

Dr. Günter Bochmann

Senatsrat a.D.

THÜR. LANDTAG POST  
05.01.2024 10:32

351/2024

5.01.2024

Thüringer Landtag  
Z u s c h r i f t  
7/3124

zu Drs. 7/8656

**Den Mitgliedern des  
InnKA**

**Stellungnahme**

zum Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 7/8656 –

**Thüringer Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Bestimmungen für politische Beamtinnen und Beamte**

**Fragestellungen des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtags zum Gesetzentwurf in Drucksache 7/8656 im Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags**

**Bitte um Abgabe einer Stellungnahme vom 3. 11. 2023**

#### **I. Regelungsgehalt des Regierungsentwurfs**

Der Gesetzentwurf enthält drei wesentliche Regelungen, nämlich

- die Streichung der Ämter des Präsidenten des Landesverwaltungsamtes, des Beauftragten für die Gleichstellung von Frau und Mann beim Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit sowie des Ausländerbeauftragten beim Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit aus dem Katalog der in § 27 Abs. 1 ThürBG genannten jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzbaren Beamten auf Lebenszeit (so genannte politische Beamte).

In der Folge sind nur noch die Ämter der Staatssekretäre, des Präsidenten des Amtes für Verfassungsschutz, des Präsidenten der Landespolizeidirektion, des Regierungssprechers sowie gemäß § 98 Abs. 2 ThürBG das Amt des Direktors beim Thüringer Landtag als solche für politische Beamte ausgewiesen.

- Die Einführung eines Wiederverwendungsanspruchs (Rücklehrrecht) für Personen, die unmittelbar vor Übertragung eines in § 27 Abs. 1 ThürBG genannten Amtes bereits Beamte auf Lebenszeit im Dienst des Landes Thüringen waren.
- Die Befreiung von der Vorgabe, dass Einstellungen nur im Eingangsamts erfolgen dürfen (§ 28 Abs. 1 ThürLaufbG) im Falle der Ernennung von Staatssekretären (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 ThürBG).

## **II. Bewertung**

Eine Bewertung erfolgt nachstehend im Rahmen der Beantwortung der einzelnen vom Ausschuss aufgeworfenen Fragen. Dabei wird wegen des sachlichen Zusammenhangs auf einige Fragen zusammengefasst geantwortet.

1. Was ist Ihrer Ansicht nach der verfassungsrechtliche bzw. verfassungspolitische Hintergrund dafür, dass man sich bei politischen Beamten i.S.d. § 30 Beamtenstatusgesetz bzw. § 27 Thüringer Beamtenstatusgesetz für das Modell des Lebenszeitbeamten und nicht etwa wie in der Kommunalverwaltung des Beamten auf Zeit entschieden hat?
2. Welche Änderungen sollen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in Bezug auf den „fiktiven Werdegang“ in § 28 Thüringer Laufbahngesetz erfolgen und wie bewerten Sie diese Änderungen?
3. Welche Bedeutung hat der „fiktive Werdegang“ in § 28 des Thüringer Laufbahngesetzes für Staatssekretäre nach dem derzeit geltenden Recht und welche Auswirkung hat die Änderung, wenn dieses Erfordernis zukünftig nicht mehr für Staatssekretäre gelten soll? Wie haben die anderen Länder in ihren Beamten- oder Laufbahngesetzen geregelt?
4. Wird mit der Änderung des § 28 Thüringer Laufbahngesetz zum Ausdruck gebracht, dass die bisherige Norm gerade keine Ausnahmetatbestände für Staatssekretäre beinhaltet?

5. Wie beurteilen Sie eine Mindestaltersgrenze für Staatssekretäre?
6. Welche Auswirkungen hat die Gesetzesänderung auf die sich derzeit (nach der aktuell geltenden Rechtslage) im Amt befindlichen politischen Beamten, die nach der Änderung keine politischen Beamten mehr sind?
7. Wie sollte mit der Position des Polizeipräsidenten („Präsidenten der Landespolizeidirektion“) als politischem Beamten (§ 27 Abs. 1 Nr. 4 Thüringer Beamtengesetz) mit Blick auf die noch ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Ihrer Einschätzung nach umgegangen werden?
8. Was macht einen politischen Beamten aus? Können Sie auf die verfassungsrechtliche Funktion des Amtes des Staatssekretärs und Besonderheiten im Freistaat Thüringen eingehen? Wie unterscheidet sich diese von anderen Ländern oder dem Bund?
9. Mit Blick auf „politische Beamte“ gibt es den Begriff des „Transformationsamtes“. Damit sind Ämter gemeint, die politische Vorgaben in Verwaltungshandeln umsetzen sollen. Sind Staatssekretäre diesen Ämtern zuzurechnen? Welche dienstrechtlichen Konsequenzen ergeben sich für diese Ämter, die sie von anderen Ämtern abheben?
10. Wie beurteilen Sie das Fehlen einer gesetzlichen Regelung für den Zugang zu politischen Ämtern und sehen Sie darin eine Regelungslücke, die dringend geschlossen werden müsste?
11. Wie kann man die besondere Aufgabe eines politischen Beamten mit einer Anpassung des Thüringer Laufbahngesetzes, formal mit einer außerhalb der klassischen Laufbahnbeamten-tätigkeit, besser gestalten?

12. In welchem Maße halten Sie es für sinnvoll, ein gesetzlich festgelegtes Recht auf Rückkehr in den vorherigen oder einen anderen öffentlichen Dienst zu schaffen, falls Beamte vor Erreichen der Altersgrenze vorläufig in den Ruhestand versetzt werden?
13. Die Beamtengesetze der Länder fassen unter den Begriff der politischen Beamten in Teilen unterschiedliche Ämter. Ist die durch den Gesetzentwurf getroffene Fokussierung auf die Staatssekretäre, den Regierungssprecher und zwei herausgehobene Leitungsfunktionen im Sicherheitsbereich (LPD- und VS-Präsident) nachvollziehbar?

#### Zu Frage 1.

Die Regelungen über Beamte auf Zeit, wie sie das Beamtenstatusgesetz (und schon früher das Beamtenrechtsrahmengesetz) als Vorgaben für die Landesgesetzgeber enthält, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 GG nicht ohne Weiteres auf die unmittelbare Landesverwaltung anwendbar oder gar als allgemeine Ermächtigung zur Ausweitung von Beamtenverhältnissen auf Zeit zu verstehen.<sup>1</sup> Die Ausgestaltung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit sei vielmehr, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, als Eingriff in das von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Lebenszeitprinzip nur als Ausnahme in Bezug auf die Besonderheiten des jeweiligen Sachbereichs und die damit zusammenhängende Aufgabenwahrnehmung zu rechtfertigen.<sup>2</sup> Derartige Ausnahmen müssen zudem verhältnismäßig sein, also geeignet und erforderlich sein sowie in angemessenem Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.<sup>3</sup> Das Gericht weist ferner auch darauf hin, bestimmte Beamtenverhältnisse seien „traditionsgemäß aus dem geschützten Kernbereich des Art. 33 Absatz 5 GG herausgenommen und als Durchbrechungen des Lebenszeitprinzips anerkannt.“<sup>4</sup> Diese stünden jedoch „funktionsspezifisch in einem untrennbaren Begründungszusammenhang zu den jeweiligen Ämtern, aus deren normativen und faktischen Besonderheiten sie ihre Rechtfertigung“ schöpfen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE. 149, 1, Rn. 38 unter Bezugnahme auf BVerfGE 121, 205, 222 f.

<sup>2</sup> BVerfGE. 149, 1, Rn. 38.

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE. 149, 1, Rn. 38.

<sup>4</sup> BVerfGE. 149, 1, Rn. 37

<sup>5</sup> BVerfGE. 149, 1, Rn. 37.

Hauptanwendungsfälle des Beamtenverhältnisses auf Zeit sind die kommunalen Wahlbeamten. Mit dieser Ausnahme vom Lebenszeitprinzip, die zugleich auch eine solche vom Laufbahnprinzip und damit wesentlichen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG darstellt, wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Gleichgestimmtheit zwischen kommunaler Vertretungskörperschaft und den leitenden Kommunalbeamten unabdingbar ist. Die Verwaltungsspitze in den Kommunen nimmt dort, insbesondere im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben, eine Position ein, die derjenigen der Regierung in der staatlichen Verwaltung vergleichbar ist<sup>6</sup>. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass diese Beamten gewählt werden. Die Wahl legitimiert aber von vornherein nur für eine begrenzte Zeit. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass der an Art. 33 Abs. 5 GG gebundene Gesetzgeber hier wegen der großen Zahl vorhandener Regelungsvarianten eine noch größere Regelungsfreiheit als im allgemeinen Beamtenrecht habe<sup>7</sup>. Die Stellung der kommunalen Zeitbeamten werde in erster Linie durch das Gemeindeverfassungsrecht bestimmt, und dieses beeinflusse damit notwendig auch ihr Dienstrecht. Unter Bezugnahme auf das Preußische Kommunalbeamtengesetz vom 30. 7. 1899, das die leitenden kommunalen Beamten weitgehend von den Regelungen des allgemeinen Beamtenrechts ausgenommen habe, rechtfertigt das Gericht ferner die noch heute bestehenden Ausnahmen von grundsätzlichen Regelungen des Beamtenrechts.<sup>8</sup> Die zulässige „Berufung durch einen Akt demokratischer Willensbildung, der erneuert werden muss, wenn er nach Ablauf der Wahlperiode im Amt bleiben soll“<sup>9</sup> rechtfertigt also die Ernennung des leitenden Kommunalbeamten auf Zeit unter Berücksichtigung des historischen Kontextes.<sup>10</sup> Die Durchbrechung des Laufbahnprinzips ist in diesen Fällen zudem auch vertretbar, da diese Beamten von vornherein nur für eine bestimmte Zeit und ein begrenztes Aufgabenfeld eingestellt werden, so dass die volle Verwendungsbreite, die das Laufbahnprinzip sicherstellen soll, nicht zwangsläufig erforderlich ist.

