

Schriften zum Völkerrecht

Band 47

Doppelte Loyalität

Ein Problem für die zur Europäischen Gemeinschaft
entsandten Beamten der Mitgliedstaaten

Von

Horst Herzog



Duncker & Humblot · Berlin

Horst Herzog / Doppelte Loyalität

Schriften zum Völkerrecht

Band 47

Doppelte Loyalität

Ein Problem für die zur Europäischen Gemeinschaft
entsandten Beamten der Mitgliedstaaten

Von

Dr. Horst Herzog

Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Karl Josef Partsch



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03490 2

Vorbemerkung

Das Thema der vorliegenden Arbeit, die von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen wurde, habe ich von Herrn Professor Dr. *K. J. Partsch* erhalten, dem ich für die wissenschaftliche Betreuung und Förderung zu aufrichtigem Dank verpflichtet bin.

Mein Dank gilt ferner den Beamten aus der Verwaltung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und aus den Ministerien der Mitgliedstaaten, die mir während meines Praktikums bei der Kommission im Frühjahr 1973 und in der folgenden Zeit durch Informationen und Ratschläge behilflich waren. Dabei danke ich insbesondere Herrn Dr. *Th. Holtz* für die mir bereitwillig gewährte Unterstützung.

Herrn Professor Dr. *Chr. Tomuschat* bin ich für viele hilfreiche Hinweise dankbar.

Nicht zuletzt danke ich Herrn Senator E. h. Dr. *J. Broermann* für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Mit der vorliegenden Untersuchung hoffe ich einen Beitrag zur Lösung des seit der Gründung internationaler Organisationen bestehenden völkerrechtlichen Problems der doppelten Loyalität zu leisten, das vornehmlich in der Europäischen Gemeinschaft — bedingt durch deren besondere Struktur und Funktion — nicht nur als rechtliches Problem, sondern auch als psychologisches Phänomen in Erscheinung tritt.

Die Untersuchung wurde bis auf geringe Änderungen Ende 1974 abgeschlossen.

Horst Herzog

Vorwort

Die Schrift hat eine Vorgeschichte, die um 15 Jahre zurückreicht. Im Frühjahr 1960 hat mich das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften in Brüssel gebeten, auf einem mit dem Personalrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemeinsam veranstalteten Kolloquium über den europäischen öffentlichen Dienst zu sprechen und mich dabei auf die Rechtsbeziehungen zwischen den europäischen Bediensteten und ihren Anstellungsgemeinschaften zu konzentrieren. Damals war das Personalstatut der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch nicht erlassen, sondern nur die Montanunion verfügte über ein formuliertes Dienstrecht. In Brüssel bestand weitgehend Ungewißheit, was daraus übernommen werden sollte. Nicht alle Regelungen hatten sich in Luxemburg bewährt.

Der Präsident der Kommission, *Walter Hallstein*, hat mich damals eingeladen, zur Vorbereitung dieses Referats nach Brüssel zu kommen, um an Ort und Stelle die Probleme zu studieren. Besuche in Luxemburg und Straßburg schlossen sich an. In zahlreichen Einzelgesprächen mit Beamten der Gemeinschaften und des Europarates hatte ich Gelegenheit, den Problemen nachzugehen und auch die unterschiedlichen Interessen aufzuspüren, welche einerseits von den Dienstherrn, andererseits von den dort Tätigen empfunden und verfolgt wurden. Am aufschlußreichsten war ein abendliches Rundgespräch, zu dem *Swidbert Schnippenkoetter* — damals Kabinettschef des Kommissionspräsidenten — einlud und das er ebenso souverän wie locker leitete. Bei diesem Rundgespräch kam deutlich heraus, daß bei allen Regelungen des Dienstrechts der Gemeinschaften an ein Phänomen zu denken sei, das in vollem Umfange sich nur dort stelle und für das weder die nationalen Dienstrechte noch auch das Dienstrecht der sonstigen internationalen Organisationen ausreichende und befriedigende Modellösungen anböten.

Ich begrüße es, daß dieses Vorwort mir Gelegenheit gibt, die Erinnerung an den viel zu früh verstorbenen Moderator dieses Rundgespräches und ungewöhnlichen Mann aufrecht zu erhalten.

