

Entwicklungslinien des deutschen Berufsbeamtentums unter der Ägide des Grundgesetzes

Jürgen Lorse*

Der Beitrag zeichnet Entwicklungslinien des deutschen Berufsbeamtentums nach, die sich in den mehr als 75 Jahren seit Bestehen des Grundgesetzes herausgebildet haben. Ausgehend von der verfassungsrechtlichen Verankerung des deutschen Beamtentums in der Staatsarchitektur des Grundgesetzes werden die hergebrachten Grundsätze des deutschen Berufsbeamtentums in ihrem Entstehungs- und Veränderungsprozess diskutiert. Dies erfolgt in Reflektion mit der hierzu entwickelten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei den Wechselbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Veränderungen einerseits und Anpassungstendenzen des Berufsbeamtentums andererseits. Unter dem Stichwort „Europäisierung des Dienstrechts“ wird sodann die langfristige Überlebensfähigkeit nationaler Beamtenstrukturen unter den Bedingungen einer zunehmend verschränkten europäischen Zusammenarbeit im Mehrebenendialog der Verfassungsgerichte näher betrachtet. Der Beitrag schließt mit einem Blick auf aktuelle Herausforderungen, die die existenzielle Zukunft des deutschen Beamtentums maßgebend determinieren.

I. Neustart des deutschen Beamtentums am 8. Mai 1945 – Kontinuität des Beamtentums trotz Diskontinuität aller Beamtenverhältnisse

1. Untergang des Dritten Reiches und Erlöschen aller Beamtenverhältnisse

„Alle Beamtenverhältnisse sind am 8. Mai 1945 erloschen“¹. Diese Feststellung des BVerfG beleuchtet die „Konkurssituation des deutschen Staates“² insgesamt und zugleich den moralischen Bankrott des deutschen Berufsbeamtentums angesichts seiner Gefügigkeit im nationalsozialistischen Unrechtsstaat. Es handelt sich um einen Traditionsbruch, der zugleich das Treueverständnis gegenüber einer verfassungsbewehrten Staatsidee durch eine bedingungslose Unterordnung unter ein verbrecherisches Regierungssystem ersetzte³. Die deutsche Beamten-schaft sei, wie Summer⁴ resignierend feststellte, den „Gang in die Katastrophe des Nationalsozialismus voll mitgegangen“. Bereits in der Weimarer Republik war die deutsche Beamten-schaft in ihrer Mehrheit nicht als Verteidiger einer demokratischen Grundordnung aufgefallen. Vielmehr bestand eine „Tendenz zur Verselbständigung der politisch nicht genügend integrierten Bürokratie“⁵, die durch einen fortschreitenden Machtverfall der Organe der parlamentarischen Demokratie unter dem Regime von Notverordnungen begünstigt wurde. Das BVerfG⁶ bescheinigt dem Beamtenverhältnis im „dritten Reich“ eine tiefgehende, sein Wesen berührende Umgestaltung erfahren zu haben. Die Ereignisse vom 8. Mai 1945 erscheinen deshalb aus Sicht des BVerfG⁷ nicht nur als bloßer Wechsel einer Staatsform, sondern auch als moralischer Zusammenbruch des deutschen Berufsbeamtentums schlechthin. Deshalb werden Begriffsbildungen, die in den 50er Jahren im Zusammenhang mit dem rechtlichen Schicksal des deutschen Beamtentums in der Fachliteratur lediglich von einer „Staatskrise des Jahres 1945“ oder der „Katastrophe von 1945“ sprechen, der aktiven Mitwirkung am Unrechtssystem des Nationalsozialis-

mus durch die überwiegende Mehrheit der deutschen Beamten-schaft nicht annähernd gerecht⁸.

2. Alliiertes Misstrauen gegen einen institutionellen Neustart des deutschen Beamtentums

Die staatsorganisatorische Gestaltungssouveränität der westlichen Siegermächte in der Phase zwischen dem 8. Mai 1945 und dem 23. Mai 1949 war darauf gerichtet, eine Restauration des Beamtentums in Deutschland zu verhindern. Als Teil der Entnazifizierung war es ein besonderes Ziel der Alliierten, insbesondere die Beamenschaft zu säubern⁹. Das Gegenmodell der Alliierten, das auch die Beratungen des Parlamentarischen Rates beeinflusste, war die Einführung eines einheitlichen öffentlichen Dienstes auf der Basis des Arbeitsrechts¹⁰. Dies sollte späterhin als revolvierende Forderung die dienstrechtspolitische Diskussion innerhalb Deutschlands bestimmen und zugleich ein Seismograph für den Grad der gesellschaftlichen Entfremdung vom deutschen Berufsbeamtentum sein¹¹. Entsprechend kritisch wurden die Arbeiten des Parlamentarischen Rates an den beamtenrechtlichen Regelungen des Art. 33 GG durch die Alliierten begleitet¹².

3. Der Parlamentarische Rat und sein ambivalentes Verhältnis zum Berufsbeamtentum

Die Sorge um eine demokratische Neuausrichtung des Berufsbeamtentums und ein ausgesprochenes Misstrauen gegenüber Regierung und Verwaltung begleiteten denn auch die Beratungen des Parlamentarischen Rates: „Im Gegensatz zu 1918 haben wir ja heute ein ganzes Heer von politisch belasteten Beam-

*) Der Beitrag ist dem ehrenden Gedenken an Dr. Maximilian Baßlperger gewidmet, der am 16.11.2025 verstorben ist und sich um das deutsche und bayerische Beamtenrecht verdient gemacht hat.

1) BVerfGE 3, 58 (58, Ls 2).

2) Naumann, VVDStRL, Heft 13 (1954), S. 88 ff. (97).

3) Forsthoff, Der Staats der Industriegesellschaft, 1971, S. 107; v. d. Heyde, BayVBl 1976, S. 528 ff. (529).

4) Summer, PersV 1996, S. 241 ff. (245); ähnlich Bull, in: FS Battis zum 70. Geburtstag, 2014, S. 533 ff. (544).

5) Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, 2. Aufl. 1957, S. 189.

6) BVerfGE 3, 58 (89).

7) BVerfGE 3, 58 (116).

8) So noch 1954 die Einschätzung von Naumann, VVDStRL, Heft 13 (1954), S. 88 ff. (96); vgl. auch Bull, DÖV 2007, S. 1029 ff. (1033).

9) Vgl. Wunder, Geschichte der Bürokratie in Deutschland, 1986, S. 149.

10) Battis, Politische Rechte von Beamten, in: FS Bull, 2011, S. 447 ff. (450); Wunder, Geschichte und Gesellschaft 17 (1999), S. 256 ff. (275).

11) Vgl. bspw. die „Vorschläge für ein einheitliches Dienstrecht“ der Bull-Kommission, 2003; Auerbach, DVP 2008, S. 397 ff.

12) Vgl. die Aide Memoire der Alliierten vom 22.11.1948 sowie 2.3.1949 sowie das Protokoll einer Besprechung von Abgeordneten des Parlamentarischen Rates mit alliierten Vertretern vom 18.3.1949, dokumentiert in Das Grundgesetz – Dokumentation seiner Entstehung (hrsg. v. H.-P. Schneider), Bd. 10, Art. 30-37, 1996, S. 448 sowie 493 und 495, Dokumente jeweils in deutscher und engl. Fassung.