Die Rechtsstellung und die Funktion der politischen Beamten sind demgegenüber schon deshalb grundlegend andere als die etwa der leitenden Kommunalbeamten, weil sie selbst nicht gewählt werden und nur die politischen Vorgaben der unmittelbar dem Parlament verantwortlichen Regierungsmitglieder transformieren sollen. Ferner haben sie diese Mitglieder zugleich zu beraten, wozu u.a. die durch das Lebenszeitprinzip vermittelte Unabhängigkeit genauso erforderlich ist wie die durch das Laufbahnrecht vorgeschriebene umfassende fachliche Qualifikation und Erfahrung. Mit

---

<sup>6</sup> BVerfGE 7, 155, 165.

<sup>7</sup> BVerfGE 7, 155, 164.

<sup>8</sup> BVerfGE 7, 155, 165.

<sup>9</sup> BVerfGE 121, 205 Rn. 75 unter Bezugnahme auf BVerfGE 7, 155, 166.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE. 149, 1, Rn. 41.

dem Instrument des einstweiligen Ruhestands steht hier traditionell ein geeigneter und zugleich milderer Eingriff in das Lebenszeitprinzip zur Verfügung als mit der Ernennung im Beamtenverhältnis auf Zeit, bei dem dieses vollständig durchbrochen wird.<sup>11</sup>

Besonderheiten, die eine Durchbrechung des Lebenszeitprinzips für Thüringer politische Beamte, insbesondere auch die hier vor allem im Fokus stehenden Staatssekretäre, rechtfertigen könnten, sind überdies nicht ersichtlich. Insoweit bestand bei Schaffung der Thüringer Regelungen auch kein einfaches Wahlrecht des Gesetzgebers.

#### **Zu den Fragen 2, 3 und 4.**

Das Amt des Staatssekretärs in Thüringen ist, wie das Thüringer OVG festgestellt hat, „weder ein Laufbahnfreies Amt, noch gehört es der Eingangsbesoldungsgruppe einer Laufbahn an. Es bildet vielmehr das höchste Beförderungsamts der Laufbahngruppe des höheren Dienstes“. <sup>12</sup> Das Urteil bezieht sich zwar auf das frühere Thüringer Laufbahnrecht, auch mit dem aktuellen 2014 in Kraft getretenen Gesetz hat sich an dieser Lage jedoch nichts geändert. Dieses nimmt die politischen Beamten im Gegensatz zu anderen Beamtengruppen nämlich nicht von seiner Anwendung aus<sup>13</sup>, sondern schafft für sie sogar besondere Zuständigkeitsregelungen<sup>14</sup> und unterstreicht damit, dass diese seinem Anwendungsbereich unterfallen. Da die Staatssekretäre in Thüringen Laufbahnbeamte sind, gilt auch das entsprechende Laufbahnrecht mit den entsprechenden Zugangsregelungen für sie, soweit gesetzlich nichts Abweichendes geregelt ist.<sup>15</sup> Das bedeutet u.a., dass diese Spitzenämter von im Thüringer Landesdienst beschäftigten Laufbahnbeamten in der Regel im Wege der Beförderung zu erlangen sind, denn die berufliche Entwicklung des Beamten vollzieht sich innerhalb seiner Laufbahn.

Eine Beförderung ist gemäß § 35 Abs. 1 S. 1 ThürLaufbG eine Ernennung, durch die Beamten ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt übertragen wird. Bei einer Beförderung wird also kein neues Beamtenverhältnis begründet, sondern das bisherige in einem höheren Amt fortgesetzt. Von der Fortführung des bisherigen Beamtenverhältnisses gehen offensichtlich auch Brandstädt/Zahn aus.<sup>16</sup> Die Ämter der Besoldungsordnung A sind dabei regelmäßig zu durchlaufen, soweit gesetzlich nichts ande-

<sup>11</sup> Vgl. zum Verhältnismäßigkeitsprinzip in Bezug auf die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips BVerfGE. 149, 1, Rn. 38.

<sup>12</sup> Thüringer OVG, Urteil vom 31.03.2003, AZ: OVG 2 KO 548/01 (LS).

<sup>13</sup> S. § 1 Abs. 2 ThürLaufbG.

<sup>14</sup> S. § 50 Abs. 5 ThürLaufbG.

<sup>15</sup> Vgl. Brandstädt/Zahn, ThürVBl. 2021, 176, 179f.

<sup>16</sup> Brandstädt/Zahn, ThürVBl. 2021, 176, 179.

res bestimmt ist (§ 27 Abs. 1 ThürLaufbG). Ein Amt der Besoldungsgruppe A 16 oder ein höheres Amt darf gemäß § 35 Abs. 4 S. 2 ThürLaufbG in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes zudem erst verliehen werden, wenn eine Dienstzeit von mindestens sechs Jahren zurückgelegt wurde. Eine allgemeine gesetzliche Ausnahmeregelung hinsichtlich Sprungbeförderungen oder des regelmäßigen Durchlaufens vorgeschriebener Ämter ist für politische Beamte und speziell für Staatssekretäre im Thüringer Landesrecht nicht ersichtlich. Erforderlich sind daher, sofern die Voraussetzungen für eine Beförderung im Einzelfall nicht vorliegen, Ausnahmeentscheidungen der zuständigen Gremien. Dies ist im Regelfall der Landespersonalausschuss (LPA) für die in § 35 Abs. 5 ThürLaufbG geregelten Tatbestände. Im Fall der politischen Beamten tritt an dessen Stelle gemäß § 50 Abs. 5 ThürLaufbG die Landesregierung.

Demgegenüber scheint die beamtenrechtliche Praxis in Thüringen bei der Ernennung von Staatssekretären, wie sich aus den Ausführungen des Rechnungshofs und denen von Hoff ergibt<sup>17</sup>, eine andere zu sein. Danach erfolgt hier nämlich offenbar die Amtsübertragung generell im Wege der Einstellung im Spitzenamt. Eine Einstellung ist beamtenrechtlich die **Ernennung** einer Person unter Begründung eines Beamtenverhältnisses, also der Verwaltungsakt, mit dem ein Beamtenverhältnis überhaupt erst entsteht. Dies ist im Thüringer Landesrecht, wie sich aus § 28 Abs. 1 ThürLaufbG und der dortigen Definition mittels Klammerzusatz ergibt, auch entsprechend geregelt. Mit der Ernennung zum Staatssekretär im Wege der Einstellung wird demnach also ein neues Beamtenverhältnis begründet und nicht das Amt unter Fortsetzung des bisherigen Beamtenverhältnisses übertragen. Anderenfalls läge eine Beförderung vor, für die vorrangig die Vorschriften über Beförderungen anzuwenden wären.

Die unmittelbare Anwendung der Regelungen über die Einstellung kommt nach Sinn und Zweck der Normen und des Laufbahnrechts typischerweise in Betracht, wenn der Bewerber sich noch nicht in einem Beamtenverhältnis, insbesondere nicht in einem zum Land Thüringen, befindet. Für die Wechsel von Beamten anderer Dienstherrn hat der Gesetzgeber in § 28 Abs. 4 S. 2 ThürLaufbG ausdrücklich klargestellt, dass bei der Übernahme in einem höheren Amt als dem bisherigen die Bestimmungen über Beförderungen anzuwenden sind. Für politische Beamte ist auch insoweit keine Ausnahme ersichtlich. Wird hingegen mit der Ernennung zum Staatssekretär bei bereits im Landesdienst beschäftigten Beamten gleichwohl ein neues Beamtenverhältnis begründet, ist fraglich, was dann mit dem bisherigen passiert.<sup>18</sup> Die Thüringer Vorgehensweise hinsichtlich der Ernennung von Staatssekretären, zumindest wie sie sich aus den öffentlich zugänglichen Materialien ergibt, wirft also möglicher-

---

<sup>17</sup> Thüringer Rechnungshof, Sonderbericht an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung nach § 99 ThürLHO vom 13.3.2023, Aktz. 1011-4.3-783/202, S. 24; Hoff, Willkür bei der Ernennung von Staatssekretär:innen in Thüringen?, 2022, S. 7; <https://www.benjamin-hoff.de/de/article/4113.willk%C3%BCr-bei-der-ernennung-von-staatssekret%C3%A4r-innen-in-th%C3%BCringen.html>.

<sup>18</sup> Zu den möglichen praktischen Auswirkungen s. Antwort zu Frage 12, S. 24f.

weise mehr beamtenrechtliche Fragen auf, als bislang diskutiert wurden, und mehr, als mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geklärt werden sollen.

Dessen ungeachtet wird zu den vorgesehenen Änderungen im Gesetzentwurf wie folgt Stellung genommen. Gemäß § 28 Abs. 1 ThürLaufbG ist eine Ernennung unter Begründung eines Beamtenverhältnisses (Einstellung) nur im Eingangsamt der jeweiligen Laufbahn zulässig. Erfüllen Beamte die Voraussetzungen für eine Einstellung in einem höheren Amt als dem Eingangsamt, so kann ihnen jedoch dieses Amt übertragen werden, ohne dass noch nicht durchlaufene Ämter der Laufbahn zu durchlaufen sind (§ 27 Abs. 2 ThürLaufbG). Dies ist jedoch an gesetzlich konkretisierte Bedingungen geknüpft.

Einstellungen in einem höheren als dem ersten Amt über dem Eingangsamt können gemäß § 28 Abs. 3 ThürLaufbG mit Zustimmung des Landespersonalausschusses unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 erfolgen. Dieser regelt wiederum als Voraussetzungen dafür, dass

1. die beruflichen Erfahrungen ihrer Art und Bedeutung nach dem angestrebten Amt der betreffenden Laufbahn gleichwertig sein müssen oder
2. die besondere persönliche und fachliche Befähigung hierfür durch förderliche Zusatzqualifikationen nachgewiesen werden und das höhere Amt nach dem individuellen fiktiven Werdegang hätte erreicht werden können.

