

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 379

**Verfassungstreue im öffentlichen Dienst
europäischer Staaten**

Von

**Karl Doehring, Albert Bleckmann
Hartmut Schiedermaier, Dietrich Murswiek
Kay Hailbronner, Torsten Stein
Georg Ress, Hannfried Walter
Ludwig Hennemann und Reinhard Mußnug**



Duncker & Humblot · Berlin

**Verfassungstreue im öffentlichen Dienst
europäischer Staaten**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 379

Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten

Von

Karl Doehring
Albert Bleckmann
Hartmut Schiedermaier
Dietrich Murswiek
Kay Hailbronner
Torsten Stein
Georg Ress
Hannfried Walter
Ludwig Hennemann
Reinhard Mußnug



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Zitervorschlag (z. B.):

T. Stein, Die Abwehr verfassungsfeindlicher Kräfte vom öffentlichen Dienst in den Niederlanden, in: K. Doebling u. a., *Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten*, Berlin 1980, S. . . .

Alle Rechte vorbehalten

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1980 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04686 2

Inhaltsverzeichnis

Karl Doehring

Vorwort	7
---------------	---

Karl Doehring

Gesamtbericht über das Recht des öffentlichen Dienstes in Belgien, England, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und der Schweiz. Mit Hinweisen auf die Rechtsordnung der DDR und diejenige internationaler Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Pflicht zur Verfassungstreue	11
--	----

Albert Bleckmann

Radikale im öffentlichen Dienst Belgiens	43
--	----

Hartmut Schiedermaier und Dietrich Murswiek

Zugang zum öffentlichen Dienst und Verfassungstreue in England ...	57
--	----

Kay Hailbronner

Treuepflicht und die Grenzen politischer Betätigung im öffentlichen Dienst Frankreichs	93
--	----

Albert Bleckmann

Radikale im öffentlichen Dienst der Italienischen Republik	159
--	-----

Torsten Stein

Die Abwehr verfassungsfeindlicher Kräfte vom öffentlichen Dienst in den Niederlanden	179
--	-----

Georg Röss

Die Pflicht zur Verfassungstreue im Recht des öffentlichen Dienstes der Republik Österreich	207
---	-----

Hannfried Walter

Die Sicherung eines loyalen öffentlichen Dienstes in Schweden 277

Ludwig Hennemann

Mangelnde Staatstreue und ihre rechtlichen Folgen im öffentlichen
Dienst der Schweiz 349

Reinhard Mußnug

Der Zugang zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutsch-
land 415

Autorenverzeichnis 467

Vorwort

Die hier dargebotene Untersuchung ging aus Überlegungen hervor, die von ihren Bearbeitern zusammen mit der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission angestellt wurden. Allen Beteiligten — wie auch der Landesregierung von Baden-Württemberg — erschien diese rechtsvergleichende Untersuchung zweckmäßig, was im folgenden erläutert sei. Wir danken für die Unterstützung, die wir von der Sektion und der Regierung erhalten haben.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland garantiert die Beachtung der sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG). Zu diesen Grundsätzen zählte von jeher und unbestritten die Pflicht des Beamten, seine Dienste dem Staat in einer Art zu leisten, die sich von privaten Dienstleistungen wesentlich durch ein besonderes Verantwortungsbewußtsein und eine besondere Verbundenheit mit dem Staat unterscheidet; die Staatsgewalt ihrerseits ist verpflichtet, diese „Leistung“ des Beamten durch besonderes Vertrauen in seine Loyalität und durch besonderen ihm zu gewährenden Schutz zu kompensieren. Diese so aufgezeigten Grundsätze bestanden niemals um ihrer selbst willen, sondern zum Wohle der Allgemeinheit der Staatsbürger.

Aus dieser Grundkonzeption folgt mit Notwendigkeit, daß als ungeeignet für den Beamtenberuf derjenige angesehen werden muß, der sich einer Auffassung verpflichtet fühlt, welche die aktive Ablehnung der bestehenden Staatsverfassung fordert, wie das z. B. in der Grundsatzerklärung der Deutschen Kommunistischen Partei unmißverständlich dargelegt ist¹. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Grundsatzentscheidung² diese Zusammenhänge klar aufgezeigt. Dennoch werden immer wieder die Behauptungen aufgestellt, die Entscheidungen der Gerichtsbarkeit³ seien nicht geeignet, weiterhin bestehende Unklar-

¹ Grundsatzerklärung der Deutschen Kommunistischen Partei, beschlossen auf dem Essener Parteitag vom 12./13. 4. 1969, Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945 (*Flechtheim*), Berlin 1971, S. 209 ff. Das Programm von 1978 (*Kunz / Maier / Stamme*, Programme politischer Parteien in der Bundesrepublik, 1979, S. 478 ff.) betont zwar, die DKP stehe „auf dem Boden des Grundgesetzes“, bekennt sich aber im Widerspruch hierzu nachdrücklich zum — antiparlamentarischen — Leninismus.

