand

a. Lebenszeitbeamte

Bei dem einstweiligen Ruhestand handelt es sich um ein echtes Ruhestandsverhältnis.¹²⁷ Soweit nicht in den §§ 54-58 BBG bzw. §§ 21-32 BeamStG und in § 4 BBesG etwas Abweichendes geregelt ist, finden die allgemeinen Regelungen über den endgültigen Ruhestand Anwendung.¹²⁸ Der einstweilige Ruhestand beginnt mit dem Zeitpunkt, zu dem die Versetzung dem politischen Beamten bekannt gegeben wird, sofern nicht im Einzelfall ausdrücklich ein späterer Zeitpunkt festgesetzt wird, § 56 BBG. Die Versetzungsverfügung ist dem Beamten schriftlich zuzustellen, § 128 BBG. Der politische Beamte im einstweiligen Ruhestand hat Anspruch auf die vollen Dienstbezüge für den Monat, in dem ihm die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bekannt gegeben wird, sowie für einen Übergangszeitraum von weiteren drei Monaten, § 4 I 1 BBesG. Anschließend erhält der Beamte für die Dauer der Zeit, die er das Amt, aus dem er in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde, innehatte, als Anfangsruhegehalt 71,75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe, in der sich der Beamte zur Zeit seiner Versetzung befand. Dies gilt mindestens für sechs Monate, längstens jedoch für drei Jahre, § 14 VI 1 BeamtVG. Das erhöhte Ruhegehalt darf die Dienstbezüge, die dem Beamten zustanden, nicht übersteigen, § 14 VI 2 BeamtVG. Eine dauerhafte Versorgung erhält der politische Beamte im Anschluss daran nur, wenn eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren absolviert wurde, § 4 I BeamtVG. Wird diese vorgeschriebene versorgungsrechtliche Wartezeit nicht erfüllt und kann der Beamte deswegen entsprechend § 32 I Nr. 2 BBG bzw. § 23 I Nr.2 BeamStG nicht in den Ruhestand versetzt werden, so ist er zu entlassen.¹²⁹ Die Höhe des Anschlussruhegehalts berechnet sich nach § 14 I BeamtVG.¹³⁰

Die Versetzung des politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand bewirkt die Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses.¹³¹ Diese statusrechtliche Umwandlung führt zu einem veränderten Rechtsverhältnis mit nun eingeschränktem Rechte- und Pflichtenkatalog¹³², vgl. §§ 47 II BeamStG, § 77

¹²⁷ Schnellenbach, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 36.

¹²⁸ Battis, § 54 Rn. 6.

¹²⁹ Schnellenbach, Beamtenrecht in der Praxis, § 5 Rn. 36; Lenders/Peters/Weber, § 32 Rn. 327.

¹³⁰ Wichmann/Langer, öffentliches Dienstrecht, 10. Abs. Rn. 292.

¹³¹ Schwidden, finanzielle Absicherung der politischen Beamten, RiA, 1999, S. 13 (17); Kugele, politische Beamten in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (114).

¹³² Grümming, politische Beamter in der BRD, Verwaltungsrundschau 88, S. 80 (87).

II BBG. Hier sind für den politischen Beamten die Verschwiegenheitspflicht sowie die Pflicht, einer erneuten Einberufung in das aktive Beamtenverhältnis Folge zu leisten, besonders bedeutsam.¹³³

