



Verwaltung mit Haltung

**Das Neutralitätsgebot richtig
verstehen und umsetzen**



Verwaltung ist nicht wertneutral – Grundlagen und Grenzen des Neutralitätsgebots für Beschäftigte der LHM

Die Landeshauptstadt München bekennt sich klar zu den Grundwerten unserer Verfassung und setzt sich aktiv für Gleichstellung und Antidiskriminierung ein.

Im Arbeitsalltag stehen Verwaltungsmitarbeitende jedoch immer wieder vor der Frage, inwieweit sie im Dienst für unsere Demokratie eintreten können. Insbesondere hinsichtlich der Behandlung von Parteien und spezifischen politischen Standpunkten gibt es Verunsicherung: Wie sehr können sich städtische Beschäftigte positionieren, ohne das Neutralitätsgebot zu verletzen? Dürfen sie rassistische, antisemitische, LGBTIQ*-feindliche oder andere gruppenbezogen menschenfeindliche sowie verfassungsfeindliche Äußerungen oder Positionen als solche einordnen und ihnen entgegentreten? Sind sie hierzu sogar verpflichtet?

Dieser – mit dem Personal- und Organisationsreferat abgestimmte – Flyer soll einen kompakten Überblick über die wichtigsten Grundlagen zum Neutralitätsgebot für städtische Beschäftigte (sowohl Beamt*innen als auch Tarifbeschäftigte) liefern, um diesen bei ihrer täglichen Arbeit Handlungssicherheit zu geben. Denn angesichts der gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen, denen wir uns aktuell gegenübersehen, ist der aktive Einsatz für demokratische Werte wichtiger denn je.

Herausgeber
Fachstelle für Demokratie
Marienplatz 8, 80313 München

Verantwortlich
Fachstelle für Demokratie der
Landeshauptstadt München

Redaktion
Fachstelle für Demokratie der
Landeshauptstadt München

Instrumentalisierung des Begriffs der „politischen Neutralität“ durch die extreme Rechte

Bereits seit einigen Jahren wird viel über den Begriff der „politischen Neutralität“ diskutiert. In der Vergangenheit und auch aktuell noch besonders im Zusammenhang mit Amtsträger*innen wie Minister*innen oder Bürgermeister*innen sowie im Kontext Schule. Doch auch im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung wird politische Neutralität immer mehr zum Thema. Dabei bleibt der Begriff aber inhaltlich häufig ungefüllt und gibt viel Raum für Interpretation. Eben diesen Interpretationsspielraum nutzen seit einigen Jahren rechtsextreme Akteur*innen, um das allgemeine Verständnis von politischer Neutralität in ihrem Sinne umzudeuten: Politische Neutralität erfordert beispielsweise, sich auch gegenüber rassistischen, antisemitischen, LGBTIQ*-feindlichen und anderen gruppenbezogen menschenfeindlichen und demokratiefeindlichen Äußerungen von Kolleg*innen oder

Bürger*innen sowie Positionierungen von Parteien „neutral“ zu verhalten, diese also nicht als rassistisch, antisemitisch etc. zu bewerten. Dies gelte zumindest, solange diese Positionen von der Meinungsfreiheit gedeckt – also insbesondere nicht strafbar – seien. Ziel dieser Strategie ist es, Kritik an entsprechenden Positionen zu verhindern und diese Positionen dadurch im gesellschaftlichen Diskurs zu legitimieren und zu normalisieren. Wie diesem Flyer zu entnehmen ist, entspricht dieses Verständnis des Begriffs der „politischen Neutralität“ nicht der bestehenden Rechtslage. Dennoch gelingt es rechtsextremen Akteur*innen immer wieder, beispielsweise mit Dienstaufsichtsbeschwerden, Klagen und (parlamentarischen) Anfragen, Druck auszuüben und dadurch zu Verunsicherung und im schlimmsten Fall zu Selbstzensur beizutragen.

Rechtliche Grundlagen des Neutralitätsgebots

Zunächst ist festzuhalten, dass das Grundgesetz kein politisches Neutralitätsgebot im Sinne einer abstrakten, „apolitischen“ Neutralität enthält. Vielmehr wurde das Grundgesetz – aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik und der NS-Diktatur – selbst als wertgebundene Ordnung verfasst, die für bestimmte, unumstößliche Werte wie die Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1 GG) steht.

