

# Das öffentliche Bild des öffentlichen Dienstes

## Klischees und Realität – und die Konsequenzen

Hans Peter Bull

Dass die Verwaltung eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung unserer Lebensbedingungen spielt, wissen oder ahnen viele. Die Modernisierung der Verwaltung ist deshalb ein beliebtes Thema in allen Medien. Aber was sich in der Verwaltung tatsächlich abspielt, wie die Entscheidungsprozesse ablaufen und wie sich die Beschäftigten verhalten, wird in den immer wiederkehrenden Reformdebatten viel zu wenig bedacht. Das wirkt sich auf die Qualität dieser Debatten aus – sie finden allzu oft nur auf einer abstrakten Ebene statt, folgen theoretisch entwickelten Leitbildern und führen häufig zu unrealistischen Konsequenzen.

### Die Klischees

#### Medien und Belletristik

In der Öffentlichkeit herrscht seit Jahrzehnten das Klischeebild von den Beamten, die angeblich faul, uninformativ und eigennützig oder gar korrupt ihren Geschäften nachgehen, ohne sich wirklich um die soziale Umwelt und die Folgen ihres Handelns zu kümmern.<sup>1</sup> Zwar sind die Ärmelschoner verschwunden, die früher in allen Büros getragen und in den Illustrationen zu Verwaltungsthemen abgebildet wurden, aber Stempel und Formulare oder die Schalter anonymer Ämter sind nach wie vor als Symbole für öffentliche

Verwaltung beliebt. Wenn die Redakteure modern sein wollen, nehmen sie die Fotos von Menschen an Computern ins Blatt. Die vermitteln den Eindruck von mehr oder weniger schematischer Arbeit, bei der die betroffenen Menschen außer Betracht bleiben (und sie sind austauschbar mit den Bildern aus privaten Unternehmen).

In der schönen Literatur gibt es eine ganze Reihe von Werken, die dieses Bild von Verwaltung und Beamenschaft in teils belustigender, teils bedrückender Form ausmalen und zuspitzen. Michael Kilian hat an Beispielen zusammengestellt, „was der Literatur an der Verwaltung suspekt ist“, nämlich

- „Abgehobensein, Abstraktheit, Lebensfremdheit, Sturheit;
  - Angsterzeugung, Einschüchterung, Autoritätsgläubigkeit;
  - Verantwortungsscheu, Schemadenken, Duckmäusertum;
  - Geistlosigkeit, Blutleere, Denkfaulheit, Detailverliebtheit, Überblicklosigkeit“.<sup>2</sup>
- Das sind harte Worte, und niemand wird meinen, dass all diese schlechten Eigen-

schaften in allen Bereichen der Verwaltung anzutreffen seien. Aber es ist nützlich, sich dieses Negativbild vor Augen zu halten, wenn wir die realen Verhältnisse richtig beurteilen und – wo nötig – verändern wollen.

#### „Bürokratie“ in der Kritik

Beamenschelte wird regelmäßig auch mit Kritik an angeblich starren, überholten oder überflüssigen Vorschriften begründet. Diese Kritik einer fehlgeleiteten „Bürokratie“<sup>3</sup> (im Sinne von übermäßig Verrechtlichung, Komplizierung und Langsamkeit) ist gewiss häufig begründet, aber die Beamten sind die falschen Adressaten, auch wenn sie an manchen Verirrungen der Praxis schuld sind. Wenn die Vorschriften korrekt angewendet werden, ist es falsch, die Pflichterfüllung zum Vorwurf umzumünzen.

<sup>1</sup> Ausführlich zum Image des öffentlichen Dienstes schon Meixner (1982), S. 18 ff.; er spricht von „Stereotypen“

<sup>2</sup> Kilian (2001), S. 134.



Prof. (em.)  
Dr. Hans  
Peter Bull

Universität Hamburg

Die Prototypen der vielgescholtenen „Bürokraten“ sind diejenigen, die an Schaltern in Meldeämtern und Kfz-Zulassungsstellen arbeiten oder in Sozialämtern über Hilfeleistungen entscheiden. Als typisch obrigkeitlich handelnde Staatsfunktionäre, die sich über ihre Mitmenschen erheben, gelten z. B. Finanzbeamte und Staatsanwälte. Weitgehend ausgenommen von der üblichen Pauschalkritik sind jedoch Lehrer und Polizisten; das ist bemerkenswert, weil damit gerade zwei der größten Beamtengruppen nicht einbezogen sind.<sup>4</sup>

## Der tatsächliche Befund: Vielfalt statt Einheit

### Übersehen: Nicht-Beamte und Frauen

Eine grobe Verzerrung der öffentlichen Wahrnehmung entsteht schon dadurch, dass die zahlenmäßig größere Gruppe der Nicht-Beamten, also der tarifrechtlich Beschäftigten des öffentlichen Dienstes<sup>5</sup> regelmäßig übersehen wird. Die Angestellten (und früher auch Arbeiter) des öffentlichen Dienstes sind bei den Ländern und Kommunen zahlreicher als die Beamtenschaft und sind auch für die Bürger ähnlich häufige Ansprechpartner wie die Lehrer und Finanzbeamten. Sie bilden keineswegs eine einheitliche Gruppe, sondern bestehen aus einer Vielfalt von Berufen und Aufgabenkreisen, deren Verhaltensmuster und Werte ihrerseits unterschiedlich sind.

Nach der neuesten Statistik<sup>6</sup> sind im öffentlichen Gesamthaushalt<sup>7</sup> insgesamt knapp 4,2 Mio. Menschen beschäftigt, davon 1,8 Mio. (43 %), also deutlich weniger als die Hälfte, in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis (als Beamte,

Richter, Berufs- oder Zeitsoldaten und sonstige Bezieher von Amtsgehalt) oder als Dienstordnungsangestellte,<sup>8</sup> während fast 2,4 Mio. (57 %) in einem privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis stehen. Ein erheblicher Teil davon ist nur in Teilzeit beschäftigt (1,33 Mio.). Nimmt man zu den genannten Zahlen für den „öffentlichen Gesamthaushalt“ die Angaben für die „sonstigen öffentlichen Einrichtungen“ hinzu – wozu die Statistik den Oberbegriff „öffentliche Arbeitgeber“<sup>9</sup> benutzt –, so ergeben sich 5,8 Mio. Beschäftigte, davon fast 4 Mio. (mehr als 68 %) pri-

### Die Vielfalt der Aufgabenbereiche

Die 5,8 Mio. Angehörige des öffentlichen Dienstes i.w.S. sind in der Statistik des Bundesamtes auf neun Aufgabenbereiche verteilt. Die größten drei sind erwartungsgemäß „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kulturelle Angelegenheiten“ mit 1,64 Mio. Beschäftigten, „Allgemeine Dienste“ (wozu vor allem die Polizei gehört) mit 1,57 Mio. und „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“ mit 0,84 Mio. Auf den folgenden Plätzen 4 bis 7 stehen „Gesund-

## »Der öffentliche Dienst ist weiblicher geworden.«

vatrechtlich und nur 1,86 Mio. (ca. 32 %) öffentlich-rechtlich Beschäftigte.

Die Statistik lässt noch eine andere Tatsache erkennen, die das Klischee zumindest teilweise widerlegt: Ein ganz großer Teil der Beschäftigten sind inzwischen Frauen. Diese werden in Medien und Literatur nur selten mit den herkömmlichen Eigenschaften der Beamten wahrgenommen. Der Frauenanteil beträgt bei den Beamten usw. 842.000 (47 %), bei den Tarifbeschäftigen 1 504.820 (63 %). Der öffentliche Dienst ist weiblicher geworden!

heit, Umwelt, Sport und Erholung“ (0,63 Mio.), „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ (0,46 Mio.), „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ (0,37 Mio.) sowie „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ (0,25 Mio.). Nur kleine Personalkörper sind unter den Titeln „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ (0,05 Mio.) und „Finanzwirtschaft“ (weniger als 0,02 Mio.) zusammengefasst.

