

Die Treuepflicht der Beamten

Von Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Potsdam*

Das BVerwG hat mit Urt. v. 2.12.2021 einen Beamten wegen Verstoßes gegen seine Treuepflicht aus dem Dienst entfernt (I.). Dies gibt Anlass dazu, die historischen Wurzeln (II.) dieser Pflicht und ihre gegenwärtige Ausgestaltung auf Bundes- und Landesebene (III.) zu betrachten. Im Einzelnen sind dabei der Verpflichtete (IV.), der Berechtigte (V.) und der Inhalt dieser Pflicht (VI.) zu untersuchen. Zudem ist ihre Durchsetzbarkeit zu erörtern (VII.), bevor eine Schlussbetrachtung den Beitrag abrundet (VIII.).

I. Urteil des BVerwG zur beamtenrechtlichen Treuepflicht

Mit Urt. v. 2.12.2021¹ entfernte das BVerwG auf eine Disziplinaranzeige des Bundesnachrichtendienstes hin einen bei dieser Behörde beschäftigten Regierungsobersekretär (Besoldungsgruppe A 7) aus dem Dienst wegen Verstoßes gegen die beamtenrechtliche Treuepflicht. Der Beamte hatte im Jahr 2015 beim Landratsamt Starnberg einen Staatsangehörigkeitsausweis beantragt und dabei u.a. als Geburts- und Wohnsitzstaat jeweils „Königreich Bayern“ angegeben und sich auf das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz in der Fassung von 1913² bezogen. Das BVerwG erblickte in der durchgehenden Verwendung der Bezeichnung „Königreich Bayern“ statt „Bundesrepublik Deutschland“ durch den Beamten eine Leugnung der Existenz der Bundesrepublik und eine schwerwiegende Verletzung seiner Verfassungstreuepflicht. Dabei sei ein solches Verhalten typisch für die sogenannte Reichsbürger-Szene, die gerade durch diese Leugnung gekennzeichnet sei. Deshalb entfernte das Gericht auf die Disziplinaranzeige hin den Beamten aus dem Dienst.

II. Historische Wurzeln der Treuepflicht

Die Treuepflicht der Beamten stellt keine neuartige Regelung dar, sondern kann auf eine lange Rechtstradition zurückblicken. Bereits im Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 wurde eine besondere Treuepflicht der Beamten gegenüber dem Monarchen statuiert.³ Gemäß der Bayerischen Verfassung von 1818 wurden die Beamten (wie die anderen Staatsbürger auch) auf Treue zum König, zum Gehorsam gegenüber dem Gesetz und zur Beachtung der Verfassung vereidigt.⁴ Nach der ein Jahr später in Kraft getretenen Württembergischen Verfassung von 1819 wurden die Beamten hingegen auf die Verfassung verpflichtet.⁵ Im Deutschen

Reich indes wurden die Beamten nach dem Reichsbeamten-gesetz von 1873 auf die Amtserfüllung vereidigt.⁶ In der Weimarer Zeit wiederum betonte die Weimarer Reichsverfassung, dass die Beamten Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei sind,⁷ und unterstrich damit die Gemeinwohlbindung der Beamten. Im Nationalsozialismus hingegen standen die Beamten nach dem Deutschen Beamten-gesetz von 1937 nicht nur zum Reich, sondern auch zum Führer in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis.⁸

III. Gegenwärtige Regelung der Treuepflicht

Diese historische Entwicklung bildet den Hintergrund für die gegenwärtige Regelung der Treuepflicht der Beamten auf Bundes- (1.) und auf Landesebene (2.).

