

Schriftliche Anhörung
zu Gesetzentwurf – Drucks. [21/1138](#)
und Änderungsantrag Drucks. [21/1170](#) –

Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
An den Vorsitzenden des
Innenausschusses
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: bebensee-
biederer@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 09.12.2024

Az. : Be/We/100.11

Ausschließlich per E-Mail an: h.dransmann@ltg.hessen.de
c.kehrein@ltg.hessen.de

Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten und Änderungsantrag der Fraktion der AfD, Drucks. 21-1138 und 21-1170,

Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts

Ihr Schreiben vom 6. Dezember 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns mit Schreiben vom 06.12.2024 eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme möchten wir uns vorab bedanken.

Nach Durchsicht des Entwurfes eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts hat sich gezeigt, dass die Landkreise inhaltlich nicht in besonderer Weise betroffen sind. Daher möchten wir auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichten.

Mit freundlichen Grüßen

Ute Bebensee-Biederer
Referatsleiterin



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag
Vorsitzende des Innenausschusses
Schlossplatz 1-3
63183 Wiesbaden

Per Email an: h.dransmann@ltg.hessen.de
c.kehrein@ltg.hessen.de

Geschäftsführer Herr Dr. Rauber
Abteilung
Unser Zeichen Dr.R./Eh

Telefon 06108 6001-20
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Datum 13.12.2024

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der Freien Demokraten
Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes**

**- Drucksache 21/1138 -
Änderungsantrag
Fraktion der AfD
- Drucksache 21/1170 -**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die eingeräumte Stellungnahmemöglichkeit. Mangels inhaltlicher Berührung der Interessen unserer Mitglieder sehen wir von einer inhaltlichen Stellungnahme zu den uns vorgelegten Gesetzentwürfen ab.

Mit freundlichen Grüßen

David Rauber
Geschäftsführer

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 044 224 00204

PRÄSIDENT
Markus Röder
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Carsten Helfmann
VIZEPRÄSIDENT
Matthias Baaß

GESCHÄFTSFÜHRER
Johannes Heger
Dr. David Rauber
Harald Semler

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses
Thomas Hering
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

per Mail an h.dransmann@ltg.hessen.de
und c.kehrein@ltg.hessen.de

Gesetzesentwurf der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts (Drucks. 21-1138 und 21-1170)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender des Innenausschusses Hering,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Gesetzesentwurf der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts sowie zum Änderungsantrag schriftlich Stellung nehmen zu dürfen.

Der Gesetzesentwurf sowie der Änderungsantrag betreffen ausschließlich innere Landesangelegenheiten. Kommunale Gegenstände werden vom Gesetzesvorhaben nicht berührt. Vor diesem Hintergrund nehmen wir davon Abstand, zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Stephan Gieseler
Direktor

Ihre Nachricht vom:
06.12.2024 (Mail)

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
Gi/Bö

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
boehnke@hess-staedtetag.de

Datum:
19.12.2024

Stellungnahme Nr.:
063-2024

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de



Gutachten

**zur Frage der Einstufung von Polizeipräsidenten
als „politische Beamte“ gem. § 7 Abs. 1 HBG**

erstattet im Auftrag des Hessischen Landtags

von Dr. Eberhard Baden

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Koblenzer Str. 96 ♦ 53177 Bonn - Bad Godesberg
Tel. 0228 / 935 996 - 0 ♦ Fax 0228 / 935 996 - 99
www.baden-kollegen.de

I. Anlass und Gutachtauftrag

Mit Beschluss vom 9. April 2024 hat das Bundesverfassungsgericht die Regelung des § 37 Abs. 1 Nummer 5 des nordrhein-westfälischen Landesbeamtengesetzes, nach der Polizeipräsident dienen und Polizeipräsidenten zu den „politischen Beamten“ rechnen, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, für verfassungswidrig erklärt.¹ Zur Begründung hat das Gericht im Wesentlichen auf die Bedeutung des beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzips abgehoben dessen Durchbrechung auf eng begrenzte Aufnahmefälle beschränkt bleiben müsse; die Voraussetzungen für die Annahme eines solchen Ausnahmefalls hat das Bundesverfassungsgericht verneint.

Auch das hessische Beamtengesetz rechnet die Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie die Präsidentin/den Präsidenten des hessischen Landeskriminalamtes zu dem Kreis der „politischen Beamten“ (§ 7 Abs. 1 Nummer 4, 6 HBG). Daher stellt sich die Frage, ob die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze auch die Regelungen des hessischen Landesrechts betreffen können. Vor diesem Hintergrund hat die FDP-Fraktion im hessischen Landtag einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Streichung der entsprechenden Bestimmung zum Ziel hat.² Ergänzend hierzu hat die AfD-Fraktion mit Änderungsantrag hierzu angeregt, auch die der Aufzählung des § 7 Abs. 1 HBG ebenfalls angesprochenen Leitungen des Landesamtes für Verfassungsschutz sowie das Amt der Landespolizeipräsidentin/des Landespolizeipräsidenten aus dem Katalog der „politischen Beamten“ zu streichen.³

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen dieser Gesetzesinitiativen hat der Innenausschuss des Landtages gemäß Schreiben vom 6. Dezember 2024 beschlossen, neben den zu beteiligenden Spitzenverbänden und anzuhörenden Berufsverbänden eine Reihe von Sachverständigen um eine schriftliche Stellungnahme zu ersuchen, darunter den Unterzeichner. Der Unterzeichner ist als Fachanwalt für Verwaltungsrecht seit rund 40 Jahren vornehmlich in Fragen des Beamtenrechts

¹ BVerfG v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22 (im Folgenden zitiert nach -juris-.

² LT-Drs. 20/1138.

³ LT-Drs. 21/1170.

tätig und in seiner Praxis mit einer Vielzahl von beamtenrechtlichen Grundsatzfragen regelmäßig befasst; an dem Ausgangsverfahren, das zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geführt hat, war der Unterzeichner allerdings nicht beteiligt.

Aufforderungsgemäß lege ich dem Innenausschuss die nachfolgende gutachterliche Stellungnahme vor:

II. Gutachterliche Stellungnahme

1. Allgemeines

Eines der zentralen Grundprinzipien des Beamtenrechts ist das Lebenszeitprinzip; dieses rechnet zu den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 GG. Das Lebenszeitprinzip besagt, dass der Beamte, der im Anschluss an eine erfolgreich absolvierte Probezeit zum „Beamten auf Lebenszeit“ ernannt wird, eine praktisch „unkündbare“ Lebenszeitstellung erlangt; er kann aus diesem Status nicht durch einseitigen Akt seines jeweiligen Dienstgebers entfernt werden, ausgenommen lediglich im Disziplinarverfahren, wenn im Einzelfall die Höchstmaßnahme der Entfernung verhängt wird, oder im Rahmen einer strafgerichtlichen Verurteilung in gravierender Höhe (regelmäßig ab 1 Jahr Freiheitsstrafe). Die mit der Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit verbundene Rechtsstellung, die den Beamten sowohl während seiner aktiven Dienstzeit absichert als auch in selbst und seine Hinterbliebenen auf Lebenszeit im Ruhestand, ist ein wesentliches Element nicht nur der Attraktivität des Berufsbeamtentums, sondern auch eine institutionalisierte Garantie der Unabhängigkeit in der Ausübung des Dienstes.

Der Beamte hat im aktiven Dienstverhältnis einen Rechtsanspruch auf Übertragung einer seinem Statusamt entsprechenden Dienstaufgabe. Er kann zwar im Wege der Umsetzung, Abordnung oder Versetzung – sowie vergleichbar auch in Fällen der Zuweisung an einen anderen Dienst- oder Arbeitgeber – mit einer anderweitigen Aufgabe betraut werden; stets muss dies jedoch im Rahmen der „amtsgemäßen Beschäftigung“ bleiben.

Wenn demgegenüber das Beamtenrecht die Möglichkeit vorsieht, „politische Beamte“ jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, so liegt darin eine Durchbrechung dieses Lebenszeitprinzips. Solche Möglichkeiten sind in den Beamtenengesetzen von Bund und Ländern für Spitzenbeamte, die „nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und die in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen“,⁴ durchweg vorgesehen.⁵ Die Möglichkeit, derartige Ämter zu definieren, ist verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich anerkannt, aufgrund ihres Ausnahmecharakters müssen derartige Festlegungen jedoch auf eng umgrenzte Ausnahmefälle beschränkt bleiben.⁶

Der in einem solchen Fall stattfindende Eingriff in das durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Lebenszeitprinzip kann nur durch die Besonderheiten der betroffenen Stellung und der damit verbundenen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt werden.⁷ Das BVerfG führt aus:

„... Es handelt sich regelmäßig um "Transformationsämter", zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben über den bloßen- gegebenenfalls ermessensgesteuerten - Vollzug bereits vorhandenen Gesetzesrechts hinaus in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzusetzen. Transformationsämter in diesem Sinne sind stets notwendige politische Schlüsselstellen für die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung, die auf eine aktive Unterstützung seitens der betreffenden Amtsträger angewiesen ist (vgl. BVerfGE 149, 1 <46 Rn. 84> m.w.N.). Deshalb ist die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses (vgl. BVerfGE 121, 205 <223>; 149, 1 <21 Rn. 43>), das zudem typischerweise auch durch eine besondere Nähe des Beamten zu der politischen Führung gekennzeichnet ist.“

⁴ So die Formulierung in BVerfG, a.a.O., Rn. 53. Das Beamtenstatusgesetz (Bund) formuliert: „ein Amt Bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen“ (§ 30 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG)

⁵ Im Bund § 54 BBG, mit Vorgabe für die Länder § 30 BeamtStG, in NRW § 37 LBG NRW, in Hessen § 7 HBG.

⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 51 f.

⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 53 unter Bezugnahme auf BVerfGE 149, 1 <19-21 Rn. 39, 42 f.>.

Für die Ämter der Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen hat das Bundesverfassungsgericht das Vorliegen dieser Ausnahme-Voraussetzungen nach eingehender Prüfung verneint⁸ und folgerecht die dies regelnde Bestimmung des § 37 Abs. 1 Nummer 5 LBG NRW für verfassungswidrig erklärt.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit sich diese Grundvorgaben auf § 7 Abs. 1 HBG übertragen lassen.

2. Polizeipräsidenten nach hessischen Recht

a) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 37 Abs. 1 Nummer 5 LBG NRW hat zwar Gesetzeskraft⁹ und führt daher unmittelbar zu einer Unwirksamkeit der genannten Regelung. Dies betrifft jedoch lediglich eben diese Bestimmung und bleibt ohne Auswirkungen auf vergleichbare Regelungen anderer Bundesländer. Sollten sich die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts auf § 7 Abs. 1 HBG auswirken, so müssten diese zwar gleichermaßen für verfassungswidrig angesehen werden, entfallen jedoch nicht „automatisch“, sondern bedürften der gesonderten Aufhebung durch den Gesetzgeber oder notfalls in einem eigenen Prüfungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts selbst. Daher ist der Vorstoß der Fraktionen von der Sache her statthaft und in seinem Anliegen berechtigt.

b) Das Bundesverfassungsgericht untersucht im Detail in Beantwortung der Frage, ob hier eine politische Ausrichtung des Amtes im Sinne der anerkannten Ausnahmekonstellation vorliege, die Kriterien

aa) des wahrzunehmenden Aufgabenspektrums¹⁰

bb) eine Begrenzung des Entscheidungsspielraums durch normativ gesteuerte Kommunikationspflichten¹¹

⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 60 ff.

⁹ § 31 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 13 Nr. 11 BVerfGG.

¹⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 61 ff.

¹¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 64 ff.

- cc) die organisatorische Stellung der Polizeipräsidenten in der Hierarchie der Organisation
- dd) die Rolle einer etwaigen Beratungsfunktion gegenüber der Landesregierung¹²
- ee) eine Ableitung aus der Historie der Ämterzuordnung¹³

Hiervon erachtet das BVerfG das letztgenannte Kriterium für von vornherein irrelevant. Ebenso ist aus einer – von der Landesregierung NRW angeführt gewesenen – früheren Entscheidung des BVerfG vom 24.4.2018¹⁴ kein positives Votum abzuleiten.¹⁵

Somit kommt es darauf an, inwieweit die Stellung der hessischen Polizeipräsidenten in den übrigen Kriterien derjenigen in NRW vergleichbar ist.

c) Was das Aufgabenspektrum anlangt, so obliegt der Polizei in Hessen genauso wie in NRW die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Strafverfolgung, die Verkehrsüberwachung sowie die Gefahrenabwehr im Bereich der inneren Sicherheit.¹⁶ Dies entspricht dem Aufgabenzuschnitt der Polizei in NRW, allein mit der Maßgabe, dass es dort neben den Polizeipräsidenten die Kreispolizeibehörden gibt, denen der jeweilige Landrat in einer Doppelfunktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde einerseits und als Leiter der Kreisverwaltung vorsteht. Der gesetzliche Entscheidungsspielraum der Polizeipräsidenten ist in beiden Fällen durch zahlreiche gesetzliche Vorgaben determiniert; der administrative Gesetzesvollzug steht unbeschadet eines eingeräumten Ermessens hinsichtlich des „Wie“ der Aufgabenerfüllung im Vordergrund.

Daher bietet das jeweils zugewiesene Aufgabenspektrum keinen Anhalt für eine grundlegend andere Bewertung der Polizeistruktur in Hessen.

¹² BVerfG, a.a.O., Rn. 70

¹³ BVerfG, a.a.O., Rn. 72

¹⁴ betreffend die Rolle eines Hochschulkanzlers in Brandenburg, BVerfG 2 BvL 10/16, -juris-

¹⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 73

¹⁶ Im Einzelnen § 1 HSOG sowie § 163 StPO.

d) Der Umstand, dass die Polizeipräsidenten in Angelegenheiten besonders wichtiger, insbesondere auch öffentlichkeitsrelevanter Vorgänge gegenüber der Landesregierung berichtspflichtig sind, hat schon bei der Bewertung der Stellung der Polizeipräsiden in NRW keine prägende Rolle gespielt. Die Einrichtung solcher Kommunikationsstrukturen macht die Ämter nicht zu „politischen“, geht es doch hier lediglich darum, dem jeweiligen Ministerium der notwendigen Informationen für dessen Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung zu stellen. Das gilt letztlich für alle nachgeordneten Behörden in jedweder hierarchisch aufgebauten Verwaltung.

e) Was die organisationsrechtliche Einordnung von Polizeipräsiden in NRW angeht, so stehen diese – 18 an der Zahl – als untere Landesbehörden gleichrangig neben 29 Landräten, die in Personalunion der Preisverwaltung als auch der jeweiligen Polizeibehörde vorstehen; insgesamt gibt es also also 47 „Kreispolizeibehörden“. Diese sind in einem dreistufigen Behördenaufbau jeweils untere Landesbehörden und damit im Verhältnis zueinander gleichgeordnet. Sie sind unmittelbar drei Oberbehörden – in erster Linie dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste sowie je nach Aufgabenbereich dem Landeskriminalamt und dem Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten – zugeordnet; das Innenministerium fungiert als oberste Dienstbehörde.¹⁷

In Hessen gibt es demgegenüber „nur“ 7 Polizeipräsiden sowie Präsiden Einsatz und für Technik sowie ein Landeskriminalamt; diese sind in seit 2001 nur noch zweistufigem Behördenaufbau sämtlich dem Landespolizeipräsidium (LPP) als oberster Polizeibehörde zugeordnet. Das LPP stellt zugleich eine Abteilung – vormals Abt. III – des Ministeriums des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz dar. Der Landespolizeipräsident ist Abteilungsleiter im Ministerium.

Dies belegt sowohl angesichts der Stufigkeit des Behördenaufbaus als auch hinsichtlich ihrer Zahl und der Größe ihrer Zuständigkeitsbereiche eine verhältnismäßig höhere Gewichtung.

¹⁷ Einzelheiten in §§ 2, 10 sowie 13 ff. POG NRW.

Es ist jedoch zu beachten, dass der Ausgangsfall der verfassungsgerichtlichen Entscheidung – die Versetzung des damaligen Polizeipräsidenten Köln – im Jahre 2017 spielt; seinerzeit galt in NRW noch ein gleichfalls zweistufiger Behördenaufbau. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung allerdings nicht nach einem Kriterium der Stufigkeit des Behördenausbaus unterschieden; diesem Unterschied wird also offenbar keine ausschlaggebende Bedeutung zugemessen. Trotz seinerzeit noch geltender Zweistufigkeit ist das BVerfG nicht zu einer die Ausnahme vom Lebenszeitprinzip rechtfertigenden Politiknähe des Amtes gekommen.

Was die Größe ihrer Zuständigkeitsbereiche anbetrifft, so teilen sich die 7 Flächen-Präsidien mit rund 21.500 Polizeibeamte in Hessen über ca. 21.000 km² auf; In NRW geht es um rund 34.000 km² Fläche und rd. 58.000 Beschäftigte (davon 40.500 Polizeibeamte). Die gleichwohl verbleibende Unterschiedlichkeit relativiert sich jedoch vor dem Hintergrund eines erheblichen Unterschieds in der Bevölkerungszahl (NRW 18,15 Mio., Hessen 6,4 Mio.).

Damit lässt sich eine grob unterschiedliche „Gewichtigkeit“ der Ämter der Polizeipräsidenten – jedenfalls in Ansehung einer etwaigen „Politiknähe“ – auch nicht begründen.

f) Und auch in der Beurteilung einer besonderen „Beratungsfunktion“ von Polizeipräsidenten gegenüber der Politik der Landesregierung legitimiert sich eine unterschiedliche Behandlung der Polizeipräsidenten in Hessen gegenüber der Situation in NRW nicht.

g) Damit ergibt sich, dass unter Anlegung der vom BVerfG in seinem Beschluss vom 9.4.2024 entwickelten Kriterien kein belastbarer Unterschied gegenüber der Feststellung einer Verfassungswidrigkeit von § 37 Abs. 1 Nr. 5 LBG NRW ergibt; gemessen daran dürfte auch § 7 Abs. 1 Nr. 4 und 6 verfassungswidrig sein. Der Gesetzesinitiative aus der LT-Drucksache 20/1138 sollte gefolgt werden.

3. Zur Vergleichbarkeit der Situation beim Landesamt für Verfassungsschutz bzw. beim Landespolizeipräsidium

Der ergänzende Antrag der AfD-Fraktion, zugleich auch die Regelungen des § 7 Abs. 1 Nr. 3 und 5 zu streichen¹⁸, will offensichtlich¹⁹ die vorstehenden, sich aus der Entscheidung des BVerfG ergebenden Schlussfolgerungen auf den Leiter / die Leiterin des Landesamtes für Verfassungsschutz und den Landespolizeipräsidenten / die Landespolizeipräsidentin übertragen.

Diese sind in der Ämterhierarchie deutlich näher am Regierungsgeschehen. Der Landespolizeipräsident ist nicht nur Leiter der für die gesamte Polizeiarbeit in Hessen zuständigen Behörde, sondern zugleich Abteilungsleiter des Innenministeriums. Der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz ist von seiner Stellung her nicht anders zu betrachten, auch wenn das Amt eigenständig als Landesbehörde außerhalb des Ministeriums steht. In beiden Fällen lässt sich argumentieren, dass hier – anders als bei den Polizeipräsidenten – eine besondere Vertrauensstellung im Verhältnis zur Regierung geboten ist. Eine Ausnahme im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht postulierten Abgrenzungskriterien lässt sich daher durchaus argumentieren.

Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass die Stellung eines Abteilungsleiters im Ministerium durchgängig „nur“ mit dem Amt eines Ministerialdirigenten (BesGr. B6) belegt ist und damit eine Stufe unterhalb des Abteilungsleiters in einem Bundesministerium angesiedelt (Ministerialdirektor, BesGr. B9). Im Bund zählen die Abteilungsleiter eines Ministeriums in der Amtsstufe eines Ministerialdirektors gem. § 54 Abs. 1 Nr. 1 BBG zu den politischen Beamten; sie bedürfen des besonderen Vertrauens ihrer jeweiligen Minister und können daher bei Wegfall dieser Arbeitsgrundlage jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Ministerialdirigenten (BesGr B6), die normalerweise auf der Hierarchieebene eines Unterabteilungsleiters verwendet werden, zählen nicht dazu. Die Abgrenzung erfolgt jedoch nicht nach der Amtsstellung, sondern nach dem übertragenen Statusamt, so dass dann, wenn ausnahmsweise ein Ministerialdirigent mit einer Abteilungsleitung betraut wird, er damit nicht in den Kreis der politischen Beamten überführt ist. Es ist

¹⁸ LT-Drs. 21/1170

¹⁹ Die Drucksache unterbreitet bisher lediglich den Vorschlag, enthält aber keine Begründung.

also nicht die innerhierarchische Stellung, sondern das verliehene Statusamt, das für die Zuordnung ausschlaggebend ist.

Übertragen auf die Verhältnisse im Land Hessen ist insoweit zunächst zu konstatieren, dass die Ämter durchweg um eine Stufe niedriger eingruppiert sind. Die Besoldungsgruppe B9 ist in Hessen für Staatssekretäre reserviert.²⁰ Unterabteilungsleiter – also Beamte in einer Stufe unter dem Abteilungsleiter – sind nicht vorgesehen.

Insoweit liegen die Aufgaben und (politischen) Verantwortungen in Hessen – verglichen mit den Regelungen im Bund – durchgängig eine Stufe niedriger; wollte man annehmen, dass die Stellung in der Ämterhierarchie zentrales Indiz für das Maß des für die Amtsführung notwendigen Vertrauens sei, so könnten die Ämter bereits auf dem Level des Ministerialdirigenten und damit auch das Amt des Landespolizeipräsidenten ob ihrer Funktion als Abteilungsleiter eines Ministeriums in den Kreis der politischen Beamten aufgenommen werden. Der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz, der sogar nur der BesGr. B5 zugeordnet ist, könnte jedoch aufgrund seiner besonderen Aufgabenstellung gleichgestellt sein. Das spräche dafür, insoweit die Ausnahme-Voraussetzungen für die Aufnahme in den Kreis der politischen Beamten für gegeben zu betrachten, obwohl die Ämter durchgängig eine Stufe unterhalb des vergleichbaren Levels im Bund angesiedelt sind.