An die Stelle des Landespersonalausschusses tritt im Falle der politischen Beamten gemäß § 50 Abs. 5 ThürLaufbG auch insoweit die Landesregierung. Brandstädt/Zahn sprechen in diesem Zusammenhang allgemein von einem dieser zustehenden „Entscheidungsspielraum“.<sup>19</sup> Bei der Frage, ob von der Regelung Gebrauch gemacht wird, handelt es sich um Ermessen, hinsichtlich der Erfüllung der vorgeschriebenen Voraussetzungen hingegen um einen Beurteilungsspielraum.

§ 28 Abs. 1 ThürLaufbG in der aktuellen Fassung stellt demnach also klar, dass im Falle der Einstellung im Beförderungsamte ein Verwendungserfahrungsniveau zeitlich und qualitativ betrachtet vorliegen muss wie bei einem Laufbahnbeamten, der das entsprechende Amt im Wege der Beförderung erlangen möchte. Damit soll sichergestellt werden, dass einerseits keine Benachteiligung von regulären Laufbahnbewerbern erfolgt und andererseits der Leistungsstandard der Verwaltung hochgehalten und nicht durch möglicherweise weniger qualifizierte Seiteneinsteiger mit guten Beziehungen nivelliert wird. Insoweit gilt materiell für die Einstellung von Staatssekretären nach der bisherigen Rechtslage nichts anderes als für die von anderen Beamten auch. Einem grundlegenden Irrtum hinsichtlich der Bedeutung des Laufbahnrechts und seiner Anwendung auf Staatssekretäre einschließlich des so genannten „fiktiven Werdegangs“ unterliegt hingegen Hoff, wenn er ausführt:

---

<sup>19</sup> Brandstädt/Zahn, ThürVBl. 2021, 176, 180.



„Demgegenüber kann der sogenannte fiktive Werdegang bei der Ernennung von Staatssekretär:innen keine Anwendung finden. Dies ergibt sich aus dem Schutzzweck der Norm selbst. Denn § 28 Abs. 2 ThürLaufbG will in seinem Anwendungsbereich verhindern, dass die notwendig zu durchlaufenden Statusämter einfach „übersprungen“ werden, obwohl dies eine nichtpolitische Beamt:in im Rahmen der beamtenrechtlichen Karriere zum Zeitpunkt der Ernennung so nicht geschafft hätte. Dieser Fall tritt aber bei Staatssekretär:innen nicht ein. Denn diese durchlaufen keine Laufbahn, sondern werden direkt im Statusamt eines Staatssekretärs (B9) ernannt. Die vom § 28 ThürLaufbG beschriebene Fallkonstellation tritt folgerichtig bei diesen politischen Ämtern nicht ein.“<sup>20</sup>

Die Thüringer Praxis der Einstellung von Staatssekretären im Spitzenamt rechtfertigt die Nichtanwendung von zwingenden gesetzlichen Vorschriften jedoch tatsächlich nicht.<sup>21</sup> Sie entbindet also nicht von den vorgeschriebenen Prüfungen und Feststellungen. Ob es sich bei dem Amt des Staatssekretärs um ein normativ bewertetes Amt handelt oder nicht, ist in diesem Zusammenhang, anders als teilweise vertreten wurde, ohne Belang.<sup>22</sup> Dies sagt nämlich nur etwas über die besoldungsrechtliche Bewertung des Amtes aus, die der Gesetzgeber hier selbst vorgenommen hat, nicht aber über die Voraussetzungen für den Ämterzugang. Entscheidend ist hierfür die Zuordnung zu einer Laufbahn als Beförderungsamt. Das unterscheidet diese Ämter von denen z.B. der kommunalen Wahlbeamten, die auf Zeit ernannt werden und für die das Laufbahnrecht daher keine Anwendung findet (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 ThürLaufbG).

Mit der vorgesehenen Änderung im Gesetzentwurf soll eine Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht zur Einstellung im Eingangsamt geschaffen und damit offensichtlich zugleich das Absehen von der Nachzeichnung des fiktiven Werdegangs und den sonstigen laufbahnrechtlichen Surrogaten bei der Einstellung von Staatssekretären ermöglicht werden, so dass in diesen Fällen in Zukunft lediglich eine Laufbahnbefähigung vorhanden sein muss. Es soll also eine Ausnahmeregelung für die Einstellung von Staatssekretären geschaffen und nicht nur eine bestehende Gesetzeslage klargestellt werden. In der Begründung des Entwurfs heißt es dazu nämlich:

„Mit dem neu angefügten § 28 Abs. 1 Satz 2 ThürLaufbG wird eine Ausnahme vom Grundsatz der Einstellung im Eingangsamt der Laufbahn nach § 28 Abs. 1 Satz 1 ThürLaufbG für Beamte nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 ThürBG geregelt. In der Folge können diese politischen Beamten, sofern die Vorausset-

---

<sup>20</sup> Hoff, a.a.O., S. 7.

<sup>21</sup> So auch zutreffend Thüringer Rechnungshof, a.a.O., S. 24.

<sup>22</sup> Anders offenbar die Stellungnahme der Landesregierung, zit. nach Thüringer Rechnungshof, a.a.O., S. 24.

zungen für die Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst vorliegen, unmittelbar in dem der normativen Bewertung entsprechenden Amt eingestellt werden.“<sup>23</sup>

Aus beamtenrechtlicher Sicht kann die Änderung nicht befürwortet werden, da sie zur Nivellierung der Anforderungen sowie zur Förderung der Ämterpatronage beitragen kann und ein sachlicher Grund für die Erforderlichkeit der Ausnahmeregelung nicht erkennbar ist. Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält zur Notwendigkeit und Rechtfertigung der neuen Vorschrift keine Aussage.

#### **Zu Frage 5.**

Altersgrenzen, auch Mindestaltersgrenzen, werden von der Rechtsprechung im Hinblick auf Art. 33 Abs. 2 GG und den Ämterzugang mit Recht sehr kritisch beurteilt.<sup>24</sup> Sie sind nicht von vornherein unzulässig und der Rechtsordnung auch nicht fremd<sup>25</sup>, jedoch an strenge Voraussetzungen geknüpft. Es kommt mithin also darauf an, wie eine derartige Regelung begründet wird. Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich des verwandten Problems der Einstellungshöchstaltersgrenzen entschieden, diese seien nur unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig.<sup>26</sup> Die Zulassung zum öffentlichen Dienst dürfe zwar durch Regelungen über die für die Berufung in ein Beamtenverhältnis erforderlichen persönlichen Voraussetzungen beschränkt werden. Die von Art. 33 Abs. 2 GG erfassten Auswahlentscheidungen könnten dabei allerdings grundsätzlich nur auf Gesichtspunkte gestützt werden, die unmittelbar Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber betreffen. Ein solches eignungsimmanentes Kriterium sei das Lebensalter, wenn ein Beamter mit Überschreiten einer bestimmten Altersgrenze typischerweise den Anforderungen eines Amtes nicht mehr genüge. Es diene dann als Indikator für dessen Tauglichkeit zu amtsangemessenen, funktionsgerechten Leistungen. Dies könne etwa bei den Einsatzkräften in Militär, Polizeivollzugsdienst und Feuerwehr der Fall sein.<sup>27</sup>

Derartige oder vergleichbare Voraussetzungen sind bei den hier angesprochenen Mindestaltersgrenzen für Staatssekretäre jedoch nicht erfüllt. Aus einem bestimmten Lebensalter alleine lassen sich keine Rückschlüsse auf die Eignung für das jeweilige Amt ziehen.<sup>28</sup> Insbesondere ist daraus nichts

---

<sup>23</sup> LT-Drs. 7/8656, S. 6

<sup>24</sup> S. z.B. BVerwG, Urteil vom 26.09.2012, Az. 2 C 74/10.

<sup>25</sup> S. z.B. § 3 Abs.1 BVerfGG.

<sup>26</sup> BVerfGE 139, 19 Rn.76 m.w.N.

<sup>27</sup> BVerfGE 139, 19 Rn.76 Rn. 76 m.w.N.

<sup>28</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.09.2012, Az. 2 C 74/10 Rn. 23.

über die erforderliche Erfahrung und Sachkunde zur Ausübung des Amtes eines Staatssekretärs abzuleiten, sondern allenfalls über die allgemeine Lebenserfahrung.

Das Bundesverfassungsgericht führt in der genannten Entscheidung weiter aus, im Gegensatz zu eignungsimmanenten Hilfskriterien griffen Altersgrenzen in den Leistungsgrundsatz ein.<sup>29</sup> Eignungsfremde Belange, die nicht im Leistungsgrundsatz verankert sind, könnten bei der Besetzung öffentlicher Ämter jedoch nur dann berücksichtigt werden, wenn auch ihnen Verfassungsrang zukäme.<sup>30</sup> Schranken könnten sich etwa aus Art. 33 Abs. 5 GG ergeben, soweit sie durch Sinn und Zweck des konkreten Dienst- und Treueverhältnisses gefordert würden oder der Gewährleistung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums dienen.<sup>31</sup> Das Gericht hat die Gewährleistung eines ausgewogenes zeitliches Verhältnis zwischen aktiver Beschäftigungszeit und der Gewährung von Versorgungsansprüchen in diesem Sinne z.B. als Begründung für Einstellungsaltersgrenzen grundsätzlich gebilligt.<sup>32</sup>

Vergleichbare Verfassungsgüter, die mit dem Leistungsgrundsatz konkurrieren könnten, stehen im Falle der Besetzung der Ämter der Staatssekretäre in Thüringen hinsichtlich der Festlegung einer Mindestaltersgrenze jedoch nicht in Rede.

Aus hiesiger Sicht erscheint es darum sinnvoller, die vorhandenen Laufbahnregeln, insbesondere auch die über das regelmäßige Durchlaufen bestimmter Ämter, mit dem auch ein gewisser Erfahrungszuwachs erfolgt, konsequent anzuwenden, um dem Leistungsgrundsatz bei der Auswahl für die Ämter der Staatssekretäre gerecht zu werden und so sicherzustellen, dass diese auch über die erforderliche Verwaltungspraxis verfügen.

