

§ 17
Verfahren und Rechtsfolgen
bei nichtiger oder rücknehmbarer Ernennung

(1) In den Fällen des § 11 des Beamtenstatusgesetzes ist die Nichtigkeit festzustellen und dies der oder dem Ernannten oder im Falle des Todes den versorgungsberechtigten Hinterbliebenen schriftlich bekannt zu geben. Sobald der Grund für die Nichtigkeit bekannt wird, kann der oder dem Ernannten jede weitere Führung der Dienstgeschäfte verboten werden; im Fall des § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Beamtenstatusgesetzes ist sie zu verbieten.

Das Verbot der Amtsführung kann erst ausgesprochen werden, wenn im Fall

1. des § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Beamtenstatusgesetzes die schriftliche Bestätigung der Wirksamkeit der Ernennung,
2. des § 11 Absatz 1 Nummer 2 des Beamtenstatusgesetzes die Bestätigung der Ernennung oder
3. des § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Beamtenstatusgesetzes die Zulassung einer Ausnahme abgelehnt worden ist.

Die bis zum Verbot der Führung der Dienstgeschäfte vorgenommenen Amtshandlungen der oder des Ernannten sind in gleicher Weise gültig, wie wenn die Ernennung wirksam gewesen wäre. Die gewährten Leistungen können belassen werden.

(2) In den Fällen des § 12 des Beamtenstatusgesetzes muss die Ernennung innerhalb einer Frist von sechs Monaten zurückgenommen werden, nachdem die dienstvorgesetzte Stelle von der Ernennung und dem Grund der Rücknahme Kenntnis erlangt hat. Vor der Rücknahme ist die Beamtin oder der Beamte zu hören, soweit dies möglich ist. Die Rücknahmeerklärung ist der Beamtin oder dem Beamten und im Falle des Todes den versorgungsberechtigten Hinterbliebenen schriftlich bekannt zu geben. Absatz 1 Satz 2, 4 und 5 gilt entsprechend.

§ 11 BeamtStG
Nichtigkeit der Ernennung

(1) Die Ernennung ist nichtig, wenn

1. sie nicht der in § 8 Abs. 2 vorgeschriebenen Form entspricht,
2. sie von einer sachlich unzuständigen Behörde ausgesprochen wurde oder
3. zum Zeitpunkt der Ernennung
 - a) nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 keine Ernennung erfolgen durfte,

§ 17

- b) nicht die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter vorlag oder
- c) eine ihr zugrunde liegende Wahl unwirksam ist.

(2) Die Ernennung ist von Anfang an als wirksam anzusehen, wenn

1. im Fall des Absatzes 1 Nr. 1 aus der Urkunde oder aus dem Akteninhalt eindeutig hervorgeht, dass die für die Ernennung zuständige Stelle ein bestimmtes Beamtenverhältnis begründen oder ein bestehendes Beamtenverhältnis in ein solches anderer Art umwandeln wollte, für das die sonstigen Voraussetzungen vorliegen, und die für die Ernennung zuständige Stelle die Wirksamkeit schriftlich bestätigt. Das Gleiche gilt, wenn die Angabe der Zeitdauer fehlt, durch Landesrecht aber die Zeitdauer bestimmt ist,
2. im Fall des Absatzes 1 Nr. 2 die sachlich zuständige Behörde die Ernennung bestätigt oder
3. im Fall des Absatzes 1 Nr. 3 Buchstabe a eine Ausnahme nach § 7 Abs. 3 nachträglich zugelassen war.

Amtl. Begründung (BT-Drs. 16/4027):

Zu Absatz 1

§ 11 übernimmt die Regelung des § 8 BRRG mit redaktionellen Änderungen zur besseren Verständlichkeit und Rechtsanwendung. Die Vorschrift regelt die Gründe, die zu Nichtigkeit von beamtenrechtlichen Ernennungen führen, abschließend. Entspricht die Ernennungsurkunde nicht der in § 8 Abs. 2 vorgeschriebenen Form, ist die Ernennung nichtig. Das gilt auch, wenn die Ernennung von einer sachlich unzuständigen Behörde vorgenommen wurde oder zum Zeitpunkt der Ernennung bestimmte Voraussetzungen nicht vorlagen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt die entsprechenden Heilungsmöglichkeiten bei Fehlern nach Absatz 1 neu. Danach ist die Ernennung als von Anfang an wirksam anzusehen, wenn sich der Fehler, der bei der Ernennung vorlag, im Fall des Absatzes 1 Nr. 1 aufklären lässt, da aus der Urkunde oder dem Akteninhalt eindeutig hervorgeht, welche Ernennung gewollt war. Gleiches gilt, wenn die Angabe der Zeitdauer fehlt, durch Landesrecht aber bestimmt ist.

Bestätigt die sachlich zuständige Behörde die Ernennung, ist das Handeln der unzuständigen Behörde nach Absatz 1 Nr. 2 geheilt. Im Fall des Absatzes 1 Nr. 3 Buchstabe a sieht das Gesetz ebenfalls eine Heilungsmöglichkeit vor, wenn eine Ausnahme nach § 7 Abs. 3 von der Eigenschaft als Deutsche oder Deutscher zugelassen wird.

Die Heilung reiner Formfehler bei der Erstellung von Ernennungsurkunden dient der Verwaltungsvereinfachung und der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten. Zur Wahrung der Rechtseinheit werden aber Mindestvoraussetzungen für die Heilungsfähigkeit von Ernennungsfehlern vorgegeben.

§ 12 BeamtStG Rücknahme der Ernennung

(1) Die Ernennung ist mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen, wenn

1. sie durch Zwang, arglistige Täuschung oder Bestechung herbeigeführt wurde,
2. dem Dienstherrn zum Zeitpunkt der Ernennung nicht bekannt war, dass die ernannte Person vor ihrer Ernennung ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, aufgrund dessen sie vor oder nach ihrer Ernennung rechtskräftig zu einer Strafe verurteilt worden ist und das sie für die Berufung in das Beamtenverhältnis als unwürdig erscheinen lässt,
3. die Ernennung nach § 7 Abs. 2 nicht erfolgen durfte und eine Ausnahme nach § 7 Abs. 3 nicht zugelassen war und die Ausnahme nicht nachträglich erteilt wird oder
4. eine durch Landesrecht vorgeschriebene Mitwirkung einer unabhängigen Stelle oder einer Aufsichtsbehörde unterblieben ist und nicht nachgeholt wurde.

(2) Die Ernennung soll zurückgenommen werden, wenn nicht bekannt war, dass gegen die ernannte Person in einem Disziplinarverfahren auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt worden war. Dies gilt auch, wenn die Entscheidung gegen eine Beamtin oder einen Beamten der Europäischen Union oder eines Staates nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 ergangen ist.

Amtl. Begründung (BT-Drs. 16/4027):

Zu § 12 (Rücknahme der Ernennung)

[...]

Zu Absatz 1

Absatz 1 führt die Fälle auf, die eine Rücknahme der Ernennung mit Wirkung für die Vergangenheit zwingend erfordern. In diesen Fällen muss der Dienstherr tätig werden; es besteht für die Entscheidung, „ob“ eine Rücknahme erfolgt, kein Ermessen.

