

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1582

# Dimensionen der Treuepflicht im Beamtenrecht

Von

Frauke de Vries



Duncker & Humblot · Berlin

FRAUKE DE VRIES

Dimensionen der Treuepflicht im Beamtenrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1582

# Dimensionen der Treuepflicht im Beamtenrecht

Von

Frauke de Vries




Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover  
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpär  
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-19655-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-59655-3 (E-Book)  
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover als Dissertation angenommen. Der Stand der Bearbeitung ist Dezember 2024, nachfolgende Literatur und Rechtsprechung wurden nicht mehr berücksichtigt.

Das Verfassen einer Doktorarbeit ist ein herausforderndes Projekt, das ohne Unterstützung nicht zu schaffen ist, daher möchte ich mich an dieser Stelle bei allen Personen bedanken, die mir maßgeblich geholfen haben. Dank gebührt zuerst meinem Doktorvater Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.publ., für die hervorragende Betreuung meiner Arbeit. Besonders dankbar bin ich für seine jederzeitige Diskussionsbereitschaft, seine kritischen Anmerkungen sowie die rasche Erstellung des Erstgutachtens. Des Weiteren möchte ich Prof. Dr. Margrit Seckelmann, M.A., für die Übernahme und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken. Prof. Dr. Felipe Temming, LL.M. (LSE), danke ich für die Übernahme des Vorsitzes der Prüfungskommission und für die angenehme Leitung der Disputation.

Aus meinem privaten Umfeld gebührt der größte Dank meinen Eltern, Anna und Ingo de Vries. Ihre Unterstützung hat mir das Jurastudium mit anschließendem Promotionsvorhaben erst ermöglicht. Ihnen ist daher diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Juli 2025

*Frauke de Vries*



# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	21
I. Erkenntnisinteresse .....	22
II. Stand der Forschung .....	23
III. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes .....	25
IV. Gang der Untersuchung .....	26
B. Historie .....	28
I. Situation im 19. Jahrhundert .....	28
1. Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft .....	28
2. Das besondere Gewaltverhältnis nach Laband und Mayer .....	29
II. Die Grundrechte der Beamten unter der Weimarer Reichsverfassung .....	30
1. Ausgangslage der Grundrechte .....	30
2. Situation der Beamten .....	31
a) Widerlegbarer Ausschluss der Grundrechtsgeltung .....	31
b) Generelle Geltung der Grundrechte .....	32
III. Die Grundrechtsgeltung im Beamtenverhältnis während der NS-Zeit .....	33
IV. Besonderes Gewaltverhältnis ab Inkrafttreten des Grundgesetzes .....	34
V. Der Strafgefängenen-Beschluss des BVerfG .....	34
VI. Die heutige Bedeutung des besonderen Gewaltverhältnisses .....	35
C. Status quo: Anwendung der einfachgesetzlichen Regelungen über die Dimensionen der Treuepflicht in der Praxis .....	36
I. Methodisches Vorgehen .....	36
II. Ergebnis der Auswertung der Gerichtsentscheidungen .....	37
1. Gesetzesverstöße durch Beamte .....	38
a) Vorgehen der Rechtsprechung .....	38
b) Rechtsprechung des VG Magdeburg .....	39
c) Vorgehen der Literatur .....	40
2. Uneinheitliche Rechtsprechung mit Blick auf die Einschlägigkeit der Neutralitätspflicht und der Mäßigungspflicht .....	40
a) Vorgehen der Rechtsprechung .....	40
b) Vorgehen der Literatur .....	41
c) Zusammenfassung: Kein einheitlicher Maßstab ersichtlich .....	42

