

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 387

Der Beamte als Staatsbürger

Zugleich eine Untersuchung zum Normtypus
von Art. 33 Abs. 5 GG

Von

Frank Rottmann



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK ROTTMANN

Der Beamte als Staatsbürger

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 387

Der Beamte als Staatsbürger

Zugleich eine Untersuchung zum Normtypus von Art. 33 Abs. 5 GG

Von

Frank Rottmann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

D 16

Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Printed in Germany

ISBN 3 428 04812 1

Inhaltsverzeichnis

0. Einleitender Überblick	13
1. Zur Methode der Konkretisierung von Art. 33 Abs. 5 GG	16
1.1 Problemfaltung: Beispiele aus Literatur und Rechtsprechung ..	16
1.11 Der Radikalenbeschuß des Bundesverfassungsgerichts: Vorrang von dogmatischen, Normbereichs- und Theorie-Elementen	17
1.12 Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zur Fürsorgepflicht des Dienstherrn	19
1.121 Mehrheitsvotum: Vorrang von dogmatischen und Normbereichs-Elementen	19
1.122 Minderheitsvotum: dreiphasiger Transformationsvorgang	22
1.123 Vergleich der methodischen Ansätze	23
1.13 Zwirner: Vorrang normbezogener dogmatischer Elemente ..	24
1.14 Ule: zweiphasiger Transformationsvorgang	25
1.15 Quaritsch: Vorrang nicht unmittelbar normbezogener Theorie-Elemente	27
1.2 Zum Normtypus von Art. 123 Abs. 1 GG	31
1.3 Zum Normtypus von Art. 33 Abs. 5 GG	33
1.31 Vergleich mit Art. 123 Abs. 1 GG	33
1.32 Abschtung von drei Phasen der Normkonkretisierung: Strukturierung der Transformationsmaterie; Anpassung an das Grundgesetz; fall- bzw. fallgruppenbezogene Konkretisierung	34
1.4 Zur Strukturierung der Transformationsmaterie des Art. 33 Abs. 5 GG	36
1.41 Wortlaut und Entstehungsgeschichte von Art. 33 Abs. 5 GG; systematischer Zusammenhang mit Art. 33 Abs. 4 GG	36
1.42 Normstrukturelle Ähnlichkeiten — unterschiedliche Strukturierung der Transformationsmaterien: Art. 123 Abs. 1 GG und Art. 25 GG	40
1.43 Normtheoretische Begründung	41
1.431 Zur Kritik an der von F. Müller entwickelten normtheoretischen Konzeption	41

1.431.1	Kriele: Entscheidungsverantwortung statt juristischer Methodik	41
1.431.2	Böckenförde: Kompetenzrechtliche Aspekte der Methodendiskussion	46
1.432	Hermeneutische Fragestellung: Entwurfs- und Modellcharakter der Norm	50
1.433	Rechtshistorische Fragestellung: Die Rechtsnorm als sachgeprägte Teilordnung der Rechtsgemeinschaft	52
1.434	Zum Begriff der historischen Rechtspraxis	55
1.434.1	Entscheidungsnormen als Elemente historischer Rechtspraxis	55
1.434.2	Antizipierte Entscheidungsnormen als Elemente historischer Rechtspraxis	57
1.434.3	Historischer Rechtspraxis als normbezogene Praxis	58
1.435	Historische Rechtspraxis als geschichtlicher Entwicklungsprozeß	60
1.436	Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums als Grundsätze der historischen Beamtenrechtspraxis	62
1.436.1	Problemstellung	62
1.436.2	Zur Rekonstruktion der Grundsätze des Berufsbeamtentums aus der historischen Rechtspraxis	62
1.436.3	Unterschiedliche Strukturprinzipien in der historischen Rechtspraxis	64
2.	Der Beamte als Staatsbürger in der preußischen konstitutionellen Monarchie (1850 - 1871)	67
2.1	Verfassungsrechtliche Strukturprinzipien	67
2.2	Der Kampf um die Vorherrschaft in der Legislative	69
2.3	Die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten	73
2.4	Politische Homogenität und hierarchische Organisation im Bereich der Exekutive	76
2.5	Zusammenfassung und Teilergebnisse	80
3.	Der Beamte als Staatsbürger unter der Reichsverfassung von 1871	82
3.1	Die staatsbürgerlichen Rechte	82
3.11	Zur Gewährleistung von Grundrechten durch einfache Gesetze: das Sozialistengesetz	82
3.12	Die Spruchpraxis der Reichs-Commission	89
3.13	Zur Behandlung von Grundrechten in der Verwaltungs- und Justizpraxis	91
3.14	Exkurs: Bewertung der historischen Rechtspraxis zur Konkretisierung von Grundrechten	94

