

**Professionelle Vielfalt in der Arbeitswelt der
öffentlichen Verwaltung**
**Gelingsbedingungen für eine erfolgreiche Integration profes-
sioneller Vielfalt in die Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung**

M a s t e r a r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Master of Science (M. Sc.)

vorgelegt von
Martin Heidemann
aus Bannewitz

Meißen, 16. Oktober 2023

Abstract

Mit der vorliegenden Masterarbeit wird Herkunft, Wesen und Funktionsweise von „Verwaltung“ analysiert. Dabei stehen verwaltungsgesellschaftliche Handlungsweisen und deren Mechanismen, wie Macht und Akzeptanz, im Fokus. Es wird herausgearbeitet, dass die verwaltungsimmanenten Beharrungstendenzen stetig von externen Effekten bedroht werden und eine Anpassung von Verwaltung an die Ergebnisse der externen Ereignisse erfolgt.

Zielsetzung ist es darzustellen, dass diese Anpassungen dazu genutzt werden können, den Rahmen von Verwaltung weiter zu denken und Ankerpunkte für ein Anlanden von Bediensteten mit verwaltungsfremden Berufsabschlüssen in der Verwaltungslandschaft der Bundesrepublik Deutschland zu finden.

Ein historischer Blick und die soziologische Auseinandersetzung mit dem Gesellschaftsbegriff und seinen Parallelen zur Verwaltung Deutschlands sind Ausgangspunkt für problemzentrierte Interviews, mit Beschäftigten und Führungskräften, welche den Wandel der Verwaltung mitbegleiten.

Sperrvermerk

Alle Anhänge sind nur den Gutachterinnen zur Verfügung zu stellen, weil darin sensible personenbezogene/biographische Daten enthalten sind. Die Anhänge sind in einem gesonderten Anhangsband abgedruckt.

Vorwort

Die Ausbildung zum Bürokaufmann und mein späteres BWL-Studium haben mich 2012 in die öffentliche Verwaltung geführt. In diesen Jahren habe ich immer wieder gehört, wie starr und wenig anpassungsfähig die öffentliche Verwaltung sein soll. Diese Grenze der öffentlichen Verwaltung habe ich lange Zeit nicht wahrgenommen. Erst mit Beginn dieses Studiums, dessen Abschluss ich mich nun nähere, bin ich bewusst auf Grenzen gestoßen und habe sie als Hindernis für die eigene berufliche Weiterentwicklung wahrgenommen. Über die Jahre meines Studiums begleiteten mich daher Fragen wie: Warum ist das so? Was steckt dahinter? Liegt es an persönlichen Befindlichkeiten? Gibt es „geheime“ Regelungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die eine Unterstützung des Studiums nicht zulassen? Ist eine berufliche Weiterentwicklung vom ‚System‘ nicht gewünscht?

Die Impulse aus dem Studium und das Zusammentreffen auf Kommiliton:innen aus der politischen Landschaft ermöglichten mir ein Eindringen in politische Sphären. Diese waren mir als kaufmännisch orientierte Person bislang eher fremd.

Meine beiden beruflichen Tätigkeiten als Inklusionsbeauftragter und Innenrevisor brachten mich schließlich dazu, diesen Fragestellungen in meiner Masterarbeit nachzugehen und für mich (auch persönlich) im Diversitätskontext zu reflektieren.

Während der Erstellung dieser Masterarbeit habe ich meine Grenzen kennengelernt. Insbesondere habe ich mich mit meiner eigenen Haltung gegenüber Wissenschaft und einem wissenschaftlichen Masterstudium, auseinandergesetzt. Es schien mir, als sollte gerade auch das Ziel einer „Masterthesis“ sein, die eigene persönliche Entwicklung zu hinterfragen und an der Situation nochmals zu wachsen.

Mentale Unterstützung dieser Schreib- und Lernphase habe ich durch meine Familie, insbesondere meine Frau, erfahren. Sie half mir dabei, die wahrgenommenen Grenzen zu überwinden und während der Zeit Energie und Kraft zu schöpfen. Dafür gilt mein tiefer Dank.

Ein ganz besonderer Dank geht an meine Interviewpartner:innen. Sie haben ihre Erwerbsbiografien mit mir geteilt und mein Vorhaben damit sehr unterstützt.

Meißen, 16. Oktober 2023

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangssituation	1
1.2 Problemstellung.....	1
1.3 Forschungsfrage und Ziele	2
1.4 Methodik.....	4
1.5 Aufbau der Arbeit	5
2 Wirkungskontext der öffentlichen Verwaltung	7
2.1 Geschichtlicher Abriss	7
2.2 Das System der öffentlichen Verwaltung	9
2.2.1 Verwaltung als bürokratisches System	9
2.2.2 Aufgaben der öffentlichen Verwaltung	13
2.3 Verwaltung als organisationales Gebilde – die Innensicht	16
3 Professionelle Laufbahnen und Grenzziehung in der öffentlichen Verwaltung	18
3.1 Systematik und Abgrenzung professioneller/beruflicher Laufbahnen.....	18
3.2 Das Beamtenverhältnis in der öffentlichen Verwaltung	19
3.3 Das Angestelltenverhältnis in der öffentlichen Verwaltung.....	24
3.4 Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Beamten und Angestellten.....	27
3.5 Verwaltung als Ort der Inklusion und Exklusion, Potenziale und Grenzen	30
3.6 Zwischenfazit.....	34
4 Laufbahnmuster im gesellschaftlichen Wandel	35
4.1 Hinführung.....	35
4.2 Das problemzentrierte Interview (PZI)	36
4.2.1 Programmatik des PZI.....	36
4.2.2 Umsetzung und Gestaltung der PZI.....	38
4.2.2.1 Problemstellung, Forschungsinteresse (I).....	39
4.2.2.2 Die Einbeziehung des Vorwissens in die Interviewgestaltung (II).....	39
4.2.2.3 Vorbereitung der Interviews (III), Bildung eines Arbeitsbündnisses (IV).....	41
4.2.2.4 Kommunikationsstrategien der Interviewführung (V).....	43
4.2.2.5 Idealtypische Situationen im PZI – Beendigung des PZI (VI).....	43
4.2.2.6 Auswertung – Fallanalyse (VII).....	44
4.2.3 Auswertung der problemzentrierten Interviews	46
4.2.3.1 Transkription der Interviews.....	46
4.2.3.2 deduktive Kategorienanwendung.....	46
4.2.3.3 Inhaltsanalyse (Auswertung) der problemzentrierten Interviews	46
4.3 Ergebnisse der Interviews	47
4.3.1 Tätigkeit vor dem Eintritt in die öffentliche Verwaltung.....	47
4.3.2 Gründe für den Wechsel in die öffentliche Verwaltung.....	47
4.3.3 Arbeitsaufnahme in der öffentlichen Verwaltung.....	47
4.3.4 Potenziale und Grenzen der öffentlichen Verwaltung	48
4.3.5 öffentliche Verwaltung und Gesellschaft	49
4.3.6 Veränderungswünsche für die öffentliche Verwaltung	50
4.3.7 professionelle Vielfalt als Aspekt in der öffentlichen Verwaltung	50
4.4 Zwischenfazit - Chancen und Störungen der Karriere-/Laufbahnentwicklung ..	50

5	Zusammenführung und Diskussion	51
5.1	Hinführung.....	51
5.2	Interpretation der Ergebnisse	51
5.2.1	Denk- und Handlungsweise der öffentlichen Verwaltung	51
5.2.2	Einstieg in die öffentliche Verwaltung	52
5.2.3	Inklusion rationaler Werteunterschiede.....	55
5.2.4	Berufsabschluss – berufliche Qualifikation in der öffentlichen Verwaltung	56
5.2.5	Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, Konflikte, Entscheidungen.....	57
5.3	Szenarien für die Qualifikationen in der öffentlichen Verwaltung 2040.....	58
6	Fazit	61
	Kernsätze	65
	Literaturverzeichnis.....	IX
	Rechtsquellenverzeichnis	XII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit	6
Abbildung 2: ausgewählte Merkmale bürokratischer Systeme	11
Abbildung 3: Perspektiven der legitimen Ordnung	13
Abbildung 4: Wer macht Was – Administrative Ebenen in Deutschland	15
Abbildung 5: Innensicht einer Behörde	17
Abbildung 6: Berufs- und Bildungswege der Beamten in den Laufbahnen (Sa)..	21
Abbildung 7: Entgelttabelle für Tarifbeschäftigte	26
Abbildung 8: Personalstatistik des öffentlichen Dienstes 2021	29
Abbildung 9: Dimensionen von Macht.....	32
Abbildung 10: Kommunikationsstrategien im problemzentrierten Interview	38
Abbildung 11: Praxis des problemzentrierten Interviews	38
Abbildung 12: Sensibilisierende Grundhaltung im problemzentrierten Interview.	40
Abbildung 13: Gütekriterien in quantitativer und qualitativer Forschung	45
Abbildung 14: Inklusion der Rationalitäten über Ziele – Beamte/Angestellte	54
Abbildung 15: Zweckrationalität vs. Daseinsvorsorge	56
Abbildung 16: Organisation als „Türöffner“ für Veränderungen in der öV	60

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BV	Beschäftigungsverhältnis
eD	einfacher Dienst
G.	Gesetz
gD	gehobener Dienst
hD	höherer Dienst
i. d.	in der
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
LB	Laufbahn
öR	öffentliches Recht
öV	öffentliche Verwaltung
PZI	Problemzentrierte/s Interview/s
RA	Realakt
röm.	römisch
Sa	Sachsen
VA	Verwaltungsakt

1 Einleitung

1.1 Ausgangssituation

Der demographische Wandel und die in naher Zukunft schwindende Zahl an Arbeitskräften – auch in den öffentlichen Verwaltungen – ist nicht erst seit heute ein viel diskutiertes Thema; schon heute können Stellen nicht mehr nachbesetzt werden.¹

Durch diverse Gesetze und Vorschriften wird die Digitalisierung der Verwaltung vorangetrieben. Damit sollen Vorgänge effizienter, medienbruchfrei und datenschutzkonform abgearbeitet werden, dabei wird mit einem Mehrbedarf an IT-Personal gerechnet, welches zu Implementierung und für den späteren Betrieb der Anlagen benötigt wird.² Die zu erfüllenden Staatsaufgaben orientieren sich an der Verfasstheit des Staates und den damit unmittelbar bzw. mittelbar geltenden Rechtsvorschriften, die es verwaltungsseitig umzusetzen gilt. Insbesondere die mittelbaren Rechtsvorschriften bedürfen einer immerwährenden Gemeinwohlkonkretisierung und sind nicht auf den reinen Vollzug begrenzt.³ Ein Hinterfragen, welche Aufgaben überhaupt [noch] erfüllbar sind, kann damit nicht stattfinden. Dem Aufwuchs an verwaltungsseitigen Fachaufgaben durch immer neue Rechtsvorschriften, wird mit Standardisierungsprozessen begegnet, auch um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu wahren.⁴ Disziplinübergreifend ist das Dilemma erkannt worden. Es wird daher zunehmend von ‚Digitaler Transformation‘ gesprochen.⁵ Wobei das Wort „digital“ hierbei irreführend sein kann. Die Gesellschaft wird mit (gesellschaftlichen, technischen, generationsbedingten ...) Neuerungen konfrontiert und ist nun gefordert, diese in ihr Bewusstsein und ihre Lebensweise zu integrieren.⁶ Digitalisierung, also die Nutzung von Hardware und Software zur Erledigung von Aufgaben, kann als eine Erfindung von Menschen angesehen werden, hat also nur bedingt evolutionären Charakter. Aber: Der Mensch kann sich diese Technik zu eigen machen und damit seine Evolution in positiver oder auch negativer Hinsicht vorantreiben.

1.2 Problemstellung

Veröffentlichte Strategiepapiere zur Digitalisierung in Deutschland, weisen darauf hin, dass der erfolgreiche Umgang mit [digitalen] Neuerungen mit einer veränderten Personalrekrutierung einhergehen wird.⁷ Eine solche „Bewältigungsstrategie“, könnte die Öffnung der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung für berufsfremde Personen darstellen. Damit würde der vorhandene Verwaltungspersonalpool mit berufsdiversen

¹ vgl. Buck (2002), S. 19

² vgl. Freistaat Sachsen (2014) - IT-Strategie des Freistaats Sachsen, S. 2

³ vgl. Grimm (1990), S. 15

⁴ vgl. Freistaat Sachsen (2014) - IT-Strategie des Freistaats Sachsen, S. 28-29

⁵ vgl. Schrape (2021), S. 49

⁶ vgl. Schrape (2021), S. 54

⁷ vgl. Freistaat Sachsen (2014) - IT-Strategie des Freistaats Sachsen, S. 2

Kompetenzen ergänzt. Die Herausforderung besteht darin, eine Verständigung und Harmonisierung zwischen dem klassischen Verwaltungspersonal und berufsfremden Personal, innerhalb des soziologischen Systems der öffentlichen Verwaltung, zu erreichen.⁸ Das bürokratische System wird in Deutschland vom demokratischen System legitimiert. Durch das Grundgesetz ist eine Gewaltenteilung vorgegeben.⁹ Während die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, sind Judikative und Exekutive (öffentliche Verwaltung) an Gesetz und Recht gebunden. Daher agieren Menschen, die im soziologischen System der öffentlichen Verwaltung arbeiten, aus Sicht des Grundgesetzes in diesen Mustern. Durch Ausbildung und beruflichen Werdegang verdichten sich diese Muster. Verstärkt wird diese Denkweise noch durch die Bindung an das Beamtenrecht¹⁰ bzw. das Tarifrecht¹¹. Bürokratie kann mit „Schreibtischmacht“ übersetzt werden. Wieder andere bezeichnen Bürokratie als legitimierte institutionelle Macht.¹² Dabei ist zu beachten, dass bürokratische Verwaltung dazu tendiert, die Öffentlichkeit auszuschließen und ihr Wissen und Tun vor Kritik zu verbergen, soweit sie es vermag.¹³ Es geht um eine Erschließung neuer Ressourcen unter bestmöglicher Ausnutzung bereits vorhandener Kapazitäten. Diese neuen Ressourcen können auch unter Personen zu finden sein, die auf Grund der objektiv empfundenen Berufsfremdheit gar nicht für eine professionelle Verwendung im System der öffentlichen Verwaltung in Erwägung gezogen werden.

1.3 Forschungsfrage und Ziele

Was sind Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Integration professioneller Vielfalt in die Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung? Der Begriff Vielfalt ist bewusst gewählt. Mit dem Vorwort „professionell“ tritt Vielfalt hier aus den vielleicht bekannteren Dimensionen wie etwa Geschlecht, Migration und Behinderung heraus. Eine Definition des Begriffes professionelle Vielfalt im Wirkungskontext der öffentlichen Verwaltung soll dabei helfen, den Begriff fassbarer zu machen. Aus dem von Max Weber beschriebenen Begriff der „legitimen Ordnung“¹⁴ ergeben sich die theoretischen Konstrukte, wie beispielsweise Status, Prestige und Privilegien, die einerseits den Vielfaltsaspekt (negativ) definieren und andererseits die Verwaltung erklären können.

⁸ vgl. Schwarz (2014), S. 236-237: Norm- und Systemkonflikt

⁹ Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz (GG)

¹⁰ § 63 Abs. 1. Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG) „Dienstleid“

¹¹ § 3 Abs. 1 Tarifvertrages der Länder (TV-L): Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung

¹² Miebach (2007, 2012), S. 73-74

¹³ vgl. Weber (2005), S. 730

¹⁴ vgl. Weber (2005), S. 26

Eine Erklärung, wie öffentliche Verwaltung als Organisation funktioniert, soll Potenziale aber auch Grenzen hinsichtlich der Einbeziehung von professioneller Vielfalt ausloten. Hier wird die Arbeit mit Steuergeldern genauso thematisiert, wie die rechtssichere Ausführung von Verwaltungsaufgaben, die mitunter gar Recht setzen.¹⁵ Interessant ist die Frage, wer oder was alles Verwaltung ist? Besteht Verwaltung nur aus den Verwalter:innen, also den Verwaltungsbeamt:innen¹⁶ oder sind externe Kund:innen ebenfalls Teil der *Verwaltungsgesellschaft*?

Möglich wird dies über die Beschreibung von professionellen Laufbahnen in bürokratischen Systemen. Über Berufsabschluss und Status werden Zugehörigkeitsaspekte der einzelnen Laufbahnen aufgezeigt sowie Einschluss- und Ausschlusskriterien benannt. Eine Einordnung in die Rechtssystematik bildet dafür die Grundlage.

Zunächst ist zwischen dem Dienstrecht und dem Tarifrecht, sowohl in Hinsicht der Bindungswirkung als auch in Bezug auf die laufbahnübergreifenden Wechselmöglichkeiten, zu unterscheiden. Die einzelnen Laufbahnen (des Dienstrechts) kann man sich als vierspurige Autobahn vorstellen, grundsätzlich ist jedoch ein Spurwechsel¹⁷ nicht vorgesehen. Ein Spur- bzw. Laufbahnwechsel ist nur zulässig, wenn die entsprechende Prüfung abgelegt wird. Daran lehnt sich das Tarifrecht an. Dort besteht jedoch eine andere Bindung¹⁸ zwischen Bediensteten und Staat, so dass sich Unterschiede ergeben. Das Tarifrecht¹⁹, als kollektives Vertragsrecht im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches, orientiert sich an den zu erfüllenden Aufgaben und den dafür erforderlichen Abschlüssen.²⁰ Die Bewertung der Anpassung der beruflichen Qualifikation der Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen bis 2040 unter der Fragestellung, wie professionelle Vielfalt die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung sicherstellt, fokussiert den Blick auf Laufbahn- bzw. Karrieremodifikation.

Laufbahnmodelle oder Karrieremuster sind abhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit.²¹ Neben der Leistungsfähigkeit wird auch die Leistungswilligkeit und die ggf. damit verbundene Bereitschaft, ein höheres Qualifikationsniveau (was zum Erreichen einer höheren Laufbahn erforderlich ist) zu erwerben, in den Blick genommen. Die Veränderung persönlicher Lebensziele der Beschäftigten und gesellschaftliche Veränderungen können ungeplante Anpassungen der Karriere erforderlich machen. Eventuell ist es notwendig, eine Tätigkeit auszuüben, die nicht dem erlernten Beruf entspricht, um den

¹⁵ beispielsweise Wertermittlungen von Grundstücken im Rahmen der Grundsteuerreform

¹⁶ Verwaltungs-Beschäftigte sind gleichsam Kundschaft von Verwaltung (z. B.: bei KFZ-Zulassung)

¹⁷ vgl. § 22 Abs.2 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG)

¹⁸ § 3 Abs. 1, G. zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (BeamtStG)

¹⁹ Ob der Vielzahl von Tarifverträgen, beschränkt sich diese Arbeit auf den Tarifvertrag der Länder (TV-L).

²⁰ vgl. Entgeltordnung zum Tarifvertrag der Länder (TV-L) i. d. 12. Fassung vom 29.11.2021, S. 9-11

²¹ vgl. Kauffeld (2019), S. 425

Lebensunterhalt zu sichern. Entspricht es der gesellschaftlichen Norm, „Karriere zu machen“, also in der Hierarchie allmählich aufzusteigen²², kann eine solche Anpassung der Karriere von der Gesellschaft als Störung²³ interpretiert werden. Ein Schlüssel für die Erhöhung der beruflichen Diversität (auch in der Verwaltung), kann die gesellschaftliche Akzeptanz von Einschnitten in die Karriere sein. Dabei sind Karriere- oder Laufbahnbrüche als etwas Gutes und Notwendiges zu akzeptieren.

Fraglich ist, ob im Jahr 2040 die Auswahl an klassisch ausgebildeten Verwaltungspersonal noch für die Ausführung aller Verwaltungstätigkeiten auskömmlich ist. Hierbei gilt es positive Maßnahmen bzw. Zustände zu beschreiben, die eine Öffnung der Verwaltung für andere Berufsgruppen positiv beeinflussen (5). Auch hier werden die beiden Perspektiven der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden betrachtet. Dabei wird Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von professioneller Diversität in öffentlichen Verwaltungen diskutiert.

1.4 Methodik

Die öffentliche Verwaltung ist der Rahmen, in welchem sich die Forschungsfrage bewegt. Diese kann als soziales Gebilde angesehen werden²⁴ und bestimmt sich insbesondere durch rechtliche, politische und soziologische Komponenten, welche mit entsprechender Literatur untersucht werden.

Es soll dabei herausgearbeitet werden, dass die systemimmanenten Eigenschaften von Verwaltung sowohl essenzieller Wesenszug (ohne diese eine öffentliche Verwaltung nicht funktionieren würde) als auch Hindernis für die Weiterentwicklung von Beschäftigungspotenzialen in der öffentlichen Verwaltung sein kann.

Als eine systemimmanente Spezifik können die beruflichen Laufbahnen im bürokratischen System angesehen werden. Fachliteratur sowie Rechtsquellen geben hier Aufschluss über Historie und Aufbau. Dieser Abschnitt dient als ein Ankerpunkt für die weiteren Kapitel.

Veränderungen von Laufbahnmustern sind besondere Herausforderungen für den Arbeitsmarkt, für Mitarbeitende gleichwohl wie für Vorgesetzte.²⁵ Diese subjektiven Herausforderungen sollen mit problemzentrierten Interviews (PZI) von Beteiligten beider Statusgruppen exploriert werden. „Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Methodenkombination bzw. -integration von qualitativem Interview, Fallanalyse, biographischer Methode, Gruppendiskussion und Inhaltsanalyse (...).“²⁶ Die hier besonders im

²² vgl. Kauffeld (2019), S. 341; Normative Erwartungen, Karrierevergleich mit Altersgleichen Personen

²³ vgl. Kauffeld (2019), S. 591; Soziale Erwünschtheit des (...) Abstiegs in weniger angesehene Position

²⁴ vgl. Mayntz (1985), S. 3

²⁵ vgl. Werther (2018), S. 91

²⁶ Witzel (1985), S. 230

Fokus stehende biographische Komponente des beruflichen Werdegangs legt nahe, die Interviewpartner:innen durch gezieltes homogenes Sampling²⁷ auszuwählen. Dies geschieht dadurch, dass Personen, die mit verwaltungsdiversen beruflichen Werdegängen konfrontiert sind, angesprochen werden. Dabei bietet die inhaltliche Offenheit des problemzentrierten Interviews die Möglichkeit, insbesondere auch die zwischenmenschlichen Aspekte, wie Integration und Akzeptanz von verschiedenen beruflichen Werdegängen in den Abteilungen bzw. Arbeitsgruppen einzubeziehen.²⁸

Mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse²⁹, als „ein Untersuchungsinstrument zur Analyse des >gesellschaftlichen<, letztlich ideologischen Gehaltes von Texten“³⁰ sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden und Hinweise zur Beantwortung der Fragestellung abgeleitet werden. Das korrespondiert mit dem Ziel, ein Meinungsbild zu generieren, welches in die weitere Betrachtung einfließen soll. Es sollen Impulse aufgenommen werden, die einen qualitativen Eintrag auf dem Gebiet der professionellen Diversität in die öffentliche Verwaltung ermöglichen und ein Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen geschaffen werden.

1.5 Aufbau der Arbeit

Eingangs beschäftigt sich die Arbeit mit der Fragestellung, wie öffentliche Verwaltung funktioniert. Es wird der Weg von den Anfängen der öffentlichen Verwaltung hin zum heutigen System aufgezeigt. Dabei wird auch die Beziehung der öffentlichen Verwaltung zu ihren „Kundinnen und Kunden“ im Sinne von natürlichen Personen und juristischen Personen betrachtet. Dies führt zur Veranschaulichung von Potenzialen aber auch Grenzen, welche für die Funktionsweise der Verwaltung essenziell sind.

Nachfolgend werden professionelle Laufbahnen in der öffentlichen Verwaltung untersucht. Ausgehend von der Tarif- und Rechtssystematik werden die Besonderheiten der einzelnen Laufbahnen abgeleitet und die Bedeutung von Berufsausbildung und Studium hervorgehoben.