Die Rücknahme hat auch zu erfolgen, wenn die gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkung einer unabhängigen Stelle oder einer Aufsichtsbehörde unterblieben ist und diese nicht nachgeholt wird.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 Satz 1 soll die Ernennung zurückgenommen werden, wenn im Zeitpunkt der Ernennung nicht bekannt war, dass in einem Disziplinarverfahren auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt worden war. Diese Regelung entspricht grundsätzlich § 9 Abs. 2 BRRG.

Satz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass neben Deutschen auch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder sonstiger Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sowie Staaten im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 in das Beamtenverhältnis berufen werden können. Die wachsende Mobilität betrifft auch den Wechsel zwischen den Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften und dem innerstaatlichen öffentlichen Dienst. Auch insoweit müssen frühere Disziplinarentscheidungen berücksichtigt werden können, die für die Eignung einer Beamtin oder eines Beamten Bedeutung haben.

Erläuterungen

1. Bei einer **Ernennung** sind zahlreiche materiellrechtliche Normen sowie Regelungen zu Verfahren, Form und Zuständigkeit zu beachten. Mögliche „Ernennungsfehler“ nun abschließend in §§ 11 und 12 BeamtStG aufgeführt. So enthält § 11 Abs. 1 BeamtStG abschließend aufgezählte Nichtigkeitsgründe und § 11 Abs. 2 BeamtStG Heilungsmöglichkeiten für Fälle der Nichtigkeitsgründe nach Abs. 1. Neben der Regelung in § 11 BeamtStG findet § 44 VwVfG keine Anwendung. Die Gründe der Rücknahme der Ernennung sind in § 12 BeamtStG abschließend geregelt. Dabei wird zwischen zwingender Rücknahme („ist“ – Abs. 1) und fakultativer Rücknahme („soll“ – Abs. 2) differenziert. Die Vorschrift ist *lex specialis* gegenüber § 48 VwVfG. In Fällen des § 12 BeamtStG muss die Wirksamkeit der Ernennung eingetreten sein und kein Nichtigkeitsgrund vorliegen.

§ 12 Abs. 1 Nr. 2 BeamtStG wurde neu gefasst. Die Begründung zu der Novelle führt zur Neufassung der Norm aus (BT-Drs. 19/26839, S. 39):

„Die Änderungen sollen sprachlich verdeutlichen, dass die Rücknahme der Ernennung erfolgen kann, wenn die Beamtin oder der Beamte vor ihrer oder seiner Ernennung ein Vergehen oder ein Verbrechen begangen hat und rechtskräftig vor oder nach ihrer oder seiner Ernennung zu einer Strafe verurteilt worden ist und

das Vergehen oder Verbrechen sie oder ihn für die Berufung in das Beamtenverhältnis als unwürdig erscheinen lässt. Im Gegensatz zum vorherigen Wortlaut wird nunmehr deutlich, dass die Tat zwar vor der Ernennung liegen muss, die Verurteilung jedoch auch nach der Ernennung erfolgen kann. Ob ein Vergehen oder Verbrechen eine Person für eine Berufung in das Beamtenverhältnis als unwürdig erscheinen lässt, ist im Einzelfall zu entscheiden und kann nicht an vorweg festgelegten Maßstäben abschließend bestimmt werden. Zu berücksichtigen sind insb. das Verschulden, die Art des Delikts, die Motivation zur Begehung der Tat und die Persönlichkeit der Person.“

2. § 17 regelt das Verfahren und die Rechtsfolgen bei nichtiger oder rücknehmbarer Ernennung.
- 2.1 Nach **Abs. 1** ist zunächst die Nichtigkeit festzustellen und dies dem Ernannten oder im Falle des Todes den versorgungsberechtigten Hinterbliebenen schriftlich mitzuteilen. Sobald der Grund für die Nichtigkeit bekannt wird, **kann** der Dienstherr dem Ernannten die Führung der Dienstgeschäfte untersagen. Dies aber erst dann, nachdem die in Abs. 1 Satz 3 aufgeführten Heilungsmöglichkeiten abgelehnt worden sind. Hätte das Beamtenverhältnis erst gar nicht begründet werden dürfen und ist deshalb nichtig (Fall des § 8 Abs. 1 Nr. 1 BeamStG) **ist** die Führung der Dienstgeschäfte zu untersagen. Amtshandlungen, die der unwirksam Ernannte vor dem Verbot der Weiterführung der Dienstgeschäfte vorgenommen hat, bleiben wirksam. Der Dienstherr hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob die gewährten Leistungen (u. a. Besoldung, Beihilfe) zurückgefordert oder belassen werden.
- 2.2 In Fällen des § 12 BeamStG muss die Ernennung innerhalb einer Frist von sechs Monaten **zurückgenommen** werden. Zuvor ist der Beamte zu hören. Die Frist beginnt zu laufen, sobald die dienstvorgesetzte Stelle von der Ernennung und dem Grund der Rücknahme Kenntnis erlangt. Erforderlich ist die sichere Kenntnis der Voraussetzungen für die Rücknahme. Die Rücknahmeerklärung ist dem Beamten oder im Falle seines Todes den versorgungsberechtigten Hinterbliebenen schriftlich bekannt zu geben.
Die Rücknahme hat die Wirkung, dass die Ernennung von Anfang an nicht bestanden hat (ex tunc). Amtshandlungen, die der Beamte bis Zustellung der Rücknahmeerklärung durchgeführt hat, bleiben wirksam. Ob die gewährten Leistungen (u. a. Besoldung, Beihilfe) zurückgefordert oder belassen werden, liegt im Ermessen der für die Rücknahme zuständigen Stelle.

Abschnitt 5 Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis

§ 42 Fortbildung und Personalentwicklung

- (1) Der Dienstherr fördert und entwickelt die Eignung, Leistung und Befähigung der Beamtinnen und Beamten auf der Grundlage von Personalentwicklungskonzepten. Dabei sind die Grundsätze der interkulturellen Öffnung der Verwaltung und die Notwendigkeit, interkulturelle Kompetenzen zu entwickeln, in angemessenem Umfang miteinzubeziehen.
- (2) Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu erhalten und fortzuentwickeln und insbesondere an Fortbildungen in dienstlichem Interesse teilzunehmen.
- (3) Die Beamtinnen und Beamten haben einen Anspruch auf Teilnahme an für ihre berufliche Tätigkeit förderlichen Fortbildungsmaßnahmen, soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Satz 1 gilt entsprechend für Beamtinnen und Beamte, die sich in Elternzeit befinden oder zur Betreuung von Kindern oder Pflege einer oder eines nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftigen Angehörigen beurlaubt sind. Für die Teilnahme an einer Fortbildungsveranstaltung des Dienstherrn während der Elternzeit oder der Beurlaubung aus familiären Gründen, die dem Wiedereinstieg in den Dienst dient und innerhalb von sechs Monaten vor dem Wiedereinstieg absolviert wird, ist eine bezahlte Dienstbefreiung von bis zu fünf Tagen nach dem Ende der Elternzeit oder der Beurlaubung zu gewähren, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen. § 57 Absatz 3 Satz 1 des Schulgesetzes NRW gilt entsprechend.
- (4) Die dienstvorgesetzte Stelle ist verpflichtet, ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen und dies regelmäßig fortzuentwickeln. Dies kann auch in Form einer Dienstvereinbarung geschehen.
- (5) Um den Beamtinnen und Beamten, die sich in Elternzeit befinden oder aus familiären Gründen beurlaubt sind, die Verbindung zum Beruf und die Rückkehr aus der Elternzeit oder der Beurlaubung zu erleichtern, ist die dienstvorgesetzte Stelle verpflichtet, ein Wiedereinstiegsmanagement in das Personalentwicklungskonzept zu integrieren.
- (6) Die näheren Anforderungen an Personalentwicklungskonzepte und an Fortbildungsmaßnahmen können die Laufbahnverordnungen regeln.