#### **Zu Frage 6.**

Die betroffenen im Amt befindlichen politischen Beamten sind nach der gesetzlichen Neuregelung reguläre Lebenszeitbeamte, die also nicht jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Mit der Änderung wird, anders als beim umgekehrten Fall, nicht in geschützte Rechtspositionen eingegriffen, sondern deren Rechtsstellung durch den Wegfall der Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gestärkt. Gegen die Regelungen bestehen daher diesbezüglich keine Bedenken.

---

<sup>29</sup> BVerfGE 139, 19 Rn.76 Rn. 77 m.w.N.

<sup>30</sup> BVerfGE 139, 19 Rn.76 Rn. 77 m.w.N.

<sup>31</sup> BVerfGE 139, 19 Rn.76 Rn. 77 m.w.N.

<sup>32</sup> BVerfGE 139, 19 Rn.76 Rn. 80 m.w.N.

### Zu Frage 11.

So lange die politischen Beamten als Beamte auf Lebenszeit beschäftigt werden, ist eine Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses außerhalb einer regelmäßigen Dienstlaufbahn nach der hier vertretenen Auffassung verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zulässig.<sup>33</sup> Lebenszeitbeamtenverhältnis und Laufbahnzugehörigkeit einschließlich der Anwendung grundsätzlicher laufbahnrechtlicher Regelungen bedingen sich regelmäßig gegenseitig und bilden eine Einheit. Die bislang praktizierte generelle Einstellung im Spitzenamt der Laufbahn entspricht laufbahnrechtlichen Grundsätzen im hergebrachten Sinne ebenso wenig, wie z.B. die Einrichtung einer Laufbahn, die nur aus diesem einen Amt bestünde.

Dass eine Ernennung im Beamtenverhältnis auf Zeit ohne Laufbahnzugehörigkeit bei Fehlen besonderer Umstände verfassungsrechtlich keine gangbare Alternative ist, wurde bereits oben dargestellt. Aus diesem Grund lässt sich mit einer Novellierung des Laufbahngesetzes alleine auch keine grundsätzliche Änderung in dem gewünschten Sinne erzielen.

Die gegenwärtigen Regelungen für politische Beamte sowie ihre Handhabung in der Praxis nicht nur in Thüringen sind jedoch unbefriedigend.<sup>34</sup> Teilweise wird darum eine Änderung von dem Status der politischen Beamten gefordert,<sup>35</sup> mitunter aber auch eine völlige Abschaffung.<sup>36</sup> Es kann allerdings dahin gestellt bleiben, ob und inwieweit eine schlichte Änderung der Statusverhältnisse<sup>37</sup> verfassungsrechtlich zulässig wäre, da jedenfalls davon alleine eine grundlegende Änderung bezogen auf die teilweise defizitäre Umsetzung des Leistungsgrundsatzes, um die es in diesem Zusammenhang hier geht, nicht zu erwarten wäre. Dessen Geltung bliebe nämlich in diesen Fällen wie bisher ohne Einschränkungen bestehen. Da das Bundesverfassungsgericht für die Inhaber dieser Dienstposten ein Vertrauensverhältnis zu den Regierungsverantwortlichen für erforderlich hält, das über das normale Loyalitätserfordernis regulärer Beamter hinausgeht, kann es nicht alleine um die Änderung des Status dieses Personals gehen. Wenn die Ausweisung von Ämtern als solche für politische Beamte, wie hier vertreten wird, heutzutage nur noch für Staatssekretärspositionen zu rechtfertigen ist, stellt sich folglich die grundsätzliche Frage, ob diese Ämter noch zutreffend der Verwaltung zugeordnet sind

---

<sup>33</sup> Siehe hierzu Bochmann ZBR 2023, 325, 331ff., 333.

<sup>34</sup> Vgl. zu Nachstehendem Bochmann, ZBR 2023, 325, 340.

<sup>35</sup> Siehe z.B. Yasin, Öffentliche Ämter im Spannungsfeld rechtlicher Anforderungen und politischer Erforderlichkeit, 2021, S. 237f.; Thüringer Rechnungshof, a.a.O., S. 26.

<sup>36</sup> Für Abschaffung z.B. Berg, MDR 1973, 185, 190; Janssen, ZBR 2003, 113, 131; Lindner, ZBR 2011, 150, 161.

<sup>37</sup> Gegen Angestelltenverhältnis wegen Art 33 Abs. 4 GG z.B. Herrmann, VerwArch 2010, 377, 390 ff.

und die Transformationsfunktion nicht de lege ferenda durch Staatssekretäre als Teile der Regierung und nach politischen Kriterien ohne Bindung an die beamtenrechtlichen Auslesekriterien rekrutierte Personen im öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis erfolgen sollte. Dies gilt umso mehr, als die Rekrutierung politischer Beamter bundesweit ohnehin zu einem großen Teil bereits jetzt aus einem Personalreservoir ohne vorhandene laufbahnrechtliche Basis beziehungsweise Verwaltungserfahrung erfolgt.<sup>38</sup> Die Besetzung von Regierungsämtern ist demgegenüber nach der h.M. von vornherein durch die Besonderheiten des politischen Kräftespiels geprägt.<sup>39</sup> Sie sind daher nicht in gleicher Weise wie die Ämter politischer Beamter von Art. 33 Abs. 2 GG erfasst.<sup>40</sup> Konsequenter wäre rechtspolitisch darum die Erweiterung der Regierungen um die Ämter für Staatssekretäre nach dem Vorbild Bayerns bei gleichzeitiger vollständiger Abschaffung der politischen Beamten.<sup>41</sup> Mit Ausnahme Bayerns existieren Regelungen für Staatssekretäre als Regierungsmitglieder, wenn überhaupt, nur ergänzend zu denen für politische Beamte.<sup>42</sup> Die Thüringer Verfassung sieht eine derartige Lösung gegenwärtig nicht vor. Danach besteht die Landesregierung aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern (Art. 70 Abs. 2 VerfTh). Die Verfassung müsste dafür also zunächst geändert werden, wozu eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wäre (Art. 83 Abs. 2 S.1 VerfTh). Einfachgesetzlich könnte dann das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis der Staatssekretäre als Regierungsmitglieder ausgestaltet werden, was auch die mögliche Regelung gewisser qualitativer Mindeststandards als Voraussetzung für eine Berufung in das Amt einschließt.

### **Zu den Fragen 7, 8, 9, 13**

Gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 BeamStG können Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn sie ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen.<sup>43</sup> Der so genannte politische Beamte agiert zwischen dem Bereich von Politik im Sinne von Regie-

---

<sup>38</sup> Siehe hierzu Ebinger/Lux/Kintzinger/Garske, dms 2018, 389, 396 m.w.N.

<sup>39</sup> Bamberger, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, 2014, S. 97 m.w.N. ; Höfling, in: BK, Stand 8/ 2007, Art. 33 Abs. 1 bis 3 Rn. 109ff; Schröder HStR V, 2007, § 106 Rn. 33ff; Frenzel, ZBR 2008, 243, 251; Laubinger, ZBR 2010, 289, 290; Bickenbach, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 33 Rn. 59; Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Auflage 2022, Art. 33 Rn. 26f.

<sup>40</sup> Vgl. Bickenbach, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 33 Rn. 59.

<sup>41</sup> In diesem Sinne schon Juncker, ZBR 1974, 205, 209.

<sup>42</sup> Überblick bei Schmidt/Hechel, Die Rechtsstellung der Staatssekretäre in den Bundesländern, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 2011, passim.

<sup>43</sup> Vgl. für den Bundesbereich § 54 Abs. 1 BBG; Vgl. zu Nachstehendem Bochmann, ZBR 2023, 325 ff.

rung, Parlament sowie Parteispitzen einerseits und der Verwaltung andererseits.<sup>44</sup> Ihm kommt dabei eine so genannte „Transformationsfunktion“<sup>45</sup> zu, die darin bestehen soll, die Umsetzung der politischen Regierungsvorgaben in die Verwaltung zu gewährleisten.<sup>46</sup> Sinn und Zweck der Regelungen ist es, so die dauerhafte Übereinstimmung der politischen Ziele zwischen der Regierung und diesen Beamten sowie das Bestehen eines Vertrauensverhältnisses sicherzustellen, beziehungsweise auf einen Vertrauensverlust reagieren zu können.<sup>47</sup> Anders als etwa beim Beamten auf Zeit in der Kommunalverwaltung wird das Amt jedoch unbefristet, d.h. regelmäßig auf Lebenszeit und damit über das Ende der Legislaturperiode und gegebenenfalls einen Wechsel der politischen Leitung hinweg, übertragen.<sup>48</sup> Wesentliche Grundsätze des Beamtenrechts, nämlich Lebenszeit-, Leistungs- und Laufbahnprinzip, relative Unabhängigkeit und politische Neutralität der Amtsträger sind bei diesem Personal allerdings nur in modifizierter Form prägend, wobei im Übrigen jedoch sämtliche Beamtenpflichten, insbesondere auch die zur Gesetzestreue, zur unparteiischen Amtsführung<sup>49</sup> und zur Gemeinwohlverpflichtung<sup>50</sup>, uneingeschränkt gelten.<sup>51</sup>

§ 30 Abs. 1 S. 1 BeamStG beschreibt mit Wirkung für die Länder den Ämterkreis abstrakt unter Nutzung von Merkmalen, die als wesentypisch für das Amt eines politischen Beamten gelten.<sup>52</sup> Die konkrete Bestimmung dieser Ämter obliegt den Landesgesetzgebern (§ 30 Abs. 1 S. 2 BeamStG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie überhaupt welche festlegen müssen.<sup>53</sup> Bis auf Bayern haben allerdings alle Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>54</sup> Die Ermächtigung wurde in unterschiedlichem Umfang genutzt.<sup>55</sup> So zählen z.B. in Schleswig-Holstein nur Staatssekretäre und Regie-

---

<sup>44</sup> Vgl. Hebeler, in: Battis, BBG, 6. Auflage 2022, § 54 Rn. 4.

<sup>45</sup> BVerwGE 52, 33, 35.

