

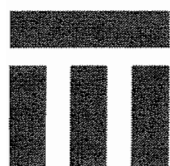
Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage

-2009-



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Insgesamt zeigt sich, dass die Kommunalverfassungssysteme in Baden-Württemberg und in den meisten neuen Bundesländern den direktgewählten Bürgermeistern deutlich mehr Kompetenzen zuordnen als in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. In den Bundesländern mit ehemals Norddeutscher Ratsverfassung und mit Magistratsverfassung hat die kommunale Vertretungskörperschaft weiterhin erhebliche, rechtlich kodifizierte, Einwirkungsmöglichkeiten.

3.6 Personal im öffentlichen Dienst

3.6.1 Strukturprinzipien der Personalwirtschaft im öffentlichen Dienst

Die *Personalwirtschaft* im öffentlichen Dienst in Deutschland hat mehrere Besonderheiten:

- eine parlamentarische Verantwortung für den Stellenplan,
- eine speziell auf den öffentlichen Dienst ausgerichtete Ausbildung und die damit verbundene begrenzte Mobilität des Personals,
- die lebenslängliche Bindung, die auch weitgehend über die Gruppe der Beamten hinaus durch tarifvertragliche Unkündbarkeitsregeln und arbeitsrechtliche Praxis gilt, sowie
- die Einbindung in ein engmaschiges gesetzliches Regelwerk (Bundesbeamtengesetz, Beamtenrechtsrahmengesetz, Bundeslaufbahnverordnung und die landesrechtlichen Laufbahnvorschriften, BAT sowie seit dem 1.10.2005 der TVöD und seit dem 19.5.2006 der TV-L).

Diese Besonderheiten prägen die Ausgestaltung des Personalwesens im öffentlichen Dienst. Hier wird nun vor allem auf den Beamtenstatus und das Laufbahnsystem eingegangen, quantitative und qualitative Trends werden in Kapitel 3.6.2 und die Aus- und Weiterbildung in Kapitel 3.6.3 erläutert.

Art. 33 GG regelt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen sind, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Gemeint sind damit die Beamten (vgl. §2 BRRG). Bei hoheitlichen Aufgaben (Polizei, Schulen, Hochschulen, Finanzverwaltung) müssen in Deutschland also nach wie vor Beamte eingestellt werden. Allerdings gibt es erste Anzeichen für eine Auflockerung dieses Prinzips.

Beamtenstatus

Historisch ist das Beamtentum aus dem Fürstendienst der Einzelstaaten entstanden. War zu Beginn des 17. Jahrhunderts der Bedienstete dem Lehnsherrn auf lehns- und privatrechtlicher Grundlage verpflichtet, beginnt mit dem Zeitalter des Absolutismus die Verrechtlichung des Beamtentums. Die Entfaltung des Beamtenrechts geht mit einer detaillierten Rechtsstellung einher. Merkmale sind

- der Beamteneid, der allgemeine Treuepflicht, politische Zurückhaltung und Neutralität verbürgen soll,
- die Sicherung der Unabhängigkeit der Amtsführung,

- die Einführung einer eigenen Disziplinargerichtsbarkeit und
- die Ausbildung eines differenzierten Laufbahnsystems.

Mit der Weimarer Reichsverfassung werden die Anstellung auf Lebenszeit, die Regelung von Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung, die Haftung des Staates bei Amtspflichtverletzung eines Beamten sowie die Gewährleistung der Freiheit der politischen Gesinnung ergänzt. Auch heute noch ist das Beamtenverhältnis durch das Laufbahnprinzip, das Lebenszeitprinzip, die Treuepflicht, die Unparteilichkeit, die Fürsorgepflicht sowie die Hauptberuflichkeit gekennzeichnet.