Der Verfasser dieser Arbeit stand vor einer ganz anderen Situation, als er sie in Angriff nahm: Ein Dienstrecht war seit längerer Zeit in Brüssel in Kraft; auch sonst hatten sich die Verhältnisse stabilisiert. Die Entsendung von Beamten aus den nationalen Diensten war in den

Mitgliedstaaten durch Richtlinien eingehend geregelt worden, oder es hatte sich doch eine bestimmte Praxis eingespielt.

Dennoch konnte diese Arbeit — ebenso wie mein Referat im Jahre 1960, das auf Deutsch in der Zeitschrift „Die öffentliche Verwaltung“, 1961, S. 281 - 290, erschienen ist — nicht ohne Kenntnis der praktischen Hintergründe geschrieben werden. Eine mehrmonatige Stage bei den Gemeinschaften, während der der Autor dem Vorsitzenden des Personalrates — Herrn *Theodor Holtz* — attachiert war, gab ihm Gelegenheit, sich intensiv über die faktischen Gegebenheiten zu informieren. Das ist in der Arbeit selbst zwar nicht ausdrücklich erwähnt, sollte aber ausgesprochen werden, da das umfangreiche Literaturverzeichnis den Eindruck erweckt, als habe der Autor allein am Schreibtisch gearbeitet.

Das Problem der gespaltenen Loyalität der entsandten Beamten ist schwer erfaßbar. Der Autor geht ihm nach von der Rechtsstellung im nationalen und Gemeinschaftsdienstrecht her (Teil I und II). Er untersucht die Entsendungsmodalitäten (Teil III) und — vor allem — die Situationen, in denen dieses Problem in der praktischen Arbeit auftaucht (Teil IV). Dieser Teil der Arbeit ist besonders wichtig. Er ist gewissermaßen das Kernstück und gibt den lebendigsten Eindruck. Den Abschluß bilden dann Ausführungen über rechtliche Gestaltungsmittel zur Lösung des Problems (Teil V). Inwieweit sie zu verwirklichen sein werden, hängt weitgehend davon ab, wie die Gemeinschaften sich weiterentwickeln. Wird der Schritt zum Europäischen Bundesstaat getan — der Autor ist optimistisch — ergeben sich neue Perspektiven. Es ist zu hoffen, daß sie sich einstellen. Aber auch in diesem Teil bleibt der Autor durchaus auf der Ebene der Tatsachen und auf der Ebene der gegenwärtigen Gegebenheiten, ohne übertriebene Hoffnungen zu erwecken. Sein Thema hätte leicht zur Spekulation verführen können. Der Autor ist dagegen schon durch sein Temperament gefeit. Er bleibt realistisch, nah an der Sache und illusionslos. Das ist sicher ein Vorteil.

Karl Josef Partsch, Bonn

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
TEIL I	
Die Systeme der nationalen Beamtenrechte	17
1. Kontinentaleuropäischer Rechtskreis	18
2. Nordischer Rechtskreis	22
3. Angloamerikanischer Rechtskreis	23
4. Zusammenfassung	25
TEIL II	
Das Beamtenrecht der EG	27
1. Entwicklung des Dienstrechts der EG	27
2. Rechtsstellung nach dem Beamtenstatut	28
a) Begründung des Dienstverhältnisses	28
b) Einstellungsgrundsätze	28
aa) Eignungsprinzip	29
bb) Nationalitätenproporz	29
c) Beamtenpflichten	30
aa) Loyalität	30
bb) Unabhängigkeit	31
cc) Voraussetzungen für die Erfüllung der Pflichten	32
d) Beamtenrechte	33
aa) Vorrechte und Befreiungen	33
bb) Besoldung, Versorgung	34
cc) Personalvertretungs- und Mitspracherecht	35
3. Zusammenfassung	36
TEIL III	
Das System der Entsendung in den Mitgliedstaaten	37
1. Darstellung der Entsendungsvorschriften	37
a) Loslösung des Beamten aus dem nationalen Dienst	38
b) Dauer der Entsendung	39
c) Widerruf der Entsendung	40
d) Wiederverwendung im nationalen Dienst	40
e) Pensionsansprüche	41
f) Laufbahnrechte	41