§ 34 BeamtStG

Wahrnehmung der Aufgaben, Verhalten und Erscheinungsbild

(1) Beamtinnen und Beamte haben sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen. Sie haben die übertragenen Aufgaben uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen. Ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordern.

(2) Beamtinnen und Beamte haben bei der Ausübung des Dienstes oder bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug auch hinsichtlich ihres Erscheinungsbilds Rücksicht auf das ihrem Amt entgegengebrachte Vertrauen zu nehmen. Insbesondere das Tragen von bestimmten Kleidungsstücken, Schmuck, Symbolen und Tätowierungen im sichtbaren Bereich sowie die Art der Haar- und Barttracht können eingeschränkt oder untersagt werden, soweit die Funktionsfähigkeit der Verwaltung oder die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten dies erfordert. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Merkmale des Erscheinungsbilds nach Satz 2 durch ihre über das übliche Maß hinausgehende besonders individualisierende Art geeignet sind, die amtliche Funktion der Beamtin oder des Beamten in den Hintergrund zu drängen. Religiös oder weltanschaulich konnotierte Merkmale des Erscheinungsbilds nach Satz 2 können nur dann eingeschränkt oder untersagt werden, wenn sie objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die neutrale Amtsführung der Beamtin oder des Beamten zu beeinträchtigen. Die Einzelheiten nach den Sätzen 2 bis 4 können durch Landesrecht bestimmt werden. Die Verhüllung des Gesichts bei der Ausübung des Dienstes oder bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug ist stets unzulässig, es sei denn, dienstliche oder gesundheitliche Gründe erfordern dies.

Amtl. Begründung (BT-Drs. 16/4027):

Die Regelung entspricht § 36 BRRG und umschreibt die Pflichten der Beamtinnen und Beamten generalklauselartig. In Satz 1 wird die gegenüber dem Beamtenrechtsrahmengesetz neue Formulierung „mit vollem persönlichem Einsatz“ gewählt, um deutlich zu machen, dass durch den Eintritt in das Beamtenverhältnis und die damit verbundene Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit ein gesteigerter Einsatz unter Zurückstellung anderer Interessen gefordert wird. Es handelt sich um einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums.

Satz 2 stellt mit den Aufgaben, die übertragen sind, deutlicher als bisher § 36 BRRG auf die konkret wahrzunehmenden dienstlichen Aufgaben ab. Damit wird die Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern als Kern der beamtenrechtlichen Pflichtenstellung deutlich gemacht.

Satz 3 verzichtet gegenüber der Regelung des § 36 Satz 3 BRRG auf die Unterscheidung zwischen dem Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes. Dies trägt dem gewandelten Verständnis des Beamtenverhältnisses Rechnung. Nicht mehr jedes außerdienstliche Verhalten hat Auswirkungen auf die Achtung und das Vertrauen, das mit der besonderen Rechtsstellung des Beamtenverhältnisses verbunden ist.

Für eine Regelung weiterer allgemeiner Pflichten besteht kein Bedürfnis. Sie ergeben sich im Einzelfall aus der generellen Bindung an Recht und Gesetz. Aus der allgemeinen beamtenrechtlichen Pflichtenstellung folgt auch, dass die öffentlichen Aufgaben kosten und qualitätsbewusst wahrgenommen werden sollen.

Erläuterungen

1. Fortbildung, Personalentwicklung, Grundpflichten des Beamten

Die neu gefasste Norm des § 42 zu Fortbildung und Personalentwicklung soll nach der Gesetzesbegründung der herausragenden Bedeutung von Fortbildung und Personalentwicklung Rechnung tragen.

Nach § 42 Abs. 1 Satz 1 fördert und entwickelt der Dienstherr die Eignung, Leistung und Befähigung der Beamten auf der Grundlage von Personalentwicklungskonzepten. Vorgesetzte sollen gem. § 17 Abs. 3 Satz 1 LVO die dienstliche Fortbildung der Beamten unterstützen und deren Entwicklung in der Aufgabenwahrnehmung fördern.

Bei den Personalentwicklungskonzepten sind die Grundsätze der interkulturellen Öffnung der Verwaltung und die Notwendigkeit, interkulturelle Kompetenzen zu entwickeln, in angemessenem Umfang miteinzubeziehen, vgl. 42 Abs. 1 Satz 2 und auch § 6 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes NRW.

2. Beamte sind nach § 42 Abs. 2 im Sinne eines lebenslangen Lernens verpflichtet, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu erhalten und fortzuentwickeln und insbesondere an Fortbildungen im dienstlichen Interesse teilzunehmen.

Diese Pflicht sich **fortzubilden**, war auch bisher bereits Bestandteil der Pflicht zur vollen Hingabe an den Beruf (nunmehr besteht die Pflicht zum „vollen persönlichen Einsatz“ nach § 34 BeamStG).

Der Beamte muss sich das notwendige Fachwissen aneignen und sich mit allen Änderungen tatsächlicher oder rechtlicher Art seines Aufgabengebietes vertraut machen, um über die Anforderungen seiner Laufbahn unterrichtet zu bleiben und der stetigen Erhöhung der Anforderungen an die Aufgabenerledigung gerecht werden zu können (vgl. auch Begründung

zum LBG, LT-Drs. 14/8176, S. 126). Nur so ist der Beamte in der Lage, die volle persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner dienstlichen Handlungen zu tragen (§ 36 BeamtStG) und die ihm übertragenen Aufgaben nach bestem Gewissen wahrzunehmen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG).

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 LVO ist die dienstliche Fortbildung zu fördern. Fortbildungsmaßnahmen können danach insbesondere

- die Erhaltung und Verbesserung der Befähigung für den übertragenen Dienstposten und für gleich bewertete Dienstposten,
- bei Änderung der Voraussetzungen für den Erwerb der Laufbahnbefähigung eine Angleichung an die neuen Anforderungen,
- den Erwerb ergänzender Qualifikationen für höher bewertete Dienstposten und die Wahrnehmung von Führungsaufgaben

zum Ziel haben (§ 17 Abs. 1 Satz 2 LVO). Die neugefasste Norm zur Fortbildung (§ 17 LVO) verdeutlicht die besondere Relevanz, die der Fortbildung im beruflichen Alltag zukommt. Bei der Gestaltung der dienstlichen Fortbildungsmaßnahmen und in den Personalentwicklungskonzepten ist die besondere Situation der Beamtinnen und Beamten mit Familienpflichten, mit Teilzeitbeschäftigung und Telearbeitsplätzen zu berücksichtigen (§ 17 Abs. 5 Satz 1 LVO).

Fortbildung ist Teil der **Weiterbildung**. Der Begriff Weiterbildung schließt alle Lernaktivitäten ein, die in Gleichzeitigkeit mit dem Erwerbsleben stattfinden. Inhaltlich zielt Weiterbildung sowohl auf die Vertiefung und Ergänzung vorhandener Qualifikationen als auch auf den Erwerb von neuen Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltensweisen. Sie umfasst berufliche und allgemeinbildende Angebote ebenso wie berufliche Fortbildung, Umschulung und Rehabilitation. Die Teilnahme an Veranstaltungen der Volkshochschulen, Akademien, Familienbildungsstätten und anderen Einrichtungen der Erwachsenenbildung schließt sie ebenso ein wie das Nachholen von Sekundarabschlüssen.