Das Recht der Beamten wird durch staatliche Rechtsnormen bestimmt. Die rechtliche Stellung des Beamten sieht einige besondere Pflichten des Beamten vor. Beamten sollen dem ganzen Volk dienen (nicht einer Partei), ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht erfüllen und bei der Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen (§ 35 BRRG). Vergleicht man ihre Stellung mit der von Angestellten, so ergibt sich folgendes Bild (siehe Tabellen 25 und 26):

Orientierung an
Laufbahngruppen

Die Zugangsvoraussetzungen bei der Einstellung von Beamten sind für alle Bereiche der Verwaltung einheitlich geregelt. Dabei müssen die Ausbildungsvoraussetzungen für die einzelnen Laufbahnen und Fachrichtungen erfüllt sein. Laufbahnen sind Ordnungen der Berufswege der Beamtenschaft. Unterschieden wird in Deutschland zwischen den vier Laufbahngruppen, dem einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst. Schon im 19. Jahrhundert wurden zwischen diesen Laufbahngruppen feste Bildungsgrenzen installiert. Die Laufbahn des höheren Dienstes war im allgemeinen Verwaltungsdienst im Gegensatz zum Militärdienst Personen ohne wissenschaftliche Vorbildung verschlossen.

Auch das heutige Laufbahnrecht spiegelt diese Bildungsgrenzen im Kern noch wieder, auch wenn sie durch andere Aufstiegsmöglichkeiten durchlässiger wurden. Für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst ist eine universitäre wissenschaftliche Ausbildung, d.h. ein Master-/ Diplom- oder Magisterabschluss oder der Abschluss eines akkreditierten FH-Masterstudiengangs Voraussetzung. Für den gehobenen Dienst die Fachhochschulausbildung (meist in internen Fachhochschulen¹⁸) oder ein Bachelorabschluss und für den mittleren Dienst die Realschulausbildung als Einstieg in den internen Vorbereitungsdienst in Form des dualen Systems. Eine laufbahngerechte Vorbildung ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Tätigkeiten im öffentlichen Dienst. Deutlich wird dies auch an der Besoldungsstruktur im öffentlichen Dienst (vgl. Abbildung 26).

Zum 1.10.2005 bzw. 1.10.2006 wurde der BAT durch das neue Tarifvertragsrecht des TVöD (Bund und Kommunen) sowie des TV-L (Länder mit Ausnahme von Hessen und Berlin) nach jahrelangen Verhandlungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretungen abgelöst. Wesentliche Neuerungen dieser Tarifverträge liegen in der Vereinheitlichung des Tarifwerks für Arbeiter, Angestellte und Pflegebeschäftigte sowie in der Ersetzung der früheren dienstal-

18 Seit 1973 gibt es zunächst in Berlin und Baden-Württemberg solche internen Verwaltungsfachhochschulen, seit 1979 auch für die Bundesebene. Sie sind in Trägerschaft des jeweiligen Landes und des Bundes und keine rechtsfähigen Körperschaften. Der Zugang erfolgt über Auswahlverfahren der verschiedenen Einstellungsbehörden. Die ausgewählten Personen müssen als Inspektorenanwärter auf Widerruf 18 Monate studieren und 18 Monate praktische Berufserfahrung sammeln. Der Zugang über eine externe Fachhochschulausbildung in den öffentlichen Dienst ist dagegen immer noch die Ausnahme in Deutschland.

ters- und familienbezogenen Bezahlung durch eine erfahrungs- und leistungsorientierte Vergütung.

Abbildung 25: Vergleich Beamte/Angestellte

	Beamte	Angestellte
Unkündbarkeit (Lebenszeitprinzip)	Ja	Nein
Versorgung	Alimentation	Gehalt
	Pension	Rente
Streikrecht	Nein	Ja
Besondere Treuepflicht	Ja	Nein
Regelung der Arbeitsverhältnisse	Gesetz	Tarifvertrag
Disziplinarrecht	Ja	Nein
Rekrutierung für	Laufbahn	Dienstposten

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 26: Besoldung im öffentlichen Dienst

Besoldungs- gruppe ¹⁹	Beispiel	Vorbildung	TVöD
A2	Oberamtsgehilfe, Wachtmeister	Hauptschulabschluss	2
A3	Oberaufseher, Oberschaffner		
A4	Amtsmeister, Hauptschaffner		3
A5	Oberamtsmeister		4
A6	Sekretär, Lokführer	Realschulabschluss	5
A7	Obersekretär, Polizeimeister	o. Hauptschulabschluss+ Berufsausbildung	6
A8	Hauptsekretär		7
A9	Inspektor, Polizeikommissar	(Fach-) Hochschulreife, Uni-/FH-Bachelor, FH-Diplom	8
A10	Oberinspektor, Polizeioberkommissar		9
A11	Amtmann		10
A12	Amtsrat, Lehrer (Grundschule)	Hochschulstudium mit Master-/Diplom-/ Magisterabschluss o. akkred. FH-Master	11
A13	(Regierungs-, Studien-) Rat		12, 13
A14	Oberrat		14
A15	Direktor		15
A16	Leitender Direktor, Ministerialrat		15Ü
B1	Direktor und Professor		
B2	Ministerialrat (Land)		
B3	Ministerialrat (Bund)		
B4	Leitender Ministerialrat		
B5	Ministerialdirigent (Land)		
B6	Ministerialdirigent (Bund), Oberbürgermeister (bis zu 100.000 Einwohnern)		
B7	Ministerialdirigent (stv. AL)		
B8	Regierungspräsident		
B9	Ministerialdirektor		
B10	Direktor des Bundesrates		
B11	Staatssekretär		