Auf der anderen Seite ist aber nicht zu verkennen, dass § 7 Abs. 1 HBG mit seiner deutlich knapperen, enumerativen Auflistung der in Betracht kommenden Ämter einen anderen Weg eingeschlagen hat als der Bund. Insbesondere fällt auf, dass in § 7 Abs. 1 HBG die Abteilungsleiter in einem Ministerium eben nicht zu den politischen Beamten gerechnet werden; hier sind allein die Staatssekretäre angesprochen. Vor dem Hintergrund dieser gesetzgeberischen Grundentscheidung erscheint es eher systemfremd, wenn (allein) der Landespolizeipräsident in seiner organisationsrechtlichen Stellung als Abteilungsleiter im Innenministerium anders behandelt werden soll als alle seine Kollegen derselben Hierarchieebene. Insoweit erscheint seine Erwähnung in § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG im Quervergleich fremd. Und wenn der Präsident des Landesamts für Verfassungsschutz mit seiner Ausweisung nach B5 statusrechtlich noch unterhalb des Landespolizeipräsidenten rangiert, greift dieses

²⁰ Im Bund B11; diese BesGr. gibt es in Hessen gar nicht („unbesetzt“, s. Anhang zum HBesG)

Befremden zugleich auch auf seine explizite Erwähnung in § 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG über.

Damit ergeben sich auch gewichtige Argumente, im Zuge der anstehenden Überarbeitung des Kataloges des § 7 Abs. 1 HBG auch diese auffälligen Gewichtsunterschiede zu bereinigen.

Insgesamt dürften beide Lösungen – mit entsprechender Begründung im Gesetzgebungsverfahren – gangbar sein; es handelt sich um eine Entscheidung, die innerhalb des gesetzgeberischen Ermessens anzusiedeln ist.

Bonn, den 23. Dezember 2024

Dr. Baden
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Campus Gießen
Fachbereich Polizei

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.

Talstr. 3, 35394 Gießen
0611/3256-2668
Michael.Baeuerle@hoems.hessen.de

Hessische Hochschule für öffentliches Management und
Sicherheit, Campus Gießen, Talstraße 3, 35394 Gießen

An den
Innenausschuss des Hessischen Landtags
– Frau Claudia Kerhein –
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

– *per E-Mail* –

Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten „Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts (LT-Drucks. 21/1138), Änderungsantrag hierzu (LT-Drucks. 21/1170)

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses
Ihre Einladung vom 6.12.2024**

Gießen, den 10. Februar 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering, sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich herzlich für die Einladung zu der o.g. schriftlichen Anhörung des Innenausschusses und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf nebst Änderungsantrag; in Annahme dieser Einladung übersende ich die nachfolgende Stellungnahme.

Für Ihre Bemühungen besten Dank.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten „Gesetz zur
Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten
sowie der Präsidentin oder des
Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts“ (LT-Drucks. 21/1138),
Änderungsantrag der Fraktion der AfD hierzu (LT-Drucks. 21/1170)**

I. Vorbemerkung

Die Frage des politischen Beamtentums im Bereich der Sicherheitsbehörden wurde bereits vor dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf in einer öffentlichen Anhörung am 02.09.2021 im Hessischen Landtag anlässlich des Gesetzentwurfs zum 3. Dienstrechtsänderungsgesetz (LT-Drucks. 20/6505) erörtert; mit diesem Gesetzentwurf hatte die damalige Koalition unter anderem § 7 Abs. 1 HBG um die heutige Ziff. 6 erweitert und damit das Amt des/der Präsident/en/in des Hessischen Landeskriminalamts (HLKA) in ein Amt i.S.d. § 30 BeamtStG umgewandelt.

Bereits damals war in der Anhörung von Expert/inn/en darauf hingewiesen worden, dass diese Umwandlung des Amtes des/der Präsident/en/in des HLKA mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Einstufung eines Amtes als „politisch“ kaum zu vereinbaren wäre; eindeutig unvereinbar sei damit – so die damals einhellige Auffassung – jedenfalls die schon vorher vorgenommene Einstufung der Ämter der Polizeipräsident/inn/en als ein politisches Amt i.S.d. § 30 BeamtStG.

II. Zu Art. 1 des Gesetzentwurfs „Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts“

Die in Art. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Streichung der Polizeipräsident/inn/en und Präsident/inn/en des HLKA aus dem Katalog des § 7 Abs. 1 HBG ist nicht nur wegen der potentiellen Einsparungen im Landeshaushalt sinnvoll, sondern spätestens seit der Verkündung des – von der Begründung des Gesetzentwurfs zu Recht in Bezug genommenen – Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 2024 (abgedruckt in NVwZ 2024, 1082 ff.) dringend verfassungsrechtlich geboten.

In diesem Beschluss hatte das Bundesverfassungsgericht – wie in der Begründung des Gesetzentwurfs zutreffend ausgeführt – festgestellt, dass die Einstufung der Polizeipräsident/inn/en als politische Beamte durch die Parallelnorm in Nordrhein-Westfalen einen Eingriff in das beamtenrechtliche Lebenszeitprinzip darstellt, der nicht durch besondere Sacherfordernisse des betroffenen Amtes gerechtfertigt ist. Weder deren Aufgabenbereich oder der ihnen zugemessene Entscheidungsspielraum noch ihre organisatorische Stellung, der Umfang der ihnen auferlegten Beratungspflichten gegenüber der Landesregierung oder andere Gesichtspunkte wiesen ihr Amt als ein politisches i.S.d. § 30 BeamtStG aus. Daher hatte das Gericht die Nordrhein-Westfälische Parallelnorm für mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar und nichtig erklärt.

Diese Erwägungen lassen sich uneingeschränkt auf die hessische Regelung übertragen.

Zwar besteht faktisch zwischen Hessen und Nordrhein-Westfalen ein Unterschied im Hinblick auf die Zahl der Polizeipräsident/inn/en (Hessen: 7, Nordrhein-Westfalen: 18). Dieser erklärt sich jedoch ohne weiteres damit, dass Nordrhein-Westfalen fast die dreifache Bevölkerung und fast die 1,7

Fläche Hessens hat; eine abweichende verfassungsrechtliche Bewertung kann daraus also nicht abgeleitet werden. Auch bestehen hinsichtlich des Aufgabenspektrums der Polizeipräsident/inn/en in beiden Ländern (vgl. dazu für Nordrhein-Westfalen BVerfG NVwZ 2024, 1082 (1086 ff.); für Hessen § 91 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2a), Abs. 3) keinerlei für die verfassungsrechtliche Bewertung relevanten Unterschiede.

Zudem führt auch die Tatsache, dass von den 47 Kreispolizeibehörden in Nordrhein-Westfalen nur 18 von Polizeipräsident/inn/en geleitet werden, während die Übrigen von den Landräten geleitet werden (vgl. BVerfG NVwZ 2024, 1082 (1088)), nicht zu einem Unterschied von verfassungsrechtlicher Relevanz. Zwar gibt es in Hessen seit 2000 keine dergestalt „zivilen“ Leiter/inn/en von Polizeibehörden mehr; dass die Polizeipräsident/innen in Hessen solchen in ihrer Aufgabenwahrnehmung gleichwohl gleichgestellt sein sollen, zeigt sich jedoch schon an der Hessischen Polizeiaufbahnverordnung, nach deren § 2 Abs. 3 die Polizeipräsident/inn/en nicht dem Polizeivollzugsdienst zugeordnet, sondern Beamt/inn/en des allgemeinen Verwaltungsdienstes sind.

Auch das Amt der/die Präsident/in des HLKA stellt sich in Hessen nach Aufgabenbereich, Entscheidungsspielraum und organisatorischer Stellung unter keinem Aspekt als politisches i.S.d. § 30 BeamStG dar: Nach § 91 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2b) nimmt das HLKA – wie die Polizeipräsidentien – polizeiliche Aufgaben wahr, die in § 92 HSOG als solche konkretisiert werden.

Als Polizeibehörde in diesem Sinne untersteht das HLKA selbst der Dienst- und Fachaufsicht verschiedener anderer Behörden, ist aber auch selbst Dienst- und Fachaufsichtsbehörde (vgl. im Einzelnen BeckOK PolR Hessen/Göttlicher, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 92 Rn. 6-6.3). Es ist kein Gesichtspunkt erkennbar, unter dem der/die Leiter/in einer dergestalt in die Behördenhierarchie eingebunden und der gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung verpflichteten Behörde ein politisches Amt i.S.d. § 30 BeamStG wahrnehmen würde.

II. Zum Änderungsantrag zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts“

Hinsichtlich der in dem Änderungsantrag vorgesehenen Streichung auch des/der Präsident/en/in des Landesamts für Verfassungsschutz stellt sich die Situation unter den genannten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten allerdings abweichend vom oben Ausgeführten dar:

Das Landesamt für Verfassungsschutz hat – als Instrument der wehrhaften Demokratie - nach § 2 HVerfSchG einen offenen, auch und gerade politischen Bewertungen zugänglichen, Zuständigkeitsbereich und einen darauf bezogenen Informations-, Aufklärungs- und Beratungsauftrag gegenüber den zuständigen politischen Verantwortungsträgern.

Dessen Erfüllung soll es den zuständigen Stellen – insbesondere also dem/der für den Verfassungsschutz zuständigen Minister/in – „ermöglichen, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu treffen“ (§ 2 Abs. 1 S. 2 HVerfSchG). Die hierfür auch erforderlichen politischen Bewertungen – die nicht zuletzt von politischen Überzeugungen abhängen – lassen dieses Amt daher sehr viel eher als ein solches erscheinen, dass der Ausnahmekategorie des politischen Beamten zuzuordnen ist.

Diese Kategorie rechtfertigt sich nach dem Bundesverfassungsgericht nämlich (alleine) dadurch, dass sie „nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und

Zielen der Regierung stehen müssen. Es handelt sich regelmäßig um ‚Transformationsämter‘, zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben über den bloßen – gegebenenfalls ermessensgesteuerten – Vollzug bereits vorhandenen Gesetzesrechts hinaus in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzusetzen“ (BVerfG NVwZ 2024, 1082 (1085).

Nach hier vertretener Ansicht stellt das Amt des/der Präsident/en/in des Landesamts für Verfassungsschutz im Hinblick auf dessen offenen, auch politisch geprägten Aufgabenbereich und des damit verbundenen Spielraums bei der leitungsseitigen Ausrichtung im Zusammenwirken mit der Regierung ein solches Transformationsamt dar.

Eine Annahme des Änderungsantrags erscheint mir daher weder rechtspolitisch ratsam, noch verfassungsrechtlich geboten.

gez.

Prof. Dr. Michael Bäuerle, LL.M.



dbb Hessen · Europa-Allee 103 · 60486 Frankfurt a. M.

Der Vorsitzende des Innenausschusses
Herr Thomas Hering, MdL
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

per E-Mail an h.dransmann@ltg.hessen.de
und c.kehrein@ltg.hessen.de

13. Februar 2025

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und
Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten
des Hessischen Landeskriminalamts
– Drucks. 21/1138 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten:

Wir begrüßen ausdrücklich das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, die Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts wieder vom Status einer politischen Beamtin bzw. eines politischen Beamten in den Status einer Lebenszeitbeamtin bzw. eines Lebenszeitbeamten zu bringen.

Wir verweisen zunächst auf die im Gesetzentwurf angeführte Begründung, die wir uneingeschränkt teilen. Das Bundesverfassungsgericht ist nach unserer Auffassung mit seiner Entscheidung bezüglich der Polizeipräsidenten in NRW vom 9. April 2024 (2 BvL 2/22) seiner früheren Linie treu geblieben.

Mit dem „Dritten Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“ (Drucks. 20/5897) aus 2021 wurde § 7 HBG dahingehend geändert, dass der Leiter des Hessischen Landeskriminalamts (HLKA) in den Status eines politischen Beamten überführt wurde, was viele Jahre zuvor bereits mit den Präsidenten der Polizeipräsidien geschehen war.

Insofern stellen wir unsere damalige Stellungnahme vom 18. August 2021 hier noch einmal dar:

„Nach der Rechtsprechung des BVerfG v. 24.04.2018 (2 BvL 10/16) halten wir die geplante Zuordnung des Amtes der Präsidentin/des Präsidenten des HLKA zum Status „Politischer Beamter“ für nicht zulässig.

In dem damaligen Urteil, dem die Ernennung eines Hochschulkanzlers in Brandenburg zugrunde lag, hatte das BVerfG das Lebenszeitprinzip als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums noch einmal besonders hervorgehoben und verdeutlicht, dass eine Abweichung davon nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich ist. So hatte das BVerfG dazu u. a. ausgeführt:

Das Lebenszeitprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums schützt nicht nur den Grundstatus des Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das ihm jeweils übertragene statusrechtliche Amt. Der mit dem Lebenszeitverhältnis gewährten Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes kommt grundlegende Bedeutung zu, weil sie dem Beamten gerade bei der Ausübung des übertragenen Amtes die im Interesse seiner Bindung an Gesetz und Recht erforderliche Unabhängigkeit sichert.

...

Bestimmte Beamtenverhältnisse sind traditionsgemäß aus dem geschützten Kernbereich des Art. 33 Abs. 5 GG herausgenommen und als Durchbrechungen des Lebenszeitprinzips anerkannt.

...

Die Ausgestaltung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit kann als Eingriff in das von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Lebenszeitprinzip nur mit Blick auf die Besonderheiten des betroffenen Sachbereichs und der damit verbundenen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt werden.

...

Die Entwicklung des Berufsbeamtentums ist historisch eng mit derjenigen des Rechtsstaats verknüpft: War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz beruht auf einer Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll.

...

Das Lebenszeitprinzip hat – im Zusammenspiel mit dem die amtsangemessene Besoldung sichernden Alimentationsprinzip – die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Erst rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzes-treue Verwaltung zu sichern, beitragen kann. Dazu gehört auch und vor allem, dass der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann. Die lebenslange Anstellung sichert dem Beamten persönliche Unabhängigkeit. Das Bewusstsein seiner gesicherten Rechtsstellung soll die Bereitschaft des Beamten zu einer an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung fördern und ihn zu unparteiischem Dienst für die Gesamtheit befähigen. Die mit dem Lebenszeitprinzip angestrebte Unabhängigkeit der Amtsführung ist dabei nicht etwa ein persönliches Privileg des Beamten, das seiner Disposition unterliegen könnte, sondern soll dem Gemeinwohl dienen. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist, kann realistisch erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte.

Das Berufsbeamtentum wird so zu einem tragenden Element des Rechtsstaates.

...

Der Institution des politischen Beamten kommt gegenüber dem Regelfall des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit ein eng zu bestimmender Ausnahmecharakter zu.

Die mit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip ist nur zulässig, solange der Kreis der politischen Beamten eng begrenzt ist. Ihre Rechtfertigung findet die Ausnahmekategorie der politischen Beamten darin, dass diese nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen. Es handelt sich insoweit um „Transformationsämter“, zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln.

...

Die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates ist konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses.“

Anhand der Auffassungen des BVerfG halten wir es für unzulässig, die Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten wie auch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts dem Status einer politischen Beamtin bzw. eines politischen Beamten zuzuordnen.

Schließlich gibt es zwischen dem Innenminister und dem Präsidenten des HLKA bzw. den Polizeipräsidenten noch die Führungsebene „Landespolizeipräsidentin bzw. Landespolizeipräsident“. Dieses Amt ist gem. § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG dem Status „Politischer Beamter“ zugeordnet, was wir auch für vertret- und begründbar halten.

Wir verweisen auch auf die Stellungnahme der DPoIG Hessen.

Mit freundlichen Grüßen



Heini Schmitt
Landesvorsitzender

DPoIG Hessen • Rheinstraße 99 • 65185 Wiesbaden

Der Vorsitzende
des Innenausschusses
Herr Thomas Hering, MdL

z.Hd. Henrik Dransmann

per E-Mail an:

h.dransmann@ltg.hessen.de

c.kehrein@ltg.hessen.de

Wiesbaden, den 06.12.2024

Gesetzentwurf Fraktion der Freien Demokraten Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts – Drucks. 21/1138 –

Änderungsantrag Fraktion der AfD – Drucks. 21/1170 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering,
sehr geehrter Herr Dransmann,
sehr geehrte Frau Kehrein,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Als DPoIG Hessen befürworten wir den Gesetzentwurf der FDP- Fraktion. Der Gesetzentwurf ist die richtige Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 09. April 2024.(-2 BvL 2/22-) im Zusammenhang mit dem in den einstweiligen Ruhestand versetzten Kölner Polizeipräsidenten.

Aus unserer Sicht ist die noch aktuell gültige Version des § 7 HBG nicht mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vereinbar.

Die Aufgabenbereiche der Polizeipräsidenten unterscheiden sich beamtenrechtlich in keiner Weise von Leitern anderer mittlerer oder unterer Landesbehörden. Sie leiten die Dienststelle (Behörde) und nehmen dabei die Rechte und Pflichten aus den gesetzlichen Bestimmungen wahr. Die Polizeipräsidenten sind in erster Linie für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für die Bürgerinnen und Bürger und für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben da. All dies muss parteipolitisch neutral erfolgen.

Polizeiarbeit darf in keiner Weise politisch beeinflusst sein.

Anders ist dies bei der Funktion des Landespolizeipräsidenten zu bewerten. Der Landespolizeipräsident steht sozusagen als Kopfbehörde über den Polizeipräsidenten und ist eher für die strategische und konzeptionelle Ausrichtung aller Polizeibehörden zuständig.

Diesem Aufgabenbereich könnte man als Ausnahmecharakter die besondere Übereinstimmung mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung zurechnen. Von daher halten wir den Änderungsantrag der AFD-Fraktion in Bezug auf den Landespolizeipräsidenten für nicht erforderlich.

Der Gesetzentwurf ist nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im April 2024 aus unserer Sicht längst überfällig.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Werminghaus'.

Björn Werminghaus

Landesvorsitzender

Hessischer Landtag
– Innenausschuss –

**Albert-Ludwigs-
Universität Freiburg**

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Institut für Deutsches, Europäisches
und Internationales Öffentliches Recht

Prof. Dr. Jan Henrik Klement
Direktor
Richter am Verwaltungsgerichtshof
Baden-Württemberg im Nebenamt

Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

zu dem

Gesetzentwurf
der Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts

– Drucks. 21/1138 –

sowie zum

Änderungsantrag
der Fraktion der AfD

– Drucks. 21/1170 –

nehme ich gemäß der nachfolgenden Gliederung Stellung:



I. Fragestellung	2
II. Rechtliches Verbot der Bestimmung politischer Ämter.....	4
1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	4
a) Hessische Verfassung.....	4
b) Grundgesetz	5
aa) Vorgaben des Lebenszeitprinzips, Art. 33 Abs. 5 GG	6
bb) Trennung und Verbindung von Verwaltung und Politik	7
cc) Politische Ämter als „Transformationsämter“	8
dd) Verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab	9
ee) Norminterne oder normexterne Wirkung des Verfassungsrechts. 11	
2. Subsumtion	11
a) Polizeipräsidenten, § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG	12
aa) Organisationsrechtliche Stellung	12
bb) Materiell-rechtliche Aufgaben und Befugnisse	15
cc) Ergebnis	16
b) Präsident des Landeskriminalamts, § 7 Abs. 1 Nr. 6 HBG.....	16
aa) Entstehungsgeschichte der Vorschrift	17
bb) Organisationsrechtliche Stellung und materielle Befugnisse.....	17
cc) Ergebnis	20
c) Landespolizeipräsident, § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG	20
d) Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz, § 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG	
.....	21
III. Pflicht zur Bestimmung politischer Beamter	23
IV. Zusammenfassung	24

I. Fragestellung

Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion sieht vor, die Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie den Präsidenten oder die Präsidentin des Landeskriminalamts künftig nicht mehr als politische Beamten zu klassifizieren. Der Änderungsantrag der AfD-Fraktion zielt darauf ab, zusätzlich die Landespolizeipräsidentin oder den Landespolizeipräsidenten sowie den Leiter oder die Leiterin des Landesamtes für Verfassungsschutz aus dem Kreis der politischen Beamten auszuschließen.¹

Politische Beamte sind auf Lebenszeit ernannte Beamte mit der Besonderheit, dass sie jederzeit – mit einer weitreichenden finanziellen Versorgung

¹ Um eine gute Lesbarkeit des Textes zu gewährleisten, wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

– in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Der rechtliche Ausgangspunkt hierfür ist die auf Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Statusrechte der Beamten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) erlassene Vorschrift des § 30 Abs. 1 Satz 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Voraussetzung ist hiernach, dass der Beamte ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss. Die Bestimmung der Ämter, auf die dies zutrifft und die hiernach politische Ämter sind, ist nach § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamStG dem Landesrecht vorbehalten.

Landesrechtliche Regelungen nach § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamStG sind nicht deklaratorischer, sondern konstitutiver Natur. Soweit der Landesgesetzgeber von seinem Bestimmungsrecht nicht Gebrauch gemacht hat, ist die Versetzung eines Beamten in den einstweiligen Ruhestand mithin ausgeschlossen. Der konstitutive Charakter der landesrechtlichen Bestimmung ergibt sich zunächst daraus, dass eine unmittelbare Subsumtion unter die unbestimmt gefassten Tatbestandsmerkmale des § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG allein mit juristischen Mitteln nicht überzeugend zu leisten wäre. Der Versuch einer rein juristischen Ermittlung des Kreises der politischen Ämter widerspräche der Natur des Regelungsgegenstands: Die Entscheidung über den politischen Charakter eines Amtes kann im Kern nur politisch getroffen werden. Sie entzieht sich strengen Konditionalstrukturen, wie sie im Wege juristischer Auslegung und Rechtsanwendung bespielt werden. Außerdem ergäbe die Übertragung des Bestimmungsrechts auf die Länder keinen Sinn, wenn damit nur die Zuständigkeit für eine rechtliche Bewertung gemeint wäre. Schlussendlich entspricht es auch der gebotenen Rücksichtnahme auf die Eigenstaatlichkeit der Länder und die Vielfalt ihrer jeweiligen Organisationsstrukturen, die politischen Ämter nicht abschließend durch Bundesrecht zu definieren.

Den Ländern und damit den Landesgesetzgebern wird durch § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamStG nicht lediglich eine Beurteilungsermächtigung im Sinne der Kompetenz für die letztverbindliche Auslegung im Verhältnis zu den Gerichten übertragen, sondern ein echter Freiraum für politische Entscheidungen eingeräumt. Dieser Freiraum wird jedoch durch das Recht definiert und begrenzt. Er unterliegt insoweit rechtsstaatlichen Kontrollen. So dürften nicht etwa sämtliche Beamte der Landesverwaltung zu „politischen“ erklärt und damit ein kompletter Austausch des verbeamteten Personals nach einer Landtagswahl betrieben werden. Was im BeamStG klar als Sonderfall geregelt ist, darf nicht zur Regel gemacht werden.