1. Bundesebene

Auf Bundesebene bestimmt Art. 33 Abs. 4 GG, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen sei, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Ergänzend führen § 4 BBG für die Bundesbeamten und § 3 Abs. 1 BeamStG für die Beamten der Länder und der Kommunen aus, dass die Beamtinnen und Beamten zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

2. Landesebene

Auf Landesebene enthalten vor allem die vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen von Hessen, Bremen, Rheinland-Pfalz und Bayern eigenständige Ausprägungen der Treuepflicht. Übereinstimmend beschränken sie die Treuepflicht dabei nicht auf die Beamten, sondern erstrecken sie auf jeden Staatsbürger. So bestimmt die Hessische Verfassung, dass es die Pflicht eines jeden sei, für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzutreten.⁹ Die Verfassung Bremens bestimmt in ähnlicher Weise ohne personelle Begrenzung, dass jeder die Pflicht der Treue gegen Volk und Verfassung habe.¹⁰ Die Landesverfassung von

Bl. 1819, S. 634 ff.

⁶ § 3 Reichsbeamten-gesetz v. 31.3.1873, RGBl. 1873, S. 61; dazu *Günther*, DÖV 2007, 357.

⁷ Art. 130 Abs. 1 WRV; siehe dazu *Günther*, DÖV 2012, 678 (680).

⁸ § 1 Abs. 1 Deutsches Beamten-gesetz v. 26.1.1937, RGBl. I 1937, S. 39; vgl. *Günther*, DÖV 2012, 678 (680).

⁹ Art. 146 Abs. 1 HessV v. 1.12.1946, GVBl. I 1946, S. 229: „Es ist Pflicht eines jeden, für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzutreten.“

¹⁰ Art. 9 BremV v. 21.10.1947, Brem.GBl. 1947, S. 251: „Jeder hat die Pflicht der Treue gegen Volk und Verfassung. Er hat die Pflicht, am öffentlichen Leben Anteil zu nehmen und seine Kräfte zum Wohle der Allgemeinheit einzusetzen.“

* Der Verf. ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungs- und Kommunalrecht, an der Universität Potsdam und Direktor des dortigen Kommunalwissenschaftlichen Instituts.

¹ BVerwG, Urt. v. 2.12.2021 – 2 A 7.21.

² Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz v. 22.7.1913, RGBl. 1913, S. 583.

³ Teil II Titel 10 § 2 Preußisches Allgemeines Landrecht 1794.

⁴ Abschnitt X § 3 Bayerische Verfassung v. 26.5.1818, Bay-GBl. 1818, S. 101.

⁵ § 45 Württembergische Verfassung v. 25.9.1819, StReg-

Rheinland-Pfalz fordert, dass jeder Staatsbürger seine Treuepflicht gegenüber Staat und Verfassung zu erfüllen, die Gesetze zu befolgen und seine körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen habe, wie es dem Gemeinwohl entspreche.¹¹ Die bayerische Verfassung schließlich betont, dass der ungestörte Genuss der Freiheit für jedermann davon abhängt, dass alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllten.¹²

IV. Verpflichteter der Treuepflicht

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass verschiedene Verpflichtete der Treuepflicht zu betrachten sind. Im Einzelnen kann eine Pflicht nicht nur der Beamten im statusrechtlichen Sinne (1.), sondern auch der Angestellten des öffentlichen Dienstes (2.), der sonstigen öffentlich-rechtlich Beschäftigten wie der Soldaten (3.) und Richter (4.) und speziell der Wissenschaftler (5.) in Frage kommen. Zudem erscheinen auch eine Treuepflicht der Abgeordneten (6.) und Parteien (7.) sowie allgemein aller Staatsbürger (8.) erwägenswert.

1. Beamte im statusrechtlichen Sinne

Die Beamten im statusrechtlichen Sinne, die also durch den Formalakt einer Ernennung¹³ in ihr Amt gelangt sind, sind die geborenen Verpflichteten der Treuepflicht. Dabei ist es unerheblich, ob es sich im Einzelnen um Beamte auf Widerruf¹⁴, auf Probe¹⁵, auf Zeit¹⁶ oder auf Lebenszeit¹⁷ handelt, weil diese Differenzierungen nur die verschiedenen Verfestigungen der Rechtsposition der Beamten widerspiegeln und darüber Auskunft geben, inwieweit sie sich bereits in ihrem Amt bewährt haben, aber nicht mit einem abgestuften Pflichtenkreis einhergehen. Vielmehr unterfällt jeder Beamte von seiner Ernennung an der Treuepflicht. Es erscheinen auch keine Differenzierungen der Treuepflicht nach der Wertigkeit des Amtes im statusrechtlichen Sinne des Beamten geboten.

