

## 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
III. Analyse dieser Aufstellungen . . . . .	83
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 Berufsbeamtenums im Grundgesetz und die heutige Personalstruktur im öffentlichen Dienst**

<i>Erstes Kapitel: Die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes im Blickwinkel der institutionellen Garantie des Berufsbeamtenums . . . . .</i>	92
A. Begriff und Wesen der institutionellen Garantie . . . . .	92
B. Die institutionelle Garantie des Berufsbeamtenums im Grundgesetz . . . . .	95
C. Möglichkeit der Verletzung der institutionellen Garantie des Berufsbeamtenums durch die Personalstruktur im öffentlichen Dienst . . . . .	98
D. Art. 33 GG als Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Analyse . . . . .	100
<i>Zweites Kapitel: Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der heutigen Personalstruktur im öffentlichen Dienst . . . . .</i>	106
A. Die Personalstruktur der nichthoheitlichen Verwaltung . . . . .	106
I. Die heutige Praxis der Stellenbesetzungen im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung . . . . .	107
II. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Personalstruktur . . . . .	108
1. Die regelmäßige Nichtberücksichtigung des Berufsbeamtenums in der nichthoheitlichen Verwaltung . . . . .	108
2. Berufsbeamte als Träger der nichthoheitlichen Verwaltung	111

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>13</b>
(1) Beamtengesetzgebung und nichthoheitliche Verwaltung .....	111
(2) Die Rechtslage nach der Verfassung .....	112
<b>B. Die Personalstruktur der gesamten Hoheitsverwaltung .....</b>	<b>119</b>
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
α) Der vorherige Rechtszustand .....	137
β) Die Beobachtung der tatsächlichen Verhältnisse im öffentlichen Dienst .....	139
αα) Aufgabenstruktur im öffentlichen Dienst ..	139
ββ) 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
α) Die Aufnahme des Art. 33 Abs. 4 im zweiten Abschnitt des Grundgesetzes .....	141
β) Art. 33 Abs. 4 GG im Gefüge des ganzen Verfassungsartikels .....	142

bb) Der innere Bedeutungszusammenhang .....	142
a) Art. 33 Abs. 5 GG als Auslegungskriterium der „hoheitsrechtlichen Befugnisse“ des Art. 33 Abs. 4 GG .....	142
aa) Der persönliche Anwendungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG als möglicher Hinweis ..	143
ββ) Der „hergebrachte Grundsatz“ des Funktionsvorbehalts für das Berufsbeamtenamt 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 Berufsbeamtenamt in Art. 33 Abs. 4 GG .....	175

Inhaltsübersicht	15
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
Anhang	197
Literaturverzeichnis	203