² BVerfG v. 22. 5. 1975, BVerfGE 39, 334 ff.

heiten zu beseitigen⁴, und es seien die Anforderungen an die Geeignetheit des Beamtenbewerbers in der beschriebenen Art als überzogen zu bewerten. Auch ein sog. „einfaches“ Mitglied einer extremistischen oder radikalen Partei müsse zum Beamtenberuf zugelassen werden, falls ihm nicht persönliche, die Verfassung angreifende Aktivitäten nachzuweisen seien. Insbesondere wird behauptet, der sog. Radikalen-erlaß der Ministerpräsidenten⁵ stelle unvertretbar rigorose Forderungen auf, obwohl sein Inhalt nicht mehr enthält als die bisher unangefochtenen oben genannten Grundsätze des deutschen Berufsbeamtentums, wie sie seit langem in den Beamtengesetzen niedergelegt sind. Die Kritiker des geltenden Rechtszustandes stellen sich offenbar vor, daß die Verpflichtung zur Bekämpfung der Verfassung — enthalten z. B. in der oben genannten Grundsatzserklärung der Deutschen Kommunistischen Partei — vereinbar sei mit der beamtenrechtlichen Verpflichtung, die Verfassung zu schützen, obwohl die evidente Unvereinbarkeit beider Verpflichtungen schon ein Ergebnis der Logik jenseits aller politischen Erwägungen ist.

Auf die so charakterisierte Kontroverse in der deutschen Innenpolitik und Rechtspolitik soll hier nicht näher eingegangen werden; sie ist oft und extensiv beschrieben und diskutiert worden⁶. Wesentlicher aber noch als die begrifflichen Verzerrungen der Rechtslage, wie sie u. a. durch die Erfindung des Schlagworts von den „Berufsverboten“ produziert wurden, war für die hier vorgelegte Untersuchung die Feststellung, daß Stimmen aus dem Ausland den Chor der politischen Kritiker des Systems der Bundesrepublik verstärken⁷. Daß das kommunistische Ausland der Bundesrepublik die „Berufsverbote“ vorwirft, ist selbstverständlich, denn man sieht sich dort um die Möglichkeit der stillen Unterwanderung unseres freiheitlichen Systems gebracht. Die

³ Vgl. BVerwG v. 6. 2. 1975, BVerwGE 47, 330 ff.; BVerwG v. 26. 3. 1975, BVerwGE 47, 365 ff.

⁴ Diese Kritik ist zusammengefaßt und unterstützt von E. Denninger, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, VVDStRL, H. 37, 1979, S. 14 ff. („Unsicherheit über Grenzen und Methoden des Schutzes der Verfassung und der streitbaren Demokratie“.)

⁵ Wiedergegeben von A. Steinkamm, Nichtübernahme von Verfassungsgegnern in den öffentlichen Dienst, in: Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 7 (hrsg. v. d. Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission), 1979, S. 80 f.

⁶ Dazu A. Steinkamm, S. 84 ff.; vgl. auch H. H. Klein, Mitbericht über Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, VVDStRL, S. 53 ff. und insbes. die S. 114 ff. wiedergegebene Diskussion; M. Kriete, Verfassungsfeinde im öffentlichen Dienst — unlösliches Problem? in: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, hrsg. v. M. Funke, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 1978, S. 335 ff.

⁷ Dazu A. Enseling, Das Ausland zur Extremismus- und Terrorismus-Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, S. 302 ff.

westeuropäischen Staaten aber sollten Verständnis für die Rechtslage nach der geltenden Verfassung der Bundesrepublik haben, sie sollten die jüngste deutsche Geschichte beachten und die Teilung Deutschlands als einen Faktor in Betracht ziehen, der politische Unterwanderung in besonderem Maße ermöglicht. Dem deutschen Reich war es nicht gelungen, die Machtansprüche des Nationalsozialismus abzuwehren. Niemand nun sollte wünschen, daß die gleiche Machtlosigkeit gegenüber radikalen Bestrebungen zur Verfassungsbeseitigung — sei es von links oder von rechts — auch eines Tages das Schicksal der Bundesrepublik bestimmt. Leider besteht vielfach für diese Gefahren im westlichen befreundeten Ausland zu wenig Verständnis⁸. Unserem Rechtssystem wird vorgeworfen, ein so extremes Berufsethos zu fordern, daß die Freiheit des Staatsbürgers leide, wobei übersehen wird, daß nur die Verfassungstreue des Beamten die Freiheit des Bürgers garantiert. Vor allem aber ergibt sich, daß die westlichen Demokratien, aus denen diese Kritik zu vernehmen ist, durchaus ihrerseits und für ihre eigenen Belange auf die Forderung nach Verfassungstreue der eigenen Beamte nicht verzichten. Wenn von der Bundesrepublik verlangt wird, man solle doch auch im öffentlichen Dienst und im Beamtentum die politischen Bestrebungen aller Art und ausnahmslos dem Prozeß der demokratischen Selbstregulierung überlassen⁹, ist doch demgegenüber die Feststellung zu treffen, daß die von uns verteidigten Grundsätze in anderen vergleichbaren Rechtsordnungen mit sehr viel einfacheren Mitteln geschützt werden, nämlich u. a. mit der stärkeren Macht der Exekutive, die — gemessen am Rechtssystem der Bundesrepublik — auf diesem Gebiet erheblich geringerer Gerichtskontrolle unterworfen ist und sich so nicht ständig in aller Öffentlichkeit für ihr Verhalten gegenüber Beamtenbewerbern rechtfertigen muß.

Die nachfolgende Darstellung vergleichbarer Rechtssysteme westeuropäischer Staaten wird die Richtigkeit dieser Behauptungen nachweisen und soll die Kritiker unseres Systems zum Nachdenken veranlassen.

Heidelberg, im März 1980

Karl Doehring

⁸ Vgl. dazu die Diskussionsbeiträge ausländischer Juristen, in: Rechtsstaat in der Bewährung, S. 125 ff.

⁹ So H. Thoolen, Diskussionsbeitrag, in: Rechtsstaat in der Bewährung, S. 156 f.