

**Den Mitgliedern des
InnKA**

Dr. Jürgen Martens

THÜR. LANDTAG POST
19.01.2024 11:06

1925/2024

An den
Thüringer Landtag
Innen- und Kommunalausschuss
Jürgen Fuchs Str. 1
99096 Erfurt

16.01.2024



Drs. 7 / 8656 Anhörung Gesetzentwurf

Thüringer Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Bestimmungen für politische Beamtinnen und Beamte

Sehr geehrte Damen und Herren,

Auf Vorschlag der Gruppe der FDP im Thüringer Landtag hat der Innen- und Kommunalausschuss beschlossen, mich zum oben genannten Gesetzentwurf anzuhören.

In der Anlage erhalten Sie meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Eine gesonderte Beantwortung der Einzelfragen ist nicht ausgewiesen, da diese im Wesentlichen eine politische Einschätzung des Entwurfs erfordert, die vorliegend im Rahmen der weiteren Beratungen von den Mitgliedern der FDP im Thüringer Landtag vorgenommen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martens

Rechtsanwalt
Staatsminister a.D.

DR. JÜRGEN MARTENS
Rechtsanwalt
Staatsminister a.D.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Thüringer Staatsregierung

„Thüringer Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Bestimmungen für politische Beamtinnen und Beamte“,

Drucksache 7/8656 vom 5.9.2023

Die Stellungnahme enthält zunächst einen Überblick über die Rechtslage bezüglich der politischen Beamten im Bund und den Ländern, sie analysiert kurz die vorgeschlagenen Regelungen und benennt sodann die Ergänzungs- bzw. Änderungsvorschläge die aus Sicht des Verfassers sinnvoll erscheinen.

A Zur Rechtslage bezüglich der politischen Beamten auf Bundes- und Länderebene

Als politische Beamte werden solche Beamte angesehen, die in einer besonders engen, zudem politisch geprägten Beziehung zu den Inhabern politischer Ämter in einer Regierung stehen. Sie besetzen solche Stellen, die für die Durchsetzung politischer Vorgaben in der Verwaltung von herausgehobener Bedeutung sind.

Eine Definition des politischen Beamten enthält das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) nicht, eine Annäherung an die rechtliche Einordnung kann über § 30 Abs. 1 Hs. 2 BeamStG erfolgen.

Zudem bietet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Orientierung. Danach ist der Gesetzgeber aufgrund des Status des politischen Beamten, der von dem über Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich abgesicherten Lebenszeitmodell abweicht, gehalten, den Kreis dieser Beamten auf wenige Schlüsselpositionen bzw. bedeutsame sog. „Mittlerstellen“ zwischen politischer Führung sowie Verwaltung zu beschränken.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat daher den verfassungsrechtlich zulässigen Kreis politischer Beamter eng gezogen: „Es kann sich nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter handeln“ (BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfG 121, 205 - 233, juris). Vorausgesetzt ist, dass es sich um ein klassisches „Transformationsamt“ handelt, zu dessen Aufgaben es

zählt, „[...] politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln.“ (a.a.O). Hierauf verweist auch der Gesetzentwurf in seiner Problemdarstellung.

Die Regelungen der Bundesländer zu politischen Beamten sind in den wesentlichen Inhalten ähnlich. Die Beamtengesetze der Länder verzichten auf Regelungen zur Definition und den Aufgaben politischer Beamter, benennen jedoch diejenigen Regelungen, die auf politische Beamte keine Anwendung finden.

Vorgesehen wird zudem bisweilen, unter welchen Voraussetzungen das Beamtenverhältnis endet wie z.B. bei Umbildung oder Auflösung von Behörden bzw. die Umbildung von Körperschaften.

Bis auf Bayern regeln sämtliche Länder-Beamtengesetze, dass politische Beamte jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (z.B. LBG Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, § 40 LBG Hessen, § 50 Rheinland-Pfalz). Lediglich § 46 Abs. 2 LBG Berlin sieht hierfür zudem materielle Voraussetzungen vor.

Regelungsstandard ist zudem die Entscheidungskompetenz für Staats- und Landesregierungen bzw. Senate oder der Regierungschefs hinsichtlich Befähigung, Ernennung und Versetzung politischer Beamter.