Daran anschließend wendet sich die Arbeit dem Begriffsverständnis von professioneller Vielfalt im Kontext der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung zu. Dabei erfolgt zunächst eine Einordnung der professionellen Vielfalt in die bekannten Theorien zu Diversität. Folglich wird untersucht, wie die verwaltungsinhärenten Muster der Laufbahnen, wie beispielsweise Status, Macht und Prestige, die professionelle Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung beeinflussen. Es wird kurz auf die derzeitige Ausprägung von professioneller Vielfalt in den Laufbahnen der öffentlichen Verwaltung eingegangen.

²⁷ vgl. Misoch (2019), S. 208-209

²⁸ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 28-29: Es ist „offen“, welche Belange Interviewende adressieren möchten.

²⁹ vgl. Mayring (2015), S. 13

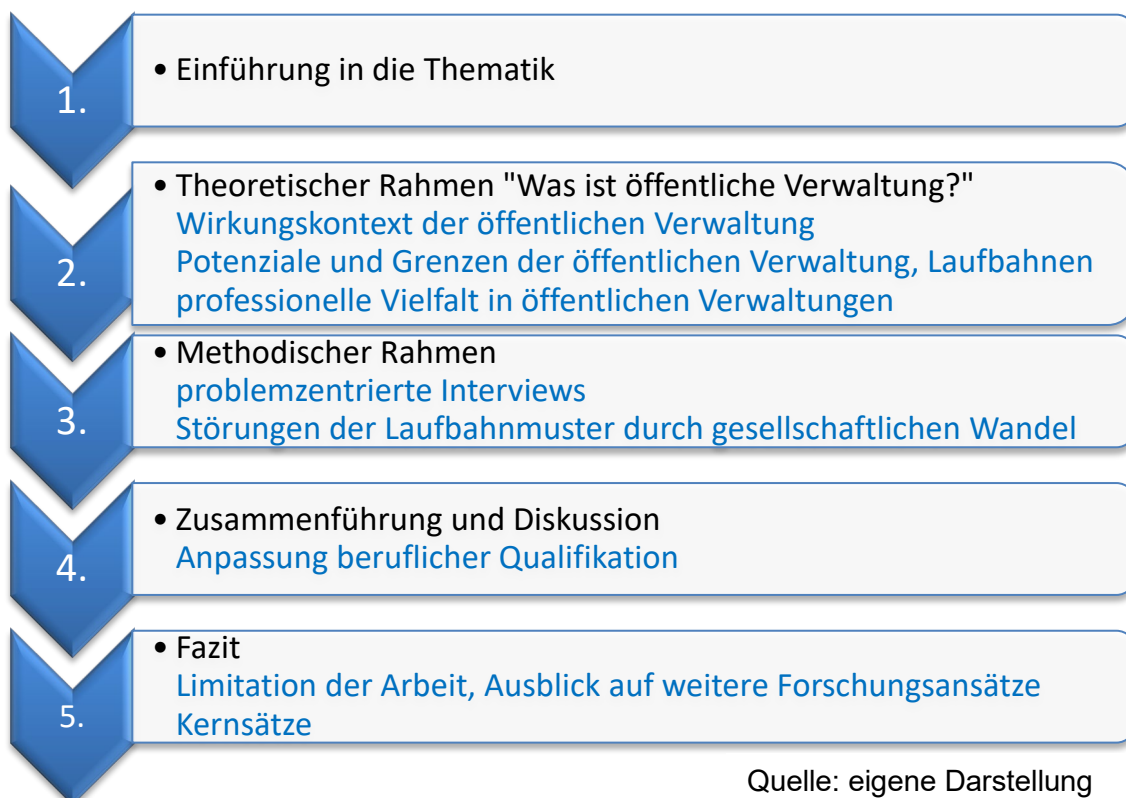
³⁰ vgl. Ritsert (1972), S. 9 in Mayring (2015), S. 11

Kern der Arbeit bildet die Betrachtung der Veränderungen von Laufbahnen durch gesellschaftlichen Wandel. Die theoretische Sicht aus den vorhergehenden Kapiteln wird ergänzt durch die Einbindung von PZI. Dabei sollen die Erfahrungen von Menschen, die als originär berufsfremde in das System der öffentlichen Verwaltung assimiliert wurden, aufgezeigt werden. Dabei werden auch Laufbahnbrüche auf Grund von gesellschaftlichen und persönlichen Hintergründen betrachtet.

Die Extrapolation eines Erwartungswertes der professionellen Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2040 erfolgt unter Einbeziehung von Studien³¹ zur Zukunft der Verwaltung und den gesammelten Interviewdaten. Eine Bündelung der Ergebnisse aus den vorhergehenden Kapiteln erlaubt abschließend einen Blick auf Aspekte und Möglichkeiten zur Steigerung der professionellen Diversität in der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung.

Die untenstehende Grafik visualisiert den Aufbau der vorliegenden Arbeit.

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



³¹ z. B.: Verwaltung der Zukunft; Praxisreport des BMWA, 2014

2 Wirkungskontext der öffentlichen Verwaltung

2.1 Geschichtlicher Abriss

„Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft, denn immer wieder müssen zu ihrer Führung irgendwelche Befehlsgewalten in irgendjemandes Hand gelegt sein.“³²

Dabei lassen sich zwei polar einander entgegengesetzte Typen von Herrschaft unterscheiden. Befehlsgewalt und Gehorsamspflicht auf der einen Seite sowie Interessenkonstellation (monopolistische Lage, marktgängige Fertigkeiten), auf der anderen. Die damit verbundene Macht, bedeutet, den eigenen Willen dem Verhalten anderer aufzuzwingen.³³

Die Berechtigung, Macht auszuüben, kann sich aus verschiedenen Konstellationen ergeben: Ein Prinzip findet sich in der sog. „*unmittelbar demokratischen Verwaltung*“.³⁴

Diese auf „Honoratioren“ – als Träger einer spezifischen sozialen Ehre – basierende Verwaltung findet sich etwa in Vereinen oder Genossenschaften oder auch Personalvertretungen, wobei entweder in einem bestimmten Turnus die Sprechereigenschaft wechselt, oder jene Personen, welche die Gemeinschaft vertreten durch Wahlen für kurze Amtsfristen bestellt werden. Diese „Standespersonen“ sind dann ohne (weiteres) Entgelt in dieser ehrenamtlichen Funktion tätig. Die Legitimierung der Macht ergibt sich hier aus dem Akt der Wahl. Dabei ist jederzeit eine Abwahl³⁵ möglich, so dass die Macht als solches begrenzt ist. Diese lediglich nebenamtliche Verwaltungsfunktion in die Hände zu bekommen, wird auch weniger qualifizierten Personen gestattet, da diese für das System abkömmlich sind und die Verwaltungsarbeit ohne Entgelt erledigen können.³⁶

Ging es zu Zeiten von Ludwig dem XIV um die Sicherstellung und Regulierung von Staatseinnahmen zum Erhalt der *Macht* des Herrschers, gestaltete sich später eine Ministerialorganisation mit anfänglich fünf Ministerien (Krieg, Finanzen, Innen, Außen und Justiz).

In Deutschland, als loser Staatenbund, bildeten sich im 17. Jahrhundert einzelterritoriale staatliche Zentralverwaltungen, ähnlich dem französischen Muster aus. Im Gegensatz zu Frankreich, was bereits nach dem hundertjährigen Krieg im 15. Jahrhundert eine Art nationale Einheit erlangte, wurde eine solche in Deutschland erst viel später erreicht.³⁷

³² Weber (2005), S. 697

³³ vgl. Weber (2005), S. 692

³⁴ vgl. Weber (2005), S. 697

³⁵ Für Vereine im § 27 Abs.2 BGB geregelt: Widerruf der Bestellung, z.B.: bei grober Pflichtverletzung

³⁶ vgl. Weber (2005), S. 698

³⁷ vgl. Mayntz (1985), S. 21-23

Diese, seit dem 18. Jahrhundert vorherrschende Form der öffentlichen (Staats-)Verwaltung stützt sich, im Gegensatz zur oben genannten demokratischen Verwaltung, auf Berufsbeamte³⁸. Diese sind i. d. R. für ihre jeweiligen Aufgaben ausgebildet.

Ende des 18. Jahrhunderts waren Ausbildung und Eintritt in den höheren Dienst bereits stark durchreglementiert. Eintrittsvoraussetzung war ein Universitätsexamen in Kameralistik. Die Ernennung der Beamten erfolgte nach festgelegten Kriterien der Fähigkeit. Auf dieser Maxime baut auch das heutige Verwaltungssystem auf, zunächst in der Gestalt der preußischen Zentralverwaltung als Modell für die Verwaltung des Deutschen Reiches ab 1871.³⁹

Im 19. Jahrhundert fand eine „Juridifizierung“ des staatlichen Handelns statt, welches zu einer Umorientierung der Ausbildung führte. Nunmehr ist das Jurastudium primäre Voraussetzung für den Zugang zum höheren Verwaltungsdienst. Die Kameralwissenschaft wurde nach und nach durch Nationalökonomie und Verwaltungsrecht abgelöst.⁴⁰ Seit dieser Zeit wird öffentliche Verwaltung als ein ausgedehnter Sektor in der modernen Gesellschaft wahrgenommen.⁴¹

Es begann der Zerfall der Monarchie sowie Fürsten- und Herzogtümern als Träger der absolutistischen Herrschaftsgewalt. Damit verbunden war ein Wandel der Diensthereneigenschaft von einer natürlichen Person hin zu einer juristischen Person.⁴² Damit einher ging auch eine Veränderung von einer Ordnungsverwaltung hin zu einer Leistungsverwaltung in der erstmals Aspekte der „Bismarckschen“ Sozialgesetzgebung eingeflossen sind, die das Aufgabenspektrum für die öffentliche Verwaltung erweiterten.⁴³

Die Bundesrepublik Deutschland (im folgenden BRD) besteht in ihrer Verfasstheit seit 1949 aus der gesetzgebenden Gewalt (Legislative), der ausführenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative). Dabei wird die ausführende Gewalt auch als öffentliche Verwaltung bezeichnet. Als solche ist sie das „Gesicht des Staates“⁴⁴ und Trägerin von Rechten und Pflichten gegenüber der Bürgerschaft. Diese „Checks and Balances“ sollen dazu beitragen, dass keine der Gewalten die anderen dominiert.⁴⁵

³⁸ Berufsbeamte meint: entsprechend ausgebildetes Personal im Beamtenstatus, was in der öV tätig ist.

³⁹ vgl. Mayntz (1985), S. 25

⁴⁰ vgl. Mayntz (1985), S. 4

⁴¹ vgl. Mayntz (1985), S. 12

⁴² vgl. Weigert (2004), S. 22-23

⁴³ vgl. Mayntz (1985), S. 47-50; beispielsweise Aufgaben im Bereich der Versorgungs-/Dienstleistungen

⁴⁴ vgl. VwV-Dienstordnung (2018), S. 2-3

⁴⁵ vgl. Maurer/Waldhoff (2017), S. 15-16

2.2 Das System der öffentlichen Verwaltung

2.2.1 Verwaltung als bürokratisches System

Das System der öffentlichen Verwaltung kann unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden. Für die hier gewählte Thematik soll eine soziologische Hinführung zum Bürokratiemodell von Max Weber sowie eine Einordnung in den organisationstheoretischen Kontext genügen, auf die in den nächsten Kapiteln Bezug genommen wird.

Die soziologische Betrachtungsweise eröffnet, dass eine Gesellschaft Subjekt und Objekt gleichzeitig ist.⁴⁶ Wobei als Subjekt, ein mit Bewusstsein ausgestattetes, denkendes, erkennendes und handelndes ‚Wesen‘ bezeichnet wird. Als Objekt wird ein Gegenstand, auf den das Denken und Handeln gerichtet ist, verstanden. Damit ist die ‚Gesellschaft‘ der öffentlichen Verwaltung [hier] sowohl Gegenstand der Betrachtung als auch Betrachtende. Die Begriffe System und Gesellschaft oder besser Gesellschaftssystem werden verwendet, um diese Zwitterstellung zu verdeutlichen.

Die öffentliche Verwaltung als Teil der Staatsgewalt ist eine Form der Herrschaft, im Sinne einer „Chance (...) für spezifische (...) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden.“⁴⁷ Legale Herrschaft orientiert sich, wie der Name bereits verdeutlicht, an den der Rechtmäßigkeit der Herrschaft innewohnenden Ordnungen, wobei auch der ‚Herrscher‘ nicht über der von ihm beherrschten Ordnung steht:

„(...) 3. daß also der typische legale Herr: der >>Vorgesetzte<<, in dem er anordnet und mithin befiehlt, seinerseits der unpersönlichen Ordnung gehorcht, an welcher er seine Anordnungen orientiert,- (...)“⁴⁸

Der Begriff Demokratie (Volksherrschaft) impliziert die Subjektivierung der Person als Teil der Gesellschaft. Insofern trifft der Demokratiebegriff auf die gewählten Volksvertretungen, wie den Bundestag zu.⁴⁹ Hierbei handelt es sich um Vertreterinnen und Vertreter, die den politischen Willen der Wählerinnen und Wähler versuchen umzusetzen. Dabei ist ihr Bestreben, das jeweilige Amt zu behalten bzw. ein solches zu erlangen. „Er ist pflichtgemäß nur an sachliche *eigene Überzeugungen*, nicht an die Wahrnehmung von Interessen seiner Deleganten gewiesen.“⁵⁰

Wäre die öffentliche Verwaltung ein demokratisches System, wäre sie einer ähnlichen Ordnung unterworfen, wie das Parlament. Das Muster dahinter wäre das Agieren zum Wohle der [gesellschaftlichen] Mehrheiten. Die Herrschenden im System der öffentlichen

⁴⁶ vgl. Luhmann (1997a), S. 17-18

⁴⁷ Weber (2005), S. 157

⁴⁸ Weber (2005), S. 160; „Die legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab“

⁴⁹ Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG)

⁵⁰ Weber (2005), S. 218

Verwaltung würden, analog wie im Bundestag, einer *persönlichen Ordnung* folgen und sich der herrschenden Meinung anschließen, um das Mandat nicht zu verlieren.⁵¹

Eine solche Ordnung der Herrschaft widerspräche dem Wesen der öffentlichen Verwaltung, und zwar nicht erst seit Bestehen der Gewaltenteilung.

Damit die von der Legislative beschlossenen Gesetze umgesetzt werden können, bedarf es eines Systems, das nicht nach der Ordnung von Parlamenten funktioniert. Ein Merkmal der öffentlichen Verwaltung ist ihre (ständige) Interaktion mit der von der Umsetzung der Gesetze betroffenen Gesellschaft. Dabei ist dieser Kontakt kein informeller Austausch über Wünsche oder Ideen von Bürgerinnen und Bürgern, sondern das Exekutieren (Umsetzen) von Recht in Form von Real- bzw. Verwaltungsakten. Dabei bedarf es (u. a.) einer kontinuierlichen, regel- und zuständigkeitsgebundenen Erledigung von Amtsgeschäften zur Erfüllung von Rechtsakten einschließlich der erforderlichen Befehlsgewalt und Vollstreckungsmittel – einer *legalen* Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungstab.⁵² Als legitime Ordnung ist hier die Bürokratie als Teil der Demokratie anzunehmen. Die öffentliche Verwaltung ist damit *Teil* der Staatsfunktion. Diese wird von systemtheoretisch orientierten Sozialwissenschaftlern als [eine] Funktion des politisch-administrativen Systems bezeichnet.⁵³ Sie kann die Staatsfunktion demnach nicht vollständig eigenständig erfüllen.

Die Legitimität der Ordnung einer Institution wie der öffentlichen Verwaltung wird sich daran messen lassen, ob die Ordnung objektiv bzw. zweckrational geeignet ist, die der Institution obliegenden Wesensmerkmale abzubilden.⁵⁴ Die Feststellung, ob eine Ordnung legitim ist, erfolgt nicht ausschließlich durch das System selbst, sondern verwirklicht sich durch einen Blick von außen in das System sowie vom Inneren des Systems „hinaus“ in die Umwelt.

Es besteht eine Abhängigkeit zwischen dem System der öffentlichen Verwaltung und der interagierenden Umwelt: „Die Umwelt wirkt, vom System her gesehen, zufällig auf das System ein; aber genau diese Zufälligkeit sei für die Emergenz von Ordnung unentbehrlich, und je komplexer die Ordnung werde, desto mehr“.⁵⁵ Die Ordnung wird von „Außen und von Innen“ unter den perspektiveneigenen Rationalitäten wahrgenommen und ggf. legitimiert. Die Legitimation ist dabei kein spezieller Akt, der durchgeführt wird; sie äußert sich darin, dass die Regeln der Ordnung *befolgt* werden – es wird an den Sinn der Ordnung geglaubt und sich entsprechend verhalten.⁵⁶

⁵¹ vgl. Weber (2005), S. 218

⁵² vgl. Weber (2005), S. 161; Grundkategorien der rationalen Herrschaft

⁵³ vgl. Mayntz (1985), S. 35-37

⁵⁴ vgl. Weber (2005), S. 22-24; Begriff der legitimen Ordnung

⁵⁵ Luhmann (1997a), S. 65

⁵⁶ vgl. Weber (2005), S. 27; Geltungsgründe der legitimen Ordnung

Ihre Legitimität als bürokratisches (Herrschafts-)System erhält die öffentliche Verwaltung dadurch, dass die für jene Systeme ‚gültigen‘, gesellschaftlich anerkannten Normen, in der äußeren und inneren Wahrnehmung, erfüllt sind.

Dabei ist wiederum das *Verhalten* des Systems und das Verhalten der Personen im System zu betrachten. Die folgende Darstellung bildet ausgewählte Merkmale von bürokratischen Systemen ab.⁵⁷

Abbildung 2: ausgewählte Merkmale bürokratischer Systeme

Das System / Die Institution <i>verfügt über</i>	Personen im System (Individuen) <i>agieren</i>
➤ einen kontinuierlichen regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften	• persönlich frei, nur sachlichen Amtspflichten gehorchend
➤ innerhalb einer Zuständigkeit	• mit festen Amtskompetenzen und
➤ mit einer (wahrnehmbaren) Amtshierarchie, verbunden mit	• entsprechender Fachqualifikation (ermittelt nach Auslese, z. B. nach Art 33 GG)
➤ einer klaren Zuordnung von Befehlsgewalten mit Anwendung / Befolgung von	• hauptberuflich, gegen festes Entgelt
➤ Verfahrensregeln (Normen ...)	• innerhalb einer Laufbahn

Quelle: eigene Darstellung nach Weber (2005), S. 160-164

Es gilt nun, die gesellschaftlichen ‚Prozesse‘, die hinter der oben beschriebenen Anerkennung einer Ordnung als die legale Ordnung ablaufen, zu ergründen:

*„Es gehört zu den schlimmsten Eigenschaften unserer Sprache ..., die Prädikation auf Satzsubjekte zu erzwingen und so die Vorstellung zu suggerieren, dass es um ‚Dinge‘ gehe, denen irgendwelche Eigenschaften, Beziehungen, Aktivitäten oder Betroffenheiten zugeschrieben werden. (...) Wir werden daher immer wieder Anlaß haben, darauf hinzuweisen, dass der primäre Gegenstand der Systemtheorie nicht ein Gegenstand ... ‚System‘ ist, sondern die **Differenz von System und Umwelt**“.*⁵⁸

Daraus lässt sich folgern, dass ein System nicht ohne seine Umwelt beschrieben werden kann. Ein System ist in die Gesellschaft ‚eingebettet‘. Parsons beschreibt Organisation

⁵⁷ vgl. Weber (2005), S. 160-164

⁵⁸ Luhmann (1991), S. 115

als 3-Ebenen-Modell, wobei die Gesellschaftsebene nicht direkt zur Organisation gehört, aber (von außen) relevante Impulse für die Arbeit der Organisation setzt:⁵⁹

- Operative Ebene (managerial level): *Strukturen und Prozesse der Organisation*
- Institutionelle Ebene (institutional level): *Strategien und Ziele der Organisation*
- Gesellschaftsebene (societal level): *rechtliche/normative Rahmenbedingungen*

Die öffentliche Verwaltung wird als ein sich selbst erschaffendes System wahrgenommen, dass sich durch die ständige Interaktion / Kommunikation mit der Umwelt immer wieder anpasst (Autopoiesis).⁶⁰

Die Umwelt ist damit Ergebnis und Treiber (für die Veränderungen) des Systems der öffentlichen Verwaltung. Es handelt sich dabei um den Prozess der Systemdifferenzierung oder auch rekursive Systembildung.⁶¹ Dabei wird das System, in dem weitere Systeme entstehen, rekonstruiert durch eine weitere Unterscheidung von Teilsystem und Umwelt.

Somit wird die Anerkennung der legalen Ordnung dadurch vollzogen, dass die Rationalitäten der Gesellschaft eine sinnentsprechende Abbildung im System finden. Die ‚Differenzen‘ zwischen Gesellschaft und System werden kommuniziert und in die jeweilige Rationalität übertragen, ohne diese zu ‚überschreiben‘.

Aktuell vergegenwärtigt sich diese Perspektive durch den soziotechnischen Wandel im Zuge der Digitalisierung. Die hier stattfindenden Veränderungen von bestehenden Interaktionsprozessen zwischen öffentlicher Verwaltung und Umwelt gelingen nur auf Basis von Kommunikation, verbunden mit der Hoffnung auf wechselseitige Akzeptanz.⁶²

Die nachfolgende Grafik visualisiert die Abhängigkeit einer legitimen Ordnung einer Organisation von den Innen-Perspektiven der Organisation und der relevanten Umwelt.⁶³

⁵⁹ vgl. Miebach (2007, 2012), S. 141

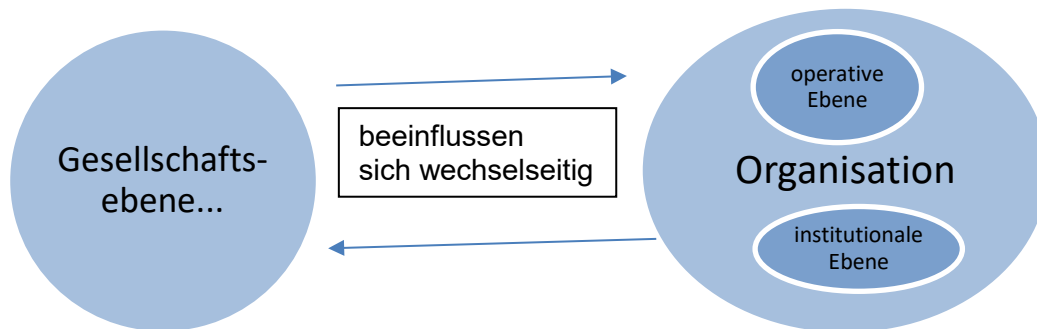
⁶⁰ vgl. Luhmann (1997a), S. 100-101

⁶¹ vgl. Luhmann (1997b), S. 597

⁶² vgl. Freistaat Sachsen (2014) - IT-Strategie des Freistaats Sachsen, S. 4, 7

⁶³ vgl. Luhmann (1997b), S. 598

Abbildung 3: Perspektiven der legitimen Ordnung



Quelle: eigene Darstellung nach Luhmann

Organisationen legitimieren sich über die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben, ihren Nutzen und Relevanz für die Gesellschaft. Sie bestehen nicht zum Selbstzweck.

2.2.2 Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

„Verwaltung im heutigen Sinn des Wortes“ beginnt erst dort, „wo die landesherrliche Gewalt ihre Verdinglichung in Grundherrschaft und besonderen Hoheitsrechten sprengt und sich in der Vollziehung allgemeiner Staatsaufgaben versachlicht.“⁶⁴ Öffentliche Verwaltung beginnt also erst dann, wenn die demokratische Willensbildung abgeschlossen ist und es darum geht, diesen Willen (in Form von Rechtssätzen) sachlich und emotionslos umzusetzen. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bestimmen sich nach dem Grundgesetz. Artikel 20 Abs. 2 ebd. regelt dabei pointiert, dass „die vollziehende Gewalt (...) an Gesetz und Recht gebunden ist.“

So vielfältig wie die Gesetze sind, so vielgestaltig sind demnach auch die Aufgaben von öffentlicher Verwaltung. Eine Unterscheidung hinsichtlich der Aufgabenbreite kann hinsichtlich der Staatsverwaltung und der Kommunalverwaltung erfolgen.