Bei dieser Statistik ist die weitere Verteilung auf Bund, Länder und Kommunen von besonderer Aussagekraft. Die

3 Zur Ambivalenz der Bürokratiekritik s. etwa Bull (2005a/b); Jann/Wegrich/Thiessen (2007); Jann/Wegrich (2008).

4 Das Statistische Bundesamt (2016, S. 79/81) weist für Mitte 2015 insgesamt ca. 770.000 Lehrer an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen (davon 580.000 Beamte, davon wiederum über 400.000 Frauen) und ca. 300.000 Polizeibeschäftigte (davon 265.000 Beamte) aus.

5 Für die amtliche Statistik zählen als „öffentlicher Dienst“ nur die Beschäftigten, für die in den „Kernhaushalten“ von Bund, Ländern, Ge-

meinden und Gemeindeverbänden sowie der Sozialversicherungsträger und in den „Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform“ Personalausgaben ausgewiesen werden, also nicht die der „Extrahaushalte“ und „sonstigen öffentlichen Haushalte“. Vgl. die Begriffserläuterungen in: Statistisches Bundesamt (2016), S. 7 ff.

6 Statistisches Bundesamt (2016), S. 15 ff. (Stand 15.6.2015).

7 Der öffentliche Gesamthaushalt „umfasst neben den Kernhaushalten auch die Extrahaushalte

von Bund, Ländern, Gemeinden/Gv. und der Sozialversicherung“; „er entspricht damit hinsichtlich der einbezogenen Erhebungseinheiten dem Sektor Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen“ (Statistisches Bundesamt [2016], S. 9).

8 Das ist eine besondere beamtenähnliche Anstellungsform, die bei den Berufsgenossenschaften vorkommt (vgl. §§ 144-149 SGB VII) und bis 2012 auch bei den Krankenkassen üblich war (§§ 349-359 RVO).

Beschäftigten im Bildungswesen usw. gehören zum allergrößten Teil (1,4 von 1,6 Mio., fast 87 %) zu den Ländern. Bei den „Allgemeinen Diensten“ spiegelt sich die Entscheidung des Grundgesetzes, dass für die Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich die Länder und die ihnen angehörenden Kommunen zuständig sind (730.000 Beschäftigte der Länder und 448 000 der Kommunen im Vergleich mit 390 000 des Bundes). In der Gruppe „Soziale Sicherung etc.“ entfallen auf den kommunalen Bereich 417.000 und auf die Träger der Sozialversicherung einschließlich der Bundesagentur für Arbeit 378.000 Mitarbeiter, während die Länder und der Bund nur einen kleinen Teil des Personals vorhalten. Die Sorge für Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung wird zu über 80 Prozent von Personal der Kommunen wahrgenommen (511.000 von 626.000).

Schon diese Auswahl statistischer Angaben lässt ahnen, wie viele höchst unterschiedliche Arbeitsgebiete der Oberbegriff „öffentlicher Dienst“ umfasst. Das Bild wird aber erst hinreichend genau, wenn die einzelnen Aufgabenfelder näher betrachtet und die zu ihrer Bewältigung erforderlichen Funktionen mitsamt den entsprechenden menschlichen Qualifikationen erörtert werden. Das soll im folgenden Abschnitt versucht werden.<sup>10</sup> Danach wird auf die vereinheitlichenden Tendenzen eingegangen, die das öffentliche Bild des öffentlichen Dienstes ebenfalls beeinflussen, und im letzten Abschnitt werden aus dem Ergebnis einige verwaltungspolitische Konsequenzen gezogen.

## Das Funktionen-Mosaik des modernen öffentlichen Dienstes

Der Vielfalt der Aufgaben entspricht notwendigerweise eine in sich höchst unterschiedliche Mitarbeiterschaft. Da gibt es nicht nur die „Schreibtisch-“ und „Schalterbeamten“<sup>11</sup>, sondern auch Rollen, die es früher nicht gab oder die mit anderen Methoden ausgefüllt wurden: Manager, Planer, Innovatoren. Der Klarheit willen müssen in der neuen Übersicht auch solche Funktionen berücksichtigt werden, die in der Vergangenheit meist nicht als besondere behandelt wurden; das gilt etwa für die politisch aktive Ministerialbürokratie und die wachsende Gruppe der In-

formatiker. Einen informativen Eindruck von der Vielfalt der Tätigkeiten vermittelt auch die Lektüre von Laufbahnvorschriften: Es gibt nach Bundes- und Landesrecht viele hundert Laufbahnen vom „höheren ärztlichen und gesundheitswissenschaftlichen Dienst“ über den „gehobenen sprach- und kulturwissenschaftlichen Dienst“, den „mittleren agrar-, forst- und ernährungswissenschaftlichen Dienst“ bis zum „einfachen technischen Verwaltungsdienst“.<sup>12</sup>

Der folgenden Typenübersicht liegt nicht die juristische Zweiteilung in Beamte und Beschäftigte zugrunde und auch nicht der Dualismus von Ministerialbüro-

Ärzte, Kranken- und Altenpfleger und Schwestern stechen wesentlich von dem herkömmlichen Bild des Verwaltungsmenschen ab, weil sie sich nach einer entsprechenden Ausbildung ständig mit den höchstpersönlichen Problemen und Nöten anderer Menschen beschäftigen, weil also ihre Arbeit durch den unmittelbaren persönlichen Einsatz geprägt ist.

Diese Prägung gilt es zu bewahren und vor fehlgeleitetem Reformfeuer zu schützen. Wenn ein Lehrer sich als „Bürokrat“ geriert, ist er fehl am Platze und wenn er durch Reformgesetze oder neue Vorschriften der Schulverwaltung im Übermaß zu Dokumentationen und anderen Verwal-

## »Es gibt nicht nur die ‚Schreibtisch-‘ und ‚Schalterbeamten‘, sondern auch Rollen, die es früher nicht gab: Manager, Planer, Innovatoren.«

kratie und Vollzugsverwaltung. Die zweite Gruppe ist so groß, dass sie in eine Mehrzahl von Funktionsgruppen eingeteilt werden muss.

### Persönliche Dienstleister

Um mit der größten Gruppe zu beginnen: Lehrerinnen und Lehrer (und hier ist der hohe Frauenanteil besonders bedeutsam), Polizeibeamte und -beamtinnen (bisher noch in relativ geringer Zahl), aber auch Erzieherinnen und Erzieher, Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Ärztinnen und

tungsobliegenheiten genötigt wird, gerät er in Gefahr, seine eigentlichen Aufgaben zu vernachlässigen. Pfleger in Altenheimen klagen mit Recht darüber, dass ihnen immer mehr Schreibarbeit auferlegt wird; die Gesellschaft, die diese intensive Überwachung der Pflegenden verlangt, gefährdet deren eigentliche Arbeit.

### Beschäftigte mit ständigem Kundenkontakt

Dem eingangs geschilderten Klischee vom Schalterbeamten entsprechen noch

9 Die „Dienstherren“ der Beamten sind hier (entgegen dem juristischen Sprachgebrauch) mitgemeint. Die öffentlichen Arbeitgeber „entsprechen dem öffentlichen Bereich in den Finanzstatistiken“ (aaO. [Fn. 3], S. 8).

10 Als Hintergrund der folgenden Beobachtungen seien u.a. die Studien zu den allgemeinen dienstrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Grundthemen von Renate Mayntz (1985), Hans-

Ulrich Derlien (1998), Derlien/Frank (2004) und Christoph Demmke (2005) genannt.

11 Zur Klarstellung: Bei der folgenden Typenbildung sind – wie in der Umgangssprache – in manchen Gruppen sowohl die statusrechtlich Beamten wie die „nur“ privatrechtlich Angestellten bei gleicher Funktion gemeinsam angesprochen.

