

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 138

# Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes

Eine Untersuchung über die Veränderungen der Personalstruktur  
im öffentlichen Dienst und die Verankerung  
des Berufsbeamtentums im Grundgesetz

Von

Jörg Jung



Duncker & Humblot · Berlin

**JÖRG JUNG**

**Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 138**

# Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes

Eine Untersuchung über die Veränderungen der Personal-  
struktur im öffentlichen Dienst und die Verankerung  
des Berufsbeamtentums im Grundgesetz

Von

Dr. Jörg Jung



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 02358 7

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Fragen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst rücken — wie auch ihre Behandlung auf dem diesjährigen 48. Deutschen Juristentag zeigt — mehr und mehr in das Blickfeld der Diskussion um neue Formen öffentlicher Verwaltung. Als Beitrag zu diesem Problemkreis möchte sich auch vorliegende Arbeit verstehen.

Die Untersuchung lag im Wintersemester 1969/1970 als Dissertation der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München vor. Das Manuskript wurde im Oktober 1969 abgeschlossen; neues Schrifttum konnte noch bis Mai 1970 berücksichtigt werden.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Privatdozent Dr. Heinrich Scholler, fühle ich mich für seine verständnisvolle und sorgfältige Betreuung in besonderem Maße verbunden. Zu Dank bin ich dem Freistaat Bayern verpflichtet, der mir über die Universität München einen großzügigen Druckkostenzuschuß gewährte. Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum öffentlichen Recht“.

München, im September 1970

*Jörg Jung*



## **Inhaltsübersicht**

### **ERSTER TEIL**

#### **Einleitung**

A. Die Personalausdehnung der öffentlichen Verwaltung und Parkinson's Gesetz .....	23
B. Notwendigkeit und Aktualität einer Untersuchung über Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst .....	24
C. Überblick über den behandelten Problemkreis .....	25

### **ZWEITER TEIL**

#### **Die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst und die Verankerung des Berufsbeamtentums im Grundgesetz**

##### ***Erster Abschnitt***

###### **Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen**

A. Der Begriff des öffentlichen Dienstes .....	26
B. Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes .....	29
C. Ausklammerung personalstruktureller Untersuchungen innerhalb der einzelnen Berufsgruppen im öffentlichen Dienst .....	31

##### ***Zweiter Abschnitt***

###### **Die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst**

A. Die Geschichte des öffentlichen Dienstes .....	32
I. Die Geschichte des Berufsbeamtentums .....	32
1. Von den Anfängen des Berufsbeamtentums bis zum Ende der Monarchie 1918 .....	33
2. Das Berufsbeamtentum in der Weimarer Republik .....	36
3. Das Beamtentum in der nationalsozialistischen Zeit .....	37

4. Die Entwicklung seit 1945 .....	38
(1) Die Lage in der DDR .....	38
(2) Die Entwicklung in der BRD .....	39
II. Die Geschichte der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes .....	41
1. Die Aufnahme der Angestellten und Arbeiter in den öffentlichen Dienst .....	42
2. Die Entwicklung des Dienstrechts der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst .....	44
B. Untersuchungen zur Personalstruktur im öffentlichen Dienst .....	47
I. Vorbemerkung .....	47
II. Die Personalstruktur im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften (ausschließlich Bahn und Post und der wirtschaftlichen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit) .....	48
1. Die Personalstruktur im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften zusammen .....	48
2. Die Personalstruktur im öffentlichen Dienst der einzelnen Gebietskörperschaften .....	51
(1) Entwicklung innerhalb des Reichs bzw. Bundes von 1927 bis 1967 .....	51
(2) Entwicklung innerhalb der Länder .....	53
a) Entwicklung innerhalb der Länder insgesamt von 1927 bis 1967 .....	53
b) Entwicklung innerhalb der Länder (ohne Stadtstaaten) von 1927—1966 .....	54
c) Entwicklung innerhalb der Stadtstaaten von 1927 bis 1966 .....	55
(3) Entwicklung innerhalb der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	56
a) Entwicklung innerhalb der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt von 1927—1967 .....	56
b) Die Personalstruktur der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Gemeindegrößenklassen .....	58
III. Die Personalstruktur von Bahn und Post .....	60
1. Die Entwicklung der Personalstruktur der Reichs- und Bundesbahn von 1927—1967 .....	60
2. Die Entwicklung der Personalstruktur der Reichs- und Bundespost von 1927—1967 .....	61
IV. Die Personalstruktur der Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden .....	62