Der **Begriff der Fortbildung** lässt sich in Anknüpfung an § 1 BUG als Erwerb berufsbezogenen Wissens sowie des Erlernens berufsbezogener Fertigkeiten und Verhaltensweisen außerhalb der Vor- und Ausbildung bestimmen (vgl. KGSt-Gutachten „Fortbildung in der Kommunalverwaltung“, Köln 1974, S. 11 [19]). Dienstliche Fortbildung umfasst alle Bildungsmaßnahmen, die auf der Ausbildung aufbauen und diesen Bildungsstand neben dem Erfahrungszuwachs aus der beruflichen Tätigkeit berufs- und funktionsbezogen mit dem Ziel aktivieren, erweitern oder vertiefen, die Leistungsfähigkeit der Beamten zu erhöhen (vgl. auch Lepper, Dienstliche Fortbildung zwischen Personalplanung und Bildung, DÖV 1987, 232). Als ein auf die jeweilige berufsbezogenen Zwecke ausgerichteter Teil der Weiterbildung ist Fortbildung ein lebenslanger Prozess.

Von der Fortbildung zu unterscheiden ist die **Vorbildung**. Die allgemeine Vorbildung ist für die einzelnen Laufbahngruppen in der LVO bestimmt und für die jeweilige Laufbahn in den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen bzw. den laufbahngestaltenden Ordnungen konkretisiert. Sie wird durch die vorgeschriebene Schul- oder Hochschulausbildung erlangt. Die Vorbildung im Sinne laufbahnrechtlicher Vorschriften umfasst darüber hinaus die besonderen Zugangsvoraussetzungen, die für die einzelnen Laufbahnen aufgrund der LVO neben der allgemeinen Vorbildung gefordert werden.

Von der Fortbildung unterscheidet sich die **Ausbildung** grundlegend. Ausbildung ist die Vermittlung des Bildungsstandes, der für die Berufsaufnahme erforderlich ist. Sie vermittelt den Grundstock an Kenntnissen der für den Eintritt in die Laufbahn erforderlich ist (BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 1983 – 6 P 16.81). In Laufbahnen mit eingerichtetem Vorbereitungsdienst vermittelt sie auf der Grundlage der für die Laufbahngruppe allgemein und für die jeweilige Laufbahn speziell vorgeschriebenen Vorbildung die fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten, die für die Laufbahn erforderlich sind. Die Nachholung allgemeiner Kenntnisse und Fertigkeiten, wie sie die Vorbildung vermittelt, ist nicht Aufgabe der Fortbildung. Fordert ein höheres Amt der Laufbahn ein Mehr an Kenntnissen, als sie für den Eintritt in die Laufbahn erforderlich sind, so ist die Vermittlung dieser Kenntnisse keine Ausbildung, sondern, da sie an den vorhandenen Wissensgrundstock anknüpft, Fortbildung. Daraus folgt, dass nach Abschluss der Ausbildung jede weitere Vermittlung von Kenntnissen nur noch Fortbildung ist, und zwar auch dann, wenn sie ausschließlich dem Fortkommen in der Laufbahn dient.

Nicht zur Fortbildung gehört die **Umschulung**. Sie ist ihrem Wesen nach eine auf die Ausübung eines anderen Berufs gerichtete Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten. Als eine auf Befähigungserwerb gerichtete erneute Ausbildung erfordert sie häufig eine Ergänzung der Vorbildung.

Der **Personalrat** hat nach § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 16 LPVG mitzubestimmen über allgemeine Fragen der Fortbildung der Beschäftigten und die Auswahl der Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen. Mitbestimmungspflichtige Fortbildungen sind dabei von mitbestimmungsfreien Schulungen zu unterscheiden.

Das **BVerwG** definiert eine „Fortbildung“ in seinem Beschluss vom 16. Oktober 2013 – 6 PB 20.13 – wie folgt:

„Danach betrifft die Fortbildung alle Maßnahmen, die an den vorhandenen Wissensgrundstock anknüpfen, fachliche und berufliche Kenntnisse vertiefen und aktualisieren und die ein Mehr an Kenntnissen vermitteln, als für den Eintritt in die Laufbahn bzw. für die Befähigung zur Ausübung der den Beschäftigten übertragenen Arbeit erforderlich ist. Wesentlich ist, dass über die bloße Erhaltung und

Vertiefung des bereits vorhandenen Wissens hinaus neue Kenntnisse erworben werden, die sich innerhalb des beruflichen Spektrums halten, aber über den Mindeststand hinausgehen. Die Fortbildung soll also dem Teilnehmer ermöglichen, sich Kenntnisse und Fertigkeiten zu erwerben, die über die bloße fehlerfreie und ordnungsgemäße Wahrnehmung seiner jetzigen Aufgaben hinausgehen und ihm eine zusätzliche Qualifikation vermitteln.“

Nähere Erläuterungen zur Fortbildung des Beamten finden sich auch im Kommentar der Verfasser, Laufbahnrecht NRW, § 17 LVO.

Für **Richter und Staatsanwälte** gilt die gegenüber § 42 speziellere Regelung in § 13 LRiStaG. Sie sind danach verpflichtet, sich fortzubilden. Für die Teilnahme an einzelnen Fortbildungsveranstaltungen gilt jedoch mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit das Prinzip der Freiwilligkeit.

3. Gemäß § 42 **Abs. 3 Satz 1** haben Beamte einen **Anspruch** auf Teilnahme an für ihre berufliche Tätigkeit förderlichen Fortbildungsmaßnahmen, **soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen**.

Nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/10380, S. 349) wird in Abs. 3 erstmals ein Anspruch auf Teilnahme an für die dienstliche Tätigkeit förderlichen Maßnahmen aufgenommen, der allerdings unter dem Vorbehalt steht, dass dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Zu den entgegenstehenden dienstlichen Belangen zählt nach der Gesetzesbegründung v. a. auch, dass der Fortbildungsanspruch durch Haushaltsmittel begrenzt wird. Nicht von dem Anspruch umfasst ist der Erwerb ergänzender Qualifikationen für die Wahrnehmung höher bewerteter Dienstposten.

Die neue Norm des **Abs. 3 Satz 3** trifft eine Regelung zur Teilnahme an einer entsprechenden Fortbildung während der Beurlaubung und begründet einen Anspruch auf bezahlte Dienstbefreiung nach Ende der Beurlaubung. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs. 17/15940, S. 37) soll die Regelung den beruflichen Wiedereinstieg nach einer Unterbrechung der Berufstätigkeit zur Wahrnehmung von Familienpflichten erleichtern.