12 Beispiele aus den Anlagen zur Bundeslaufbahnverordnung. Zur Reduzierung der Laufbahnen seit 2009 vgl. etwa Voßkuhle (2013), Rn. 40 ff.

am ehesten diejenigen Verwaltungsmitarbeiter, die in Dienststellen mit ständigem Kundenkontakt und großem Publikumsandrang eingesetzt sind. Sie sind in der Gefahr, ihre Arbeit allzu sehr zu schematisieren. Sonderwünsche und Abweichungen von den Regeln verursachen zeitlichen und anderen Aufwand, der in dem vorgegebenen oder erwarteten Arbeitspensum nicht berücksichtigt ist. Das kann leicht zu unfreundlichem, abweisendem Verhalten führen, was gerade an dieser Stelle das Bild der Verwaltung negativ beeinflusst.

Die Verantwortlichen haben dieses Problem erkannt; die verwaltungsinterne Aus- und Fortbildung umfasst auch dieses Thema. Als organisatorische Verbesserung ist an vielen Orten die schöne Idee von den „Kundenzentren“ oder „Bürgerämtern“ verwirklicht worden; man kann inzwischen Termine über das Internet vereinbaren, und wo nicht gerade starke Personalnot herrscht, sind lange Wartezeiten, die die Besucher nervös machen, nicht mehr der Normalfall. Die umfassende Computerisierung und die Vernetzung der Arbeitsplätze mit verschiedenen beteiligten Stellen erleichtern die Aufgabenerledigung des Meldewesens und der Kfz-Zulassung und auch mancher anderer Behörden ganz deutlich und tragen – so lange die Geräte funktionieren – zur Zufriedenheit der Mitarbeiter bei.

Mitarbeiter mit weniger Publikumskontakten tun sich manchmal schwerer, den richtigen Stil im Umgang mit Antragstellern oder Beschwerdeführern zu finden. Das gilt zum Beispiel für Finanzbeamte, die mehr mit professionellen Steuerexperten als mit „einfachen Bürgern“ zu tun haben. Wer regelmäßig nur mit Kollegen, Rechtsanwälten und Steuerberatern spricht, muss sich für eine Auseinandersetzung mit Bürgern umstellen. Das abschreckende Bild des obrigkeitlich agierenden Beamten, der sich nicht bemüht, seine Entscheidungen allgemein verständlich zu begründen, ist seltener geworden, aber wohl noch nicht ganz aus den Amtsstuben verschwunden.

### „Kümmerer“

Eine große Zahl von Verwaltungsmitarbeitern ist ständig mit den Sorgen und

Wünschen von Menschen befasst, die auf staatliche oder kommunale Hilfe angewiesen sind oder die sich aus anderen Gründen an die Behörden wenden. Zu denken ist z.B. an die Sozial- und Jugendämter und die JobCenter, aber auch an Beschwerdestellen in Behörden und öffentlichen Einrichtungen. Als „Kümmerer“, aber auch als Kontrolleure treten insbesondere die Beschäftigten der Sozialdienststellen auf, die ihre Klienten zu Hause besuchen. Die Polizei hat zur Bearbeitung alltäglicher Bürgerkontakte die örtlichen Kontaktbeamten eingesetzt, deren Tätigkeit überwiegend in kleinen Hilfen und Ratschlägen für die Bürger und in der Beobachtung von Parkverstößen

einseitig auszuüben scheinen, indem sie fiskalische Erwägungen vorgehen lassen. Möglicherweise gibt es hier noch immer ein Dunkelfeld der Bürgerunfreiheitlichkeit, das von den Vorgesetzten kritisch beobachtet werden sollte.

Ein anderer Typ von „Kümmerer“ muss außerhalb dieser Typologie bleiben, weil er keine hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeiter betrifft: der kommunale Volksvertreter, der sich als Vertreter seiner Wähler versteht und deren Wünsche an die Verwaltung weitergibt und in Gremien vertritt. Die Funktion dieser Repräsentanten und Fürsprecher von Bürgern sollte in verwaltungspolitischen Diskussionen mit-

## »Eine große Zahl von Verwaltungsmitarbeitern ist ständig mit den Sorgen und Wünschen von Menschen befasst, die auf staatliche und kommunale Hilfe angewiesen sind.«

besteht. Öffentliche Verkehrunternehmen betreiben zentrale oder dezentrale Stellen, die sich routinemäßig mit den Beschwerden der Fahrgäste befassen.

Besonders schwierig und oft sogar gefährlich ist die Arbeit der Sozial- und Jugendämter wie auch der JobCenter – und das nicht erst seit der Flüchtlings- und Migrationskrise. Ursächlich dafür dürften jedoch nicht in erster Linie das Verhalten oder die Ausbildung der Mitarbeiter sein, sondern die gefühlsmäßige Belastung der Verwaltungskontakte auf der Seite der Antragsteller. Diese müssen immer wieder um Leistungen bitten oder kämpfen und die Verwaltung kann ihnen oft nicht entgegenkommen, weil eben die gesetzlichen Bestimmungen Grenzen setzen und Großzügigkeit nicht erlauben. Allerdings wird auch immer wieder berichtet, dass Mitarbeiter der Sozialverwaltung ihre „Kunden“ von oben herab behandeln, unhöflich bis grob sind und ihr Ermessen

bedacht werden. Sie vermitteln oft erfolgreich zwischen den Hauptamtlern und der Bevölkerung und können wesentlich zur Befriedung kommunaler Konflikte beitragen.

### Planer und Projektmanager, Mediatoren und Öffentlichkeitsmanager

Staat und Kommunen sind zentral an der Stadtentwicklung und dem Ausbau der technischen Infrastruktur beteiligt. Große Bauvorhaben des Bundes, der Länder und der Städte müssen geplant und organisiert werden; nicht alle dazu erforderlichen Maßnahmen können ausgeliert oder privatisiert werden. Planer und Projektmanager werden in Ministerien, Bundes- und Landesoberbehörden, Kreisverwaltungen und Rathäusern für eine Vielzahl von Projekten benötigt – vom Hafen- und Wasserstraßenbau über den Autobahnbau und Schienenausbau bis zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften. Neben wirt-

schaftlich bedeutsamen Projekten betreiben Staat und Kommunen zunehmend auch Kulturmanagement und benötigen dafür qualifiziertes Personal.

Vielfach hat es die Verwaltung auf der Gegenseite mit bestens ausgestatteten Spezialisten privatwirtschaftlicher Unternehmen zu tun; nicht selten sind öffentlich-private Partnerschaften erforderlich, weil es der Verwaltung eben an Know-how und Erfahrungen fehlt. Die langwierige und problemreiche Geschichte der Hamburger Elbphilharmonie ist ein Beispiel dafür, wie schwer es der Verwaltung fallen kann, solche Planungen professionell aufzustellen und ihre Realisierung kontinuierlich zu überwachen. Qualifizierte öffentliche Projektmanager werden auch in Zukunft gesucht werden.

Bei großen Bauvorhaben ist heute regelmäßig auch eine intensive Beteiligung der Bürger vorgesehen. Es stellt eine besondere Herausforderung an die Planer dar, diese Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv und akzeptanzfördernd zu organisieren. Hierfür ist in den planenden Verwaltungen im Laufe der letzten Jahrzehnte ein nicht geringes Maß an Expertise aufgebaut worden. Professionelle Mediatoren und „Öffentlichkeitsmanager“ sind unentbehrlich geworden.

#### **Informationstechniker und -organisationen; sonstige Experten**

Die Verwaltung bedient sich auf allen nur denkbaren Gebieten der Informations- und Kommunikationstechnik.<sup>13</sup> Es liegt auf der Hand, dass diese informationstechnische Infrastruktur von Spezialisten betreut werden muss. Hinzu kommt ein erheblicher Bedarf an Organisationsexperten, deren Aufgabe es ist, die Entscheidungs- und Leistungsprozesse der Verwaltung angemessen zu gestalten, d.h. nach den Erfordernissen der jeweiligen Aufgabe (und nicht nur nach den gegebenen technischen Möglichkeiten).<sup>14</sup> Auch das Wissensmanagement der Verwaltung<sup>15</sup> erfordert Expertenqualifikationen.