<sup>46</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 43; Brinktrine, in: BeckOK, BBG, Stand 2/2022; § 54 Rn.3 m.w.N.

<sup>47</sup> Vgl. BVerfGE 149, 1, Rn 43 m.w.N.

<sup>48</sup> Vgl. Herrmann, VerwArch 2010, 377, 378.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfGE 9, 268, 286; 71, 39, 60.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfGE 148, Rn. 121 m.w.N.

<sup>51</sup> Vgl. Steinbach, VerwArch 2018, 2; Seeck, in: Metzler-Müller / Rieger / Seeck, BeamStG, 5. Auflage 2020, S. 308 f. Nr. 2.2.

<sup>52</sup> Brinktrine, in: BeckOK, BBG, § 54 Rn. 2.

<sup>53</sup> Lindner, ZBR 2011, 150, 152; Hebeler, in: Battis, BBG, § 54 Rn. 2.

<sup>54</sup> § 60 LBG BW, § 46 Abs.1 LBG Bln, § 105 Abs. 1 LBG Bbg; § 37 BremBG, § 37 HmbBG ; § 7 HBG; § 37 LBG M-V; § 39 NBG; § 37 LBG NRW; § 41 Abs. 1 LBG R-P; § 51 Abs.1 SBG; § 59 Sächs BG ; § 41 LBG LSA ; § 37 LBG S-H ; § 27 ThürBG.

<sup>55</sup> Vollständiger Überblick bei Lindner, ZBR 2011, 150, 153f.

zungssprecher zu den einschlägigen Ämtern (§ 37 LBG SH), während es etwa in Rheinland-Pfalz acht Ämter vom Staatssekretär über den Leiter der Abteilung für Verfassungsschutz bis zum Beauftragten der Landesregierung für Migration und Integration sind (§ 41 Abs. 1 LBG RP). Die Ämter der Direktoren der Parlamente sind teilweise z.B. in Bremen (§ 106 Abs. 2 BremBG), Nordrhein-Westfalen (§ 106 Abs. 2 LBG NRW) und Thüringen (§ 98 Abs. 2 ThürBG) als solche ausgewiesen.

Für den Bundesbereich gilt mit § 54 BBG eine ähnliche Regelung wie für die Länder, in der sogar ausdrücklich von „politischen Beamten“ die Rede ist. Nach § 54 Abs. 1 BBG kann der Bundespräsident die dort enumerativ genannten Beamten auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzen. Diese reichen von den Staatssekretären über die Ministerialdirektoren, die Botschafter ab der Besoldungsgruppe A 16 bis hin zu den Präsidenten diverser Bundesämter. Hinzu kommen die Ämter der Direktoren beim Bundestag und beim Bundesrat, die im BBG nicht explizit aufgeführt sind, da die Amtsinhaber Staatssekretäre sind.<sup>56</sup>

Für den Ausleseprozess der politischen Beamten gelten in Bund und Ländern Besonderheiten. So ist es z.B. üblich, dass diese Stellen nicht ausgeschrieben werden müssen<sup>57</sup> und dass über laufbahnrechtliche Ausnahmen und Befähigungsfeststellungen von anderen Bewerbern häufig anstatt der üblichen, meist unabhängigen Gremien die Regierungen selbst entscheiden<sup>58</sup> oder Sonderregelungen gelten<sup>59</sup>. Im Land Berlin sind diese Ämter gemäß § 46 Abs. 1 LBG Bln i.V.m. § 33 Abs. 1 LfbG Bln laufbahnfrei ausgestaltet, so dass die laufbahnrechtlichen Regelungen bei der Einstellung von vornherein keine Anwendung finden. Über Ausnahmen von bestimmten Ernennungsvoraussetzungen und die Befähigung der Kandidaten entscheidet der Senat (§ 33 Abs. 4 LfbG Bln).

Die Einrichtung des politischen Beamten bringt als Ausnahme von der Regel wie erwähnt Einschränkungen wesentlicher Verfassungsgrundsätze mit sich. Die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand schränkt vor allem das Lebenszeitprinzip ein. Dieses gehört, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stets betont hat, als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG zu den grundlegenden Prinzipien für die Funktion des

---

<sup>56</sup> Grigoleit, in: Battis, BBG, § 129 Rn 1

<sup>57</sup> S. z.B. für den Bund § 8 Abs. 1 S. 13 BBG i.V.m. § 4 BLVO;

<sup>58</sup> S. z.B. § 37 Abs. 2 LBG NRW; § 60 Abs. 3 LBG BW, § 105 Abs. 2 S. 2 LBG Brb. Das gilt jedoch nicht für den Bundesbereich, § 19 BBG.

<sup>59</sup> S. z.B. § 105 Abs. 2 S. 3 LBG Brb, Einstellung im Beförderungsamt.

Berufsbeamtentums.<sup>60</sup> Es hat zusammen mit dem Alimentationsprinzip „die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten.“<sup>61</sup>

Betroffen ist auch das Leistungsprinzip. Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt.<sup>62</sup> Das Leistungsprinzip ist zugleich auch ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG.<sup>63</sup> Es wird im Falle des politischen Beamten modifiziert. Die Eignungsmerkmale gelten danach einfachgesetzlich ergänzt um das besondere Vertrauensverhältnis und die politische Übereinstimmung mit der politischen Spitze. Wenn ein Beamter wegen fehlenden politischen Vertrauens in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, ist es nämlich folgerichtig, dass dieses Kriterium auch bereits bei seiner Auslese berücksichtigt werden muss.<sup>64</sup> Anderenfalls müsste man den Ausgewählten gleich wieder in den einstweiligen Ruhestand versetzen. So gesehen handelt es sich dabei verfassungsrechtlich betrachtet nicht um eine Durchbrechung des Leistungsprinzips<sup>65</sup> oder eine Ausnahme davon,<sup>66</sup> sondern um eine Einschränkung, denn an sich verfassungsrechtlich unzulässige Kriterien werden damit zum Eignungsmerkmal für die Personalauswahl erklärt.

Eingegriffen wird zudem auch in das Laufbahnprinzip. Dieses ist vom Bundesverfassungsgericht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums in ständiger Rechtsprechung anerkannt worden.<sup>67</sup> Mit dem Erfordernis der Vorgabe einer Struktur für das Durchlaufen einzelner Statusämter und der Festlegung von „typisierten Mindestanforderungen“<sup>68</sup> schafft es die rationale Basis für die Durchsetzung des Leistungsprinzips bei leistungsabhängigen Personalentscheidungen sowie für die Professionalität des Beamtentums.<sup>69</sup> Damit wirkt es objektivrechtlich, auch durch die Verhinderung von erheblichen Karrieresprüngen,<sup>70</sup> gegen Ämterpatronage und schützt zugleich den subjektivrechtlichen,

<sup>60</sup> BVerfGE 121, 205, 220; 149, 1 Rn. 35 f. m.w.N.

<sup>61</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 35

<sup>62</sup> Vgl. zu Nachfolgendem Bochmann, ZBR 2004, 405ff.

<sup>63</sup> BVerfGE 56, 146, 163; 145, 1 Rn. 19; 145 Rn. 69 m.w.N.; Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 3/2022, Art. 33 Rn. 68 m.w.N.

<sup>64</sup> Anders, DÖV 1964, 109, 112; Bracher, DVBl 2001, 19, 21.

<sup>65</sup> Vgl. Battis, in: Sachs, GG, Art 33 Rn. 39.

<sup>66</sup> Jachmann-Michel/Kaiser, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 33 Rn. 21 m.w.N. auch zur gegenteiligen Meinung.

<sup>67</sup> St. Rspr. BVerfGE 62, 374, 383; 64, 323, 351; 71, 255, 268; 80, 59, 66; 145, 304 Rn. 71f. m.w.N.

<sup>68</sup> BVerfGE 145, 304 Rn. 71.

<sup>69</sup> Vgl. Grigoleit, in: Battis, BBG, § 16 Rn. 2.

<sup>70</sup> Vgl. Güntner, Laufbahnbewerber und Außenseiter, 2005, S. 127.



leistungsabhängigen Zugangsanspruch der Bewerber.<sup>71</sup> Das Bundesverwaltungsgericht folgert aus dem Prinzip, dass ein Beamter aufgrund seiner Laufbahnbefähigung in der Regel als geeignet anzusehen ist, zumindest diejenigen Dienstposten auszufüllen, die seinem jeweiligen oder dem nächsthöheren Statusamt entsprechen, und dass regelmäßig erwartet werden kann, dass er in der Lage ist, sich in die damit verbundenen Aufgaben einzuarbeiten.<sup>72</sup> Die Befähigung für alle Ämter einer Laufbahn wird mit der Laufbahnbefähigung grundsätzlich erworben. Die Ämter der politischen Beamten sind wegen der spezifischen Eignungsanforderungen von dieser Regel jedoch nur eingeschränkt erfasst. Hier werden nämlich neben der Laufbahnbefähigung von vornherein zusätzlich spezielle Eignungsmerkmale als konstitutive Voraussetzung für die Stellenbesetzung gefordert. Insoweit ist das Prinzip also gleichzeitig mit der Einschränkung des Leistungsprinzips modifiziert. Dort, wo die Ämter laufbahnfrei sind wie im Land Berlin, ist es vollständig durchbrochen.

Diese Eingriffe müssen sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.<sup>73</sup>

Gemäß Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Eine verfassungsimmanente Rechtfertigung für diese Eingriffe bestünde, wenn der politische Beamte als Institution ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums in diesem Sinne wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Das Bundesverfassungsgericht sieht als hergebrachte Grundsätze in diesem Sinne einen Kernbereich von Strukturprinzipien der Institution des Berufsbeamtentums an, der allgemein oder doch „überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden“ ist.<sup>74</sup> Art. 33 Abs. 5 GG gilt unmittelbar und beinhaltet zugleich einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine Institutionsgarantie für das Berufsbeamtentum.<sup>75</sup>

Die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand mit entsprechenden Versorgungsleistungen bei Vertrauensverlust hat zwar für bestimmte leitende Beamte durchaus eine lange Regelungstradition im deutschen Beamtenrecht, die auf die Zeit vor der Weimarer Republik zurückzuführen ist und damit auch den notwendigen traditionsbildenden Zeitraum für die Anerkennung als her-

---

<sup>71</sup> Grigoleit, in: Battis, BBG, § 16 Rn. 2.