Er ist nach Maßgabe der Gesetze verpflichtet, Ehrenämter anzunehmen.“

¹¹ Art. 20 LV RP v. 18.5.1947, VOBl. 1947, S. 209: „Jeder Staatsbürger hat seine Treuepflicht gegenüber Staat und Verfassung zu erfüllen, die Gesetze zu befolgen und seine körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es dem Gemeinwohl entspricht.“

¹² Art. 117 BayV v. 2.12.1946, GVBl. 1946, S. 333: „Der ungestörte Genuß der Freiheit für jedermann hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Alle haben die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.“

¹³ Hierzu *Leppek*, *Beamtenrecht*, 13. Aufl. 2019, § 8 Rn. 68 ff.

¹⁴ § 6 Abs. 4 BBG; § 4 Abs. 4 BeamtStG.

¹⁵ § 6 Abs. 3 BBG; § 4 Abs. 3 BeamtStG.

¹⁶ § 6 Abs. 2 BBG; § 4 Abs. 2 BeamtStG.

¹⁷ § 6 Abs. 1 BBG; § 4 Abs. 1 BeamtStG.

Die Treuepflicht knüpft nicht an die Stellung des Beamten in der Ämterhierarchie an wie etwa die Pflicht zur Befolgung dienstlicher Weisungen¹⁸ oder die spezifischen Pflichten Vorgesetzter¹⁹, sondern erfasst den Beamten als solchen wegen seiner Zugehörigkeit zur Beamtenschaft unabhängig von seinem Amt im statusrechtlichen Sinne. Auch einen Regierungsobersekretär, wie in dem vom BVerwG entschiedenen Fall, trifft daher diese Treuepflicht, selbst wenn er „nur“ Angehöriger des mittleren Dienstes ist. Gerade auch bei solchen Beamten, die nur Ämter von geringerem Status innehaben, kann die Achtung der Treuepflicht von zentraler Bedeutung für die Dienstleistung sein, wenn man etwa an die zahlreichen Polizisten des Bundes und der Länder im mittleren Dienst denkt.

2. Angestellte im öffentlichen Dienst

Angestellte im öffentlichen Dienst werden auf der Grundlage von Tarifverträgen und privatrechtlichen Arbeitsverträgen beschäftigt und stehen im Unterschied zu Beamten gerade nicht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis. Sie üben aber vielfach ähnliche Tätigkeiten wie Beamte aus. Folgerichtig ist für sie im Tarifvertrag der Länder zwar nicht ausdrücklich eine Treuepflicht vereinbart worden, wohl aber die Pflicht, sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung zu bekennen.²⁰ Im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, der für die Angestellten des Bundes und der Kommunen gilt, fehlt es hingegen an einer entsprechenden Regelung, sodass es insoweit bei der allgemeinen arbeitsrechtlichen Pflicht des Arbeitnehmers zur Rücksichtnahme auf die Interessen des Arbeitgebers²¹ sein Bewenden hat.

3. Soldaten

Die Soldaten der Bundeswehr befinden sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis,²² das viele Parallelen zum Beamtenverhältnis aufweist, wobei die Soldaten aber wegen der Eigenart ihres Dienstes zum Teil noch einer strengeren Pflichtenbindung unterliegen. Folgerichtig ist auch für sie gesetzlich bestimmt, dass sie die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes anerkennen und durch ihr gesamtes Verhalten für deren Erhaltung eintreten müssen.²³ In gleicher Weise wie bei den Beamten kann auch bei den Soldaten hinsichtlich dieser Pflicht keine Differenzierung nach ihrem Status oder ihrer Stellung innerhalb der militärischen Hierarchie erfolgen.

¹⁸ § 62 Abs. 1 S. 2 BBG; § 35 S. 2 BeamtStG; dazu *Leppek* (Fn. 13), § 14 Rn. 178; *Schmidt*, *Beamtenrecht*, 2017, S. 121 Rn. 350.