Gleichwohl gelten für Träger staatlicher Hoheitsgewalt (also beispielsweise für Kommunen und deren Beschäftigte) Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebote. Städtische Beschäftigte (Beamt*innen und Tarifbeschäftigte) müssen sich im Dienst an diese Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebote halten, ihre eigene Meinungsfreiheit wird insofern eingeschränkt. Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebote ergeben sich verfassungsrechtlich zum einen aus Grundrechten anderer Organisationen (z.B. Parteien) und Personen (z.B. Bürger*innen, Politiker*innen).

Von besonderer Bedeutung sind hier das für Parteien verbürgte Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) sowie der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Zum anderen ergeben sich Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebote direkt aus dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip. Neutralität in diesem Sinne stärkt das Vertrauen in den Rechtsstaat und eine verlässliche Verwaltung.

Für Beamt*innen ist die sogenannte Neutralitätspflicht auch in § 33 Abs. 1 S. 1, 2 BeamtStG festgehalten. Danach dienen Beamt*innen dem ganzen Volk, nicht einer Partei (parteipolitische Neutralität). Zudem haben sie ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht – also insbesondere an den Vorgaben des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG orientiert – zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Die gerade genannten Pflichten gelten für Tarifbeschäftigte in ähnlicher Weise.

Neutralität heißt nicht Wertneutralität

Doch was heißt nun genau „Neutralität“? Denn städtische Beschäftigte müssen sich nicht nur an Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebote halten, sondern sind gleichzeitig verpflichtet, die Werte unserer Verfassung zu vertreten.

Entsprechende Verpflichtungen ergeben sich für Beamt*innen aus § 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG. Danach müssen sich Beamt*innen durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes¹ bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Auch für Tarifbeschäftigte gilt eine – wenn auch im Vergleich zu Beamt*innen abgeschwächte – Verfassungstreuepflicht (vgl. bspw. § 3 Abs. 1.1 TVöD-V: „Beschäftigte bei Arbeitgebern, in deren Aufgabenbereichen auch hoheitliche Tätigkeiten wahrgenommen werden, müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen.“)

Neutralität im Kontext der deutschen Rechtsordnung meint also keinesfalls absolute Zurückhaltung im Sinne einer Wertefreiheit. Vielmehr legt unsere Rechtsordnung gerade bestimmte Werte fest, denen gegenüber Staat, öffentliche Verwaltung und damit auch städtische Beschäftigte (Beamt*innen und Tarifbeschäftigte) nicht neutral sein dürfen.

Neutralität heißt also nicht „Wertneutralität“ sondern vielmehr parteipolitische Neutralität und Sachlichkeit in der politischen Auseinandersetzung.

Ein aktiver Einsatz für verfassungsmäßige Werte wie das Demokratieprinzip oder Gleichstellung und Antidiskriminierung ist daher rechtlich zulässig und wird von der Landeshauptstadt München ausdrücklich begrüßt.²

¹ Neben weiteren zentralen Wertprinzipien findet die freiheitlich demokratische Grundordnung ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen deswegen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Neben der Menschenwürdegarantie nennt das Bundesverfassungsgericht folgende zentrale Wertprinzipien:

- > Demokratieprinzip, insbesondere die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürger*innen am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG),
- > Rechtsstaatsprinzip, insbesondere die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte sowie, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.

² Vgl. auch Ziffer 1.2.3 AGAM.

Was ist konkret erlaubt bzw. sogar erforderlich?