Quelle: Eigene Darstellung

19 Beispiele für die Besoldung der Beamten sind: A2 (von 1474-1688 Euro), A16 (4311-5480 Euro), B1 (4914 Euro), B6 (7206 Euro) B11 (10815 Euro), Stand 1. August 2004. Beispiele für Entgelt nach dem TVöD sind (ab.1.1.2009): E4 (1750-2258), E 8 (2094-2695), E13 (3038-4387), E 15 (3639-5119).

Die Vergütung besteht aus 15 Entgeltgruppen (vgl. Abbildung 26), innerhalb derer es jeweils zwei Grundstufen und vier Entwicklungsstufen gibt. Der Aufstieg erfolgt nach der Dauer der Berufserfahrung beim gleichen Arbeitgeber, ab Stufe 3 kann sie leistungsorientiert verlängert oder verkürzt werden. Die Beschäftigten, die am 1.10.2005 nach BAT bezahlt wurden, wurden nach einem ausgefeilten Überleitungssystem mit diversen Zulagen ohne Einkommensverluste in das neue System übergeleitet. Vergleicht man das neue Tarifwerk mit dem BAT so gibt es eine abgesenkte Eingangsstufe mit einem relativ schnellen Gehaltsaufstieg, der sich im Alter wieder verringert. Das leistungsorientierte Element soll durch eine eigenständige Entlohnungskomponente künftig realisiert werden. Hierzu sollen zu einem noch nicht geklärten Zeitpunkt 8% der Lohnsumme verwendet werden. Zunächst wird mit einer Leistungskomponente in Höhe von 1% begonnen (vgl. zu dieser Problematik Tondorf 2007).

3.6.2 Quantitative Entwicklungstrends

3.6.2.1 Allgemeiner Überblick

bis 1990 kontinuierlicher Personalanstieg, danach starke Personalreduzierungen

Der öffentliche Dienst umfasst die Personen, die in einem Dienstverhältnis zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, Körperschaft oder Stiftung stehen. Die Zahl der im öffentlichen Dienst befindlichen Personen hat sich von 1950 bis 1990 ständig erhöht, so dass die Zahl der öffentlich Beschäftigten pro 1000 Einwohner von 46 auf 78 anwuchs. Durch die deutsche Vereinigung sind noch einmal ca. 1,8 Mio. Personen dazugekommen, so dass es im Jahr 1991 6,7 Mio. Beschäftigte im öffentlichen Sektor gab, das entspricht 84 Beschäftigten auf 1000 Einwohner. Seit 1991 gibt es nun einen kontinuierlichen Personalabbau. Insgesamt wurden zwischen 1991 und dem Jahr 2007 ca. 33% der Beschäftigten abgebaut.

Abbildung 27: Beschäftigte im öffentlichen Dienst von 1950-2007 (in Tsd.)

Jahr	Beschäftigte im öffentlichen Sektor	% Teilzeit	pro 1000 Einwohner
1950	2,282	2,9	45,7
1960	3,152	6,2	56,9
1970	3,876	9,8	63,9
1980	4,658	13,3	75,7
1990	4,920	17,7	77,8
1991	6,738	15,8	84,2
2000	4,910	25	59,7
2007	4,540	33	57,0