¹⁹ Siehe dazu *Schmidt* (Fn. 18), S. 120 Rn. 347 ff.

²⁰ § 3 Abs. 1 S. 2 Tarifvertrag Länder.

²¹ Siehe dazu *Kamanabrou*, *Arbeitsrecht*, 2017, S. 261 ff. Rn. 837 ff.

²² § 1 Abs. 1 SG.

²³ § 8 SG.

4. Richter

Das Dienstrecht der Richter weist zwar gleichfalls zahlreiche Parallelen zum Beamtenrecht auf und Art. 92 GG formuliert, dass die rechtsprechende Gewalt den Richtern „anvertraut“ ist, woraus ebenfalls eine besondere Pflichtenbindung der Richter im Sinne einer Pflicht zum Einstehenmüssen für die freiheitliche demokratische Grundordnung abgeleitet werden kann. Allerdings sind die Richter Träger der persönlichen und sachlichen richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 GG, sodass sie in viel stärkerem Maße als Beamte zu einer eigenständigen Interpretation der Treue aufgerufen sind.²⁴

5. Wissenschaftler

Eine den Richtern vergleichbare Stellung nehmen unter dem Gesichtspunkt der Treuepflicht die Wissenschaftler ein. Diese sind vielfach verbeamtet, sodass für sie ohnehin schon die Treuepflicht nach Art. 33 Abs. 4 GG gilt. Verstärkend betont noch einmal Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG, dass die Freiheit der Lehre nicht von der Treue zur Verfassung entbindet, woraus man auch eine Treuepflicht selbst der nicht verbeamteten Wissenschaftler herleiten kann. Indes kann auch die Verfassung selbst und die freiheitliche demokratische Grundordnung Gegenstand wissenschaftlicher Forschung sein und insofern können sich auch Wissenschaftler sachlich und methodisch argumentierend kritisch mit der Treuepflicht auseinandersetzen.²⁵

6. Abgeordnete

Abgeordnete sind als Mitglieder des Parlaments Organwalter eines Staatsorgans. Insofern liegt der Gedanke nicht fern, dass auch sie einer besonderen Treuepflicht unterliegen könnten. In diesem Sinne geht die Bremische Verfassung davon aus, dass die dortigen Mitglieder der Bürgerschaft eine besondere Treuepflicht gegenüber der Freien Hansestadt Bremen trifft.²⁶ Diese Bestimmung hat allerdings sowohl im Grundgesetz als auch in den Verfassungen der übrigen Länder keine Nachahmer gefunden. Dies lässt sich zum einen aus der Herkunft der Abgeordneten erklären, die aus dem gesellschaftlichen Bereich kommend Mitglied eines Staatsorgans werden und in dieser Funktion gerade unterschiedliche politische Strömungen widerspiegeln, welche auch eine kritische Distanz zum politischen System aufweisen können. Zum anderen sind die Abgeordneten als Teil des gesetzgebenden Parlaments in der Lage, die Rechtsordnung in den verfassungsrechtlichen Grenzen grundlegend umzugestalten, was

ihnen jedenfalls inhaltlich mehr Spielraum gibt als den Beamten.

7. Parteien

Über die Regelung in der Bremischen Verfassung ging noch die im Jahr 1953 durch die Verfassung von Baden-Württemberg²⁷ abgelöste Badische Verfassung von 1947²⁸ hinaus. Diese verlangte nicht nur von den gewählten Abgeordneten, sondern auch von den politischen Parteien, dass sie sich in ihrem Programm und durch ihr Verhalten zu den Grundsätzen des demokratischen Staates bekennen.²⁹ Diese Anforderungen sind erheblich schärfer als Art. 21 GG, der nur negativ die Beeinträchtigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung sanktioniert, nicht aber positiv ein Bekenntnis zu dieser Grundordnung verlangt. In der Verfassung Baden-Württembergs von 1953 findet sich dann keine entsprechende Bestimmung mehr.