Für die *Kommunalverwaltungen* gilt ferner der Artikel 28 Abs. 2 GG, welcher „den Gemeinden (...) das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Zur gemeindlichen Verwaltung gehören beispielsweise: die allgemeine Verwaltung (mit Hauptamt, Personalamt, Organisationsamt, usw.), die Finanzverwaltung (Kämmerei, Kasse, Liegenschaftsamt), die Schul- und Kulturverwaltung, Sozial- und Gesundheitsverwaltung,

⁶⁴ König (1997), S. 43, aus einem Zitat von Ernst Forsthoff

Bauverwaltung, Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr.⁶⁵ Dabei bedeutet kommunal nicht zwangsweise die Beschränkung auf eine Gemeinde; weitere Akteure, die Aufgaben der Kommunalverwaltung wahrnehmen, sind Landkreise und höhere Kommunalverbände. Die Gemeindeordnung unterscheidet zudem zwischen vom Staat vorgeschriebenen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben, wie beispielsweise den Betrieb von Museen.⁶⁶

Das Zitat des Artikel 83 Grundgesetz: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“ verdeutlicht, dass die Landesverwaltung umfassende Aufgaben wahrzunehmen hat. Wirtschaftsverwaltung; Landwirtschaft, Ernährung und Forsten; Umweltschutz; Bildung, Wissenschaft und Kultur; Sozial- und Gesundheitsverwaltung; Rechtspflege und Finanzverwaltung sollen hier als Aufzählung genügen.⁶⁷ Zudem existiert noch die Bundesverwaltung. Auf Grund der vorgenannten Regelung ist die Verwaltung durch den Bund aber eher die Ausnahme und wird hier nicht weiter betrachtet.⁶⁸

Neben den innerstaatlichen Gesetzen und Verordnungen sind auch die von der Europäischen Union erlassenen Verordnungen direkt (und Richtlinien nach entsprechender Umsetzung in Landesrecht) durch die öffentliche Verwaltung umzusetzen.⁶⁹

Öffentliche Verwaltung als Exekutivorgan ist i. d. R. nicht in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Dies führt insofern zu Missverständnissen, dass die Verwaltungen zwar Anlaufstellen für die Bürgerinnen und Bürger sind, jedoch ihr Handeln auf der Grundlage von gesetzlichen Regelungen erfolgt, welche die Gesetzgebung beschlossen hat. Mögliche Äußerungen des Unmutes über gesetzliche Regelungen erfolgen damit gegenüber einer Stelle, die nicht für den Erlass dieser Gesetze verantwortlich zeichnet.

Die folgende Grafik zeigt auf, für welche (ausgewählte) Infrastrukturen die administrativen Ebenen in Deutschland (ganz oder hauptsächlich) zuständig sind. Neben den Verwaltungsaufgaben sind in der Grafik auch Tätigkeiten der Gerichte aufgeführt, die nicht Gegenstand dieser Arbeit sind.

⁶⁵ ausführlich dazu König (1997), S. 313-318

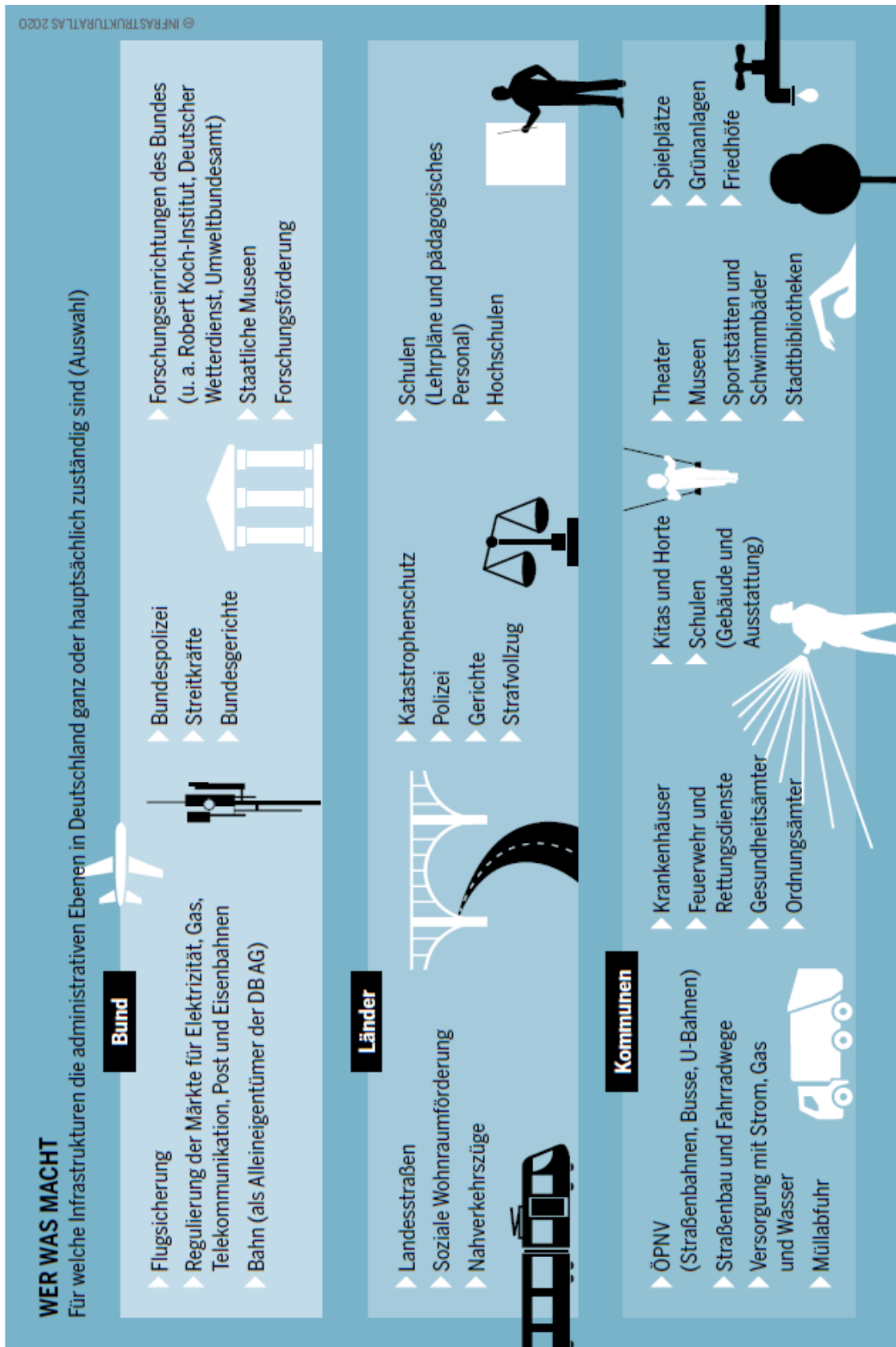
⁶⁶ vgl. § 2 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)

⁶⁷ vgl. König (1997), S. 304-313

⁶⁸ vgl. König (1997), S. 318-321

⁶⁹ vgl. Maurer/Waldhoff (2017), S. 34-37

Abbildung 4: Wer macht Was – Administrative Ebenen in Deutschland



Quelle: Infrastrukturatlas 2020 | Appenzeller/Hecher/Sack CC-BY-4.0

Damit die Aufgaben im Sinne einer bürokratischen Ordnung erledigt werden können, ist eine klar geregelte Organisationsstruktur erforderlich. Diese bildet die Innensicht der öffentlichen Verwaltung in Gestalt der jeweiligen Institution (Behörde).

2.3 Verwaltung als organisationales Gebilde – die Innensicht

„Die Moderne Verwaltung beruht auf der kommunikativen Verstetigung generell geordneter Zuständigkeiten durch Organisation.“⁷⁰ Kennzeichnend für die innere Organisation von Verwaltungen ist ein „hierarchisch-pyramidenförmiger“ Aufbau (Organisationsstruktur), der sich im bemerkenswerten „Gleichmaß“ in allen öffentlichen Verwaltungen durchsetzt. Verbunden mit diesem Aufbau ist eine klare Verteilung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Macht, verbunden mit hohen Kosten. Mit dem Ziel, diese zu senken und die Intelligenz des Verwaltungsapparates zu erhöhen, werden Elemente des Projektmanagements und der Matrixorganisation in die Organisation von Verwaltung mit aufgenommen. Es bilden sich Arbeitsgruppen, Kommissionen, Stäbe, Projektgruppen, Ausschüsse und Beiräte. Diese sog. Nebenhierarchien bestehen neben der eigentlich hierarchischen Organisation.⁷¹ Die damit in Verbindung stehenden Prozessstrukturen begründen diesen Aufbau und können auch als Resultat desselben angesehen werden.

Insbesondere der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie ist zu entnehmen, dass die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität der Organisationsspitze eine umfassende Steuerung der Organisation unmöglich macht und nur selektive Kontrollen stattfinden können. Verstärkt wird dies durch die stufenweise Operationalisierung von Zielvorgaben in Hierarchien, die dazu zwingt, mit Möglichkeiten abweichender Interpretation umzugehen. Vertikale Prozesse, also Prozesse zwischen den Hierarchien, laufen vielfach „iterativ und informell“ ab.⁷²

Folgende Abbildung soll die Einheit und Verzahnung von Organisations-, Prozess- und Personalstruktur verdeutlichen. Dabei sei nochmals auf den Aspekt hingewiesen, dass sich die bürokratische Herrschaft/Macht [damit also auch das bürokratische System in Miniaturform einer Behörde] aus (Fach)-Wissen um die systembestimmenden Regelungen speist.⁷³ Dieses Wissen soll die Berechenbarkeit (gleichartige Reproduzierbarkeit) der zu erbringenden Leistungen sicherstellen⁷⁴. Dabei ist das Wissen (oder besser – die Kompetenz –) auf alle drei Strukturbereiche ‚verteilt‘. Die Organisation selbst stellt den „Bürokratischen Rahmen“ zur Verfügung und hält das stetige „Langzeitgedächtnis“ in

⁷⁰ König (1997), S. 21

⁷¹ vgl. König (1997), S. 23-24

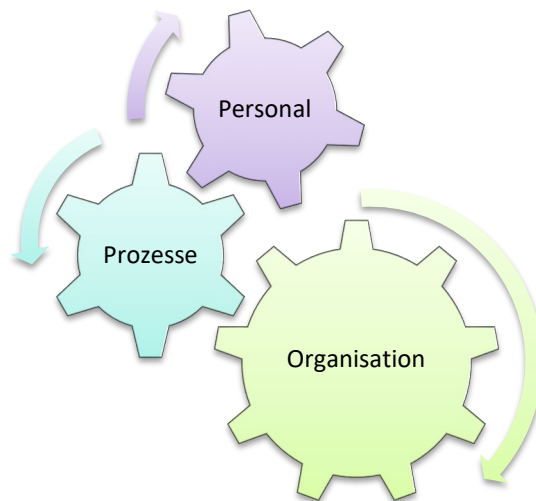
⁷² vgl. Derlien (2011) S. 27

⁷³ vgl. Weber (2005), S. 732

⁷⁴ vgl. Weber (2005), S. 164, führt u. a. noch Präzision, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit aus.

Form ihrer Struktur und Aufgabe als eine Art Anker vor. Das Personal verfügt über Fach- und Dienstwissen. Die Prozesse bilden die Schnittstelle zwischen den Wissensselementen und führt diese zur produktiven Aufgabenerledigung zusammen.

Abbildung 5: Innensicht einer Behörde



BEHÖRDE		
Aufbauorganisation	Prozesse	Personal
Struktur der Behörde <ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben • Zuständigkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Interne Prozesse zum Funktionserhalt der Behörde • Extern wirkende Prozesse zur Erfüllung der Fachaufgaben 	zur Erfüllung der Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> • Beamte • Angestellte
A b l a u f o r g a n i s a t i o n (Arbeitsroutine)		
ergibt sich aus Aufbauorganisation, den Prozessen und dem vorhandenen Personal		

Quelle: eigene Darstellung

Es lässt sich damit Folgendes konstatieren: Eine Behörde hat (eine Organisation) und ist eine Organisation.⁷⁵ Die öffentliche Verwaltung lässt sich als Makrosystem beschreiben, welches sich nicht um eine Kernorganisation bildet, sondern um einen ganz bestimmten Zweck / eine vorgegebene Aufgabe zu erfüllen.⁷⁶ Im Gegensatz zu einem Unternehmen sind Organisation und Aufgaben durch die Politik weitestgehend vorgegeben und können durch die Behörde nicht ohne weiteres selbst bestimmt werden. Hinsichtlich der Prozessgestaltung mag ein gewisser Spielraum bestehen, der jedoch durch Fachgesetze, Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften eingeschränkt wird.⁷⁷

⁷⁵ vgl. Mayntz (1985), S. 8

⁷⁶ vgl. Mayntz (1985), S. 83

⁷⁷ z. B.: Vorschreibung bestimmter Prüfschritte oder Einbeziehung bestimmter Abteilungen/Vertretungen

3 Professionelle Laufbahnen und Grenzziehung in der öffentlichen Verwaltung

3.1 Systematik und Abgrenzung professioneller/beruflicher Laufbahnen

Für den öffentlichen ‚Dienst‘ existieren Legaldefinitionen, so etwa im Arbeitsplatzschutzgesetz (§ 15, Abs. 2), die eine Interpretation für den einfachgesetzlichen Regelungsgegenstand (hier die Arbeitsplätze), ermöglichen sollen. Der Begriff des öffentlichen Dienstes ist in durch die Verfassung der BRD bereits vorgeprägt und erlaubt damit keine willkürliche Disposition seitens des Gesetzgebers.⁷⁸

„Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“⁷⁹

Nach der Definition von Weber, wären Personen, die in einem solchen Treueverhältnis stehen, die Berufsbeamten mit entsprechender Ausbildung (vgl. Abb. 2)⁸⁰, das sogenannte Berufsbeamtentum.

Wachsende Staatsaufgaben und gesellschaftliche Veränderungen führten zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu einer Erweiterung des Beschäftigtenkreises. Insbesondere für kaufmännische Tätigkeiten und Hilfstätigkeiten wurden privatrechtliche Dienstverhältnisse mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern begründet. In den Abschlüssen erster Tarifverträge mit öffentlichen Dienstherrn 1924 und 1929 ist der Beginn eines besonderen ‚Angestelltenrechts‘ für den öffentlichen Dienst zu sehen.⁸¹ Im Jahr 1949 wurde dann ein Gesetz über die Rechte und Pflichten, die ein Tarifvertrag regeln soll, verabschiedet.⁸² Über die Tarifverträge wird der Verfassung Rechnung getragen, da sich das individuelle privatrechtliche Dienstverhältnis in eine gemeinschaftliche (kollektive) öffentliche Regelung einbettet und damit der verfassungsimmanente Grundsatz der Gleichbehandlung⁸³ Anwendung erfährt, in dem für alle Angestellten eines Tarifvertrages die gleichen transparenten Regelungen zur Geltung kommen. In Deutschland existieren damit zwei grundlegende Beschäftigungsformen im öffentlichen Dienst – und damit auch in der öffentlichen Verwaltung:

- Beamte: direkte öffentlich-rechtliche Bindung Kraft Gesetz (s. Kap. 3.2)
- Angestellte: indirekte öffentlich-rechtliche Bindung über Tarifverträge (s. Kap 3.3)

⁷⁸ vgl. König (1997), S. 503

⁷⁹ Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG)

⁸⁰ vgl. Weber (2005), S. 162, 709

⁸¹ vgl. König (1997), S 502

⁸² Tarifvertragsgesetz (TVG) vom 09.04.1949

⁸³ vgl. Artikel 3 Abs. 1. GG

Diese institutionelle Ausdifferenzierung schafft eine Sonderstellung für das Personal in der öffentlichen Verwaltung, verbunden mit „gewissen Rechten und Privilegien“ im Hinblick auf die Dauer und Sicherheit der Anstellung und die Versorgung im Falle von Krankheit und Alter.⁸⁴ Das Grundgesetz regelt dabei klar die Rangfolge der beiden Beschäftigungsformen in der BRD: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“⁸⁵ Somit folgt das (kollektive) Tarifrecht dem Beamtenrecht.

3.2 Das Beamtenverhältnis in der öffentlichen Verwaltung

Die bürokratische Verwaltung durch Berufsbeamte stellt in gewisser Weise den Gegenpart zur, im Abschnitt 2.2.1 beschrieben, demokratischen Ordnung von Parlament & Co. dar und sichert, durch die wechselseitige Ergänzung, die Gewaltenteilung und das Funktionieren der Demokratie.⁸⁶

Das Berufsbeamtentum ist an die Bedürfnisse des Staates angelehnt, ist daher durch öffentliches Recht geregelt und lässt sich dem besonderen Verwaltungsrecht zuordnen.⁸⁷

Bis 2006 hatte der Bund Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder in Bezug auf die ‚Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden Personen‘, zu erlassen.⁸⁸ Es entstand ein Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG). Mit der Föderalismusreform 2006 wurde diese Rahmenkompetenz des Bundes zum 01. September d. J. abgelöst und ist nun Teil der konkurrierenden Gesetzgebung.⁸⁹ Das bedeutet, dass die Länder Gesetze erlassen können, solange der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.⁹⁰ Der Bund hat hier bisher nur insofern „reingegrätscht“, als dass er zum 1. April 2009 ein Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamte in den Ländern (Beamtenstatusgesetz BeamStG) eingeführt hat, welches das BRRG in weiten Teilen ablöst und nunmehr den Beamtenstatus für die Beamtinnen und Beamten der Länder und Kommunen regelt.⁹¹

Nunmehr ist der Bund in seiner Gesetzgebung zuständig für die Bundesbeamtinnen und -beamten und die Bundesländer für die jeweiligen Landesbeamtinnen und -beamten. Unter anderem werden Besoldung, Versorgung und Laufbahnen geregelt.⁹²

⁸⁴ vgl. Mayntz (1985), S. 135

⁸⁵ Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz

⁸⁶ vgl. Schäfer (1994), S. 19-21

⁸⁷ Ausführlicher zum besonderen Verwaltungsrecht: (Maurer/Waldhoff 2017), S. 40-42

⁸⁸ Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG, alte Fassung (15. November 1994 bis 01. September 2006)

⁸⁹ Seit 01. September 2006 enthält Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG den alten Passus des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG

⁹⁰ Art. 72 Abs. 1 GG

⁹¹ Robbe, et al. (2009), S. 30

⁹² Der Regelungskanon ist umfassender; ausführlich dazu: Robbe, et al. (2009), S. 26-29

Der Dienstherr entscheidet über die Verwendung seiner Beamten. Damit ist der Beamte als solcher nicht „frei“. Es ist beispielsweise nicht gestattet, sich aktiv am Arbeitskampf der Gewerkschaften (Ver.di und andere) zu beteiligen.⁹³ Im Gegenzug sind Beamte unkündbar und werden lebenslang durch den Staat alimentiert (versorgt). Diese beiden Tatsachen lassen sich unter dem Begriff des besonderen Treueverhältnisses zwischen Beamten und Dienstherrn subsumieren.⁹⁴ Hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung sind Beamte verpflichtet sich selbst auf dem aktuellen Stand zu halten (...) „damit sie über die Anforderungen ihrer Laufbahn unterrichtet bleiben und steigenden Anforderungen ihres Amtes gewachsen sind“.⁹⁵

Das Laufbahnprinzip

„Als Laufbahnen werden die Ordnungen der Berufswege der Beamtinnen und Beamten bezeichnet.“ Verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildungen werden zu Zugangsanforderungen typisiert und einer Laufbahn zugeordnet; sowohl im Hinblick auf die Einstellung als auch auf das berufliche Fortkommen. Das Laufbahnprinzip, nicht jedoch das jeweilige Laufbahnsystem zählt zu den verfassungsrechtlich gesicherten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.⁹⁶ Dabei ist zwischen Laufbahngruppen und Laufbahnarten zu unterscheiden.⁹⁷ Im Freistaat Sachsen sind, neben der hier relevanten Fachrichtung der „allgemeinen Verwaltung“ noch acht weitere definiert, wie beispielsweise Finanz- und Steuerverwaltung, Polizei, Justiz, Gesundheit und Soziales sowie Bildung und Kultur.⁹⁸

In Sachsen gibt es zwei Laufbahnen, mit je zwei Einstiegsebenen (vgl. Abbildung 6 auf Seite 21). Analog der Regelung des Bundes kann demnach zwischen einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst unterschieden werden. Für die Sächsische Verwaltung gilt zudem die VwV Laufbahnbefähigung Allgemeine Verwaltung ohne Vorbereitungsdienst. Sie regelt, welche Berufs- und Studienabschlüsse direkten Zugang zur jeweiligen Laufbahn ermöglichen.

Die Ernennung zur Beamtin erfolgt in Sachsen im Einstiegsamt in der jeweiligen Laufbahn (LB). Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs hat der Bund diese Regelung im Jahr 2009 geöffnet; nunmehr ist eine Ernennung im Einstiegsamt für Bundesbeamte nur noch bei Berufsanfängern zwingend.⁹⁹ Die höheren Ämter werden über Beförderungen erreicht. Damit ist grundsätzlich kein Einstieg in der Mitte oder dem „Endamt“ möglich. Wobei das Endamt der einen Laufbahn das „Einstiegsamt“ der nächsthöheren Laufbahn,

⁹³ vgl. Mayntz (1985), S. 136

⁹⁴ § 3 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)

⁹⁵ vgl. § 23 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG)

⁹⁶ Deutscher Bundestag (2018) – Übersicht über das Laufbahnrecht, S. 4

⁹⁷ vgl. König (1997), S. 504

⁹⁸ § 3 der Sächsischen Laufbahnverordnung

⁹⁹ § 20 BBG i. V. m. § 25 Bundeslaufbahnverordnung (BLV)

mit den entsprechenden Voraussetzungen für die höhere Laufbahn darstellt. Im End- und Einstiegsamt „treffen“ zwei Laufbahnen mit unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen aufeinander. Das Eingangs- bzw. Endamt wird auch Überlappungs- bzw. Verzahnungsamt genannt.¹⁰⁰ Innerhalb der Besoldungsgruppen der A-Besoldung werden Stufen durchlaufen, die im Rhythmus von 2, 3 bzw. 4 Jahren erreicht werden.¹⁰¹

Die Bildungsvoraussetzungen und Berufswege bzw. Ämter der sächsischen Beamten auf Grundlage der sächsischen Laufbahnverordnung (SächsLVO), des Sächsischen Beamtengesetzes (SächsBG) und des sächsischen Besoldungsgesetzes (SächsBesG)¹⁰² sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 6: Berufs- und Bildungswege der Beamten in den Laufbahnen (Sa)

einfacher Dienst (eD) LB 1.1	mittlerer Dienst (mD) LB 1.2	gehobener Dienst (gD) LB 2.1	höherer Dienst (hD) LB 2.2
A 4 (Einstiegsamt)			
A 5			
A 6 (Endamt)	A 6 (Einstiegsamt)		
	A 7, A 8		
	A 9 (Endamt)	A 9 (Einstiegsamt)	
		A 10, A 11, A 12	
		A 13 (Endamt)	A 13 (Einstiegsamt)
			A 14, A 15
			A 16 (Endamt)
			„B“, „R“, „W“,
Hauptschulabschluss	mittlere Reife	Fachhochschulstudium	Hochschulstudium (Uni-Diplom/Master)

Quelle: eigene Darstellung

Die Sonderlaufbahnen des höheren Dienstes für die Besoldung der Richter („R“), Beamte in der Wissenschaft („W“, bis 2002: „C“) und Spitzenbeamte („B“) bleiben in der Betrachtung außen vor. Letztere sind fast ausschließlich für Wahlbeamte wie Bürgermeister und Stadträte sowie an obersten Dienstbehörden zu erreichen.¹⁰³

¹⁰⁰ Deutscher Bundestag (2018) – Übersicht über das Laufbahnrecht, S. 5

¹⁰¹ vgl. § 27 Sächsisches Besoldungsgesetz (SächsBesG) i. V. m. Anlage 5 zu § 24 Abs.1 SächsBesG

¹⁰² vgl. Weigert (2004), S. 55

¹⁰³ vgl. Weigert (2004), S. 65; vgl. § 30 SächsBesG zur Zuordnung der Ämter kommunaler Wahlbeamter

Typische Funktionen mit entsprechenden Ausbildungen in den einzelnen Laufbahnen lassen sich anhand der vorstehenden Tabelle konstruieren:

So könnte ein Mensch mit Hauptschulabschluss und ohne Berufsausbildung als „Amtsmeister:in“ im einfachen Dienst eingesetzt werden und etwa die Postbearbeitung übernehmen.