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses ist zu klären, ob und ggf. inwieweit der vorliegende Gesetzentwurf und der diesbezügliche Änderungsantrag rechtlich geboten sind, ob und inwieweit ihnen umgekehrt rechtliche Hindernisse entgegenstehen oder die Entscheidung des Landtags allein unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten erfolgen kann:

(1.) Steht die Bestimmung politischer Ämter durch § 7 Abs. 1 Nr. 3–6 Hessisches Beamtengesetz (HBG) in der derzeitigen Fassung (Leiterin oder Leiter des Bundesamts für Verfassungsschutz; Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten; Landespolizeipräsidentin oder Landespolizeipräsident; Präsidentin oder Präsident des Hessischen Landeskriminalamts) mit der Ermächtigung des § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG sowie verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang? Hierzu nachfolgend unter II.

(2.) Soweit Frage 1 zu bejahen ist: Steht das Beamtenrecht einschließlich der verfassungsrechtlichen Vorgaben einer Aufhebung der gesetzlichen Bestimmung der genannten Ämter zu politischen Ämtern entgegen? Hierzu nachfolgend unter III.

II. Rechtliches Verbot der Bestimmung politischer Ämter

Nachfolgend werden in einem ersten Schritt die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Bestimmung politischer Ämter herausgearbeitet (1.) und diese dann auf die verschiedenen in Rede stehenden Ämter angewendet (2.).

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

a) Hessische Verfassung

Die Hessische Verfassung (HV) enthält keine Vorgaben, an denen die Bestimmung politischer Beamter zu messen wäre.² Zwar ist verschiedenen Bestimmungen der Verfassung zu entnehmen, dass sie das Vorhandensein von Beamten voraussetzt; nicht recht klar ist allerdings schon, ob damit auch eine rechtliche Garantie des Beamtentums verbunden ist. Die in Art. 29 Abs. 1 HV enthaltene Verpflichtung zur Schaffung eines „einheitlichen Arbeitsrechts“ für die Angestellten, Arbeiter und Beamten könnte im Gegenteil so verstanden werden, dass eine arbeits- und dienstrechtliche

² Nicht Stellung genommen wird hier zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen Normen des Grundgesetzes wie etwa Art. 33 Abs. 5 GG als Prüfungsmaßstab in Verfahren beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen heranzuziehen sind. Der HessStGH hat dies mit Blick auf die genannte Bestimmung ausdrücklich verneint: HessStGH, Beschl. v. 26.4.2023 – P.St. 2895, LVerfGE 34, 233.

Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten einerseits sowie Beamten andererseits verlangt wird, was konsequent zu Ende gedacht zu einem Verzicht auf die Kategorie der Beamte führen könnte.

Gegen die Bestimmung des Art. 29 HV könnte § 7 Abs. 1 HBG auf den ersten Blick verstoßen, weil die Befugnis, eine bestimmte Teilgruppe der Beamten jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, für Arbeiter und Angestellte im geltenden Recht nicht vorgesehen ist und mithin eine Ungleichbehandlung zum individuellen Nachteil der betroffenen Beamten darstellt.

Ob Art. 29 Abs. 1 HV bei isolierter Betrachtung als Gleichbehandlungsgrundsatz zu interpretieren ist und, bejahendenfalls, ob Ungleichbehandlungen einer Rechtfertigung zugänglich sind, bedarf an dieser Stelle jedoch keiner Entscheidung. In der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen ist geklärt, dass einem auf eine Nivellierung der bestehenden Unterschiede zwischen Beamten, Arbeitern und Angestellten gerichteten Verständnis des Art. 29 HV das nach Art. 31 GG vorrangige bundesrechtliche Gebot der Wahrung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) entgegenstehe.³ Damit entfaltet auch die an Art. 29 HV anknüpfende Bestimmung des Art. 135 HV, wonach die Rechtsverhältnisse aller Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltungen – also nach dem Sprachgebrauch des Landesrechts auch der Beamten – nach den Erfordernissen der Verwaltung zu gestalten sind, insoweit keine rechtliche Wirksamkeit.

Weitere landesverfassungsrechtliche Vorschriften, die der Bestimmung politischer Ämter entgegenstehen könnten, sind jedenfalls unterhalb der hochabstrakten Ebene rechtsstaatlicher Grundsätze nicht zu erkennen.

b) Grundgesetz

Das Grundgesetz normiert mit Art. 33 Abs. 5 GG eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums und verpflichtet die Staatsgewalten im Bund sowie in den Ländern dazu, das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“.

³ Zuletzt HessStGH, Beschl. v. 26.4.2023 – P.St. 2895, LVerfGE 34, 233.

aa) Vorgaben des Lebenszeitprinzips, Art. 33 Abs. 5 GG

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt das Rechtsinstitut des politischen Beamten eine Ausnahme vom Lebenszeitprinzip dar, das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt.⁴

Das Lebenszeitprinzip bezweckt weder eine individuelle Privilegierung von Beamten gegenüber anderen Arbeitnehmern noch eine Stärkung oder Erhaltung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses auf dem Arbeitsmarkt. Es ist vielmehr ein tragender Baustein des verfassungsrechtlichen Konzepts zur Gewährleistung der Rechtsbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 Var. 2 GG). Beamte sollen dauerhaft – sowohl während ihrer aktiven Dienstzeit als auch danach – von der Sorge um die materiellen Grundlagen der persönlichen Existenz befreit werden. Ein auf Lebenszeit ernannter Beamter muss einen vorzeitigen Verlust seines Amtes grundsätzlich nur fürchten, wenn er rechtliche Vorgaben missachtet (vgl. § 24 Abs. 1 BeamtStG), und nicht allein deshalb, weil seine Arbeit oder Einstellung seinen Vorgesetzten missfällt. Dies soll es dem Beamten erleichtern, die Ausübung des ihm übertragenen Amtes nicht oder jedenfalls nicht ausschließlich auf individuelle Vorlieben oder Absichten von Vorgesetzten, sondern in erster Linie und unverbrüchlich auf die Vorgaben des Rechts hin auszurichten. Politische Einflussnahme auf das Handeln von Beamten ist zwar nicht ausgeschlossen, sondern, wie noch darzulegen sein wird, im Grundsatz sogar erwünscht, vollzieht sich aber in einem Rechtsstaat über das Medium sowie in den Formen des Rechts und hat die vom Recht vorgezeichneten Grenzen zu wahren.

Als instrumentelle Ausformung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit⁵ dient das Lebenszeitprinzip neben anderen wesensstiftenden Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die in Art. 33 Abs. 5 GG normativ aufbewahrt sind, im Staatswesen dem Ausgleich zwischen der Dynamik der Politik und der durch das Recht vermittelten Rückbindung an das jeweils in der Vergangenheit Entschiedene: Das Grundgesetz sieht im Berufsbeamtentum „eine Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen

⁴ Zum Lebenszeitprinzip unter anderem BVerfGE 9, 268 (286); 70, 251 (266); 71, 255 (268); 121, 205 (220); 141, 56 (71 Rn. 38); 148, 296 (346 Rn. 120); 149, 1 (17 Rn. 35 f.); 152, 345 (371 Rn. 64 ff.).

⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 – 2 BvF 3/02, BVerfGE 119, 247 (260): „Die Entwicklung des Berufsbeamtentums ist historisch eng mit derjenigen des Rechtsstaats verknüpft.“

Kräften darstellen soll“⁶. Der Beamte soll Verfassung und Gesetz im Interesse der Bürger auch und gerade gegen die politische Führung behaupten,⁷ womit sich das Berufsbeamtentum als organisationsrechtliche Vorkehrung zum Schutz der Freiheitsgrundrechte gegen willkürliche Eingriffe und zur Stärkung der zentralen Bedeutung der demokratischen Gesetzgebung deuten lässt.

bb) Trennung und Verbindung von Verwaltung und Politik

— Diese Konzeption des Berufsbeamtentums ist nur auf der Grundlage einer Trennung von Verwaltung und Politik zu verwirklichen. Die Rechtsordnung unterscheidet dementsprechend Ämter im beamtenrechtlichen Sinne von politischen Ämtern (z.B. Bundeskanzler, Minister) und Mandaten in Parlamenten. Die Verwaltung als Teil der vollziehenden Gewalt ist nach dem verfassungsrechtlichen Leitbild im Wesentlichen auf das Ausführen von Gesetzen beschränkt, während die Politik das geltende Recht als ein Gestaltungsmittel unter anderen und als durch Mehrheiten veränderbar versteht.

Der Trennungsgrundsatz bedeutet indes nicht, dass die beiden Sphären unverbunden nebeneinanderstünden. Zum einen verschwimmen die rechtlichen Grenzen zwischen Verwaltung und Politik in materieller Hinsicht, wenn etwa auf der einen Seite verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Bindungen der Politik und auf der anderen Seite die Phänomene der sog. gesetzesfreien Verwaltung in den Blick genommen werden. Politik ist immer auch an Recht gebunden, das Handeln der Verwaltung wird durch Recht beeinflusst, aber nicht determiniert. Zum anderen sind Recht und Politik nach dem verfassungsrechtlichen Leitbild aufeinander bezogen und miteinander verschränkt. Schon aus der demokratischen Funktion der Verwaltung als „Vollzieherin“ des Gesetzes und des politischen Willens ergibt sich, dass die Idee eines im politisch luftleeren Raum rein legalistisch und „expertokratisch“ agierenden Verwaltungsapparats dem Grundgesetz fremd sein muss. Organisationsrechtlich wird die Nähe von Politik und Verwaltung durch die Besetzung der Spitze der Verwaltung durch politische Amtsträger dokumentiert (vgl. Art. 65 Satz 2 GG). Die Regierung und die Regierungs-

⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.10.1957 – 1 BvL 1/57, BVerfGE 7, 155 (162); das Bild des „ausgleichenden Faktors“ wird in der Rechtsprechung immer wieder aufgegriffen, s. etwa BVerfG, Urt. v. 20.3.2007 – 2 BvL 11/04, BVerfGE 117, 372 (380); Beschl. v. 19.9.2007 – 2 BvF 3/02, BVerfGE 119, 247 (260 f.).

⁷ BVerfG, Beschl. v. 19.9.2007 – 2 BvF 3/02, BVerfGE 119, 247 (260).

mitglieder teilen sich mit der Legislative die politische Aufgabe der Staatsleitung, zugleich ist ihnen aber die Leitung und Überwachung der Tätigkeit der ihnen jeweils nachgeordneten Teile der Verwaltung überantwortet.

cc) Politische Ämter als „Transformationsämter“

Die Figur des politischen Beamten erscheint aus dieser Perspektive nicht per se als eine Verletzung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums oder auch nur als ein „Eingriff“ in diese, sondern als Instrument der Moderation des Übergangs von der politischen in die administrative Sphäre. Der politische Beamte verlängert den Arm der politischen Lenkung in die Verwaltungshierarchie hinein und entlastet damit den Träger des politischen Amtes von der originär ihm zugewiesenen Aufgabe der Verwaltungsleitung. Indem der politische Beamte, wie der Minister selbst, sowohl an der Staatsleitung als auch an der Verwaltung beteiligt ist, wirkt er darauf hin, dass sich die Verwaltungstätigkeit – in den Formen und nach Maßgabe des Rechts – an den politischen Vorgaben der unmittelbar gegenüber dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsspitze ausrichtet. Das Bundesverfassungsgericht spricht von „Transformationsämtern“, die politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umwandeln.⁸

Bei näherer Betrachtung sind die Institutionen des Berufsbeamtentums und des politischen Beamten mithin nicht als unvereinbare Gegensätze, sondern als zwei Erscheinungsformen des Beamtentums zu begreifen,⁹ die in ihrem Zusammenwirken eine optimale und legitimierte Aufgabenerfüllung der vollziehenden Gewalt sicherstellen sollen. In Preußen wurden zum einen das Lebenszeitprinzip und zum anderen die Möglichkeit, bestimmte höhere Verwaltungsbeamte jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, Mitte des 19. Jahrhunderts durch ein und dieselbe Rechtsverordnung eingeführt, also von vornherein „zusammengedacht“.¹⁰ Auch auf Reichsebene wurden das Lebenszeitprinzip und als Ausnahme hiervon der Status des politischen Beamten rund zwei Jahrzehnte später durch das Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (RBG) vom 31. März 1873 (RGBl S. 61) zeitgleich normiert. Es gab also nie ein lupenrein

⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16, BVerfGE 149, 1 (19 Rn. 43); s. auch *Bochmann*, ZBR 2023, S. 325.

⁹ So wird in der Literatur davon ausgegangen, dass das Institut des politischen Beamten seinerseits zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt, vgl. *Hebeler*, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Auflage 2022, § 54 Rn. 5 m.w.N.

¹⁰ Preußische Verordnung betreffend die Dienstvergehen der nichttrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 11. Juli 1849.

und vollständig verwirklichtes Lebenszeitprinzip, in das zu einem späteren Zeitpunkt von der Politik „eingegriffen“ wurde. Vielmehr war der politische Beamte von vornherein das notwendige Korrelat des Lebenszeitprinzips, das dieses überhaupt erst sinnvoll und durchsetzbar machte.¹¹

dd) Verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab

Mit Blick auf die historische Entwicklung überrascht es nicht, dass der Kreis der politischen Beamten in Deutschland seit jeher sehr unterschiedlich bestimmt wurde und auch heute noch große Unterschiede zwischen den deutschen Ländern bestehen (so gibt es das Institut des politischen Beamten in Bayern bis heute nicht). Phasen einer Akzentuierung des politischen Gestaltungswillens folgten Phasen einer Rückbesinnung auf das rechtsstaatliche Bewahrungsinteresse. Der rechtsvergleichende Blick zeigt zudem eine große Variationsbreite auch zwischen den Rechtsstaaten westlicher Prägung. Für und gegen politische Ämter sprechen abhängig vom jeweiligen Kontext und von den Zielen eines Gemeinwesens unterschiedlich zu gewichtende Argumente.

Angesichts dessen wäre eine der politischen Entscheidung einen eher weiten Raum gebende verfassungsrechtliche Kontrolle der Ausübung der Bestimmungskompetenz gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG nach Ansicht des Unterzeichneten durchaus naheliegend, zumal die Grundsätze des Berufsbeamtentums vom Gesetzgeber gemäß Art. 33 Abs. 5 GG lediglich zu berücksichtigen und überdies fortzuentwickeln, nicht aber als gegebene Größen strikt zu beachten sind – ein Unterschied in der Formulierung, mit dem das Grundgesetz eine Anpassung des Berufsbeamtentums im Wandel der Zeit ebenso wie neue politische Bewertungen ermöglichen will.

Dementsprechend war die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber den politischen Beamten lange Zeit von Zurückhaltung gekennzeichnet. In jüngerer Zeit hat das Bundesverfassungsgericht aber – zuletzt in seiner Entscheidung betreffend den Status der Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen¹² – aus Art. 33 Abs. 5 GG durchaus rigide rechtliche Maßstäbe abgeleitet. Es sieht die Bestimmung politischer Beamter nunmehr als einen „Eingriff“ in das Lebenszeitprinzip und hat ein Prüfungsprogramm entwickelt, das an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erinnert. Dem Status des politischen Beamten komme gegenüber dem Regelfall des

¹¹ Vgl. *Kugele*, Der politische Beamte, 1976, S. 11 ff.; *Czisnik*, DÖV 2020, S. 603 (608).

¹² BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, NVwZ 2024, 1082.

Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit ein eng zu bestimmender Ausnahmecharakter zu.¹³ Nur ein engster Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter dürfe auf der Grundlage des § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG den politischen Beamten zugeordnet werden.¹⁴

Die diese Rechtsprechung tragenden Erwägungen können an dieser Stelle nicht näher zu beleuchtet und kritisch gewürdigt werden. Der Beratung über den vorliegenden Gesetzentwurf und den Änderungsantrag sollte die erst kürzlich ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde gelegt werden.

Maßgeblich ist hiernach,

- dass politische Ämter nur dort und insoweit zulässig sind, wie dies die „besondere Sachgesetzlichkeit und die Art der wahrgenommenen Aufgaben“ nahelegen;
- dass der Eingriff in das Lebenszeitprinzip nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich ist, um den besonderen Sachgesetzlichkeiten des Amtes Rechnung zu tragen;
- dass dies nicht in einer generalisierenden Betrachtung beurteilt wird, sondern anhand einer konkreten, alle erheblichen Gesichtspunkte einbeziehenden Bewertung der jeweiligen Regulationsstruktur im Einzelfall.¹⁵

Was das Bundesverfassungsgericht mit der „besonderen Sachgesetzlichkeit“ eines Amtes meint, erschließt sich vollständig erst unter Einbeziehung nicht allein des abstrakten Maßstäbeteils der verfassungsgerichtlichen Entscheidung, sondern auch des auf den konkreten Fall bezogenen Subsumtionsteils. Eindeutig hält das Gericht fest, dass eine „besondere Sachgesetzlichkeit“ nur anzunehmen ist, wenn sich das Amt eindeutig vom Grundmodell des Gesetzesvollzugs unterscheidet. Dass dem Amtsträger bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben vom Gesetzgeber ein Vollzugsermessens auf der Rechtsfolgenseite eingeräumt ist, soll hierfür nicht ausreichen. Die Bestimmung eines Amtes als politisch komme nur in Betracht, wenn dieses Amt die Umsetzung politischer Vorgaben auch über den Vollzug des vorhandenen Gesetzesrechts hinaus zum Gegenstand habe, also auch eine

¹³ BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, NVwZ 2024, 1082 (1085 Rn. 53).

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16, BVerfGE 149, 1 (46 Rn. 84); siehe zuvor auch BVerfG, Beschl. v. 28.5.2008 – 2 BvL 11/07, BVerfGE 121, 205 (222).

¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, NVwZ 2024, 1082 (1084 f. Rn. 50 f.).

politisch-gestaltende, ggf. auf eine Veränderung rechtlicher Vorgaben bezogene Dimension aufweise.¹⁶

ee) Norminterne oder normexterne Wirkung des Verfassungsrechts

Es ist nur eine konstruktive Frage, wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG auf das Landesrecht einwirken:

Zum einen kommt eine verfassungskonforme Interpretation des § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamStG in Betracht. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG wären dann von vornherein nur im Hinblick auf solche Ämter gegeben, die auch die aus Art. 33 Abs. 5 GG abzuleitenden Anforderungen erfüllen. Man kann mit Blick auf diese Konstruktion von einer norminternen Wirkung des Verfassungsrechts sprechen. Ein Landesgesetz, das ein Amt zu einem politischen bestimmt, obwohl dieses Amt den Anforderungen des § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG nicht genügt, wäre mangels Gesetzgebungskompetenz schon formell verfassungswidrig. Wegen des Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG wäre überdies eine materielle Verfassungswidrigkeit gegeben.

Zum anderen könnte § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG unabhängig von den verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgelegt werden, womit der Fall eintreten könnte, dass ein bestimmtes Amt zwar den einfachgesetzlichen Anforderungen für eine Bestimmung zum politischen Amt genügt, nicht aber den Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG. Der Landesgesetzgeber bliebe aber natürlich unmittelbar an Art. 33 Abs. 5 GG gebunden. Eine Überschreitung der Grenzen des Grundgesetzes würde daher zur materiellen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen (normexterne Wirkung der Verfassung).

Angesichts der engen Verwobenheit des einfachrechtlichen Beamtenrechts mit dem Grundgesetz, das in Art. 33 Abs. 5 GG ja gerade auf die hergebrachten Grundsätze und damit vor allem auf die einfachen Gesetze Bezug nimmt, spricht sehr viel für eine bereits norminterne Wirkung und damit für eine formelle Verfassungswidrigkeit eines die Grenzen des Art. 33 Abs. 5 GG überschreitenden Landesgesetzes.

2. Subsumtion

Nachfolgend werden die in § 7 Abs. 1 Nr. 3–6 HBG aufgeführten Ämter einzeln daraufhin untersucht, ob sie unter Berücksichtigung der einschlägigen

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, NVwZ 2024, 1082 (1085 Rn. 53).

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen die rechtlichen Anforderungen an politische Ämter erfüllen. Hierfür kommt es darauf an, ob die besondere Sachgesetzlichkeiten und die Art der wahrgenommenen Aufgaben es geeignet und erforderlich erscheinen lassen, die Ämter zu politischen Ämtern zu bestimmen.

In die Analyse einzubeziehen sind sowohl organisationsrechtliche als auch materiell-rechtliche Aspekte. Dabei ist nach dem oben Ausgeführten eine Analyse der durch das einfache hessische Landesrecht ausgeformten Rechtsstellung der Ämter erforderlich. Pauschalierende Aussagen etwa unter Verweis auf die das Amt eines Polizeipräsidenten nach nordrhein-westfälischem Landesrecht betreffende Entscheidung des BVerfG vom 9.4.2024 sind nicht zielführend. Wohl aber kann die nordrhein-westfälische Rechtslage vergleichend herangezogen werden, woraus dann normative Schlüsse für Hessen gezogen werden können.

a) Polizeipräsidenten, § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG

Hinsichtlich des Amtes des Polizeipräsidenten sprechen überwiegende Gründe dafür, dass die Bestimmung als politisches Amt die Grenzen des rechtlich Zulässigen überschreitet und die Aufhebung des § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG mithin geboten ist.

aa) Organisationsrechtliche Stellung

Ein Polizeipräsident ist nach hessischem Landesrecht der Leiter eines der landesweit sieben Polizeipräsiden (§ 91 Abs. 2 Nr. 1 lit. a HSOG). Das Polizeipräsidium nimmt als Polizeibehörde polizeiliche Aufgaben wahr (§ 91 Abs. 1 HSOG). Die polizeilichen Aufgaben werden in § 1 HSOG beschrieben (s. konkretisierend auch § 2 HSOG-DVO). Neben der Gefahrenabwehr gehören hierzu die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§ 1 Abs. 2 HSOG i.V.m. § 163 Abs. 1 StPO) und die Überwachung des Straßenverkehrs (§ 1 Abs. 2 HSOG i.V.m. § 44 Abs. 2 Satz 1 StVO).