b. Politische Beamte auf Probe

Gemäß § 36 BBG bzw. § 30 II BeamtStG können politische Beamte, die sich in einem Beamtenverhältnis auf Probe befinden, jederzeit aus diesem entlassen werden. Hierbei ist zwischen den sog. Laufbahnbeamten, die eine Probezeit für ein Führungsamt auf Probe gemäß § 24 I BBG zu durchlaufen haben, und sog. Quereinsteigern, die zuvor kein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit innehaben,¹³⁴ zu differenzieren. Beim klassischen Laufbahnbeamten, dem nur ein Führungsamt auf Probe übertragen wurde, zu denen nach § 24 V BBG auch solche von bestimmten politischen Beamten gehören, besteht für die Dauer der Probezeit ein Doppelbeamtenverhältnis.¹³⁵ Wird die Probezeit aufgrund der Entlassung nicht zu Ende geführt, so lebt das ursprüngliche Lebenszeitverhältnis mit sämtlichen Rechten und Pflichten wieder auf.¹³⁶ Endet dagegen bei einem Quereinsteiger, der die erforderliche Befähigung durch Lebens- und Berufserfahrung erworben hat, die Probezeit vorzeitig, sei es jene für die Erprobung der Lebenszeitverbeamtung, oder jene für eine Führungsfunktion nach § 24 III BBG, durch Entlassung gemäß § 36 BBG bzw. § 30 II BeamtStG, so ist das Beamtenverhältnis endgültig beendet. Ein Lebenszeitbeamtenverhältnis hat in dieser Konstellation nie bestanden.¹³⁷ Vor dem Hintergrund der mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz 2009 bezweckten Stärkung des Leistungsprinzips wurden sowohl die Anforderungen an die Probezeit verschärft, als auch der Kreis der Führungsämter auf Probe erweitert.¹³⁸

5. Ende des einstweiligen Ruhestands

a. Ende durch Wiedereinberufung

Der einstweilige Ruhestand endet zum einen nach § 58 BBG bzw. § 30 III 3 BeamtStG kraft Gesetz mit Aushändigung der Ernennungsurkunde (Formalprinzip), durch die der Beamte erneut in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen wird.¹³⁹ Eine Verpflichtung des politischen Ruhestandsbeamten dieser Wiedereinberufung ins aktive Beamtenverhältnis Folge zu leisten, besteht gemäß § 57 BBG, wenn ihm im Dienstbereich seines

früheren Dienstherrn ein Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt verliehen werden soll. Für Landesbeamten bestimmt § 30 III 3 BeamtStG, dass diese Folgepflicht besteht, wenn ihnen auch bei einem anderen Dienstherrn ein Amt verliehen wird, das derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehört wie das frühere Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden ist. Die Aufforderung, sich zur Dienstaufnahme vorzustellen, stellt keinen Verwaltungsakt dar, sondern bereitet nur die erneute Ernennung vor.¹⁴⁰ Die schuldhaftige Verletzung dieser Pflicht stellt ein Dienstvergehen dar, § 77 II Nr. 4 BBG, welches zum Verlust der Versorgungsbezüge gemäß § 60 BeamtVG führt.

b. Ende durch Erreichen der Regelaltersgrenze

Erreicht der Beamte die Regelaltersgrenze, so endet der einstweilige Ruhestand ebenfalls kraft Gesetz durch eine fingierte Versetzung in den dauernden Ruhestand.¹⁴¹

6. Verfassungsrechtliche Würdigung

a. Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als Widerspruch zu den hergebrachten Grundsätzen des Art. 33 V GG

Mit der Möglichkeit, den politischen Beamten jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, steht dieses Institut in gewissem Widerspruch zu hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Zum einen findet das Leistungsprinzip bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand keine Berücksichtigung. Leistungsaspekte dürfen nach dem Wortlaut der Vorschrift und der entsprechenden Rechtssprechung vollkommen unbeachtet bleiben.¹⁴² Eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ist auch zulässig, wenn es sich bei dem betroffenen politischen Beamten um einen besonderen Leistungsträger der Verwaltung handelt.¹⁴³ Zum anderen wird durch die jederzeitige Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand das Lebenszeitprinzip und das damit verbundene Paradigma der absoluten Unabhängigkeit des Berufsbeamtentums durchbrochen.¹⁴⁴ Das sog. Lebenszeitprinzip, das dem Beamten eine lebenszeitige Anstellung

¹³³ *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus beim politischen Beamten S. 115.

¹³⁴ *Lenders/Peters/Weber*, § 24 BBG Rn. 219.

¹³⁵ *Lenders/Peters/Weber*, § 24 BBG, Rn. 211; *Battis*, § 24 Rn. 6.

¹³⁶ *Reich*, BeamtStG § 30 Rn. 8; *Lenders/Peters/Weber*, § 24 BBG, Rn. 211.