8. Allgemeine Treuepflicht der Bürger?

Am weitesten wurde der Kreis der möglichen Verpflichteten der Treuepflicht in dem Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee³⁰ gezogen, der eine der Arbeitsgrundlagen des Parlamentarischen Rates darstellte. Dort war festgelegt, dass jeder die Pflicht der Treue gegen die Verfassung sowie Verfassung und Gesetze zu achten und zu befolgen hat.³¹ Diese extrem weitreichende Verpflichtung, die ihrem Wortlaut nach nicht nur die Staatsangehörigen, sondern sogar jede auf dem Gebiet Deutschlands sich aufhaltende Person erfasste, wurde zu Recht nicht in das Grundgesetz übernommen.³² Das Grundgesetz begnügt sich hingegen für alle nicht durch eine besondere Nähebeziehung zu Hoheitsträgern gekennzeichnete Personengruppen mit der schlichten Pflicht zur Befolgung der Gesetze. Eine wie auch immer geartete positive Einstellung dazu oder die Bereitschaft, dafür aktiv einzustehen, wird zwar erhofft, aber nicht verlangt.

V. Berechtigter der Treuepflicht

Wendet man sich den Berechtigten der Treuepflicht zu, so bieten die überlieferten grundlegenden Texte drei mögliche Ansatzpunkte an, die gegebenenfalls auch kombiniert werden

²⁴ Dazu Schmidt, Grundpflichten, 1999, S. 183.

²⁵ Vgl. Schmidt (Fn. 24), S. 187 f.

²⁶ Art. 83 Abs. 1 BremV v. 21.10.1947, Brem.GBl 1947, S. 251: „Die Mitglieder der Bürgerschaft sind Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung. Sie sind verpflichtet, die Gesetze zu beachten und haben eine besondere Treuepflicht gegenüber der Freien Hansestadt Bremen. Im übrigen sind sie nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.“

²⁷ Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11.11.1953, GBl. 1953, S. 173.

²⁸ Verfassung des Landes Baden v. 18.5.1947, RegBl. 1947, S. 129.

²⁹ Art. 118 Abs. 1 BadV 1947, RegBl.

³⁰ Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.–23.8.1948.

³¹ Art. 19 HChE: „Jeder hat die Pflicht der Treue gegen die Verfassung und hat Verfassung und Gesetze zu achten und zu befolgen.“ Zitiert nach: Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen (Fn. 30), S. 63.

³² Vgl. Matz, in: Leibholz/v. Mangoldt, JöR n.F. 1 (1951), S. 45.

können: Teils wird das Staatsoberhaupt als Berechtigter genannt,³³ teils der Staat oder die Gesamtheit,³⁴ teils die Verfassung selbst.³⁵ Bisweilen werden auch Staatsoberhaupt und Verfassung verbunden,³⁶ vereinzelt auch Staatsoberhaupt und Staat.³⁷ Im Grundgesetz schließlich erscheint der Staat als Bezugspunkt, das Grundgesetz als Inhalt der Treuepflicht. Wie bei einem zivilrechtlichen Rechtsverhältnis, das nur zwischen zwei oder mehr Rechtssubjekten existieren kann, kann auch die Treuepflicht als Teil des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses nur zwischen dem Beamten (oder einer ihm insoweit gleichgestellten Person) auf der einen Seite und einem Hoheitsträger auf der anderen Seite bestehen. Damit ist Berechtigter der Treuepflicht nicht etwa die jeweilige Regierung oder die Verfassung, sondern der Dienstherr des Beamten selbst, also der Bund, ein Land oder eine andere Stelle mit Dienstherrnfähigkeit. In dem vom BVerwG entschiedenen Fall war Dienstherr des Beamten und damit Berechtigter der Treuepflicht die Bundesrepublik Deutschland.