In großem Stil wird Informationsverarbeitung bei den dafür eingerichteten Behörden und öffentlich-rechtlichen Anstalten betrieben (Beispiele: Bundesverwaltungsamt, Dataport). Man könnte

insofern von einer neuen Generation der „Informationsnetzwerker“ sprechen. In der Bundesverwaltung und den großen Länderverwaltungen wird die Automatisierung auch als wissenschaftliches Thema bearbeitet; es wird praxisnah über die Entwicklungen geforscht. Die Finanzverwaltung hat – teils in Kooperation mit Privatunternehmen – „Risikomanagementsysteme“ entwickelt, die es ermöglichen, Steuererklärungen automatisiert zu prüfen und in Steuerbescheide umzuwandeln.<sup>16</sup> Mit zunehmender Digitalisierung der Verwaltung wächst zugleich die Notwendigkeit, dadurch begründete Fehlentwicklungen und Risiken zu bekämpfen;

dauerhaftes Element der Staatsorganisation, aber andererseits ziehen sie noch stärker als die Verwaltung vor Ort die Kritik der Bürgerferne auf sich. Sie denken und handeln „politisch“, indem sie auf die Vorgaben und Prüfaufträge der Regierung eingehen und ihre Lösungsvorschläge am Maßstab der Machbarkeit, also insbesondere an den gegebenen Machtverhältnissen orientieren.

In den Finanzministerien wird kontinuierlich das Steuerrecht überprüft, es werden Reformideen durchgespielt und manchmal sogar neue Steuern erfunden. Gleichzeitig sind andere Beamte dabei,

## **»Mit zunehmender Digitalisierung der Verwaltung wächst zugleich die Notwendigkeit, dadurch begründete Fehlentwicklungen und Risiken zu bekämpfen.«**

damit ist auf Bundesebene u.a. eine eigene große Behörde beschäftigt, das Bundesamt für die Sicherheit der Informationsverarbeitung (BSI).

Experten anderer Fachrichtungen treten nicht als besondere Gruppe hervor. Es handelt sich vor allem um Naturwissenschaftler und Techniker. Die öffentlichen Arbeitgeber beschäftigen außerhalb der Bauverwaltungen jeweils nur relativ wenige solche Experten.

#### **Ministerialbürokraten als Normenproduzenten**

Eine ganz eigene Ausprägung der öffentlichen Verwaltung bildet die Ministerialbürokratie. Sie arbeiten fern der „Front“ zwischen Bürgern und örtlichen Behörden, aber sie verarbeiten im Idealfall die Erfahrungen der gesamten Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden zur Formulierung neuer Politiken und damit neuer Gesetze. Damit wirken sie als ein

den Haushaltsentwurf der Regierung zusammenzustellen – eine ebenfalls hochpolitische Aufgabe. Die Innenministerien reagieren insbesondere auf Entwicklungen der öffentlichen Sicherheit und steuern durch Rechtsnormen und Verwaltungsanweisungen die Arbeit von Polizei und Verfassungsschutz, in den Ländern kümmern sie sich außerdem um die Finanzen der Kommunen. Die Kultusministerien „regieren“ durch Vorschriften und Mittelzuweisungen über die Schulen und Hochschulen, die Sozialministerien beeinflussen die Arbeit der vielfältigen sozialen Einrichtungen.

13 Vgl. den Überblick bei Bull (2017a).

14 Kritische Darstellung der Entwicklung etwa bei Lenk (2004). S.a. Brüggemeier/ Dovifat/ Kubisch/ Lenk/ Reichard/ Siegfried (2006).

15 Dazu Lenk/Meyerholt/Wengelowski (Hrsg.) (2014); Lenk (2017).

16 Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens v. 18.7.2016, BGBl. I S. 1679 (Neufassung von Bestimmungen der AO, insbes. § 155 Abs. 4). Dazu Schmitz/Prell (2016).

## **„Verwalter“ im engeren Sinne und „Eigenverwalter“**

Die Gruppe der „Verwalter“ im engeren Sinne, die dafür zu sorgen haben, dass die Gesetze umgesetzt bzw. eingehalten werden, ist zahlenmäßig geringer, als ihr Einfluss auf das Gesamtbild des öffentlichen Dienstes vermuten ließe. Besonders bedeutsam ist hierbei die Finanzverwaltung. Daneben ist die allgemeine Ordnungsverwaltung zu nennen, die teils auf Landes-, teils auf kommunaler Ebene angesiedelt ist. Selbstverständlich sind Verwaltungsleistungen auch in allen anderen Bereichen zu erbringen: in der Bau- und Planungsaufsicht, beim Umweltschutz und in der Sozialverwaltung und sogar in den Schulen. Diese Aufgaben haben jedoch in den speziellen Geschäftsbereichen vielfach einen eigenen Charakter und erfordern einen anderen Stil – gerade deswegen sind die Ressorts ja verselbständigt.<sup>17</sup>

In jeder Verwaltung müssen auch Personal-, Organisations- und Finanzierungsfragen bearbeitet werden. Diese „Verwaltung der Verwaltung“, die früher als Intendantur, heute meist als Eigenverwaltung zusammengefasst wird,<sup>18</sup> gilt vielen als langweilige Tätigkeit abseits des politischen Handelns, verdient aber das Interesse einer kritischen Öffentlichkeit, weil über die Verteilung und Verwaltung der Mittel ein erhebliches Maß an Macht ausgeübt wird, und zwar ohne dass die Verantwortung immer deutlich würde. Wegen der betriebswirtschaftlichen Komponente der Eigenverwaltung handeln die dafür zuständigen Beschäftigten nach ähnlichen Regeln wie die Personal- und Organisationsmanager der Privatwirtschaft.

Werden Verwaltungseinheiten ausgewildert (Landes- und kommunale Eigenbetriebe, Kommunalanstalten u.ä.) und/oder in privatrechtliche Form (GmbH) überführt, so folgen deren Mitarbeiter den Verhaltensmustern und Zielvorstellungen der Privatwirtschaft und fühlen sich als „Manager“, wenn auch bisweilen mit mehr oder weniger erheblichen Modifikationen um des öffentlichen Zwecks willen.

## **Aufsichtsbeamte und Kontrolleure**

Eine wiederum etwas andere Form von Verwaltung leisten die zahlreichen Be-

schäftigten von Aufsichts- und Kontrollbehörden, etwa auf den Gebieten Seuchenschutz, Arzneimittelzulassung, Lebensmittelhygiene, Immissionsschutz. Sie haben hoheitliche Befugnisse und müssen sich vielfach vor Ort informieren, sind also ein verlängerter Arm des Staates gegenüber den Einwohnern.

In diese Kategorie der Kontrolleure fallen auch die Datenschutzaufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich (während die Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten für den öffent-

nehmung dürfte allerdings wiederum das Klischeebild in vielen Köpfen verfestigen.

Was früher einmal eine gewisse Einheitlichkeit des öffentlichen Personals begründet hat (in dem die Beamten noch weit in der Überzahl waren), war das Standesbewusstsein des Beamtenstums. Es beruhte seinerseits ursprünglich darauf, dass die absoluten Fürsten die Beamten als loyale Diener heranbildeten, um ihre Herrschaft gegen den Adel durchzusetzen.<sup>20</sup> Während der Umbruchphase zu Beginn des 19. Jahrhunderts spielte die

## **»Was früher einmal eine gewisse Einheitlichkeit des öffentlichen Personals begründet hat, war das Standesbewusstsein des Beamtenstums.«**

lichen Bereich eher als eine Form verselbständiger Eigenverwaltung angesehen werden können).