3.2	Der Rechtsstatus des Beamten	98
3.21	Der Sonderstatus des Beamten in der Regierungspraxis	98
3.22	Der Sonderstatus des Beamten in der Justizpraxis des Preu- ßischen Oberverwaltungsgerichts	102
3.23	Exkurs: Die dogmatische Figur des besonderen Gewaltver- hältnisses	105
3.24	Personalpolitik als Rechtspraxis	108
3.25	Zusammenfassung und Teilergebnisse	114
4.	Der Beamte als Staatsbürger in der Weimarer Republik	117
4.1	Der Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur Weimarer Republik	117
4.11	Die Beamtenschaft als politische Kraft	117
4.12	Zum verfassungspolitischen Stellenwert von Art. 130 WRV	121
4.2	Grundrechte und Verfassungsschutz	124
4.21	Zum Stellenwert der Grundrechte	124
4.22	Die Entscheidungspraxis des Preußischen Oberverwaltungs- gerichts zu Art. 118, 123 WRV	126
4.23	Die Regierungs- und Gerichtspraxis zum Republikschutz- gesetz	128
4.231	Die „verfassungsmäßig festgestellte republikanische Staatsform“ als Schutzobjekt: kein Wertrelativismus	128
4.232	Vereins- und Parteiverbote in der Regierungspraxis	130
4.233	Die Strafverfolgungs- und Strafgerichtspraxis	132
4.234	Zusammenfassung	133
4.3	Der Rechtsstatus des Beamten	134
4.31	Treuepflicht und Treueeid	134
4.32	Amtsverschwiegenheitspflicht und Zurückhaltungsgebot	136
4.321	Zur Rechtsprechung des Preußischen Oberverwal- tungsgerichts	136
4.322	Exkurs: Besonderes Gewaltverhältnis und Amtspflich- ten in der wissenschaftlichen Lehre	140
4.33	Die beamtenrechtliche Republikenschutzgesetzgebung	142
4.34	Beamtenstatus und parteipolitische Betätigung	144
4.35	Personalpolitik und Neutralität der Beamtenschaft	147
4.351	Zur Wirkung personalpolitischer Maßnahmen	147
4.352	Exkurs: Identifikation mit der Staatsidee und insti- tutionell gesicherte Neutralität	150
4.4	Exkurs: Einwirkungen des politischen Systems auf die Rechts- praxis im Bereich des Republiksschutzes	155
4.41	Eingrenzung der Fragestellung	155

4.42	Zur Unterscheidung von Zweckprogrammen und Konditionalprogrammen	157
4.43	Neutralitätsgebot, Republikenschutzrecht und politisches System	159
4.431	Zum Begriff der Implikation	159
4.432	Nicht-normative (gesellschaftliche) Implikationen des Neutralitätsgebots	159
4.433	Primäre normative Implikationen der Generalklausel des § 7 Nr. 4 RSG	162
4.434	Sekundäre normative Implikationen von § 7 Nr. 4 RSG	163
4.435	Primäre und sekundäre normative Implikationen des Opportunitätsprinzips beim Verbot von Vereinigungen	164
4.5	Zusammenfassung und Teilergebnisse	165
5.	Zusammenfassung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums	169
6.	Die Anpassung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums an die Verfassungsordnung des Grundgesetzes	172
6.1	Zur „Berücksichtigung“ hergebrachter Grundsätze	172
6.2	Die Pflicht zur Verfassungstreue	176
6.21	Problemstellung	176
6.22	Die Behandlung des Verfassungsschutzrechts im Parlamentarischen Rat	179
6.23	Immanenzlösungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	183
6.231	Überblick	183
6.232	Die Zumutbarkeitsklausel	184
6.233	Der Begriff der immanenten Schranke: Beschränkung auf historische und genetische Konkretisierungselemente	187
6.234	Das Prinzip der streitbaren Demokratie	187
6.234.1	Das Prinzip der streitbaren Demokratie als Argumentationstopos bei der Konkretisierung von Art. 21 Abs. 2, 18 GG	187
6.234.2	Das Prinzip der streitbaren Demokratie als immanente Grundrechtsschranke	190
6.235	Kritik	192
6.24	Zur normtheoretischen Begründung von Immanenzlehren ..	195
6.241	Fragestellung	195
6.242	Immanente Grenzen als Konsequenz des Grundrechtsbegriffs: zur Normtheorie Häberles	196
6.243	Zum Stellenwert der juristischen Methodik: Güterabwägung und Übermaßverbot	199