3. Anwendungsprobleme in der Rechtsprechung mit Blick auf die Verfassungstreuepflicht	43
a) Unterschiedliche Definition von Bekennen und Eintreten i. S. d. §§ 60 Abs. 1 S. 3 BBG, 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG	43
aa) Vorgehen der Rechtsprechung	43
bb) Vorgehen der Literatur	44
cc) Praktische Konsequenz der unterschiedlichen Vorgehensweisen	45
dd) Zusammenfassung	47
b) Erfordernis eines subjektiven Elements für die Annahme einer Verletzung der Verfassungstreuepflicht	47
aa) Anerkennen vs. Eintreten für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nach § 8 SG	48
(1) Auswirkungen des Erfordernisses eines subjektiven Elements	49
(2) Übertragung dieses Maßstabs durch die Rechtsprechung auf das allgemeine Beamtenrecht	50
(3) Bewertung der Literatur bzgl. der Vergleichbarkeit von Soldatenrecht und Beamtenrecht mit Blick auf das Erfordernis eines subjektiven Elements	51
(4) Zusammenfassung	52
bb) Unterschiedliche Subsumtion ähnlicher Sachverhalte unter die Verfassungstreuepflicht	52
(1) Fallgruppe: Das Versenden von verfassungsfeindlichen Inhalten in Chatgruppen	52
(2) Fallgruppe: Reichsbürgerbewegung	53
(3) Zusammenfassung	54
c) Schutzgut: Die freiheitliche demokratische Grundordnung	54
aa) Begriffliche Unbestimmtheit	54
bb) Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und menschenfeindliche Handlungen von Beamten	56
(1) Grundsatz: Staatsbezogenheit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	56
(2) Unterschiedlicher Maßstab: Objektiver Beobachter vs. innere Haltung des Beamten	57
(a) Objektiver Maßstab	57
(b) Innere Haltung des Beamten	57
(c) Menschenfeindliche Äußerungen als Verstoß gegen die allgemeine Wohlverhaltenspflicht	58
(d) Fazit	58
(3) Vorgehen der Literatur	59
cc) Die freiheitliche demokratische Grundordnung und Handlungen des Beamten gegen die konkrete Regierung	59

d) Unterschiedlicher Maßstab: Funktionsbezogene vs. statusbezogene Verfassungstreuepflicht .....	60
aa) Maßstab der Rechtsprechung .....	60
bb) Maßstab der Literatur .....	62
4. Fazit .....	63
D. Status quo: Anwendung der Wesentlichkeitstheorie im Beamtenrecht .....	65
I. Maßstab für die Ausgestaltung von Normen .....	66
1. Allgemeiner Maßstab für die Ausgestaltung von Normen .....	66
2. Besonderheiten für die Anforderungen an gesetzliche Regelungen über Dienstpflichten .....	67
II. Rechtsprechung zur Verfassungstreuepflicht und zum Streikverbot .....	67
1. Das Streikverbot und die Verfassungstreuepflicht als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums .....	69
a) Das Streikverbot als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ....	69
b) Die Verfassungstreuepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums .....	70
aa) Die Verfassungstreuepflicht als reines Gesetzlichkeitsmodell .....	72
(1) Flexibilität des Gesetzlichkeitsmodells? .....	73
(2) Zwischenergebnis .....	74
bb) Die Verfassungstreuepflicht als rein innerdienstliche Pflicht .....	75
cc) Die Verfassungstreuepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums in der Regelungssystematik der Dimensionen der Treuepflicht .....	76
(1) Die allgemeine Wohlverhaltenspflicht als eigenständiger hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i.S.d. Art. 33 Abs. 5 GG .....	76
(2) Herleitung der Neutralitätspflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG .....	77
(3) Herleitung der Pflicht zur Mäßigung bei politischer Betätigung als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG .....	78
(4) Zusammenfassung .....	79
c) Fazit .....	80
2. Art. 33 Abs. 5 GG als Regelungsauftrag .....	80
a) Art. 33 Abs. 5 GG als unmittelbare Grundlage für Grundrechtseingriffe ...	80
b) Kein Abwägungsspielraum im Fall des Streikverbots .....	81
3. Fazit .....	82
III. Tendenz zur Verrechtlichung .....	82
1. Allgemeine Tendenz zur Verrechtlichung im Beamtenrecht .....	83
a) Entwicklung der Rechtsprechung .....	83
b) Bewertung dieser Entwicklung durch die Literatur .....	84