Im Vergleich zu Thüringen verzichten alle Bundesländer außer Berlin auf eigene Laufbahngesetze (LaufbG) und regeln diese Fragen in Laufbahnverordnungen. Das Laufbahngesetz Berlin enthält keine Regelungen zu politischen Beamten, da diese typischerweise keine Laufbahn i.S. § 1 LaufbG-Bln durchlaufen.

B. Zu den Einzelregelungen des Gesetzentwurfs

I. Artikel 1 des Gesetzes (Anzahl der politischen Beamten)

Mit der Reduzierung in Artikel 1 des Gesetzentwurfs wird die Zahl der politischen Beamten im Freistaat Thüringen auf noch vier Funktionen reduziert. Die Funktionen des Präsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes, der Beauftragten für die Gleichstellung von Mann und Frau und des Ausländerbeauftragten werden nicht länger als politische Beamte in § 27 Abs. 1 ThürBG geführt.

Für die derzeitigen Amtsinhaber der in Wegfall geratenden Positionen ändert sich der beamtenrechtliche Status in der Weise, dass eine jederzeitige Abberufung und Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ohne Angabe von Gründen mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes nicht mehr möglich ist.

Die reduzierte Anzahl politischer Beamter nach dem Entwurf entspricht in Etwa dem Durchschnitt der Zahl an Ämtern in anderen Bundesländern, wobei die Anzahl der politischen Beamten im konkreten Einzelfall (etwa Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz) deutlich höher liegen kann.

Der Ausnahmecharakter der Stellung politischer Beamter in systematischer Hinsicht wird durch die Reduzierung gesetzgeberisch bekräftigt. Dies entspricht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, wonach die mit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip nur zulässig ist, solange der Kreis der politischen Beamten eng begrenzt ist. (BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 - 2 BvL 11/07 -, BVerfG 121, 205 - 233, juris)

II. Artikel 2 (Rückkehrrecht/ -anspruch)

Mit der Einführung eines Rückkehrrechtes wird politischen Beamten die Lebenszeitbeamte sind, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer erneuten Einstellung eingeräumt. Diese Wiedereinstellung verlangt einen fristgebundenen Antrag und die Verfügbarkeit eines Amtes, das den statusrechtlichen Bedingungen desjenigen Amtes vor Berufung in das politische Amt entspricht (GE § 27 Abs. 3 S. 3 ThürBG). Das Rückkehrrecht wird mit Blick auf die Zahl möglicherweise zur Verfügung stehender statusrechtlicher Ämter als nicht gebundener Anspruch vorgesehen. Nach Satz 4 der vorgeschlagenen Neufassung des § 27 Abs. 3 ThürBG soll der zuvor geregelte Rückkehranspruch erlöschen, sofern ein Angebot der Einstellung in einem solchen Amt abgelehnt wird, das dem früheren Amt entspricht.

Über einen Anspruch auf Rückkehr in das zuvor innegehabte Amt verfügt der politische Beamte bisher im Fall seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand weder im statusrechtlichen noch im konkret-funktionalen Sinne.

Der Gesetzgeber ist auch nicht verpflichtet eine derartige Rückkehrmöglichkeit zu schaffen. Eine weitergehende Regelung, dem Betroffenen eine Stelle in einem statusrechtlich niedrigeren Amt zu zuweisen, wäre dagegen wohl nicht zulässig, da dies dem Anspruch der Lebenszeitbeamten auf eine amtsangemessene Beschäftigung (Art. 33 Abs. 1 GG) zu wider laufen würde (BVerfGE 70,251). Dies gilt wohl auch für Regelungen, mit denen ein mittelbarer Eingriff in diese Ansprüche des Beamten im Sinne eines Aufdrängens einer statusniedrigeren Beschäftigung verbunden wäre.

Auch im Fall der vorgeschlagenen Neuregelung verbliebe jedoch das Problem der mangelnden Verfügbarkeit angemessener Stellen. § 42 Abs. 5 S. 2 BeamtenG-BW z.B. begegnet dem Problem, indem es das Vor- bzw. Freihalten einer entsprechenden oder geeigneten Stelle als Soll ausgibt. Der Zweck der vorgeschlagenen Neuregelung könnte allerdings hierdurch unterlaufen werden, wenn damit die Schaffung von „Posten auf Reserve“ gesetzlich normiert würde, was eine erhebliche Missbrauchsgefahr in sich birgt.