VI. Inhalt der Treuepflicht

Die Treuepflicht der Beamten kann am besten in Abgrenzung zu der alle Einwohner treffenden Pflicht zum Rechtsgehorsam bestimmt werden. Die Pflicht zum Rechtsgehorsam verlangt lediglich, den Gesetzen, Rechtsverordnungen und sonstigen Bestandteilen der Rechtsordnung rein äußerlich zu gehorchen.³⁸ Rechtsbefolgung muss nicht aus edlen Motiven erfolgen, sondern auch bloße Gleichgültigkeit, selbst ein innerer Widerwille stehen der Erfüllung dieser Pflicht nicht entgegen. Die Pflicht zum Rechtsgehorsam verlangt keine Einsicht in die Notwendigkeit der Rechtsordnung im Allgemeinen und einzelner Regelungen im Besonderen, sondern pure Angst vor Strafe reicht als Grund der Rechtsbefolgung aus.

Die beamtenrechtliche Treuepflicht hingegen setzt zusätzlich zu der äußeren Rechtsbefolgung auch eine innere Bejahung der Rechtsordnung voraus, insbesondere der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die aus wesentlichen Elementen des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips besteht. Von dem treueverpflichteten Beamten wird eine positive Einstellung zum Objekt seiner Treue gefordert, er soll dieses bejahen, seine Existenz begrüßen und seinen Fortbestand wünschen.³⁹ Dadurch, dass der Beamte in dem vom BVerwG entschiedenen Fall durch die mehrfache Bezugnahme auf das „Königreich Bayern“ gerade den Bestand der Bundesrepublik Deutschland in Frage stellte, verstieß er in besonders schwerem Maße gegen diese Treuepflicht.

Überdies wird von einem treueverpflichteten Beamten nicht nur erwartet, dass er sich selbst rechtmäßig verhält und

die Verfassung und die übrige Rechtsordnung innerlich bejaht, sondern dass er auch innerhalb und außerhalb des Dienstes gegenüber Dritten einschreitet, die durch ihr Verhalten wesentliche Grundsätze der Verfassung gefährden oder verletzen. Um eine Anleihe beim Strafrecht vorzunehmen: Der Beamte wird zum Beschützergaranten der Verfassung.

Darüber hinaus stellt die Treuepflicht des Beamten auch die Quelle der übrigen beamtenrechtlichen Pflichten dar, etwa der Pflichten zur vollen Hingabe an den Dienst⁴⁰ und zur sorgsamem Amtsführung⁴¹. Insofern kommt der beamtenrechtlichen Treuepflicht auch eine generalklauselartige Funktion zu. Sie bildet den Hintergrund der übrigen Pflichten der Beamten und schließt etwaige Lücken.

Dieser umfassenden Treuepflicht des Beamten korrespondiert eine Fürsorgepflicht des Dienstherrn.⁴² Dabei befinden sich diese beiden Pflichten nicht in einem streng synallagmatischen Verhältnis zueinander nach dem Vorbild der §§ 320 ff. BGB, sondern der Gesamtheit der Pflichten des Beamten, die in der Treuepflicht kulminieren, steht die Gesamtheit der Pflichten des Dienstherrn gegenüber, die sich auf die Fürsorgepflicht zurückführen lassen. Allenfalls mag man insofern von einem Synallagma höherer Ordnung sprechen.

VII. Durchsetzung der Treuepflicht

Die beamtenrechtliche Treuepflicht stellt keine *lex imperfecta* dar, deren Verletzung ohne rechtliche Folgen bleibt, sondern sie kann disziplinar- (1.), straf- (2.) und gegebenenfalls auch vermögensrechtlich (3.) sanktioniert werden.

1. Disziplinarrechtliche Folgen

Der Verstoß gegen die beamtenrechtliche Treuepflicht ist disziplinarrechtlich als Dienstvergehen zu werten. Das Bundesdisziplinargesetz und die Disziplinarordnungen der Länder verzeichnen nicht wie das Strafgesetzbuch einzelne Taten, sondern gehen nur generalklauselartig vom Dienstvergehen als rechtswidriger und schuldhafter Verletzung einer beamtenrechtlichen Pflicht aus. Ein solches Dienstvergehen zieht je nach der Schwere der Pflichtverletzung, dem Grad des Verschuldens, dem entstandenen Schaden, dem Persönlichkeitsbild des Beamten und dem Grad des Bruchs des Vertrauens des Dienstherrn⁴³ als Sanktion in aufsteigender Reihenfolge einen Verweis⁴⁴, eine Geldbuße⁴⁵, eine Kürzung der Dienstbezüge⁴⁶, eine Zurückstufung⁴⁷ oder gar die Entfernung aus

³³ So Teil II Titel 10 § 2 Preußisches Allgemeines Landrecht 1794.