2. Vergleich der Entsendungsvorschriften	42
a) unter besonderer Berücksichtigung der Loyalitätsverpflichtungen ..	42
b) im Hinblick auf die Gesamtkonzeption der Entsendung	46
3. Ergebnis	49

TEIL IV

Die doppelte Loyalität im europäischen Dienst 50

1. Organisation des Dienstes in der Kommission	50
a) Gestaltung der Personalstruktur	50
aa) Organisationskompetenz	50
bb) Entsendung	51
b) Aufgaben- und Arbeitsbereich	52
aa) Aufgaben	53
bb) Geschäftsverteilung	53
cc) Arbeitsweise	54
2. Beeinträchtigungen des Dienstes	55
a) Teilnahme an einem Streik	55
b) Verletzung von Dienstplichten	58
3. Europäische Beamte und Willensbildungsprozeß der EG	61
a) Erweiterung des Aufgabenbereichs	61
b) Zusammenarbeit mit nationalen Stellen	62
aa) Konsultationen mit nationalen Beamten	64
bb) Konsultationen mit Interessenvertretern	66
cc) Kontakte außerhalb der Konsultationen	67
c) Beteiligung am offiziellen Entscheidungsprozeß	67
4. Ergebnis	69

TEIL V

Lösungsmöglichkeiten für das Loyalitätsproblem 70

1. Problemstellung	70
2. Gestaltungsmittel im Beamtenrecht der EG	73
a) Anstellung auf Dauer	73
b) Art. 11	73
c) Disziplinarrecht	74
d) Vorrechte und Befreiungen	75
e) Besoldung und Versorgung	76
f) Personalvertretungs- und Mitspracherecht	77
g) Personalpolitik	78
h) Rechtsschutz	79
i) Ergebnis zu 2.	80

	Inhaltsverzeichnis	11
3.	Rechtsangleichung	81
a)	Revision der Konzeption der Entsendung	81
b)	Rechtliche Möglichkeiten der Durchsetzung	83
aa)	Art. 189 EWGV	83
bb)	Art. 235 EWGV	84
cc)	Völkerrechtliches Abkommen	85
c)	Ergebnis zu 3.	85
4.	Neuordnung des Personalwesens in der EG	86
a)	Paritätischer Ausschuß für den europäischen öffentlichen Dienst ..	86
b)	Aussichten der Verwirklichung	87
5.	Weiterentwicklung der Gemeinschaft	88
a)	Stärkung der bestehenden Institutionen	88
b)	Künftige Struktur der Gemeinschaft	89
	Schlußbemerkungen	91
	Literaturverzeichnis	94

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ÄndVO	= Änderungsverordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AR	= Arrêté Royal
ARAR	= Algemeen Rijksambtenaarenreglement
AT	= Allgemeiner Teil
BBG	= Bundesbeamtenengesetz
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BMF	= Bundesministerium der Finanzen
BMI	= Bundesministerium des Innern
BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung
BRRG	= Beamtenrechtsrahmengesetz
Décr.	= Décret
DöD	= Der öffentliche Dienst
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
D.P.R.	= Decreto del Presidente della Repubblica
dt.	= deutsch
EAG	= Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECE	= Wirtschaftskommission für Europa
EEC	= European Economic Community
EG	= Europäische Gemeinschaft
EntsR	= Entsendungsrichtlinien
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EuR	= Europarecht
EurArchiv	= Europa-Archiv
europ.	= europäisch
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	= Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation
FusV	= Fusionsvertrag
GG	= Grundgesetz
GMBI.	= Gemeinsames Ministerialblatt
G.U.	= Gazzetta Ufficiale
i. d. F.	= in der Fassung
Intern. Org.	= International Organisation
i. S.	= im Sinne
i. Verb. m.	= in Verbindung mit
JO	= Journal Officiel