Personen mit Realschulabschluss und geeigneter Ausbildung wären in der Lage die Funktion als „Hauptsekretär:in“ im mittleren Dienst auszufüllen, da die Erfüllung von Aufgaben in dieser Funktion auf die Kenntnisse der entsprechenden Ausbildung (beispielsweise Verwaltungsfachangestellte) abstellt.¹⁰⁴

Inspektorin, Amtmann oder Amtsrat sind dem gehobenen Dienst zugeordnet. Für diese Funktionen ist ein abgeschlossenes einschlägiges Studium, wie etwa ein Bachelor eines rechts- oder verwaltungswissenschaftlichen Studiums notwendig und befähigt etwa zu komplexer Sachbearbeitung.¹⁰⁵

Eine Regierungsrätin bzw. ein Regierungsrat nimmt Aufgaben im höheren Dienst wahr. Als Referent:in (ohne Führungsaufgabe) stellt er/sie komplexe Zusammenhänge dar und erstellt Entscheidungsvorlagen für die Chefetage. Der andere Schwerpunkt im höheren Dienst ist die Wahrnehmung von Führungsaufgaben. Bestimmte Masterabschlüsse verschaffen einen direkten Zugang zu dieser Laufbahn. Weiterhin kann eine hauptberufliche Tätigkeit von mindestens 3 Jahren mit Aufgaben in dieser Einstiegsebene für diese Laufbahn befähigen.¹⁰⁶

Klare Regeln zum Aufstieg

„Hey Boss, ich brauch mehr Geld.“ – So lautet eine Textzeile aus einem Schlager von Gunter Gabriel aus dem Jahre 1974. In der Privatwirtschaft mag diese Ansage gegenüber Vorgesetzten zu einer höheren Entlohnung des Mitarbeiters unter Schmälerung des Gewinns für den Betriebsinhaber führen. Im öffentlichen Dienst wird man damit nur bedingt Erfolg haben: Wie bereits oben dargelegt, gibt es Besonderheiten zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und dem öffentlichem Dienst. Zu ergänzen ist die Tatsache, dass die im öffentlichen Dienst verausgabten Mittel Steuergelder sind, welche für die öffentlich-rechtlichen Aufgaben aufgewendet werden. Dazu existieren überprüfbare Regelungen zur Verausgabung¹⁰⁷, um die Transparenz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung gegenüber der Bürgerschaft belegen zu können.

¹⁰⁴ vgl. röm. II der VwV LAVoV

¹⁰⁵ ergibt sich aus den Studiengängen der jeweiligen Studiengänge (z.B.: §2 SächsAVwDSozWDAPO, 2019)

¹⁰⁶ vgl. röm. IV der VwV LAVoV

¹⁰⁷ wie beispielsweise für Baumaßnahmen, Dienstleistungen/Beschaffungen für die öffentliche Verwaltung

Haushaltsgesetze stellen den Haushaltsplan mit Einnahmen und Ausgaben fest.¹⁰⁸ Aus dem Begriff „Haushaltsplan“ resultieren auch die Begriffe „Stellenplan“ und „Planstelle“, was Außenstehende irritieren mag, aber ein Wesenszug des öffentlichen Dienstes darstellt, da dieser Aufgaben entsprechend der gesetzlichen Vorgaben plant und dafür ‚geplante‘ Stellen besetzt.¹⁰⁹

Im Falle des Aufstieges von Beamten innerhalb der Besoldungsgruppe ist zwischen zwei Möglichkeiten zu unterscheiden. Ausgehend davon, dass die Beamten im Laufe der Ausübung einer Tätigkeit lernen und darin immer besser werden, rücken Sie alle zwei bis vier Jahre in die nächsthöhere Stufe vor und bekommen damit mehr Geld.¹¹⁰ Dies wird als Aufrücken nach dem Besoldungsdienstalter bezeichnet und berücksichtigt nicht, ob die Beamten tatsächlich besser werden bzw. mehr leisten als in der vorherigen Stufe.¹¹¹

Um Anreize für eine Leistungssteigerung zu schaffen, hat der Gesetzgeber für den Bereich des Bundes, das Leistungsstufenprinzip eingeführt.¹¹² Diese ermöglichen ein schnelleres Vorrücken von einer Leistungsstufe zur nächsten auf Grundlage dauerhaft herausragender Leistungen.¹¹³ Im Freistaat Sachsen besteht die Möglichkeit, für besondere Leistungen eine (einmalige) Leistungsprämie zu gewähren.¹¹⁴

Bei einem Aufstieg in der Laufbahngruppe handelt es sich um eine Beförderung auf den nächsthöheren Dienstposten mit Aufgaben anderer Wertigkeiten. Ausgehend vom Einstiegsamt sind die Beförderungsmöglichkeiten auf die Laufbahn beschränkt (vgl. Abbildung 6, Seite 21), beispielsweise vier Beförderungsämtter in der Laufbahn des gehobenen Dienstes, nämlich A10, A11, A12 und A13 (Spitzenamt). Spezifisch hierbei ist die Beschränkung der Beförderungsämtter grundsätzlich¹¹⁵ durch sogenannte Obergrenzen¹¹⁶. Das bedeutet, dass „die Anteile der Beförderungsämtter nach Maßgabe sachgerechter Bewertungen einen gewissen Vomhundertsatz nicht überschreiten dürfen.“¹¹⁷ Willkürliche Beförderungen (zur Motivation o. ä.) scheiden damit aus.

Der Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe ist ein Wechsel von einer Laufbahn in die nächsthöhere auch ohne Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen der höheren Laufbahn.¹¹⁸ Hinsichtlich der Gestaltung des Aufstieges können sich das Bundesgesetz und die Landesgesetze unterscheiden. Grundsätzlich ist ein universitärer (Diplom-)

¹⁰⁸ z.B.: das sächsische „Haushaltsgesetz 2023/2024 vom 20.Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 686)“

¹⁰⁹ vgl. König (1997), S. 559-561

¹¹⁰ vgl. § 27 Abs. 2 Sächsisches Besoldungsgesetz (SächsBesG)

¹¹¹ vgl. Weigert (2004), S. 61; Die Stufen sind der Anlage 5 des SächsBesG zu entnehmen.

¹¹² § 27 Abs. 6 BBesG

¹¹³ vgl. Weigert (2004), S. 61

¹¹⁴ § 68 SächsBesG

¹¹⁵ Obergrenzen gelten nicht für oberste Bundes- und Landesbehörden, vgl. Weigert (2004), S. 67

¹¹⁶ für Sachsen gilt § 26 Abs. 2 SächsBesG

¹¹⁷ Weigert (2004), S. 66

¹¹⁸ Deutscher Bundestag (2018) - Übersicht über das Laufbahnrecht, S. 12

Hochschul- oder ein Masterabschluss erforderlich. Teilweise wird eine spezielle Laufbahnprüfung verlangt bzw. ist die Eignung für das neue Amt im Rahmen einer hauptberuflichen Tätigkeit nachzuweisen, welche an die Anforderung und Bedeutung der neuen Laufbahn anschließt.¹¹⁹

Schlussendlich gilt: „Ohne freies Amt keine Beförderung!“¹²⁰ Das bedeutet, dass für eine Beförderung auch die entsprechende Planstelle im Stellenhaushalt vorhanden sein muss.

Weitere beamtenrechtliche Besonderheiten, wie das lebenslange Alimentationsprinzip¹²¹ und die Regelungen zur Beihilfe¹²² werden hier nicht betrachtet.

3.3 Das Angestelltenverhältnis in der öffentlichen Verwaltung

Neben den Beamtinnen und Beamten, für die das Laufbahnprinzip gilt, existieren die privatrechtlichen Dienstverhältnisse im öffentlichen Dienst, die durch kollektive Tarifverträge in ein öffentlich-rechtliches Konstrukt überführt wurden, wie es Artikel 33 Abs. 5 GG verlangt.

Das Beschäftigungsverhältnis von Angestellten ist, im Gegensatz zu den Beamtinnen und Beamten¹²³ ein Vertragsverhältnis. Kennzeichnend für ein solches ist die grundsätzliche Vertragsfreiheit beider Parteien.¹²⁴ Dieses wird im vorliegenden Fall durch die jeweiligen Tarifverträge und dem geltenden Arbeitsrecht eingeschränkt bzw. mitdefiniert.

In der Vergangenheit wurde hier tarifvertraglich zwischen (beispielsweise kaufmännischen) Angestellten und (handwerklich tätigen) Arbeitern unterschieden. Art und Ort der Arbeit waren dabei ein Spezifikum der letzteren Gruppe, so dass andere Regelungen notwendig waren (Bereitschaftsdienste, Erschwerniszuschläge, usw.). Daher galten zwei Tarifverträge parallel; der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und der Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb)¹²⁵ Im Jahr 2005 wurde der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes für Bundes- und Kommunalbedienstete (TVöD) verabschiedet, 2006 folgte der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), der für die Ausführungen in diesem Kapitel dienen soll.¹²⁶ Die Trennung von Arbeiter:innen und Angestellten wurde damit aufgehoben.¹²⁷

¹¹⁹ § 10 Sächsische Laufbahnverordnung (SächsLVO)

¹²⁰ Weigert (2004), S. 66

¹²¹ vgl. König (1997), S. 561

¹²² geregelt im § 80 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG)

¹²³ Beamte werden durch Aushändigung einer Urkunde „ernannt“; vgl. § 8 Abs. 2 Beamtenstatusgesetz

¹²⁴ Artikel 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 311 Abs. 1 BGB

¹²⁵ vgl. Weigert (2004), S. 36, 32

¹²⁶ Neben geringen Abweichungen ähneln sich die Tarifverträge TVöD und TV-L sehr stark.

¹²⁷ vgl. Geltungsbereiche der Tarifverträge (z. B.: § 1 des MtArb und § 1 des BAT mit § 1 des TV-L)

Neben der Gleichbehandlung von Arbeitnehmer:innen und Angestellten war die Organisationsreform der Rentenversicherung vom 1. Oktober 2005 und die damit verbundene Zusammenlegung der Rentenversicherungsträger für Arbeiter und Angestellte als „Deutsche Rentenversicherung“.¹²⁸

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es noch weitere Tarifverträge gibt, wie beispielsweise den ‚Tarifvertrag über die Arbeitsbedingungen der Personenkraftwagenfahrer der Länder‘ (PKW-Fahrer-TV-L) oder der ‚Tarifvertrag für die Auszubildenden der Länder in Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz‘ (TVA-L BBiG).

Das Tarifrecht kennt keine Laufbahnen, wie im Beamtenrecht üblich. Stattdessen besteht die Möglichkeit, einer Stufenvorweggewährung, bei herausragenden Leistungen. Dabei wird das Entgelt der jeweiligen Entgeltgruppe in der nächsthöheren Erfahrungsstufe gezahlt. Eine sog. „Höhergruppierung“ findet etwa dann statt, wenn andere, höherwertige Tätigkeiten übertragen werden.¹²⁹ Tarifbeschäftigte werden auf Arbeitsplätzen beschäftigt, die über bestimmte Aufgaben definiert sind. Korrespondierend zu den Tarifverträgen wurden Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verabschiedet, wie die Arbeitsstättenverordnung, die u. a. auf Arbeitsplätze als „Bereiche, in denen Beschäftigte im Rahmen ihrer Arbeit tätig sind“, abstellt.¹³⁰

Auch die Sozialgesetzbücher bedienen sich des Arbeitsplatzbegriffes.¹³¹

Das Einkommen richtet sich für die Tarifbeschäftigten daher nach der ausgeführten Tätigkeit. Für die Erfüllung bestimmte Tätigkeiten werden entsprechende Berufs- bzw. Studienabschlüsse vorausgesetzt.¹³²

Die Vorgänge zur Ermittlung des individuellen Entgeltes nennt man Arbeitsplatzbewertung (Bestimmung der Tätigkeitsmerkmale) und die Eingruppierung (Zuweisung einer Entgeltgruppe zu den Tätigkeitsmerkmalen).¹³³

Das Regelwerk dafür ist die sog. „Entgeltordnung“ des jeweiligen Tarifvertrages. Neben den Allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen für den Verwaltungsdienst werden Tätigkeitsmerkmale für bestimmte Beschäftigtengruppen, für Beschäftigte mit körperlich/handwerklich geprägten Tätigkeiten und den Pflegedienst beschrieben.¹³⁴

Bei der Neugestaltung der Tarifverträge (vgl. Kap. 3.1) wurden die Entgeltgruppen („E“) in aufsteigender Reihenfolge¹³⁵ (vgl. nachstehende Abbildung), analog den

¹²⁸ vgl. Göbel (2015), S. 1 (82)

¹²⁹ vgl. Richter (2016), S. 194-196

¹³⁰ § 2 Abs. 4 Arbeitsstättenverordnung (ArbstättV)

¹³¹ § 156 Abs. 1 SGB IX

¹³² vgl. Richter (2016), S. 184

¹³³ vgl. § 12 Abs. 1 TV-L

¹³⁴ vgl. Entgeltordnung (Anlage A) zum TV-L, S. 1-5

¹³⁵ vgl. TVÜ-Länder (2012), Anlage 2

Besoldungsgruppen bei Beamtinnen und Beamten (A1), abgebildet. Die tarifvertraglichen Lohn- bzw. Vergütungsgruppen waren zuvor absteigend geordnet. So entsprach etwa die Vergütungsgruppe VIII (röm. 8) der Besoldungsgruppe A 5.¹³⁶

Abbildung 7: Entgelttabelle für Tarifbeschäftigte

Entgelt- gruppe	Grundentgelt		Entwicklungsstufen			
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6
15	4.880,65	5.247,42	5.441,24	6.129,64	6.650,92	6.850,45
14	4.418,91	4.752,85	5.026,88	5.441,24	6.076,14	6.258,43
13	4.074,30	4.385,28	4.619,20	5.073,66	5.701,88	5.872,94
12	3.672,04	3.930,82	4.478,85	4.960,05	5.581,59	5.749,03
11	3.553,15	3.792,20	4.064,48	4.478,85	5.080,35	5.232,76
10	3.427,65	3.662,23	3.930,82	4.204,82	4.726,15	4.867,94
9b	3.051,16	3.277,32	3.424,65	3.831,78	4.178,10	4.303,46
9a	3.051,16	3.277,32	3.326,44	3.424,65	3.831,78	3.945,49
8	2.866,21	3.087,04	3.209,79	3.326,44	3.455,35	3.535,15
7	2.696,84	2.912,50	3.074,75	3.197,52	3.295,75	3.381,67
6	2.651,42	2.864,88	2.983,94	3.105,46	3.185,24	3.271,18
5	2.547,60	2.757,73	2.876,79	2.989,89	3.080,89	3.142,28
4	2.432,59	2.644,64	2.793,45	2.876,79	2.960,14	3.013,70
3	2.401,55	2.608,91	2.668,44	2.763,68	2.841,07	2.906,55
2	2.240,12	2.436,27	2.495,81	2.555,33	2.692,24	2.835,13
1	Je 4 Jahre	2.037,44	2.067,18	2.102,90	2.138,63	2.227,92

Quelle: Anlage B zum TV-L i. d. F. v. 29. November 2021

Auch wenn dies als Harmonisierung zwischen dem Beamten- und Angestelltensystem betrachtet werden kann, birgt es die Gefahr, beide Systeme miteinander zu vermischen bzw. ihre Ähnlichkeit anzunehmen, wenn lediglich die beiden Tabellen gegenüberliegen.

¹³⁶ vgl. Bundesangestelltentarifvertrag (BAT, 2003), § 11 „Nebentätigkeiten“

3.4 Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Beamten und Angestellten

Gemeinsamkeiten

Es besteht eine grundsätzliche Ausschreibungspflicht¹³⁷ von Stellen. Anders als in der Privatwirtschaft, wo privates Vermögen für die Erfüllung der Firmenziele (Gewinnerzielung, Marktbehauptung) eingesetzt wird, werden die Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung durch Steuergelder finanziert. Es ist daher die am besten geeignete Person für die Erledigung dieser Aufgaben zu finden. Damit erfolgt eine gewisse „Glättung“ des Suchprofiles, in dem sich auf die reinen fachlichen Anforderungen beschränkt wird. Es gilt eine möglichst genaue Passfähigkeit zwischen Aufgaben der Stelle und dem zukünftigen Stelleninhaber herbeizuführen, damit die Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann.¹³⁸ Auch soll damit der Ämterpatronage bei Beförderungen begegnet werden.¹³⁹

Weiterhin fallen Aspekte der Antidiskriminierung thematisch mit der Ausschreibungspflicht zusammen. Öffentliche Arbeitgeber werden in einer besonderen Verantwortung gesehen, Menschen mit Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁴⁰ Daher sollen die freien Stellen einem möglichst großen Kreis von Interessenten zugänglich gemacht und eine Bewerbung ermöglicht werden.

Unterschiede

Hinsichtlich der thematischen Relevanz wird hier auf die Abweichung zwischen Beamten und Angestellten hinsichtlich der Beförderungsmöglichkeiten aufmerksam gemacht, die wiederum die Soziologie der öffentlichen Verwaltung bestimmen. Unter diesem Gesichtspunkt ergeben sich weitere Betrachtungsmöglichkeiten, etwa im Hinblick auf die „interne Mobilität im öffentlichen Dienst“. Hier bieten sich für Beamtinnen und Beamte Möglichkeiten des horizontalen (andere Aufgaben), vertikalen (anderer Dienstposten), regionalen (anderer Dienstort) [...] Wechsels,¹⁴¹ die für Tarifbeschäftigte im Angestelltenverhältnis so nicht vorgesehen sind.

Andererseits ist der beamtentypische „Aufstieg“ nicht nur von der Leistung der Beamtinnen und Beamten abhängig, sondern auch von der subjektiven Einschätzung der Vorgesetzten. Dieser Einschätzung wird versucht mit standardisierten Beurteilungsverfahren entgegenzuwirken.¹⁴² Beide Personalkategorien sind daher von ihrem ‚Wesen‘ unterschiedlich. Beamtinnen und Beamte werden teilweise in frühen Lebensjahren in das

¹³⁷ Artikel 33, Abs. 2 Grundgesetz (GG); § 11 S. 1 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG)

¹³⁸ vgl. Mayntz (1985), S. 148-149

¹³⁹ vgl. König (1997), S. 569-570

¹⁴⁰ § 165 SGB IX

¹⁴¹ vgl. Mayntz (1985), S. 163-172

¹⁴² vgl. König (1997), S. 572

öffentliche Verwaltungssystem „assimiliert“, wachsen in das System hinein und sind später ein fester/stetiger Bestandteil des Systems.¹⁴³

Die Gruppe der Angestellten zeichnet sich dagegen durch eine selbst gewählte berufliche Ausbildung¹⁴⁴ und einem heterogenen beruflichen Werdegang hinsichtlich Arbeitsaufgaben und Arbeitsstätten, aus, der mit dem Begriff der beruflichen Vielfalt im Kontext von Verwaltung eine Entsprechung finden kann. Für eine Integration dieser professionellen Vielfalt der Angestellten in das System der öffentlichen Verwaltung mangelt es an einer Schnittstelle zum System, diese Lebenswege analog zum Berufsbeamtentum dauerhaft nutzbar zu machen, wie etwa die Beförderung als Instrument vorzuhalten. Im Bundesangestelltentarifvertrag waren hier bis 2006 für Tarifbeschäftigte in bestimmten Eingruppierungen Regelbeförderungen, sog. „Bewährungsaufstiege“ vorgesehen. Diese wurden vorgenommen, wenn sich die Angestellten den übertragenen Aufgaben und Anforderungen „gewachsen zeigten“.¹⁴⁵ Die Möglichkeiten, seitens der Behörden auch Angestellten höherwertige Aufgaben zu übertragen, die eine höhere Entgeltgruppe rechtfertigen sind tarifvertraglich geregelt¹⁴⁶, jedoch liegt dahinter *kein Automatismus* im Sinne einer planvollen ‚Beförderung‘, wie sie das Beamtenrecht kennt.

Hinzu kommt, dass sich die Struktur, der im öffentlichen Dienst beschäftigten Statusgruppen seit den letzten 40 Jahre verändert. Bereits nach der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland war die Anzahl der Angestellten höher als die der Beamtinnen und Beamten¹⁴⁷. Im Jahr 2021 zeichnet sich eine Verstetigung der Unterparität von Beamtinnen und Beamten, im Verhältnis von etwa 40 % zu 60 % Tarifbeschäftigten im gesamtdeutschen Durchschnitt ab.¹⁴⁸ Diese Zahl kommt insbesondere durch die hohe Beschäftigtenquote auf der kommunalen Ebene zu Stande. Auf Bund- und Länderebene bestätigt sich dieses Bild nicht.

¹⁴³ § 7 SächsBG: reguläre Berufung zum Beamten bis zur Vollendung des 42. Lebensjahres möglich

¹⁴⁴ vgl. § 1 Abs. 1 Berufsbildungsgesetz (BBiG)

¹⁴⁵ vgl. Weigert (2004), S. 38-39

¹⁴⁶ vgl. § 14 TV-L

¹⁴⁷ vgl. König (1997), S. 27

¹⁴⁸ vgl. dbb (2022), S. 10-11 (Personalstatistik)

Abbildung 8: Personalstatistik des öffentlichen Dienstes 2021

Personal des öffentlichen Dienstes		
insgesamt	5.095.580	100,00 %
Frauen	2.950.985	57,90 %
Beamtinnen und Beamte* (inkl. 171.395 Soldaten)	1.906.115	37,40 %
Tarifbeschäftigte**	3.189.465	62,60 %
Vollzeitbeschäftigte	3.371.400	66,20 %
Frauen	1.503.010	44,60 %
Männer	1.868.390	55,40 %
Teilzeitbeschäftigte	1.724.180	33,80 %
Frauen	1.447.975	84,00 %
Männer	276.205	16,00 %
Nach Beschäftigungsbereichen und Statusgruppen		
Bund	521.395	10,20 %
Beamtinnen und Beamte	366.110	70,20 %
Tarifbeschäftigte	155.285	29,80 %
Länder	2.541.470	49,90 %
Beamtinnen und Beamte	1.325.050	52,10 %
Tarifbeschäftigte	1.216.420	47,90 %
Kommunen	1.657.570	32,50 %
Beamtinnen und Beamte	188.510	11,40 %
Tarifbeschäftigte	1.469.060	88,60 %
Sozialversicherung	375.145	7,40 %
Beamtinnen und Beamte	26.445	7,00 %
Tarifbeschäftigte	348.700	93,00 %

Stand: 30. Juni 2021, Zahlenmaterial Statistisches Bundesamt, wenn nicht anders genannt, Rundungsdifferenzen möglich

* Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Bezieher(innen) von Amtsgehalt

** Einschl. Dienstordnungs-Angestellte in der Sozialversicherung

Die Geheimhaltung wurde hier wie in den folgenden Tabellen durch 5er-Rundung der Zahlen berücksichtigt, dabei kann es zu Rundungsdifferenzen in den Summen kommen.

Quelle: (dbb) Monitor öffentlicher Dienst 2023, S 10

Dadurch dass der Sonderstatus des Beamtentums nicht mehr für die Mehrheit des Personals gilt, bewirkt dieser keine Abgrenzung des Personals der öffentlichen Verwaltung – nach außen – sondern wird zum Kriterium der Differenzierung der Beschäftigtenkategorien innerhalb („Binnendifferenzierung“) der Verwaltung und hat eine mögliche Verminderung der sozialen Kohäsion des Verwaltungspersonals zur Folge.¹⁴⁹

Das Gleichnis einer Verminderung der sozialen Kohäsion, im Sinne einer Ungleichbehandlung der beiden Beschäftigtengruppen mit Herrschaft ist gewagt. Die derzeitige

¹⁴⁹ vgl. Mayntz (1985), S. 139

Ausgestaltung des Grundgesetzes bedeutet hingegen, dass sich die Weiterentwicklung¹⁵⁰ der ‚Standards‘ für den öffentlichen Dienst genau aus den Privilegien dieser Minderheit (den Regularien des Berufsbeamtentums) speist. Von Herrschaft kann aber nicht gesprochen werden, da sich die Angestellten jederzeit aus dem System herausbegeben (wegbewerben) können und dieser Ungleichbehandlung mithin nicht ausgeliefert sind.