2. Tendenz zur Verrechtlichung auf Ebene der Dimensionen der Treuepflicht . . .	84
a) Entwicklung der Rechtsprechung zum Tragen von religiösen Symbolen durch Beamte . . . . .	84
b) Entwicklung der Rechtsprechung zum äußeren Erscheinungsbild von Beamten . . . . .	86
c) Entwicklung im Soldatenrecht . . . . .	88
3. Kohärenz dieser Maßstäbe zueinander . . . . .	88
4. Übertragung dieses Maßstabs auf die Dimensionen der Treuepflicht . . . . .	90
a) Die Bedeutung der einzelnen Dimensionen der Treuepflicht für den Status des Beamten in der Rechtsprechungspraxis . . . . .	91
aa) Die Verfassungstreuepflicht und der Status des Beamten . . . . .	91
bb) Die Neutralitätspflicht und der Status des Beamten . . . . .	92
cc) Die Mäßigungspflicht und der Status des Beamten . . . . .	93
dd) Die allgemeine Wohlverhaltenspflicht und der Status des Beamten . . . .	94
ee) Das Streikverbot und der Status des Beamten . . . . .	95
ff) Zusammenfassung . . . . .	96
b) Fazit . . . . .	97
c) Abstrakte Gefahr für die Funktionsfähigkeit bzw. gewandelte gesellschaftliche Verhältnisse . . . . .	98
aa) Verrechtlichung aufgrund der Schutzwirkung der Dimensionen der Treuepflicht für die Grundrechte der Bürger . . . . .	99
(1) Bedeutung der Dimensionen der Treuepflicht für die Grundrechte der Bürger . . . . .	99
(2) Die Unbestimmtheit der Vorschriften der §§ 60 f. BBG und §§ 33 f. BeamStG als Gefahr für die Grundrechte der Bürger . . . . .	101
bb) Fazit . . . . .	102
E. Lösungsvorschläge für die Anwendungsprobleme der Dimensionen der Treuepflicht in der Praxis . . . . .	103
I. Gesetzesverstöße als Verstöße gegen die beamtenrechtliche Treuepflicht . . . . .	103
1. Wortlaut . . . . .	103
a) Die Verfassungstreuepflicht nach §§ 60 Abs. 1 S. 3 BBG, 33 Abs. 1 S. 3 BeamStG . . . . .	104
b) Die Neutralitätspflicht nach §§ 60 Abs. 1 S. 1, S. 2 BBG, 33 Abs. 1 S. 1, S. 2 BeamStG . . . . .	104
c) Die allgemeine Wohlverhaltenspflicht nach §§ 61 Abs. 1 S. 3 BBG, 34 Abs. 1 S. 3 BeamStG . . . . .	105
d) Fazit . . . . .	105
2. Systematik . . . . .	105
a) Systematik des BBG bzw. des BeamStG . . . . .	106
b) Systematik des Soldatenrechts und Übertragbarkeit auf das allgemeine Beamtenrecht . . . . .	106

3. Historie .....	107
4. Telos .....	108
a) Die Verfassungstreuepflicht .....	108
b) Die Neutralitätspflicht .....	110
c) Die allgemeine Wohlverhaltenspflicht .....	111
5. Zusammenfassung und Fazit .....	111
II. Abgrenzung Neutralitätspflicht und Mäßigungspflicht .....	112
1. Wortlaut .....	112
2. Systematik .....	112
a) Systematik des BBG bzw. BeamStG .....	113
b) Systematik des SG bzw. DRiG .....	113
3. Historie .....	114
a) Die Neutralitäts- und Mäßigungspflicht während der Weimarer Republik .....	114
b) Der Weg zum Beamtengesetz .....	116
c) Zwischenergebnis .....	116
4. Telos .....	117
a) Grundsatz: Neutralität des Amtes .....	117
b) Weitergeltung der Neutralitätspflicht auch im außerdienstlichen Bereich .....	118
5. Zusammenfassung und Konkretisierung der Abgrenzung .....	118
a) Äußerungen während der Amtsführung bzw. Aufgabenerfüllung .....	119
b) Äußerungen von Beamten im Dienst außerhalb der Amtsführung .....	119
c) Äußerungen außerhalb des Dienstes unter Bezugnahme zum Amt .....	120
d) Äußerungen außerhalb des Dienstes ohne Bezugnahme zum Amt .....	120
e) Zusammenfassung .....	121
6. Fazit .....	121
III. Probleme bei der Anwendung der Verfassungstreuepflicht in der Praxis .....	122
1. Auslegung der einfachgesetzlichen Regelungen zur Verfassungstreuepflicht mit Blick auf die Pflicht zum Bekennen und zum Eintreten .....	122
a) Wortlaut .....	123
aa) Differenzierung zwischen der Pflicht zum Bekennen und zum Eintreten .....	123
bb) Subjektives Element dieser Pflichten .....	123
(1) Subjektives Element dieser Pflichten als solcher .....	124
(2) Subjektives Element einer Pflichtverletzung .....	124
cc) Zwischenergebnis .....	125
b) Systematik .....	125
aa) Systematik des BBG bzw. des BeamStG .....	125
bb) Systematik des SG .....	126
cc) Zwischenergebnis .....	127
c) Historie .....	127
aa) Die Verfassungstreuepflicht unter der Weimarer Reichsverfassung .....	128