Inhaltsübersicht	11
<b>V. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse</b> .....	<b>64</b>
Eine auch heute weiter anhaltende Veränderung der Personalstruktur eines Teilbereiches des gesamten öffentlichen Dienstes, der sog. Hoheits- und Kämmereiverwaltungen von Bund (bzw. Reich), Ländern und Gemeinden, zugunsten der Angestellten und zu Lasten der Beamten im Vergleich zur Weimarer Republik und den letzten Jahren der Monarchie	
<i>Dritter Abschnitt</i>	
<b>Ursachen dieser Veränderung der Personalstruktur</b>	
<b>A. Keine minder qualifizierte Tätigkeit der heutigen Verwaltung als bloße Vollzieherin von Gesetzen</b> .....	<b>65</b>
<b>B. Personalwirtschaftliche Erwägungen als Ursache der geänderten Personalstruktur</b> .....	<b>67</b>
I. Die größere personalmäßige Flexibilität der Verwaltung bei bevorzugter Verwendung von Angestellten gegenüber Beamten	67
II. Die geringeren finanziellen Auswirkungen bei Beschäftigung von Angestellten gegenüber Beamten .....	69
<b>C. Einfluß von Technisierung und Komplizierung der Verwaltung auf die Personalstruktur</b> .....	<b>70</b>
I. Technisierung der Verwaltung .....	70
II. Komplizierung der Verwaltung .....	71
<b>D. Die Änderung der Aufgabenstruktur als Hauptursache der Veränderung der Personalstruktur</b> .....	<b>73</b>
I. Eingriffs- und Leistungsverwaltung als Kriterien der Einteilung des gesamten Verwaltungsgeschehens .....	73
II. Einzeluntersuchungen zur Aufgaben- und Personalstruktur der sog. Hoheits- und Kämmereiverwaltungen von Bund (bzw. Reich), Ländern, Stadtstaaten und Gemeinden in der Weimarer Republik (1930) und der Gegenwart (1966) .....	75
1. Vorbemerkung .....	75
2. Reichs- und Bundesverwaltung nach der Verteilung auf einzelne Aufgabenbereiche 1930 und 1966 (ohne Wehrverwaltung) .....	78
3. Länderverwaltungen (ohne Stadtstaaten) nach der Verteilung auf einzelne Aufgabenbereiche 1930 und 1966 .....	80
4. Verwaltung der Stadtstaaten nach der Verteilung auf einzelne Aufgabenbereiche 1930 und 1966 .....	81

5. Gemeindeverwaltungen nach der Verteilung auf einzelne Aufgabenbereiche 1930 und 1966 .....	82
<b>III. Analyse dieser Aufstellungen .....</b>	<b>83</b>
1. Die unterschiedliche Personalstruktur von Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung .....	83
2. Die geänderte Aufgabenstruktur der heutigen Verwaltung .....	87
(1) Die Aufgabenstruktur im liberal-bürgerlichen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts .....	87
(2) Die Aufgabenstruktur im beginnenden 20. Jahrhundert und in der Weimarer Republik .....	88
(3) Die heutige Aufgabenstruktur der Verwaltung .....	88
(4) Ursachen der Änderung der Aufgabenstruktur .....	89
3. Die veränderte Personalstruktur als Folge der geänderten Aufgabenstruktur .....	90

#### *Vierter Abschnitt*

##### **Die Verankerung des Berufsbeamtentums im Grundgesetz und die heutige Personalstruktur im öffentlichen Dienst**

<b>Erstes Kapitel: Die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes im Blickwinkel der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums .....</b>	<b>92</b>
<b>A. Begriff und Wesen der institutionellen Garantie .....</b>	<b>92</b>
<b>B. Die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums im Grundgesetz .....</b>	<b>95</b>
<b>C. Möglichkeit der Verletzung der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums durch die Personalstruktur im öffentlichen Dienst .....</b>	<b>98</b>
<b>D. Art. 33 GG als Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Analyse .....</b>	<b>100</b>

##### **Zweites Kapitel: Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der heutigen Personalstruktur im öffentlichen Dienst .....**

<b>A. Die Personalstruktur der nichthoheitlichen Verwaltung .....</b>	<b>106</b>
I. Die heutige Praxis der Stellenbesetzungen im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung .....	107
II. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Personalstruktur .....	108
1. Die regelmäßige Nichtberücksichtigung des Berufsbeamtentums in der nichthoheitlichen Verwaltung .....	108
2. Berufsbeamte als Träger der nichthoheitlichen Verwaltung	111