3.5 Verwaltung als Ort der Inklusion und Exklusion, Potenziale und Grenzen

Nach der Auseinandersetzung mit dem Wesen der öffentlichen Verwaltung und den Beschäftigungsverhältnissen ihrer wirkenden Personen sollen nun Aspekte und Grenzen professioneller Vielfalt mit in den Blick genommen werden, um Ideen bzw. Einfallstore für das Aufbrechen der vorgefundenen Strukturen greifbar zu machen. Aufbrechen auch deshalb, weil in den sich offenbarenden Grenzen im weitesten Sinne die Potenziale für die öffentliche Verwaltung zu finden sind.

Bewusst werden in dieser Arbeit die gängigen Vielfaltsdimensionen¹⁵¹ außen vorgelassen, da diese – je nach befragter Zielgruppe – mit dem „Stempel“ eines Nachteils¹⁵², dem in irgendeiner Art und Weise von außen begegnet werden muss, damit die betroffenen Menschen „gut im Leben klarkommen“, besetzt sind.¹⁵³

Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass die gesetzlich festgeschriebenen „Nachteilsausgleiche“ als auszuführende Rechtsakte Teil der verwaltungsinhärenten Sozialisation darstellen (vgl. Kap. 2.2.1) und damit nicht mehr hinterfragt, sondern umgesetzt werden. Beispielsweise schreibt der Gesetzgeber vor, dass ein Frauenförderplan¹⁵⁴ erstellt wird oder bestimmte Schutz- und Fördermaßnahmen für Beschäftigte mit Behinderungen¹⁵⁵ greifen sollen.

Die Dimension der kulturellen Vielfalt trägt den Stempel des Nachteils nicht in dieser Weise. Daher mag die Studie zur „kulturellen Vielfalt der öffentlichen Verwaltung“ von 2021 ein Stück weit geeignet sein, die Tür zur professionellen Vielfalt mit aufzustoßen.¹⁵⁶ Es geht hier nicht in erster Linie um die Kompensation von Nachteilen sondern um die Nutzung der in der Organisation vorhandenen personellen Vielfaltsdimensionen.¹⁵⁷ Im Rahmen dieser Studie wird der Diversitätsklimaindex vorgestellt. Diesem kommt eine entscheidende Rolle bei der Erklärung verschiedener Einstellungen und

¹⁵⁰ vgl. Art. 33 Abs. 5 GG

¹⁵¹ vgl. Özdemir (2019), S. 39

¹⁵² auch Differenz oder Ungleichheit, vgl. Özdemir (2019), S. 38

¹⁵³ Beispielsweise: Diskriminierungstatbestände nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

¹⁵⁴ § 4 Abs. 1, Sächsisches Frauenförderungsgesetz (SächsFFG)

¹⁵⁵ § 164 SGB IX

¹⁵⁶ vgl. Ette et al. (2021), S. 28

¹⁵⁷ ... durch Steigerung der Organisationsproduktivität, vgl. Ette et al. (2021), S. 151

Verhaltensweisen im Diversitätskontext von Angehörigen einer Organisation, zu.¹⁵⁸ Dabei stellt dieser eine Möglichkeit dar, das Diversitätsmanagement einer Organisation aus der Innensicht, also aus Sicht der in der Organisation Beschäftigten, zu beurteilen und wird für gewöhnlich in mehreren Dimensionen erfasst.¹⁵⁹ Im Rahmen der Konstruktion eines Index zur Messung des Diversitätsklimas wurden drei Dimensionen festgelegt¹⁶⁰:

1. „Intentionalität“ => Vielfalt und Unterschiedlichkeit = Gewinn für Organisation
2. „Prozesse“ => Beförderungen erfolgen nach dem Leistungsprinzip
3. „Praxis“ => Mitarbeitende sind frei von Benachteiligungen (i. S. des AGG)

Die Dimensionen „Prozesse“ und „Praxis“ stellen auf das Leistungsprinzip und die Gleichbehandlung ab. Der Forschungsstand für die Dimension der „Intentionalität“ ist in Deutschland noch wenig ausgeprägt. Obschon die ermittelten Impulse Anhaltspunkte für Verbesserungen des Diversitätsklimas liefern können.¹⁶¹

Dem gegenüber stehen Dimensionen, die mit Blick auf ihre Langlebigkeit und Konsistenz beinahe als „Anti-Vielfaltsdimensionen“ bezeichnet werden könnten. Beispielhaft sind hier Macht, Hierarchie und Profession genannt. Alle drei sind eng mit dem Begriff Status verbunden und leiten sich aus dem Laufbahn-Konstrukt des Berufsbeamtentums ab (vgl. Kapitel 3.2).¹⁶²

Auch wenn Macht, in Form von hierarchischen Ämtern mit Entscheidungsgewalt, eine interne Differenzsetzung der öffentlichen Verwaltung darstellt¹⁶³, so ist dennoch zwischen den Wahrnehmungen von System und Umwelt zu unterscheiden. Innerhalb des Systems der öffentlichen Verwaltung könnte zwischen der institutionellen Macht und der persönlichen Macht unterschieden werden.

Eine andere Unterscheidung von Macht leitet sich aus deren Entstehung bzw. Wirkung ab. Sie lässt sich demnach in „soziale Macht“ und „politische Macht“ unterteilen. Letztere wiederum findet ihre Ausprägung in administrativer Macht und kommunikativer Macht. Dabei leitet sich die politische Macht aus der kommunikativen Macht der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger her (Prinzip der Demokratie/Volkssouveränität).¹⁶⁴ Die administrative Macht ist Reflexion der Ergebnisse der kommunikativen Macht in Form von gesetztem Recht. Sie wird dabei entkoppelt von Akteuren. Die Erneuerung bzw. Korrektur der administrativen Macht erfolgt durch die Rückbindung an die kommunikative

¹⁵⁸ vgl. Ette et al. (2021), S. 164

¹⁵⁹ ausführlich dazu Ette et al. (2021), S. 149-167

¹⁶⁰ vgl. Ette et al. (2021), S. 154-155

¹⁶¹ vgl. Ette et al. (2021), S. 164

¹⁶² §§ 15-18 Sächsisches Beamten-gesetz (SächsBG)

¹⁶³ vgl. Sturm/John. (2003), S. 22: etwa im Sinne einer Institutionalisierung von Machtpotenzialen

¹⁶⁴ vgl. Habermas (1992), S. 103

Macht. „Die politisch autonomen Bürger können sich nur dann als Autoren des Rechts verstehen, dem sie als private Subjekte unterworfen sind, wenn das Recht, das sie legitim setzen, die Richtung des politischen Machtkreislaufes bestimmt“. ¹⁶⁵ Die Funktion des Rechtes ist dabei nicht nur auf die Ergebnisbildung in Form der administrativen Macht beschränkt, vielmehr ist Recht als machtleitendes, -ermöglichendes und -unterbindendes Medium anzusehen. ¹⁶⁶ Die nachfolgende Grafik dient zur Veranschaulichung. ¹⁶⁷

Abbildung 9: Dimensionen von Macht

Macht		
„soziale Macht“	„politische Macht“	
	„kommunikative Macht“	„administrative Macht“
„Maß für die Möglichkeiten eines Aktors [sic!], in sozialen Beziehungen die eigenen Interessen auch gegen das Widerstreben anderer durchzusetzen.“ ¹⁶⁸	„Verständnisorientiertes Handeln (...) durch ein Kollektiv“ ¹⁶⁹	Ergebnis-„welt“, welche sich als gesetztes Recht aus der kommunikativen Macht herleitet. (Rückbindung an die kommunikative Macht.)
= individuelle Macht	= kollektive Macht	= ‚entpersonifizierte‘ Macht

Quelle: eigene Darstellung nach Habermas (1992), S. 81-107

Wie ergänzend im Kapitel 3.4 beschrieben, existieren bereits innerhalb der öffentlichen Verwaltung verschiedene Differenzsetzungen. Auf dieses System mit seinen „inhärenten“ Differenzen wirken die verschiedenen kontextuellen Anforderungen der Umwelt, die wiederum Differenzsetzungen aus Politik und Gesellschaft erfahren. ¹⁷⁰ Das besondere an der öffentlichen Verwaltung ist dabei, dass sie sich dieser Konfrontation mit den Anforderungen und Umständen nicht entziehen kann. Wobei hier die öffentliche Verwaltung als Institution und nicht als der Zusammenschluss ihres Personals gemeint ist. Das bedeutet, dass sich (insbesondere) Angestellte aus der öffentlichen Verwaltung durch Wegbewerber (in ein privatwirtschaftliches Unternehmen beispielsweise) dieser Konfrontation entziehen können.

¹⁶⁵ vgl. Habermas (2023), S. 113

¹⁶⁶ vgl. Sturm/John (2023), S. 18

¹⁶⁷ vgl. Sturm/John (2023), S. 18; angelehnt an Habermas (1992), ausführlich dazu ebd. S. 81-116

¹⁶⁸ vgl. Habermas (1992), S. 106

¹⁶⁹ vgl. Sturm/John (2023), S. 19

¹⁷⁰ Beispielsweise Klima- und Energiepolitik, Flüchtlingsthematik, Geopolitische Krisen

Die Differenzsetzungen gesellschaftlicher und politischer Natur knüpfen insbesondere an die kommunikative und soziale Macht an. Die öffentliche Verwaltung als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger unterliegt formal einer anderen Rationalität:

Oberflächlich, so scheint es, „interessiert“ die öffentliche Verwaltung eine Bürgerinitiative oder eine Politikerfigur nicht, solange kein Gesetz entsteht, was *zuständigkeitshalber* umzusetzen ist. Die Verwaltung hat nur dann Macht, wenn Sie administrativ ermächtigt worden ist (s. o.). Dabei wird so getan, als sind gesellschaftliche Prozesse nicht Teil der Verwaltung, wie es das Grundgesetz gebietet.¹⁷¹

Beachtenswert ist dabei, dass die öffentliche Verwaltung zwar ‚nur‘ das Recht umsetzt aber dennoch als soziales Gebilde Teil der Gesamtgesellschaft ist. Insofern vereinen sich in der öffentlichen Verwaltung die administrative Macht (im klassischen Sinne der Verwaltungsaufgaben, vgl. Kap. 2.2.2) und die kommunikative Macht (Entscheidungsfindung in Arbeitsgruppen oder Interessenvertretungen) und soziale Macht. Dabei lässt sich zeigen, dass sich die öffentliche Verwaltung nicht von der übrigen Gesellschaft analytisch trennen lässt; kein System kann sich nur aus sich selbst heraus widerspruchsfrei ordnen.¹⁷²

Insofern treffen die internen Unterschiede der öffentlichen Verwaltung mit verschiedenen Kulturen, Lebenserfahrungen und unterschiedlichen Beschäftigtenstatusgruppen (Beamte, Angestellte und Arbeitende¹⁷³) auf die systeminterne ‚Kernrationalität‘ (Ausübung der administrativen Macht).

Die Herausforderung besteht darin, das Aufeinandertreffen zu ordnen bzw. zu kanalisieren und auf gemeinsame Werte der öffentlichen Verwaltung auszurichten, ohne die Individuen ihrer Individualität zu berauben. Die **„Inklusion von Rationalitäten“** bedeutet eine Nutzbarmachung und Entfaltung verschiedener Sichtweisen, mit Fokus auf professionelle Komponenten, welche die bekannten Diversitätskategorien mitdenkt.

Hier schließt sich der Kreis zum Inklusionsgedanken als Ziel „ein Umfeld zu schaffen, indem Unterschiede begrüßt werden, alle Beteiligten Wertschätzung erleben und unterschiedliche Menschen gleiche Chancen haben“.¹⁷⁴ Dabei ist der Gedanke von Inklusion gerade nicht, dass sich die „zu inkludierenden“ Personen anzupassen haben, sondern dass System findet Wege und Stellschrauben Inklusion zu ermöglichen.

¹⁷¹ vgl. Artikel 20 Abs. 3. GG: „Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz“

¹⁷² vgl. Luhmann (1997a), S. 68

¹⁷³ Die tarifvertragliche Trennung zwischen Arbeiter:innen und Angestellten wurde 2006 aufgehoben, körperlich geprägte Tätigkeiten existieren weiterhin, vgl. Anlage A Teil III zum TV-L (2021) „Entgeltordnung“

¹⁷⁴ Hucke (2017), S. 3

3.6 Zwischenfazit

Die öffentliche Verwaltung ist ein System, welches in seinen Grundzügen, seit vielen tausend Jahre besteht¹⁷⁵ und sich im Laufe der Zeit den Gegebenheiten anpasst. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland, die wir heute kennen, ist das Ergebnis dieser Entwicklungen mit einer Vielzahl von verarbeiteten politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, wie die Abschaffung der Monarchie, die Einführung des Frauenwahlrechtes im Jahr 1919 und die sich abwechselnden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen. Dabei ist es oft gelungen, die ursprüngliche Funktion von Verwaltung aufrecht zu erhalten. Vielleicht hat sich die öffentliche Verwaltung auch deshalb so ‚gut geschlagen‘, weil sie ihr vollziehendes Wirken abgekoppelt von den politischen Kräften im Land ausgestalten kann.

Da sich Politik und Gesellschaft weiterentwickeln, wird Verwaltung nie einen finalen Entwicklungsstand erreichen. Ein Wesenszug der öffentlichen Verwaltung ist, dass sie den beiden erst genannten „etwas hinterherhinkt“, auch wenn sie selbst einen Ausschnitt der Gesellschaft repräsentiert.

Von der Formulierung eines Zieles durch die Volksebene, dem Einbringen der Idee in den politischen Äther bis zur Entstehung eines Gesetzes, welches die Verwaltung umsetzen kann, vergeht eine gewisse Zeit, so dass zwischenzeitlich eventuell schon wieder neue Ziele und Ideen verfolgt werden, die das gerade entstehende Gesetz *ergänzen*. Ein Gesetzgebungsverfahren dauerte durchschnittlich 181 Tage (Zeitraum von 1990-2013)¹⁷⁶. Insofern vereinen sich Umwelt und Kontext zeitversetzt.

Die besondere Art der Personalgewinnung ist ein existenzieller Unterschied zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft. Zur Wahrung der Expertenorganisation wird seit mehr als 150 Jahren (vgl. Kap 2.1) auf einen „mit Abschluss nachgewiesenen Kompetenzerwerb“ abgestellt. Dies bildet eine Hürde hinsichtlich des Eintritts in die Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung. Auch wenn nunmehr 60 Prozent der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung keine Beamten mehr sind, bilden die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (z. B.: Laufbahnen) die Basis für die Fortentwicklung des Rechtes im öffentlichen Dienst. Dies ist eine weitere Hürde, über die sich die öffentliche Verwaltung nicht aus eigenem Antrieb hinwegsetzen kann.

Inwieweit diese Hürden tatsächlich zu einer Beeinträchtigung der Arbeitsleistung in der öffentlichen Verwaltung führen bzw. wie es doch gelingen kann Personen, ohne die einschlägigen Abschlüsse für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen, ist Teil der Betrachtung im Kapitel 4. Dabei rücken berufliche Lebensläufe näher in den Fokus.

¹⁷⁵ vgl. Weber (2005), S. 715 „Verwaltung zur Regelung der Bewässerung im alten Ägypten“

¹⁷⁶ vgl. Karow/Bukow (2016), S. 79

4 Laufbahnmuster im gesellschaftlichen Wandel

4.1 Hinführung

Nachdem sich die beiden Vorgängerkapitel mit dem Wesen der Verwaltung und der theoretisch/rechtlichen Betrachtung von Laufbahnkontexten beschäftigt und eine systematische Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung von anderen Systemen vorgenommen haben, wird im Folgenden die Sicht von Personen, die in der Verwaltung (also in diesem System) tätig sind, in den Blick genommen. Es wird der Frage nachgegangen, wie sich berufliche Laufbahnen / Karrieren durch verändernde persönliche und/oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen angepasst haben.

Der besondere Blick gilt hier den Karrieren (Achtung hier nicht Beamtenlaufbahnen gemeint) in der öffentlichen Verwaltung. Es wird angenommen, dass in der Vergangenheit Personen in den Verwaltungsdienst eingetreten sind, die ursprünglich für sich einen anderen beruflichen Werdegang geplant haben. Anhand dieser Wechsel in den öffentlichen Verwaltungsdienst sollen im vorletzten Kapitel Ideen diskutiert werden, ob und wenn ja, wie eine „bewusste“ Öffnung der öffentlichen Verwaltung für verschiedene Berufsabschlüsse und Karrierewege (berufliche Vorgeschichte) vorangetrieben werden könnte.

Dabei interessiert insbesondere, welche Gründe für den Einstieg in die öffentliche Verwaltung seinerzeit existierten (eher gesellschaftlicher Kontext oder persönliche/soziale Gründe) und wie die Einstiegsphase („Onboarding“) in die öffentliche Verwaltung durch die Organisation, das Team und die Vorgesetzten unterstützt wurde. Erfolge und Misserfolge sind daran anschließend ebenso Teil der Fragestellung wie die Reflexion von Überlegungen, das ‚System‘ der öffentlichen Verwaltung wieder zu verlassen. Abgerundet wird die Betrachtung durch den Fokus einer übergeordneten Perspektive auf die öffentliche Verwaltung mit Anregungspotenzial für Veränderungen.

„Angedockt“ an die herausgearbeiteten Grenzen und Potenziale von öffentlicher Verwaltung wurden Fragekomplexe herausgearbeitet. Diese finden sich überblicksartig in Tabellenform als Anhang 6 des Anhangsbandes.

Hinter den vorbeschriebenen Fragestellungen lässt sich biographischer Kontext vermuten, den es ins Bewusstsein zu holen und reflektierbar zu machen gilt. Eine dafür geeignete Methode stellt das problemzentrierte Interview dar. Es dient der Betrachtung sozialwissenschaftlicher Forschungsfragen.¹⁷⁷

Die auszuwählenden Interviewpartner:innen werden sowohl Personen ohne Führungsverantwortung, als auch Personen mit Führungsaufgaben sein.

¹⁷⁷ vgl. Witzel (1985), S. 227

4.2 Das problemzentrierte Interview (PZI)

4.2.1 Programmatik des PZI

Das problemzentrierte Interview entstand im Rahmen von Forschungsprojekten zur beruflichen Sozialisation Jugendlicher, die Ende der 1970er Jahre an der Universität Bremen stattgefunden haben. Im Angesicht der Unzulänglichkeiten von Fragebögen zur Einstellungsmessung, entwickelte Andreas Witzel das problemzentrierte Interview mit der Besonderheit, „Realitätsdeutungen [...] so authentisch wie möglich, d. h. ohne theoretische Vorgriffe und ohne Ausklammerung ambivalenter sozialer Orientierungen, zu explorieren.“¹⁷⁸ Es bedient die Schnittstelle zwischen Sozialstruktur und individueller Lebenserfahrung und wird daher für die Lebenslauf- und Biographieforschung genutzt.¹⁷⁹

Dabei ist das problemzentrierte Interview als „arrangierte Begegnung zweier Personen, die Forschungswissensbestände und Alltagswissensbestände in einem dialogischen Austausch bringen, um gemeinsam die Bedeutung von ‚Problemen‘ in der Perspektive der interviewten Person zu erarbeiten (Witzel 1982, S. 69f)“¹⁸⁰, zu betrachten. Da sich das problemzentrierte Interview gerade nicht auf persönliche Vorstellungen oder Formalien beschränkt, ist es zielführend, eine produktive Arbeits-/Interviewatmosphäre in Form eines „temporären Arbeitsbündnisses“ zwischen den Beteiligten zu schaffen. So kann es auf der Beziehungsebene gelingen, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen.¹⁸¹

Ausgangspunkt für die Durchführung des problemzentrierten Interviews ist demnach die Definition eines *relevanten gesellschaftlichen* Problems für beide Seiten des Arbeitsbündnisses. Problemzentriert bedeutet dabei, dass eine solche Problemstellung „vorläufig ausgearbeitet ist und um die herum die gesamte Interaktion organisiert ist (*thematische Zentrierung*)“¹⁸².

Damit eine geeignete Definition bzw. Eingrenzung des Problems seitens des Interviewers stattfinden kann, ist demnach Vorwissen erforderlich. Beschrieben als „sensibilisierende Grundhaltung“ schlägt dieses die Richtung vor, ohne den Inhalt zu bestimmen.¹⁸³

Das bedeutet, dass „Kommunikationsstrategien zur Optimierung der Explikationsmöglichkeiten der Interviewten [geschaffen werden müssen], damit sie ihre Problemsicht möglichst eigenständig, selbstläufig und auch gegen Interpretation der Forschenden zur Geltung bringen können (*methodische Zentrierung*)“.¹⁸⁴ Dabei ist zu beachten, dass die

¹⁷⁸ Witzel/Reiter (2022), S. 10

¹⁷⁹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 12

¹⁸⁰ aus Witzel/Reiter (2022), S. 64

¹⁸¹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 25

¹⁸² Witzel/Reiter (2022), S. 64

¹⁸³ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 70

¹⁸⁴ Witzel/Reiter (2022), S. 64

Kommunikation im problemzentrierten Interview durch aktives Zuhören und aktives Verstehen erfolgt. In diesem Sinne gibt es keine restriktive Dramaturgie des Interviews.¹⁸⁵

Die kommunikative Herausforderung besteht darin, die verschiedenen Sinnwelten der Gesprächsbeteiligten zu harmonisieren. Dabei werden Interpretationen zu Aussagen in „aufwendigen [verbalen] kommunikativen Klärungsprozessen“ abgewogen, um ein wechselseitiges Verstehen zu ermöglichen.¹⁸⁶

Ergänzt wird die verbale Kommunikation durch Mimik und Gestik. Daher geht es auch um das Sinnverstehen dieser nonverbalen Kommunikation. Diese unterstreicht (vielleicht unbewusst) ein sich hinter den Worten verbergendes „tatsächliches Kommuniké“, das von diesen abweichen kann.¹⁸⁷ Der beschriebene Abwägungsprozess verlangt das Einnehmen unterschiedlicher Rollen auf Seiten der Gesprächsbeteiligten. So sind die Interviewenden nicht nur Sachkundige, sondern auch Lernende. Die Interviewten nehmen eine objektive Rolle ein, wenn sie Fragen beantworten und eine subjektive, wenn sie beispielsweise Erläuterungen zu Sachverhalten vornehmen und damit ihre eigene Sinneswelt darlegen.¹⁸⁸

Hinsichtlich der Kommunikationsstrategie ist zwischen der allgemeinen Sondierung und der spezifischen Sondierung zu unterscheiden. Während die allgemeine Sondierung als erzählungsgenerierend und informationsproduzierend gilt, sind die Strategien der spezifischen Sondierung auf die Generierung von Verständnis, das aktive Verstehen, gerichtet.

Die folgende Tabelle enthält ausgewählte Strategien beider Sondierungen¹⁸⁹ welche im Anhang 6 im Anhangsband mit Beispielen untersetzt sind. Die erste Frage des Fragenkomplexes bildet dabei die Einstiegsfrage (vgl. Kapitel 4.2.2.2). Die weiteren Fragen dienen der Sachverhaltskonkretisierung bzw. Differenzierung. Sie werden je nach Gesprächssituation eingesetzt.