Die oben genannte Begründung des Gesetzentwurfs führt weiterhin zu **Satz 4** aus:

„Durch den Verweis auf § 57 Absatz 3 Satz 1 des Schulgesetzes wird klargestellt, dass der dort erfasste Personenkreis („Lehrerinnen und Lehrer“) nur nach den Maßgaben der schulrechtlichen Regelung von § 42 Absatz 3 des Landesbeamtengesetzes betroffen ist. Zur Vermeidung von Unterrichtsausfall soll Lehrkräften eine bezahlte Dienstbefreiung auch innerhalb der unterrichtsfreien Zeit nach Wiedereinstieg gewährt werden. Eine Freistellung von Lehrkräften während der Unterrichtszeit ist möglich, wenn Unterrichtsausfall durch organisatorische Maßnahmen (z. B. eine gesicherte Vertretung) vermieden werden kann.“

4. **Absatz 4** enthält die **Verpflichtung** der dienstvorgesetzten Stelle, ein **Personalentwicklungskonzept** zu erstellen und dieses regelmäßig fortzuentwickeln. § 17 Abs. 4 LVO beinhaltet allgemeine Festlegungen zu den üblichen Inhalten von Personalentwicklungskonzepten.

Der neue **Abs. 5** sieht eine Verpflichtung der Dienststellen vor, das **Wiedereinstiegsmanagement** in die Personalentwicklungskonzepte zu integrieren. Hierbei könnten die Konzepte zum Wiedereinstiegsmanagement z. B. Angebote von Fortbildungsveranstaltungen, Vertretungen oder Beratungsgespräche beinhalten. Die o. g. Begründung des Gesetzentwurfs führt hierzu auf S. 38 aus:

„Die Maßnahmen sollen sich an den jeweiligen personellen Bedürfnissen der Behörden orientieren. Hierbei bestehen Spielräume – denkbar sind z. B. die frühzeitige Berücksichtigung der Kompetenzen bei Einsatzplanung nach der Beurlaubung, die Information über freie Stellen, die Mitarbeit in Projekten während der Beurlaubung, die Übersendung von Newslettern oder Zugang zum Intranet, Einladungen zu Veranstaltungen der Dienststelle. Dies ändert allerdings nichts daran, dass es in erster Linie Aufgabe der beurlaubten Beamtin oder des beurlaubten Beamten selbst ist, während des Urlaubs die Verbindung zur Dienststelle zu halten.“

5. **Grundpflichten des Beamten**

Nach § 34 **Abs. 1 Satz 1 BeamStG** hat der Beamte sich mit **vollem persönlichen Einsatz** seinem Beruf zu widmen.

Er hat damit die Pflicht, seine ganze Arbeitskraft seinem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Dies gilt im Allgemeinen nur im Rahmen der normalen Dienstzeit und nur bei zwingenden dienstlichen Verhältnissen auch darüber hinaus. „Voller persönlicher Einsatz“ erfordert nach der Rechtsprechung des BVerwG (vgl. Seite E 57) den individuell optimalen und nicht nur einen generell durchschnittlichen Einsatz. Dazu gehören auch der Verzicht auf eine weitere hauptberufliche Tätigkeit neben dem Beamtenberuf sowie die Beschränkung bei der Übernahme von Nebentätigkeiten (vgl. §§ 48 bis 58).

Nach Auffassung des **Bay. VGH** (Beschluss vom 24. September 2015 – 6 ZB 14.314) umfasst die Pflicht zum vollen persönlichen Einsatz auch Folgendes:

„Diese Pflicht hat keinen statischen Inhalt. Sie verlangt zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auch die Anpassung an sich wandelnde Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung und umfasst die Pflicht, sowohl an der **elektronischen Aktenführung** teilzunehmen als auch die entsprechenden Kommunikationsmittel zu benutzen [...]. Die Verpflichtung zur Beantragung und Nutzung der **qualifizierten elektronischen Signatur** ist dem Kläger zumutbar.“
(Hervorhebungen durch Verfasser)

Mit dem „vollen persönlichen Einsatz“ sind Arbeitsk Kampfmaßnahmen jeglicher Art unvereinbar. Das gilt für Streik (vgl. auch Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2014 – 2 C 1.13) und auch für streikähnliche Maßnahmen wie z. B. Bummelstreik oder Dienst nach Vorschrift. Das **Streikverbot** gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG.

Das OVG NRW führt in seinem Urteil vom 7. März 2012 – 3d A 317/11.0 – hierzu aus:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 –, BVerfGE 119, 247, vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75 u. a. –, BVerfGE 44, 249, und vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 1/52 u. a. –, BVerfGE 8, 1, und des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Februar 1994 – 1 D 65.91 –, BVerwGE 103, 70, – 1 D 48.92 –, DokBer B 1994, 231, vom 10. Mai 1984 – 2 C 18.82 –, BVerwGE 69, 20, vom 3. Dezember 1980 – 1 D 86.79 –, BVerwGE 73, 97, vom 22. November 1979 – 1 D 84.78 –, BVerwGE 63, 293, und vom 16. November 1978 – 1 D 82.77 –, BVerwGE 63, 158; Beschluss vom 19. September 1977 – 1 DB 12.77 –, BVerwGE 53, 330, sowie einer Vielzahl von Obergerichten, vgl. OVG NRW, Urteil vom 10. September 2007 – 1 A 3529/06 –, juris; Hamburgisches OVG, Beschluss vom 22. Oktober 1988 – Bs I 195/88 –, DÖV 1989, 127; OVG Berlin, Urteil vom 18. Februar 1986 – D 16.85 –, Die Personalvertretung 1986, 283, ist die Unzulässigkeit des Beamtenstreiks – auch in Form von ‚Warnstreiks‘, der gezielten Verlangsamung der Arbeitsleistung (‚go-slow‘), Dienst nach Vorschrift (‚work-to-rule‘), der unberechtigten Krankmeldungen (‚sick-out‘) etc. und ungeachtet ihrer Dauer – als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums verfassungsrechtlich bestimmt. Das Streikverbot für Beamte als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums hat zum einen historische Wurzeln [...], beruht zum anderen auf grundlegend systemimmanenten dienstrechtlichen Unterschieden zwischen privatrechtlich geregelten Angestelltenverhältnissen und dem öffentlich-rechtlich geregelten Dienstverhältnis der Beamten [...] und ist zudem in der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates [...] begründet.“

Aus der Pflicht zum vollen persönlichen Einsatz ergibt sich auch die Verpflichtung des gesunden und des erkrankten Beamten auf **Erhaltung und Wiederherstellung seiner Dienstfähigkeit** (vgl. die Erl. zu § 62, das Urteil des VG Münster vom 19. Februar 2013 – 13 K 648/11.0 – und das Urteil des BVerwG vom 27. Juni 2013 – 2 A 2/12). Dies setzt ggf. auch voraus, sich einer zumutbaren Heilbehandlung einschließlich eines operativen Eingriffs zu unterziehen (vgl. auch die Rechtsprechung auf den Seiten E 42/1 ff.).

6. Der Beamte hat gem. § 34 Abs. 1 Satz 2 BeamStG die übertragenen Aufgaben uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen.

Der Beamte ist zu **uneigennütziger Amtsausübung** verpflichtet. Ihm sind Amtshandlungen untersagt, die dem eigenen Vorteil, dem Vorteil seiner Angehörigen oder sonstiger ihm nahestehender Personen dienen. Er ist verpflichtet, bereits den Anschein einer eigennützigten Amtsausübung zu vermeiden (vgl. dazu auch § 42 BeamStG).

Aus der Pflicht zur uneigennützigten Amtsführung ergibt sich auch die Verpflichtung zu Unbestechlichkeit und Reinheit der Amtsführung. Der Beamte darf auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses keine Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf sein Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen, es sei denn, sein Dienstvorgesetzter stimmt der Annahme zu (vgl. § 42 BeamStG).