¹³⁷ *Lenders/Peters/Weber* § 36 BBG, Rn. 352.

¹³⁸ *Battis*, Einleitung Rn. 30; Bt.-Drucksache 16/7076 S. 2.

¹³⁹ *Battis*, § 58 Rn. 2.

¹⁴⁰ BVerwG, ZBR 85, S. 223 (224).

¹⁴¹ *Battis*, § 59 Rn. 3; *Reich*, BeamtStG § 30 Rn. 13.

¹⁴² *Lindner*, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (154 f.); *Kugele*, politische Beamte in der BRD, ZBR 2007, S. 109 (114).

¹⁴³ *Lindner*, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (155).

¹⁴⁴ BVerfG, NVwZ 2003 S. 1506; *Plog/Wiedow*, Bd. 1a BBG, § 36 Rn. 3; *Priebe*, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 214; *Werres*, Beamtenverfassungsrecht, Rn. 67.

sichert¹⁴⁵, soll die Gewähr dafür bieten, dass aufgrund der dadurch gegebenen rechtlichen und wirtschaftlichen Sicherheit das Berufsbeamtentum die ihm vom Grundgesetz zugewiesene Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern, überhaupt wahrnehmen kann. Dazu gehört auch, dass der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann.¹⁴⁶ Auch wenn vor dem Hintergrund der günstigen versorgungsrechtlichen Lage im einstweiligen Ruhestand eine gewisse wirtschaftliche Unabhängigkeit des politischen Beamten gewahrt bleibt¹⁴⁷, so fällt die persönliche Abhängigkeit des politischen Beamten von der Regierung als erhebliche Durchbrechung des Unabhängigkeitsprinzips doch schwer ins Gewicht.

b. Rechtfertigung

Die Institution des politischen Beamten und die jederzeitige Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand werden überwiegend selbst als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums eingeordnet.¹⁴⁸ Es handelt sich hingegen nicht um ein solch prägendes Strukturprinzip, welches zwingend zu beachten ist, sondern vielmehr um einen Rechtfertigungsgrund, welcher die Durchbrechung der Fundamentalprinzipien des Lebenszeitprinzips, des Unabhängigkeitsparadigmas und des Leistungsprinzips zu legitimieren vermag. Damit wäre gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des politischen Beamten a priori nichts einzuwenden.¹⁴⁹ Diese Betrachtung ist auch geboten, da die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand die einzige Möglichkeit darstellt, die verfassungsrechtlich fundierte Transformationsfunktion¹⁵⁰ der politischen Beamten zu verwirklichen. Andere beamtenrechtliche Maßnahmen stehen hierfür nicht zur Verfügung, da es für eine Abordnung oder Versetzung regelmäßig an einer freien und gleichwertigen Amtsstelle fehlen wird, da politische Beamte sich vornehmlich in raren Spitzenpositionen in der Verwaltung finden.¹⁵¹

¹⁴⁵ Werres, Beamtenverfassungsrecht, Rn. 64.

¹⁴⁶ BVerfG 121, S. 205 (221).

¹⁴⁷ Herrmann, Staatssekretäre ohne Beamtenverhältnis, VerwArch 2010, S. 377 (396).

¹⁴⁸ Herrmann, Staatssekretäre ohne Beamtenverhältnis, VerwArch 2010, S. 377 (394); Wacke, Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (459), BVerfG 7, S. 155 (166 f.); Werres, Beamtenverfassungsrecht, Rn. 68 a. A. Battis, § 54 Rn. 3.

¹⁴⁹ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (156 f.); Plog/Wiedow, Bd. 1a BGG, § 36 Rn. 3.

¹⁵⁰ vgl. Jasper, politisch gebundene öffentliche Ämter, S. 407.