¹⁸⁵ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 78

¹⁸⁶ ausführlich dazu: Witzel/Reiter (2022), S. 43-44

¹⁸⁷ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 46

¹⁸⁸ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 88

¹⁸⁹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 90-96

Abbildung 10: Kommunikationsstrategien im problemzentrierten Interview

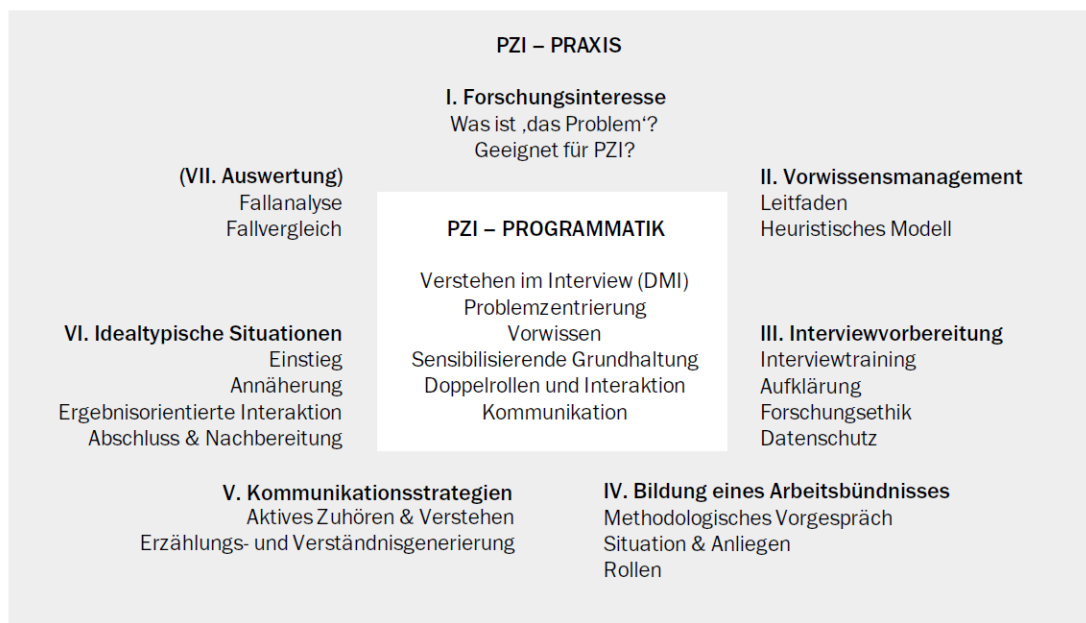
<i>Allgemeine Sondierung (erzählgenerierend)</i>	<i>Spezifische Sondierung (aktives Verstehen)</i>
Gesprächseinstieg (Einstiegsfrage)	Zurückspiegelung (Zusammenfassen und Paraphrasieren von Aussagen, kommunikative Validierung)
Detailfragen (Sachverhaltsspezifizierung)	
konkrete Erfahrungsbeispiele	Verständnisfragen (Klärung von Mehrdeutigkeiten, unklaren Aussagen und Alltags-selbstverständlichkeiten)
thematischer Vergleich (Differenzierung)	
Ad-hoc Fragen (Wissenslücken füllen)	Konfrontation (Klärung oder Spezifizierung widersprüchlicher Aussagen, Zusammenfassung und Einladung zur Klärung)

Quelle: eigene Darstellung nach Witzel/Reiter (2022), S. 92, 94

4.2.2 Umsetzung und Gestaltung der PZI

Auch wenn das problemzentrierte Interview keinem festgelegten Schema unterworfen ist, lassen sich typische Aspekte der praktischen Umsetzung wie folgt skizzieren:

Abbildung 11: Praxis des problemzentrierten Interviews



Quelle: Witzel/Reiter (2022), S. 100

Die vorstehende Grafik bildet den Ausgangspunkt für die Beschreibung der Umsetzung des problemzentrierten Interviews im Rahmen der vorliegenden Arbeit.

4.2.2.1 Problemstellung, Forschungsinteresse (I)

Mit der Definition des Problems soll sowohl das Forschungsinteresse dargelegt, als auch die Methodenwahl begründet werden.¹⁹⁰

Auf den ersten Blick scheint die Fragestellung nach mehr professioneller Vielfalt in der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung kein klassisches, gesellschaftlich relevantes Problem zu sein, da es sich hierbei um eine ‚mikrokosmische‘ Fragestellung mit exklusivem Bezug auf die öffentliche Verwaltung handeln könnte.

Bei dieser Einschätzung gilt es zwei Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen ist die öffentliche Verwaltung eine *öffentliche* Verwaltung in dem Sinne, dass sie, während sie von Politik und Gesellschaft beeinflusst wird,¹⁹¹ in diese hineinwirkt und in gewisser Weise „rückbeeinflusst“ (vgl. Kapitel 2.2.1). Andererseits bedient die Verwaltung Aspekte des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Daseinsvorsorge), so dass die Erhaltung einer funktionierenden Verwaltung im Interesse der Gesellschaft liegen sollte. Somit lassen sich zumindest Implikationen hinsichtlich der gesellschaftlichen Relevanz dieser Fragestellung ableiten. Schließlich ‚möchte‘ der Blick auf den geschaffenen Kontext zu beruflichen Laufbahnen / Karrierewegen in der Verwaltung die gesellschaftliche Relevanz unterstreichen. Das Forschungsinteresse gilt dabei den Beweggründen für den Wechsel in eine Tätigkeit in die öffentliche Verwaltung und den damit verbundenen Herausforderungen. Im späteren Verlauf der Verwaltungstätigkeit gilt es Einblick in die individuellen Arbeits-, Gefühls- und Lebenswelten zu erlangen, um die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung besser verstehen zu können. Dabei ist die subjektive Sichtweise der interviewten Person relevant für die Fragestellung.

Das problemzentrierte Interview als Verfahren zur qualitativen Datenerhebung scheint hier eine geeignete Methode zu sein. Insbesondere die Nutzung von „Vorwissensbestandteilen“ als Voraussetzung und die „dialogische Gesprächsführung“ zum „Aushandeln gemeinsam geteilter Interpretationen“¹⁹² sind hier als Vorteile zu nennen.

4.2.2.2 Die Einbeziehung des Vorwissens in die Interviewgestaltung (II)

Sozialwissenschaftliche Fragestellungen sind häufig mit den Lebenswelten der Forschenden selbst verflochten und tragen daher einen erheblichen Alltagsanteil.¹⁹³ Insofern ist an dieser Stelle auf die Relevanz von Luhmanns Diskussion hinsichtlich der Differenzsetzung zwischen System und Umwelt, hinzuweisen.¹⁹⁴

¹⁹⁰ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 101-104

¹⁹¹ vgl. Mayntz (1985), S. 125-128

¹⁹² vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 104

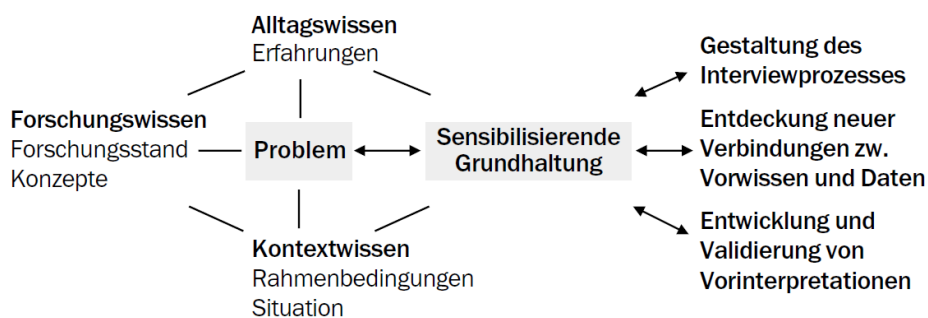
¹⁹³ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 105

¹⁹⁴ vgl. Luhmann (1997a), S. 64-65

Wissensbestandteile sind zum einen die Kenntnis von Kontext und relevanten Rahmenbedingungen [Alltagswissen] sowie Forschungswissen, welches sich durch seinen Abstraktionsgrad und Entstehungszusammenhang von anderen Wissensformen unterscheidet, wie beispielsweise Statistiken oder Beschreibungen von Organisationen.¹⁹⁵

Das zusammengetragene Wissen soll Forschende/Interviewende in die Lage versetzen als „gut informierte Reisende“ das Interview zu bestreiten und dabei „erste Hinweise für interessante Weg[gabelungen]“ zu erhalten, welche Richtungen im Zuge des Interviews noch erforscht werden könnten. Die Herausforderung besteht darin, die Vorwissensbestandteile als ‚Anker‘ im problemzentrierten Interview zu nutzen, ohne die Interviewsituation mit diesen zu überlagern und damit die Perspektive der Forschungssubjekte durch die eigenen „Vorstellungen und Relevanzsetzungen“ zu ersetzen.¹⁹⁶ Dies wird durch eine sensibilisierende Grundhaltung erreicht, welche die nachfolgende Abbildung skizziert.

Abbildung 12: Sensibilisierende Grundhaltung im problemzentrierten Interview



Quelle: Witzel, et al. (2022), S. 73

Alltagswissen, Kontextwissen und Forschungswissen bestimmen die Gestaltung des problemzentrierten Interviews. Die sensibilisierende Grundhaltung kann dabei als „Puffer“ oder „Firewall“ im kommunikativen Sinne verstanden werden. „Sie kultiviert die Vorläufigkeit des Wissens, in dem sie Aufmerksamkeit anregt, Verstehen vorbereitet und zugleich verzögert und dadurch Spielraum schafft für die Entdeckung neuartiger Verbindungen zwischen Vorwissen und gesammelten Daten.“¹⁹⁷

Ein Hilfsmittel zur Organisation des problemzentrierten Interviews durch den Interviewenden stellt der Gesprächsfaden (vgl. Anhang 7 im Anhangsband) dar. Dabei ist er sowohl „Merkzettel“ im Sinne von „Netz und doppelter Boden“ als auch „Speicher der

¹⁹⁵ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 105

¹⁹⁶ vgl. Witzel/Reiter (2002), S. 105

¹⁹⁷ Witzel/Reiter (2022), S. 72

methodischen Programmatik zur Gestaltung des Gesamtinterviews“.¹⁹⁸ Der „Merkzettel“ dient insbesondere dazu, Anknüpfungspunkte zu identifizieren oder ein stockendes Gespräch in Gang zu bringen. Er kann dabei helfen, Inhalte abzugleichen und sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen.¹⁹⁹ Die methodische Programmatik richtet sich hingegen auf die einzelfallbezogene konkrete Ausgestaltung des „thematischen Möglichkeitsraumes durch das in ihm realisierte Handeln des Interviewten.“ Der thematische Rahmen, in dem sich der Interviewte mit seinen individuellen Perspektiven einbringen kann, ist dabei nicht als gesprächsdeterminierende Strukturvorgabe vorgesehen. Als ‚methodischer Wegweiser‘ und „Startpunkt für eine aktive, offene und flexible Gestaltung des Interviews kommt der Einstiegsfrage eine herausgehobene Bedeutung zu.“ Wonach der Interviewer die Eingangserzählungen aufgreifen und in weiterführende Fragen umwandeln kann.²⁰⁰

4.2.2.3 Vorbereitung der Interviews (III), Bildung eines Arbeitsbündnisses (IV)

Idealerweise soll das problemzentrierte Interview von den Forschenden selbst durchgeführt werden. Sie sind als *gut informierte Reisende* mit dem nötigen Vorwissen, den inhaltlichen und methodischen Aspekten vertraut. Diese Vertrautheit bildet die Basis für eine gelungene Interviewgestaltung.²⁰¹

Vor der Kontaktaufnahme mit den zu Interviewenden ist es sinnvoll, sich Ziel und Zweck des problemzentrierten Interviews nochmals final vor Augen zu führen. Diese sollen individuelle Handlungen, Haltungen und Erfahrungen der Interviewten bearbeiten und Sinnzusammenhänge verknüpfen. Die Bewertung individueller Entscheidungen ist hierbei nicht die Aufgabe des Interviewers.²⁰²

Die Herstellung des Erstkontaktes beinhaltet folgende Schritte²⁰³:

- Der Interviewer stellt sich persönlich vor
- Der zu Interviewende ist über die Forschungsaufgabe (-thema) zu informieren
- Es sind datenschutzrechtliche und forschungsethische Pflichten und Richtlinien²⁰⁴ zu kommunizieren und auf die verpflichtende Einhaltung seitens des Interviewers hinzuweisen

¹⁹⁸ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 108

¹⁹⁹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 111

²⁰⁰ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 112-113

²⁰¹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 122-123

²⁰² vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 124

²⁰³ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 125

²⁰⁴ vgl. Siouti (2018), S. 8, Zusammenhang zwischen Forschungsethik und Datenschutz

- Gegenüber den zu interviewenden Personen ist zu versichern, dass die Interviews und die später daraus entstehenden Transkriptionen nur für Forschungszwecke in anonymisierter Form verwendet werden.
- Erst nachdem die Informationen übermittelt und noch offene Fragen geklärt wurden ist die schriftliche oder mündliche Einwilligung zur Teilnahme am Interview einzuholen.

Im vorliegenden Fall erfolgt die Kontaktaufnahme / Anfrage zur Teilnahme der zu interviewenden Personen durch ein persönliches Gespräch bzw. durch ein Telefonat. Somit entfällt die schriftliche persönliche Vorstellung. Die Mustereinladung zum Interview findet sich im Anhang 8 des Anhangsbandes.

Ein Musterschreiben mit den Hinweisen zu datenschutzrechtlichen sowie forschungsethischen Rechten und Pflichten sind im Anhang 9, abgedruckt im Anhangsband, dargelegt. Als Basis für die Erstellung des Anhangs dient ein Musterformular.²⁰⁵ Die Einwilligung zur Teilnahme am Interview wird auf diesem Dokument schriftlich fixiert.

Die Bildung eines Arbeitsbündnisses (IV) ist ein Effekt, der mit den vorangestellten Dokumenten zur Beschreibung von Forschungsanliegen und Rahmenbedingungen in gewisser Weise einhergeht. Der Einwilligung der Interviewgebenden zur Teilnahme am Interview kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Sie entspricht einem „sich Einlassen“ auf die Forschungsbegegnung.²⁰⁶ Ist diese erfolgt, entwickeln Interviewender und Interviewgeber ein Bündnis, welches auf die gemeinsame Bearbeitung des Themas fokussiert. Dabei ist die Bildung eines Arbeitsbündnisses noch immer Teil der Vorbereitung des Interviews. Im Rahmen dieser Etablierung sollte ein methodologisches Vorgespräch stattfinden.²⁰⁷ „Es handelt sich dabei um eine Art der *Metakommunikation* zu den Besonderheiten des PZI und der erwarteten Beiträge der beiden Beteiligten. Alle dabei angesprochenen Aspekte sind relevant für die Motivation zur Kooperation und die Etablierung einer temporären Forschungsbeziehung mit der Qualität eines vertrauensvollen Arbeitsbündnisses zwischen Interviewenden und Interviewten.“²⁰⁸ Dabei sollen noch keinerlei thematische Fragen beantwortet werden, damit das eigentliche Interview von möglichen Voreindrücken unbelastet ist.²⁰⁹ Jedes thematische Wissen, was Interviewende im Rahmen des Vorgesprächs preisgeben, beeinflusst die Gedanken des Interviewten. Das Vorgespräch soll viel mehr dabei helfen, die gestaltende Rolle des Interviewten im Interviewprozess hervorheben.²¹⁰

²⁰⁵ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 126: Musterformulare www.qualiservice.org/de/datenschutz.html (04.08.23)

²⁰⁶ vgl. Misoch (2019), S. 72

²⁰⁷ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 128

²⁰⁸ Witzel/Reiter (2022), S. 129

²⁰⁹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 129

²¹⁰ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 131

4.2.2.4 Kommunikationsstrategien der Interviewführung (V)

Nunmehr folgt das eigentliche problemzentrierte Interview. Beginnend mit der bereits thematisierten „Einstiegsfrage“ wird eine erzählungsgenerierende Gesprächssituation geschaffen, die der/dem Interviewten zunächst Raum für eigene Erzählung lässt. Begleitet wird diese Situation durch eine offene und dialogische Verständnisklärung.

Falls erforderlich, durchläuft das Interview eine Art Prozesszyklus beginnend von Einstiegsfrage über Verständnisklärung, Hinterfragung, Wissensverknüpfung und Zusammenfassung innerhalb eines jeden thematischen Feldes. Dies ist jedoch abhängig von der individuellen Interviewsituation und der Bereitschaft des Interviewten erzählerisch eigenständig in die Themen einzusteigen.^{211 212}

4.2.2.5 Idealtypische Situationen im PZI – Beendigung des PZI (VI)

Die Literatur weist auf vier Situationen des interaktiven Austausches im PZI hin, die sich in Gegebenheiten und Abläufen aus Sicht von Interviewenden und Interviewer unterscheiden.²¹³

1. Einstieg und Interaktionen zu Beginn des Interviews²¹⁴

Der erzählgenerierenden Einstiegsfrage kommt hier besondere Bedeutung zu.

2. Annäherung an eine produktive Interaktion²¹⁵

Sie ist begleitet vom kommunikativen Findungsprozess in die jeweiligen Rollen, einem Herantasten an das Thema seitens des Interviewers und der Entfaltung der subjektiven Sichtweise seitens der interviewten Person.

3. Ergebnisorientierte, diskursiv-dialogische Interaktion²¹⁶

Beide Akteure haben den kommunikativen Findungsprozess abgeschlossen. Sie sind gelöst und klären, unterstützt durch das nun tragfähige vertrauensvolle Arbeitsbündnis, Detailfragen komplexerer Sachzusammenhänge.

4. Abschluss und Nachbereitung des Interviews²¹⁷

Auf die Situationen/Varianten 1. – 3. des interaktiven Austausches soll an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden. Hinsichtlich der Beendigung des PZI (4.) sind beachtenswerte Besonderheiten zu vermerken.

²¹¹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 133

²¹² Ausführlich zu den Gesprächsstrategien: siehe Witzel/Reiter (2022), S. 132-165

²¹³ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 165

²¹⁴ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 167-172

²¹⁵ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 173-180

²¹⁶ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 180-182

²¹⁷ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 183-188

Anzeichen für ein nahendes Ende des Interviews sind sowohl auf Seiten des Interviewenden als auch auf Seiten des Interviewten zu finden, das als Gefühl der thematischen Sättigung²¹⁸ beschrieben werden kann. Mit einer Frage wie: „Gibt es noch etwas, was Sie mir erzählen wollen?“ kann seitens des Interviewers das Ende des Interviews eingeleitet werden. Wird diese Frage verneint, bedankt sich der Interviewer für die Teilnahme am Interview. Dabei ist es wichtig, den Interviewten nicht aus den Augen zu verlieren und geduldig abzuwarten. Eventuell ergreift der Interviewte noch mal das Wort und entwickelt ein Bedürfnis für weitere Ausführungen. Wobei hier entschieden werden muss, ob diese Ausführungen noch Teil des Interviews oder im sogenannten „Postscript“ vermerkt werden sollen.²¹⁹

Das Postscript (Postkommunikationsbeschreibung) ist nach jedem Gespräch durch Interviewende anzufertigen. Es dient der Reflexion des Interviews und enthält insbesondere Elemente wie Eindrücke oder Hintergrundinformationen, die sich später nicht transkribieren lassen. Es sollte unverzüglich und unmittelbar nach dem Gespräch gefertigt werden. Dabei geht es nicht nur um die Zeit während des Interviews, sondern auch um die Zeit davor (Planung) und die Zeit nach dem Interview (s. o.)²²⁰.

4.2.2.6 Auswertung – Fallanalyse (VII)

Die Auswertung der im Nachgang der Interviews entstandenen Texte (Transkriptionen) ist eine Fortsetzung der Klärung von Vorinterpretationen durch Dialoge im Interview. Sie findet nun ohne die persönliche Beteiligung des Interviewten, auf Basis der gewonnenen Daten statt. Entlang der Forschungsfrage werden, die im Interview empirisch gewonnenen Interpretationen entweder bestätigt oder widerlegt und im „Sinne von Forschungsergebnissen“ generalisiert.²²¹

„Ein problemzentriertes Auswertungsverfahren im Sinne eines umfassend ausgearbeiteten Ansatzes gibt es nicht.“²²² Daher findet die qualitative Inhaltsanalyse Anwendung. Dabei handelt es sich um ein Verfahren qualitativ orientierter Textanalyse, das in Kombination mit technischen Möglichkeiten (Softwareprogramme) auch große Datenmengen beherrschen kann. Dieses Verfahren ist stark regelgeleitet und bietet daher die Möglichkeit einer Überprüfbarkeit durch andere Forschende („intersubjektiv überprüfbar“).²²³ Ziel ist dabei, den bekannten Gütekriterien der qualitativen Forschung zu entsprechen. (vgl. nachstehende Abbildung).

²¹⁸ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 183, 187

²¹⁹ Witzel/Reiter (2022), S. 184

²²⁰ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 185-186

²²¹ vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 189

²²² vgl. Witzel/Reiter (2022), S. 188

²²³ vgl. Mayring/Fenzl (2022), S. 691

Abbildung 13: Gütekriterien in quantitativer und qualitativer Forschung

Gütekriterien quantitativer Forschung	Neue Gütekriterien für die qualitative Forschung nach Miles und Huberman
Objektivität	Bestätigbarkeit (confirmability)
Reliabilität	Zuverlässigkeit, Verlässlichkeit, Auditierbarkeit (reliability, dependability, auditability)
Interne Validität	Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit (credibility, authenticity)
Externe Validität	Übertragbarkeit, Passung (transferability, fittingness)

Quelle: Kuckartz/Rädiker (2022), S. 235

Es soll eine vergleichende Analyse vorgenommen werden, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der biographischen Werdegänge und Karriereentwicklungen herauszuarbeiten.

Der thematisch aufgebaute Fragenkomplekatalog (siehe Anhang 6 im Anhangsband) ermöglicht eine deduktive Kategorienanwendung, da sich aus den Fragekomplexen Kategorien ableiten lassen,²²⁴ wie beispielsweise: „Herausforderungen beim Wechsel in die öffentliche Verwaltung“.

Werden weitere Sachverhalte angesprochen, die sich nicht in den bereits vorhandenen Kategorien finden lassen, so sind diese, im Rahmen einer induktiven Kategorienbildung, zusätzlich zu generieren.

Die daran anschließende Kontextanalyse identifiziert relevante Aussagen/Textstellen für die Explikation. Anschließend werden diese strukturiert.²²⁵ Durch die Verknüpfung mit dem erarbeiteten Vorwissen erfolgt dann die Theoriebildung hin zur Beantwortung der Forschungsfrage.

²²⁴ vgl. Mayring/Fenzl (2022), S. 695

²²⁵ vgl. Mayring/Fenzl (2022), S. 696

4.2.3 Auswertung der problemzentrierten Interviews

4.2.3.1 Transkription der Interviews

Vor der Auswertung sind die Interviews zu transkribieren. Hier wird die wörtliche Transkription mit Übertragung ins Schriftdeutsche gewählt. Kommentare, Füllwörter oder Deutungen von Mimik und Gestik bleiben im Interviewtext außen vor. Die Transkripte der einzelnen Interviews werden anonymisiert. Dies wird durch das Löschen der Merkmale und Ersetzen durch Platzhalter realisiert.²²⁶ Die Hinweise zur Anonymisierung sind im Anhang 5 des Anhangsbandes aufgeführt. Sie sind mit Zeilennummern versehen, damit eine spätere Zuordnung der Quellen zu den einzelnen Kategorien erfolgen kann.

Die Transkripte zu den Interviews sind als Anhänge 1 bis 4 im Anhangsband abgedruckt.

4.2.3.2 deduktive Kategorienanwendung

Die deduktive Kategorienanwendung nach Mayring²²⁷ findet hier Anwendung. Aus der Forschungsfrage und die für das Interview entwickelten Fragenkomplexe ergeben sich Kategorien. Dabei sind die Kategorien zu benennen, zu beschreiben und Ankerbeispiele für die spätere Analyse festzulegen. Dies geschieht durch die Verknüpfung zwischen den o. g. Stellen in den Interviewtranskriptionen mit den entsprechenden Kategorien. Ankerbeispiele sind dabei typische Textpassagen für die Erkennung einer Kategorie.²²⁸ Kodierregeln sind bei Abgrenzungsproblemen zwischen den Kategorien zu bestimmen. Dieses, auch als Kodierleitfaden bekannte Schema, dient der inhaltlichen Strukturierung mit dem Ziel, Themen und Inhalt aus dem Material herauszufiltern und zusammenzufassen²²⁹ und findet sich als Anhang 10 im Anhangsband.