Der Beamte muss sein Amt nach bestem Gewissen verwalten. Er muss seine Entscheidungen durch eingehende Aufklärung des Sachverhalts vorbereiten und verantwortungsbewusst treffen. Dabei muss er zu der Überzeugung gelangt sein, nach den Umständen des Einzelfalls die bestmögliche und insoweit auch gerechteste und zweckmäßigste Lösung gefunden zu haben.

7. Sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert (§ 34 Abs. 1 Satz 3 BeamStG [**Wohlverhaltensklausel**]).

„Ein Verstoß gegen die innerdienstliche Wohlverhaltenspflicht ist hierbei anzunehmen, wenn das Verhalten des Beamten die Funktionsfähigkeit der Verwaltung unmittelbar in der Erfüllung der Amtsaufgaben und der Wahrung der dienstlichen Interessen beeinträchtigt. Die Wohlverhaltenspflicht bezweckt daher auch die Erhaltung des Betriebsfriedens als der wesentlichen Grundlage effektiver Verwaltungsarbeit“

(OVG NRW, Beschluss vom 10. Februar 2023 – 6 A 3495/20).

Hieraus ergeben sich für den Beamten eine Reihe von Einzelpflichten.

So hat der Beamte z. B. die Pflicht zu korrektem Verhalten im Dienst im Verhältnis zu seinen Vorgesetzten (Achtung, Höflichkeit, Offenheit, Vertrauen, Wahrhaftigkeit), Mitarbeitern (Korrektheit, Höflichkeit), Kollegen (Kameradschaftlichkeit) und Publikum (Höflichkeit, Hilfsbereitschaft).

Der Beamte darf in dienstlichen Angelegenheiten nicht die „**Flucht in die Öffentlichkeit**“ wählen. Er ist zur Loyalität gegenüber seinem Dienstherrn im Interesse eines geordneten Ablaufs der öffentlichen Verwaltung und zur Wahrung von Vertraulichkeit in internen Dienstangelegenheiten verpflichtet. Die Rechtsprechung des BVerwG hat u. a. die in der Publizierung von internen Vorgängen liegende „Flucht in die Öffentlichkeit“ stets als Pflichtverletzung gewertet und geahndet.

§ 42

8. a) Nach § 34 Abs. 2 Satz 6 BeamtStG dürfen Beamtinnen und Beamte ihr **Gesicht** bei Ausübung des Dienstes oder bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug **nicht verhüllen**, es sei denn, dienstliche oder gesundheitliche Gründe erfordern dies.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/11180, S. 1) führt als Anlass und Ziel der Norm aus:

„Für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und für das Selbstverständnis des demokratischen Rechtsstaats ist eine **vertrauensvolle Kommunikation** der staatlichen Funktionsträger mit den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch mit

Vorgesetzten, Kolleginnen und Kollegen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unabdingbar. Daher ist von staatlichen Funktionsträgern zu verlangen, dass sie bei Ausübung ihres Dienstes oder bei Tätigkeiten mit unmittelbarem Dienstbezug ihr Gesicht nicht verhüllen. Der Staat ist darüber hinaus verpflichtet, weltanschaulich-religiös neutral aufzutreten. Eine religiös oder weltanschaulich motivierte Verhüllung des Gesichts bei Ausübung des Dienstes oder bei Tätigkeiten mit unmittelbarem Dienstbezug steht dieser **Neutralitätspflicht** entgegen.“

(Hervorhebungen durch Verfasser)

Die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 18/11180, S. 11, führt ergänzend aus:

„Die Neuregelung knüpft an § 34 Satz 3 BeamtStG [a. F., jetzt: Abs. 1 Satz 3, Anm. d. Verf.] an, nach dem das Verhalten der Beamtinnen und Beamten der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden muss, die ihr Beruf erfordert. Der neue Satz 4 ergänzt diese Bestimmung dahingehend, dass ein Vertrauen in das Amt der Beamtin oder des Beamten und damit auch in die

Tätigkeit und Integrität des Staates nicht gegeben sein kann, wenn bei Ausübung des Dienstes oder bei Tätigkeiten mit unmittelbarem Dienstbezug das Gesicht dergestalt verhüllt ist, dass eine vertrauensvolle Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern unmöglich oder erschwert ist, und keine dienstlichen oder gesundheitlichen Gründe zur Rechtfertigung herangezogen werden können. Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gilt Entsprechendes, wenn die Kommunikation mit Vorgesetzten, Kolleginnen und Kollegen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unmöglich oder erschwert ist. Auf Grund der dynamischen Verweisung in § 71 DRiG auf das BeamtStG gilt die neue Regelung **auch für Richterinnen und Richter im Landesdienst.**“

(Hervorhebung durch Verfasser)

Ausnahmen von dieser **Verhaltenspflicht** sind nach Satz 4 nur zu **gesundheitlichen** (z. B. Infektionsschutz) oder **dienstlichen Zwecken** (z. B. Eigenschutz) möglich.

Nach § 2 Abs. 1 des **Gesetzes zur Stärkung religiöser, weltanschaulicher und politischer Neutralität der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen** dürfen Beschäftigte sowie ehrenamtliche Richter in der gerichtlichen Verhandlung keine wahrnehmbaren Symbole oder Kleidungsstücke tragen, die bei objektiver Betrachtung eine bestimmte religiöse, weltanschauliche oder politische Auffassung zum Ausdruck bringen. Auch außerhalb gerichtlicher Verhandlungen dürfen Beschäftigte bei der Ausübung der ihnen übertragenen hoheitsrechtlichen Tätigkeiten keine Symbole oder Kleidungsstücke der in Abs. 1 bezeichneten Art tragen, wenn sie bei diesen Tätigkeiten regelmäßig von Dritten wahrgenommen werden (§ 2 Abs. 2).

§ 3 des o. g. Gesetzes sieht ein **Verhüllungsverbot** vor: Beschäftigte dürfen ihr Gesicht bei Ausübung des Dienstes oder bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug nicht verhüllen, es sei denn, dienstliche oder gesundheitliche Gründe erfordern dies.

b) **Verhalten von kommunalen (Hauptverwaltungs-)Beamten im Wahlkampf**

Das **Neutralitätsgebot** ist Folge des Rechts der politischen Parteien auf Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, vgl. auch Urteil des BVerfG vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19):

„Deren Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes teilzunehmen, wird verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf die politische Willensbildung des Volkes einwirken. [...] Auch auf der kommunalen Ebene greift das Neutralitätsgebot ein.“

(BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16).

Das **BVerwG** führt in seinem Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 – weiter hierzu aus:

„Bürgermeister dürfen freilich nicht nur als Wähler an der Wahl teilnehmen, sondern auch im Wahlkampf sich als Bürger des Rechts der freien Meinungsäußerung bedienen [...]. Wie jeder andere Bürger dürfen sie sich insbesondere mit Auftritten, Anzeigen oder Wahlaufufen aktiv am Wahlkampf beteiligen.“

Ein unzulässiger Verstoß gegen die Neutralitätspflicht sind nach Auffassung des **BVerwG** **Wahlempfehlungen** eines Bürgermeisters im Kommunalwahlkampf in amtlicher Eigenschaft zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers (BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16). Auch das Ausschalten bzw. Nichteinschalten der **Außenbeleuchtung des Rathauses** abweichend von der üblichen Beleuchtung ist als Verstoß gegen das Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebot anzusehen (so VG Münster, Urteil vom 8. Februar 2019 – 1 K 3306/17).