Inhaltsübersicht	13
(1) Beamtengesetzgebung und nichthoheitliche Verwaltung ..	111
(2) Die Rechtslage nach der Verfassung .....	112
B. Die Personalstruktur der gesamten Hoheitsverwaltung .....	119
I. Die verwaltungsinterne Charakterisierung der an einem Arbeitsplatz ausgeübten Funktionen als hoheitlich oder nicht-hoheitlich .....	119
II. Die Personalstruktur der Eingriffsverwaltung .....	124
1. Die heutige Praxis der Stellenbesetzungen innerhalb der Eingriffsverwaltung .....	124
2. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Personalstruktur .....	124
III. Die Personalstruktur der hoheitlichen Leistungsverwaltung ....	127
1. Die heutige Praxis der Stellenbesetzungen im Bereich der hoheitlichen Leistungsverwaltung .....	127
2. Die Personalstruktur der Leistungsverwaltung im Lichte der Verfassung .....	130
(1) Stellungnahme von Schrifttum und Rechtsprechung .....	130
(2) Die Leistungsverwaltung in der Sicht der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ des Art. 33 Abs. 4 GG .....	132
a) Grammatische Auslegung des Begriffs der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 GG .....	132
aa) Kriterium des allgemeinen Sprachgebrauchs .....	132
bb) Kriterium des spezifisch juristischen Sprachverständnisses .....	134
b) Historische Auslegung des Begriffs der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 GG .....	135
aa) Die Materialien zum Grundgesetz .....	136
bb) Die gesamte Entstehungsgeschichte des Art. 33 Abs. 4 GG .....	137
a) Der vorherige Rechtszustand .....	137
b) Die Beobachtung der tatsächlichen Verhältnisse im öffentlichen Dienst .....	139
aa) Aufgabenstruktur im öffentlichen Dienst ..	139
bb) Personalstruktur im öffentlichen Dienst ..	140
c) Systematische Auslegung des Begriffs der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 GG .....	141
aa) Die äußere Systematik .....	141
a) Die Aufnahme des Art. 33 Abs. 4 im zweiten Abschnitt des Grundgesetzes .....	141
b) Art. 33 Abs. 4 GG im Gefüge des ganzen Verfassungsartikels .....	142

bb) Der innere Bedeutungszusammenhang .....	142
α) Art. 33 Abs. 5 GG als Auslegungskriterium der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ des Art. 33 Abs. 4 GG .....	142
αα) Der persönliche Anwendungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG als möglicher Hinweis ..	143
ββ) Der „hergebrachte Grundsatz“ des Funktionsvorbehalts für das Berufsbeamtentum im hoheitlichen Bereich .....	145
β) Das Zusammenspiel von Art. 33 Abs. 4 GG und Art. 34 GG .....	145
γ) Die besondere Beachtung der Angestellten des öffentlichen Dienstes im Grundgesetz .....	147
δ) Der Vergleich von Art. 85 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 108 Abs. 2 S. 2 GG .....	149
d) Teleologische Auslegung des Begriffs der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 GG .....	151
aa) Die Befähigung von Berufsbeamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes in der Hoheitsverwaltung als Auslegungskriterium .....	153
α) Die bessere Eignung des Berufsbeamten gegenüber dem Angestellten des öffentlichen Dienstes in der Eingriffsverwaltung .....	153
αα) Gesteigerte Durchsetzbarkeit staatlichen Willens beim Einsatz von Berufsbeamten	153
ββ) Berufsbeamte als Garanten erhöhter Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns .....	155
γγ) Folgerung für die Personalauslese in der Eingriffsverwaltung .....	158
β) Der Angestellte des öffentlichen Dienstes als qualifizierter Partner des Berufsbeamten in der Leistungsverwaltung .....	158
αα) Das Recht des Angestellten im öffentlichen Dienst und der spezifische Pflichtenkreis der Leistungsverwaltung .....	159
Spezifischer allgemeiner Pflichtenkreis	159
Spezifischer Pflichtenkreis hinsichtlich des wahrzunehmenden Amtes .....	162
Zusammenfassende Betrachtung .....	167
ββ) Das unerlässliche spezialisierte Sachwissen des Angestellten in der Leistungsverwaltung .....	169
γγ) Der Vergleich mit der Privatwirtschaft als Qualifikationsnachweis des Angestellten in der Leistungsverwaltung .....	171
bb) Die Garantie einer stabilen Verwaltung durch eine Begrenzung der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ auf die Eingriffsverwaltung .....	173
cc) Sozialstaatsklausel und Funktionsvorbehalt für das Berufsbeamtentum in Art. 33 Abs. 4 GG .....	175

a) Die Verdrängung des Angestelltenrechts durch das Beamtenrecht bei weiter Begriffsbestimmung der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ ....	176
b) Der Berufsverlust vieler Angestellten des öffentlichen Dienstes infolge einer weiten Auslegung des Funktionsvorbehalts .....	179
dd) Die gegenseitigen Angleichungsbestrebungen von Berufsbeamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes .....	181
a) Die fortschreitende gegenseitige Angleichung am Beispiel der Annäherung von Alimentationstheorie beim Berufsbeamten und Lohntheorie beim Angestellten des öffentlichen Dienstes .....	181
b) Verfassungsmäßigkeit dieser Angleichungstendenzen .....	187
γ) Ausfluß dieses Strukturzuges auf die Bestimmung des Funktionsvorbehalts für das Berufsbeamtentum .....	191
e) Gewonnenes Auslegungsergebnis der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 GG .....	192
3. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Personalstruktur .....	192
<i>Drittes Kapitel: Die Wahrung der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums durch die gegenwärtige Personalstruktur im öffentlichen Dienst .....</i>	193