In sachlicher Hinsicht werden die Zuständigkeiten der Polizeipräsiden horizontal durch die Zuständigkeiten der Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungsbehörden, Ordnungsbehörden) beschränkt. In Hessen wurde die sog. Entpolizeilichung der Gefahrenabwehr nach dem Zweiten Weltkrieg mit besonderem Nachdruck verfolgt. Die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr ist im Unterschied etwa zu Bayern oder Baden-Württemberg, aber auch zu Nordrhein-Westfalen (vgl. § 2 Abs. 1 Polizeiorganisationsgesetz NRW) im Grundsatz eine allgemeine Verwaltungsaufgabe, d.h. sie ist durch Land-

kreise und Gemeinden als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrzunehmen. Die Ordnungsbehörden (z.B. Bürgermeister, Landrat gem. § 85 HSOG) und die Polizeibehörden werden gemäß § 2 Satz 1 HSOG grundsätzlich nur tätig, soweit die Abwehr der Gefahr durch andere Behörden, die Aufgaben der Gefahrenabwehr zu erfüllen haben, nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint (z.B. bei erforderlicher Anwendung von unmittelbarem Zwang oder bestimmten Standardmaßnahmen). Auch wenn sich diese Beschränkung in der polizeilichen Praxis wohl nicht sehr stark auswirkt, bringt der Subsidiaritätsgrundsatz des § 2 Satz 1 HSOG doch die Notwendigkeit einer eng verzahnten Zusammenarbeit der Polizei mit den Verwaltungsbehörden mit sich (vgl. auch § 97 Abs. 2 Satz 2 HSOG). Einer über den Einzelfall hinausweisenden politisch kohärenten und zielführenden Ermessensausübung aufgrund eines einseitigen politischen Willensentschlusses des Polizeipräsidenten sind hierdurch von vornherein ebenso enge Grenzen gesetzt wie einer diesbezüglichen politischen Steuerung in dem über den Polizeipräsidenten führenden Weisungsstrang zum Innenministerium.

Die örtliche Zuständigkeit eines Polizeipräsidiums erstreckt sich gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 HSOG auf das gesamte Gebiet des Landes Hessen; dies gilt unbeschadet der Zuweisung eines geographisch beschränkten Dienstbereichs (§ 101 Abs. 3 Satz 1 HSOG), der sich regelmäßig mit den Grenzen der kreisfreien Städte und Landkreise zu decken hat (§ 101 Abs. 3 Satz 2 HSOG). Gemäß § 5 Abs. 2 Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes vom 12. Juni 2007 (HSOG-DVO) gibt es in Hessen derzeit sieben Polizeipräsidien. Einzelheiten zur Zuständigkeit und zur Binnenorganisation der Polizeipräsidien sind im Erlass über die Organisation und Zuständigkeit der hessischen Polizeipräsidien v. 22.12.2016 (HeStAnz 2017, 154) geregelt.

In vertikaler Hinsicht sind die Zuständigkeiten des Polizeipräsidiums durch seine Einordnung in die Verwaltungshierarchie begrenzt. Das Polizeipräsidium ist nach § 96 Abs. 1 Satz 1, § 97 Abs. 1 HSOG an Weisungen – auch an Einzelfallweisungen – des Landespolizeipräsidiums gebunden. Das Landespolizeipräsidium wird durch den Landespolizeipräsidenten geleitet, welcher unmittelbar dem Minister nachgeordnet und nach § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG seinerseits ein politischer Beamter ist. Die Transformation des politischen

Willens in die Verwaltungshierarchie findet also dort, nicht auf der nachgelagerten Stufe der Polizeipräsidenten statt.¹⁷ Ein regelmäßiger unmittelbarer Kontakt der Polizeipräsidenten mit der politischen Leitungsebene ist im HSOG nicht institutionalisiert und dürfte – wozu dem Unterzeichneten allerdings nichts Näheres bekannt ist – auch nicht der politischen Praxis entsprechen, wiewohl es selbstverständlich zu öffentlichen wie nicht-öffentlichen Begegnungen und Besprechungen kommt.

Im Rahmen der Fachaufsicht sind gegenüber den Polizeipräsidiën außerdem das Hessische Landeskriminalamt (§ 96 Abs. 2 HSOG), das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium (§ 7 Abs. 4 HSOG-DVO), das Hessische Polizeipräsidium für Technik (§ 8 Abs. 1 HSOG-DVO) und die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (§ 9 Abs. 1 und Abs. 4 HSOG-DVO) weisungsbefugt. Soweit Polizeibeamte zu Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft bestimmt wurden, sind sie gemäß § 152 Abs. 1 GVG in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks und der dieser vorgesetzten Beamten Folge zu leisten.

Im Vergleich mit der Rechtsstellung der Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen ergeben sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. In Nordrhein-Westfalen gibt es, wie schon dargestellt, keine duale Struktur aus Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden. Die polizeilichen Aufgaben obliegen exklusiv der Polizei; die Polizei ist Angelegenheit des Landes (§ 1 POG NRW). Allerdings wird die Aufgabe der Gefahrenabwehr auf der Ortsstufe den Landräten im Wege der Organleihe übertragen (sog. Kreispolizeibehörden, § 2 Abs. 1 Nr. 2 POG NRW i.V.m. Verordnung über die Kreispolizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen). Polizeipräsidiën sind für Polizeibezirke mit mindestens einer kreisfreien Stadt vorgesehen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 POG NRW). Insgesamt gibt es in Nordrhein-Westfalen 29 Landräte als Ortspolizeibehörden und 18 Polizeipräsidiën, deren Leiter vom Land ernannt werden. Im Ergebnis bleibt die Bedeutung der Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen zwar hinsichtlich der geographischen Größe des Zuständigkeitsbereichs, aber nicht unbedingt hinsichtlich der Bevölkerungszahl hinter der Bedeutung der Polizeipräsidenten nach hessischem Landesrecht zurück. Im Übrigen ist die sachliche Zuständigkeit der Polizeipräsidiën in Nordrhein-Westfalen nicht durch einen Subsidiaritätsgrundsatz eingeschränkt. Ferner gibt es in Nordrhein-Westfalen eine weitere Zuständig-

¹⁷ So auch *Hampel*, in: BeckOK Beamtenrecht Hessen, § 7 Rn. 11.4 (Stand: 1.1.2025).

keitskonzentration nach der Kriminalhauptstellenverordnung für die Erforschung und Verfolgung schwerer Kriminalität; hier sind landesweit nur 16 bzw. bei bestimmten Einsatzanlässen sogar nur acht Polizeipräsidien zuständig. Die im Ausgangspunkt bestehende formale Gleichrangigkeit der 47 Kreispolizeibehörden wird mithin im Verordnungswege durchbrochen.¹⁸

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Organisation der Polizeiaufgaben in Hessen im Vergleich zu anderen Bundesländern eher komplex und kleinteilig aufgebaut ist. Die verschiedenen zuständigen Behörden sind in besonderem Maße auf Zusammenarbeit und Abstimmung angewiesen; dies spiegelt sich auch in den unterschiedlichen politischen Verantwortlichkeiten auf der ministeriellen Ebene wider. Eine herausgehobene Stellung der Polizeipräsidenten ist nicht erkennbar. Im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen ergeben sich keine gewichtigen Gründe, weshalb die hessischen Polizeipräsidenten im Unterschied zu ihren Kollegen in Nordrhein-Westfalen Transformationsämter im oben beschriebenen Sinne innehaben sollten. Es kann nicht die Rede davon sein, dass den Polizeipräsidenten in Hessen eine signifikant größere politische Bedeutung und rechtliche Verantwortung zukäme.

bb) Materiell-rechtliche Aufgaben und Befugnisse

In materieller Hinsicht wird die Tätigkeit der Polizei durch die gesetzlichen Vorgaben des HSOG und zahlreicher Fachgesetze sowie durch das Europa- und Verfassungsrecht gesteuert und begrenzt. Die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale von Befugnisnormen unterliegen einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle; sog. Beurteilungsermächtigungen sind als Ausnahmefälle konzipiert und im Polizeirecht äußerst selten anzutreffen. Selbst ursprünglich sehr vage rechtliche Konzepte wie die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Gefahr wurden durch die Rechtsprechung und die sie begleitende Rechtswissenschaft stark konkretisiert; verbleibende Spielräume werden kaum einmal strategisch-politisch, sondern eher situativ anhand des dem handelnden Beamten zur Verfügung stehenden Wissens und seines Erfahrungshorizonts ausgefüllt. Auf der Rechtsfolgenrechtsseite besteht in vielen Fällen ein Ermessen, das allerdings nach § 5 Abs. 1 HSOG „pflichtgemäß“ auszufüllen ist, womit eine Rückbindung an die zu § 40 VwVfG entwickelte Ermessensfehlerlehre erfolgt. Die Einhaltung der Grenzen des Ermessens ist gerichtlich vollständig überprüfbar (§ 114

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, juris Rn. 12.

Satz 1 VwGO). Grundlegende Entscheidungen über die Ausübung des Ermessens werden zudem nicht auf der Ebene der Polizeipräsiden, sondern insbesondere im Innenministerium getroffen, das gemäß § 97 Abs. 2 Satz 1 HSOG unverzüglich über wichtige Ereignisse zu informieren ist (siehe auch die Verwaltungsvorschrift „Berichterstattung (Sofortmeldungen) über wichtige Anlässe in polizeilichen Angelegenheiten (WE-Erlass)“, StAnz. 2021, S. 466).

Für die Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen hat das BVerfG festgestellt, dass ihnen ein über die Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben hinausgehender politischer Gestaltungsspielraum, der den Rahmen des administrativen Gesetzesvollzugs verlässt, nicht eingeräumt ist.¹⁹ Das Gleiche hat dann auch für das hessische Gefahrenabwehrrecht zu gelten, das in seinen dogmatischen Grundstrukturen und in vielen Details dem Landesrecht von Nordrhein-Westfalen entspricht.

Eine neben der Ausführung des HSOG und anderer Gesetze stehende Funktion der regelmäßigen intensiven Beratung der politischen Leitungsebene in rechtspolitischen, auf eine Veränderung des Rechts zielenden Fragen durch die Polizeipräsidenten ist dem geltenden Recht nicht zu entnehmen und entspricht, soweit ersichtlich, auch nicht der Praxis.

cc) Ergebnis

Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der materiell-rechtlichen Aufgaben der Polizeipräsidenten und ihrer organisationsrechtlichen Stellung sprechen unter Einbeziehung der politischen Praxis – soweit erkennbar – überwiegende Gründe dafür, dass es sich bei diesem Amt nicht um ein solches handelt, bei dessen Ausübung der Amtswalter in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müsste. § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG ist demnach verfassungswidrig.

b) Präsident des Landeskriminalamts, § 7 Abs. 1 Nr. 6 HBG

Auch hinsichtlich des Präsidenten des Landeskriminalamtes (§ 7 Abs. 1 Nr. 6 HBG) bestehen große Bedenken, ob ausreichende Sachgesetzlichkeiten gegeben sind, die eine Bestimmung zu einem politischen Amt tragen.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, NVwZ 2024, 1082 (1087 Rn. 62).

aa) Entstehungsgeschichte der Vorschrift

Die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 6 HBG wurde erst durch das vom Hessischen Landtag am 11. November 2021 beschlossene Dritte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften – DRÄndG – (GVBl. Nr. 46 vom 23. Januar 2021 S. 718; Hessischer Landtag, 20. Wahlperiode, PIPr. 88, S. 7152) eingeführt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es:

„Das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten des Landeskriminalamts gehört zu den Ämtern, bei denen es im besonderen Maße darauf ankommt, dass sich die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber im Interesse einer optimalen Durchführung ihrer Aufgaben jederzeit in voller Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Landesregierung im Sinne des § 30 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes befinden. Wie bei den Ämtern der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten muss es zur Gewährleistung der inneren Sicherheit möglich sein, dieses Amt, wenn es nötig ist, ohne Zeitverlust neu zu besetzen. Es wird daher in den Kreis der in § 7 Abs. 1 HBG abschließend aufgezählten politischen Ämter aufgenommen.“²⁰

Einen von den Fraktionen der SPD und der FDP im Hessischen Landtag am 7. September 2022 gestellten Normenkontrollantrag gegen § 7 Abs. 1 Nr. 6 HGB wies der Staatsgerichtshof als unzulässig zurück.²¹ In der Sache ist indessen offensichtlich, dass die oben wiedergegebene Begründung des Gesetzentwurfs den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen an politische Ämter nicht genügt. Das schließt allerdings nicht von vornherein aus, dass solche Gründe vorliegen und es lediglich versäumt wurde, sie im Gesetzentwurf darzulegen.

bb) Organisationsrechtliche Stellung und materielle Befugnisse

In organisationsrechtlicher Hinsicht ist das Landeskriminalamt dem Landespolizeipräsidium als Abteilung des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (§ 91 Abs. 2 Nr. 1 HSOG) als eine von vier zentralen hessischen Polizeibehörden nachgeordnet, wobei die Leiter der anderen drei Behörden nicht zu politischen Beamten bestimmt werden. Zwischen dem Präsidenten

²⁰ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drs. 20/5897.

²¹ HessStGH, Beschl. v. 26.4.2023 – P.St. 2895, LVerfGE 34, 233.

des Landeskriminalamts und dem Minister stehen in der Hierarchie der Landespolizeipräsident als Abteilungsleiter im Innenministerium und der Staatssekretär. Nach „unten“ hat das Landeskriminalamt (nur) die Fachaufsicht über die nachgeordneten Polizeibehörden und dies nur auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung (§ 96 Abs. 2 Satz 1 HSOG). Die Fach- und Dienstaufsicht des Landespolizeipräsidiums bleibt davon unberührt (§ 96 Abs. 2 Satz 3 HSOG). Daraus ergibt sich, dass die Transformation politischer Richtungsbestimmungen in rechtliche Steuerungsimpulse und rechtskonformes Verwaltungshandeln nach der Konzeption des HSOG schon auf der unmittelbar dem Minister nachgeordneten Ebene des Landespolizeipräsidenten stattfinden kann.

In materieller Hinsicht sind die Aufgaben des Landeskriminalamts in § 92 HSOG beschrieben. Als der zentralen Dienststelle der Kriminalpolizei des Landes liegt die Kernaufgabe in der Aufklärung von Straftaten (§ 92 Abs. 1 HSOG). Die Straftaten werden durch das materielle Strafrecht nach dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 103 Abs. 2 GG) definiert; ein Raum für politische Bewertung bleibt den Strafverfolgungsbehörden insoweit nicht. Die das Strafverfahrensrecht größtenteils abschließend regelnde Strafprozessordnung normiert grundsätzlich ein Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO),²² das allerdings durch einige Opportunitätstatbestände eingeschränkt wird. Soweit bei der Ausübung des Ermessens im Einzelfall politische Erwägungen eine Rolle spielen, dürfte sich dies aber im Wesentlichen auf der Ebene der Staatsanwaltschaft auswirken, die der Polizei in allen wichtigen Fragen vorgeordnet ist. Dessen unbeschadet sind etwa die Fälle der §§ 153, 153a StPO typischerweise zumindest bei individueller Betrachtung gerade nicht solche, die besondere öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen. Ein Absehen von Strafverfolgung wegen überwiegender Interessen kennt das Strafprozessrecht nur in § 153d StPO zugunsten des Generalbundesanwalts. Es kann nach alledem nicht die Rede davon sein, dass die Arbeit des Landeskriminalamtes als Strafverfolgungsbehörde einen politischen Charakter hätte oder haben dürfte. Dies gilt in noch stärkerem Maße als im Hinblick auf die Gefahrenabwehr, von der oben bereits die Rede war.

An dieser Einschätzung ändert sich auch dadurch nichts, dass dem Hessischen Landeskriminalamt die Bearbeitung von Strafsachen selbst nur obliegt, wenn das Ministerium des Innern und für Sport es allgemein durch

²² Auf die Bedeutung des Legalitätsgrundsatzes hinweisend auch *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (24).

Rechtsverordnung oder aus besonderen Gründen im Einzelfall anordnet (§ 92 Abs. 2 HSGO). Zwar ist diese Anordnung zweifellos politischer Natur. Dass an einer effektiven und schnellen Aufklärung von Straftaten im Einzelfall ein besonders hervorgehobenes öffentliches Interesse besteht und dieses nach politischer Bewertung den Einsatz einer herausgehobenen Behörde rechtfertigt, impliziert jedoch nicht, dass die angewiesene Behörde bei der Bearbeitung der Sache nach politischen Kriterien entscheiden dürfte.²³ Die Transformation des politischen Willens in die Verwaltung ist vielmehr mit der in Rechtsform gegossenen Anordnung von Seiten der zuständigen Stellen abgeschlossen. Für eine Teilhabe des LKA-Präsidenten an der politischen Willensbildung gibt das HSOG nichts her.

Die in der Literatur vertretene Auffassung, dass es sich beim LKA um eine „gewöhnliche“ Fachbehörde und nicht um eine Stelle zur Umsetzung politischer Vorgaben handelt,²⁴ ist nach alledem überzeugend. Der Befund erhärtet sich noch mit Blick auf die in anderen Ländern getroffenen Wertungen. Soweit ersichtlich findet sich außer in Hessen nirgendwo sonst²⁵ eine Bestimmung des LKA-Präsidenten zum politischen Beamten. Nur der Präsident des Bundeskriminalamtes ist gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 7 BBG ein politischer Beamter. Eine genaue Analyse dieses Amtes, das durch die Ergänzungen des BKA-Gesetzes in den vergangenen rund 20 Jahren erheblich an Bedeutung bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und bei der Abwehr von Gefahren für den Verfassungsstaat gewonnen hat, kann hier nicht erfolgen. Hinzuweisen ist aber darauf, dass der BKA-Präsident nach B9 und damit vier Gehaltsstufen höher als der LKA-Präsident besoldet wird. Dies ist zumindest als Indiz dafür zu werten, dass der BKA-Präsident im Unterschied zum LKA-Präsidenten in den engsten Kreis der politischen Führung miteinbezogen ist.

²³ Das besondere öffentliche Interesse bzw. die „Exponiertheit“ des Amtes ist zudem regelmäßig gerade kein Kriterium für das Feststellen besonderer Sachgesetzlichkeiten vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.4.2024 – 2 BvL 2/22, NVwZ 2024, 1082 (1086 Rn. 56).

²⁴ *Hampel*, in: BeckOK Beamtenrecht Hessen, § 7 Rn. 11.4 (Stand: 1.1.2025).

²⁵ Baden-Württemberg (vgl. § 42 Abs. 1 LBG BW), Bayern, Berlin (vgl. § 46 LBG Bln), Brandenburg (vgl. § 105 LBG Bbg), Bremen (vgl. § 37 BremBG), Hamburg (vgl. § 37 HmbBG), Niedersachsen (vgl. § 30 Abs. 1 NBG), Nordrhein-Westfalen (vgl. § 37 Abs. 1 LBG NRW), Mecklenburg-Vorpommern (vgl. § 37 LBG M-V); Rheinland-Pfalz (vgl. § 41 Abs. 1 LBG RhPf), im Saarland (vgl. § 51 SBG); in Sachsen (vgl. § 57 SächsBG), Sachsen-Anhalt (vgl. § 41 LBG LSA), Schleswig-Holstein (vgl. § 37 LBG SchlH), Thüringen (vgl. § 27 Abs. 1 ThürBG).

cc) Ergebnis

Im Ergebnis ist auch § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG verfassungsrechtlich nicht zu halten.

c) Landespolizeipräsident, § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG

Eine andere Einschätzung ist hinsichtlich des Landespolizeipräsidenten geboten. § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG ist verfassungskonform.

Organisationsrechtlich ist der Landespolizeipräsident der Leiter des Landespolizeipräsidiiums. Dieses ist der Sache nach eine Abteilung des Ministeriums des Innern und für Sport, welches gemäß § 91 Abs. 2 Nr. 1 HSOG die oberste Polizeibehörde des Landes ist. Der Landespolizeipräsident ist damit formal betrachtet einem Abteilungsleiter (Ministerialdirigenten) gleichzusetzen, also der nach Staatssekretär und Ministerialdirektor dritthöchsten beamtenrechtlichen Statusgruppe. Er wird nach der Besoldungsgruppe B6 besoldet (s. Anlage I Hessisches Besoldungsgesetz). Die Einordnung von Beamten in dieser Position als politische Beamte ist im bundesweiten Vergleich nicht der Regelfall. Wenn allerdings das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Bundesrecht nur dem Statusamt eines Ministerialdirektors bei einer obersten Bundesbehörde einen politischen Charakter zugesprochen hat, während es dies für Abteilungsleiter in Bundesministerien ausdrücklich verneinte,²⁶ so ist dies auf den Aufbau der Ministerialverwaltung in Hessen nicht übertragbar und spricht im Gegenteil eher dafür, dass dem Amt des Landespolizeipräsidenten ein politischer Charakter zugesprochen werden darf. Das Amt eines Ministerialdirektors ist in der hessischen Besoldungsordnung nicht vorgesehen. Der Polizeipräsident ist unmittelbar der politischen Leitungsebene aus Minister und Staatssekretär nachgeordnet. Angesichts seines besonderen Aufgabenbereichs hat er innerhalb des Ministeriums eine – auch durch die Amtsbezeichnung ausgewiesene – singuläre Stellung. In § 91 Abs. 1 Nr. 1 HSOG kommt dies darin zum Ausdruck, dass als oberste Polizeibehörde des Landes das Innenministerium als „Landespolizeipräsidium“ bezeichnet wird.

Auch das Aufgabenspektrum begründet eine besondere Stellung des Landespolizeipräsidenten. Der Landespolizeipräsident erlässt im Normalfall nicht selbst unmittelbar polizeirechtliche Verfügungen, indem er unter gesetzliche Tatbestandsmerkmale subsumiert und in den Grenzen von § 40 HVwVfG Ermessensentscheidungen trifft. Er ist vielmehr das Lagezentrum

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 BvL 10/16, BVerfGE 149, 1 (46 Rn. 84).

der Hessischen Landesregierung in Sicherheitsfragen (§ 4 Abs. 1 HSOG-DVO), das heißt, er vermittelt die politischen Leitlinien und Ziele des Innenministeriums an die Polizeipräsidien und die sonstigen Dienststellen der Polizei, die daraus operative Handlungen ableiten.²⁷ Das Landespolizeipräsidium übt zu diesem Zweck nach § 96 Abs. 1 HSOG für das Innenministerium die Fach- und Dienstaufsicht über die Polizeipräsidien aus. Die Polizeipräsidien sind dem Landespolizeipräsidium also unmittelbar nachgeordnet.²⁸

Die Einstufung des Landespolizeipräsidenten als politischer Beamter ist geeignet, um die Umsetzung der politischen Ziele durch den Landespolizeipräsidenten zu gewährleisten. Sie ist schließlich auch erforderlich, da keine mildereren Mittel ersichtlich sind, die gleichermaßen die politische Nähe des Landespolizeipräsidenten zur Landesregierung gewährleisten könnten.

d) Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz, § 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG

Rechtlich nicht zu beanstanden ist auch der Status des Leiters des Landesamtes für Verfassungsschutz als politischer Beamter (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG).