³⁴ Art. 130 Abs. 1 WRV.

³⁵ § 45 Württembergische Verfassung von 1819, StRegBl.

³⁶ Abschnitt X § 3 Bayerische Verfassung von 1818, BayGBl.

³⁷ § 1 Abs. 1 Deutsches Beamtengesetz 1937, RGBl. I.

³⁸ Umfassend dazu *Schmidt* (Fn. 24), S. 169 ff., v.a. S. 175.

³⁹ Vgl. *Schmidt* (Fn. 24), S. 183.

⁴⁰ § 61 Abs. 1. S. 1 BBG; § 34 Abs. 1 S.1 BeamtStG; dazu *Leppke* (Fn. 13), § 14 Rn. 173; *Schmidt* (Fn. 18), S. 106 ff. Rn. 308 ff.

⁴¹ §§ 60 f. BBG; §§ 33 f. BeamtStG; Erläuterungen bei *Schmidt* (Fn. 18), S. 111 ff. Rn. 321 ff.

⁴² § 78 BBG; § 45 BeamtStG; dazu *Leppke* (Fn. 13), § 17 Rn. 213 ff.; *Schmidt* (Fn. 18), S. 212 ff. Rn. 680 ff.

⁴³ Zu diesen Kriterien siehe *Schmidt* (Fn. 18), S. 148 Rn. 459 ff.

⁴⁴ § 6 BDG.

⁴⁵ § 7 BDG.

⁴⁶ § 8 BDG.

⁴⁷ § 9 BDG.

dem Beamtenverhältnis⁴⁸ nach sich.

Verfahrensmäßig kann der Dienstherr in den leichteren Fällen des Verweises, der Geldbuße oder der Kürzung der Dienstbezüge die Sanktion selbst verhängen und der Beamte hat dann die Möglichkeit, mit Widerspruch und Klage gegen die Disziplinarverfügung verwaltungsgerichtlich vorzugehen.⁴⁹ Die besonders einschneidenden Maßnahmen der Zurückstufung und der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis hingegen kann der Dienstherr nicht selbst verhängen, sondern in diesen Fällen muss er eine sogenannte Disziplinarklage vor dem Verwaltungsgericht als Disziplinargericht anstrengen.⁵⁰ Dabei handelt es sich um ein der strafprozessualen Anklage ähnliches Verfahren. Die klassischen Rollen vor dem Verwaltungsgericht mit der Behörde als Beklagter und dem Bürger als Kläger sind in diesem Fall also vertauscht. So war es auch in dem vom BVerwG entschiedenen Fall. Insofern stellt das Urteil des BVerwG, mit dem der Regierungsobersekretär aus dem Dienst entfernt wurde, keine Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer bereits anderweitig getroffenen Entscheidung des Dienstherrn dar, sondern eine eigene konstitutive Entscheidung des Gerichts, mit der das Beamtenverhältnis rechts-gestaltend aufgelöst wurde.