Quelle: Derlien 2002a, S. 233, Statistisches Bundesamt 2008

Die Zahl der öffentlich Beschäftigten ist im Jahr 2007 mit 57 Beschäftigten pro 1000 Einwohner auf einen Stand wie zu Beginn der 1960er-Jahre zurückgefallen. Dieser Rückgang beruht auf verschiedenen Maßnahmen, zu denen vor allem die Privatisierung von Bahn und Post (ca. 0,8 Mio Beschäftigte), die Verkleinerung der Bundeswehr, der drastische Abbau des Personalüberhangs in den ostdeut-

schen Kommunal-²⁰ und Landesverwaltungen sowie insgesamt die sehr restriktive Personalpolitik zu zählen sind. Hinzu kommt, dass der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ebenfalls erheblich gewachsen ist: Er stieg von 1960 bis zum Jahr 2007 von 6,2% auf 30,5% (vgl. Abb. 28). Deutschland dürfte damit mittlerweile im internationalen Vergleich über einen der kleinsten öffentlichen Dienste verfügen (vgl. Derlien 2002a, S. 232).²¹

Ein weiterer allgemeiner Trend ist die zunehmende *Feminisierung*. Die Frauenquote im unmittelbaren öffentlichen Dienst stieg von 26% im Jahr 1960 auf 48% im Jahr 2007. Bei den 1,15 Mio. Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst im Jahr 2007 beträgt der Frauenanteil 82%, während der Frauenanteil bei den Vollzeitbeschäftigten bei 37% liegt. Man erkennt daran, dass die höheren Frauenquoten im öffentlichen Dienst insgesamt auch verknüpft sind mit dem größeren Anteil an Teilzeitbeschäftigten.

Feminisierung und
Teilzeitarbeit

Betrachtet man nun die quantitative Entwicklung des öffentlichen Dienstes nach weiteren Kriterien, so ergibt sich folgendes Bild:

-
- 20 Mitte 1991 hatten die ostdeutschen Kommunen eine Beschäftigtendichte von 41,6 pro 1.000 Einwohner und lagen damit zweimal so hoch wie die westdeutschen Kommunen (mit 20,8). Der massive Stellenabbau, in den die ostdeutschen Kommunen sogleich eintraten, ist daran abzulesen, dass das kommunale Personal von 1991 bis 1999 um 49% reduziert wurde, während es in Westdeutschland in diesem Zeitraum „nur“ 10% waren. Die Beschäftigtendichte liegt 1999 aber mit 22,1 immer noch über der in Westdeutschland mit 17,9 (Berechnungen von Sabine Kuhlmann). Auf Landesebene wurde in den ostdeutschen Ländern das Personal für denselben Zeitraum um 25,9% reduziert, während es in den westdeutschen Ländern 6,9% waren. Auch hier liegt die Beschäftigtendichte in Ostdeutschland mit 31,7% zu 27,3% im Jahr 1999 noch höher.
- 21 Die 4,54 Mio. Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Jahr 2007 entsprechen 3.96 Mio. Vollzeitäquivalenten (Bundesamt für Statistik 2008, S. 36).

Abbildung 28: Quantitative Entwicklung des öffentlichen Dienstes (in Tsd.)

Jahr (jeweils 30.6., 1960 2.10.)		1960		1990		2007	
Merkmal		Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Unmittelbarer öffentlicher Dienst		3 043,1	95,3	4 655,6	94,6	3 761,2	82,8
Mittelbarer öffentlicher Dienst		148,0	4,7	264,0	5,4	779,4	17,2
insgesamt		3 152,1	100	4 919,6	100	4 540,6	100
Gebietskörperschaft¹⁾	Bund	1 266,8	42,2	1 362,8	29,3	522,6	13,9
	Länder	1 003,8	33,4	1 934,7	41,5	1 948,2	51,8
	Gemeinden	733,5	24,4	1 358,1	29,2	1 290,4	34,3
	Gesamt	3 004,1	100	4 655,6	100	3 761,2	100
Ausgewählte Aufgabenbereiche²⁾	Bildung	361,8	12,2	809,2	20	1 222,8	33,4
	zentrale Verwaltung	370,8	12,5	480,3	11,9	393	10,7
	Gesamt	2 958,8	100	4 048,0	100	3 657,6	100
Statusgruppe¹⁾	Beamte/Soldaten	1 321,4	44,0	2 054,4	44,1	1 790,8	47,6
	Angestellte	698,0	23,2	1 575,2	33,8		
	Arbeiter	984,7	32,8	1 026,0	22,1	1 970,4*	52,4
	Gesamt	3 004,1	100	4 655,6	100	3 761,2	100
Laufbahngruppe (Beamte+ Angestellte / ohne Arbeiter)^{1) 5)}	Einfacher/ Mittlerer Dienst	1 198,7	65,7	1 576,9	56,2	1 552,9	44,8
	Gehobener Dienst	467,8	25,6	798,6	28,4	1 302,3	37,6
	Höherer Dienst	159,3	8,7	431,3	15,4	611,7	17,6
	Gesamt	1 825,8	100	2 806,8	100	3 466,9	100
Teilzeitarbeit¹⁾	Teilzeit	185,8	6,2	838,3	18,0	1 146,7	30,5
	Gesamt	3 004,1	100	4 655,6	100	3 761,2	100
Frauen^{1) 3) 4)} ohne Militär	Frauen	731,9	25,9	1 866,2	42,3	1 728,1	48,3
	Gesamt	2 824,5	100	4 412,3	100	3 576,4	100