Der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz ist der politischen Leitungsebene aus Minister und Staatssekretär ebenfalls direkt nachgeordnet. Er wird „nur“ nach der Besoldungsgruppe B5 und damit eine Stufe niedriger als der Landespolizeipräsident besoldet.

Das Landesamt für Verfassungsschutz hat nach § 2 Abs. 1 Hessisches Verfassungsschutzgesetz (HVSG) die Aufgabe, zusammen mit dem Bund und den anderen Ländern Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung vorzubeugen und diese abzuwehren. Hierzu werden dem Landesamt in den weiteren Vorschriften des Gesetzes verschiedene Befugnisse zur offenen und vor allem heimlichen Erhebung von Informationen, auch von personenbezogenen Daten eingeräumt. Als „Informationssammelstelle“ tritt das Landesamt den Bürgern eingreifend gegenüber. Dabei liegt dem geltenden Sicherheitsrecht allerdings nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein informationelles Trennungsprinzip zugrunde: Nachrichtendienste, Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden nehmen ihre Aufgaben grundsätzlich unabhängig voneinander wahr

²⁷ Vgl. *Hampel*, in: BeckOK Beamtenrecht Hessen, § 7 Rn. 11.4 (Stand: 1.1.2025).

²⁸ *Sommer*, in: Fischer/Sommer/Leggereit, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, S. 33.

und dürfen die bei ihnen jeweils vorliegenden Informationen nicht ohne gesetzliche Ermächtigung an eine andere Behörde weitergeben. Dies schützt die Grundrechtsträger insbesondere davor, dass mit geheimdienstlichen Mitteln zum Zwecke der Unterrichtung der Regierung erhobene personenbezogene Daten in Verfahren verwendet werden, die in grundrechtsbeschränkende Verfügungen oder strafrechtliche Sanktionierungen münden können. Umgekehrt können den selbst nicht mit operativen Befugnissen gegenüber den Grundrechtsträgern ausgestatteten Nachrichtendiensten gerade deshalb weitreichende Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Daten eingeräumt werden, weil aufgrund des Trennungsprinzips sichergestellt ist, dass die Gefahrenabwehrbehörden nicht zu ihrem „verlängerten Arm“ werden.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz ist demnach nicht auf das Verhältnis zum Bürger, sondern auf die Regierung als Spitze der Exekutive gerichtet. Die vom Landesamt an die Regierung übermittelten Informationen sollen diese in die Lage versetzen, in Ausübung ihrer Kompetenz zur Staatsleitung die notwendigen Schritte einzuleiten, um die freiheitlich demokratische Grundordnung gegen ihre Feinde zu schützen. Diese hervorgehobene Aufgabe wird schon in der Präambel des HVSG verdeutlicht:

„Der Verfassungsschutz dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Er ist Dienstleister der Demokratie und hält insbesondere die analytischen Kompetenzen zur Beurteilung jener Gefahren vor, die Demokratie und Menschenrechten durch extremistische Bestrebungen drohen. Er tauscht sich mit Wissenschaft und Gesellschaft aus. Hierzu gehört auch der öffentliche Diskurs. Er berücksichtigt gesellschaftliche Vielfalt und gesellschaftliche Entwicklungen.“

Dabei sind schon die Zielrichtung der Informationserhebung und die Filterung der für die politischen Entscheidungen relevanten Informationen selbst zutiefst politische Vorgänge, die sich vom klassischen Gesetzesvollzug deutlich unterscheiden. Schon durch eine bloße Verschiebung oder Akzentuierung von finanziellen und personellen Ressourcen kann der Leiter der Behörde den Fokus und die Ergebnisse der Arbeit erheblich beeinflussen.²⁹ Ein politisch gegen die Leitungsebene arbeitender Verfassungsschutz wird

²⁹ Vgl. *Jaschinski/Steinbach*, Mehr Sicherheit für den Sicherheitsapparat, Verfassungsblog vom 19.01.2024, <https://verfassungsblog.de/mehr-sicherheit-fur-den-sicherheitsapparat/> (zuletzt abgerufen am 08.02.2025).

umgekehrt seine Aufgabe, die Politik mit Blick auf eine bestimmte Agenda zu informieren, selbst bei objektiv zutreffendem Informationsgehalt leicht verfehlen.

Der vergleichende Blick auf die anderen Länder und den Bund ergibt ein uneinheitliches Bild. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist der Leiter der für den Verfassungsschutz zuständigen Abteilung gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 3 LBG NRW, § 41 LBG RhPf politischer Beamter. In Niedersachsen ist der Verfassungsschutzpräsident politischer Beamter (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NBG), in Thüringen der Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz (§ 27 Abs. 1 Nr. 3 ThürBG), in Brandenburg der Leiter der Abteilung für Verfassungsschutz in dem hierfür zuständigen Ministerium (§ 105 Abs. 1 Nr. 3 LBG Bbg). In Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland, in Sachsen und Schleswig-Holstein fehlt eine entsprechende Regelung. Der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz ist gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 3 BBG ein politischer Beamter.

Insgesamt spricht der dargestellte politische Charakter des Verfassungsschutzes dafür, dass in dieser Frage ein verfassungsrechtlicher Entscheidungsspielraum der Landesgesetzgeber besteht.³⁰ Staatspolitisch mag es in der derzeitigen, durch ein tiefes Misstrauen vieler Bürger gegenüber dem Staat und seinen Instituten geprägten Situation gute Gründe dafür geben, den Verfassungsschutz möglichst weitgehend zu „entpolitisieren“ und zu diesem Zweck auf § 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG zu verzichten. Auf diese Weise wäre auch bei wechselnden Mehrheiten die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes stabilisiert.

III. Pflicht zur Bestimmung politischer Beamter

Nach hier vertretener Ansicht sind die Vorschriften des § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG (Landespolizeipräsident) und § 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG (Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Daraus kann nicht umgekehrt geschlossen werden, dass dem Hessischen Landtag aus verfassungsrechtlicher Perspektive von einer Annahme des Änderungsantrags der AfD-Fraktion abzuraten wäre. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Bestimmung politischer Beamter könnte allenfalls in theoretisch denkbaren Fällen angenommen werden, in denen die

³⁰ Vgl. *Steinbach*, *VerwArch* 2018, 2 (24).

Funktionsfähigkeit der Exekutive von der Existenz solcher Transformationsämter abhänge.³¹ Hierzu gibt es keine Judikatur und, soweit ersichtlich, auch keine Stellungnahmen in der Literatur. Die bayerische Rechtslage, die keine politischen Beamten kennt, wird verfassungsrechtlich nicht beanstandet. Es liegt daher im politischen Ermessen des hessischen Landtags, an § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG und § 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG festzuhalten.

IV. Zusammenfassung

1. Den Ländern und damit den Landesgesetzgebern wird durch **§ 30 Abs. 1 Satz 2 BeamStG** nicht lediglich eine Beurteilungsermächtigung im Sinne der Kompetenz für die letztverbindliche Auslegung im Verhältnis zu den Gerichten übertragen, sondern ein **echter Freiraum für politische Entscheidungen** gegeben.
2. Die **Hessische Verfassung (HV) enthält keine Vorgaben**, an denen die Bestimmung politischer Beamter zu messen wäre.
3. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt das Rechtsinstitut des politischen Beamten eine **Ausnahme vom Lebenszeitprinzip** dar, das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt (Art. 33 Abs. 5 GG).
4. Das Lebenszeitprinzip ist eine **instrumentelle Ausformung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit**. Im Staatswesen dient es dem Ausgleich zwischen der Dynamik der Politik und der durch das Recht vermittelten Rückbindung an das jeweils in der Vergangenheit Entschiedene.
5. Recht und Politik sind nach dem verfassungsrechtlichen Leitbild aufeinander bezogen und miteinander verschränkt. Die Idee eines im politisch luftleeren Raum **rein legalistisch und „expertokratisch“ agierenden Verwaltungsapparats** ist dem Grundgesetz fremd.
6. Die Institutionen des Berufsbeamtentums und des politischen Beamten sind nicht als unvereinbare Gegensätze, sondern als zwei Erscheinungsformen des Beamtentums zu begreifen, die in ihrem Zusammenwirken eine optimale und legitimierte Aufgabenerfüllung der vollziehenden Gewalt sicherstellen sollen. Der **politische Beamte ist das notwendige Korrelat**

³¹ Widersprüchlich *Hebeler*, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Auflage 2022, § 54 Rn. 5, der einerseits die Möglichkeit, politische Beamte in den Ruhestand zu schicken, für einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums hält, andererseits aber die Institution des politischen Beamten als nicht geboten erachtet.

des Lebenszeitprinzips, das dieses überhaupt erst sinnvoll und durchsetzbar macht.

7. Eine der politischen Entscheidung einen eher weiten Raum gebende verfassungsrechtliche Kontrolle der Ausübung der Bestimmungskompetenz gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 BeamStG wäre naheliegend, entspricht aber nicht der jüngeren Praxis des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hat zuletzt in seiner Entscheidung betreffend den Status der Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen durchaus **rigide rechtliche Maßstäbe aus Art. 33 Abs. 5 GG** abgeleitet. Der hessische Gesetzgeber ist gut beraten, seiner Entscheidung diese Maßstäbe zugrunde zu legen.

8. Politische Ämter sind nach der Rechtsprechung nur dort und insoweit zulässig, wie dies die „**besondere Sachgesetzlichkeiten** und die Art der wahrgenommenen Aufgaben“ nahelegen. Der Eingriff in das Lebenszeitprinzip muss überdies nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich sein, um den besonderen Sachgesetzlichkeiten des Amtes Rechnung zu tragen. Erforderlich ist eine konkrete, alle erheblichen Gesichtspunkte einbeziehende Bewertung der jeweiligen Regelungsstruktur im Einzelfall.

9. Hinsichtlich des Amtes des **Polizeipräsidenten** nach hessischem Landesrecht sprechen bei einer Analyse der organisationsrechtlichen Stellung und der materiellen Befugnisse überwiegende Gründe dafür, dass die Bestimmung als politisches Amt die Grenzen des rechtlich Zulässigen überschreitet und die Aufhebung des – formell und materiell verfassungswidrigen – § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG mithin geboten ist.

10. Auch der **Präsident des Landeskriminalamtes** übt kein Amt aus, das die verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein politisches Amt erfüllt. § 7 Abs. 1 Nr. 6 HBG ist daher ebenfalls formell und materiell verfassungswidrig und sollte aufgehoben werden.

11. Verfassungsrechtlich unbedenklich sind demgegenüber die Vorschriften des § 7 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 5 HBG, durch welche der **Landespolizeipräsident** und der **Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz** zu politischen Beamten bestimmt werden. Von Verfassungs wegen kann der Gesetzgeber diese Vorschriften aufheben, ist aber nicht dazu verpflichtet. Rechtspolitisch könnte eine Aufhebung der Vorschriften zu einer **Stärkung der Resilienz des Verfassungsstaates** bzw. zu einer Stärkung des Bürgervertrauens beitragen.

12. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist dem Hessischen Landtag mithin zu empfehlen, dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zuzustimmen. Der Änderungsantrag der AfD-Fraktion ist rechtlich neutral zu beurteilen.

Freiburg im Breisgau, den 13. Februar 2025

Prof. Dr. Klement



Zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der Einschränkung des Kreises der politischen Beamtinnen und Beamten**

von Dr. iur. George Andoor, Mag. iur.***

ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG DER KERNTHESEN

Politische Beamte bekleiden nach der Legaldefinition im § 30 Absatz 1 Satz 1 zweiter Halbsatz des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) ein Amt, „*bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen*“. Wie aus § 30 Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz Beamtenstatusgesetz folgt, können sie daher – anders als ordentliche Beamte auf Lebenszeit – „*jederzeit in den einstweiligen Rubestand versetzt werden*“.

Laut der aktuellen Fassung des § 7 Absatz 1 des Hessischen Beamtengesetzes (HBG) sind die nachfolgenden hessischen Beamte – geordnet nach abnehmender Besoldung (übliche Besoldungsgruppe in Klammern) – politische Beamte: die Staatssekretäre (B 9¹), die drei Regierungspräsidenten (B 7²), der Landespolizeipräsident (B 6), der Präsident des Hessischen Landeskriminalamtes (B 5), der Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen (B 5) und die Polizeipräsidenten der sieben Polizeipräsidiien (B 4³). Kurios wirkt insoweit, dass die Präsidenten des Hessischen Polizeipräsidiiums Einsatz und des Hessischen Polizeipräsidiiums Technik (jeweils B 4) bereits heute nicht zu dem Kreis der politischen Beamten zählen dürften, da sie im Hessischen Besoldungsgesetz (HBesG) jeweils – wie auch der Präsident des Hessischen Landeskriminalamtes, der auch einer eigenen Erwähnung bedurfte – lediglich als „Präsident“ bezeichnet werden, nach § 7 Absatz 1 Nummer 4 HBG jedoch ausschließlich die „Polizeipräsidenten“ politische Beamte sind.

Der hier vorliegende **Gesetzesentwurf** der Fraktion der Freien Demokraten (im Folgenden: der Entwurf)⁴ will nunmehr den **Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und die Polizeipräsidenten aus dem Kreis der politischen Beamten in Hessen** herausnehmen; dabei war § 7 Absatz 1 HBG

* Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innenausschusses des hessischen Landtages zu dem Entwurf eines Gesetzes der Fraktion der Freien Demokraten zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes vom 30. September 2023, Drucksache 21/1138, sowie dem darauf bezogenen Änderungsantrag der Fraktion der AfD vom 8. Oktober 2024, Drucksache 21/1170.

** Im Folgenden wird ausschließlich aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum genutzt; selbstverständlich beziehen sich die insoweit verwendeten Personenbezeichnungen auf alle Geschlechter.

*** Der *Verfasser* ist Beamter im höheren Dienst mit der Befähigung zum Richteramt und nimmt derzeit u. a. die Arbeitsbereichsleitung „Organisierte Kriminalität“ im Zollkriminalamt wahr. Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich die des *Verfassers* und stehen in keinem Kontext zu seinen dienstlichen Tätigkeiten. Der ausdrückliche Dank des *Verfassers* gilt Frau *Sindermann*, Ana, die sich noch sehr kurzfristig der redaktionellen Durchsicht dieser Stellungnahme annahm.

¹ Besoldungsgruppe B 10, wenn Chef der Staatskanzlei.

² Besoldungsgruppe B 8, wenn Regierungspräsident des Regierungspräsidiums Darmstadt.

³ Besoldungsgruppe B 5, wenn Polizeipräsident des Polizeipräsidiiums Frankfurt am Main.

⁴ Entwurf eines Gesetzes der Fraktion der Freien Demokraten zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes vom 30. September 2023, Drucksache 21/1138.

erst zum 24. November 2021 – entgegen dem Votum der deutlichen Mehrheit der hierzu angehörten Sachverständigen, einschließlich des *Verfassers*⁵ – um den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes erweitert worden. Der **Änderungsantrag** der Fraktion der AfD (im Folgenden: der Änderungsantrag)⁶ geht noch weiter und will im Land Hessen **nur noch die Staatssekretäre und die Regierungspräsidenten als politische Beamte** vorsehen.

Jedenfalls das mit dem Entwurf verfolgte Vorhaben ist aus den nachfolgend zusammenfassend dargestellten – und im Anschluss näher ausgeführten – Gründen unbedingt zu begrüßen; die **aktuelle Gesetzesfassung ist nämlich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar** und daher verfassungswidrig.

- Die im Folgenden ausgeführten Argumente stimmen mehrheitlich mit jenen der schriftlichen Stellungnahme des *Verfassers* vom 2. September 2021 überein, die sich noch auf die Ausweitung des Kreises der politischen Beamten auf den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes bezogen hatte;⁷ eine besondere Aktualität und Bestätigung haben sie allerdings durch den jüngsten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 2024⁸ erfahren (zu dem Beschluss siehe S. 4 f.).
- Das Lebenszeitprinzip als Verfassungsgrundsatz verlangt, dass der Beamte grundsätzlich – und anders als der politische Beamte – nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann. Dieses Lebenszeitprinzip gehört zu dem Kernbestand von Strukturprinzipien, die zu den *hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums* gehören und durch Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz (GG) geschützt werden (S. 5 f.).
- Erst die mit dem Lebenszeitprinzip einhergehende persönliche Unabhängigkeit des Beamten stellt sicher, dass er sich gegenüber seinen Vorgesetzten, einschließlich der politischen Führung, ohne Sorge vor gravierenden Konsequenzen im Sinne des Gesetzes und Rechts positionieren kann; erst so kann das Berufsbeamtentum seine Funktion als ein wesentliches Element des Rechtsstaates erfüllen (S. 6).
- Politische Beamte, die schon von Gesetzes wegen den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung verpflichtet sind, stellen eine Durchbrechung des verfassungsrechtlich garantierten Lebenszeitprinzips dar. Dieser Eingriff in den Artikel 33 Absatz 5 GG durch den Gesetzgeber bedarf einer tragfähigen Rechtfertigung – mit anderen Worten, politische Beamte sind eine absolute verfassungsrechtliche Ausnahme, die nur aus (verfassungsrechtlich) zwingenden Gründen existieren dürfen (S. 7 f.).
- In Betracht kommt eine solche Rechtfertigung (als eine Ausnahme von dem Lebenszeitprinzip der Beamten) – wenn auch nur in einem eng begrenzten Rahmen – bei Beamten, die sog. „Transformationsämter“ innehaben. Nur dann ist die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung der politischen Führung des Staates konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses. Daher müssen politische Beamte auf den engsten Kreis unmittelbarer Berater der politischen Führung beschränkt bleiben (S. 8 f.).
- Aus verfassungsrechtlicher Warte nicht existent sind sog. „Repräsentationsämter“, die derart aus der Gesamtmenge der staatlichen Ämter hervorgehoben sein sollen, dass ein wirkliches oder vermeintliches Fehlverhalten des Amtsinhabers zugleich auch Nachteile für das öffentliche Ansehen der Regierung bedeuten würde, wenn die Regierung sich nicht schnell von dem jeweiligen Amtsinhaber trennen könnte (S. 9)
- Der aktuelle Kreis der politischen Beamten in Hessen widerspricht Artikel 33 Absatz 5 GG. Gerade bei Ämtern mit leitender Funktion – wie jenen der Präsidenten der hessischen Sicherheitsbehörden –, die

⁵ Siehe Ausschussvorlage INA 20/37.

⁶ Änderungsantrag der Fraktion der AfD vom 8. Oktober 2024 zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes, Drucksache 21/1170.

⁷ Schriftliche Stellungnahme zu dem Dritten Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 8. Juni 2021 (Drucksache 20/5897), Ausschussvorlage INA 20/37, S. 116 ff.

⁸ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/22 .

als Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung dienen, kommt dem Lebenszeitprinzip besondere Bedeutung zu, da gerade dort in erhöhtem Maße Verantwortung wahrgenommen wird und eine kritische Beratung der Vorgesetzten – insbesondere ohne Sorge davor, in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden zu können – erforderlich ist (S. 10 f.).

- Jedenfalls die Nummern 3, 4 und 6 des § 7 Absatz 1 HBG (Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz, Polizeipräsidenten und Präsident des Hessischen Landeskriminalamtes) sind somit nicht mit Artikel 33 Absatz 5 GG vereinbar, weil jene Vorschriften das Lebenszeitprinzip derart offensichtlich in seinem Kernbereich verletzen, ohne dass zu erkennen wäre, welche sachlichen Besonderheiten es sind, die hier die Abweichung vom Lebenszeitprinzip rechtfertigen (S. 10 f.).
- Insbesondere die mit dem einstweiligen Ruhestand einhergehenden finanziellen und gesellschaftlichen Nachteile können die gravierende Folge auslösen, dass der politische Beamte seiner Beratungspflicht nicht so unbefangenen nachkommen kann wie ein „ordentlicher Lebenszeitbeamter“, der über die hierzu erforderliche persönliche Unabhängigkeit verfügt (S. 12).
- Die einem „Transformationsamt“ obliegende Aufgabe, die politischen Ziele der Staatsführung an den sonstigen Personalkörper der Polizei zu vermitteln, kommt unter den hessischen Polizeibeamten allenfalls dem Landespolizeipräsidenten zu, sodass es noch gerechtfertigt erscheint, dessen Amt als das eines politischen Beamten auszugestalten (S. 12 f.).
- Der insoweit angestellte Vergleich mit den Präsidenten des Bundeskriminalamtes oder des Bundespolizeipräsidiums (siehe § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 und 8 des Bundesbeamtengesetzes – BBG) verkennt sowohl die konkrete Position dieser Beamten in der Bundesverwaltung als auch die Tatsache, dass ihre Besoldung der eines hessischen Staatssekretärs entspricht, was bei der Beurteilung ihrer persönlichen Unabhängigkeit nicht unberücksichtigt bleiben kann (S. 13 f.). Zumal die hessischen Polizeipräsidenten eher den Präsidenten der Bundespolizeidirektionen gleichen, die gerade keine politischen Beamten sind.

AUSFÜHRLICHE STELLUNGNAHME

Einleitende Worte zur Einschränkung des Kreises der politischen Beamten

Politische Beamte bilden eine Ausnahme zu dem verfassungsrechtlichen Lebenszeitprinzip. Ihre Existenz stellt daher einen Eingriff in die verfassungsrechtliche Garantie des Lebenszeitprinzips bei Beamten dar. Ein solcher Eingriff ist nur statthaft, wenn für ihn eine besondere (verfassungsrechtliche) Rechtfertigung gegeben ist. Eine solche Rechtfertigung ist in Hessen jedenfalls für den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes, den Präsidenten des Landesamtes für Verfassungsschutz und die Polizeipräsidenten nicht ersichtlich.

