

Die Dienstherrnfähigkeit – Bedeutungsgehalt, Anforderungen und Ausprägungen

Bettina Werres, Mag. rer. publ. und Dr. Stefan Werres, Mag. rer. publ.*

Das Beamtenverhältnis setzt voraus, dass ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis des Bediensteten zu einem bestimmten Dienstherrn besteht. Die Bestimmungen, welche juristischen Personen des öffentlichen Rechts fähig und berechtigt sind, Dienstherr zu sein, sind im Beamtenstatusgesetz und im Bundesbeamtengesetz sehr kurz gehalten. Wesentliche Voraussetzungen und Folgerungen ergeben sich aus der historischen Entwicklung und aus der näheren Auslegung der Vorschriften. Diesem Themenkreis widmet sich der nachfolgende Beitrag.

I. Einleitung

Wenige Grundbegriffe des Beamtenrechts sind wohl so vielen und weitreichenden landläufigen Missverständnissen ausgesetzt wie der Begriff der Dienstherrnfähigkeit. Dies liegt zum einen mutmaßlich darin begründet, dass bereits der Begriff des Dienstherrn in seiner historischen Überlieferung im heutigen Sprachgebrauch sperrig und schwer zu deuten wirkt. Sein genauer Bedeutungsgehalt ist daher oftmals zweifelhaft. Der Begriff wird durchaus noch in beamtenrechtlichen Zusammenhängen verwendet, allerdings insbesondere von Nicht-Juristen nicht selten unzutreffend¹. Zum anderen ist aber auch die gesetzliche Ausgestaltung der Dienstherrnfähigkeit im Rahmen der letzten Beamtenrechtsreformen größtenteils aus Vorgängerregelungen übernommen worden, ohne dass Voraussetzungen, Inhalt und mögliche rechtliche Folgen der Begriffsbestimmung an neue beamtenrechtliche Gesamtzusammenhänge entsprechend angepasst worden wären.

Dabei kommt dem Begriff auch heute noch durchaus große praktische Relevanz zu. Der Begriff des Dienstherrn und die mit diesem Begriff in unmittelbarem Zusammenhang stehende Dienstherrnfähigkeit waren und sind zentrale Grundbegriffe des deutschen Beamtenrechts. Da die Dienstherrnfähigkeit grundlegende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit beamtenrechtlicher Entscheidungen ist², sind ihr Bedeutungsgehalt und die an sie gestellten Anforderungen von ungeschmälerter Relevanz.

II. Abgrenzung des Dienstherrnbegriffs

Inhaltlich und terminologisch ist der Begriff des Dienstherrn von den eng verwandten Begriffen „Dienstbehörde“, „Dienstvorgesetzter“ und „Vorgesetzter“ zu unterscheiden³. Während der Dienstherr die Rechtsverhältnisse der ihm zugeordneten Beamten als juristische Person eigenständig trägt, sind die (oberste) Dienstbehörde, der Dienstvorgesetzte und der Vorgesetzte die für ihn und in seinem Namen handelnden Organe. Der Dienstherr ist also der notwendig zweite Beteiligte am öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, während die zuvor genannten Organe die aus dem Dienstverhältnis folgenden Pflichten und Befugnisse einlösen und einfordern.

Ein näheres Verständnis der Begrifflichkeiten soll zunächst durch einen Rückblick auf die historische Entwicklung und die

zugrundeliegenden (verfassungs-)rechtlichen Regelungen erzielt werden.

III. Historische Entwicklung

Anders als man vielleicht vermuten würde, hat sich der Begriff des „Dienstherrn“ nicht bereits herausgebildet, als der Monarch noch selbst der personale Bezugspunkt – also der Dienstherr – eines auf persönliche Treue angelegten Dienstverhältnisses war. Vielmehr etablierte sich der Begriff erst im Nachhinein zu einem Zeitpunkt heraus, da sich das persönliche Treueverhältnis zum Monarchen in ein solches zum Staat verwandelt hatte⁴. Bezugsobjekt der Treue war mithin nicht mehr der Monarch als Person, sondern die anstellende Körperschaft, welcher auch der Monarch als „erster Diener“ ebenfalls verpflichtet war. Mit anderen Worten: Der Begriff „Dienstherr“ kam als beamtenrechtlicher Topos erst auf, als im engeren Sinne der Herr als Dienstgeber gar nicht mehr existierte. Er ist also ein Kunstbegriff, der bereits zur Entstehungszeit auf eine beamtenrechtliche Epoche zurückverwies, die beendet war.

Als feststehender Rechtsbegriff tritt der Dienstherr in der beamtenrechtlichen Gesetzgebung und im beamtenrechtlichen Schrifttum erst an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in Erscheinung. Weder die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1848 („Frankfurter Reichsverfassung“) noch die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850 enthielten den Begriff des „Dienstherrn“. Auch in der ursprünglichen Fassung des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873⁵ fand sich keine vergleichbare Terminologie. Der Begriff des „Dienstverhältnisses“ wurde vom Badischen Beamtengesetz im Jahre 1855 verwendet. Insoweit war der Beamte aber bereits dem Staat allgemein und nicht einem Dienstherrn aus diesem Verhältnis heraus verpflichtet⁶.

Otto Mayer führte den Begriff des „Dienstherrn“ als zweiten Beteiligten an einem beamtenrechtlichen Dienstverhältnis in für die weitere wissenschaftliche Diskussion maßstabbildender Weise ein⁷. Jedoch erst das Deutsche Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 bezeichnete den am öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis beteiligten Hoheitsträger ausdrücklich als

*) Der Beitrag gibt ausschließlich die rein persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1) Sehr häufig werden Minister als „Dienstherrn“ bezeichnet. Beispielfähig der Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: <https://www.faz.net/aktuell/politik/waechter-der-energiepreise-17922103.html?premium>, abgerufen am 5.4.2022. Hier wird der Bundeswirtschaftsminister als Dienstherr des Präsidenten der Bundesnetzagentur benannt. Nach zutreffender Bezeichnung wäre er hingegen (oberster) Dienstvorgesetzter der Beamten der nachgeordneten Behörden.

2) S. hierzu Werres/Boewe, Beamtenrecht, 4. Aufl. 2021, Rn. 81 ff.

3) S. zu diesen Begriffen grundlegend Schütz, DÖD 1959, S. 181 ff.; Werres/Boewe (Fn. 2), Rn. 12 ff.

4) Werres/Boewe (Fn. 2), Rn. 3.

5) RGBl. I S. 61.

6) S. hierzu Gerber, DÖV 1951, S. 172.

7) Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 1896, S. 246 ff.