Städtische Beschäftigte bewegen sich also beruflich in einem Spannungsfeld: Auf der einen Seite sind sie verpflichtet, dem Gebot parteipolitischer Neutralität und Sachlichkeit Rechnung zu tragen.³

Gleichsam sollen sie auf der anderen Seite bestimmte verfassungsrechtliche Werte repräsentieren und aktiv vertreten. Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Grundsätze aufstellen, die während des Dienstes zu beachten sind:

Unzulässig sind:

- > Positive oder negative Wahlempfehlungen
- > Werbung für oder gegen eine bestimmte Partei oder eine sonstige einem spezifischen parteipolitischen Ziel verpflichtete Gruppe (bspw. durch Tragen von Buttons oder Kleidungsstücken mit entsprechenden Aufdrucken, Verteilen von Flyern oder Broschüren, Aufhängen von Plakaten, Sammeln von Unterstützungsunterschriften)
- > Nutzung dienstlicher Ressourcen für Wahlkampf in eigener Sache
- > Werbung für oder gegen bestimmte bevorstehende Volksbegehren, -entscheide oder -befragungen sowie Bürgerbegehren oder -entscheide
- > Unsachliche Verallgemeinerungen über oder Herabsetzungen von Parteien, Gruppierungen, Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen
- > Bevorzugung oder Benachteiligung von Bürger*innen aufgrund deren politischer Einstellung

Die Teilnahme an Veranstaltungen politischer Parteien in dienstlicher Eigenschaft ist grundsätzlich nicht zulässig. Ausnahmen können durch das jeweilige Fachreferat auf Antrag genehmigt werden (vgl. Ziffer 1.1.2 AGAM).

³ Vgl. auch Ziffer 1.1.1 AGAM.

Zulässig sind:

- > Einordnung und entschiedene Zurückweisung von Positionen oder Äußerungen als rassistisch/antisemitisch/in sonstiger Weise gruppenbezogen menschenfeindlich bzw. geschichtsrevisionistisch/demokratiefeindlich/nicht mit dem Grundgesetz vereinbar – auch, wenn es sich dabei um Positionen von Parteien handelt
- > Positionierung für Verfassungswerte (z.B. für Demokratie und Menschenrechte) oder gegen Menschen- und Demokratiefeindlichkeit
- > Vermittlung sachlicher Informationen über Parteien (bspw. über ihre Positionen und politischen Handlungen, ihr Führungspersonal und ihre Mandatsträger, ihre Verbindungen zu anderen Organisationen, ihre Strategien sowie über Parteiveranstaltungen, Behördenentscheidungen und Gerichtsurteile), soweit dadurch nicht das Anliegen verfolgt wird, zugunsten oder zuungunsten einer Partei Stellung zu beziehen
- > Richtigstellung unwahrer Tatsachenbehauptungen

Bei außerdienstlichen politischen Äußerungen (Wahlkampfanzeigen, Podiumsdiskussionen, Internetveröffentlichungen o. Ä.) müssen Sie darauf achten, Ihre dienstliche Stellung – z. B. durch Angabe Ihrer Amtsbezeichnung – nicht dazu einzusetzen, die Durchschlagskraft Ihrer Argumente zu erhöhen oder den Eindruck entstehen zu lassen, dass Sie Ihre Äußerungen in dienstlicher Eigenschaft abgeben (vgl. Ziffer 1.1.3 AGAM).

Unsere Handlungsempfehlungen

Verunsicherung, Selbstzensur sowie die widerspruchslose Hinnahme rassistischer und anderer gruppenbezogen menschenfeindlicher sowie demokratiefeindlicher Äußerungen sind die Ziele, die extrem rechte Akteur*innen mit der Instrumentalisierung des Begriffs der politischen Neutralität erreichen möchten.

Allgemein raten wir Ihnen daher:

- Halten Sie sich die Rechtslage immer wieder vor Augen.
- Lassen Sie sich nicht einschüchtern.
- Vertreten Sie aktiv die Werte des Grundgesetzes.
- Ermutigen Sie auch aktiv Ihre Beschäftigten bzw. Kolleg*innen, es Ihnen gleich zu tun.

Im Falle eines konkreten Vorwurfs:

- Bewahren Sie zunächst Ruhe. In vielen Fällen sind die Vorwürfe unbegründet.
- Werden Sie nicht voreilig tätig (auch ein Tätigwerden, das im Nachhinein wieder rückgängig gemacht wird, wird von rechtsextremen Akteur*innen schon als Erfolg verbucht).
- Sichern Sie als Führungskraft Ihren Beschäftigten Rückendeckung zu, um Verunsicherung zu vermeiden.
- Holen Sie ggf. eine juristische Einschätzung ein.