Die in dem Entwurf vorgesehene Einschränkung der politischen Ämter ist zu begrüßen

Daher sind die durch den Entwurf beabsichtigten Änderungen des § 7 Absatz 1 HBG unbe-

dingt zu begrüßen. Völlig zutreffend weist die Begründung des Entwurfs, mit explizitem Verweis auf die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 2024⁹, auf die gravierende Einschränkung der beamtenrechtlichen Unabhängigkeit hin, die durch die Klassifizierung des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und der Polizeipräsidenten als politische Beamte im Sinne des § 30 BeamtStG entsteht. Richtigerweise jedoch ist, wie es auch der Änderungsantrag partiell macht, auch der Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz aus dem Kreis der politischen Beamten herauszulösen.

Die vorliegende Stellungnahme verfolgt insoweit das Ziel, dem interessierten Leser die tatsächliche verfassungsrechtliche Tragweite der Existenz der politischen Beamten näherzubringen und aufzuzeigen, warum das mit dem Entwurf verfolgte Vorhaben bei verfassungsrechtlicher Betrachtung sogar zwingend ist.

⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/22 .

Zur inhaltlichen Ausgestaltung und Gliederung
dieser Stellungnahme

Insoweit wird zunächst die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu politischen Beamten betreffend den Polizeipräsidenten in Köln dargestellt (S. 4 f.). Sodann wird in einem ersten Schritt aufgezeigt, warum das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit die verfassungsrechtliche Regel darstellt (S. 5 ff.). Insbesondere wird hierbei ausgeführt, warum das Lebenszeitprinzip einen Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums darstellt (S. 5 f.) und wie es die persönliche Unabhängigkeit der Beamten als einen wesentlichen Bestandteil des Rechtsstaates sichert (S. 6 f.).

Anschließend wird dargelegt, dass die politischen Beamten eine Ausnahme zu diesem Verfassungsgrundsatz darstellen (S. 7 ff.). Hierbei wird zunächst ausgeführt, dass es gerade die politische Treue gegenüber der Regierung ist, die diese Gruppe der Beamten kennzeichnet (S. 7 f.). Anknüpfend daran wird dargestellt, warum die politischen Beamten nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung nur auf sog. „Transformationsämtern“ verwendet werden dürfen (S. 8 f.). Darauf anknüpfend wird ausgeführt, warum sog. „Repräsentationsämter“ hierfür nicht ausreichend sind (S. 9).

Sodann wird aufgezeigt, warum die Präsidenten der hessischen Sicherheitsbehörden gerade keine solchen Transformationsämter bekleiden (S. 9 ff.). Insoweit wird zunächst aufgezeigt, warum der Kreis der politischen Beamten in Hessen einen Eingriff in Artikel 33 Absatz 5 GG darstellt (S. 10). Daran anknüpfend wird ausgeführt, dass die Präsidenten der hessischen Sicherheitsbehörden gerade keine Transformationsaufgaben wahrnehmen (S. 10 f.). Sodann wird dargelegt, warum die Unabhängigkeit gerade der Leiter der Sicherheitsbehörden essenziell für ihre Aufgabenwahrnehmung ist (S. 12).

Dem folgt eine Erläuterung, warum der Landespolizeipräsident in Hessen insoweit eine Ausnahme darstellen dürfte (S. 12 f.). Schließlich wird ausgeführt, warum gerade die oftmals in der Presse bemühten Vergleiche zu anderen politischen Ämtern im Bund wenig aussagekräftig sind (S. 13 f.). Wie üblich wird diese Stellungnahme

durch ein abschließendes Fazit abgerundet, das jedoch mit Blick auf die Zusammenfassung der Kernthesen zu Beginn dieser Stellungnahme eher knapp ausfällt, dafür einen konkreten Vorschlag zur Änderung des Entwurfs enthält (S. 14).

Jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu politischen Beamten

Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft § 37 Absatz 1 Nummer 5 des Beamtengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LBG NRW), die für verfassungswidrig erklärt wurde.

Hintergründe der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu politischen Beamten

Nicht unähnlich dem § 7 Absatz 1 Nummer 4 HBG bestimmte § 37 Absatz 1 Nummer 5 LBG NRW, in Konkretisierung des § 30 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG, dass die Polizeipräsidenten im Land Nordrhein-Westfalen politische Beamte sind.

Nachdem der Polizeipräsident von Köln nach den Ereignissen in der sog. „Kölner Silvesternacht“ von 2015 auf 2016 im Januar 2016 in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden war, erhob er hiergegen Klage; das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen hat in der Berufungsinstanz das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht § 37 Absatz 1 Nummer 5 LBG NRW zur Prüfung vorgelegt.

Mit dem Beschluss vom 9. April 2024¹⁰ stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass § 37 Absatz 1 Nummer 5 LBG NRW gegen Artikel 33 Absatz 5 GG verstößt und daher nichtig ist.

Wie bereits in der Vergangenheit führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung eines (von 18) Polizeipräsidenten in den einstweiligen Ruhestand in das *Lebenszeitprinzip in der Ausprägung der grundsätzlichen Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes* eingreife. Dieser Eingriff sei nicht durch besondere Sacherfordernisse des betroffenen Amtes gerechtfertigt. Weder der den Polizeipräsidenten in Nordrhein-Westfalen zugewiesene Aufgabenbereich oder der ihnen zugemessene Entscheidungsspielraum noch ihre organisatorische

¹⁰ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/22 .

Stellung, der Umfang der ihnen auferlegten Beratungspflichten gegenüber der Landesregierung oder andere Gesichtspunkte wiesen das Amt des Polizeipräsidenten als ein „politisches“ aus.

Relevanz dieser Entscheidung für die Rechtslage der politischen Beamten in Hessen

Auf die oben genannten Aspekte wird an entsprechender Stelle der vorliegenden Stellungnahme einzugehen sein. Insbesondere, warum es nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unter keinen denkbaren Umständen mehr vertretbar sein dürfte, den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes, den Präsidenten Landesamtes für Verfassungsschutz sowie die hessischen Polizeipräsidenten zu dem Kreis der politischen Beamten zu zählen, wird näher auf den Seiten 9 ff. dieser Stellungnahme ausgeführt

Das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ist der verfassungsrechtliche Regelfall

Schon in der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung hervorgehoben, dass Beamte auf Lebenszeit die verfassungsrechtliche Regel bilden.¹¹ Ausnahmen von diesem Lebenszeitprinzip, wie etwa politische Beamte, sind nur in eng umgrenzten Bereichen zulässig.

Statthaft sind solche Ausnahmen insbesondere dann, wenn die besondere Sachgesetzlichkeit und die Natur der von diesen Beamten wahrgenommenen Aufgaben es erfordern, eine Form von Beamtenverhältnissen zu begründen, die gerade nicht auf Lebenszeit angelegt ist. Diese Form der Beamtenverhältnisse muss aber nicht nur geeignet sein, dem insoweit erblickten besonderen

Sacherfordernis Rechnung zu tragen, ihre Schaffung muss auch hierzu erforderlich, mit anderen Worten: zwingend notwendig, sein.¹²

Das Lebenszeitprinzip ist ein Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums

Das Lebenszeitprinzip meint, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorhebt, auch und vor allem, dass der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann.¹³ Es umfasst hierbei nicht nur den Schutz des Beamtenstatus an sich, sondern auch den Schutz des ihm jeweils übertragenen statusrechtlichen Amtes (umgangssprachlich also den Schutz des ihm verliehenen „Ranges“ oder „Dienstgrades“).¹⁴

Dieses Lebenszeitprinzip gehört zu dem Kernbestand von Strukturprinzipien, die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Absatz 5 GG gehören. Gemeint sind insoweit Prinzipien des Beamtenrechts, die allgemein oder ganz überwiegend während eines längeren und traditionsbildenden Zeitraums – insbesondere während der Weimarer Republik – als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.¹⁵

Von diesen Prinzipien, den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, darf der einfache Gesetzgeber nicht ohne Weiteres abweichen, da die damit verbundenen Sicherungseffekte keine persönlichen Privilegien des Beamten darstellen, sondern vorrangig dem Gemeinwohl dienen.¹⁶ So ist die Entwicklung des Berufsbeamtentums historisch eng mit der Entwicklung des Rechtsstaats an sich verknüpft.¹⁷

Während der Beamte einst allein dem Herrscher in seiner Person verpflichtet war, wandelte

¹¹ So auch der aktuelle Beschluss des BVerfG vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46, mit zahlreichen Nachweisen.

¹² BVerfGE 121, 205, 223 f.

¹³ BVerfGE 7, 155, 163; 121, 205, 221; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46.

¹⁴ BVerfGE 70, 251, 266 f.; 121, 205, 221 f.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 49.

¹⁵ BVerfGE 107, 218, 237 m. w. N.; 121, 205, 219; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 43.

¹⁶ Ähnl. die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn auch ausdrücklich bezogen auf das Lebenszeitprinzip, vgl. nur BVerfGE 121, 205, 221; 141, 56, 71 – aktuell auch BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 52.

¹⁷ BVerfGE 140, 240, 290; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46, 47.

er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Wie auch das Bundesverfassungsgericht hervorhebt, ist es seit her die Aufgabe des Beamten, Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Beamte sollen damit auch einen ausgleichenden Faktor gegenüber den politischen Kräften bilden, die das Staatswesen gestalten. Eben darin liegt die Rechtfertigung für den besonderen Schutz, den das Grundgesetz dem Berufsbeamtentum zukommen lässt.¹⁸

So überrascht es nicht, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung urteilt, dass die in den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums wurzelnden Prinzipien, wie etwa das Lebenszeitprinzip, durch den Gesetzgeber bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Beamtenrechts nicht bloß zu berücksichtigen, sondern unbedingt zu beachten sind.¹⁹

Erst das Lebenszeitprinzip stellt die persönliche Unabhängigkeit der Beamten sicher

Die besondere Bedeutung des Lebenszeitprinzips liegt darin, dass erst die darauf beruhende Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes (also erst der Schutz des „Ranges“ bzw. „Dienstgrades“) sicherstellt, dass der Beamte seiner Tätigkeit mit der gebotenen Unabhängigkeit nachgehen kann.

Denn erst die Gewissheit des Beamten über seine lebenslange Anstellung und über seine gesicherte amtsangemessene Besoldung (Alimentation) versetzt ihn in die Lage, sein Amt so unabhängig auszuüben, wie es im Interesse seiner Bindung an Gesetz und Recht erforderlich ist.²⁰ Da-

her sind das Berufsbeamtentum und seine Regelungen schon seit der Weimarer Reichsverfassung auf einen Beamten ausgerichtet, dem sein Amt auf Lebenszeit übertragen worden ist.²¹

Das Lebenszeitprinzip hat also – gemeinsam mit dem Alimentationsprinzip, das die amtsangemessene Besoldung sichert und ebenfalls Verfassungsrang genießt – die Funktion, im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung die Unabhängigkeit der Beamten zu gewährleisten.²² Erst die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit des einzelnen Beamten vermag nämlich sicherzustellen, dass das Berufsbeamtentum in der Lage ist, die ihm vom Grundgesetz zugewiesene Aufgabe zu erfüllen – nämlich, auch im politischen Kräftefeld eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern.²³

Eben deshalb ist es so bedeutsam, dass der einzelne Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann; denn damit würde gerade die Grundlage für seine Unabhängigkeit entfallen.²⁴ Erst die ihm gewährte persönliche Unabhängigkeit vermag zu garantieren, dass ein Beamter auch dort ohne Sorge auf eine rechtsstaatliche Amtsführung beharren kann, wo dies unter Umständen sogar (partei-)politisch unerwünscht ist.²⁵

Das Bundesverfassungsgericht formuliert es an anderer Stelle noch pointierter: Es gehöre seit jeher zu den Aufgaben der auf Lebenszeit ernannten Beamten, im Interesse des Bürgers die Verfassung und Gesetze auch und gerade gegen die politische Führung zu behaupten.²⁶ So wird das Berufsbeamtentum durch die verfassungsrechtliche Garantie der persönlichen Unabhängigkeit der Beamten, die maßgeblich auf Lebenszeit- und Ali-

¹⁸ Vgl. zum Ganzen BVerfGE 140, 240, 290; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 47.

¹⁹ BVerfGE 8, 1, 16 f.; 11, 203, 210; 61, 43, 57 f.

²⁰ BVerfGE 121, 205, 221 f.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46, 49.

²¹ BVerfGE 9, 268, 286; 44, 249, 262; 71, 255, 268.

²² BVerfGE 121, 205, 221.

²³ BVerfGE 7, 155, 162; 44, 249, 265; 64, 367, 379; 99, 300, 315; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 – Umdr. S. 21; BVerfGE 121, 205, 221; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46.

²⁴ BVerfGE 7, 155, 163; 121, 205, 221; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46.

²⁵ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02 – Umdr. S. 21; BVerfGE 121, 205, 221; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 2, 47.

²⁶ BVerfGE 7, 155, 162; 119, 247, 260 f.; 140, 240, 290.

mentationsprinzip beruht, zu einem wesentlichen, tragenden Element des Rechtsstaates schlechthin.²⁷

Politische Beamte sind eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Lebenszeitprinzip

O bwohl das Grundgesetz von dem Lebenszeitbeamten als Regelfall ausgeht, gab es im traditionsbildenden Zeitraum auch stets Ausnahmen von dem Grundsatz der lebenszeitigen Übertragung aller statusrechtlichen Ämter. So sind bestimmte Beamtenverhältnisse traditionsgemäß aus dem geschützten Kernbereich des Artikel 33 Absatz 5 GG herausgenommen und als Durchbrechungen des Lebenszeitprinzips anerkannt.²⁸ Neben den Beamten auf Zeit im Allgemeinen²⁹ sowie den kommunalen Wahlbeamten als einem Sonderfall der Beamten auf Zeit³⁰ gehören hierzu vor allem die politischen Beamten.³¹

Diese Ausnahmen vom Lebenszeitprinzip haben alle gemein, dass sie funktionsspezifisch in einem untrennbaren Begründungszusammenhang zu den jeweiligen Ämtern stehen. Sie rechtfertigen sich somit aus den normativen und faktischen Besonderheiten dieser Ämter. Pointiert heißt es hierzu in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts:

„Soweit traditionsgemäß bestimmte Beamtenverhältnisse vom Lebenszeitprinzip ausgenommen sind, ist dies nur in engen Grenzen durch besondere Funktionen, die die zugrundeliegenden Ämter kennzeichnen, gerechtfertigt.“³²

Vorrangig sind politische Beamte den politischen Ansichten und Zielen der Regierung verpflichtet

Die politischen Beamten nehmen nach dem Bundesverfassungsgericht innerhalb der Ausnahmen zum Lebenszeitprinzip nochmals eine „atypische Sonderstellung“ ein. So handelt es sich bei ihnen zwar um Beamte auf Lebenszeit, sie können jedoch nahezu ohne jede Beschränkung mit

entsprechenden Versorgungsbezügen in den einstweiligen Ruhestand versetzt und damit faktisch von allen ihren Aufgaben entbunden werden.³³

So heißt es in § 30 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG, dass

„Beamtinnen auf Lebenszeit und Beamte auf Lebenszeit [...] jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden [können], wenn sie ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen“.

Damit unterscheiden sich politische Beamte grundlegend von „*ordentlichen* Lebenszeitbeamten“. Während nämlich von den politischen Beamten faktisch politische Treue erwartet wird, ist die Erwartungshaltung an „ordentliche Lebenszeitbeamte“ eine deutlich andere. Gemäß § 33 Absatz 1 Satz 1 und 2 BeamtStG

„dienen [sie] dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen“.

Faktisch handelt es sich bei politischen Beamten also um eine Beamtengruppe, die auch vor allem durch ihre politische Treue gekennzeichnet ist. Gerade wenn Zweifel an dieser politischen Treue bestehen, können sie jederzeit und ohne eine Begründung vollständig von ihren Aufgaben entbunden und in den Ruhestand versetzt werden – ein Schritt, der stets mit finanziellen Nachteilen und unter Umständen auch mit gesellschaftlichem Ansehensverlust verbunden ist. Der Ansehensverlust, der jedenfalls in dem unmittelbaren beruflichen Umfeld mit der Entlassung gegebenenfalls einhergeht, bedarf wohl keiner besonderen Erklärung. Der finanzielle Verlust hingegen ist eine zwingende Rechtsfolge – gemäß § 20 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes (HBeamtVG) erhält der entlassene Beamte für längstens drei Jahre ein Übergangsgeld in Höhe von 71,75 Prozent seiner ruhegehaltsfähigen Bezüge.

²⁷ Vgl. BVerfGE 121, 205, 221; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 47.

²⁸ BVerfGE 121, 205, 222.

²⁹ BVerfGE 7, 155, 163; 121, 205, 222.

³⁰ BVerfGE 7, 155, 163; 121, 205, 223 sowie mit weiteren Nachweisen BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 40 f.

³¹ BVerfGE 8, 332, 347 ff.; 121, 205, 223; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 51.

³² BVerfGE 121, 205, 222.

³³ Vgl. BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 42; Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 51 f.

Sodann berechnet sich sein Ruhegehalt nach seinen tatsächlichen Dienstjahren, was gerade bei einem dienstjungen Beamten einen erheblichen finanziellen Verlust auf Lebenszeit darstellen kann.

Gerade die vorgenannten Umstände schaffen eine besondere Abhängigkeit der betreffenden Beamten von der politischen Führung, sofern nicht schon ohnehin nur politisch opportune Beamte auf entsprechenden Ämtern eingesetzt werden, sodass auch mit Blick auf das Prinzip der Bestenauslese zurückhaltender Gebrauch von diesem Instrument zu machen ist. Diese politische Abhängigkeit ist keinesfalls pauschal zu kritisieren; bei besonderen Funktionen, wie etwa der eines Staatssekretärs oder jener eines Regierungspräsidenten, kann sie sinnvoll und ausdrücklich erwünscht sein.

Politische Beamte sind ausschließlich auf sog. „Transformationsämtern“ zu verwenden

Gerade mit Blick auf die mit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip hebt das Bundesverfassungsgericht aber hervor, dass das Ausnahmeinstitut der politischen Beamten nur zulässig ist, solange ihr Kreis eng begrenzt ist.³⁴ Das Gebot gesetzestreuer Verwaltung durch unabhängige Beamte werde nämlich nur dann umfassend verwirklicht, wenn grundsätzlich jeder Beamte die durch das Lebenszeitprinzip gebotene gesicherte (unabhängige) Rechtsstellung innehat und Ausnahmen hiervon streng begrenzt sind.³⁵

Hierbei betont das Bundesverfassungsgericht nunmehr auch, mit Blick auf die Begründung des niedersächsischen Beamtengesetzes, dass sonst zu besorgen wäre, dass gerade besonders geeignete und fähige lebensjüngere Beamte – trotz Eignung, Leistung und Befähigung – nicht bereit sein könnten, das Amt eines politischen Beamten zu

übernehmen, um sich nicht der Gefahr von Einbußen in der Versorgung bei einer frühzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand auszusetzen.³⁶

Demnach kommt der Institution des politischen Beamten gegenüber dem Regelfall des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit *ein eng zu bestimmender Ausnahmeharakter* zu.³⁷ Statthaft ist eine solche Ausnahme nur dort, wo die (politischen) Beamten nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen.³⁸ Nach dem Bundesverfassungsgericht handelt es sich insoweit um sog. „Transformationsämter“, zu deren Aufgaben es zählen muss, politische Vorgaben – über den Vollzug der Gesetze hinaus – in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln.³⁹ Die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates ist konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses.⁴⁰

Der Einsatz von politischen Beamten ist demnach etwa dort gerechtfertigt, wo eine fortdauernde politische Übereinstimmung des jeweiligen Amtsträgers mit den politischen Zielen der Regierung für die wirksame Aufgabenerfüllung unerlässlich ist.⁴¹

Daraus folgt, dass der Einsatzbereich der politischen Beamten letztlich auf den *engsten Kreis unmittelbarer Berater der politischen Führung* beschränkt bleiben muss; nur hier nämlich können sie als notwendiger „Brückenkopf“ zwischen der politisch verantwortlichen Spitze der Verwaltung und dem sonstigen Personalkörper arbeiten.⁴²

³⁴ BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 43.

³⁵ Ebd.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 52.

³⁶ Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 52.

³⁷ BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 43; Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 53.

³⁸ BVerfGE 7, 151, 166; 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 43; Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 53.

³⁹ BVerfGE 121, 205, 223; 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 43; Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 53.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 54.

⁴² BVerfGE 121, 205, 223; 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 84; Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 54.

Nur unter diesen Voraussetzungen ist der mit der Aufnahme eines Amtes in den Kreis der politischen Beamten einhergehende Eingriff in das Lebenszeitprinzip von Verfassungs wegen zu rechtfertigen – jede andere Einschränkung des Lebenszeitprinzips durch die Installation politischer Beamter ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher verfassungswidrig.

Vermeintliche „Repräsentationsämter“ rechtfertigen keine Einschränkung des Lebenszeitprinzips

Letzteres gilt, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt nochmal ausdrücklich klargestellt hat, auch für die Begründung, dass ein Amt – wie etwa im Falle des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes – ein sog. „Repräsentationsamt“ darstelle. Hierbei soll es sich um Ämter handeln, die derart aus der Gesamtmenge der staatlichen Ämter hervorgehoben sind, dass Fälle wirklichen oder vermeintlichen Fehlverhaltens der Amtsinhaber zugleich Nachteile für das öffentliche Ansehen der Regierung bedeuten würden, wenn die Regierung sich nicht schnell von den betreffenden Amtsinhabern trennen könnte.⁴³

Der den vermeintlichen Repräsentationsämtern zugrunde liegende Amtsbegriff ist jedoch mit der Stellung der Verwaltung in der verfassungsmäßigen Ordnung unvereinbar. Er ließe die betroffenen Ämter wie einen „verlängerten Arm“ der Regierung erscheinen und würde ihre organisatorische wie funktionale Trennung von der Staatsleitung grundlegend verkennen.⁴⁴ Wie das Bundesverfassungsgericht hervorhebt, ist die Exekutive in dem Staat unter dem Grundgesetz nämlich mehr als abhängiger Vollzug, wie er für den Absolutismus und den Nationalsozialismus prägend war; die aus Artikel 20 Absatz 3 GG folgende Rechtsgebundenheit der Verwaltung begründet eine Selbständigkeit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit ihrer Organe gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften, welche sie zu einem ausgleichenden Faktor gegenüber diesen – politischen – Kräften erheben.⁴⁵

Die Notwendigkeit und Bedeutung einer solchen unabhängigen, von politischen Einflüssen freien Verwaltung sind derzeit ausgerechnet in den Vereinigten Staaten von Amerika, die lange als Bollwerk der Freiheit und Demokratie galten, zu erkennen.