bb) Der Weg zum Beamtengesetz .....	129
cc) Auslegung der Vorschriften des Beamtengesetzes bis zum Extremistenbeschluss des BVerfG .....	131
dd) Zusammenfassung und Fazit .....	132
d) Telos .....	133
aa) Widersprüchlichkeit des Maßstabs der Rechtsprechung an sich .....	133
(1) Maßstab des BVerfG aus dem Extremistenbeschluss .....	133
(2) Analyse dieser Fallkonstellationen durch die Literatur .....	134
(3) Erlaubte Überzeugung vs. verbotene Gesinnung .....	135
(4) Erlaubtes Mitteilen einer Überzeugung vs. Pflicht zum Distanzieren .....	136
(5) Fazit .....	136
bb) Widersprüchlichkeit des Erfordernisses eines subjektiven Elements .....	136
(1) Anschein der Identifikation mit verfassungsfeindlichem Gedankengut als Verstoß gegen die allgemeine Wohlverhaltenspflicht .....	137
(2) Das Setzen eines bösen Scheins als Pflichtverletzung .....	138
(a) Die Bedeutung des Vertrauens für eine Organisation .....	139
(b) Die Neutralitätspflicht und der böse Schein in der Rechtsprechung .....	140
(c) Die Verfassungstreuepflicht und der böse Schein .....	141
(aa) Der Beamte als Repräsentant des Staates vs. als Privatperson aus Sicht des objektiven Beobachters .....	141
(α) Widersprüchliches Verhalten im Fall der Verletzung der Verfassungstreuepflicht .....	142
(β) Intoleranz als gemeinsamer Nenner der Verfassungsfeindlichkeit .....	142
(bb) Fazit .....	143
(3) Keine verfassungsfeindliche Gesinnung als Voraussetzung der Verletzung der Verfassungstreuepflicht im Soldatenrecht .....	143
(a) Vergleichbarkeit von Beamtenrecht und Soldatenrecht .....	144
(b) Zulässigkeit der Differenzierung zwischen verfassungsfeindlichem Verhalten mit und ohne identifikatorischen Charakter .....	145
(aa) Voraussetzungen der Pflicht zum Eintreten .....	145
(α) Gefährdung für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Tatbestandsvoraussetzung der Pflicht zum Eintreten .....	146
(β) Drittbezogenheit der Pflicht zum Eintreten .....	147
(γ) Zwischenergebnis .....	148
(bb) Die Verfassungstreuepflicht als Ausdruck der gesamten Persönlichkeit des Beamten .....	149
(cc) Zwischenergebnis .....	149
e) Fazit .....	149

2. Konkretisierung der Verfassungstreuepflicht mit Blick auf das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	150
a) Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	151
aa) Unterschiede des SRP-Urteils bzw. des KPD-Urteils zur Rechtsprechung des BVerfG im NPD-Urteil bzw. Urteil Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat	151
bb) Übertragbarkeit der Rechtsprechung des BVerfG zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus Art. 21 GG auf das Beamtenverhältnis	151
(1) Unterschiedliche Regelungskonzepte	152
(2) Widersprüchlichkeit der restriktiven Auslegung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit dem Treueverhältnis des Beamten im Konkreten	152
cc) Fazit	154
b) Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und menschenfeindliche Handlungen von Beamten	154
aa) Objektiver Betrachter vs. subjektive Einstellung des Beamten	154
bb) Die Neutralitätspflicht als alternativer Lösungsweg?	155
cc) Fazit	156
3. Status- vs. funktionsbezogene Verfassungstreuepflicht	156
a) Statusbezogene vs. funktionsbezogene Dimensionen der Treuepflicht	157
aa) Funktionsbezogene Dimensionen der Treuepflicht	157
bb) Statusbezogene Dimensionen der Treuepflicht	158
b) Funktionsbezogene Verfassungstreuepflicht als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	159
aa) Die wehrhafte Demokratie als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht	160
(1) Herleitung der wehrhaften Demokratie durch das BVerfG	160
(2) Kritik der Literatur an dem Prinzip der wehrhaften Demokratie	161
(a) Kritik an der Herleitung des Prinzips der wehrhaften Demokratie	161
(b) Reichweite des Prinzips der wehrhaften Demokratie	162
(3) Wehrhafte Demokratie als Prinzip	162
(4) Fazit	163
bb) Organisatorische Flexibilität als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht	163
cc) Die Gefahr der Beeinflussung des Umfeldes durch die verfassungsfeindliche Überzeugung als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht	165
(1) Keine pauschale Ablehnung einer funktionsbezogenen Verfassungstreuepflicht durch das BVerfG laut Literatur	166
(2) Die Gefahr der Beeinflussung des Umfeldes als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht	167