<sup>72</sup> Vgl. BVerwGE 147, 20, 28.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE. 149, 1, Rn. 38.

<sup>74</sup> BVerfGE 8, 332, 343; 15, 167, 195; 62, 374, 382; 117, 372, 379f st. Rspr.

<sup>75</sup> BVerfGE 117, 372, 379f.; 145, 1, Rn. 16 m.w.N.

gebrachter Grundsatz umfasst<sup>76</sup>. Art. 33 Abs. 5 GG soll allerdings „die Institution des Berufsbeamtentums in ihrer Funktionsfähigkeit im Interesse der Allgemeinheit erhalten.“<sup>77</sup> Erfasst sind deshalb „nur die Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde“. <sup>78</sup> Substanzialität und Traditionalität müssen darum kumulativ erfüllt.<sup>79</sup> Denkt man sich unter Zugrundelegung dieser Vorgaben den politischen Beamten aus dem aktuellen Beamtenrecht weg, dürfte dies die Institution des Berufsbeamtentums als solche nicht in ihrem Wesen beeinflussen.<sup>80</sup> Als Ausnahmeerscheinung stellt die Institution des politischen Beamten darum keinen eigenständigen hergebrachten Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG dar.

Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG können jedoch mit anderen Verfassungsgütern oder -instituten kollidieren und ein Spannungsverhältnis verursachen. Dabei sind die Kollisionen durch Abwägung dem Prinzip der praktischen Konkordanz entsprechend zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen.<sup>81</sup> So lassen sich auch Einschränkungen von Verfassungsgütern rechtfertigen. Das Ergebnis muss allerdings dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, das heißt geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Diese Abwägung der gegensätzlichen Gesichtspunkte muss der Gesetzgeber<sup>82</sup>vornehmen.<sup>83</sup> Die verfassungsrechtlichen Einschränkungen der einschlägigen hergebrachten Grundsätze sollen der politischen Transformation dienen,<sup>84</sup> die wiederum der Sicherung der Durchsetzungsfähigkeit der Regierung einerseits und damit der Wahrnehmung der Verantwortung des Regierungsmitglieds gegenüber dem Parlament andererseits dient. Damit liegen Verfassungsgüter vor,<sup>85</sup> die in diesem Sinne relevant sein können.<sup>86</sup> Wenn nämlich vom Apparat politische Vorgaben nicht richtig umgesetzt werden, kann

---

<sup>76</sup> S. hierzu Bochmann, ZBR 2023 325, 329f. m.w.N.

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 64, 367, 379 m. w. N.

<sup>78</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 34 m.w.N.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfGE 149, 1, Rn. 34 m.w.N.

<sup>80</sup> Bochmann, ZBR 2023 325, 330.

<sup>81</sup> Vgl. BVerfGE 145, 304 Rn. 68 m.w.N.

<sup>82</sup> BVerfGE 148, 296 Rn.154 m.w.N.

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 81, 298, 308; 83, 130, 143 m.w.N.

<sup>84</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 43.

<sup>85</sup> Vgl. BVerfGE 9, 268, 281f.; 93, 37, 70ff.; Wacke, AöR 1966, 441, 458; Gusy, RiA 1979, 204; Priebe, a.a.O., S. 216f.; Steinbach, VerwArch 2018, 2, 11f; Yasin, a.a.O., S. 210.

<sup>86</sup> Vgl. Wacke, AöR 1966, 441, 458; Lindner, ZBR 2011, 150, 156 für die Funktionsfähigkeit der Regierungsarbeit.

weder eine geordnete Regierungsarbeit erfolgen noch können die Ergebnisse vom Ressortchef verantwortet werden.<sup>87</sup>

Eine politische Hilfestellung bietet besonders derjenige, der die politischen Anschauungen des Ministers teilt, seine Arbeitskraft für diese Ziele voll einsetzt und dessen besonderes Vertrauen genießt.<sup>88</sup> So gesehen sind die Eingriffe in das Lebenszeitprinzip und das Leistungsprinzip grundsätzlich geeignet, den angestrebten Zweck der politischen Transformation zu befördern. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung auch anerkannt.<sup>89</sup> Inwieweit Modifikationen oder gar vollständige Durchbrechungen des Laufbahnprinzips zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet sein könnten, ist hingegen nicht ersichtlich.

Erforderlich wären die Eingriffe, wenn an den relevanten Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung von vornherein eine so hohe politische Loyalität und ein so intensives Vertrauensverhältnis notwendig sind, dass beides von normalen Beamten nicht erwartet werden kann.<sup>90</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht bereits in seiner ersten Entscheidung über den Wortlaut der damals einschlägigen Vorschriften hinaus von Beamten, die „nach der Art ihrer Aufgaben *in besonderer Weise des politischen Vertrauens* (Hervorhebung des Verf.) der Staatsführung bedürfen“.<sup>91</sup> Dies sei ein „konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses“.<sup>92</sup> Damit ist bereits in der Aufgabenstellung und den damit verbundenen Anforderungen selbst angelegt, dass diese sich von denen anderer Beamter unterscheiden und daher Sonderregelungen hinsichtlich des Status der Akteure erforderlich machen können, die andererseits aber auch nur für eine sehr begrenzte Art und Anzahl von Dienstposten einschlägig sein können.<sup>93</sup> So kann eine Erforderlichkeit der Modifikation der betroffenen Verfassungsprinzipien zumindest ansatzweise plausibel erscheinen.

Defizite hinsichtlich der fachlichen oder persönlichen Eignung können hingegen nicht durch das geforderte besondere Vertrauensverhältnis kompensiert werden.<sup>94</sup> Dieses ist vielmehr ein komplementäres Erfordernis, da eine weitergehende Einschränkung des Leistungsgrundsatzes zur Zweckerfüll-

---

<sup>87</sup> Vgl. Yasin, a.a.O., S. 210.

<sup>88</sup> Vgl. Kugele, ZBR 2007, 109, 111.

<sup>89</sup> S. z.B. BVerfGE 149, 46, Rn. 84.

<sup>90</sup> Vgl. Hebel, in: Battis, BBG, § 54, Rn. 4; so wohl auch Priebe, a.a.O. S. 216, der darum und wegen der Expansion moderner Verwaltungen sogar ein „zwingendes Bedürfnis“ für politische Beamte zur Wahrnehmung der Ministerverantwortlichkeit sieht, a.a.O. S. 218.

<sup>91</sup> BVerfGE 7, 155, 166; 149, 1 Rn. 43.

<sup>92</sup> BVerfGE, 121, 205, 223.

<sup>93</sup> So z.B. auch Honer, Die grundgesetzliche Theorie der Regierung, 2022, S. 289f. m.w.N.

lung im Rahmen der Herstellung praktischer Konkordanz nicht erforderlich ist.<sup>95</sup> Das ergibt sich also nicht nur aus Gründen der Regelungssystematik im einfachen Recht, nämlich der Verortung der Regelungen sowohl im BeamStG als auch im ThürBG im Abschnitt über Beendigung des Beamtenverhältnisses<sup>96</sup>, sondern vor allem aus verfassungsrechtlichen. Das bedeutet, dass nicht von vornherein die Auswahl auf einen bestimmten Personenkreis, der dieses politische Vertrauen besitzt, zu Lasten der übrigen Eignungs- und Leistungsmerkmale beschränkt ist, sondern dass vielmehr unter den jeweils am besten fachlich geeigneten derjenige das jeweilige Amt zu erhalten hat, der zusätzlich zu den formalen und sonstigen fachlichen Qualifikationen auch über das notwendige Vertrauensverhältnis zur politischen Leitung verfügt.<sup>97</sup> Dabei hat auch der Bewerber um solch ein Amt einen uneingeschränkten Bewerbungsverfahrensanspruch, der gerichtlich überprüfbar ist.<sup>98</sup> Inwieweit allerdings das Absehen vom Durchlaufen bestimmter Laufbahnämter, mit dem ein gerade ein Zuwachs an Erfahrung sichergestellt werden soll, für die Erledigung dieser anspruchsvollen Aufgaben, die gerade ein besondere Erfahrung erfordern, erforderlich sein könnte, erschließt sich nicht. Für die Erforderlichkeit von vollständigen Durchbrechungen des Laufbahnprinzips gibt es zur Erreichung des angestrebten Zwecks erst recht keine Anhaltspunkte.<sup>99</sup> Soweit sich die Regelungen für politische Beamte wie im Land Berlin ohne vernünftigen Grund vollständig vom Laufbahnprinzip lösen, entbehren sie also einer verfassungsrechtlichen Grundlage.<sup>100</sup>

Die Einschränkung des Lebenszeitprinzips kann, wie das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat, nur zulässig sein, soweit der Kreis der betroffenen Ämter sehr klein ist.<sup>101</sup> Dies gilt in gleicher Weise auch hinsichtlich der anderen betroffenen Grundsätze. Wie eng der zulässige Bereich genau ist, bleibt allerdings auch in der neueren Rechtsprechung des Gerichts weitgehend ungeklärt.<sup>102</sup> Er muss danach jedenfalls „auf den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter beschränkt blei-

---

<sup>94</sup> Vgl. BVerwGE 128, 329, 334; Herrmann, VerwArch 377, 388 m.w.N.; Neuhäuser, NVwZ 2013, 176, 181; v. Arnim, DVBl. 2021, 481, 483.

<sup>95</sup> Im Ergebnis ebenso Franz, ZBR 2008, 236, 238; Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Auflage 2021, Art. 33 Rn. 29.

<sup>96</sup> So wohl Brandstädt/Zahn, ThürVBl. 2021, 176, 178.