Trotz der Neutralitätspflicht, der die Angehörigen des öffentlichen Dienstes unterliegen, ist es grundsätzlich möglich, dass sie bei Aktivitäten im Wahlkampf ihre **Amtsbezeichnung** nutzen (auch Hauptverwaltungsbeamte). Erforderlich ist jedoch, dass sie hierbei darauf achten, dass private und amtliche Äußerungen sicher unterschieden werden können.

Es ist nicht zulässig, für Wahlkampfzwecke **Ressourcen** zu nutzen, die einem Hauptverwaltungsbeamten **von Amts wegen** zur Verfügung stehen (z. B. den Auftritt der Kommune im Internet für Wahlkampfzwecke als Hauptverwaltungsbeamter zu nutzen; Verwendung von Hoheitszeichen; Nutzung von Amtsräumen; vgl. auch Urteil des BVerfG vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14).

Das OVG NRW führt in seinem Urteil vom 21. Juni 2016 – 15 A 816/15 – aus, dass es für eine **unzulässige Wahlbeeinflussung** durch bloßes Unterlassen in jedem Fall nicht ausreichte, dass ein Bürgermeister oder Beigeordneter wissen konnte, dass eine offenbarungspflichtige wahlrelevante Information vorliege. Eine amtliche Wahlbeeinflussung durch Unterlassen komme nur in Betracht, wenn für den Amtsträger objektiv eine besondere gesetzliche Offenbarungspflicht im Hinblick auf die wahlrelevante Information bestehe, und er die Umstände, die seine Offenbarungspflicht begründen würden, positiv kennt bzw. nach Lage der Dinge hätte kennen müssen.

9. Beamtenpflichten bei der Nutzung von E-Mails und beim Umgang mit sozialen Netzwerken, insbesondere Facebook

Bei der Nutzung von E-Mails und sozialen Netzwerken, wie z. B. Facebook, haben Beamte **bestimmte Beamtenpflichten** zu beachten, insbesondere bei negativen Äußerungen über den Dienstherrn oder über Kollegen.

a) Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG

Die **Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG** findet gem. Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranken u. a. in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Zu diesen „allgemeinen Gesetzen“ werden auch die Beamtengesetze gezählt (vgl. BVerfGE 28, 282 ff.).

Das BVerfG führt hierzu in seinem Nichtannahmebeschluss vom 20. September 2007 – 2 BvR 1047/06 – aus:

„In vorliegendem Fall stoßen zwei Grundentscheidungen der Verfassung aufeinander: zum einen die **Garantie** eines für den Staat unentbehrlichen und diesen tragenden **Beamtentums** und zum anderen die individuellen **Freiheitsrechte eines Beamten**, vorliegend das Grundrecht der freien Meinungsäußerung. [...] Die Meinungsäußerung ist nur dann durch Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt, wenn sie mit Art. 33 Abs. 5 in Einklang steht. [...] Dies [die Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit bei Beamten, Anm. d. Verf.] gilt nicht nur für politische Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit, sondern **auch und gerade bei der innerdienstlichen Beurteilung des Verhaltens eines Dienstherrn**. [...] Jedoch trifft den Beamten bei Meinungsäußerungen in Form und Inhalt eine **Mäßigungspflicht** auch und erst Recht bei **Kritik am Vorgesetzten**.“

(Hervorhebungen durch Verfasser)

Das BVerfG betont in dem genannten Beschluss, dass der Beamte eine „allgemeine Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten gegenüber dem Dienstherrn“ habe. Der Beamte dürfe sich „freimütig und deutlich ausdrücken“, müsse „dabei aber sachlich bleiben“. Er dürfe auch nicht „verleumderische, diffamierende oder beleidigende Aussagen

über andere oder sonst wissentlich oder unter Verletzung der zumutbaren Sorgfalt unwahre tatsächliche Angaben machen (Plog/Wiedow/Lemhöfer, BBG/BeamtVG, § 54 BBG Rn. 22)“.

Bei solchen Pflichtverstößen des Beamten kommt die Begehung eines Dienstvergehens nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BeamStG in Betracht.

Verbreitet ein Beamter Behauptungen über mögliche Missstände beim Dienstherrn per E-Mail an Kollegen weiter, so kann eine Verletzung seiner Pflicht zur Verschwiegenheit in dienstlichen Angelegenheiten vorliegen (§ 37 Abs. 1 Satz 1 BeamStG).

Das **OVG NRW** verweist in seinem Beschluss vom 7. Mai 2013 – 1 A 2400/11 – in diesem Fall auf das **Remonstrationsrecht** des Beamten:

„Denn der Kläger meint im Ergebnis, er habe durch die E-Mails auf Missstände hinweisen müssen, die durch die unzureichende Aufgabenwahrnehmung seiner Vorgesetzten bzw. der Datenschutzbeauftragten im Bereich des Datenschutzes bestünden. [...] Danach hat ein Beamter im Rahmen seiner Beratungs- und Unterstützungspflicht seinen Vorgesetzten auf nach seiner Ansicht rechtswidrige Umstände hinzuweisen [...]; führt dieser Weg nach seiner Auffassung nicht zur Abstellung der angenommenen rechtswidrigen Umstände, bleibt das Remonstrationsrecht nach § 63 Abs. 2 BBG [= § 36 Abs. 2 BeamStG, Anm. d. Verf.]. Das Bloßstellen vermeintlich rechtswidrig handelnder Kollegen oder Vorgesetzter – und sei es auch nur gegenüber einem begrenzten Kollegenkreis – gehört nicht zu dem gesetzlich vorgesehenen Instrumentarium.“

b) Facebook-Nutzung durch Beamte

- aa) Bei der Nutzung von Facebook und anderen sozialen Netzwerken sind die nachfolgenden beamtenrechtlichen Pflichten besonders zu beachten:
- Beamte haben bei **politischer Betätigung** diejenige **Mäßigung und Zurückhaltung** zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt (§ 33 Abs. 2 BeamStG).
 - Beamte haben sich mit **vollem persönlichem Einsatz** ihrem Beruf zu widmen (§ 34 Satz 1 BeamStG).
 - Ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der **Achtung und dem Vertrauen** gerecht werden, die ihr Beruf erfordert (§ 34 Satz 3 BeamStG); beamtete **Lehrer** müssen sich **amtsangemessen verhalten**, § 3 Abs. 2 ADO (dies setzt eine professionelle Distanz der Lehrer bei dienstlichen Kontakten zwischen ihnen und Schülern über Facebook voraus).

- Beamte haben über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten **Verschwiegenheit** zu bewahren (§ 37 Abs. 1 Satz 1 BeamStG).

Einige **Beispiele** für Pflichtverletzungen eines Beamten in diesem Zusammenhang:

- Beleidigt ein Beamter über Facebook einen Kollegen oder Vorgesetzten, so wird er durch sein Verhalten grundsätzlich nicht der Achtung und dem Vertrauen gerecht, die sein Beruf erfordert (§ 34 Abs. 1 Satz 3 BeamStG).
- Eine Pflichtverletzung gegen § 37 Abs. 1 Satz 1 BeamStG (Pflicht zur Verschwiegenheit) liegt vor, wenn ein Beamter auf Facebook dienstliche Sachverhalte oder Angelegenheiten veröffentlicht, die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind.
- Der Beamte verletzt seine Dienstpflichten nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BeamStG (kein voller persönlicher Einsatz), wenn er Facebook während des Dienstes für private Dinge in Anspruch nimmt.