### **Die andere Seite der Medaille: Gemeinsamkeiten und Einheitstendenzen**

#### **Einheitliches Standesbewusstsein?**

Dem eingangs gezeichneten Fremdbild des Beamten entspricht, oberflächlich betrachtet, ein ebenso fragwürdiges Eigenbild der Beamtenchaft als der einzige zuverlässigen Garantin des Rechtsstaates gegenüber der allseits mit Misstrauen betrachteten Politik. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Funktion in ständiger Rechtsprechung anerkannt und damit den Reformbemühungen schwer überwindbare Schranken gesetzt.<sup>19</sup> Die Öffentlichkeit nimmt diese Begründung aus dem Rechtsstaatsprinzip kaum zur Kenntnis, sondern nur dass damit die vermeintlichen „Privilegien“ der Beamten begründet werden. Diese Wahr-

hohe Beamtenchaft vorübergehend eine ungewöhnlich große Rolle als Staatsreformer; später wurden die Beamten zu Dienern der Obrigkeit, die sich dem Volk überlegen fühlten. In der ersten deutschen Demokratie sollten die Beamten als Hüter des Rechtsstaates gegen die Politik fungieren,<sup>21</sup> in der NS-Diktatur sollten sie den Willen des Führers ausführen. In der Reaktion auf den Unrechtsstaat aber gewann unter dem Grundgesetz wieder die Vorstellung an Gewicht, die Beamten seien die verfassungsmäßigen Gegenspieler der vermeintlich zu Unrechtshandlungen ne-

<sup>17</sup> Die „modernen“ Ressorts der Bundes- und Landesregierungen sind historisch sämtlich aus den Innenministerien ausgesondert worden. Das letzte wichtige Beispiel ist das Umweltressort, das als Teil des Bundesinnenministeriums entstanden ist und erst 1986 selbstständig wurde.

<sup>18</sup> Thieme (1984), Rn. 389 ff.

<sup>19</sup> Näheres: Bull (2015).

<sup>20</sup> Zur Geschichte vgl. etwa Boldt (1984), S. 167 ff.

<sup>21</sup> Schmitt (1969), S. 101.

genden Politik.<sup>22</sup> Diese Hochstilisierung der Beamten ist mit der Machtverteilung in der Demokratie nicht vereinbar und die Abwertung von Parteien und Politikern beschädigt das notwendige Vertrauen der Menschen in die demokratischen Kräfte. Tatsächlich dürfte die Vorstellung von den Beamten als den entscheidenden Garanten der Rechtsstaatlichkeit heute nicht mehr viel Zustimmung finden.<sup>23</sup> Die Kritik an den Institutionen hat auch vor dem Beamtentum nicht Halt gemacht; in dieser Beziehung ist sie berechtigt.

### **Bindung an die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“?**

Verfechter des traditionellen Berufsbeamtentums werden der hier skizzierten Sichtweise auch entgegenhalten, dass die öffentliche Verwaltung bei aller Verschiedenheit der Aufgaben in einigen wesentlichen Aspekten weiterhin die „hergebrachten Grundsätze“ bewahren und in der Praxis aller Verwaltungszweige umsetzen müsse. Diese normative Betrachtungsweise kann durch empirische Tatsachen nicht widerlegt werden; es fragt sich nur, ob sie durchhaltbar ist und ob sie den Aufgaben, die der Staat zu erfüllen hat, gerecht wird.

Die „hergebrachten Grundsätze“ binden den Gesetzgeber nur für den Rechtsstatus der Beamten, betreffen also weniger als die Hälfte des öffentlichen Dienstes. Aber auch innerhalb der Beamenschaft können Juristen und Ökonomen, Natur- und Sozialwissenschaftler und Techniker der verschiedenen Disziplinen in ihren rechtlichen Beziehungen zum Dienstherrn nicht gleich behandelt werden. Theoretisch könnte die Bezahlung vereinheitlicht werden, aber da Staat und Kommunen ihre Mitarbeiter auf demselben Markt suchen müssen wie die Wirtschaft, sind marktabhängige Unterschiede unvermeidlich. Die Vielfalt der Besoldungsordnungen und Tarife bildet diese Notwendigkeit und den tatsächlichen Einfluss der Arbeitsmarktsituation eindrucksvoll ab. Angesichts dessen ist es illusorisch, auf eine Wiederherstellung der „Einheit des öffentlichen Dienstes“ zu hoffen, die es übrigens auch in der Vergangenheit nicht in reiner Form gegeben hat.

### **Gesetzesbindung**

Ein einigendes Band stellt jedoch die Bindung aller Beschäftigten an „Recht und Gesetz“ dar (Art. 20 Abs. 3 GG); in der Privatwirtschaft ist – im Rahmen der Gesetze – das Gewinnstreben des Unternehmens das oberste Gebot. Aus der Gesetzesbindung folgt sowohl für die statusrechtlichen Beamten wie für die tarifrechtlich Angestellten die Pflicht zu korrektem, also gesetzmäßigem und loyalem Handeln bei jeder Form von Aufgabenerfüllung. Die Grundregeln sind nicht nur im Beamtenrecht, sondern auch im Tarifrecht allgemein, unabhängig von konkreten Aufgabenbereichen geregelt.

Die Pflicht, Rechtsnormen anzuwenden, hat aber für die verschiedenen Auf-

einzelfall rechtes ist. So haben Umwelt-, Bau- und Verkehrsverwaltung die Aufgabe, auf der Grundlage der geltenden Vorschriften bestimmte Zustände in der Außenwelt anzustreben, wozu u.a. Informationsbeschaffung und Wissensgenerierung durch Besichtigungen, Messungen, Gutachtenaufräge usw. nötig sind, aber auch mit Anreizen und Subventionen gearbeitet werden kann. In der Finanzverwaltung spielen die Steuertabellen eine große Rolle – ihre Anwendung erfordert keine vertiefte juristische Ausbildung, wohl aber die Feststellung, dass die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale im Einzelfall vorliegen. Das Ausrechnen der Ergebnisse ist weitgehend schon auf Computer verlagert. Ebenso ist es grundsätzlich bei der Gewährung von durchnormierten und zahlenmäßig bestimmt Sozialleistungen;

## **»Ein einigendes Band ist die Bindung aller Beschäftigten an ,Recht und Gesetz‘.«**

gabenkreise unterschiedliche Bedeutung. Während Rechtsanwendung in der „allgemeinen“ Verwaltung, insbesondere der Sicherheits- und Ordnungsverwaltung eine Kernfunktion darstellt, in der sich die Verwaltungstätigkeit ausprägt und unmittelbar auswirkt, ist sie in zahlreichen Verwaltungszweigen eher bloß Mittel zum Zweck; mit ihrer Einhaltung ist das jeweilige Verwaltungsziel noch lange nicht erreicht, so dass auch andere Handlungsformen als die verbindliche Festlegung dessen in Betracht kommen, was im

auch hier richten sich die Sachbearbeiter bei festgestellten Sachverhalten nach den jeweiligen Tabellen.

Weite Bereiche des geltenden Rechts – insbesondere Zivil- und Strafrecht – sind für die Mitarbeiter der speziellen Verwaltungszweige ohne Bedeutung; sie benötigen nur Kenntnisse der Rechtsnormen, die sich auf ihre alltägliche Praxis beziehen, und verlassen sich tatsächlich oft allein auf die Verwaltungsvorschriften, in denen die Gesetze erläutert und das eventu-

<sup>22</sup> Vgl. die ständige Rspr. des BVerfG seit BVerfGE 7, 155 (162); aus neuerer Zeit BVerfGE 117, 372 (380); 119, 247 (260 f.); 121, 205 (219 f.).