Präsidenten der hessischen Sicherheitsbehörden bekleiden keine Transformationsämter

Die Ämter des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und der Polizeipräsidenten der sieben Polizeipräsidien, aber auch das Amt des Präsidenten des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen, sind sog. „funktionsgebundene Ämter“, bei denen das Amt im statusrechtlichen Sinne (also der umgangssprachliche „Rang“ oder „Dienstgrad“) mit dem konkret-funktionellen Amt (also „der Aufgabe“) zusammenfällt.⁴⁶

Um dies an einem Beispiel einfacher zu formulieren: Präsidentin oder Präsident des Hessischen Landeskriminalamtes ist sowohl eine Amtsbezeichnung, die im Hessischen Besoldungsgesetz (siehe Anlage I, Besoldungsordnung B, Besoldungsgruppe B 5 HBesG) vorgesehen ist, als auch eine Aufgabe, die dem entsprechenden Dienstposteninhaber im Geschäftsverteilungsplan des Hessischen Landeskriminalamtes zugewiesen ist – da es sich hierbei um ein funktionsgebundenes Amt handelt, ist derjenige, der die Amtsbezeichnung trägt, zugleich auch Dienstposteninhaber. Anders ist dies etwa bei einem Kriminaloberrat beim Hessischen Landeskriminalamt als Hauptsachgebietsleiter. Das Amt im statusrechtlichen Sinne (Kriminaloberrat) lässt hier weder Schlüsse auf das abstrakt-funktionelle Amt (hier beim Hessischen Landeskriminalamt) noch auf das konkret-funktionelle Amt (Hauptsachgebietsleiter als Aufgabe) zu.

Jedenfalls die Aufnahme der oben genannten funktionsgebundenen Ämter in den Kreis der politischen Beamten stellt einen Eingriff in Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz dar, der verfassungsrechtlich – anders als möglicherweise bei

⁴³ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 55 ff.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 57.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 57 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁴⁶ Vgl. hierzu auch BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 52.

dem Landespolizeipräsidenten – nicht zu rechtfertigen ist.

Der Kreis der politischen Beamten in Hessen ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen

Allein die Tatsache, dass die Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen sowie die Polizeipräsidenten eine leitende Funktion ausüben, schließt diese funktionsgebundenen Ämter weder von dem Schutzbereich des Artikels 33 Absatz 5 GG aus noch ist ein Schutzbedürfnis bei diesen Ämtern allein wegen ihrer herausgehobenen Stellung *per se* ausgeschlossen. Wie bereits oben dargelegt, kennt das Grundgesetz keine „Repräsentationsämter“, die eine Ausnahme zum Lebenszeitprinzip als eine der tragenden Säulen des Rechtsstaates zulassen würden.

Insbesondere wird das Lebenszeitprinzip als hergebrachter Grundsatz nicht schon dadurch in seinem Kern erhalten, dass – selbst bei der Einbeziehung dieser Ämter in den Kreis der politischen Beamten – zahlenmäßig nur wenige Beamte in § 7 HBG als politische Beamte ausgewiesen sind.⁴⁷ Das *Gebot gesetzesstreuer Verwaltung durch unabhängige Beamte* ist nämlich nur dann verwirklicht, wenn – grundsätzlich – jedem Beamten die durch das Lebenszeitprinzip gebotene gesicherte Rechtsstellung zukommt.⁴⁸

Unter keinen Umständen haben Ämter mit leitender Funktion insoweit einen inhaltlichen Ausnahmecharakter, der eine Abweichung vom Lebenszeitprinzip begründen könnte.⁴⁹ So betont das Bundesverfassungsgericht, dass gerade an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung der Sicherung der Unabhängigkeit und Neutralität der Beamten durch das Lebenszeitprinzip besondere Bedeutung zukommt, da dort in erhöhtem Maße Verantwortung wahrgenommen wird und eine auch kritische Beratung der Vorgesetzten erforderlich ist.⁵⁰

Daher ist ein Kreis von politischen Beamten, der – neben Staatssekretären, Regierungspräsidenten und dem Landespolizeipräsidenten – auch die Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen sowie die Polizeipräsidenten umfasst, nicht mit Artikel 33 Absatz 5 GG zu vereinbaren. Der Umfang dieser Regelung verletzt das Lebenszeitprinzip in seinem Kernbereich, da nicht zu erkennen ist, welche sachlichen Besonderheiten bei diesen Ämtern – gerade auch im Vergleich zu sonstigen Ämtern der Besoldungsgruppen B 4 und B 5 in Hessen – eine Abweichung vom Lebenszeitprinzip begründen.

Insbesondere gilt hier auch zu berücksichtigen, dass es dem Landesgesetzgeber nach der ausdrücklichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 33 Absatz 5 GG versagt ist, das Institut des politischen Beamten beliebig auszudehnen.⁵¹ Auch der durch das Bundesverfassungsgericht für die Fallgruppe der politischen Beamten fruchtbar gemachte Begriff des „Transformationsamtes“ kann hierbei nicht beliebig weit gezogen werden.⁵²

Der Kreis der politischen Beamten ist vielmehr schon von Verfassungs wegen eng begrenzt.⁵³ Transformationsämter, die eine Ausweitung dieses Kreises rechtfertigten, sind ausschließlich notwendige politische Schlüsselstellen für die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung, die insoweit auf eine aktive Unterstützung seitens der betreffenden Amtsträger angewiesen sein muss.⁵⁴

Den Präsidenten der hessischen Sicherheitsbehörden obliegen keine Transformationsaufgaben

Alles spricht dafür, dass die Ämter der Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen sowie der Polizeipräsidenten in Hessen keine besonderen Sachgesetzlichkeiten aufweisen, welche

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 121, 205–233 = BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 11/07 – juris Rn. 57.

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ BVerfGE 121, 205–233 = BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 11/07 – juris Rn. 58.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ BVerfGE 121, 205–233 = BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 11/07 – juris Rn. 60.

⁵² BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 84.

⁵³ BVerfGE 121, 205–233 = BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 11/07 – juris Rn. 40; BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 84.

⁵⁴ BVerwGE 19, 332, 336; 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 84, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 53.

die Möglichkeit der jederzeitigen Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und den damit verbundenen Eingriff in das Lebenszeitprinzip erforderlich machen; nicht anders als auch im Falle des Polizeipräsidenten in Köln, ist nicht ersichtlich, dass die Ausübung dieser Ämter in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Landesregierung bedarf und in fortwährender Übereinstimmung mit ihren grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen stehen muss.⁵⁵

Beachtenswert ist insoweit auch, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Beschluss vom 24. April 2018 Zweifel daran zu äußern scheint, ob bereits die bundesrechtliche Ausgestaltung des Amtes eines Ministerialdirektors als Abteilungsleiter in einem Bundesministerium (immerhin der Besoldungsgruppe B 9 angehörig und unmittelbar dem Staatssekretär nachfolgend) als politisches Amt noch verfassungsmäßig ist.⁵⁶

Ohne diese Frage aber abschließend zu beantworten, weist das Gericht darauf hin, dass der Einsatzbereich der politischen Beamten – wie bereits dargelegt – auf den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter beschränkt bleiben muss, wo sie als notwendiger Brückenkopf zwischen der politisch verantwortlichen Spitze der Verwaltung und dem sonstigen Personalkörper begriffen werden können.⁵⁷

Während diese Voraussetzung etwa bei einem Staatssekretär ohne Weiteres und – wie noch ausgeführt werden wird – bei dem Landespolizeipräsident vielleicht noch zu bejahen sein wird, ist nicht ersichtlich, welche Transformationsaufgaben den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen sowie den Polizeipräsidenten in Hessen obliegen sollen. Gerade mit Blick auf

den *eng zu bestimmender Ausnahmeharakter* der politischen Beamten⁵⁸ ist insbesondere nicht ersichtlich, warum ein LKA- oder Verfassungsschutz-Präsident bzw. Präsidenten von Flächen-Polizeipräsidenten in besonderer Weise (also, über ihre allgemeine Folgepflicht⁵⁹ und Bindung an Gesetz und Recht⁶⁰ hinaus) des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen *politischen* Ansichten und Zielen der Regierung agieren sollen.⁶¹ Vielmehr erscheint eine solche Möglichkeit sogar höchst gefährlich und bedenklich.

Dies wird am Beispiel des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes besonders deutlich. Bei dem Hessischen Landeskriminalamt handelt es sich vorrangig um eine Kriminalpolizei- und somit primär um eine Strafverfolgungsbehörde,⁶² dessen Tätigkeit somit nicht unwesentlich durch das strafprozessuale Legalitätsprinzip⁶³ (die Pflicht, alle Straftaten zu verfolgen) und über besondere Delikte wie die Strafvereitelung im Amt⁶⁴ oder Verfolgung Unschuldiger⁶⁵ abgesichert und zumeist durch eine weitere Behörde – nämlich die Staatsanwaltschaft als Herrin der Strafverfahren – beaufsichtigt wird. Es ist schwer zu begreifen, warum die Leitung des Hessischen Landeskriminalamtes insoweit noch einer besonderen und über die *politische* Treue vermittelten Anknüpfung an die politische Spitze des Innenministeriums bedarf.

Dies gilt, wenn auch mit abgewandelten Argumenten, erst recht für die Spitze eines Nachrichtendienstes wie dem Landesamt für Verfassungsschutz Hessen, aber letztlich auch für die Polizeipräsidenten, deren Tätigkeit durch detaillierte Fachgesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften beschrieben werden.

⁵⁵ Vgl. insoweit auch BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 60.

⁵⁶ BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 84.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ BVerfGE 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 43; Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 53.

⁵⁹ § 35 Absatz 1 BeamtStG.

⁶⁰ Artikel 20 Absatz 3 GG.

⁶¹ BVerfGE 7, 151, 166; 149, 1–47 = BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 – juris Rn. 43.

⁶² Präventive Aufgaben kommen dem Hessischen Landeskriminalamt gemäß § 92 Absatz 3 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) nur zu, soweit es in Strafverfahren tätig wird oder es im Falle der Tatbegehung die polizeilichen Ermittlungen übernehmen könnte und ein eigenes Tätigwerden für geboten hält.

⁶³ §§ 152 Absatz 2, 160, 163 Strafprozessordnung (StPO).

⁶⁴ § 258a Strafgesetzbuch (StGB).

⁶⁵ § 344 StGB.

Unabhängigkeit der Leiter der Sicherheitsbehörden
ist essenziell für die Aufgabenwahrnehmung

Gerade mit Blick auf ihre konkreten Funktionen gehören gerade der Präsident des Hessischen Landeskriminalamtes und die Polizeipräsidenten in Hessen zu den mit dem Gesetzesvollzug betrauten Fachbeamten und nicht zu den politischen Beamten, deren Aufgabe es ist, politische Ziele „in die Fläche“ zu vermitteln. Insoweit kommt es entscheidend darauf an, dass diese auch die politische Spitze unabhängig beraten können.

Hierbei hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass erst die durch das Lebenszeitprinzip gewährleistete Unabhängigkeit den Amtsinhaber bei der Befolgung dieser – beamtenrechtlich vorgesehenen⁶⁶ – Beratungspflicht in die Lage versetzt, Versuchen unsachlicher Beeinflussung zu widerstehen und seiner Pflicht zur Beratung seiner Vorgesetzten und der politischen Führung unbefangen nachzukommen.⁶⁷ Vor allem, wenn es darauf ankommt, der Pflicht zur Gegenvorstellung (Remonstration) zu genügen, weil Bedenken an der Rechtmäßigkeit von Verordnungen oder dienstlichen Anordnungen bestehen,⁶⁸ kommt es entscheidend auf die persönliche Unabhängigkeit an. Denn erst die gesicherte Position, wie sie das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit vermittelt, vermag hier sicherzustellen, dass der Beamte sich auch bei kritischen Themen zu Wort melden kann, ohne erhebliche Konsequenzen – wie etwa den einstweiligen Ruhestand – zu befürchten.⁶⁹

Mit anderen Worten: Erst die durch das Lebenszeitverhältnis gewährte Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes gewährt dem Beamten bei der Ausübung des ihm übertragenen funktionellen Amtes die Unabhängigkeit, die im Interesse seiner Bindung an Gesetz und Recht erforderlich ist.⁷⁰ Genau diese Unabhängigkeit wird bei politischen Beamten durch das Damokles-Schwert des einstweiligen Ruhestands und der damit einhergehenden finanziellen und gesellschaftlichen Nachteile erheblich eingeschränkt.

Auch losgelöst von den hier diskutierten verfassungsrechtlichen Fallstricken stellt sich die

Frage, ob es wirklich im Sinne einer funktionierenden Landesinnenverwaltung ist, ihre polizeilichen Spitzenpositionen ausschließlich mit politischen Beamten zu besetzen, die von dem politischen Wohlwollen der Staatsführung abhängig sind.

Allenfalls der Landespolizeipräsident dürfte ein Transformationsamt bekleiden

Zu dem engsten Kreis unmittelbarer Berater der politischen Führung, die das Bundesverfassungsgericht zu den politischen Beamten zählt, dürfte bei der hessischen Polizei bei genauer Betrachtung allenfalls der Landespolizeipräsident zählen.

Nicht nur kommen dem Landespolizeipräsidentium, das im Land Hessen Teil des Innenministeriums ist, als oberste (!) Polizeibehörde umfassende Weisungsrechte gegenüber allen Polizeibehörden im Land zu.⁷¹ Auch handelt es sich bei dem Landespolizeipräsidenten zugleich um den Leiter der Abteilung „Landespolizeipräsidentium“ im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, sodass er in der ministerialen Hierarchie unmittelbar nach dem Staatssekretär angesiedelt ist. In seiner Funktion als Leiter der Ministerialabteilung „Landespolizeipräsidentium“ ist er in jeder Hinsicht – einschließlich der Besoldung – einem Ministerialdirigenten als Abteilungsleiter gleichgestellt.

Im Falle des Landespolizeipräsidenten ist es daher keinesfalls fernliegend, anzunehmen, dass er – jedenfalls für Fragen der Sicherheitspolitik – zum engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter zählt und als notwendiger „Brückenkopf“ zwischen der politisch verantwortlichen Spitze der Verwaltung und dem sonstigen Personalkörper des Landespolizei fungiert. Eine unmittelbare Beraterstellung des Landespolizeipräsidenten, also eine solche, bei der der beratende Beamte ohne zwischengeschaltete Dritte in direkter Nähe der Regierung oder ihrer exponierten Vertreter arbeitet, ist nämlich keinesfalls ausgeschlossen, sondern sogar naheliegend.

⁶⁶ § 35 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG.

⁶⁷ BVerfGE 121, 205, 221.

⁶⁸ § 36 Absatz 2 BeamtStG.

⁶⁹ BVerfGE 121, 205, 221.

⁷⁰ BVerfGE 121, 205, 221.

⁷¹ Vergleiche nur § 96 Absatz 1 HSOG sowie §§ 4 und 3 Nummer 1 HSOG-DVO.

Zu beachten ist allerdings, dass sich die Abteilung des Landespolizeipräsidenten von den sonstigen Abteilungen des hessischen Innenministeriums erheblich dadurch unterscheidet, dass das Landespolizeipräsidium innerhalb des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport eine *funktionale Behörde* darstellt:

Das Landespolizeipräsidium ist innerhalb des hessischen Innenministeriums nämlich als eine Organisationseinheit ausgestaltet, die – ohne eine selbstständige Behörde zu sein – verselbstständigte und spezifische Aufgaben aufgrund einer eignen, für sie spezifischen Rechtsgrundlage (nämlich des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung⁷²) wahrnimmt, ohne dass diese Aufgaben der Gesamtbehörde (also dem Innenministerium) im Übrigen zukommt und ohne dass die Letztere im selben Maße auf diese Rechtsgrundlagen zurückgreifen kann.

Diese Doppelfunktion des Landespolizeipräsidenten (zugleich oberster Landespolizist und Leiter der für die ministerielle Dienst- und Fachaufsicht über die Polizei zuständigen Abteilung des Innenministeriums) kann und sollte zwar durchaus kritisch betrachtet werden (letztlich beaufsichtigt die Polizei sich somit selbst), zeigt aber zugleich die ungewöhnliche und von einer besonderen Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern geprägte Rolle des Landespolizeipräsidenten im Vergleich zu den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen sowie den Polizeipräsidenten in Hessen.

Vergleich mit sonstigen politischen Ämtern im Land und Bund ist wenig aussagekräftig

In der Presse war im Rahmen der Ausweitung des Kreises der politischen Beamten um den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes wiederholt zu vernehmen, dass die Landesregierung hierzu auch auf die Spitze des Bundeskriminalamtes sowie des Bundespolizeipräsidiums verwiesen hat, die ebenfalls mit politischen Beamten besetzt sind.⁷³

Der Vergleich mit dem Bund hinkt jedoch, da gerade die hessischen Polizeipräsidenten in ihrer Funktion und Stellung eher den Präsidenten der Bundespolizeidirektionen entsprechen, die gerade keine politischen Beamten sind.

Der Vergleich mit den Präsidenten von Behörden wie dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei, der Generalzolldirektion, dem Bundesnachrichtendienst oder dem Bundesamt für Verfassungsschutz vermag auch deshalb nicht zu überzeugen, weil diese im Vergleich zum Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes, des Landesamtes für Verfassungsschutz oder den Polizeipräsidenten der Flächen-Polizeipräsidien besser alimentiert sind (allesamt Besoldungsgruppe B 9 nach der Bundesbesoldungsordnung statt B 4 bis B 5 nach der Landesbesoldungsordnung).

Wie nämlich bereits an anderer Stelle ausgeführt, erhält der hessische politische Beamte, sofern er entlassen wird, gemäß § 20 HBeamtVG für längstens drei Jahre ein *Übergangsgeld* in Höhe von 71,75 Prozent seiner ruhegehaltsfähigen Bezüge – sodann berechnet sich sein Ruhestandsgeld nach seinen tatsächlichen Dienstjahren; ähnliches gilt gemäß § 14 Absatz 6 des (Bundes-)Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) für politische Beamte sowie – wenn auch aufgrund anderer Rechtsgrundlagen⁷⁴ – für Generäle und Admirale des Bundes.

Schon dieses Übergangsgeld berechnet sich bei den zum Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes, des Landesamtes für Verfassungsschutz oder den Polizeipräsidenten der Flächen-Polizeipräsidien „bloß“ aus den Bezügen nach B 4 oder B 5 der hessischen Besoldungsordnung, während es sich bei dem zum Vergleich herangezogenen Bundesbeamten aus den Bezügen nach B 9 der Bundesbesoldungsordnung bemisst. Der einstweilige Ruhestand bedeutet für diese Bundesbeamte, die faktisch eine höhere Besoldung beziehen als ein hessischer Staatssekretär, somit auch nicht denselben finanziellen Nachteil.

Dies ist deshalb von Relevanz, da das Bundesverfassungsgericht die beamtenrechtliche Unabhängigkeit im Interesse einer rechtsstaatlichen

⁷² Vergleiche erneut § 96 Absatz 1 HSOG sowie §§ 4 und 3 Nummer 1 HSOG-DVO

⁷³ Vgl. hierzu etwa <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/politische-fuehrung-fuer-das-hessische-lka-90785107.html> (abgerufen am: 15.2.2025) bzw. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/politische-polizeibeamte-zweifel-an-der-unabhaengigkeit-17300127.html> (abgerufen am: 15.2.2025 – kostenpflichtiges Angebot).

⁷⁴ Vgl. § 50 Soldatengesetz (SG) sowie § 40 Absatz 7 Soldatenversorgungsgesetz (SVG).

Verwaltung nicht bloß von dem Lebenszeitprinzip, sondern entscheidend auch von der Alimentation abhängig machte.⁷⁵ Daher kann nicht außer Acht bleiben, welcher Besoldungsgruppe die statusrechtlichen Ämter der politischen Beamten zugeordnet werden, wenn die Erforderlichkeit des Eingriffs in das Lebenszeitprinzip abgewogen wird.

Nicht völlig außer Acht gelassen werden sollte, mit Blick auf die Möglichkeit einer Anschlussverwendung der Entlassung, dass die Präsidenten des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei, des Bundesnachrichtendienstes oder des Bundesamtes für Verfassungsschutz Beamte sind, die bundesweite Bekanntheit genießen – gleiches kann wohl über den Polizeipräsidenten des Polizeipräsidiiums Nordhessen nicht gesagt werden. Auch deshalb hinkt der Vergleich mit den Bundessicherheitsbehörden.

Fazit

Mit Blick auf die ausführliche *Zusammenfassende Darstellung der Kernthesen* (S. 1 f.) zu Beginn dieser schriftlichen Stellungnahme kann an dieser Stelle auf ein ausführliches Fazit verzichtet werden.

Zusammenfassend bleibt nur festzuhalten, dass eine Verkleinerung des Kreises der politischen Beamten von Verfassungs wegen unbedingt angezeigt ist. Der mit der Einordnung eines Amtes als politischer Beamter einhergehende Eingriff in das Lebenszeitprinzip aus Artikel 33 Absatz 5 GG bedarf nämlich einer besonderen Rechtfertigung, die nicht bei allen in § 7 Absatz 1 HBG vorgesehenen Ämtern ersichtlich ist.

Gerechtfertigt wäre ein solcher Eingriff allein, wenn es sich bei dem betreffenden funktionellen Amt um ein sog. „Transformationsamt“ handelte. Solche Ämter also, derer es zwingend bedarf, um die politischen Ziele der politischen Staatsspitze erfolgreich in tatsächliches Verwaltungshandeln umzusetzen. Daher beschränkt das Bundesverfassungsgericht den Einsatzbereich der politischen Beamten auf den engsten Kreis unmittelbarer Berater der politischen Führung, wo sie als notwendiger Brückenkopf zwischen der politisch verantwortlichen Spitze der Verwaltung und dem sonstigen Personalkörper arbeiten können.

Diese Voraussetzungen dürften jedenfalls in den funktionsgebundenen Ämtern der Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen sowie der Polizeipräsidiien in Hessen nicht gegeben sein.

Der Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion, der bloß eine Entfernung des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes und der Polizeipräsidiien aus dem Kreis der politischen Beamten vorsieht, geht daher nicht weit genug, da er darauf verzichtet, auch den Präsidenten des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen aus diesem Kreis zu streichen.

Der Änderungsantrag der AfD-Fraktion hingegen, der zusätzlich nicht nur den Präsidenten des Landesamtes für Verfassungsschutz, sondern auch den Landespolizeipräsidenten aus dem Kreis der politischen Beamten entfernen will, geht wohl zu weit. Der Landespolizeipräsident in Hessen dürfte – jedenfalls in der aktuellen Ausgestaltung des Landespolizeipräsidiiums als Abteilung des Innenministeriums – durchaus ein „Transformationsamt“ bekleiden, wie ihn das Bundesverfassungsgericht bei politischen Beamten voraussetzt.