Daneben könnte in diesem Zusammenhang auch ein Verstoß gegen etwaige Dienstanweisungen zur Nutzung des Internets gegeben sein (z. B. „Das Internet darf nur zu dienstlichen Zwecken genutzt werden.“).

bb) **Wie sind ehrverletzende Äußerungen von Beamten über Vorgesetzte und/oder Kollegen auf Facebook zu bewerten?**

Für die Beurteilung einer Dienstpflichtverletzung ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls danach zu differenzieren, in welchem Kreis ehrverletzende oder diffamierende Äußerungen über Vorgesetzte und/oder Kollegen abgegeben werden.

Die Rechtsprechung beurteilt derartige Äußerungen im Allgemeinen wie folgt:

Das **BAG** stellt in seiner Entscheidung vom 10. Dezember 2009 – 2 AZR 534/08 – darauf ab, ob jemand davon ausgehen konnte, dass seine Äußerungen als **vertraulich** behandelt werden oder möglicherweise **weitergetragen** werden:

„Vertrauliche Äußerungen unterfallen dem Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG). Die vertrauliche Kommunikation in der Privatsphäre ist Ausdruck der Persönlichkeit und grundrechtlich gewährleistet. Äußerungen, die

gegenüber Außenstehenden oder der Öffentlichkeit wegen ihres ehrverletzenden Gehalts nicht schutzwürdig wären, genießen in **Vertraulichkeitsbeziehungen** als Ausdruck der Persönlichkeit und Bedingung ihrer Entfaltung verfassungsrechtlichen Schutz, der dem Schutz der Ehre des durch die Äußerungen Betroffenen vorgeht [...]. So können insbesondere bei Zusammenkünften einer **größeren Anzahl von Arbeitnehmern** Zweifel angebracht sein, dass die Gesprächsteilnehmer Äußerungen über den Arbeitgeber oder vorgesetzte Mitarbeiter für sich behalten werden“.

(Hervorhebungen durch Verfasser)

(vgl. auch di Fabio, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Art. 2 Rn. 196 f. und Dreier, GG-Kommentar, Band I, 3. Auflage, Art. 2 Rn. 74)

Das **BVerfG** führt in seiner Entscheidung vom 27. Juli 2009 – 2 BvR 2186/07 – hierzu aus:

„Dies betrifft auch beleidigende Äußerungen von besonders roher und grober Art, wie sie das angehaltene Schreiben des Beschwerdeführers enthält. Der sonst geltende Grundsatz, dass jedenfalls bei schweren und haltlosen Kränkungen im privaten Bereich der Ehrenschatz regelmäßig den Vorrang vor der Meinungsfreiheit hat, gilt insoweit nicht [...]. Dieser grundrechtliche Schutz der vertraulichen Kommunikation ist nicht auf familiäre Kontakte beschränkt, sondern erstreckt sich **auch auf andere in der Nähebeziehung vergleichbare – einschließlich rein freundschaftlicher – Vertrauensverhältnisse**“.

(Hervorhebungen durch Verfasser)

Überträgt man die genannte Rechtsprechung auf die Situation, dass sich Beamte ehrverletzend oder diffamierend auf Facebook oder anderen sozialen Netzwerken über Vorgesetzte und/oder Kollegen äußern, so ist wie folgt zu differenzieren:

- Ist die **Anzahl** der Personen, die über Facebook Kenntnis von derartigen Äußerungen erlangen, **gering** und konnte der Beamte in dieser Vertrauensbeziehung davon ausgehen, dass seine Äußerungen in diesem Personenkreis verbleiben, so unterliegen diese vertraulichen Äußerungen dem **Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts** (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) und stellen keine Pflichtverletzung dar. Im Anschluss an die zitierte Rechtsprechung des BVerfG („familiäre Kontakte“, „in der Nähebeziehung vergleichbare – einschließlich rein freundschaftlicher – Vertrauensverhältnisse“) erstreckt sich der verfassungsrechtliche Schutz nach hiesiger Auffassung nur auf Personengruppen bis etwa **fünf Personen**, die zudem in einem engen Vertrauensverhältnis verbunden sein müssen. Durchschnittlich soll jeder Facebook-Nutzer ca. 130 „Facebook-Freunde“ besitzen (vgl. bei Notzon, öAT 2013, 180

f.). Die Anzahl von fünf Personen dürfte daher im Regelfall überschritten sein.

- Ist die **Anzahl** der Facebook-Freunde **groß** und/oder besteht zwischen ihnen und dem Beamten **nicht** einmal eine enge, persönliche **Bekanntschaft**, so kann mangels vertraulicher Beziehungen der Beteiligten **kein** verfassungsrechtlicher Schutz dieser Äußerungen gegeben sein. Ein **Dienstvergehen** kommt in diesen Fällen in Betracht, wenn der Beamte schuldhaft die ihm obliegenden Pflichten verletzt hat (§ 47 Abs. 1 Satz 1 BeamStG). Ein Verhalten außerhalb des Dienstes ist nur dann ein Dienstvergehen, wenn es nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für sein Amt bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen (§ 47 Abs. 1 Satz 2 BeamStG).

Vergleiche zur Thematik Baßlsperger, Der Personalrat 2013, 282 (284); Notzon, öAT 2013, 180 f.

Die gesamten Erwägungen sind **entsprechend** anzuwenden, wenn der Beamte auf Facebook anderen Nutzern **Nachrichten** zukommen lässt oder an **privaten Chats** bzw. an Diskussionen in **Gruppen** teilnimmt.

- cc) Gemäß § 5 Landesdisziplinargesetz NRW kommen im Fall von Dienstvergehen nach einem Disziplinarverfahren je nach Einzelfall folgende **Disziplinarmaßnahmen** gegen den Beamten auf Lebenszeit in Betracht:
- Verweis (§ 6 LDG),
 - Geldbuße (§ 7 LDG),
 - Kürzung der Dienstbezüge (§ 8 LDG),
 - Zurückstufung (§ 9 LDG) und
 - Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (§ 10 LDG).

Personen im Beamtenverhältnis auf Probe oder auf Widerruf können nur Verweise erteilt und Geldbußen auferlegt werden (§ 5 Abs. 3 LDG NRW). Für ihre Entlassung wegen eines Dienstvergehens gelten § 23 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 des Beamtenstatusgesetzes.

Im Rahmen der **Bemessung** der Disziplinarmaßnahme nach § 13 LDG NRW sind auch folgende Aspekte zu beachten:

- Wie viele Adressaten konnten die Äußerungen des Beamten wahrnehmen?
- Wurde die Äußerung spontan nach einer Auseinandersetzung auf Facebook veröffentlicht?

§ 42

- Wie klar ist der Dienstherr oder Vorgesetzte durch die Äußerung oder weitere Angaben auf der Profilseite erkennbar?

Zulasten des Beamten ist auch zu berücksichtigen, dass andere Nutzer die Äußerungen bewerten können und die Möglichkeit einer schnellen Verbreitung aller Meinungskundgaben gegeben ist. Hierdurch kann es zu einer „Vertiefung der Rechtsgutverletzung“ kommen (Notzon, öAT 2013, 180 [182]). Dieser Aspekt ist daher bei der Frage, in welchem Umfang das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit beeinträchtigt worden ist, zu berücksichtigen (§ 13 Abs. 2 Satz 3 LDG NRW).