1) unmittelbarer öffentlicher Dienst

2) ohne Bundeseisenbahnvermögen und Zweckverbände

3) für 1960 ohne Teilzeitbeschäftigte mit weniger als der Hälfte der regulären Arbeitszeit

4) für 1960 bis 1990 ohne Teilzeitbeschäftigte

5) Berechnungen nach Zahlen vom 30.6.2005

* Arbeiter und Angestellte werden nun in eine gemeinsame Rentengruppe kategorisiert und demnach nicht mehr unterschieden

Quelle: Derlien 2002a, S. 231, aktualisiert durch Statistisches Bundesamt 2008

3.6.2.2 Gebietskörperschaften

Dominanz der Gebietskörperschaften, vor allem von Ländern und Kommunen

Der größte Bereich im öffentlichen Dienst ist der unmittelbare öffentliche Dienst, die Gebietskörperschaften, der im Jahr 2007 einen Anteil von 83% ausmacht. Der Anteil des mittelbaren öffentlichen Dienstes, das sind vor allem die Sozialversicherungssysteme, die Arbeitsverwaltung und auch Teile der Hochschulen, liegt allerdings mittlerweile schon bei 17%, nachdem er 1960 noch bei knapp 5% lag.

Abbildung 29: Beschäftigte im öffentlichen Dienst 30.6.2007 (in Tsd.)

	Beschäftigte	in %
Bund ²²	522,6	11,5
Länder	1 948,2	42,9
Gemeinden ²³	1 290,4	28,4
Mittelbare Verwaltung	779,4	17,2
Total	4 540,6	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Der Kern des unmittelbaren öffentlichen Dienstes, also der Gebietskörperschaften, arbeitet im Jahr 2007 vor allem auf Landes- (51,8%) und Kommunalebene (34,3%). Der Anteil des Bundes ist von 42% im Jahr 1960 auf nunmehr 14% stark gesunken. Dies liegt zum Teil an der in den 90er Jahren durchgeführten Privatisierung von Bahn und Post, aber auch an dem überproportionalen Anwachsen des Bildungssektors, der sich in der Kompetenz der Länder befindet.

Betrachtet man die Aufgabenbereiche, so umfasst der Bildungsbereich mittlerweile 33% des unmittelbaren öffentlichen Dienstes in Deutschland (1960 noch 12,2%). Das Personal hat sich in dieser Zeit verdreifacht. Diese Entwicklung liegt im internationalen Trend. Der typische deutsche Beamte ist mittlerweile der Lehrer. Der Anteil der allgemeinen Verwaltung liegt dagegen insgesamt gesehen seit 40 Jahren relativ konstant zwischen 11-12% mit der leichten Tendenz einer Abnahme.

3.6.2.3 Status- und Laufbahngruppen

Schon lange gibt es Vorschläge zur Unitarisierung des öffentlichen Dienstes, aber seit dem Scheitern der Reformversuche 1973 ist dieses Thema aufgrund der fehlenden verfassungsändernden Mehrheit kaum mehr ernsthaft angepackt worden. Allerdings hat sich durch weitgehende leistungsrechtliche Angleichungen der Unterschied zwischen Beamten und Angestellten deutlich verringert und durch TVöD und dem TV-L im Jahr 2005 bzw. 2006 sind die Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten beseitigt worden.