**DRITTER TEIL**

<b>Ausblick auf die zukünftige Gestaltung der Personalstruktur im öffentlichen Dienst</b>	194
---	-----

<b>Anhang</b>	197
---------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	203
-----------------------------	-----

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
ABA	= Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe
AbI.	= Amtsblatt
ADO	= Allgemeine Dienstordnung
AEBG	= Allgemeines Eisenbahngesetz v. 29. 3. 1951 (BGBl. I S. 225, ber. S. 438)
AMBl.	= Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge
AnVG	= Angestelltenversicherungsgesetz v. 28. 5. 1924 (RGBl. I S. 563) i. d. F. d. AnVNG u. d. RVÄndG
AnVNG	= Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten v. 23. 2. 1957 (BGBl. I S. 88)
AO	= Reichsabgabenordnung v. 1919 i. d. F. v. 22. 5. 1931 (RGBl. I S. 161)
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AOG	= Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit v. 20. 1. 1934 (RGBl. I S. 45)
AOGÖ	= Gesetz zur Ordnung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben v. 23. 3. 1934 (RGBl. I S. 220)
AP	= Arbeitsrechtliche Praxis — Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts
AR-Blattei	= Arbeitsrechts-Blattei, Hdb. für die Arbeitsrechts-Praxis, hrsg. v. Fr. Sitzler
ArbplSchG	= Gesetz über den Schutz des Arbeitsplatzes bei Einberufung zum Wehrdienst v. 20. 3. 1957 (BGBl. I 293)
ArbzVO	= Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten i. d. F. v. 27. 4. 1965 (BGBl. I S. 349)
ARS	= Arbeitsrechtssammlung, früher Bensheimer Sammlung (bis 1945)
ATO	= Allgemeine Tarifordnung für Gefolgschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst
AuR	= Arbeit und Recht
AZO	= Arbeitszeitordnung v. 30. 4. 1938 (RGBl. I S. 447)
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BAnz.	= Bundesanzeiger
BArbBl.	= Bundesarbeitsblatt
BAT	= Bundes-Angestelltentarifvertrag vom 23. 2. 1961, GMBL S. 138, MinBl.Fin. S. 215
BaWü	= Baden-Württemberg
BayBG	= Bayerisches Beamten gesetz i. d. F. d. Bek. v. 20. 12. 1966 (GVBl. 1967 S. 153)
BayBgm.	= Der Bayerische Bürgermeister
BayBS	= Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts

BayBZ	= Bayerische Beamtenzeitung
BayLbV	= Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Beamten i. d. F. d. Bek. v. 5. 6. 1968 (GVBl. S. 160)
BayStAnz.	= Bayerischer Staatsanzeiger
BayStMI	= Bayerisches Staatsministerium des Innern
BayStrWG	= Bayerisches Straßen- und Wegegesetz i. d. F. d. Bek. v. 25. 4. 1968 (GVBl. S. 64)
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BBesG	= Bundesbesoldungsgesetz i. d. F. v. 19. 12. 1963 (BGBl. I S. 916)
BBG	= Bundesbeamtengegesetz i. d. F. v. 22. 10. 1965 (BGBl. I S. 1776)
BDA	= Besoldungsdienstalter
BDH	= Bundesdisziplinarhof
BDO	= Bundesdisziplinarordnung i. d. F. d. Bek. v. 20. 7. 1967 (BGBl. I S. 751, ber. S. 984)
BEG	= Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung v. 29. 6. 1956 (BGBl. I S. 562)
Bek.	= Bekanntmachung
ber.	= berichtet
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BFH	= Bundesfinanzhof
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896 (RGBl. S. 195)
BGBl.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHSt	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	= Abraham u. a., Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
BLV	= Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamten i. d. F. v. 14. 4. 1965 (BGBl. I S. 323)
BMF	= Bundesminister der Finanzen
BMI	= Bundesminister des Innern
BMJ	= Bundesminister der Justiz
BMT-G	= Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe vom 22. 5. 1953
BMT-G II	= Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe vom 31. 1. 1962
BNebTätVO	= Verordnung über die Nebentätigkeit der Bundesbeamten, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit v. 22. 4. 1964 (BGBl. I S. 299)
BNotO	= Bundesnotarordnung v. 24. 2. 1961 (BGBl. I S. 98)
BPersA	= Bundespersonalausschuss
Br.	= Bremen
BRÄG	= Beamtenrechtsänderungsgesetz v. 30. 6. 1933 (RGBl. I S. 433)
BRKG	= Gesetz über die Reisekostenvergütung für die Bundesbeamten, Richter im Bundesdienst und Soldaten v. 20. 3. 1965 (BGBl. I S. 133)
BRRG	= Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts i. d. F. v. 22. 10. 1965 (BGBl. I S. 1754)