dd) Die Verfassungstreuepflicht als Funktionsvoraussetzung für den Staat in Krisenzeiten als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht .....	168
ee) Art. 5 Abs. 3 GG als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht .....	169
ff) Der identifikatorische Charakter der Verfassungstreuepflicht als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht	169
(1) Identifikation als zentrales Element der Verfassungstreuepflicht ...	170
(a) Weimar als Argument gegen einen identifikatorischen Ansatz	170
(aa) Verankerung der Verfassungstreuepflicht in Art. 33 Abs. 4 GG durch das BVerwG .....	170
(bb) Einordnung der Verfassungstreuepflicht in Art. 33 Abs. 4 GG durch die Literatur .....	171
(cc) Fazit .....	172
(b) Keine Erforderlichkeit einer Identifikation für die Aufgabenerfüllung .....	172
(c) Keine Grundrechtseingriffe aufgrund bloßer Identifikation ...	173
(d) Zwischenergebnis .....	174
(2) Identifikation als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht auf Ebene der Pflichtverletzung .....	174
(a) Funktionsbezogene Differenzierung bei aktivem Verhalten des Beamten .....	174
(b) Funktionsbezogene Differenzierung im Fall des Unterlassens	175
(c) Zwischenergebnis .....	176
(3) Identifikation als Argument gegen differenzierende Abstufungen der Verfassungstreuepflicht auf Ebene der Zumessung der Disziplinarmaßnahme .....	176
(a) Subjektive vs. objektive Betrachtungsweise .....	177
(b) Ausschluss der Differenzierung wegen Unmöglichkeit zuverlässiger Abgrenzungskriterien .....	178
(c) Fazit .....	179
gg) Zusammenfassung und Fazit .....	179
c) Rechtsprechung des EGMR .....	180
aa) Rechtsprechung des VGH München .....	180
bb) Vogt-Entscheidung .....	181
4. Zusammenfassung .....	182
5. Übertragung dieses Maßstabs auf die Fallgestaltungen der Rechtsprechung ...	183
F. Reformvorschlag .....	184
I. Gesetzesvorschlag .....	184
II. Gesetzesbegründung .....	186
1. Zu § 60 BBG bzw. § 33 BeamtStG .....	186

2. Zu § 60a BBG bzw. § 33a BeamtStG ..... 187

3. Zu § 60b BBG bzw. § 33b BeamtStG ..... 187

G. Zusammenfassung der Ergebnisse ..... 188

**Literaturverzeichnis** ..... 193

**Stichwortverzeichnis** ..... 208

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
a. d.	an der
a. F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AL	Aktualisierungslieferung
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS Rh-PF	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz Koblenz
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayDG	Bayerisches Disziplinargesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BB	Brandenburg
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBZ	Bayerische Beamtenzeitung
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BE	Berlin
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BremDG	Bremisches Disziplinargesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWV	Bundeswehrverwaltung (Zeitschrift)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DBG	Deutsches Beamtengesetz
ders.	derselbe
DG	Disziplinargesetz
DGH	Dienstgerichtshof
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe/dieselben
Diss. jur.	juristische Dissertation
DiszG	Disziplinargesetz
djbZ	Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DriG	Deutsches Richtergesetz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Erg.	Ergänzungslieferung
Erl.	Erläuterungen
et al.	et aliae, et alii
etc.	et cetera
etw.	etwas
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht
HbdDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HDG	Hessisches Disziplinargesetz
HmbBG	Hamburgisches Beamtengesetz
HmbDG	Hamburgisches Disziplinargesetz
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. E.	im Ergebnis
i. S. d.	im Sinne der/im Sinne des
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jh.	Jahrhundert