Quantitativ war der Beamtenanteil im unmittelbaren öffentlichen Dienst immer am höchsten (im Jahr 2000 lag er bei 45%), während der Anteil der Arbeiter zu diesem Zeitpunkt bei 12% und der Anteil der Angestellten 42% betrug. Während der Beamtenanteil seit Jahrzehnten relativ stabil war, hatte sich der Anteil der Angestellten zu Gunsten der Arbeiter deutlich ausgedehnt. Mit dem TVöD und dem TV-L sind für das Jahr 2007 nur noch Beamte mit einem Anteil von 48% und Arbeiter/Angestellte in einer Gruppe mit 52% ausgewiesen. Betrachtet man mit den letzten verfügbaren Daten das Jahr 2005, zeigen sich die Unterschiede zwischen den verschiedenen Ebenen. So befinden sich insbesondere die Beschäftigten in Kommunalverwaltungen mit einem Anteil von 63% im Status des Angestellten, 23% sind hier Arbeiter und nur 14% Beamte. Insofern gibt es in der Kommunalverwaltung im Vergleich zum gesamten öffentlichen Dienst eine „Angestellten-Lastigkeit“ (Reichard 1998, S. 512). Dass dagegen in Land und Bund Beamten dominieren, liegt vor allem am hoheitlichen Aufgaben-

Wachsender
Angestelltenanteil

22 einschließlich Bundeseisenbahnvermögen

23 einschließlich Zweckverbände

spektrum. Im Bund gibt es nahezu einen 2/3-Anteil an Beamten, in den Ländern liegt er immerhin auch bei 60%.

Abbildung 30: Statusgruppen in den Gebietskörperschaften

in %	Bund	Länder	Kommunen	Insgesamt
Beamte	65,6	60,7	14,1	45,8
Angestellte	19,7	34,5	63,4	42,3
Arbeiter	14,7	4,8	22,5	11,9

Quelle: Statistisches Bundesamt 2007 (eigene Berechnungen; Zahlen vom 30.6.2005)

Veredelung Im Jahr 2005 befinden sich 18% der im unmittelbaren öffentlichen Dienst Beschäftigten im höheren Dienst, 1960 waren es noch 9%. Der gehobene Dienst umfasst 38% (vorher 26%), der einfache und mittlere 45% (vorher 66%). Damit ist nun knapp über die Hälfte aller Beschäftigten in den beiden höchsten Stufen eingruppiert, während dies vor 40 Jahren nur bei knapp einem Drittel der Personen der Fall war, ein Prozess, den Derlien als „Veredelung“ bezeichnet (Derlien 2002a, S. 238). Das frühere Bild einer „Zwiebel“ im Aufbau des öffentlichen Dienstes hat sich damit insofern geändert, als dass diese Zwiebel unten schmaler und insgesamt länglicher geworden ist.

3.6.3 Führungskräfte und Personalrekrutierung

Führungsbegriff Grundsätzlich wird der Begriff der Führung sehr vieldeutig verwendet. Führung in der Verwaltung wird oft angesehen als zielorientierte soziale Einflussnahme auf das Mitarbeiterverhalten zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben. Danach gibt es eine Vielzahl von Führungspositionen, vom Behörden- zum Abteilungsleiter bis zu denjenigen, die einen oder mehrere Kollegen anleiten. Ein derart weiter Führungsbegriff ist natürlich nicht sinnvoll. Versucht man nun, den Begriff der leitenden Führungsperson näher zu bestimmen, so lässt sich auch nicht die Laufbahnkategorie des höheren Dienstes dafür verwenden, da sie sowohl Führungs- als auch Fachpersonal umfasst und auch zahlenmäßig mittlerweile 17,6% des unmittelbaren öffentlichen Dienstes umfasst, was im Jahr 2007, wie oben gesehen, 611.000 Personen entspricht.

Personalführung Sinnvoll scheint es daher zu sein, von Führungskräften zu sprechen, wenn ihnen erhebliche *Personalführungsfunktionen* zukommen (mitunter auch als Führungsspitzenkräfte bezeichnet). Dies ist in Ministerien in der Regel ab der Ebene des Unterabteilungsleiters der Fall (B6), mitunter auch schon auf der Referatsleiterbene. Im nachgeordneten Bereich sind dies etwa Direktoren von Schulen oder Leiter von Sonderbehörden (A16). Insgesamt handelt es sich bei diesem Personenkreis in Deutschland traditionell überwiegend um Beamte.