Die Frist zur Ausübung des Rückkehranspruchs von drei Monaten erscheint im Hinblick auf die Koppelung mit der Verfügbarkeit einer amtsangemessenen Stelle dagegen als verkürzt. Hier wäre zu prüfen, ob eine Verlängerung der Ausübungsfrist auf 6 oder 12 Monate besser geeignet wäre, die Rückkehr politischer Beamter in ihr Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu erleichtern.

Im Weiteren wäre überlegenswert, eine gesetzliche Überprüfungsregelung einzuführen, aufgrund der (ggfs. fristgebunden) die Möglichkeiten des Angebotes einer amtsangemessenen Wiederbeschäftigung von Beamten im einstweiligen Ruhestand geprüft werden könnte, wie dies in § 29 BeamtStG für dienstunfähige Beamte im Ruhestand vorgesehen ist.

III. Laufbahnregelung

Mit dem neu eingefügten § 28 I 2 ThürLaufbG soll eine Ausnahme vom Grundsatz der Einstellung im Eingangsamtsamt einer Laufbahn nach § 28 I 1 ThürLaufbG für politische Beamte i.S. § 27 Abs. 1 Nr. 1 ThürBG geregelt werden. In der Folge sollen diese politischen Beamten, Staatssekretäre, sofern die Voraussetzungen für die Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst vorliegen, unmittelbar in einem entsprechenden Amt eingestellt werden können.

Dies erscheint sachgerecht, um die Rückkehrmöglichkeiten auch im Hinblick auf die Regelungen der Thüringer Laufbahngesetzes zu effektivieren, wobei dies insofern nicht systematisch passend erscheint, als politische Beamte keine Laufbahn im Sinne des Gesetzes durchlaufen.

C. Stellungnahme zum Gesetzentwurf

Im Grundsatz werden die Regelungsziele des Regierungsentwurfs, insbesondere hinsichtlich der Reduzierung der Anzahl der politischen Beamten begrüßt.

Die Reduzierung der Positionen, die als politische Beamte eingeordnet werden, erscheint im Hinblick auf deren bisherige Zahl und die betroffenen Aufgaben sinnvoll und mit Blick auf die Beanstandungen des Thüringer Rechnungshofs zur Praxis der Besetzung von Ämtern der Staatsregierung notwendig. Die Anzahl der nach dem Gesetzentwurf benannten politischen Beamten entspricht in etwa auch dem Durchschnitt der anderen vergleichbaren Bundesländer.

Die Einführung der Rückkehroption für ehemalige politische Beamte aus dem einstweiligen Ruhestand ermöglicht es, das Erfahrungswissen und die Kenntnisse von den Abläufen in der Verwaltung und an der Spitze oberster Landesbehörden länger zu nutzen. Die Möglichkeit einer weiteren Tätigkeit kann zudem die Bereitschaft besonders qualifizierter Beamter fördern, Funktionen i.S. § 27 Abs. 1 ThürBG zu übernehmen.

Die vorgeschlagene Frist zur Ausübung der Rückkehroption ist im Hinblick auf die weitere Voraussetzung der Verfügbarkeit geeigneter Stellen möglicherweise zu kurz gehalten.

Die Änderung des Laufbahngesetzes hat mit Blick auf die Funktion des politischen Beamten klarstellende Funktion und benennt für die Einstellung die zumindest erforderliche Befähigung für den höheren Dienst.

Die Frage der Dauer des Bezugs einer Übergangsbesoldung und deren Höhe wird im Gesetzentwurf nicht adressiert. Dies erscheint im Hinblick auf eine erforderliche und zudem umfassende Neuordnung des Rechts politischer Beamter als Mangel.

Mit Blick auf die vorgesehene Rückkehroption wäre es durchaus vertretbar, die maximale Bezugsdauer einer Übergangsbesoldung von 36 Monaten anzupassen und auf beispielsweise 24 Monate zu reduzieren.

15.01.2024

Dr. Jürgen Martens

Rechtsanwalt
Staatsminister a.D.