<sup>97</sup> Anders herum wertend hingegen OVG Münster. Beschluss vom 20.11.1998 - 12 B 2446/98, juris, Rn. 3; dem folgend Schrapper/Günther LBG NRW, 3. Auflage 2021, § 37, Rn. 7.

<sup>98</sup> Vgl. Badura in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 11/2021, Art. 33 Rn. 26 m.w.N.

<sup>99</sup> A.A. Seeck, in: Metzler-Müller / Rieger / Seeck, BeamStG, S. 309, § 30 Nr. 2.4, der dies, allerdings ohne Angabe von Gründen, für zulässig hält.

<sup>100</sup> Vgl. BVerfGE 44, 249, 262f.

<sup>101</sup> BVerfGE, 121, 205, 223; 149, 1 Rn. 84.

<sup>102</sup> Hebler, in: Battis, BBG. § 54 Rn. 6.

ben; nur hier können sie als notwendiger Brückenkopf zwischen der politisch verantwortlichen Spitze der Verwaltung und dem sonstigen Personalkörper begriffen werden.<sup>103</sup> Dabei kann es sich nur um Ämter handeln, „die den demokratisch gewählten und verantwortlichen Organen des Staates direkt zur Seite gestellt sind“.<sup>104</sup> In Betracht kommen nur solche politischen Schlüsselstellen, bei denen die Regierung auf eine aktive Unterstützung durch die maßgeblichen Amtsträger für die wirksame Transformation der politischen Ziele angewiesen ist.<sup>105</sup> Sie müssen darum mit Aufgabenbereichen verbunden sein, bei denen die politische Gestaltung der Vorgänge die administrativ-gesetzesvollziehende Funktion überwiegt.<sup>106</sup> Demnach gibt es also für die Bewertung ein formelles, hierarchiebezogenes Kriterium und ein materiell-inhaltliches, aufgabenbezogenes. Beide müssen kumulativ erfüllt sein.

Für die Abteilungsleiter in den Bundesministerien hat das Bundesverfassungsgericht bereits Zweifel hinsichtlich deren Transformationsaufgabe exemplarisch zum Ausdruck gebracht und betont, diese übten innerhalb der Behördenhierarchie „eher“ eine administrativ-gesetzesvollziehende Funktion aus.<sup>107</sup> Dem ist zuzustimmen. Für die entsprechenden Ämter im Landesbereich ist dies nicht anders zu beurteilen.

Persönliche Referenten und Büroleiter als engste Mitarbeiter politischer Amtsträger scheiden bereits deshalb aus, weil sie in aller Regel keine hoheitsrechtlichen Befugnisse (Art. 33 Abs. 4 GG) ausüben und ihre Aufgaben zudem keine sonstige Bedeutung im verfassungsrechtlich relevanten Sinne haben, die Verbeamtungen rechtfertigen würden.<sup>108</sup> Das Gleiche gilt aber vor allem für die fehlende politische Steuerungs- und Transformationsfunktion in der Behördenhierarchie. Ähnlich ist dies für die Pressesprecher der Ministerien zu sehen.<sup>109</sup> Für Regierungssprecher gilt dies, soweit diese nicht im Einzelfall zusätzlich politisch-administrative Steuerungsaufgaben wahrnehmen, in gleicher Weise. Dieses Personal sollte vielmehr besser grundsätzlich im Rahmen des rechtlich Zulässigen zeitlich befristet auf die Dauer einer Legislaturperiode im Arbeitnehmerstatus beschäftigt werden. Für Parlamentsdirektoren ist wegen Fehlens der politischen Transformationsfunktion ebenfalls kein Grund ersicht-

---

<sup>103</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 84.

<sup>104</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 84.

<sup>105</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 84. m.w.N.

<sup>106</sup> Vgl. BVerfGE 149, 1 Rn. 84 m.w.N.

<sup>107</sup> BVerfGE 149, 1 Rn. 84; ähnlich schon früher z.B. Nachtrag zum Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Beamtenrecht zur BT-Drs. Nr. 1/4246, S. 7: Berg, MDR 1973, 185, 189.

<sup>108</sup> A.A. Lindner, ZBR. 2011, 150, 160, 161, der hier eine Einordnung als politische Beamte an der in der Regel zu niedrigen besoldungsrechtlichen Einstufung scheitern lassen will; für zulässig hält dies hingegen für diesen Aufgabenkreis Czisnik, DÖV 2020, 603, 612.

<sup>109</sup> A.A. Lindner, ZBR. 2011, 150, 160, 161.

lich, diese dem Kreis der politischen Beamten zuzuordnen.<sup>110</sup> Diese üben administrative Aufgaben aus und keine politisch gestaltenden.<sup>111</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Nichtannahmebeschluss zwar die gegenteilige Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts gebilligt.<sup>112</sup> Dies geschah allerdings bevor seine grundsätzlichen Ausführungen in neuerer Zeit erfolgten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, auch die Streichung von § 98 Abs. 2 ThürBG zu erwägen.

Nicht in Betracht kommen können bereits mangels Unmittelbarkeit des hierarchischen Unterstellungsverhältnisses zu dem jeweiligen Minister generell die Ämter der so genannten repräsentativen Kategorie.<sup>113</sup> Bei diesen nachgeordneten Behördenleitungen steht anstelle der politischen Transformation als Begründung für die Ausweisung als Ämter für politische Beamte der Zweck im Vordergrund, wegen der Außenwirkung ihrer Inhaber die Möglichkeit für den Minister zu schaffen, sich von diesen zu trennen und damit eine nachteilige Wirkung für ihn oder die Regierung zu minimieren, falls die Amtsführung oder die Person nicht mehr in das jeweilige politische Konzept passen.<sup>114</sup> Politische Repräsentation hat das Bundesverfassungsgericht bislang allerdings in seinen Entscheidungen bislang nicht als Rechtfertigung erwähnt.<sup>115</sup>

Leiter nachgeordneter Behörden gehören außerdem nicht zum engsten unmittelbaren Beraterkreis des Ministers, sondern nur zum mittelbaren, und sie sind selbst in der Regel auch nicht politisch gestaltend im engeren Sinne tätig. Damit entfällt also die Erforderlichkeit für eine Durchbrechung von Verfassungsgrundsätzen. Den Ausführungen des OVG NRW<sup>116</sup> hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit der Zuordnung der Polizeipräsidenten zum Kreis der politischen Beamten im Land Nordrhein-Westfalen ist daher zuzustimmen. Aus diesem Grund sollten auch die Ämter des Präsidenten des Amtes für Verfassungsschutz und des Präsidenten der Landespolizeidirektion, deren Inhaber für ihre Amtsausübung der durch das Lebenszeitprinzip vermittelten Unabhängigkeit uneingeschränkt bedürfen, aus § 27 Abs. 1 ThürBG gestrichen werden.<sup>117</sup>

---

<sup>110</sup> Vgl. Zimmerling, ZBR 1976, 368, 370; Oldiges/Brinktrine, DÖV 2002, 943, 945; Yasin, a.a.O., S. 229 m.w.N.

<sup>111</sup> Vgl. Zimmerling, ZBR 1976, 368, 370.

<sup>112</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 30.7. 2003 – 2 BvR 2116/01 –, juris Rn. 6.

<sup>113</sup> Siehe exemplarisch für Regierungspräsidenten Thiele, DÖD 1986, 257, 264; zumindest für fraglich hält dies auch Steinbach, ZBR 2017, 335, 336; a.A. Kugele, ZBR 2007, 109, 113; Honer, Die grundgesetzliche Theorie der Regierung, 2022, S. 290f. der eine Erstreckung auch auf die Leiter nachgeordneter Behörden wegen deren Bedeutung „für die Umsetzung der politischen Richtunggebung in die staatliche Rechtserzeugung“ für zulässig erachtet.

<sup>114</sup> Vgl. Kugele, ZBR 2007, 109, 113; Steinbach, VerwArch 2018, 2, 8.

<sup>115</sup> Hierauf weist zutreffend Michaelis, ZBR 2022, 141, 143 hin.

<sup>116</sup> Vorlagebeschluss OVG NRW vom 15. 12.2021 – 6 A 739/18 –, juris.

Nur für die Spitzenämter der Staatssekretäre, insbesondere die in der Funktion der Amtschefs, ist die Einordnung als Ämter für politische Beamte unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu rechtfertigen. Deren wichtigste administrativ-politische Aufgabe ist es nämlich als zugleich engste Berater, sicherzustellen, dass das Ministerium nach den Vorgaben des Ressortchefs arbeitet.<sup>118</sup> Dies gilt für die Ämter der Staatssekretäre in Thüringen in gleicher Weise wie für die der beamteten Staatssekretäre in den Ministerialverwaltungen von Bund und Ländern.

### **Zu Frage 12.**

Bei der Fragestellung geht es nicht um die Möglichkeit der Reaktivierung als politischer Beamter nach der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, die schon jetzt der Rechtslage entspricht (§ 30 Abs. 3 S. 3 BeamStG), sondern um die Einräumung eines Rechtsanspruchs auf Anschlussbeschäftigung in dem statusrechtlichen Amt unterhalb, das vor der Ernennung zum politischen Beamten bekleidet wurde. Derartige Regelungen werden in jüngerer Zeit verstärkt diskutiert. Praktiziert wurde eine Rückkehr in einzelnen Fällen in Bund und Ländern dem Vernehmen nach ohne gesetzliche Regelung und ohne Rechtsanspruch schon in der Vergangenheit. Mitunter sollen allerdings auch entsprechende Zusicherungen erteilt worden sein. Rheinland-Pfalz hat eine Regelung zur Wiederverwendung z.B. in seinem LBG (§ 41 Abs. 3 LBG RP). Der Berliner Senat hat gegen Ende der vergangenen Legislaturperiode einen Gesetzentwurf in das Abgeordnetenhaus eingebracht, der eine ähnliche Regelung für Staatssekretäre vorsieht (§§ 46 Abs. 1a,1b LBG Bln-E; 3a RiGBln-E).<sup>119</sup> Ziel ist die Eröffnung der Möglichkeit für diese Beamten durch „die Rückkehr in die ursprüngliche Dienstbehörde (...) das bisherige berufliche Fortkommen weiter verfolgen zu können.“<sup>120</sup> Die „erdienten Statusrechte“, die in dem früheren Dienstverhältnis erlangt worden seien, würden anerkannt und den Leistungen als Staatssekretär gleichzeitig Rechnung getragen. Dies sei auch ein Beitrag zu deren Unabhängigkeit. Die geplante Regelung erleichtere „an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung auch eine kritische

---

<sup>117</sup> Vgl. zur Zuordnung der Polizeipräsidenten zum Kreis der politischen Beamten OVG NRW, Vorlagebeschluss vom 15. 12. 2021 – 6 A 739/18 –, juris Rn. 118 ff; siehe ähnlich schon OVG Berlin, Beschluss vom 25.02.2003 - 4 S 64.02 -, juris Rn 10. m.w.N. allerdings unter Hinweis auf die Weisungsgebundenheit und einfaches Bundesrecht; a.A. Kugelmann, Stellungnahme zur NRW LT-Drs. 16/2336, LT Drs. 16/967, S. 3 ff., der die Regelungen über Polizeipräsidenten in NRW für verfassungsgemäß hält.