BSHG	= Bundessozialhilfegesetz v. 30. 6. 1961 (BGBl. I S. 815, ber. S. 1875)
BSozG	= Bundessozialgericht
BStMfAusF	= Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge
BT-Drucks.	= Drucksachen des Deutschen Bundestages
BUKG	= Gesetz über die Umzugskostenvergütung und Trennungssentschädigung für die Bundesbeamten, Richter im Bundesdienst und Soldaten v. 8. 4. 1964 (BGBl. I S. 253)
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. 12. 1946 (BayBS I S. 3)
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BWGöDG	= Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes i. d. F. v. 24. 8. 1961 (BGBl. I S. 1627)
BWV	= Bundeswehrverwaltung
D.	= Digesten
DÄ	= Deutsches Ärzteblatt
DAG	= Deutsche Angestelltengewerkschaft
DB	= Der Betrieb
DBG	= Deutsches Beamtengesetz v. 26. 1. 1937 (RGBl. I S. 39)
DDB	= Der deutsche Beamte
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DJ	= Deutsche Justiz
DJT	= Deutscher Juristentag
DO	= Dienstordnung
DÖD	= Der öffentliche Dienst
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRiG	= Deutsches Richtergesetz v. 8. 9. 1961 (BGBl. I S. 1665)
DRZ	= Deutsche Rechtszeitschrift
DV	= Deutsche Verwaltung / Durchführungsverordnung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
E	= Entscheidungen (in amtlicher Sammlung)
EnergG	= Energiewirtschaftsgesetz v. 13. 12. 1935 (RGBl. I S. 1451)
ErstG	= Gesetz über das Verfahren für die Erstattung von Fehlbeständen an öffentlichem Vermögen v. 18. 4. 1937 i. d. F. v. 17. 5. 1950 (BGBl. 1951 I S. 109)
FamRZ	= Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
Finanzen und Steuern	= Finanzen und Steuern, Statistisches Bundesamt Wiesbaden
FMBl.	= Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz i. d. F. v. 6. 8. 1961 (BGBl. I S. 1742)
G	= Gesetz
GABl.	= Gemeinsames Amtsblatt
GBl.	= Gesetzblatt
GewerkMH	= Gewerkschaftliche Monatshefte
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1)

GMBL	= Gemeinsames Ministerialblatt, hrsg. vom Bundesministerium des Innern
Grundrechte II, III 2, IV 2	= Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, hrsg. v. Bettermann / Neumann / Nipperdey / Scheuner, Berlin, Bd II 1954, Bd III Hbd 2 1959, Bd IV Hbd 2 1962
GS	= Preußische Gesetzesammlung
GüKG	= Güterkraftverkehrsgesetz v. 17. 10. 1952 (BGBl. I S. 697)
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Hbd.	= Halbband
HBG	= Hessisches Beamten gesetz v. 21. 3. 1962 (GVBl. S. 173)
Hdb.	= Handbuch
HdbKomWuPr.	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis; hrsg. i. V. m. den kommunalen Spitzenverbänden v. Hans Peters, 3 Bde, Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1956—1959
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften; hrsg. v. Erwin v. Beckerath u. a., 12 Bde, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1956—1965
h. M.	= herrschende Meinung
HmbBG	= Hamburgisches Beamten gesetz v. 13. 3. 1961 (GVBl. S. 49)
HRR	= Höchstrichterliche Rechtsprechung
i. d. F.	= in der Fassung
IIIV	= Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften
i. V. m.	= in Verbindung mit
JMBL.	= Justizministerialblatt
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	= Juristische Schulung
JVwBl.	= Justizverwaltungsblatt
JW	= Juristische Wochenschrift
JWG	= Gesetz für Jugendwohlfahrt v. 11. 8. 1961 (BGBl. I S. 1206, ber. S. 1875)
JZ	= Juristenzeitung
KG	= Kammergericht
KRABl.	= Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland
KRG	= Kontrollratsgesetz
KSchG	= Kündigungsschutzgesetz v. 10. 8. 1951 (BGBl. I S. 499)
LAG	= Landesarbeitsgericht
LBG	= Landesbeamten gesetz
LBKAG	= Gesetz über die Bayerische Landesbodenkreditanstalt i. d. F. d. Bek. v. 17. 11. 1966 (GVBl. S. 439)
LG	= Landgericht
LKrO	= Landkreisordnung für den Freistaat Bayern v. 16. 2. 1952 (BayBS I S. 515)
LSozG	= Landessozialgericht
MABl.	= Ministerialamtsblatt
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht

MinBl.	= Ministerialblatt
MinBlFin.	= Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MRG	= Gesetz der Militärregierung
MTB	= Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes v. 25. 5. 1960
MTB II	= Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes v. 27. 2. 1964
MTL	= Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder v. 14. 1. 1959
MTL II	= Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder v. 27. 2. 1964
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NBG	= Niedersächsisches Beamten gesetz v. 14. 7. 1960 i. d. F. d. Bek. v. 1. 3. 1963 (GVBl. S. 95)
NDBZ	= Neue deutsche Beamtenzeitung
Nds.	= Niedersachsen
NJ	= Neue Justiz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
OECD	= Organisation of Economic Cooperation and Development, Sitz Paris
ÖTV	= Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PAG	= Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern v. 3. 4. 1963 (GVBl. S. 95, ber. S. 120)
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz v. 21. 3. 1961 (BGBI. I S. 241)
PersVertrG	= Personalvertretungsgesetz v. 5. 8. 1955 (BGBI. I S. 477)
POG	= Gesetz über die Organisation der Polizei in Bayern i. d. F. d. Bek. v. 25. 7. 1968 (GVBl. S. 263)
Pr., pr.	= Preußen, preußisch
PrOVG	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RABl.	= Reichsarbeitsblatt
RAG	= Reichsarbeitsgericht, zugleich amtliche Sammlung der Entscheidungen
RAT	= Reichsangestelltentarifvertrag
RBesBl.	= Reichsbesoldungsblatt
RBG	= Reichsbeamten gesetz 1873 i. d. F. v. 18. 7. 1923 (RGBI. I S. 387)
RdA	= Recht der Arbeit
Rdz.	= Randziffer
RegBl.	= Regierungsblatt
RegG	= (Bundes-) Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen i. d. F. v. 13. 10. 1965 (BGBI. I S. 1686)
RG	= Reichsgericht
RGBI.	= Reichsgesetzblatt

RGRK	= Kommentar, hrsg. von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern (11., teilweise 10. Aufl.)
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHO	= Reichshaushaltsgesetz v. 31. 12. 1922 i. d. F. v. 14. 4. 1930 (RGBl. II S. 693)
RhPf	= Rheinland-Pfalz
RiA	= Recht im Amt
RMBliV	= Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministerium des Innern
RMI	= Reichsminister des Innern
ROG	= Raumordnungsgesetz v. 8. 4. 1965 (BGBI. I S. 306)
RVÄndG	= Gesetz zur Beseitigung von Härten in den gesetzlichen Rentenversicherungen und zur Änderung sozialrechtlicher Vorschriften v. 9. 6. 1965 (BGBI. I S. 476)
RVO	= Reichsversicherungsordnung i. d. F. v. 15. 12. 1924 (RGBl. I S. 779)
SAE	= Sammlung arbeitsrechtlicher Entscheidungen, hrsg. v. der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
SBG	= Saarländisches Beamten gesetz v. 11. 7. 1962 (Abl. d. Saarl. S. 505)
SBZ	= Sowjetische Besatzungszone
Schr. DBB	= Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes
SMAD	= Sowjetische Militäradministratur in Deutschland
SoldG	= Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten i. d. F. d. Bek. v. 22. 4. 1969 (BGBI. I S. 314)
Sp.	= Spalte
SpkG	= (Bayerisches) Gesetz über die öffentlichen Sparkassen i. d. F. d. Bek. v. 1. 10. 1956 (BayBS I S. 574)
SpkO	= (Bayerische) Verordnung über die Verwaltung und den Betrieb der Sparkassen v. 27. 11. 1968 (GVBl. S. 426)
Stat. Berichte des Bay. Statistischen Landesamts	= Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamts, Bayerisches Stat. Landesamt München
Statistik der BRD	= Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt Wiesbaden
Stat. Jb. BRD	= Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt Wiesbaden
Stat. Jb. DR	= Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Statistisches Reichsamt Berlin
StBAG	= Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz v. 16. 5. 1961 (BGBI. I S. 603, ber. S. 800)
StGB	= Strafgesetzbuch v. 15. 5. 1871 i. d. F. v. 25. 8. 1953 (BGBI. I S. 1083, ber. 1954 I S. 33)
StKV	= Staats- und Kommunalverwaltung
StPo	= Strafprozeßordnung i. d. F. v. 17. 9. 1965 (BGBI. I S. 1374)
SZ	= Süddeutsche Zeitung
TdL	= Tarifgemeinschaft deutscher Länder, Bonn
TO. A	= Tarifordnung A für Gefolgschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst (Angestellte) v. 1. 4. 1938