jmdn.	jemanden
JURA	Juristische Ausbildung
jurisPR-ITR	juris PraxisReport IT-Recht
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KirchE	Entscheidungen in Kirchensachen
KJ	Kritische Justiz
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LBG	Landesbeamtengesetz
LDG	Landesdisziplinargesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LS.	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSG	Landessozialgericht
LTO	Legal Tribune Online
MBL. NW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MdBR	Mitglied des Bundesrats
MinBl.	Ministerialblatt
Mitw.	Mitwirkende
MMR	Multimedia und Recht
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NDiszG	Niedersächsisches Disziplinargesetz
Nds. Rpfl.	Niedersächsische Rechtspflege
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS-Symbole	Symbole des Nationalsozialismus
NS-Zeit	Zeit des Nationalsozialismus
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungs-Report
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht
od.	oder
OdW	Ordnung der Wissenschaft
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersV	Die Personalvertretung
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PSP	Polizei–Studium–Praxis
RBG	Reichsbeamtengesetz
RdA	Recht der Arbeit
RGBL.	Reichsgesetzblatt

RGSt	Reichsgericht in Strafsachen
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RuP	Recht und Politik
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
s.	siehe
S.	Seite
SächsBG	Sächsisches Beamtengesetz
SächsDG	Sächsisches Disziplinalgesetz
SBG	Saarländisches Beamtengesetz
SDG	Saarländisches Disziplinalgesetz
SG	Soldatengesetz
SH	Schleswig-Holstein
Sp.	Spalte
SPD	Sozial Demokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
SS	Schutzstaffel
StaatsR	Das Staatsrecht der Bundesrepublik
StAnz.	Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StRegBl.	Staats- und Regierungsblatt
SVerf	Sächsische Verfassung
ThürBG	Thüringer Beamtengesetz
ThürDG	Thüringer Disziplinalgesetz
u.	und
u. a.	und andere/unter anderem
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.	van/vom/von
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfBlog	Verfassungsblog
VerföDBek	Verfassungstreue-Bekanntmachung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutzrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik

Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil

Bezüglich der sonstigen Abkürzungen wird auf folgendes Werk verwiesen: *Kirchner*, Hildebert (Begr.)/*Böttcher*, Eike, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Auflage, Berlin u. a. 2024.

## A. Einleitung

Der Beamte<sup>1</sup> ist einerseits Amtsträger und übt in dieser Funktion Hoheitsgewalt gegenüber den Bürgern aus, er ist somit als Teil der Staatsgewalt Verpflichteter der Grundrechte, andererseits ist der Beamte auch Privatperson und damit Berechtigter der Grundrechte. Während der Staat, der nur durch seine Organe handeln kann, darauf angewiesen ist, dass seine Beamten ihm gegenüber loyal und treu sind, kann die Ausübung der Grundrechte des Beamten gerade diese Loyalität und Treue infrage stellen.

Zu Beginn der Entwicklung des Beamtenrechts bestand eine solche Spannungslage nicht. Nach damaligem Verständnis stand der Beamte zum Staat in einem besonderen Gewaltverhältnis.<sup>2</sup> Kennzeichnendes Merkmal dieses Gewaltverhältnisses war es, dass ein Teil dem anderen Teil Pflichten auferlegen konnte, die im Vorfeld nicht bestimmt waren und deren Einhaltung erzwungen werden konnte.<sup>3</sup> Entsprechend galten weder die Grundrechte noch der Gesetzesvorbehalt im besonderen Gewaltverhältnis.<sup>4</sup> Gleichwohl wurden die Pflichten des Beamten in §§ 10 ff. RBG<sup>5</sup> normiert. Diese Verrechtlichung sorgte damals für eine Begrenzung der Macht des Monarchen, eine umfassende Persönlichkeitsentfaltung des Beamten wurde hierdurch jedoch nicht gewährleistet.<sup>6</sup>

Seit dem *Strafgefangenen-Beschluss*<sup>7</sup> des BVerfG ist entschieden, dass aufgrund der umfassenden Geltung der Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG die Figur des besonderen Gewaltverhältnisses, im Sinne einer eigenständigen Beschränkung der Grundrechte ohne gesetzliche Grundlage, nicht mehr gelten kann.<sup>8</sup> Auch für Beamte gilt, dass sie zwar Teil des Staates sind, gleichzeitig sind sie jedoch auch Bürger und können sich dem Staat gegenüber auf ihre Grundrechte berufen.<sup>9</sup> Statt einer pauschalen Versagung der Grundrechtsgeltung im Beamtenverhältnis ist nun vielmehr ein Ausgleich zwischen der Verwirklichung der Grundrechte des Beamten einer-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird aufgrund der Lesbarkeit ausschließlich die männliche Version benutzt, die weibliche und diverse Form werden hiervon miterfasst.