MB	= Moniteur Belge
n. F.	= neue Folge
NRW	= Nordrhein-Westfalen
o. a.	= oben angeführt
OECD	= Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RdSchr.	= Rundschreiben
Rdziff.	= Randziffer
Rev. Dr. Publ. Sc. Pol.	= Revue de Droit Publique et de Sciences Politiques
Rev. Int. Sc. Adm.	= Revue Internationale de Sciences Administratives
Rev. MC	= Revue du Marché Commun
RHDI	= Revue Hellénique de Droit International
RMTh	= Rechtsgeleerd Magazijn Themis
Rspr.	= Rechtsprechung
Scan. Dem.	= Scandinavian Democracy
StGB	= Strafgesetzbuch
StPO	= Strafprozeßordnung
UN-Doc.	= United Nations Document
VN	= Vereinte Nationen
VO	= Verordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WEU	= Westeuropäische Union
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfZVSt	= Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZParlF	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZVerN	= Zeitschrift für die Vereinten Nationen

Einleitung

Das Problem der doppelten Loyalität ergibt sich daraus, daß die Entsendung¹ von Beamten in die Dienststellen der Europäischen Gemeinschaft (EG) unter Aufrechterhaltung des nationalen Dienstverhältnisses vorgenommen wird und die entsandten Beamten mit der EG ein weiteres Dienstverhältnis eingehen, wobei sie nach den Regeln des Statuts der Beamten der EG² in ein Beamtenverhältnis berufen werden.

Das Nebeneinanderbestehen von zwei Dienstverhältnissen bringt insbesondere durch die damit nebeneinander bestehenden, verschiedenen Pflichten die Gefahr von Kollisionen mit sich³.

Faßt man die einem Beamten obliegenden Pflichten unter dem Begriff der Loyalität gegenüber dem Dienstherrn zusammen, so ergibt sich für die entsandten Beamten das Problem einer doppelten Loyalität: Der Beamte hat Loyalitätspflichten gegenüber dem Entsendestaat. Mit dem Eintritt in den Dienst der EG wird er einem neuen Pflichtenkreis unterstellt. Es bestehen damit zwei Bezugspunkte seiner Loyalität.

Durch die Regelung in Artikel 11 des Statuts der Beamten der EG, die den Pflichten gegenüber der Gemeinschaft den Vorrang einräumt⁴, soll die Konkurrenz im Bereich der verschiedenen Loyalitätsverpflichtungen gelöst werden. An der Festlegung des Vorranges der gegenüber der EG bestehenden Pflichten läßt sich erkennen, daß diese Vorrang vor möglichen Kollisionen ausübt⁵.

¹ Zur Terminologie ist anzumerken, daß „Entsendung“ (entspr. *détachement*, *seconding employment*) die Bezeichnung für eine besondere beamtenrechtliche Position ist, die die Abstellung des Beamten zu einem internationalen Dienstherrn beschreibt.

² VO Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) der Räte vom 18. Dez. 1961 i. d. F. vom 28. 9. 1972 in ABl. 1972, Nr. C 100, S. 3 ff.

³ Vgl. *Partsch*, Europ. Bedienstete u. Anstellungsgemeinschaften, DÖV 1961, S. 284, 287; *Schröer*, Kollision, AöR, Bd. 90 (1965), S. 62; *Hennes*, Begriff des Beamten, S. 194; *v. Plehwe*, Intern. Organisationen, S. 87, 88; *Hahn*, Einführung, in: Kaiser, Mayer, Ule (Hrsg.), Recht u. System d. öff. Dienstes, Bd. 4, S. 45.

⁴ Art. 11 Abs. 1: Der Beamte hat sich bei der Ausübung seines Amtes und in seinem Verhalten ausschließlich von den Interessen der Gemeinschaften leiten zu lassen; er darf von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder Person außerhalb seines Organs Weisungen anfordern oder entgegennehmen.

Ähnliche Vorschriften sind auch in den Personalstatuten internationaler Organisationen enthalten. Vgl. dazu *Rauschning*, Unabhängigkeit u. Bindungen, in: Festschr. Wacke, S. 50, 51.

Die Kollision von Pflichten ist insbesondere für die entsandten Beamten, die an der Ausübung politischer Macht teilhaben, problematisch⁶, da die Mitgliedstaaten der EG nicht nur aufgrund ihrer Beiträge zur Finanzierung der Gemeinschaft, sondern auch wegen der politischen Einflußnahme ein Interesse daran haben, mit eigenem Personal in den Organen der EG vertreten zu sein.