TO. B	= Tarifordnung B für Gefolgschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst (Arbeiter) v. 1. 4. 1938
TV	= Tarifvertrag
TVG	= Tarifvertragsgesetz v. 9. 4. 1949 (WiGBl. S. 55) i. d. F. d. G. v. 11. 1. 1952 (BGBl. I S. 19)
UNO	= United Nations Organisation, Sitz New York
UWG	= Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb v. 7. 6. 1909 (RGBl. S. 499)
VBL	= Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, Karlsruhe
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VergGr.	= Vergütungsgruppe
Verh. DJT	= Verhandlungen des Deutschen Juristentages
2. VermBG	= Zweites Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer i. d. F. v. 1. 10. 1969 (BGBl. I S. 1853)
Versorgungs-TV	= Tarifvertrag über die Versorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder sowie von Arbeitnehmern kommunaler Verwaltungen und Betriebe v. 4. 11. 1966
VerwA	= Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VkA	= Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände e. V., Köln-Marienburg
VO	= Verordnung
VOBl.	= Verordnungsblatt
VOBl.BrZ	= Verordnungsblatt für die britische Zone
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. 1. 1960 (BGBl. I S. 17)
WiGBl.	= Gesetzesblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
Wirtschaft und Statistik	= Wirtschaft und Statistik, Statistisches Bundesamt Wiesbaden
WRV	= Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung) v. 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383)
WüBa	= Württemberg-Baden
WZV	= (Bayerische) Verordnung über die Gewährung einer Weihnachtszuwendung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger v. 15. 12. 1964 (GVBl. S. 254)
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
Z. f. SozRef.	= Zeitschrift für Sozialreform
ZPO	= Zivilprozeßordnung v. 30. 1. 1877 i. d. F. d. Bek. v. 12. 9. 1950 (BGBl. S. 533)
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStaatsw.	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

## ERSTER TEIL

### Einleitung

#### A. Die Personalausdehnung der öffentlichen Verwaltung und Parkinson's Gesetz

Die anhaltende Vergrößerung der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren ständig in der Öffentlichkeit erörtert worden.

Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, daß im Jahre 1960 der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Zahl der Erwerbstätigen überhaupt etwa 10 % betrug<sup>1</sup>. Diese Entwicklung scheint noch lange nicht abgeschlossen zu sein, schenkt man den Ausführungen von *Ellwein* auch nur einige Aufmerksamkeit, der 1965 auf einer beamtenpolitischen Arbeitstagung betonte, daß sich der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung in den nächsten 10 bis 15 Jahren noch einmal verdoppeln werde<sup>2</sup>.

Diese Personalausdehnung findet sich nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern tritt in fast allen Staaten gleicher oder ähnlicher Gesellschaftsordnung auf<sup>3</sup>.

Zu den heftigsten Kritikern dieser Personalausweitung zählt *Parkinson*<sup>4</sup>. Er behauptet in mehr amüsant-kritischer als wissenschaftlich begründeter Weise, diese Entwicklung sei nicht durch eine Aufgabenvermehrung bedingt, sondern durch die Neigung des Beamten, sich stets neue Untergabe zu schaffen, um so Ämter und Personal zu vermehren, ohne Rücksicht auf sachliche Notwendigkeit und bei gleichzeitiger Steigerung des bürokratischen Leerlaufs. „*Parkinson's Gesetz*“ wird allge-

---

<sup>1</sup> *Mengert*, Schr. DBB 35, 53.

<sup>2</sup> *Ellwein*, Schr. DBB 35, 105.

<sup>3</sup> Vgl. die Beiträge von *Jones* (für die Vereinigten Staaten), *Chester* (für Großbritannien), *Mehl* (für Frankreich), *Terranova* (für Italien), *Hackl* (für Österreich), *Probst* (für die Schweiz), in: *Ule*, Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes.

<sup>4</sup> *Parkinson*, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung.

mein zitiert, wenn an der personellen Ausweitung der öffentlichen Verwaltung Kritik geübt wird<sup>5</sup>.

Parkinson ist nicht unwidersprochen geblieben. Wenn auch *Stern*<sup>6</sup> zu bedenken gibt, daß Parkinson's Gesetz „kein ernsthafter Diskussion entrückter Karnevalsscherz“ sei, so haben doch eingehende Untersuchungen über die deutsche Verwaltung gezeigt, daß diese anhaltende Personalvermehrung aufgabenabhängig ist<sup>7</sup>. *Sturm*, der diese Fragen eingehend untersucht hat, kommt daher zum Ergebnis, daß die tatsächliche Behördengröße von der optimalen nur unwesentlich abweiche<sup>8</sup>.