<sup>2</sup> Mayer, AöR 3 (1888), 3, 53 f.

<sup>3</sup> Mayer, AöR 3 (1888), 3, 52.

<sup>4</sup> Abelein, ZfP 1967, 313, 332; v. Kielmansegg, JA 2012, 881, 881 f.; Ronellenfitsch, in: Merten, Gewaltverhältnis, 33, 34 f.; ders., DÖV 1981, 933, 935.

<sup>5</sup> RGBl. 1873, S. 63 f.

<sup>6</sup> Dermietzel, Freiheitsrechte, S. 17 f.

<sup>7</sup> BVerfGE 33, 1.

<sup>8</sup> BVerfGE 33, 1, 10 f.

<sup>9</sup> BVerfGE 39, 334, 366.

seits und der Funktionsfähigkeit des Staates andererseits zu suchen.<sup>10</sup> Als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit des Staates wird die Treuepflicht des Beamten verstanden, welche als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG anerkannt ist.<sup>11</sup> Aus der einen umfassenden Treuepflicht des Beamten haben sich im Laufe der Zeit unterschiedliche Dimensionen der Treuepflicht als konkrete Pflichten des Beamten herausgebildet.<sup>12</sup> Als wesentliche Dimensionen der Treuepflicht sind hier zu nennen: die Verfassungstreuepflicht, die Neutralitätspflicht, die Mäßigungspflicht, die allgemeine Wohlverhaltenspflicht und das Streikverbot.<sup>13</sup> Für den Beamten sind diese Dimensionen der Treuepflicht als Rechtfertigung für Eingriffe in seine Grundrechte relevant.

Trotz der Anerkennung der Grundrechtsgeltung und des Vorbehalts des Gesetzes im Beamtenverhältnis sind die einfachgesetzlichen Vorschriften über die Dimensionen der Treuepflicht seit Erlass des Bundesbeamtengesetzes im Jahre 1953<sup>14</sup> fast unverändert geblieben. Zwar hat sich durch die *Kopftuch I-Entscheidung* des BVerfG<sup>15</sup> angestoßen eine Tendenz zur Verrechtlichung im Fall der Neutralitätspflicht ergeben, welche durch die Entscheidung des BVerwG zu Tätowierungen von Beamten<sup>16</sup> auch für die allgemeine Wohlverhaltenspflicht weiter fortgeführt wurde. Im Gegensatz hierzu wird durch die Rechtsprechung im Fall der Verfassungstreuepflicht keine weitreichendere gesetzliche Konkretisierung gefordert, sondern auf die einfachgesetzlichen generalklauselartigen Bestimmungen abgestellt.<sup>17</sup> Im Fall des Streikverbots wurde durch das BVerfG erst gar keine konkrete gesetzliche Normierung gefordert, sondern ein Zusammenspiel der einfachgesetzlichen Vorschriften über die Pflichten des Beamten genügt als Rechtsgrundlage.<sup>18</sup>

## I. Erkenntnisinteresse

Diese Entwicklung der Rechtsprechung zum Gesetzesvorbehalt zeigt anschaulich die zwei zentralen Fragestellungen dieser Arbeit auf. *Erstens* die Frage der Kohärenz von Entwicklungen der Rechtsprechung mit Blick auf die einzelnen Dimensionen der Treuepflicht zueinander. *Zweitens* die Frage, ob generell ein Reformbedürfnis der einfachgesetzlichen Vorschriften über die Dimensionen der Treuepflicht besteht. Eine trennscharfe Abgrenzung dieser beiden Fragestellungen

<sup>10</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 39, 334, 366 f.

<sup>11</sup> Grundlegend: BVerfGE 39, 334, 346 f.

<sup>12</sup> BVerfGE 39, 334, 346.

<sup>13</sup> Vgl. bzgl. weiterer Ausprägungen *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, Art. 33 Rn. 186.

<sup>14</sup> BGBl. I 1953, S. 558 ff.

<sup>15</sup> BVerfGE 108, 282, 303.

<sup>16</sup> BVerwGE 160, 370, 382 (Rn. 42).

<sup>17</sup> Vgl. zu dieser Vorgehensweise BVerwGE 160, 370, 384 f. (Rn. 56).