Ein solches Verfahren kann sich über einen sehr langen Zeitraum erstrecken, wie auch der Fall des BVerwG vor Augen führt, in dem der Beamte sich bereits 2015 im „Königreich Bayern“ währte, in dem er aber erst 2021 endgültig aus dem Dienst entfernt wurde. Dies wirft die Frage nach Maßnahmen des Dienstherrn in der Zwischenzeit auf. Hier besteht für den Dienstherrn nicht nur die Möglichkeit, dem Beamten die Führung der Dienstgeschäfte zu verbieten,⁵¹ um weitere Gefahren abzuwehren, sondern ihn gar vorläufig des Dienstes zu entheben,⁵² was zusätzlich zur Gefahrenabwehr auch einen – quasi strafähnlichen – Vorgriff auf das erwartete Ergebnis des Disziplinarverfahrens darstellt. Zusätzlich kann ein Teil der Dienstbezüge bis zum Abschluss des Disziplinarverfahrens einbehalten werden.⁵³

2. Strafrechtliche Sanktionen

Neben den disziplinarrechtlichen Folgen können Beamten bei rechtswidriger und schuldhafter Verletzung einer Dienstpflicht auch strafrechtliche Sanktionen drohen, sofern sie damit zugleich einen Straftatbestand des StGB verwirklichen. Im Unterschied zum Disziplinarrecht kennt das Strafrecht aber keine generalklauselartigen Tatbestände und der Verstoß gegen die beamtenrechtliche Treuepflicht ist – im Unterschied zu manchen anderen beamtenrechtlichen Pflichtverstößen – nicht zusätzlich auch strafbewehrt. Deshalb stellten sich in dem vom BVerwG entschiedenen Fall auch keine Fragen

nach dem Verhältnis zwischen besonderem Disziplinarrecht und allgemeinem Strafrecht.⁵⁴

3. Vermögensrechtliche Konsequenzen

Schließlich können beamtenrechtliche Pflichtverletzungen auch vermögensrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. So kann der Beamte dem Dienstherrn zum Ersatz des aus seiner rechtswidrigen und schuldhaften Pflichtverletzung entstandenen Schadens verpflichtet sein. Ein Verstoß gegen die Treuepflicht, wie ihn der Beamte in dem vom BVerwG entschiedenen Fall begangen hat, bewirkt aber regelmäßig keinen vermögensrechtlichen Schaden des Dienstherrn, sondern einen immateriellen, weil das Vertrauen der Allgemeinheit in den Dienstherrn leidet. Solche immateriellen Einbußen sind aber schon bei Ansprüchen gegen den Dienstherrn nur in engen Grenzen ersatzfähig⁵⁵ – umgekehrt gibt es keinen Anspruch des Dienstherrn auf Schadensersatz oder Entschädigung wegen Beeinträchtigung seiner immateriellen Belange.

VIII. Schlussbetrachtung

Die Entscheidung des BVerwG zeigt, dass der scheinbar so abstrakten Treuepflicht des Beamten auch heute noch grundlegende und rechtspraktische Bedeutung zukommt. Verpflichtet sind alle Beamten im statusrechtlichen Sinne sowie sonstige in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Näheverhältnis stehende Beschäftigte. Berechtigt ist der jeweilige Dienstherr. Diese Treuepflicht erschöpft sich nicht in einer Pflicht zum Rechtsgehorsam, sondern verlangt darüberhinausgehend ein aktives Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Diese Treuepflicht kann mit den Mitteln des Disziplinarrechts durchgesetzt werden, und zwar bis hin zur Entfernung aus dem Dienst. Ausnahmsweise kann auch ein strafrechtlicher Tatbestand erfüllt und ein vermögensrechtlicher Anspruch des Dienstherrn gegeben sein.

⁴⁸ § 10 BDG.

⁴⁹ Zum Verfahren im Einzelnen siehe *Leppek* (Fn. 13), § 15 Rn. 192 ff.; *Schmidt* (Fn. 18), S. 149 ff. Rn. 466 ff.

⁵⁰ § 52 BDG; dazu *Schmidt* (Fn. 18), S. 152 Rn. 483.

⁵¹ § 66 BBG; § 39 BeamtStG.

⁵² § 38 Abs. 1 BDG.

⁵³ § 38 Abs. 2, 3 BDG.

⁵⁴ Siehe zu dieser Spannungslage *Leppek* (Fn. 13), § 15 Rn. 189; *Schmidt* (Fn. 18), S. 155 f. Rn. 502 ff.

⁵⁵ Vgl. *Laubinger*, *VerwArch* 99 (2008), 278 (304).