Die weit verbreitete Auffassung, die Bürokratie „wuchere wie ein bösartiges Geschwür“<sup>9</sup>, „sie sei ein Ungeheuer, dem neue Köpfe schneller wachsen, als man sie ihr abhauen könne“<sup>10</sup>, trifft also nicht zu, Parkinson's Gesetz besitzt — jedenfalls innerhalb der Bundesrepublik Deutschland — keine Gültigkeit.

Im Rahmen dieser Abhandlung soll deshalb die Gesamtentwicklung des Personalbestandes des öffentlichen Dienstes unerörtert bleiben.

## B. Notwendigkeit und Aktualität einer Untersuchung über Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst

Dagegen wird sich das Ziel gesetzt, *die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst* in Deutschland aufzuzeigen.

Hierüber liegen nur wenig vergleichende und zumeist unvollständige Untersuchungen vor. Dennoch mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen<sup>11</sup>, die in der heutigen strukturellen Zusammensetzung des Personalbestandes des öffentlichen Dienstes einen tiefgreifenden Strukturwandel des öffentlichen Dienstes sehen.

---

<sup>5</sup> Vgl. „*Die Welt*“ vom 2. 2. 1959: „Gemessen an der Wirklichkeit scheint Parkinson mit seinem Gesetz von der automatischen Aufblähung jedes Beamtenapparates kein Witzbold, sondern eher ein Stümper zu sein.“ (Zit. nach *Ule*, *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes*, S. 7).

<sup>6</sup> *Stern*, Gedächtnisschrift Hans Peters, S. 239 f.

<sup>7</sup> Vgl. insbes. *Sturm*, *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland*, S. 1—285; in: *Ule*, a.a.O.

<sup>8</sup> *Sturm*, a.a.O., S. 285.

<sup>9</sup> *Brunner*, *VerwA* 48, 127.

<sup>10</sup> *Morstein Marx*, *Einführung in die Bürokratie*, S. 45.

<sup>11</sup> *Wacke*, *Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts*, S. 5; *Korte*, *HdSW* 2, Stichwort: Dienst, öffentlicher (I), S. 592, r. Sp.; *Ule*, *Öffentlicher Dienst*, S. 540 f., in: *Bettermann-Nipperdey*, *Die Grundrechte*, IV 2; ders., *Entwicklungsstendenzen im Beamtenrecht*, *Jur. Jahrbuch* 2, 220; *Hartfiel-Sedatis-Claessens*, *Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide*, S. 142.

Die Untersuchung wird durch die Tatsache aktualisiert, daß sich der relative Anteil der Angestellten in der Berufsstruktur aller Erwerbstätigen in Deutschland (BRD) in den letzten 80 Jahren mehr als vierfacht hat (1961: 21,7 %), während der Anteil der Beamten nur unmerklich zunahm (1961: 4,7 %) und der Anteil der Arbeiter sich sogar verringerte (1961: 51,0 %)<sup>12</sup>.

Angesichts dieser Statistik verwundert es nicht, daß die *deutsche Soziologie* heute bereits von dem *Zeitalter der Angestellten* spricht<sup>13</sup>.

Es drängt sich die Frage auf, ob eine ähnliche Entwicklung auch innerhalb des öffentlichen Dienstes zu beobachten ist.

### **C. Überblick über den behandelten Problemkreis**

In einem einleitenden Abschnitt wurde *der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen*, wie ihn diese personalstrukturelle Analyse versteht, bestimmt.

Ein zweiter Abschnitt untersuchte *die strukturelle Zusammensetzung des Personals des öffentlichen Dienstes* in Vergangenheit und Gegenwart.

Dabei wurde zunächst die Geschichte des öffentlichen Dienstes dargestellt. Anschließend wurde mit statistischem Material aufgezeigt, in welcher Weise sich im Vergleich zur Weimarer Republik und den letzten Jahren der Monarchie die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes gewandelt hat.

Ein weiterer Abschnitt versuchte, *die Ursachen der Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst* zu ergründen.

Schließlich wurde in einem letzten Abschnitt *die heutige Personalstruktur im öffentlichen Dienst unter dem Blickwinkel der Verankerung des Berufsbeamtenstums im Grundgesetz* betrachtet.

---

<sup>12</sup> Vgl. Bolte, Angestelltenfrage im Lichte der Zahlen, S. 66, in: Bayer, Der Angestellte zwischen Arbeiterschaft und Management; Specht-Münz, Archiv für Verwaltungssozioologie, Beilage zum GABl. v. BaWü, Nr. 3/4, v. 10. 11. 1965.

<sup>13</sup> Siehe Neuloh, Die weiße Automation. Die Zukunft der Angestelltenchaft, S. 190: „... ist die Angestelltenchaft das Gesellschaftsbild, dem für die Zukunft der hochkomplizierten industriellen Sozialsysteme eine realistische Prognose gestellt werden kann.“ Vgl. auch Aufhäuser, An der Schwelle des Zeitalters der Angestellten.