Die Aussagen in den transkribierten Interviews werden nun der jeweiligen Kategorie zugeordnet. Dies geschieht in Form farblicher Markierungen und numerischer Ergänzung der entsprechenden Kategorie am rechten Seitenrand. Diese Form der deduktiven Kategorienanwendung hat den Vorteil, dass die Lesbarkeit des Interviews erhalten bleibt. Während bei der Alternative, der Subsumtion der einzelnen Textpassagen unter der jeweiligen Kategorie, die Lesbarkeit der Interviewskripte erschwert hätte.

4.2.3.3 Inhaltsanalyse (Auswertung) der problemzentrierten Interviews

Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Interviews werden, anhand der vorher angewendeten Kategorien, strukturiert. Diese sind im Abschnitt 4.3 zusammengefasst. Die Interviews 1-4 werden dabei abgekürzt mit röm. I bis IV und mit den Zeilennummern (Z.) versehen. Sie bilden die Grundlage für die weitere Diskussion im Kapitel 5.

²²⁶ vgl. Meyermann/Porzelt (2014), S. 7

²²⁷ vgl. Mayring (2015), S. 97

²²⁸ vgl. Mayring/Fenzl (2022), S. 696

²²⁹ vgl. Mayring/Fenzl (2022), S. 696

4.3 Ergebnisse der Interviews

4.3.1 Tätigkeit vor dem Eintritt in die öffentliche Verwaltung

Ausgangspunkt der Interviews war die Arbeitstätigkeit vor Eintritt in die öffentliche Verwaltung. Neben Tätigkeiten wie Buchhaltung (vgl. IV, Z. 86) und Programmierung (vgl. II, Z. 32) wurden auch Forschungstätigkeiten (vgl. I, Z.34-36) genannt. Dabei wurden grundsätzlich Tätigkeiten übertragen, die dem Berufsabschluss entsprachen. Angemerkt wurde, dass ein gewisser Teil Routineaufgaben dazu gehören würde (vgl. III, Z. 30-32). Geschätzt wurden die Freiheitsgrade außerhalb der öffentlichen Verwaltung (vgl. III, Z. 361-364) und die gleichberechtigtere Arbeitsweise (vgl. II, Z. 140-141). Als störend wurden beispielsweise die Anstellung über befristete Verträge über eine lange Zeit (vgl. I, Z. 130-132), die Selbstverständlichkeit von Mehrarbeit (vgl. III, Z. 59-61) und die Unsicherheit hinsichtlich der Auflösung bzw. Zentralisierung kaufmännischer Geschäftsbereiche (vgl. IV, Z. 148-150) im Rahmen von Outsourcing, thematisiert.

4.3.2 Gründe für den Wechsel in die öffentliche Verwaltung

Die Gründe für den Wechsel in die öffentliche Verwaltung lassen sich drei Themenfeldern zuordnen: Einerseits werden die strukturellen Rahmenbedingungen (1) der öffentlichen Verwaltung genannt. Neben Festanstellung und geregelten Arbeitszeiten (vgl. I, Z. 69-70) werden die tarifvertraglichen Regelungen, hinsichtlich Aufgaben und Entgelt (vgl. IV, Z. 107-109), erwähnt.

Die kollaborative Art von Verwaltungstätigkeit (2) war ein weiterer Aspekt für den Wechsel. Hier bestand der Wunsch nach einer Arbeit für und mit Menschen (vgl. II, Z. 70-74), da vorher eine Tätigkeit ohne nennenswerte menschliche Kontakte im beruflichen Kontext ausgeführt wurde. In diesem Zusammenhang wurde das einschneidende Erlebnis der Wende und der damit in Verbindung stehende Zusammenbruch einzelner Industriezweige auf dem Gebiet der ehemaligen DDR angesprochen (vgl. II, Z. 51-53), der zur zwangsweisen Aufgabe des bisherigen Jobs und Arbeitslosigkeit geführt hat.

Familiäre Lebenssituationen (3) sind als weiterer Grund für den Wechsel genannt worden. Lebensverändernde Ereignisse, wie der Zuzug nach Heirat (vgl. III, Z. 44-46) aber auch wachsende Familienaufgaben (vgl. I, Z. 135; II, Z. 48) sind dabei hervorzuheben.

4.3.3 Arbeitsaufnahme in der öffentlichen Verwaltung

Das Finden einer Anstellung in der öffentlichen Verwaltung und das spätere Ankommen wurde von den zu interviewten Personen als unterschiedlich schwierig empfunden.

Die Bewerbungs- und Einstiegsphase der Teilnehmenden erstreckt sich über den Zeitraum von 1994 und 2023. Entsprechend der Personalsituation in den öffentlichen Verwaltungen sind hier Unterschiede erkennbar. War 1994 eine unbefristete Teilzeitstelle,

über vier Arbeitsstunden täglich, das Resultat der Initiativbewerbung an einer größeren Einrichtung (vgl. II, Z. 93-101), so mussten im Jahr 2015 eine Vielzahl von Bewerbungen an verschiedene Institutionen (vgl. IV, Z. 100-102) geschrieben werden, um eine befristete Vollzeitstelle zu erlangen (vgl. IV, Z. 53).

Das Auseinandersetzen mit der neuen Stelle offenbaren sowohl eigene Ressourcen wie die Erfahrung mit der Arbeit der Verwaltung aus der Sicht der Wirtschaft, die mitgebracht werden (vgl. III, Z. 186-189), aber auch Bedenken hinsichtlich der Eignung für die Stelle, dass die vorhandene Qualifikation nicht ausreicht (vgl. II, Z. 124-126).

Unterschiede zeigen sich auch bei der Einarbeitung. Das individuelle Anlernen durch die Vorgesetztenperson (vgl. IV, Z. 177-179) bildet die Ausnahme. Ebenso, wie die Einarbeitung durch vorhandene Mitarbeiter im Unterstellungsverhältnis (vgl. I, Z. 304-306). Im Regelfall übernehmen Kolleg:innen auf der gleichen Hierarchiestufe die Einarbeitung der „Neuankömmlinge“ (vgl. III, Z. 120-124) oder stehen zumindest für Nachfragen zur Verfügung (vgl. II, Z. 180-181). Die Teilnahme an Schulungen als Unterstützung zur Einarbeitung, wird als wichtig angesehen und wurde zum Teil bestätigt (vgl. III, Z. 160-168).

Individuelle Herausforderungen im Rahmen der Einarbeitung bestanden einerseits durch nicht klar vermittelte konkrete Arbeitsaufgaben einer Leitungsfunktion (vgl. I, Z. 388-390) und dem Erlernen der behördentypischen Abläufe und Verfahren (vgl. III, Z. 131-132).

4.3.4 Potenziale und Grenzen der öffentlichen Verwaltung

In den Interviews wurde die Reflexion der eigenen Arbeit in der öffentlichen Verwaltung angeregt. Persönliche Erfolge, wie die erfolgreiche Unterstützung bei einer länger anhaltenden Konfliktsituation im Team (vgl. I, Z. 467-474), zwischenmenschliche Erfolge im Hinblick auf die Lösung fachlicher Probleme (vgl. IV, Z. 332-335) sowie Erfolge in der Arbeit, hauptsächlich in Gestalt von Projektabschlüssen (vgl. II, 265-266), wurden berichtet. Eine Unterscheidung von Erfolg, zwischen der Arbeit in der Verwaltung und davor, konnte nicht festgestellt werden.

Hinsichtlich der positiven Aspekte der öffentlichen Verwaltung bestätigten sich die Ansichten der Interviewten größtenteils. Gefragt wurde einerseits nach Aufgabenspezifischem. Der Erkenntnisgewinn der Verwaltungsarbeit (vgl. III, Z. 233-234) und die Zusammenarbeit mit jungen Leuten (vgl. II, Z. 118-119) sind hier Schwerpunkte. Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen wurde erneut auf die Festanstellung (vgl. I, Z. 660-662) und auf regelmäßige Gehaltserhöhungen, in Form von Stufenaufstiegen und Ergebnissen von Tarifverhandlungen (vgl. IV, Z. 652-656) aufmerksam gemacht.

Darüber hinaus wurde der Umgang mit Kritik und Konflikten angesprochen. Auf der Ebene der Organisation wird konstatiert, dass der Umgang mit Kritik und Konflikten teilweise wenig souverän erfolgt. Kritik wird vielfach persönlich genommen und die Verbesserungspotenziale auf Arbeitsgebieten werden nicht gesehen (vgl. IV, Z. 529-531). Es wird festgestellt, dass Kritik auch in Form von Anregungen für Verbesserungen geäußert werden kann und dies von den Mitarbeiter:innen dann wohlwollender aufgenommen wird. Dies habe etwas mit Führungskultur zu tun (vgl. III, Z. 314-317). Konflikte bleiben teilweise ungelöst, Bedürfnisse einzelner werden ignoriert (vgl. II, Z. 421-422).

Der eigene Umgang mit Kritik wird grundsätzlich als positiv wahrgenommen. Sachlich geäußerte Kritik wird sich angenommen (vgl. I, Z. 552-554). Stetige Selbstkritik zur Konfliktbewältigung ist ebenso angebracht (vgl. IV, Z. 521-523) wie der Mut, sich bei Konflikten Hilfe zu suchen (vgl. II, Z. 413-415).

Angesprochen wurden die derzeitigen Veränderungsprozesse in der Gesellschaft, die auch Auswirkungen auf die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung haben. So wird die Digitalisierung von Verwaltungsabläufen kritisch gesehen, weil damit durch die Vereinzelung der Beschäftigten „jeder sitzt in seinem Kämmerchen“ (II, Z. 166-167) der Zusammenhalt des Teams gefährdet würde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung als sinnstiftend betrachtet (vgl. I, Z. 665-666) und ein Mehrwert der Verwaltungsarbeit für die Gesellschaft gesehen (vgl. IV, Z. 660-661) wird.

4.3.5 öffentliche Verwaltung und Gesellschaft

Es wird die Notwendigkeit für Verwaltungsaufgaben (vgl. II, Z. 431-434) gesehen. Dabei ist die Haltung zur öffentlichen Verwaltung davon abhängig, welche Erfahrungen gemacht wurden: „Wenn einer sich von der Verwaltung sehr benachteiligt fühlt, dann nimmt er die natürlich als schlecht war.“ (III, Z. 409-411). In der öffentlichen Verwaltung würde zu langsam gearbeitet (vgl. IV, Z. 673-675). Es gäbe kein Verständnis für Verwaltungsprozesse.

Gesellschaftliche Kritik an der öffentlichen Verwaltung wird von den interviewten Personen grundsätzlich nur zur Kenntnis genommen, löst dabei keine eigene Betroffenheit aus (vgl. I, Z. 741); man müsse diese akzeptieren (vgl. III, Z. 445-448). Dennoch besteht ein Rechtfertigungsdruck, ein *in Schutznehmen* der Verwaltung, in dem erklärt wird, warum öffentliche Verwaltung so funktioniert, wie sie funktioniert (vgl. IV, Z. 712-713).

4.3.6 Veränderungswünsche für die öffentliche Verwaltung

Aus Sicht der interviewten Personen bestehen Veränderungswünsche für die öffentliche Verwaltung, insbesondere auf der zwischenmenschlichen Ebene. Die Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls in den Teams (vgl. II, Z. 465) und die Förderung der individuellen Kritikfähigkeit (vgl. IV, Z. 858-860) sind hier zu nennen. In dem Zusammenhang wird die Entwicklung einer positiven Fehlerkultur, in der Fehler auf allen Ebenen erlaubt sind, angeregt. Die Angst, Fehler zu machen führe dazu, dass keine Entscheidungen mehr getroffen werden (vgl. III, Z. 473-476).

Hinsichtlich der Verfahrensabläufe wird sich für einen Abbau des Schriftformerfordernisses für bestimmte Genehmigungen bzw. Bestätigungen ausgesprochen. Diese werden teilweise als zu starr angesehen (vgl. I, Z. 755-756).

4.3.7 professionelle Vielfalt als Aspekt in der öffentlichen Verwaltung

Einer Öffnung für berufsdiverse Quereinsteiger:innen wird grundsätzlich positiv gegenübergestellt. Dabei sollte es schon ein geeigneter Beruf für die öffentliche Verwaltung sein (vgl. IV, Z. 761-763). Die Institutionen der öffentlichen Verwaltung müssen sich, auf Grund der Arbeitsmarktsituation dahingehend öffnen (vgl. IV, Z. 834-836). Es wird aber auch berichtet, dass die in der Stellenausschreibung aufgeführten Voraussetzungen stich abgeglichen werden und eine Abweichung vom geforderten Berufsabschluss nicht in Betracht kam (vgl. I, Z. 821-827).

4.4 Zwischenfazit - Chancen und Störungen der Karriere-/Laufbahnentwicklung

Die Interviews haben gezeigt, dass Karrieren oft nicht so verlaufen, wie ursprünglich geplant. Als Gründe werden Zusammenbrüche von Industriezweigen auf Grund gesellschaftliche Veränderungen (Wendezeit), Systemgrenzen (Befristung im Wissenschaftsbereich) und persönliche Gründe (Familienaufgaben) adressiert. Der Weg in die öffentliche Verwaltung wird zum Teil bewusst als „Chance“ gewählt (vgl. II, Z. 90-92), weil sich die persönlichen Prioritäten (Familienaufgaben) verschoben haben, die öffentliche Verwaltung Sicherheit bot und auch Teilzeitarbeit gut realisierbar war. Die eigene Offenheit für multiperspektive Berufswege führt eher zu einem zufälligen Wechsel in die öffentliche Verwaltung. Hier sind die Erwartung interessanter Arbeitsaufgaben (vgl. III, Z. 458-459) und die Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes die Schlüsselemente.

Der Wechsel in die öffentliche Verwaltung bietet gewisse Sicherheiten, wie geregelte Arbeitszeiten und ggf. unbefristete Anstellungsverhältnisse. Er geht in einigen Fällen auch mit der Inkaufnahme eines geringeren Entgeltes einher.

5 Zusammenführung und Diskussion

5.1 Hinführung

In diesem Kapitel werden die Forschungsergebnisse interpretiert und in den Kontext der bestehenden Literatur eingeordnet. Es werden praxisrelevante Aspekte beleuchtet und Ideen zur Steigerung der professionellen Vielfalt in der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung aufgezeigt.

5.2 Interpretation der Ergebnisse

5.2.1 Denk- und Handlungsweise der öffentlichen Verwaltung

Die starre Struktur der Verwaltung, welche die prozesshafte Abarbeitung von Verwaltungsvorgängen sicherstellt, wird in den Interviews teils kritisch gesehen (vgl. III, Z. 368-372). Sie ist Teil des Systems und erlangt durch die geforderte rationale Sachlichkeit und Rechtsgleichheit der Verwaltung²³⁰ ihre Berechtigung. Dieser besondere Wesenszug der öffentlichen Verwaltung ist es, der auch berufsfremd ausgebildete Menschen für die Verwaltung begeistern kann (vgl. IV, Z. 735-736), da sie den charakterlichen Wesenszügen der Person entspricht. Andere Menschen – etwa Freigeister – empfinden Verwaltung als lästiges Übel (vgl. I, Z. 255-257).

Andererseits hat jede Profession ihre spezifischen Regularien und arbeitstägliche Prozesse, die in einer bestimmten Abfolge zu durchlaufen sind. So dass das Verwaltungshandeln unter Umständen auch nicht regelgeleiteter ist, als ein Handwerk. Mit dem Unterschied, dass in der öffentlichen Verwaltung diese Regelgeleitetheit durch gesetzliche Regelungen erfolgt, von denen nicht abgewichen werden kann.

Das Besondere an der öffentlichen Verwaltung ist ihre Allgegenwärtigkeit und die Tatsache, dass es „kein Entrinnen“ vor ihr gibt. Verwaltung ist das ganze Leben über präsent. Dabei führt das in der Literatur beschriebene ‚für sich behalten von Wissen‘²³¹ im Kontext des empfundenen an die öffentliche Verwaltung Ausgeliefertseins: „(...) man hats halt mit ertragen, dass man da diese Zettel ausfüllen musste (...)“ (I, Z. 255-256) zu einer Ohnmacht. Die öffentliche Verwaltung erscheint als etwas nicht Greifbares, Willkürliches, da bestimmte Entscheidungen oder bestimmte Anliegen den Bürger:innen nicht nachvollziehbar erklärt werden [können] (vgl. III, Z. 420-421).

Zur Verbesserung des „Bildes“ der öffentlichen Verwaltung in seiner Außenwirkung, auch im Hinblick auf die Attraktivität als Arbeitgebermarke sollten Verwaltungsentscheidungen und -abläufe besser erklärt und begründet werden.

²³⁰ vgl. Weber (2005), S. 721

²³¹ vgl. Weber (2005), S. 730

Die öffentliche Verwaltung arbeitet, wie im Kapitel 2.2.1 beschrieben, „deduktiv“. Sie setzt geltendes Recht um und „lebt“ in ihrer jeweiligen Zuständigkeit. Verwaltungs- oder Realakte werden auf Grund einschlägiger gesetzlicher Regelungen veranlasst. Öffentliche Verwaltung schaut von „innen“ auf die Grenze des jeweiligen Rechtsrahmens. Dabei ist der Möglichkeitsraum im Sinne der Zielgröße durch die Anwendung von Ermessen auszureizen, wenn dieses im Gesetz vorgesehen ist.²³²

Beispielsweise verfolgen Bürger:innen mit ihren Anträgen ein bestimmtes Ziel, wie etwa Sozialleistungen zu erhalten. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung muss dann auf Grund einer bestimmten Rechtsgrundlage dazu eine Entscheidung getroffen werden. Dies erfolgt rational und fernab persönlicher Befindlichkeiten gegenüber den Antragstellenden. Die rationale Rechtsgrundlage ersetzt das (teilweise emotional behaftete) Ziel der Bürger:innen. Es findet eine „Entpersonalisierung“ der Anträge statt. Ohne eine verständliche Erklärung der getroffenen Entscheidung können Missverständnisse zwischen Bürger:innen und öffentlicher Verwaltung entstehen.

Als weiteres Beispiel kann hier der in Sachsen rechtlich nicht verankerte Anspruch auf fünf Arbeitstage Bildungsurlaub pro Kalenderjahr, genannt werden. Das Ziel hinter dem „Bildungsurlaub“ ist, eine bezahlte Freistellung für Fortbildungen, welche die Beschäftigten für sich selbst als wichtig erachten. Da es keine Rechtsgrundlage für die Bildungsurlaub gibt, ist zum Erreichen des Ziels eine andere Methode zu wählen, wie beispielsweise eine behördeninterne Dienstvereinbarung, welche auf andere Rechtsgrundlagen verweist. Hierfür braucht es Offenheit und verfügbare finanzielle Mittel, diese Optionen sehen zu wollen und dabei auch das mögliche Risiko einzugehen.

5.2.2 Einstieg in die öffentliche Verwaltung

Die durchgeführten Interviews von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung bestätigen, die im Kapitel 3.4 beschrieben Tatsache, dass die öffentliche Verwaltung kein in sich geschlossenes System ist, in dem Sinne, dass bereits Kinder in der Schulzeit rekrutiert, ausgebildet und eingesetzt werden. Vielmehr gibt es regelgeleitete Eintrittsoptionen, die sich an den zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Ein Abrücken von diesen Eintrittsoptionen ist rechtlich nicht vorgesehen und wird daher grundsätzlich nicht in Erwägung gezogen.

²³² vgl. § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Dies führt zu Barrieren hinsichtlich der Personalgewinnung:

Trotz fehlender Fachkräfte wird seitens der Führungskräfte an den hergebrachten Stereotypen festgehalten. Es wird unterstellt, dass die Aufgaben nur mit einem bestimmten Berufsabschluss ausgefüllt werden können. Dabei wird (entgegen dem Schulsystem, wo eine Klassenstufe auf die vorhergehende aufbaut) ein Vorhandensein von Wissen aus anderen/niedrigeren „Laufbahnen“ als nicht positiv bewertet, sondern verschlechtert die Chancen auf eine adäquate Bezahlung, wenn der Abschluss für die Laufbahnbefähigung nicht vorhanden ist.

Auch eine Überqualifikation, also das Vorhandensein eines Abschlusses über der Wertigkeit der zu besetzenden Stelle, kann als Nicht-Eignung angesehen werden (vgl. I, Z. 108-109). Hier wird davon ausgegangen, dass die Person irgendwann eine abschlussadäquate Beschäftigung sucht und sich daher der Arbeitsaufgabe nicht in geforderter Weise stellen würde. Karriere wird, so scheint es, von den Behörden von unten nach oben gedacht.

Der Eintritt berufsdiverser Personen scheint eine gewisse Gefahr für den bisherigen Macht- und Funktionserhalt des Systems zu bringen. Dies hat den Hintergrund, dass „Quereinsteiger:innen“ zunächst nicht in der Verwaltung sozialisiert sind und Ideen, Vorstellungen einbringen, die aus deren Rationalität denklogisch erscheinen, aber mit dem System der öffentlichen Verwaltung kollidieren, wie beispielsweise das Hinterfragen bisheriger Abläufe in der Verwaltungsarbeit (vgl. I, Z. 272-273), die aus früheren Entscheidungen und ggf. Machtverhältnissen entstanden sind.

Das soll bedeuten, dass das Verwaltungssystem einen Impact erlebt, und sich durch die Inklusion dieser berufsdiversen Personen verändern/bewegen muss. Schrittweise wird dabei die ‚fremde‘ Realität zur ‚vertrauten‘ Rationalität des Systems. Durch die Rückkopplung mit der Gesellschaft entsteht dann wieder eine legitime Ordnung durch Konsens.²³³

Inklusion bedeutet dabei nicht: Harmonisierung der Unterschiede. Denn gerade diese Unterschiede sind bedeutsam und eröffnen Wege und Möglichkeiten. Am Beispiel des Unterschiedes zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten hinsichtlich der Einbindung in das System der Karriereförderung lässt sich dies herleiten:

Tarifbeschäftigte sind – seit Beginn des 20. Jahrhunderts – ein fester Bestandteil der Arbeitswelt in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands. Sie werden im System nicht so mitgedacht, wie Beamtinnen und Beamte.

²³³ vgl. Luhmann (1997a), S. 27

Für Tarifbeschäftigte gibt es keine Laufbahnen keine Beförderungen, keinen Kündigungsschutz²³⁴. Für diese Gruppe ist damit die berufliche Mobilität in der öffentlichen Verwaltung so nicht vorgesehen, da sie für Dienstposten und nicht für eine Laufbahn rekrutiert werden.²³⁵

Als Fragestellungen ergeben sich beispielsweise:

- Was ist das Ziel der beruflichen Mobilität? → „Der Einsatz nach Fähigkeiten.“
- Was ist das Ziel der Laufbahnentwicklung? → „Das Zeigen von Wertschätzung.“

Die Antworten können hier auch wieder vielfältig ausfallen, je nachdem welchen Personenkreis man innerhalb – bzw. außerhalb des Systems befragt.

Wenn diese Antworten herausgearbeitet sind, stellt sich die Frage:

- Wie können die Ziele [auf andere Weise] erreicht werden?

Die folgende Abbildung bietet einen Überblick über die teilweise Anpassung des Systems der öffentlichen Verwaltung durch tarifvertragliche Gestaltungsoptionen. Es ist dabei anzumerken, dass die Regelungen im TV-L oftmals nur ein „kann“ oder „soll“ enthalten und somit ein Ermessensspielraum vorgegeben ist.

