

17.

Anmerkungen zur Loyalitätspflicht

Unter der Bezeichnung „Loyalitätspflicht“ können die dem Beamten gegenüber seinen Vorgesetzten und der politischen Spitze obliegenden besonderen Verhaltenspflichten verstanden werden. Die Loyalitätspflicht ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, sie ergibt sich mit ihren einzelnen Ausprägungen zum Teil unmittelbar aus dem Wesen des Beamtenverhältnisses als Dienst- und Treueverhältnis und zum anderen aus besonderen Verhaltenspflichten, wie der Gehorsamspflicht und der Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten. Die Loyalitätspflicht ist die personenbezogene Komponente der Treuepflicht.

Ein wesentlicher Teil der Loyalitätspflicht ist die Pflicht des Beamten, sich bei seiner Amtsausübung den Richtlinien der Politik der parlamentarisch verantwortlichen Regierung einzuordnen, und zwar auch dann, wenn sie seiner Überzeugung nicht entsprechen (Wiese, Staatsdienst, S. 172). Die Loyalität verlangt, dass alle verfassungs- und gesetzmäßigen Weisungen ausgeführt, das Ermessen nach den politischen Richtlinien der Regierung ausgeübt und alles unterlassen wird, um eigene, von der Regierungspolitik abweichende Ansichten bei der Amtsführung zur Geltung zu bringen (Wiese a. a. O.). Der Beamte hat in seiner Amtsführung die Interessen des Dienstherrn zu wahren und alles zu unterlassen, was diese Interessen beeinträchtigen würde. Der Beamte ist zum Dienst „für“ seinen Dienstherrn nicht „gegen“ seinen Dienstherrn bestimmt.

Die Pflicht der Beamten zur Loyalität gegenüber der jeweiligen Regierung ist ein Korrelat der parteipolitischen Neutralitätspflicht und des Verbots der Ämterpatronage. Nur wenn eine Beamtenschaft loyal zu einer Regierung bei der Durchführung ihrer von der Parlamentsmehrheit getragenen, gesetz- und verfassungsmäßigen Ziele steht, auch wenn sie im politischen Meinungsstreit umstritten sein mögen, ist die parlamentarisch verantwortliche Regierung im Stande, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen. Eine illoyale Amtsführung durch die Beamtenschaft würde nicht nur den Grundsätzen parteipolitischer Neutralität widersprechen, sondern gleichzeitig als Gegenreaktion die Regierung zu einer – mit dem Beamtenrecht ebenfalls unvereinbaren – politischen Ausrichtung der Beamtenschaft drängen. Die Loyalitätspflicht bewirkt außerdem eine besondere Ausgestaltung der allgemeinen Verhaltenspflichten der Beamten, insbesondere der Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten. Das gilt gleichermaßen für die Grenzen und für die Form zulässiger Kritik an dem Staat oder dem nichtstaatlichen Dienstherrn mit ihren verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie an deren Entscheidungen. Ein Beamter, der nach sorgfältiger Prüfung glaubt, Missstände zu beobachten, ist auch durch die Loyalitätspflicht nicht gehindert, auf eine Abstellung der Missstände hinzuwirken; er hat dabei aber den Weg zu wählen, der berechnete Belange des Staates oder des nichtstaatlichen Dienstherrn am wenigsten tangiert. Er muss zunächst die im parlamentarischen Rechtsstaat für die Behebung von „Missständen“ vorgesehenen und ihm unter den jeweiligen Umständen zumutbaren Wege ausschöpfen (z.B. Meldung im Dienstweg, verwaltungsgerichtliche oder verfassungsgerichtliche Verfahren, Petition an das Parlament), bevor er etwa die Flucht an die Öffentlichkeit ergreift. Auch bei der Wahrnehmung berechtigter eigener Interessen in einem Verwaltungsverfahren oder gerichtlichen Verfahren muss der Beamte die eigenen Interessen mit denen des Dienstherrn abwägen; dies gilt insbesondere für den zu wählenden Weg der Verteidigung und die Art und Weise der Interessenwahrung (vgl. hierzu näher Art. 64 E S. 9a).