<sup>118</sup> Vgl. Ali, Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungsmitgliedern auf Bundesebene von 1949-2002, 2003, S. 60.

<sup>119</sup> Gesetz zur Einführung einer Karenzzeit für Senatsmitglieder und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften, AbgH-Drs.18/3821, Artikel 2 - Gesetz zur Einführung eines Rückkehrrechts für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre; vgl. zum Ganzen Bochmann, ZBR 2023, 325, 336.

<sup>120</sup> AbgH-Drs.18/3821, S. 22

Beratung der Mitglieder des Senats.<sup>121</sup> Dieser Entwurf wurde jedoch nicht mehr vom Parlament verabschiedet.

Gemäß § 30 Abs. 3 S. 3 BeamtStG endet der einstweilige Ruhestand bei erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit auch bei einem anderen Dienstherrn erst dann, wenn dem Beamten ein Amt verliehen wird, das derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn angehört wie das frühere und mit mindestens demselben Grundgehalt verbunden ist. Im Falle einer späteren Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bleibt das Ruhestandsverhältnis also parallel bestehen, wenn das neue Amt die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt.<sup>122</sup> Statusrechtlich ist demnach für den Bereich der Länder das Bestehen beider Rechtsverhältnisse parallel zueinander grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Im Bundesbereich ist die Rechtslage vergleichbar (§§ 57, 58 BBG). Bei Bestehen dieser Doppelrechtsverhältnisse wird die Ruhestandsversorgung in der Regel während der Wahrnehmung des weiteren Amtes entsprechend gekürzt, so dass nur ein Sockelbetrag verbleibt.<sup>123</sup>

Das bedeutet allerdings nicht, dass eine derartige Gesetzesänderung ohne Weiteres befürwortet werden kann. Die Privilegierung der Versorgung politischer Beamter findet ihre Rechtfertigung gerade auch darin, dass diese mit dem Risiko leben müssen, vorzeitig aus dem Amt zu scheiden. Weder Beamte auf Zeit in der Kommunalverwaltung noch etwa Regierungsmitglieder erwerben in der Regel nach so kurzer Zeit so hohe Versorgungsansprüche, die zudem gleich nach dem Ausscheiden realisiert werden können, so dass in diesen Fällen ein Wiederverwendungsanspruch anders zu beurteilen ist.

Bei Einräumung eines Rückkehrrechts kann ein Effekt, der mit dem Institut der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand auch erreicht werden soll, allerdings konterkariert werden, nämlich dass ein maßgeblich unter Berücksichtigung politischer Kriterien ausgewählter Spitzenbeamter regelmäßig vergleichsweise gut versorgt aus dem Amt und der Verwaltung ausscheidet und damit bereits der Verdacht vermieden wird, dass dieser im Sinne seiner bisherigen politischen Förderer weiterhin dort wirkt, was insbesondere nach Regierungswechseln problematisch sein kann.

Ein Anspruch auf Wiederverwendung dürfte zudem auch die Personalplanung erschweren, da dann teilweise hohe Stellen insbesondere nach Regierungswechseln mit ehemaligen politischen Beamten mit Rechtsanspruch auf Rückkehr besetzt werden müssten, anstatt verfügbare freie Stellen in regulären Auswahlverfahren nach dem Leistungsgrundsatz besetzen zu können.

---

<sup>121</sup> AbgH-Drs.18/3821, S. 14.

<sup>122</sup> Reich, BeamtStG, § 30 Rn. 12

<sup>123</sup> S. z.B. für den Bund § 4 Abs. 2 BBesG.



Gerechtfertigt kann ein Rechtsanspruch auf Wiederverwendung im früheren statusrechtlichen Amt rechtspolitisch für politische Beamte nur in Fällen sein, in denen z.B. wegen Nichterfüllung erforderlicher Voraussetzungen ein Versorgungsanspruch aus dem höheren Amt noch nicht erworben wurde. Da es sich bei den Ämtern im Sinne von § 27 Abs.1 und § 98 Abs. 2 ThürBG um solche handelt, die nicht zur Eingangsbesoldungsgruppe gehören, ist es zur Erlangung der Ruhegehaltsfähigkeit gemäß § 12 Abs. 4 S. 1 ThürBeamtVG nämlich z.B. erforderlich, dass diese Bezüge zwei Jahre bezogen wurden, anderenfalls sind nur diejenigen des zuvor innegehabten Amtes ruhegehaltsfähig.<sup>124</sup>

Sollte es bei der im Entwurf vorgesehenen Regelung bleiben, empfiehlt es sich daher, einen entsprechenden einschränkenden Passus einzufügen und zur Vermeidung von Streitfällen klarzustellen, wie die Formulierung „und ein entsprechendes Amt zur Verfügung steht“ in Art. I Nr. 2 konkret auszulegen ist und auf welchen Zeitpunkt sich dieses Erfordernis genau beziehen soll.

Abschließend bleibt in diesem Zusammenhang noch auf Folgendes hinzuweisen. Bei den Beamten, die bereits vor der Ernennung zu Staatssekretären im Wege der Einstellung in Beamtenverhältnissen zum Land Thüringen standen und eigentlich, wie oben dargelegt, im Wege der Beförderung das Amt hätten verliehen bekommen müssen, bleibt unklar, was mit den bisherigen Beamtenverhältnissen geschehen ist. Während ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis zum Dienstherrn gemäß § 5 Abs. 5 ThürBG mit der Ernennung zum Beamten erlischt, fehlt eine derartige Vorschrift für die Begründung eines (weiteren) Beamtenverhältnisse zum selben Dienstherrn. Die Beendigung eines Beamtenverhältnisses erfolgt jedoch nur unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen.<sup>125</sup> Die Beendigungstatbestände sind in § 21 BeamtStG abschließend geregelt.<sup>126</sup> Das Beamtenverhältnis endet danach u.a. durch Entlassung oder Eintritt beziehungsweise Versetzung in den Ruhestand.

Für eine Versetzung in den Ruhestand aus diesen Beamtenverhältnissen mit der Einstellung als Staatssekretäre gibt es keine Anhaltspunkte, zumal es insoweit an einer gesetzlichen Grundlage fehlt. Der Eintritt in den Ruhestand erfolgt hingegen gemäß § 25 BeamtStG erst nach Erreichen der Altersgrenze

Eine Entlassung kraft Gesetzes scheidet ebenfalls aus. Einer der in § 22 Abs. 2 und 3 BeamtStG normierten Gründe für eine Entlassung kraft Gesetzes liegt in diesen Fällen offensichtlich nicht vor, da mit der Einstellung als Staatssekretär weder ein öffentlich-rechtliches Dienst- oder Amtsverhältnis zu einem *anderen* Dienstherrn begründet wird noch die Berufung in ein *Beamtenverhältnis auf Zeit* aus einem anderen Beamtenverhältnis bei demselben Dienstherrn erfolgt. Da eine Beendigung des Be-

<sup>124</sup> Vgl. Brandstädt/Zahn, ThürVBl. 2021, 176, 182.

<sup>125</sup> Brandstädt/Zahn, ThürVBl. 2021, 176, 177.

<sup>126</sup> Lenders/Baumanns, BeamtStG, 2. Auflage 2022, § 21 Rn. 2.

amtenverhältnisses aber nur unter den gesetzlich geregelten Voraussetzungen zulässig ist, dürften diese Beamtenverhältnisse fortbestehen, sofern keine Entlassung auf Antrag der Beamten aus dem bisherigen Beamtenverhältnis, das vor der Ernennung zum Staatssekretär zum Land Thüringen bestand, erfolgte (§ 23 Abs. 1 Nr. 4 BeamtStG). Ob dies der Fall ist, ist den öffentlich zugänglichen Materialien nicht zu entnehmen..

Aus diesem Grund bleibt anhand der Personalakten und der Ernennungsurkunden zu prüfen, wie die Einzelfälle der Ernennungen von Staatssekretären im Land Thüringen tatsächlich bislang formal gehandhabt wurden. Wenn vorhandene Landesbeamte im Wege der Einstellung zu Staatssekretären ernannt wurden und damit, wie oben ausgeführt wurde, ein neues Beamtenverhältnis begründet wurde und gleichzeitig keine Entlassung aus dem bisherigen Beamtenverhältnis auf Antrag erfolgte, bestehen die bisherigen Beamtenverhältnisse bis zum Eintritt in den Ruhestand fort. Ist dies jedoch der Fall, dürfte sich die Regelung eines gesetzlichen Anspruchs auf Rückkehr für diese Fälle erübrigen.

**Zu Frage 13.**

Jede Einschränkung des Kreises politischer Beamter ist zu begrüßen, da dieser in Bund und überwiegend auch den Ländern zu weit gezogen ist. Nach der hier vertretenen Auffassung wäre eine Beschränkung auf die Ämter der Staatssekretäre sachgerecht.

Dr. Günter Bochmann