Dominanz juristischer Ausbildung In Deutschland gibt es keine besonderen Eliteschulen für die *Ausbildung* des öffentlichen Dienstes wie in Frankreich oder informal in Großbritannien.²⁴ Den-

24 An der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer werden vor allem Juristen postgradual ausgebildet, an den Universitäten Konstanz und Potsdam finden sozialwissenschaftlich orientierte verwaltungswissenschaftliche Studiengänge statt. Keiner dieser Hochschulen kommt jedoch der Status einer zentralen Universität zur Ausbildung der Verwaltungselite zu, wie ihn beispielsweise die Ecole Nationale d' Administration in Paris oder Oxford und Cambridge innehaben.

noch verfügt die Mehrheit der Führungskräfte über eine ähnliche Ausbildung²⁵, ein juristisches Studium mit anschließendem zwei jährigen Vorbereitungsdienst. Diese Dominanz der juristischen Ausbildung wird als „Juristenmonopol“ bezeichnet (Dahrendorf 1965, S. 276). Zwar sind wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Studiengänge im Prinzip mit dem juristischen gleichgestellt, aber die Juristenausbildung mit der Integration des Vorbereitungsdienstes und Studiums in einem zweistufigen Ausbildungsgang hat gegenüber anderen Fachrichtungen den Vorteil, dass mit der Absolvierung der 2. Staatsprüfung eine unmittelbare Zugangsvoraussetzung für den höheren Verwaltungsdienst vorliegt. Der Juristenanteil unter den Führungskräften der Bundesministerien beträgt immer noch gut 60%. Ihr Anteil ging damit in den letzten 30 Jahren nur marginal um rund 5% zurück. Die nächst größere Gruppe stellen mit gut 13% Ökonomen, gefolgt von 10% Politik- und Sozialwissenschaftlern und gut 9% Naturwissenschaftlern (Schwanke/Ebinger 2006, S. 233). Diese Zahlen variieren allerdings zwischen den einzelnen Fachministerien. So findet man etwa im Bundesinnenministerium einen Juristenanteil von 70%, während dieser Anteil im Bundeswirtschaftsministerium immerhin noch 40% beträgt und damit auch hier noch vor den Wirtschaftswissenschaftlern liegt (vgl. Hauschild 1998, S. 581).

Neben der Dominanz juristischer Ausbildung ist die *Dominanz der Laufbahnkarriere* ein zweites wesentliches Merkmal für die Rekrutierung von leitenden Führungskräften in der deutschen Ministerialbürokratie. So rekrutieren sich auch heute noch gut 75% der leitenden Führungskräfte in Ministerien aus dem öffentlichen Dienst, in den sie unmittelbar oder mit maximal vierjähriger Verzögerung nach Abschluss ihres Studiums eintraten. Lediglich unter den Staatssekretären finden sich mit 39% etwas häufiger sog. Mischtypen, die auch längere Zeit außerhalb der Bürokratie tätig waren (Schwanke/Ebinger 2006: 33).²⁶

Dominanz der
Laufbahnkarriere

Die weitgehend juristisch geprägte Ausbildung für den höheren Dienst und die Orientierung am Laufbahnbeamten sind zwei Gründe für ein gemeinsames Grundverständnis unter den leitenden Führungskräften. Es wird verstärkt durch gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen. So gibt es im Bereich der *Fortbildung* für die leitenden Führungskräfte spezielle Lehrgänge. Auf Bundesebene hat die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung als zentrale Fortbildungsinstitution ein eigenes Konzept zur Fortbildung von Führungskräften entwickelt. Neuerdings gibt es mit dem berufsbegleitenden *Executive Master of Public Management*, der gemeinsam von der Hertie School of Governance in Berlin und der Universität Potsdam veranstaltet wird, ein erstes externes Fortbildungsangebot, das sich an internationalen Master-Studiengängen in diesem Bereich orientiert. Auf Landesebene gibt es eigene Fortbildungsakademien in Bayern (seit 1968) und Baden-Württemberg (seit 1986), in denen 14- bzw. 15-monatige Führungslehrgänge organisiert werden. Die jeweiligen Führungsakademien sind den Staatskanzleien zugeordnet. In einigen anderen Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein und für die Bundesanstalt für Arbeit) gibt es für Mitarbeiter des höheren Dienstes seit 1991 ein Führungskolleg der Hochschule Speyer für den höheren Dienst.