6.244	Institutionelles Rechtsdenken: von der Norm zum Normenkomplex	202
6.245	Kritik	206
6.245.1	Rechtswissenschaft als Entscheidungswissenschaft	206
6.245.2	Zum Verhältnis von institutionellem Rechtsdenken und juristischer Methodik	209
6.25	Zusammenfassung	212
6.3	Zur Abgrenzung des Beamten- vom Staatsbürgerstatus	213
6.31	Problemstellung	213
6.32	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Neutralität und Unparteilichkeit	216
6.33	Das Krisenargument	222
6.4	Der Staatsbürger als Beamter	226
6.41	Grundrechte und Sonderrechtsverhältnis	226
6.411	Kritik der herrschenden Lehre	226
6.412	Modifikationen der Lehre vom Grundrechtsverzicht ..	228
6.413	Abtrennung des Amtsrechts vom Dienstrecht	229
6.414	Rechtstheoretische Fragestellung	230
6.42	Grundrechte und Grundrechtskonkurrenzen im beamtenrechtlichen Sonderrechtsverhältnis	233
6.421	Die Freiheit der Berufsausübung	233
6.422	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	236
6.423	Grundrechtskonkurrenzen	245
6.424	Zum grundrechtsdogmatischen Stellenwert von Art. 33 Abs. 5 GG	254
6.5	Der Beamte als Staatsbürger	255
6.6	Schlußbemerkung	259
	Literaturverzeichnis	261
	Sachregister	278

Hinweis

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr 1977 abgeschlossen und im Sommer 1977 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Zur Drucklegung wurden das Schrifttum bis Frühjahr 1980 eingearbeitet und die Abschnitte 6.4 - 6.6 neu konzipiert.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
ADBZ	=	Allgemeine Deutsche Beamtenzeitung, hrsg. vom Allgemeinen Deutschen Beamtenbund, Berlin
ALR	=	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten, 1794
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
bwBG	=	Beamtengesetz des Landes Baden-Württemberg
bwDenkmalschutzG	=	Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale des Landes Baden-Württemberg
bwFHG	=	Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Baden-Württemberg
bwPHG	=	Gesetz über die Pädagogischen Hochschulen im Lande Baden-Württemberg
bwSchulG	=	Schulgesetz für Baden-Württemberg
bwUG	=	Gesetz über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg
BaWüVBl.	=	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	=	Bundesbeamtengesetz
BGBL	=	Bundesgesetzblatt
BRRG	=	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DNVP	=	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	=	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	=	Entscheidung
GDSE	=	Entscheidungen des Großen Disziplinarsenats in Disziplinarverfahren gegen preußische Richter und Notare. Zusammengestellt im Preußischen Justizministerium, Berlin 1927
GG	=	Grundgesetz
GStA	=	Geheimes Staatsarchiv der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin-Dahlem
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HCHE	=	Herrenchiemseer Entwurf
h. M.	=	herrschende Meinung
i. d. F.	=	in der Fassung

i. e.	= im einzelnen
i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m.	= in Verbindung mit
JA	= Juristische Arbeitsblätter
Jg.	= Jahrgang
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
MinBl.	= Ministerialblatt
M SchrKrim	= Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
MSPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands; Mehrheitssozialisten
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
n. F.; N. F.	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NSDAP	= Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NV-Drs.	= Drucksachen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PrBDG	= Preußisches Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 21. 7. 1852
PrDH	= Preußischer Disziplinarhof
PrDK	= Preußische Disziplinarkammer
PrOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	= Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVbl.	= Preußisches Verwaltungsblatt
prVerf.	= Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Jan. 1850
RBG	= Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. Jan. 1873
RDK	= Reichsdisziplinarkammer
RDH	= Reichsdisziplinarhof
RGSt.	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RiA	= Das Recht im Amt
RSG	= Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik
RT-Drucks.	= Drucksachen des Reichstags
RuPrVbl.	= Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt
SGB	= Sozialgesetzbuch
st. Rspr.	= ständige Rechtsprechung
USPD	= Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof

VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

0. Einleitender Überblick

„Blickt man in die dreihundertjährige Geschichte des modernen Staates auf deutschen Boden zurück, so wird klar, daß dieser Staat eine Schöpfung der beamteten Verwaltung ist . . . Jede Beamtenrechtsreform, die sich nicht auf Nebensächliches beschränkt, ist (deshalb) Staatsreform.“ Höher als dies in den Sätzen Forsthoffs* zum Ausdruck kommt, kann man wohl kaum die Bedeutung von Beamtentum und Beamtenrecht für die Entwicklung des deutschen Staates bis hin zur Gegenwart und für seine künftige Gestalt einschätzen. Mit ihr kontrastiert in eigentümlicher Weise die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des öffentlichen Dienstrechts im Grundgesetz. Die knappe Anweisung an die normsetzenden Instanzen, dieser Rechtsbereich sei „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“, ist eher vage als bestimmt. Anders als in Art. 140 GG geschehen, verzichtet Art. 33 Abs. 5 GG auf die Inkorporierung historischer Normtexte ins Grundgesetz. Anders auch als in Art. 123 Abs. 1 GG vorgesehen, wird die Fortgeltung überkommenen Rechts geregelt. Während dort die Voraussetzungen klar benannt sind, bei deren Vorliegen vorkonstitutionelles Recht fortgilt, ordnet Art. 33 Abs. 5 GG mit vorsichtigen Worten an, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums seien zu berücksichtigen.

Genau besehen ist die Vorschrift in dreierlei Hinsicht ‚elastisch‘. Sie verweist *erstens* auf „Hergebrachtes“, knüpft also an eine Tradition an, eben an die Geschichte des Berufsbeamtentums, die keineswegs bruchlos verlief: Wie sich der „moderne Staat auf deutschem Boden“* in seiner dreihundertjährigen Geschichte vom absolutistischen Agrarstaat in einen modernen Industrie- und Dienstleistungsstaat mit einer demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialstaatlichen und republikanischen Verfassungsordnung verwandelte, so veränderten sich auch die Aufgaben und rechtlichen Grundlagen der Institution des Berufsbeamtentums. Wie sich die zu unterschiedlichen Verfassungsordnungen entwickelten Staats- und Verfassungstheorien in der dogmatischen Bearbeitung des Beamtenrechts niederschlugen, so wandelte sich auch die Interpretation der nicht selten unverändert belassenen Normtexte des Beamtenrechts in der Rechtspraxis staatlicher Entscheidungsträger. Wie die Anerkennung von in ihrem Wesensgehalt unantastbaren Grundrechten und die Gewähr-

* Forsthoff, S. 21.

leistung von umfassendem Rechtsschutz gegen alle Akte der öffentlichen Gewalt die Rechtsstellung des Staatsbürgers festigte, so setzte sich, allerdings zeitlich verzögert, schließlich auch die Grundrechtsgeltung im beamtenrechtlichen Sonderrechtsverhältnis durch.

Trotz all dieser Veränderungen blieben Rechtsbildungen und Institutionen erhalten, die zu bestimmten, geschichtlich nicht wiederholbaren Problemlagen entwickelt wurden und älteren Rechtsschichten entstammen. In den Normtexten des geltenden Beamtenrechts und in den Entscheidungsbegründungen der Gerichte finden sich Begriffe, die in den Staats- und Verfassungstheorien eines bestimmten Zeitabschnitts verwurzelt und nur aus ihnen heraus verständlich sind. Die beamtenrechtlichen Dogmatiken, die sich an der geschichtlichen Rechtspraxis orientieren, tradieren zeitgebundene Problemlösungen, die schon deshalb nicht zeitlos gültig sein können.

Die Geschichte von Berufsbeamtentum und Beamtenrecht stellt sich als ein Strom dar, der aus vielen geschichtlichen, staats- und verfassungsrechtlichen, dogmatischen, theoriegeschichtlichen, sozialen, gesellschaftlichen und ökonomischen Quellen gespeist wird. Die Ermittlung des „Hergebrachten“ bereitet deshalb besondere methodische Schwierigkeiten. Sie entstehen daraus, daß die von Art. 33 Abs. 5 GG geforderte rechtshistorische Arbeit Normkonkretisierung ist. Während der (Rechts-)Historiker sonst nach seinem Erkenntnisinteresse und dem von ihm bearbeiteten Untersuchungsfeld autonom seine Arbeitsmethoden auswählt, verlangt Art. 33 Abs. 5 GG eine spezifisch juristische Arbeitsweise. Sie muß einerseits den an juristische Methodik zu stellenden rechtstaatlichen und methodologischen Anforderungen genügen und auf der anderen Seite dem rechtshistorischen Untersuchungsgegenstand gerecht werden.