¹⁵¹ Herrmann, Staatssekretäre ohne Beamtenverhältnis, VerwArch 2010, S. 377 (378).

c. Verfassungsrechtlich zulässige Reichweite

Bei der Bestimmung des verfassungsrechtlich zulässigerweise einzubeziehenden Kreises von Ämtern ist insbesondere die Wertigkeit des Leistungs- und Lebenszeitprinzips einerseits und die der Institution des politischen Beamten andererseits zu berücksichtigen. Das Lebenszeit- und das Leistungsprinzip gehören als prägende Wesensmerkmale sozusagen zum Kernbestand der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.¹⁵² Angesichts des hohen Stellenwerts dieser Prinzipien vermag die Institution des politischen Beamten eine Durchbrechung nur in ganz besonderen Ausnahmefällen zu rechtfertigen.¹⁵³ Das Bundesverfassungsgericht führte dazu aus, dass die mit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip nur zulässig sein kann, solange der Kreis der betroffenen politischen Beamten eng begrenzt ist. Das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit muss weiterhin die Regel bilden.¹⁵⁴ Bei den politischen Beamten kann es demnach nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter gehen.¹⁵⁵ Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass zur Aufgabenbeschreibung des Amtes eines politischen Beamten zumindest auch die unmittelbare Beratung der politischen Leitung gehören muss. Des Weiteren darf es sich nur um den engsten Kreis dieser politischen Beamten handeln, die auch wirklich politisch beratend tätig sind.¹⁵⁶

VI. Umsetzung der Transformationsfunktion in der politischen Praxis

Die Ursprünge der Institution des politischen Beamten reichen bis in die Zeit der absoluten Monarchie zurück.¹⁵⁷ Damals verstand sich der Staatsdiener als unmittelbarer Diener des Monarchen selbst, sodass die jederzeitige Entlassung bei nicht gegebener politischer Übereinstimmung als selbstverständliches Recht des Monarchen betrachtet wurde.¹⁵⁸ Vor diesem Hintergrund erscheint die Beibehaltung dieser Institution im politischen Alltag des 21. Jahrhunderts äußerst fragwürdig. Vielfach wird die Institution des politischen

¹⁵² BVerfG 121, S. 205 (222).

¹⁵³ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (157), Grümming, politische Beamte in der BRD, Verwaltungsrundschau 88, S. 80 (83).

¹⁵⁴ BVerfG 121, S. 205 (223).

¹⁵⁵ BVerfG 121, S. 205 (232).

¹⁵⁶ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (159 f.).

¹⁵⁷ Wacke, Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand, AöR 91, S. 441 (447).

¹⁵⁸ Priebe, Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten, S. 23.

Beamten als ein Relikt aus vorrechtsstaatlicher Zeit bezeichnet, welches den Anforderungen an eine moderne rechtsstaatliche Ministerialverwaltung nicht mehr gerecht wird.¹⁵⁹ Die Existenz der politischen Beamten wird damit gerechtfertigt, dass es an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung in bürokratischen Schlüsselstellen eines besonderen Vertrauensverhältnisses bedarf, damit der Minister davon ausgehen kann, dass die Regierungspolitik in optimaler Ausführung transformiert wird. Doch sind gerade die Loyalitätspflicht und die Weisungsgebundenheit prägend für das normale Berufsbeamtentum und dass auch und gerade bei wechselnden parteipolitischen Mehrheiten und Inhalten.¹⁶⁰ Orientieren sich Ernennung und Versetzung in den einstweiligen Ruhestand primär an der politischen Anschauung des Beamten, so besteht die latente Gefahr, dass solche Ämter verstärkt bzw. ausschließlich nach persönlichen oder parteipolitischen Gesichtspunkten vergeben werden. Auf diese Weise kommen verstärkt Außenseiter in absolute Spitzenposten der Ministerialverwaltung, die einmal für besonders herausragend qualifizierte Laufbahnbeamten gedacht waren. Insbesondere in diesen Konstellationen besteht nun die Gefahr, dass die Transformationsfunktion vom politischen Beamten überhaupt nicht wahrgenommen werden kann, da er die Verwaltungsstrukturen und -abläufe des Verwaltungsapparates, den er doch steuern und kontrollieren soll, nicht hinreichend kennt.¹⁶¹