<sup>23</sup> So auch das Abweichende Votum des Richters Gerhardt zu BVerfGE 119, 247 (279 ff.), in dem es kritisch zur Überdehnung der Treuepflicht heißt: „Dem Selbstverständnis der Beamenschaft und

den berechtigten Erwartungen der Allgemeinheit entspricht allein eine funktionsbezogene, auf die dienstlichen Aufgaben konzentrierte Betrachtung, die von dem auf Lebenszeit angestellten Beamten verlangt, sein Amt mit gesteigertem Einsatz und unter Zurückstellung anderer Interessen wahrzunehmen“ (S. 281).

ell eingeräumte Ermessen eingeschränkt wird. Dass faktisch ein erheblicher Teil der Verwaltungsmitarbeiter bloß partielle Rechtskenntnisse besitzt, ist zwar kein Idealzustand, lässt sich aber angesichts des enormen Grades an Differenziertheit und Spezialität der Verwaltungsaufgaben kaum vermeiden. Anzustreben ist es, dass alle Beschäftigten zumindest solide Fähigkeiten des Umgangs mit Vorschriften, also der halbwegs sicheren Auslegung und Anwendung bestimmter wie unbestimmter und auch neuer Normen und der Verknüpfung allgemeiner und spezieller Rechtssätze haben. Letztlich geht es um Denkfähigkeit und Argumentationsbereitschaft und auf dieses Ziel der Ausbildung sollte sowohl an den Universitäten wie

der sozialen Selektion der höheren Beamtenchaft.<sup>26</sup> Inzwischen ist die ausdrückliche Bevorzugung der Juristen als Verwaltungsnachwuchs seltener geworden. Bisweilen kann der Eindruck entstehen, als sollten jetzt Ökonomen die Stelle der Juristen einnehmen; sie werden heutzutage höher geschätzt als früher und gelten den Kritikern, die den Beamten Wirklichkeitsferne vorwerfen, als Alternative.<sup>27</sup>

### Leben im Büro: Mensch und Organisation

Wenn Menschen in Büros zusammen sind, entstehen soziale Beziehungen und Bindungen, die sehr intensiv und sehr konfliktreich sein können. Das Klima in

logie und die Sozialpsychologie der Verwaltung“ erschienen,<sup>28</sup> die sich heute so frisch und überzeugend liest wie damals. Nach dem gewählten Ansatz überwiegen freilich allgemeine sozialpsychologische Einsichten, die auch für die Büros der Privatwirtschaft zutreffen. Anregungen zu entsprechenden Beobachtungen liefern auch die neueren Beiträge zum Vergleich der Verwaltungskulturen.<sup>29</sup> Solche Aspekte wären übrigens auch für die Weiterentwicklung der Mitbestimmung der Beschäftigten von Bedeutung – ein in der dienstrechtlichen Literatur vernachlässigtes Thema.

### Informationstechnikeinsatz als neue Gemeinsamkeit?

Entgegen mancher vordergründiger Kritik hat sich der deutsche öffentliche Dienst keineswegs der Automatisierung und Digitalisierung verweigert. Die adäquate neue Organisation der Arbeitsprozesse ist zwar nicht voll gelungen,<sup>30</sup> aber es gibt kaum einen Bereich der Verwaltung, in dem die Computer noch nicht Fuß gefasst haben und die Verwaltungsarbeit erleichtern. Der Einsatz von Informationstechnik kommt den Sparzwängen entgegen und kann die Beschäftigten von Routineaufgaben entlasten. Damit wird nicht nur das natürliche Bequemlichkeitsstreben der Menschen bedient; die exakte gleichmäßige Abwicklung der Programme kann auch die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte sichern und damit die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung stärken. Die Kehrseite der Medaille ist, dass die schematische Gleichbehandlung zur Vernachlässigung tatsächlicher oder rechtlicher Besonderheiten der Einzelfälle führen kann. Routinemäßige Erledigung von Fällen, die eine genaue Betrachtung verlangen, ist ungerecht und verursacht eben jene Kritik an der Verwaltung, die in der

## »Für die öffentliche Verwaltung kann heute kein Juristenmonopol mehr gelten.«

(für den gehobenen Dienst und Sonderausbildungsgänge) an den Fachhochschulen wesentlich stärker geachtet werden.<sup>24</sup>

Damit ist auch klar, dass für die öffentliche Verwaltung heute kein Juristenmonopol gelten kann.<sup>25</sup> Die bevorzugte Einstellung von Juristen für Verwaltungsfunktionen war schon in der Vergangenheit umstritten, als der Staat sich noch deutlich weniger um Materien wie Umweltschutz, Bauplanung und Infrastruktur kümmerte. Die Konzentration auf „Volljuristen“ war auch ein Instrument

einer Behörde oder einem Betrieb kann entscheidend zum Erfolg oder Misserfolg der Organisation beitragen. Mit diesem Themenkreis befasst sich die Verwaltungswissenschaft nur selten. Vor mehr als vier Jahrzehnten haben Horst Bosetzky und einige Mitstreiter sich dieses Zweiges der Sozialpsychologie angenommen und dazu eine Fülle lebensnaher, gehaltvoller Ergebnisse zusammengetragen. Unter dem Titel „Mensch und Organisation: Aspekte bürokratischer Sozialisation“ ist erstmals 1980 und in 6. Auflage 2002 eine „praxisorientierte Einführung in die Sozio-

24 Zur Kritik an der traditionellen Verwaltungsausbildung und zu den notwendigen Lernzielen vgl. schon Brinkmann/Pippke/Rippe (1973).

25 Vgl. dazu Bleek (1972); Thieme (1984), Rn. 605 ff.; Voßkuhle (2013), Rn. 43 f.

26 Zur Entwicklung der selektiven Rekrutierung s.a. Mayntz (1985), S. 148 ff.

27 Dazu Mehde (1998).

28 Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (1980/2002). Bosetzky hat darüber hinaus zahlreiche Aufsätze (und nebenbei Kriminalromane!) geschrieben, in denen verwaltungsspezifische Probleme anschaulich werden. Aus der Belletristik sind hier insbesondere Martin Walsers Romane „Die Verteidigung der Kindheit“ und „Finks Krieg“ (nach einem wahren Fall) zu nennen. Einen ähnlichen Ansatz (Auswertung von Behördenakten) hat Ursula Krechel in dem zeit-

historischen Roman „Landgericht“ gewählt. Neuere soziologische Forschungen zu den Arbeitswelten ausgewählter öffentlicher Dienste beschreiben die „Befindlichkeit der Beschäftigten, ihr Selbstverständnis und ihre berufsethischen Motivationen und Orientierungen“, vgl. Schulteis/Vogel (2014), S. 9 f.

29 Jann (1983), Kluth (2001), Willemer (2003).

30 Lenk (2004); s.o. Fn. 14.

Verallgemeinerung das pauschale „Beamtenbashing“ hervorruft.

Wenn also Verwaltungspolitiker propagieren, dass möglichst alle Aufgaben „digitalisiert“ bzw. „automatisiert“ ausgeführt werden sollten, beschreiten sie einen gefährlichen Weg – nicht nur dass sie immer mehr Stellenabbau fördern, ohne die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu bedenken, sie erkennen auch die Erfordernisse der Einzelfallgerechtigkeit. Die Finanzverwaltung versucht z.B., mit Hilfe von Risikomanagementsystemen den vollständig automatisierten Steuerbescheid einzuführen, d.h. den maschinellen Verwaltungsakt, der allein auf der Grundlage der vom Steuerpflichtigen eingegebene

Technik begründet sind. Die technikaffinen Mitarbeiter haben nur wenig Ähnlichkeit mit den traditionellen Verwaltern. Zwischen diesen Gruppen dürften im Behördenalltag manche Spannungen entstehen.

### **Verwaltungspolitische Konsequenzen**

Aus der Vielzahl möglicher rechts- und verwaltungspolitischer Konsequenzen seien abschließend einige wenige behandelt.

### **Regelung der Arbeitsbedingungen**

Die dargestellte Vielfalt der Aufgabenbereiche und Personaltypen ist eine der Rah-

menbedingungen für die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes. In diesem Rahmen sind weitere Überlegungen anzustellen, wie die Verwaltung in sich ständig wandelnden Situationen ihre Pflichten rechtmäßig, effektiv und effizient erfüllen kann. Die theoretischen Grundlagen sind seit langem gelegt, die rechtlichen Bindungen festgezurrt, und die Praxis experimentiert viel, entwickelt immer wieder neue Methoden der Rekrutierung und Personalgewinnung, des Personalmanagements und der Fortbildung, der Aufgabenorganisation und des Einsatzes von Informati-

onstechnik.

Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und die Methoden der Aufgabenwahrnehmung müssen aber auch künftig immer wieder überdacht und gegebenenfalls an neue Einsichten angepasst werden.<sup>35</sup> Sie sollten sich in erster Linie nach den Besonderheiten der jeweiligen Aufgabe richten. Bei den gesetzlichen und tariflichen Regelungen des Entgelts, das der Staat seinen Mitarbeitern zahlt, sind allerdings Gruppenbildungen üblich und wohl unvermeidlich. Aber das Ziel, die Beschäftigten gerecht zu entlohen, kann für viele Unterscheidungen nach Aufgabenbereichen und Schwierigkeit der Aufgaben sprechen. Auf jeden Fall müssten die genannten Bedingungen bei Tarifverhandlungen eine wichtige Rolle spielen.

### **Einheitliches Dienstrecht?**

Möglich wäre ein einheitliches Recht des öffentlichen Dienstes, das die Doppelspurigkeit des Dienstrechts beenden und damit die Praxis der Personalverwaltung wesentlich erleichtern würde; damit könnte auch mehr Bezahlungsgerechtigkeit im Vergleich der verschiedenen Gruppen und im Verhältnis zur Privatwirtschaft erzielt werden. Auf die wesentlichen Elemente des Dienstverhältnisses (grundlegende Rechte und Pflichten aller Beschäftigten,

## **»Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und die Methoden der Aufgabenwahrnehmung müssen auch künftig immer wieder überdacht und ggf. an neue Einsichten angepasst werden.«**

nen Daten fabriziert wird.<sup>31</sup> Dabei steuern schon die fest programmierten, für den Nutzer nicht änderbaren Eingabemasken den Beginn des Verfahrens; der skeptische Bürger denkt an die viel beklagten unzulänglichen Formulare. Um gleichwohl dem Einzelfall gerecht zu werden, ist die Pflicht des Finanzamts betont worden, auf Einwendungen des Steuerpflichtigen hin eine Prüfung durch einen Mitarbeiter vorzunehmen.<sup>32</sup> Sollte sich die Tendenz zur automatisierten Bescheiderstellung durchsetzen und etwa auch auf Verwaltungszweige erstreckt werden, die weniger strikt durchnormiert sind als das Steuerrecht,<sup>33</sup> wäre der Boden für das alte Klassische von der abgehobenen, lebensfremden Verwaltung neu belebt.

Unverkennbar ist, dass es neue Gemeinschaften der IT-Experten gibt, die durch gemeinsame Einstellungen zur

menbedingungen für die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes. In diesem Rahmen sind weitere Überlegungen anzustellen, wie die Verwaltung in sich ständig wandelnden Situationen ihre Pflichten rechtmäßig, effektiv und effizient erfüllen kann. Die theoretischen Grundlagen sind seit langem gelegt, die rechtlichen Bindungen festgezurrt, und die Praxis experimentiert viel, entwickelt immer wieder neue Methoden der Rekrutierung und Personalgewinnung, des Personalmanagements und der Fortbildung, der Aufgabenorganisation und des Einsatzes von Informati-

onstechnik.

Die pessimistische Prognose, die Gerhard Brinkmann 1979 für die Entwicklung insbesondere des gehobenen Dienstes gestellt hat, ist nicht eingetroffen. Er hatte befürchtet, die Verwaltung werde den Bürger weiterhin als „Untertan“ ansehen,

<sup>31</sup> § 155 Abs. 4 AO (vgl. oben Fn. 16). Dazu Schmitz/Prell (2016).

<sup>32</sup> Dazu Bull (2017b).

<sup>33</sup> Im Zusammenhang mit dem Steuerverfahrensmodernisierungsgesetz (s. oben Fn. 16/31) sind auch das VwVfG (§ 35a) und das SGB X (§ 31a) so geändert worden, dass jetzt ausdrücklich „vollständig automatisiert erlassene Verwaltungsakte“ zulässig sind.

<sup>34</sup> Brinkmann (1979), S. 101 ff., 105 f.

<sup>35</sup> Vgl. etwa Kersten/Neu/Vogel (2017), S. 438ff.

Begründung durch Vertrag, Bezahlung nach Tarifverträgen, Mitbestimmung über die Arbeitsbedingungen, Sozialversicherungspflicht) beschränkt, wäre dieses einheitliche Dienstrecht mit der Vielfalt der Aufgabenbereiche vereinbar. Einen solchen Vorschlag hat im Jahre 2003 eine nordrhein-westfälische Regierungskommission erarbeitet.<sup>36</sup> Er ist auf starken Widerstand der organisierten Beamenschaft gestoßen und ist von der Politik nicht aufgegriffen worden.<sup>37</sup>

Der Streit braucht hier nicht fortgesetzt zu werden, aber eines scheint klar: Wenn der Systemunterschied zwischen Beamten- und Tarifrecht fortbesteht, wird jedes Mal nach einem Tarifabschluss darüber gestritten werden, ob und in welcher Weise die Tarifergebnisse auf die Beamten übernommen werden. Es fehlt ein einheitlicher systematischer Rahmen für diese Entscheidungen.

### Verhältnis zur Öffentlichkeit

Das öffentliche Bild der Verwaltung kann auch von den Behörden selbst beeinflusst werden. Während es früher jedoch als unangemessen galt, dass Behörden mehr als das unbedingt Notwendige über ihre Arbeit verlauten ließen und schon gar nicht über interne Befindlichkeiten berichtet wurde, ist Öffentlichkeitsarbeit seit einiger Zeit auch auf der Ebene der Verwaltung üblich und wird von Bürgern eingefordert. Informationsfreiheitsgesetze verpflichten die Behörden zur Offenlegung von Akten und Dateien; in einigen Ländern sind Transparenzgesetze in Kraft, die zur proaktiven Information der Öffentlichkeit verpflichten.

Ihre Wirkung ist schwer feststellbar.<sup>38</sup> Fast möchte man sagen: Je mehr die Verwaltung über ihre Arbeit bekannt macht, desto stärker wächst die Kritik. Das wäre natürlich kein Grund zur Zurückhaltung, wenn Offenheit oder sogar Transparenz der Verwaltung verfassungsrechtlich geboten wären<sup>39</sup> – das aber ist umstritten. Es spricht zwar viel dafür, eine grundsätzliche Offenlegungspflicht aus dem Demokratieprinzip abzuleiten, aber auch bei dieser Konstruktion sind Ausnahmen von der „perfekten“ Transparenz unverzichtbar (z.B. wegen des Geheimhaltungsinte-

resses der betroffenen Privaten oder um der öffentlichen Sicherheit willen).

Eine intensive „Rückkoppelung“ der Verwaltung mit den Bürgern ist gewiss wünschenswert. Verwaltung muss sich positiv darstellen, ihre Handlungsweise erklären,<sup>40</sup> soziale Kompetenz zeigen. Aber während die gewählten Volksvertreter grundsätzlich für alle politischen Angelegenheiten ihrer Ebene „zuständig“ und verantwortlich sind, kann die Verwaltung nicht für alle Ergebnisse ihrer Tätigkeit verantwortlich gemacht werden (ausgenommen was die Ausübung ihres Ermes-

ten Behörden immer auch auf die Einhaltung nicht-rechtlicher Maßstäbe, die für die Akzeptanz ihrer Arbeit bedeutsam sind. Auch professionelle Standards und betriebswirtschaftliche Erfahrungen, Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit werden berücksichtigt, freilich nicht immer in ausreichendem Maße. Die Verwaltung folgt manchmal auch aktuellen Moden und den Wünschen der Bevölkerung. Insgesamt kann man den Eindruck gewinnen, dass die rechtlichen Regeln als das feste, verlässliche Gerüst der Verwaltungsarbeit gelten und die Gesetze der Zweckmäßigkeit nicht stets das angemessene Gewicht

## »Verwaltung muss sich positiv darstellen, ihre Handlungsweisen erklären, soziale Kompetenz zeigen.«

sens angeht). Damit ist ihre Verpflichtung gegenüber Fragestellern und Kritikern aus dem Volk begrenzt: Sie brauchen sich zu allgemeinen politischen Themen und zur Sinnhaftigkeit der ihnen gemachten Vorgaben nicht zu äußern. Verantwortlich für die Ergebnisse sind die Regierungen, die Beamten und Beschäftigten sind es nur für die „Kunstgerechtigkeit“ ihrer Ausführungsbeiträge.

### Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit als Akzeptanzfaktoren

Die Bindung der Verwaltung an Verfassung und Gesetze ist selbstverständlich, aber für die Akzeptanz der Produkte nicht ausreichend. Die Betroffenen und die Öffentlichkeit verlangen mit Recht auch, dass die Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich („effizient“) erfüllt werden. Eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit ist für das Widerspruchsverfahren sogar ausdrücklich vorgeschrieben; der Begriff steht in § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO, wird aber wohl oft überlesen. Tatsächlich ach-

haben. Die Rechnungshöfe klagen wohl zu Recht darüber, dass ihre Prüfungen und Beratungen nicht hinreichend beachtet werden.

### Fazit

Was folgt aus diesen Beobachtungen? Es gibt einen Widerspruch zwischen Klischee und Realität, aber auch Übereinstimmungen. Ein konstruktiver Ansatz der Kritik wäre es, die negativen Charakteristika des öffentlichen Dienstes ins Positive zu wenden, also die vermeintliche Abgehobenheit als notwendige Distanz zwischen Ent-

36 Staatskanzlei und Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2004).

37 S.a. die Darstellung von Pro und Contra bei Voßkuhle (2013), Rn. 20–32.

38 Skeptische Einschätzung: Wewer (2017).

39 In diesem Sinne mit ausführlicher Begründung Wegener (2006).

40 Und zwar in verständlicher Sprache! Dazu Fisch/Margies (Hrsg.) (2014).

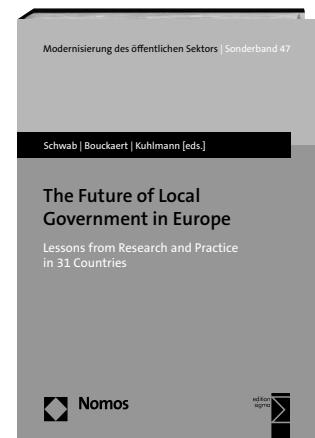
scheidern und Betroffenen zu verstehen, die angebliche Einschüchterungstendenz als Aufforderung zu mehr Aufklärung und Argumentation zu nutzen und schließlich soziale Inkompotenz, Verantwortungs-scheu und schematisches Denken, wo sie denn noch vorkommen, durch bessere Ausbildung und Fortbildung zu überwin-den.

## Literatur

- Bleek, W. (1972): Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Berlin.
- Boldt, H. (1984): Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806. München.
- Bozetzky, H./Heinrich, P./Schulz zur Wiesch, J. (2002): Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. 6. Aufl. Stuttgart.
- Bossaert, D./Demmke, Ch./Nomden, K./Polet, R. (2001): Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen. Maastricht (EIPA).
- Brinkmann, G. (1979): Bestimmung beruflicher Qualifikationen, in: König, K., Die Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst. Baden-Baden, S. 93-106.
- Brinkmann, G./Pippke, W./Rippe, W. (1973): Die Tätigkeitsfelder des öffentlichen Dienstes. Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf. Opladen.
- Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, Ch./Siegfried, T. (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Berlin.
- Bull, H. P. (2005a): Bürokratieabbau – richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: Die Verwaltung, S. 285-314.
- Bull, H. P. (2005b): Vom Auf- und Abbau der Bürokratie. Speyer (Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung); auch in: Verwaltung und Management, S. 228-235.
- Bull, H. P. (2009): Die Zukunft des Beamten-tums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre, in: Die Verwaltung, S. 1-26.
- Bull, H. P. (2015): Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur „Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten-tums“, in: van Ooyen, R./Möllers, H. W. (Hrsg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politi-schen System, 2. Aufl. Wiesbaden, S. 803-821.
- Bull, H. P. (2017a): Modernisierung der Verwal-tung – Wie weit haben wir es gebracht?, in: von Lucke, J./Lenk, K. (Hrsg.), Verwaltung, Infor-mationstechnik & Management. FS für H. Reinermann. Baden-Baden, S. 219-237.
- Bull, H. P. (2017b): Der „vollständig automatisiert erlassene“ Verwaltungsakt, in: DVBl H. 7
- Demmke, Ch. (2005): Are Civil Servants Dif-ferent Because They Are Civil Servants? Maastricht (EIPA).
- Derlien, H.-U. (1998): The German Public Service – Structure and Statistics. Bamberg.
- Derlien, H.-U./Frank, S. (2004): Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel, in: Die Verwaltung, S. 295-326.
- Fisch, R./Margies, B. (Hrsg.) (2014), Bessere Ver-waltungssprache. Berlin.
- Jann, Werner (1983): Staatliche Programme und Verwaltungskultur. Opladen.
- Kersten, J./Neu, C./Vogel, B. (2016): Bürokratie für die Demokratie? Die Max-Weber-Welt in der Flüchtlings- und Migrationskrise, in: Verwaltungsarchiv, S. 418-445.
- Lenk, K. (2004): Der Staat am Draht. Berlin.
- Lenk, K. (2017): Wissensmanagement als Brücke zwischen Informationstechnik und Verwaltungsrealität, in: von Lucke, J./Lenk, K. (Hrsg.), Verwaltung, Informationstechnik & Ma-nagement. FS für H. Reinermann. Baden-Baden, S. 87-99.
- Lenk, K./Meyerholt, U./Wengelowski, P. (2014): Wissen managen in Staat und Verwaltung. Berlin.
- Mayntz, R. (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl. Heidelberg.
- Mehde, V. (1998): Neues Steuerungsmodell in der Verwaltung – „Juristenprivileg“ in der Kritik, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, S. 394-398.
- Meixner, H. E. (1982): Personalpolitik. Köln u.a.
- Schmitt, C. (1969): Der Hüter der Verfassung. 2. Aufl. Berlin.
- Schmitz, H./Prell, L. (2016): Neues zum E-Govern-ment, in: NVwZ S. 1273-1280.
- Schultheis, F./Vogel, B. (2014): Einleitung zu: Schultheis, F./Vogel, B./Mau, Ch. (Hg.), Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel. Bielefeld.
- Staatskanzlei und Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Zukunft des öf-fentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommissi-on. Neuauflage. Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt (2016): Personal des öffentlichen Dienstes (Fachserie 14 Reihe 6). Wiesbaden.
- Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre. 3. Aufl. Köln u.a.
- Voßkuhle, A. (2013): Personal, in: Hoffmann-Riem, A./Schmidt-Altmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl. München, S. 1-89.
- Wegener, B. W. (2006): Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht. Göttingen.
- Wewer, Göttlik (2017): Transparenz als Grundlage für Vertrauen?, in: Mehde, V./Seckelmann, M. (Hrsg.), Zum Zustand der reprä-sentativen Demokratie. Tübingen (i.E.).

Aus der Reihe

## Modernisierung des öffentlichen Sektors



### The Future of Local Government in Europe



Lessons from Research and Practice in 31 Countries

Herausgegeben von Christian Schwab, M.A., Prof. Dr. Geert Bouckaert und Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

2017, 129 S., brosch., 24,90 €

ISBN 978-3-8487-3756-7

eISBN 978-3-8452-8063-9

(Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Bd. SB 47)  
nomos-shop.de/28848

Dieser Band fasst Forschungsergebnisse eines internationalen Projekts über „Local Public Sector Reforms“ zusammen und gibt Empfehlungen für Praktiker. Im Mittelpunkt stehen Kernkonzepte wie Autonomie, Per-formanz und Partizipation. Das Buch richtet sich an Akademiker, Praktiker und Studierende.