Fortbildung für
Führungskräfte

25 Ausbildung ist die Vermittlung des Bildungsstandes, der für die Berufsaufnahme erforderlich ist. Fortbildung baut darauf auf und soll die Ausbildungsinhalte über den durch berufliche Tätigkeit gewonnenen Erfahrungsschatz funktionsbezogen erweitern.

26 Diese Daten stammen aus dem Forschungsprojekt „Politisch-Administrative Elite 2005“ (Schwanke/Ebinger 2006). Befragt wurden unter anderem die Mitarbeiter in Bundesministerien vom Unterabteilungsleiter bis zum Staatssekretär.

Alle diese Maßnahmen der Führungskräftefortbildung sind nicht systematisch mit Personalentwicklungskonzepten verbunden, so dass die Teilnahme an diesen Maßnahmen also mit keinem Anspruch auf einen besseren Dienstposten verbunden ist, aber es verstärken sich die Hinweise, dass hier Formen von Elitenbildung entstehen (Derlien 2002a, S. 244), zumal die Teilnehmerzahlen für diese Maßnahmen begrenzt sind.

Zusammenfassend hängt die Besetzung der Führungspositionen im öffentlichen Dienst in Deutschland also zum einen von den Laufbahnvoraussetzungen und möglicherweise von spezifischen Fortbildungen ab. Wie der Vergleich mit früheren Untersuchungen zeigt, hat sich die Zusammensetzung dieser Gruppe über die vergangenen Jahrzehnte nur wenig geändert – die Spitzenbeamten sind noch immer mehrheitlich männlich, Mitglieder der Mittelschicht, überproportional oft aus Familien mit einem Bezug zum öffentlichen Dienst und rekrutieren sich immer noch stark aus juristisch gebildeten Laufbahnbeamten (vgl. Aberbach/Putnam/Rockman 1981; Mayntz/Derlien 1989; Derlien 1994). Weiterhin ist die Besetzung von Führungspositionen insbesondere in der Ministerialverwaltung ab einer bestimmten Ebene auch politisch beeinflusst, worauf in Kapitel 4.5 einzugehen sein wird.

3.7 Finanzen und Haushalt

3.7.1 Finanzverfassung und Verteilung des Steueraufkommens

Verteilung der
Steuereinnahmen

Die Finanzverfassung Deutschlands sieht einerseits eine Verteilung der Steuereinnahmen nach Ebenen, d.h. zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor (Art. 106 und 107 GG). Dem Bund stehen ausschließlich die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer, die Kaffee- und Teesteuer und sonstige Bundessteuern wie die Straßengüterverkehrs-, die Kapitalverkehrs-, die Versicherungs- und die Wechselsteuer zu. Dies sind die Steuern, die von überregionaler Belastungswirkung sind und einen einheitlichen Besteuerungssatz erforderlich machen. Die Ländern verfügen über die Erbschaftssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer, die Grunderwerbsteuer und sonstige Landessteuern, und die Kommunen über die Gewerbe-, Grund-, Getränke- und Hundesteuer. Diese Steuern, die nach dem Trennsystem verteilt werden, machen im Jahr 2006 aber nur ca. 30% des Gesamtertrages an Steuern aus.

Neben den Steuern, deren Erträge nur einer staatlichen Ebene allein zufließen, gibt es andererseits Steuern, die zwischen den Ebenen aufgeteilt werden. Wir haben es also, verstärkt noch durch die Finanzreform 1969, mit einer Mischung aus Trenn- und Verbundsystem in der deutschen Finanzordnung zu tun. Diese so genannten Gemeinschaftssteuern fließen Bund und Ländern gemeinsam zu. Es sind die Einkommensteuer (mit Lohnsteuer), die Körperschaftsteuer und die Umsatz-(Mehrwert-)steuer zu. Bund und Länder teilen sich die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer hälftig, wobei hinsichtlich der letzteren vorab ein Teil (15%) an die Gemeinden abgeführt wird. Damit liegt der Anteil von Bund und Ländern an der Einkommenssteuer bei je 42,5%, an der Körperschaftsteuer dagegen bei je 50% (zur Finanzverfassung vgl. Renzsch 1991; Heinecke 2002; Bajohr 2007, S. 72). Die hälftigen Anteile von Bund und Ländern an der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer ist im Grundgesetz festge-