Dem muss jedoch entgegengehalten werden, dass es gerade an besagten Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung vielmehr um die Umsetzung von politischen Vorstellungen und Ideen geht als um die Befolgung konkreter dienstlicher Weisungen. An diesen Schlüsselstellen muss sich der Minister, der nach einem Regierungswechsel neue politische Richtungen einschlagen möchte, gänzlich auf den Beamten verlassen, der an der Nahtstelle zur Bürokratie sitzt. Für die Institution des politischen Beamten spricht zudem, dass dem demokratischen, parlamentarischen Regierungssystem eine gewisse Politisierung der Staatsleitung immanent ist. Dazu gehören neben den Regierungsmitgliedern eben auch Beamte, die in herausgehobenen Positionen an der Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen mitwirken.¹⁶²

VII. Fazit

Wer die gänzliche Abschaffung der Institution des politischen Beamten fordert, überschätzt die

Umstellungs- und Einsatzfähigkeit des Verwaltungsapparates und verkennt die Bedeutung eines Regierungswechsels.¹⁶³ Jedoch lassen sich längst nicht alle in § 54 I BBG bzw. den entsprechenden Landesbeamtengesetzen aufgeführten Ämter mit der Transformationsfunktion verfassungsrechtlich legitimieren. Die grundgesetzliche Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz wird durch die Einbeziehung des Generalbundesanwaltes in den Kreis der politischen Beamten¹⁶⁴ in Frage gestellt. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Gewaltenteilung äußerst bedenklich. Auch die Einbeziehung der Beamten des höheren Dienstes des Amtes für militärischen Abschirmdienst, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes kann meines Erachtens nicht aufrechterhalten werden. Aufgabe dieser Beamten ist der Schutz der Bundesrepublik Deutschland und ihrer freiheitlich-demokratischen Grundordnung; dies muss vor dem Hintergrund der geltenden Verfassungstreuepflicht des Beamten durch jeden hinreichend qualifizierten Beamten unabhängig von seiner politischen Anschauung möglich sein. Entsprechend der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁶⁵ kann nur die Einbeziehung solcher Ämter gerechtfertigt werden, die wirklich unmittelbar an der Nahtstelle zwischen Politik und Ministerialverwaltung stehen und dort zum engsten Kreis der unmittelbaren Berater der Regierung gehören. An der Einordnung der Ministerialdirektoren sowie des Präsidenten des Bundeskriminalamtes und des Bundespolizeipräsidiums als politische Beamte kann deswegen nicht festgehalten werden.¹⁶⁶ Auch die Einbeziehung der in § 54 I Nr. 9-11 BBG aufgeführten Ämter in den Kreis der politischen Beamten muss vor diesem Hintergrund in Frage gestellt werden. Die Inhaber dieser Ämter vermögen bereits aufgrund des jeweiligen Aufgabenzuschnittes ihres Amtes die Transformationsfunktion, die die Institution des politischen Beamten verfassungsrechtlich legitimiert, nicht zu erfüllen, da sie entweder nicht zum engsten Kreis der unmittelbaren Berater der politischen Leitung zu zählen sind oder sich schon nicht an einer wirklichen Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung befinden.

¹⁶³ Battis, § 54 Rn. 2.

¹⁶⁴ kritisch zur Einbeziehung des Generalbundesanwaltes sowie der Generalstaatsanwälte in den Ländern Nordrhein-Westfalen § 37 I Nr. 1 NW LBG und Brandenburg § 105 I Nr.1 LBG Bbg; Cristoforo, der Generalstaatsanwalt, DRiZ 2000, S. 141 ff..

¹⁶⁵ BVerfG 121, S. 205 ff..

¹⁶⁶ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (160); Berg, politische Beamte, MDR 1973, S. 185 (189); kritisch zu diesen Ämtern bereits: Grünning, politische Beamte in der BRD, Verwaltungsrundschau 88, S. 80 (83).

¹⁵⁹ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150 (161).

¹⁶⁰ Lindner, politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011 S. 150 (151).

¹⁶¹ Dippel, Ämterpatronage durch politische Parteien, NordÖR 2009, S. 102 (105); Franz, Staatssekretäre und das Leistungsprinzip, ZBR 2008, S. 236 (241).

¹⁶² Bracher, politische Anschauungen und persönliche Loyalität, DVBl 2001, S. 19 (21).