<sup>18</sup> BVerfGE 148, 296, 366 f. (Rn. 155).

zueinander ist nicht möglich. So hängt etwa die Frage, ob es überzeugend ist, wenn das BVerwG keine weitergehende Verrechtlichung im Fall der Verfassungstreuepflicht fordert, weil diese eine von der Verfassung vorausgesetzte Eignungsvoraussetzung darstelle,<sup>19</sup> maßgeblich davon ab, ob die Verfassungstreuepflicht sich als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG qualifizieren lässt.<sup>20</sup> Diese Frage wiederum lässt sich nicht ohne Vergleich zur Herleitung der Neutralitätspflicht, der Mäßigungspflicht, der allgemeinen Wohlverhaltenspflicht und des Streikverbots als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums beantworten.<sup>21</sup> Ebenso ist die Frage, ob eine weitergehende Verrechtlichung etwa für die Verfassungstreuepflicht zu fordern ist, gerade eine Frage der Kohärenz der Entwicklung der Rechtsprechung zu den Dimensionen der Treuepflicht. Aufgrund dieser Verzahnung der beiden Fragestellungen miteinander wird die Frage des Reformbedürfnisses als Oberthema gewählt und die Frage der Kohärenz an den jeweils einschlägigen Stellen angesprochen.

## II. Stand der Forschung

Zur Problematik des besonderen Gewaltverhältnisses und des Gesetzesvorbehaltes im Beamtenrecht an sich existieren bereits umfangreiche Ausarbeitungen,<sup>22</sup> die auch für diese Arbeit mit Blick auf die Grundlagen des Gesetzesvorbehaltes im Fall der Dimensionen der Treuepflicht relevant sind. Auch die Treuepflicht des Beamten<sup>23</sup> und die einzelnen Dimensionen der Treuepflicht<sup>24</sup> waren bereits Ge-

<sup>19</sup> BVerwGE 160, 370, 384 f. (Rn. 56).

<sup>20</sup> Vgl. zu dieser Einordnung BVerfGE 39, 334, 346 ff.; BVerwGE 160, 370, 374 (Rn. 15).

<sup>21</sup> Vgl. hierzu unten D. II. 1. b) cc).

<sup>22</sup> Vgl. etwa v. *Kielmansegg*, Näheverhältnis; *W. Krebs*, Vorbehalt des Gesetzes; v. *Münch*, Meinungsäußerung; *Schnapp*, Amtsrecht. Vgl. aus der Zeitschriftenliteratur etwa *Abelein*, ZfP 1967, 313; *Kutscha*, KJ 1985, 43; *Summer*, DÖV 2006, 249.

<sup>23</sup> *Dermietzel*, Freiheitsrechte; *Rottmann*, Beamte als Staatsbürger; *Schindler-Fiedler*, Treuepflicht.

<sup>24</sup> Zur Verfassungstreuepflicht: *Böckenförde*, in: Böckenförde/Tomuschat/Umbach, Extremisten und öffentlicher Dienst, S. 9, 9 ff.; *Böttcher*, Treuepflicht; *Cuntz*, Verfassungstreue der Soldaten; *Hartleb*, Parteizugehörigkeit; *Heinz*, Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter; *Mußnug*, in: Doehring/Bleckmann/Schiedermaier et al., Verfassungstreue, S. 415, 415 ff.; *Rejewski*, Pflicht zur politischen Treue; *Schmahl*, Disziplinarrecht und politische Betätigung; *Schrader*, Verfassungstreue; *Stern*, Zur Verfassungstreue; *Weiler*, Verfassungstreue; *Zwirner*, Treuepflicht. Zur Neutralitätspflicht: *Hecker*, Die Kopftuchdebatte; *Lindner*, Die Neutralitätspflicht; *Nellesen*, Äußerungsrechte; *Sicko*, Kopftuch-Urteil; *Suslin*, Amtsführung; *Tenostendarp*, Äußerungsfreiheit; *Wiese*, Lehrerinnen mit Kopftuch. Zur Mäßigungspflicht: *Hagenah*, Zurückhaltung bei politischer Tätigkeit und öffentlichen Äußerungen. Zur allgemeinen Wohlverhaltenspflicht: v. *Rechenberg*, Wohlverhaltenspflicht; *S. Schmidt*, Erscheinungsbild von Beamtenbewerbern. Zum Streikverbot: *Däubler*, Streik; *Ernst*, Streikverbot; *Ickenroth*, Beamtenstreikverbot; *Lauer*, Recht des Beamten zum Streik; *Mett*, Streikrecht im öffentlichen Dienst; *Pollin*, Streikverbot; *Ramm*, Koalitions- und Streikrecht; *Schulz*, Streikrecht von Beamten.