Abgesehen von den rechtlichen Bindungen an den Entsendestaat unterhalten andererseits die entsandten Beamten oft enge Verbindungen zu ihrer nationalen Anstellungsbehörde und anderen nationalen Stellen und sind dadurch besonderen Einflußmöglichkeiten ausgesetzt.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die meisten der aus den Mitgliedstaaten entsandten Beamten im höheren Dienst der Verwaltung der Kommission arbeiten⁷, aber auch im Hinblick auf die unmittelbare Beteiligung dieser Beamten an den Aufgaben der Kommission, die sich mit nationalen Aufgaben und Interessen überschneiden, scheint es gerechtfertigt, das Problem der doppelten Loyalität auf die im höheren Dienst der Kommission tätigen entsandten Beamten zu beschränken.

Mit dieser Arbeit soll versucht werden, die Rechtsstellung der zur EG entsandten Beamten der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Problems der doppelten Loyalität zu untersuchen, mögliche Kollisionen darzustellen und rechtliche Gestaltungsmittel zur Lösung dieses Problems zu prüfen.

⁵ *Schröer*, S. 63.

⁶ *Partsch*, S. 284.

⁷ Die Anzahl der entsandten Beamten ist Schwankungen unterworfen. Nach den Angaben von *Rogalla*, Dienstrecht der EG, in: Kaiser, Mayer, Ule (Hrsg.), *Recht u. System d. öff. Dienstes*, Bd. 4, S. 310, 311, 355, hatte die EG Ende 1971 einen Bestand von 8718 Beamten, von denen 7382 Beamte auf die Kommission entfielen, wo ca. 1800 Beamte im höheren Dienst (Laufbahn A) tätig waren. Davon waren 38 v.H. entsandte Beamte. Auf der Stufe der Direktoren und Generaldirektoren betrug der Satz 51 bzw. 55 v.H. *Lindberg*, *Political Dynamics* (1963), S. 55, nennt für die Laufbahn A einen Satz von 75 v.H.; *Scheinman / Feld*, *EEC and national civil servants*, Intern. Org. 1972, S. 125, geben einen Satz von 60 bis 75 v.H. entsandter Beamter für den höheren Dienst an.

TEIL I

Die Systeme der nationalen Beamtenrechte

Um den Grad eines Loyalitätskonfliktes festzustellen, in dem sich ein entsandter Beamter befinden kann, bedarf es einer Erörterung, in welchem Maße der Beamte vor der Entsendung an seinen Heimatstaat gebunden ist.

Die Verpflichtung zur Loyalität gegenüber dem nationalen Dienstherrn ergibt sich aus der Konzeption des Beamtenrechts in den Mitgliedstaaten. Diese kann weitgehend nach der Zugehörigkeit der Staaten zu den großen Rechtssystemen¹ beurteilt werden.

Zum kontinentaleuropäischen Rechtskreis gehören der deutsche Rechtskreis und der romanische Rechtskreis, zu dem die Länder Frankreich, Italien und die Beneluxstaaten zu zählen sind. Die Gründungsstaaten der EG gehören also alle einem großen Rechtskreis an.

Aus dem nordischen Rechtskreis gehört zur Zeit nur Dänemark der EG an. Die skandinavischen Länder sind vom germanischen und römischen Recht beeinflusst worden, so daß sie eventuell mit in den kontinentaleuropäischen Rechtskreis aufgenommen werden könnten². Da aber außerdem ein Einfluß des angloamerikanischen Rechts sowie viele landesrechtliche Eigenarten festzustellen sind, bedarf es einer besonderen Berücksichtigung dieses Rechtskreises.

Die Traditionen des auf Common Law beruhenden angloamerikanischen Rechtskreises, zu dem von den Mitgliedstaaten der EG Großbritannien und die Republik Irland gehören, sind für eine Vielzahl von internationalen Organisationen, insbesondere für die Vereinten Nationen, von maßgeblicher Bedeutung gewesen. Es bleibt abzuwarten, welchen Einfluß sie nach der Erweiterung der EG auf deren Dienstrecht haben werden.

Im folgenden soll auf die Grundkonzeption des Beamtenrechts in den drei Rechtskreisen eingegangen werden.

¹ Zur Einteilung vgl. *Ipsen*, Europ. Gemeinschaftsrecht, S. 1021.

² Vgl. *Schnitzler*, Vergl. Rechtslehre, Bd. 1, S. 244, 245.