Rechtsprechung und Lehre sind sich der methodischen Schwierigkeiten, die bei der Konkretisierung von Art. 33 Abs. 5 GG auftreten, kaum bewußt. Die Sinnvarianten einzelner hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums werden auf methodisch ungeklärte Weise ermittelt. Ältere Normtexte, überkommenen Dogmatiken, sozialgeschichtliche Aspekte, Verfassungs- und Staatstheorien zu völlig unterschiedlichen Verfassungssystemen werden zur Normkonkretisierung ebenso herangezogen wie neuere Dogmatiken, die speziell zur Verfassungsordnung des Grundgesetzes entwickelt wurden.

Im ersten Teil der Arbeit soll dieser Sachverhalt an einigen Beispielen mit Hilfe des Instrumentariums der von F. Müller entwickelten „Strukturierenden Methodik“ mit ihrer Unterscheidung zwischen Interpretation und Normbereichsanalyse aufgezeigt werden. Die ihr zugrunde liegende hermeneutische Normtheorie bildet die Basis für weiterführende

Überlegungen zum Normtypus von Art. 33 Abs. 5 GG und zu der von ihm geforderten verfassungsrechtsgeschichtlichen Arbeitsweise.

Der erste Teil schließt mit der Erörterung der Frage, wie angesichts der sich ständig wandelnden, aber keineswegs kontinuierlich verlaufenden, ja z. T. recht widersprüchlichen beamtenrechtlichen Rechtspraxis „Grundsätze“ des Berufsbeamtentums ermittelt werden können. Der Normtext von Art. 33 Abs. 5 GG enthält insoweit ein *zweites* Element der Unschärfe. Er fordert dazu auf, die Kontinuität im Wandel, das Beständige in der veränderten Form, die Struktur in den einzelnen Ausgestaltungen zu erkennen.

Die Teile zwei bis vier widmen sich dieser Aufgabe. Auf der Grundlage des Verständnisses von Art. 33 Abs. 5 GG als eine dem Normtypus der Transformationsnormen zurechenbare Vorschrift wird die *tatsächliche* Rechtsstellung des Beamten als Staatsbürger für die Zeit der preußischen konstitutionellen Monarchie, für die Zeit der Reichsverfassung und für die Weimarer Republik untersucht. Die hierzu in der Rechtspraxis auffindbaren Grundsätze des Berufsbeamtentums werden im fünften Teil der Arbeit knapp zusammengefaßt.

Der sechste Teil befaßt sich mit der Frage, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums „Berücksichtigung“ finden können und müssen. Hinter diesem *dritten* Element normtextlicher Unschärfe verbirgt sich das Problem, ob die vorkonstitutionellen Grundsätze des Berufsbeamtentums, ähnlich wie dies Art. 123 Abs. 1 GG vorschreibt, nur dann in geltendes Recht zu transformieren sind, wenn sie im übrigen Normen des Grundgesetzes nicht widersprechen. Dogmatisch-konstruktive Schwierigkeiten bereitet hier vor allem die grundgesetzlich vorgesehene umfassende Grundrechtsgeltung. Es gilt zunächst die in grundrechtsdogmatischer Hinsicht wesentliche Trennlinie zwischen Amts- und Privatbereich aufzuzeigen (6.3). In den beiden später hinzugefügten und deshalb an die vorangegangene Gedankenführung nicht bruchlos anschließenden Abschnitten zur grundrechtlichen Stellung des Staatsbürgers als Beamter und des Beamten als Staatsbürgers (6.4 und 6.5) wird ein grundrechtsdogmatischer Ansatz zur Diskussion gestellt, der dazu beitragen kann, die aus der rechtsstaatlich, vor allem aber grundrechtlich bedingten Erosion der dogmatischen Figur des besonderen Gewaltverhältnisses entstandenen dogmatischen Unsicherheiten bei der Beurteilung beamtenrechtlicher Einzelfragen zu überwinden.