Daher ist zu empfehlen, Artikel 1 des Entwurfs wie folgt zu fassen:

„Das Hessische Beamtengesetz (HBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2023 (GVBl. S. 348) wird wie folgt geändert:

§ 7 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nr. 3, 4 und 6 werden aufgehoben.
- b) Die bisherige Nr. 5 wird Nr. 3.“

Eine gänzlich andere, verfassungsorganisatorische Frage ist, ob es den Grundbedürfnissen in einem Rechtsstaat entspricht, wenn die *ministerielle Dienst- und Fachaufsicht* über ein so sensibles staatliches Instrument wie der Polizei auf die Polizei selbst übertragen ist. Nichts anderes bedeutet es faktisch, wenn das Landespolizeipräsidiium als die oberste institutionelle Polizeibehörde zugleich auch die für die Polizei zuständige Abteilung im Innenministerium darstellt. ■

⁷⁵ Vgl. nur BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/2 – juris Rn. 46.



**Gewerkschaft
der Polizei**

Hessen

Gewerkschaft der Polizei • Wilhelmstr. 60a • 65183 Wiesbaden

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
beim Hessischen Landtag
Herrn Thomas Hering
per Mail

**Landesbezirk Hessen
Landesbezirksvorstand**
Wilhelmstr. 60a
65183 Wiesbaden
Telefon: 0611 99227-0
Fax: 0611 99227-27
gdp-hessen@gdp.de
www.gdp.de/hessen

12.02.2025
JM/ Polizeipräsidenten

**Gesetzentwurf Fraktion der FDP
Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Präsi-
denten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des HLKA
Drucks. 21 /1138**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering.

Die Gewerkschaft der Polizei nimmt zu dem o.a. Gesetzentwurf nachfolgend
Stellung.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Mohrherr
Landesvorsitzender

Bankverbindung
Wiesbadener Volksbank
IBAN DE70 5109 0000 0006 7840 03
BIC WIBADE5W

Vorbemerkung: Polizeipräsidenten brauchen Unabhängigkeit. Während die hessische Landesregierung seit Jahren daran festhält, alle Polizeipräsidenten als politische Beamte gem. § 7 HBG, der die Posten der politischen Beamten des Landes festlegt, zu ernennen, fordert die GdP diese Praxis und damit den Paragraphen nach der Rechtsprechung des BVerfG zu ändern.

Nach einer Entscheidung des BVerfG, mit GdP-Rechtsschutz erfolgreich geklagt hatte der ehemalige Kölner Polizeipräsident Ahlers, weil man ihn nach den Ereignissen in der Kölner Silvesternacht in den einstweiligen Ruhestand versetzt hatte, wurde die Gesamthematik politisch durch das Innenministerium im August 2024 bewertet und kommentiert. *„Nach Urteil über politische Beamte - Hessens Polizeipräsidenten winkt mehr Schutz vom Minister: Die Chefs der hessischen Polizeipräsidien kämpfen neben dem Verbrechen auch mit der Sorge, bei der Regierung einmal in Ungnade zu fallen. Denn sie sind politische Beamte, die man durch Zwangspensionierung loswerden kann. Ein Urteil stellt diese Abhängigkeit in Frage.“*¹

Polizeipräsidenten sind die obersten Polizei-, Fach- oder Verwaltungsbeamte ihrer jeweiligen Behörde. Die Polizei in Gänze steht für parteipolitische Neutralität und leistet ihre Arbeit im Sinne des Grundgesetzes und zum Wohle der Gesellschaft.

Aus diesem Grund ist es wichtig, dass Beamte rein nach Beamtengesetz gemäß den Grundsätzen: Eignung, Leistung und Befähigung ausgewählt werden.

Diese Grundsätze bedingen, dass Polizeipräsidenten keine politischen Beamte sein dürfen.

Dem Grundsatz von Eignung, Leistung und Befähigung kann aktuell nicht entsprochen werden. Es obliegt hier dem Dienstherrn und dem Kabinett, Polizeipräsidenten vorzuschlagen und in Folge zu ernennen. Eine Unabhängigkeit des Amtes ist somit nicht gewährleistet, ein möglicher Konflikt zur Fachlichkeit ist unvermeidbar! Richtungsweisende Entscheidungen im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung sollten grundsätzlich nach Fachlichkeit entschieden - und nicht aufgrund parteipolitischer Grundsatzprogramme (Koalitionsverträge).

In Anlehnung an Berufungen von Richtern am Bundesgerichtshof sollten auch Konstellationen ins Auge gefasst werden, in denen möglicherweise Populisten in entscheidende politische Positionen kommen könnten.

¹ <https://www.hessenschau.de/politik/hessens-polizeipraesidenten-winkt-mehr-schutz-vorm-minister-v1,hessen-polizeipraesidenten-politischer-status-100.html>

Gerade hier wäre es umso wichtiger eine politische Unabhängigkeit vorzuweisen und sicher zu stellen.

Das Amt eines Polizeipräsidenten muss es ermöglichen, politische Entscheidungen fachlich infrage zu stellen, sofern es fachlich geboten ist.

Die Entscheidungen müssen vorurteilsfrei und ohne Befürchtungen, im Nachgang mit Restriktionen rechnen zu müssen, getroffen werden. Politisch unabhängig agierende Polizeipräsidenten werden in der gesellschaftlichen Wahrnehmung seitens der Bevölkerung mit einer hohen Akzeptanz registriert.

Auch interne Kritik an politischen Beamten

Tatsächlich ist genau diese mangelnde Unabhängigkeit in einigen Polizeipräsidenten negativ zu hören. So wird beispielsweise beklagt, dass offizielle Anfragen von Medienvertretern, je nach politischer Priorisierung, vor Beantwortung erst vom Innenministerium bewertet werden müssen, bevor diese beantwortet werden.

Das bedeutet, ein Polizeipräsidium kann über seine Informationen „nicht frei entscheiden.“

Die GdP stellt fest, dass das Innenministerium seiner öffentlichen Absichtserklärung zeitnah nachkommen muss, nach Beschluss des BVerfG in dieser Angelegenheit eine Gesetzesänderung in Hessen prüfen zu wollen, konstruktive Ergebnisse vorlegen muss.

Die Glaubwürdigkeit von Politikern in Bund und Ländern wird von Bürgern insbesondere an schnellen Entscheidungen und Umsetzungen selbst angekündigter Maßnahmen gemessen!

Die Möglichkeit, in Hessen Posten mit politischen Beamten zu besetzen, muss auf "eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt bleiben", so der Tenor aus Karlsruhe.

Weitere Ausführungen erfolgen ggf. mündlich.



Prof. Dr. Dr. M. Will, EBS Universität, Rheingaustraße 1, 65375 Oestrich-Winkel

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses des
Hessischen Landtages
Herrn Thomas Hering
Schlossplatz 1

65183 Wiesbaden

**Prof. Dr. Dr. Martin Will,
M.A., LL.M. (Cambridge)**

Lehrstuhl für Staatsrecht,
Verwaltungsrecht,
Europarecht, Recht der
neuen Technologien sowie
Rechtsgeschichte

EBS Law School
Campus Schloss

martin.will@ebs.edu

14. Februar 2025

GESETZENTWURF FRAKTION DER FREIEN DEMOKRATEN
GESETZ ZUR STÄRKUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DER
POLIZEIPRÄSIDENTINNEN UND POLIZEIPRÄSIDENTEN SOWIE DER
PRÄSIDENTIN ODER DES PRÄSIDENTEN DES HESSISCHEN
LANDESKRIMINALAMTS – DRUCKS. 21/1138 –

ÄNDERUNGSANTRAG FRAKTION DER AFD – DRUCKS. 21/1170 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für Ihre Einladung zur schriftlichen Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts – Drucks. 21/1138 nehme ich wie folgt Stellung. Zum Änderungsantrag der Fraktion der AfD – Drucks. 21/1170 vermag ich mangels Begründung desselben nicht substantiiert Stellung zu nehmen (vgl. aber unten II. 5.).

I. Zusammenfassung der zentralen Empfehlungen

- Der hessische Gesetzgeber sollte den Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts – Drucks. 21/1138 – in der Sache unverzüglich umsetzen. Die danach aufzuhebenden Nr. 4 und 6 von § 7 Abs. 1 HBG sind wegen Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG verfassungswidrig.
- Allerdings sollte entgegen Art. 1 lit. b des Entwurfs der FDP-Fraktion im Zuge der Aufhebung der Nr. 4 und 6 die bisherige Nr. 5 nicht in Nr. 4 umbenannt werden, da dadurch die Kontinuität in der Gesetzesentwicklung verloren ginge, was z.B. für



bereits zu den aktuellen Regelungen ergangene Rechtsprechung oder wissenschaftliche Stellungnahmen von Bedeutung ist.

II. Stellungnahme im Einzelnen

1. Normtext

Der vorliegend im Mittelpunkt stehende Abs. 1 von § 7 HBG lautet aktuell wie folgt:

„(1) Ämter im Sinne des § 30 Abs. 1 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes sind die Ämter

1. der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre,
2. der Regierungspräsidentinnen und Regierungspräsidenten,
3. der Leiterin oder des Leiters des Landesamts für Verfassungsschutz,
4. der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten,
5. der Landespolizeipräsidentin oder des Landespolizeipräsidenten,
6. der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts.“

2. Systematische Bedeutung des im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs der FDP-Fraktion stehenden § 7 Abs. 1 HBG

§ 7 Abs. 1 HBG bestimmt in seinen aktuell sechs Nummern, welche Ämter im Land Hessen Ämter i.S.d. § 30 Abs. 1 S. 1 (Bundes-)Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) sind. Nach § 30 Abs. 1 S. 1 BeamStG können Beamtinnen auf Lebenszeit und 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. Nach § 30 Abs. 1 S. 2 BeamStG ist die Bestimmung der Ämter nach § 30 Abs. 1 S. 1 BeamStG dem Landesrecht vorbehalten, was der hessische Landesgesetzgeber in dem vorliegend in Rede stehenden § 7 Abs. 1 HBG getan hat. Aus dem Zusammenwirken des § 30 Abs. 1 S. 1 BeamStG mit § 7 Abs. 1 HBG ergibt sich, dass die Inhaber der in § 7 Abs. 1 HBG aufgelisteten Ämter auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.

3. Verfassungswidrigkeit der Nr. 4 und der Nr. 6 von § 7 Abs. 1 HBG

Regelungen, die wie § 7 Abs. 1 HBG i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 1 BeamStG dazu führen, dass die betroffenen Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit jederzeit in den



einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, greifen in das grundrechtsgleiche Recht der betroffenen Personen aus Art. 33 Abs. 5 GG ein.

Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Darin verbirgt sich nach allgemeiner Auffassung und ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sowohl ein Regulationauftrag an den Gesetzgeber als auch eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (vgl. z.B. BVerfGE 148, 296 Rn. 118; BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 43). Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG meint dabei nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG einen Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (sog. Element der Traditionalität, vgl. aus den neueren Entscheidungen etwa BVerfGE 148, 296 Rn. 118; 149, 1 Rn. 33 sowie zuletzt BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 43).

Als institutionelle Garantie schützt Art. 33 Abs. 5 GG allerdings nur die Grundsätze des Berufsbeamtentums, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde, also konkret diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, so dass ihre Beseitigung das Berufsbeamtentum als solches antasten würde (BVerfGE 148, 296 Rn. 119; BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 44). Teil des Kernbestandes an Strukturprinzipien, bei dem die Beachtungspflicht den Weg zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen durch den einfachen Gesetzgeber versperrt, ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG unter anderem das sog. **Lebenszeitprinzip** (vgl. etwa BVerfGE 149, 1 Rn. 35 f.; BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 46). Im Zusammenwirken mit dem die amtsangemessene Besoldung und Versorgung sichernden Alimentationsprinzip hat dieses die Funktion, im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung die Unabhängigkeit der Beamtinnen und Beamten zu gewährleisten (BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 46). Rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit ist nämlich Voraussetzung dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe beitragen kann, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue und gegen sachwidrige Beeinflussung unempfindliche Verwaltung zu sichern. Dazu gehört nach zutreffender Ansicht des BVerfG auch und vor allem, dass die Beamtin/der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann (BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 46).

Eine Regelung, die wie § 7 Abs. 1 HBG i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 1 BeamtStG dazu führt, dass die betroffenen Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit jederzeit in den einst-



weiligen Ruhestand versetzt werden können, verkürzt den Schutzbereich des Lebenszeitprinzips und greift damit in das grundrechtsgleiche Recht der betroffenen Personen aus Art. 33 Abs. 5 GG ein (vgl. BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 53, 59).

Bei politischen Beamtinnen und Beamten kann dieser Eingriff in das Lebenszeitprinzip und damit Art. 33 Abs. 5 GG jedoch anders als bei nicht-politischen Beamtinnen und Beamten verfassungsrechtlich aus dem Grund gerechtfertigt sein, dass sie nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (vgl. etwa BVerfGE 121, 205 (223); BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 53). Es handelt sich nämlich in der Regel um sog. **Transformationsämter**, zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben über den bloßen – gegebenenfalls ermessensgesteuerten – Vollzug bereits vorhandenen Gesetzesrechts hinaus in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzusetzen (vgl. BVerfGE 149, 1 Rn. 84; BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 53). Infolgedessen ist die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates konstituierendes und unerlässliches Element solcher Beamtenverhältnisse (vgl. BVerfGE 121, 205 (223); 149, 1 Rn. 43; BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 53).

Wie das BVerfG für die nordrhein-westfälische Parallelregelung zu § 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG in § 37 Abs. 1 Nr. 5 LBG NRW, nach der die Landesregierung jederzeit „Polizeipräsidentinnen oder Polizeipräsidenten“ in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann, in seinem Beschluss vom 9. April 2024 – 2 BvL 2/22 – ergangen auf Vorlage des OVG Münster – überzeugend herausgearbeitet hat, sprechen das Aufgabenspektrum einer Polizeipräsidentin/eines Polizeipräsidenten in NRW sowie die konkrete Art der Aufgabenwahrnehmung gegen das Vorliegen eines solchen für eine politische Beamtenstellung erforderlichen Übereinstimmungserfordernis. Der geringe Umfang der bestehenden Entscheidungsspielräume einer Polizeipräsidentin/eines Polizeipräsidenten in NRW indiziere nicht, dass es sich um eine politische Schlüsselstelle für die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung handele, die eine spezielle Vertrauensbasis vonseiten der Landesregierung erforderte (BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 61). Mit der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Prävention), der Erforschung und Verfolgung von Straftaten sowie Ordnungswidrigkeiten (Repression) und der Überwachung des Straßenverkehrs seien ihnen im Wesentlichen Aufgaben zugewiesen, die ihren Schwerpunkt im Bereich des Gesetzesvollzugs hätten und insoweit keine Besetzung erforderten, die die politischen Ansichten der übergeordneten politischen Entscheidungsträger teilten (BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 62).



Nichts anderes gilt nach dem HSOG für die Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten in Hessen, erfüllen die Polizeipräsiden doch gem. § 94 S. 1 HSOG in ihren Dienstbereichen die – im Wesentlichen den Aufgaben der Polizei in NRW entsprechenden – polizeilichen Aufgaben im Bereich der Prävention sowie der Repression, soweit sie nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes anderen Polizeibehörden zugewiesen sind. Auch die weiteren, unterstützenden Argumente des BVerfG, die gegen eine Einordnung von Polizeipräsidenten als politische Beamte in NRW sprechen (vgl. BVerfG NVwZ 2024, 1082 Rn. 64 ff.), sind mangels entgegenstehender Anhaltspunkte grds. auf die Lage in Hessen übertragbar.

Die Argumentation des BVerfG in seinem Beschluss vom 9. April 2024 lässt sich *cum grano salis* zudem auch auf das **Amt der Präsidentin/des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts** übertragen, das erst durch Art. 1 Nr. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 15.11.2021, HessGVBl. 718 (<https://starweb.hessen.de/cache/GVBL/2021/00046.pdf>) durch die Ergänzung einer neuen Nr. 6 in § 7 Abs. 1 HBG integriert wurde, wobei die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Erweiterung des § 7 Abs. 1 HBG schon damals stark kritisiert wurde (vgl. *Masuch*, in: BeckOK Beamtenrecht Hessen, 29. Ed., 1.1.2025, Grundlagen des Beamtenrechts in Hessen, Rn. 12a, 12a.2 m.w.Nw.).

Das Hessische Landeskriminalamt ist gem. § 92 Abs. 1 Alt. 1 HSOG die zentrale Dienststelle der Kriminalpolizei des Landes i.S.v. § 1 Abs. 2 S. 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder. Gem. § 92 Abs. 1 Alt. 2 HSOG ist es die zuständige Landesbehörde für den Geschäftsbereich des für die Polizei zuständigen Ministeriums i.S.v. § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BKAG (Ersuchen an das Bundeskriminalamt auf dem Gebiet der Strafverfolgung) und § 17 Abs. 1 S. 1 BKAG (Errichtung einer Datei gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt für die Dauer einer befristeten projektbezogenen Zusammenarbeit). Gem. § 92 Abs. 2 S. 1 HSOG obliegt dem Hessischen Landeskriminalamt die Bearbeitung von Strafsachen, wenn die Ministerin oder der Minister des Innern und für Sport es allgemein durch Rechtsverordnung oder das Ministerium des Innern und für Sport aus besonderen Gründen im Einzelfall anordnen. Gem. § 92 Abs. 2 S. 2 HSOG kann es Strafsachen selbst bearbeiten, wenn die zuständige Polizeibehörde darum ersucht oder es dies wegen der Bedeutung der Tat für erforderlich hält. Gem. § 92 Abs. 2 S. 3 HSOG ist es ferner für die fachliche Ausbildung der Nachwuchsbeamtinnen und Nachwuchsbeamten der Polizei zuständig, soweit diese nicht anderen Stellen übertragen wird. Gem. § 92 Abs. 3 HSOG obliegt dem Hessischen Landeskriminalamt die Gefahrenabwehr einschließlich der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, soweit es in Strafverfahren tätig wird oder es im Falle der Tatbegehung die polizeilichen Ermittlungen übernehmen könnte und ein eigenes Tätigwerden für geboten hält. Schließlich kann das Hessische Landeskriminalamt gem. § 92 Abs. 4



HSOG unter seiner Leitung Bedienstete zur Durchführung einer Maßnahme zusammenfassen, soweit die Kräfte einer Polizeibehörde zur Durchführung einer Maßnahme der Kriminalitätsbekämpfung nicht ausreichen.

Schon diese Grundregelungen über die Aufgaben des Hessischen Landeskriminalamts machen deutlich, dass dessen Aufgaben in der Bearbeitung von Strafsachen (Repression) sowie in geringerem Maße im Bereich der Gefahrenabwehr (Prävention) liegen. Zwar mögen dabei im Einzelfall auch Straftatbestände einschlägig sein, die einen verfassungsschützenden Charakter besitzen. Dies gilt jedoch prinzipiell auch für die Polizeipräsidenten bzw. die Polizei im Allgemeinen und vermag für die Präsidentin/den Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamtes insgesamt nicht das für eine politische Beamtenstellung erforderliche Übereinstimmungserfordernis zu begründen. Das Hessische Landeskriminalamt ist eine Fachbehörde, zu deren Hauptaufgaben gerade nicht die Umsetzung politischer Vorgaben gehört (*Masuch*, in: BeckOK Beamtenrecht Hessen, 29. Ed., 1.1.2025, § 7 HBG Rn. 11.4).

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass nicht nur **§ 7 Abs. 1 Nr. 4 HBG**, sondern auch **§ 7 Abs. 1 Nr. 6 HBG** wegen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriffs in Art. 33 Abs. 5 GG **verfassungswidrig und daher nichtig** sind. Sie dürfen daher bereits jetzt nicht mehr angewendet werden und sollten im Einklang mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landeskriminalamts – Drucks. 21/1138 unverzüglich aufgehoben werden.

4. Gesetzgebungstechnik

Empfohlen wird allerdings, dies nicht – wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen – in der Weise zu tun, dass aus der aktuellen Nr. 5 nach Streichung von Nr. 4 und Nr. 6 von § 7 Abs. 1 HBG die neue Nr. 4 von § 7 Abs. 1 HBG wird. Dies erschwert nämlich das Verständnis bereits ergangener Rechtsprechung sowie wissenschaftlicher Veröffentlichungen zu den bisherigen Nr. 4 und Nr. 6 von § 7 Abs. 1 HBG. Es ist daher vorzugswürdig und weithin üblich, in Fällen solcher Streichungen die gestrichenen Nummern, Absätze etc. schlicht freizulassen.

5. Änderungsantrag der Fraktion der AfD – LT-Drucks. 21/1170

Zum Änderungsantrag der Fraktion der AfD – Drucks. 21/1170, der in der Sache darauf abzielt, auch die Nr. 3 und Nr. 5 von § 7 Abs. 1 HBG in die Streichung einzu beziehen, vermag ich mangels Begründung desselben nicht substantiiert Stellung zu nehmen. Ich erlaube mir aber den Hinweis, dass die meisten der Gründe, die für eine



Verfassungswidrigkeit der Klassifizierung insbesondere von Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten (Nr. 4) aber auch der Präsidentin oder des Präsidenten des Landeskriminalamts (Nr. 6) als politische Beamte sprechen, auf die wesentlich politischer geprägten Ämter der Verfassungsschutzpräsidentin/des Verfassungsschutzpräsidenten (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 HBG) und – wenn auch in etwas geringerem Maße – der Landespolizeipräsidentin/des Landespolizeipräsidenten (§ 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG) *prima facie* nicht anwendbar sind. Dass der Landespolizeipräsidentin/dem Landespolizeipräsidenten maßgeblich die Aufgabe obliegt, die politischen Ziele der Landesregierung an die sonstigen Polizeibehörden zu vermitteln (*Masuch*, in: BeckOK Beamtenrecht Hessen, 29. Ed., 1.1.2025, § 7 HBG Rn. 11.4), spricht jedenfalls klar gegen eine Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 1 Nr. 5 HBG. Auch überzeugende politische Gründe für eine Aufhebung der Nr. 3 und Nr. 5 von § 7 Abs. 1 HBG sind mangels Begründung des Änderungsantrags bislang nicht ersichtlich.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will