Abbildung 14: Inklusion der Rationalitäten über Ziele – Beamte/Angestellte

META-Ziel für Alle	Umsetzung bei Beamten	Umsetzung bei Tarifbeschäftigten
Wertschätzung	Beförderung (§ 27 SächsBG)	Stufenvorweggewährung (§ 17 Abs. 2 TV-L)
Einsatz nach individuellen Fähigkeiten	Laufbahnwechsel (§ 22 SächsBG) Personalentwicklung (§ 24 SächsBG)	Personalentwicklung (i. w. S. § 5 TV-L „Qualifizierung“)
Personalbindung	lebenslanges Alimentationsprinzip § 5 SächsBesG §§ 3-6 SächsBeamtVG	Kündigungsschutz (§ 34 Abs. 2 TV-L für Tarifgebiet West)

Quelle: eigene Darstellung

²³⁴ ... in den neuen Ländern; im Tarifgebiet West gilt nach 15 Jahren Kündigungsschutz (§ 34 Abs. 2 TV-L)

²³⁵ vgl. Mayntz (1985), S. 139

5.2.3 Inklusion rationaler Werteunterschiede

Der Versuch rationale Werteunterschiede hinsichtlich beruflicher Prägungen zu inkludieren, dürfte sich als wesentlich komplexer erweisen. Gemeint sind hier die Zielstellungen des instinktiven individuellen Handelns im Rahmen der beruflichen Tätigkeit:

Eine kaufmännisch vorgebildete Person (a) wird in ihrem Tun auf einen messbaren Erfolg in Form von Gewinn in monetärer oder nicht monetärer Art fixiert sein. Denn sie hat ‚gelernt‘ zu wirtschaften²³⁶ und mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ziel zu erreichen. Ihr ist bekannt, dass die Ressourcen begrenzt sind.

Tritt eine solche Person in den Verwaltungsdienst ein, wird sie unter Umständen versuchen die Verwaltungsabläufe in Prozessketten zu überführen und mit Ressourcen zu untersetzen, damit sie in der Lage ist, ihr Ziel „den Job gut zu machen“ mit den ihr gegebenen Mitteln, erreichen kann. Denn genau das hat sie in der Ausbildung/im Studium gelernt.

Die Triebfeder der Beamten (b) ist – so steht es im Grundgesetz – die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse, beispielsweise manifestiert in Form der Bereitstellung nicht marktfähiger Güter, die für das menschliche Dasein notwendig sind (Daseinsvorsorge).

Getreu dem Begriff „Verwalten“ sehen sie ihren Auftrag darin, Fachaufgaben mit Hilfe administrativer Vorgänge (Verwaltungs- oder Realakte), unter Verwendung der vom Staat bereitgestellten Mittel rechtssicher, unter Einhaltung ihrer Kompetenzen, zu erfüllen. Die institutionellen Strukturen der öffentlichen Verwaltung, sind hier bestimmendes Element.

Sie sind dabei zunächst entkoppelt von Gedanken der Mittelknappheit oder Effektivitäts- bzw. Effizienzgedanken. Diese rücken erst in den Fokus, wenn sie als rechtlich statuierte Merkmale im Rahmen der Vorgangsbearbeitung auftauchen. Diese Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist grund- bzw. vielerorts einfachgesetzlich geregelt.²³⁷

Die Stärken von (a) und (b) können zusammengeführt werden, wenn die individuellen Sichtweisen wechselseitige Beachtung finden. Dazu scheint es notwendig, Verwaltung als Expertenorganisation mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit zu verbinden. Nachhaltigkeit soll hier bedeuten, dass die Ressourcen optimal zweckorientiert eingesetzt werden; dabei sind nicht nur monetäre - sondern auch nichtmonetäre Ressourcen gemeint.

²³⁶ vgl. Kurzexposee des Bachelorstudiengangs Betriebswirtschaftslehre an der HS Zittau/Görlitz: <https://www.hszg.de/studium/unsere-studiengaenge/bachelor/betriebswirtschaft> (Stand 10.09.2023)

²³⁷ z. B.: Art. 110, 114 GG, § 7 Bundeshaushaltsordnung /analog Sächsische Haushaltsordnung

Die nachfolgende Abbildung soll zeigen, dass sowohl das kaufmännische Personal als auch das Verwaltungspersonal grundsätzlich die gleichen Dinge erreichen wollen, dies aber unter ihren unterschiedlichen Blickwinkeln und Rationalitäten umsetzen.

Abbildung 15: Zweckrationalität vs. Daseinsvorsorge

	Ziel	Weg zum Ziel?
kaufmännisch vorgebildetes Personal (a)	optimales Ergebnis Gewinnerzielung (Nachhaltigkeit)	prozess- und ressourcenorientiertes Denken / Lösen der Aufgabe
Verwaltungspersonal (b)	Daseinsvorsorge (Verlässlichkeit)	rechtssichere Abbildung in VA und RA unter Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Quelle: eigene Darstellung

5.2.4 Berufsabschluss – berufliche Qualifikation in der öffentlichen Verwaltung

Die Interviews bestätigen grundsätzlich, dass einschlägige Berufsabschlüsse für das „Zurechtfinden“ im Verwaltungskontext von Vorteil sind, auch weil diese in den tarifvertraglichen Bestimmungen wiedergespiegelt werden und adäquate Bezahlung ermöglichen.

Zu beachten ist dabei, dass die Berufswahl (normalerweise) im frühen Erwachsenenalter erfolgt und so die Weichen für den beruflichen Werdegang gestellt werden. Dabei wird bei der Berufswahl auch die Annahme getroffen, welche Berufe in den nächsten Jahren „gebraucht“ werden. Dies kann seitens der Berufsanfänger:innen als Momentaufnahme erfolgen. Das derzeitige Lagebild ist damit bestimmend für 40 - 45 Arbeitsjahre. Gesellschaftliche; politische und sonstige Impacts können, da sie unbekannt sind, hier nur bedingt einbezogen werden.

Das erschwert einen späteren Quereinstieg in die öffentliche Verwaltung, da standardisierte Rekrutierungsverfahren, nur ausgehend von der fachlichen Qualifikation, welche die ehemals vorherrschende Patronage bzw. Vererbung von Ämtern unterbinden sollen, nun immer breitere Anwendung finden.²³⁸ Dieses Instrument „fachliche Qualifikation“, welches den gleichberechtigten Zugang zum System „öffentliche Verwaltung“ gewährleisten soll, schränkt diesen in Bezug auf berufsfremde Personen ein.

²³⁸ vgl. Mayntz (1985), S. 149

Um die Eintrittsmöglichkeit von Personen mit verwaltungsfremden Berufsabschlüssen zu erhöhen, könnten die Auswahlverfahren um Aspekte der Lebenserfahrung ergänzt werden, so auch die Meinung der Interviewpartner (IV, Z. 807-808). Die Einschätzung der Eignung der Personen hinter den Bewerbungen, über ein einheitliches „Score-System“, ermöglicht eine ganzheitliche Betrachtung der Qualifikationen und Kenntnisse für eine Stelle. Auch Erfahrungen aus anderen Kontexten, wie Ehrenämtern oder Familienaufgaben könnten darin einfließen. Die Diskriminierungsfreiheit würde über die einheitliche Anwendung und entsprechende Dokumentation des Verfahrens erreicht.

In den Interviews wird herausgestellt, dass eine Abweichung von den Regularien mit Risiken für die Behörden der öffentlichen Verwaltung verbunden ist. Dies würde vermutlich zu Klageverfahren führen, vor denen man sich scheut (vgl. I, Z. 18-19). Fraglich ist dabei, ob diese verinnerlichte Haltung aus einer Zeit des Arbeitgebermarktes in der derzeitigen Situation noch relevant ist. Möglicherweise sind hier die verinnerlichteten Muster der Vergangenheit noch sehr präsent, in der solche Klagefälle allgegenwärtig waren, als die Knappheit an Arbeitsplätzen überwog und die öffentliche Verwaltung vielleicht als ‚sicherer Hafen‘ angesehen wurde.²³⁹

5.2.5 Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, Konflikte, Entscheidungen

Die öffentliche Verwaltung ist durch „hochgradige Regelbindung, hierarchische Abhängigkeiten und genau umrissenen Zuständigkeiten“ unzureichend anpassungsfähig und innovationsschwach.²⁴⁰ Daraus resultiert das Bild, dass die Verwaltung nicht arbeiten würde und es alles zu lange dauere (vgl. IV, Z. 705-707). Dahinter steckt ein System, geprägt von Machtstrukturen²⁴¹ innerhalb und außerhalb des Systems „öffentliche Verwaltung“ und das Prinzip des Gehorsams.²⁴² Diese haben wiederum Einfluss auf die Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Das Festhalten an der eigenen Zuständigkeit, verbunden mit der Angst, der eigenen Entbehrlichkeit, wenn dieses Wissen weitergegeben wird, führt zu einer wenig transparenten und lösungsorientierten internen Kommunikation (vgl. IV, Z. 869-870) und zur Vermeidung von Entscheidungen, die auf der jeweiligen Fachebene zu treffen wären. Es besteht die Gefahr, die Fehler vorgehalten zu bekommen und sich rechtfertigen zu müssen (vgl. III, Z. 472-473). Dieses Phänomen ist umso kritischer zu betrachten, da das Verwaltungsverfahrensgesetz als Regelwerk für Verwaltungsvorgänge die

²³⁹ vgl. Maurer/Waldhoff (2017), S. 186

²⁴⁰ vgl. Mayntz (1985), S. 118

²⁴¹ vgl. Habermas (1992), S. 48

²⁴² vgl. Mayntz (1985), S. 111

„Fehlerkorrektur“ bereits eingebaut hat.²⁴³ Diese Angst vor fehlerhaften Entscheidungen führe zur Stagnation in Verwaltung und Gesellschaft (vgl. III, Z. 500-502).

Damit verbunden ist ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial, wenn beispielsweise durch fehlende Entscheidungen, Ziele nicht klar kommuniziert werden oder durch Zurückhaltung in der Kommunikation, Missverständnisse entstehen.²⁴⁴

Der Spagat zwischen Wertschätzen / Empowern von Mitarbeiter:innen und der Rückmeldung von Fehlern oder – besser – Verbesserungspotenzialen wird als lösbare Herausforderung gesehen.

Damit das funktioniert, bedarf es der klaren Kommunikation von Fach- und Leitungsaufgaben. Hier wird gelegentlich vorausgesetzt, dass die Aufgaben bekannt seien (vgl. I, Z. 375-379) bzw., dass die Bedeutung bestimmter verwaltungstypischer Begriffe, wie beispielsweise „Leitung ...“, klar ist und diese Begriffe mit konkreten Aufgaben (Arbeit zuweisen, Arbeit kontrollieren, dafür sorgen, dass sich alle wohlfühlen ...) verbunden werden können. Personen, die nicht in der Rationalität der öffentlichen Verwaltung sozialisiert sind, können hier an ihre Grenzen stoßen.

Den Mitarbeiter:innen die Arbeit „förmlich aus der Hand zu reißen und aus lauter Ungeduld diese selbst zu übernehmen“, kann das Gefühl vermitteln, dass diese nicht fähig sind, die regulär übertragene Arbeit auszuführen.²⁴⁵ Es werden gemeinsame Termine zur Klärung offener Fragen, Abstimmung und Erfahrungsaustausch angeregt (vgl. II, Z. 398-402). Damit verbunden wird das Anbringen positiver Kritik, welches zu einem wertschätzenden Umgang mit Mitarbeiter:innen beiträgt (vgl. IV, Z. 533-537; I, Z. 356).

5.3 Szenarien für die Qualifikationen in der öffentlichen Verwaltung 2040

Die Anforderungen an die Menschen, die für den Staat arbeiten, ändern sich²⁴⁶ dadurch, dass sich die Erwartungen der Gesellschaft an die öffentliche Verwaltung ändern. Dies ist von besonderer Relevanz für die öffentliche Verwaltung, da diese als Schnittstelle und Dienstleister zwischen Staat und Bürger:innen tätig ist.

Dabei ist die öffentliche Verwaltung ein Teil des Arbeitsmarktes, wie die freie Wirtschaft oder das Gesundheitswesen. Damit verbunden ist auch der öffentliche Dienst den arbeitsmarkttypischen Fluktuationen des Personals ausgesetzt. Konnte man in den 1990er Jahren noch der Auffassung sein: „Also wer hier bei uns arbeiten darf, der soll sich ja

²⁴³ §§ 48-52 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

²⁴⁴ vgl. Schwarz (2014), S. 332

²⁴⁵ ausführlich dazu A. Hüttgers und D. Fay in Kauffeld/Spurk (2019), S. 487-509

²⁴⁶ vgl. BMAS (2014), S. 5

freuen“ (IV, Z. 480-481). So hat sich dieses Bild im Zuge der demographischen Entwicklung des Arbeitsmarktes hin zu einem Arbeitnehmermarkt – 30 Jahre später – gewandelt.

Diese Wandlung ist jedoch, wie im Kapitel 3.6 beschrieben, kein Phänomen der 2020er Jahre, sondern stetiger Begleiter und Impulsgeber für die öffentliche Verwaltung.

Ausgehend von der Situation heute, wird Diversität in unserer Gesellschaft zunehmen. Themen wie Migration und Work-Life-Balance, aber auch verschiedene Familienmodelle, rücken die individuelle Teilnahme am Arbeitsmarkt in einen anderen Fokus. Die Diskussion über die Sicherheit der Rente und den Renteneintritt verstärken den Wunsch nach mehr beruflicher Mobilität.

Die Beschäftigung von Menschen, außerhalb des Beamtentums richtet sich zunächst nach dem BGB. Theoretisch ist es danach möglich, Arbeitsverträge völlig frei zu gestalten. Dies gilt sowohl für die Arbeitgeber- als auch für die Arbeitnehmer:innenseite. Keine Seite ist dabei gezwungen, Verträge zu unterzeichnen, über die kein Konsens herrscht.

Hinzu kommen in der BRD noch Aspekte des Sozialversicherungsrechtes, die bestimmte Auflagen²⁴⁷ an die Arbeitgeber vorsehen.

Das Regelvertragsverhältnis soll dabei das sozialversicherungspflichtige unbefristete Beschäftigungsverhältnis sein.²⁴⁸ Diese Maxime stammt aus einer Zeit, in dem die Arbeitgeber:innen in einer besseren Machtposition waren, als es heute der Fall scheint.

Wie im Kapitel 3.1 beschrieben, handelt es sich bei tarifbeschäftigtem Personal um eine öffentlich-rechtliche Bindung über Tarifverträge. Die Rechtsnormen der „Kollektivverträge“, die zwischen den Tarifparteien, den Gewerkschaften und der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) ausgehandelt werden, gelten unmittelbar für alle ‚Betriebe‘, deren Arbeitgeber an den Tarifvertrag gebunden ist.²⁴⁹

Der politische Einfluss auf die Anpassung dieser Tarifverträge und die darin definierten Anforderungen für die Tätigkeiten im öffentlichen Dienst ist daher eher als gering anzusehen. Einzig die Tarifparteien treffen die Entscheidungen für die kollektivrechtliche Ausgestaltung der individuell geschlossenen Arbeitsverträge im Sinne des § 611a BGB.




Die nachstehende Abbildung soll zeigen, dass der Fokus der Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Integration professioneller Vielfalt auf der organisatorischen Ebene bzw. auf der Ebene der Mitarbeiterführung liegt. Dabei ist die Grafik von unten nach oben „zu lesen“:

²⁴⁷ Stichworte: Scheinselbständigkeit, Ausbeutung, Sozialversicherungsbetrug, Mindestlohn

²⁴⁸ vgl. §4 Abs. 2 TzBfG; keine Schlechterstellung gegenüber vergleichbaren unbefristeten BV

²⁴⁹ vgl. § 3 Abs. 2 Tarifvertragsgesetz (TVG)

Abbildung 16: Organisation als „Türöffner“ für Veränderungen in der öV

öffentliche Verwaltung	
<u>gesetzliche Legitimation der Behörde</u> : feststehende Regularien, Aufgaben, ggf. Prozesse => keine schnelle Änderung möglich =>	
<u>Organisation</u> : Operationalisierung der Regularien unter Nutzung kommunikativer Möglichkeiten zur Zielerreichung und Mitarbeitermotivation =>	
<u>Personal</u> : Eintritt ist bestimmt durch gesetzliche (Beamte) und vertragliche (Angestellte) Vorgaben => keine schnelle Änderung möglich =>	



Quelle: eigene Darstellung

Durch den vorbeschriebenen stetigen Kulturwandel, verbunden mit der Diversifizierung der Gesellschaft als potenzielle Arbeitnehmer:innen, wird sich das System der öffentlichen Verwaltung als ‚Markt‘ im Sinne von Angebot (von Arbeitsplätzen) und Nachfrage (an Arbeitskräften) anpassen müssen. Die Option, „aus dem Geschäft auszusteigen“, hat die öffentliche Verwaltung nicht. Dadurch wird sich im Laufe der Zeit (2040) die berufliche Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung erhöhen müssen.

Die Einstellung über Vertragsarten, wie Minijob nach §8a SGB IV oder Honorar-, Werk- bzw. Dienstleistungsverträge (nach BGB) scheidet durch die Tarifbindung für Daueraufgaben aus (Umgehung von Beschäftigungsverhältnissen).

Einen weiteren Einfluss auf die professionelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung kann der prozesshaften Darstellung der Verwaltungsvorgänge im Zuge der Digitalisierung zugeschrieben werden. Das Durchdenken der Prozesse mit den für jeden Abschnitt zuständigen Ressourcen kann dazu beitragen, dass verschiedene berufliche Vorbildungen bzw. Erfahrungen für einzelne Prozessschritte notwendig werden. Am Beispiel der vorliegenden Arbeit lässt sich dies skizzieren: Die geführten Interviews mussten innerhalb kürzester Zeit in Text umgewandelt werden. Da der Autor zunächst eine Ausbildung zum Bürokaufmann absolviert hat, ist er im 10-Fingerschreiben geschult. Dies ermöglichte eine rasche Erledigung der Aufgabe.

So werden durch die Zerlegung der einzelnen Verwaltungsaufgaben Bedarfe an professionellen Ressourcen erkennbar, die nicht zwingend in Rahmen einer Ausbildung / eines Studiums in der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden müssen.

Dies bietet einen Rahmen, welcher einerseits die Kontinuität der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung sicherstellt und zugleich agiles Mindset mit einer schnelleren Reaktionszeit der öffentlichen Verwaltung auf akute Veränderungen, befördert.

6 Fazit

Ziel der Arbeit war es, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die professionelle Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung erhöht werden kann. Professionelle Vielfalt meint hier, den Eintrag der Erfahrungen verschiedener Berufsabschlüsse in die Arbeitswelten der öffentlichen Verwaltung, zur Sicherung deren Arbeitsfähigkeit. Dabei war zunächst zu betrachten, welchen Möglichkeiten und Grenzen die öffentliche Verwaltung ausgesetzt ist.

Die derzeit starke Rechtslastigkeit der Verwaltungstätigkeiten und die gefühlte Vormachtstellung von juristisch ausgebildetem Personal in der öffentlichen Verwaltung hat ihren Ursprung bereits im 19. Jahrhundert.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden vier problemzentrierte Interviews durchgeführt. Dabei wurden verschiedene nicht verwaltungssozialisierte Berufsgruppen (Ingenieur, Informatik, Wissenschaft, Betriebswirt) interviewt, die ihren Einstieg in die öffentliche Verwaltung in der Zeit von 1994 bis 2023 erlebt haben und deren individuellen Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung im Fokus der Interviews standen.

Außerdem herausgearbeitet wurde, dass es im Rahmen des Berufsbeamtentums eine politische Interventionsmöglichkeit gibt. Hier können Anpassungen in einzelnen Vorschriften, wie beispielsweise der „VwV Laufbahnbefähigung Allgemeine Verwaltung ohne Vorbereitungsdienst“²⁵⁰ vorgenommen und neuartige Studien- und Berufsabschlüsse hinzugefügt werden. Im Jahr 2019 wurde beispielsweise der berufsbegleitende Studiengang Master „Public Governance“ als laufbahnbefähigender Abschluss für den ‚höheren Dienst‘ (Laufbahn 2.2) in Sachsen als konkreter Studienabschluss benannt.²⁵¹

Für die Erweiterung und Anpassung der beruflichen Diversität bei den Tarifbeschäftigten gibt es seitens der Politik keine unmittelbare Handhabe. Der Tarifvertrag als kollektiver Vertrag über die Arbeitsbedingungen wird von Arbeitsmarktteilnehmer:innen, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt und entzieht sich der politischen Kontrolle. Hier wirken marktrelevante Kräfte, die ‚Angebot‘ und ‚Nachfrage‘ steuern. Wobei sich im Rahmen des derzeitigen Wandlungsprozesses nicht klar definieren lässt, was Angebot und was Nachfrage ist (Arbeitnehmermarkt versus Arbeitgebermarkt).

Die klare Fokussierung auf die Verwaltungsprozesse und die spätere Kommunikation der Bedarfe der öffentlichen Verwaltung, aus diesen Prozessbeschreibungen der Verwaltungstätigkeiten, wird weiteren Spielraum bei künftigen Tarifverhandlungen eröffnen.

²⁵⁰ VwV LAVoV vom 21. März 2019

²⁵¹ vgl. röm. IV 2. b) der VwV LAVoV vom 21. März 2019

In der Vergangenheit fanden so Tätigkeiten im IT-Bereich ihren Einzug in die Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung.²⁵²

In Conclusio der Interviews und dem theoretischen Teil lassen sich folgende Aspekte/Gelingensbedingungen für die erfolgreiche Integration professioneller Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung außerhalb des rechtlichen Rahmens, im Sinne der Behördenorganisation und Personalführung herausstellen:

Es sollte eine Offenheit, für die sich ändernde Gesellschaft seitens der Führungskräfte gefördert werden, welche verschiedene Denk- und Herangehensweisen für die Lösung der Aufgaben zulassen. Damit verbunden ist ein Ermutigen und Befähigen, durch die Führungskräfte, dass die Mitarbeiter:innen lernen können, die individuellen Potenziale und Lebenserfahrungen als wertvoll anzuerkennen und diese für die Lösung der Aufgaben einsetzen; gestärkt durch eine bestehende Fehlerkultur, die Fehler als gut und nützlich ansieht und das Potenzial für Verbesserungen und Optimierungen aus diesen Fehlern herausstellt. Einfühlungsvermögen für Mitarbeiter:innen mit unterschiedlichen sozialen, familiären und beruflichen Backgrounds wirkt als weiterer begünstigender Faktor.

Der Vorteil dieser Maßnahmen ist, dass sie ohne Vorlaufzeit und ohne rechtliche Legitimation begonnen werden können. Nachteil dieser Maßnahmen ist, so wie im Kapitel 3.5 beschrieben, die Notwendigkeit eines Umdenkens des ‚gestandenen‘ System der öffentlichen Verwaltung. Hier bedarf es den Mut der Führungskräfte, die Strukturen aufzubrechen („langer Atem“) und sich von Rückschlägen nicht entmutigen zu lassen.

Die Maßnahmen führen vielleicht nicht sofort zu einer Steigerung der professionellen Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung, unterstützen jedoch den Prozess des gegenseitigen Verstehens und Vertrauens und bereiten die öffentliche Verwaltung auf den Tag vor, an dem Gesetzgeber und Vertragsparteien die Eintrittshürden für Menschen mit beruflicher Diversität weiter senken.

Eingangs stellte die Arbeit darauf ab, dass Menschen mit entsprechendem Engagement und Willen zur eigenen Qualifikation auch in der öffentlichen Verwaltung Karriere machen können. Diese Ansicht muss relativiert werden. Ein „Mehr“ an Bildung wird im Kontext der Verwaltungstätigkeiten nicht honoriert, wenn dieses „Mehr“ nicht unmittelbaren Bezug zur Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung hat. Zwar lassen die Regularien für vertraglich gebundene Beschäftigte bereits mehr Spielräume, gegenüber dem Beamtenrecht zu, so dass ein geeigneter wissenschaftlicher Hochschulabschluss zur Übertragung von höherwertigen Aufgaben mit einer entsprechenden Eingruppierung (ab E 13)

²⁵² vgl. S. 80 des Änderungstarifvertrages Nr. 11 zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 2. März 2019

führen kann. Solche Spielräume scheinen in den unteren Entgeltgruppen weniger vorhanden zu sein.

Limitationen der Arbeit sind in der Methode und den betrachteten Perspektiven zu finden.

Die vorliegende Arbeit hat die Perspektive von Personen in den Blick genommen, die ohne einschlägigen Verwaltungsberuf bereits eine Arbeitsstelle in der öffentlichen Verwaltung gefunden und ausgeübt haben. Die Perspektiven von potenziellen Beschäftigten für die öffentliche Verwaltung, die derzeit in anderen Branchen tätig sind, wurden nicht in den Blick genommen. Hier stellt sich die Frage, ob diese Personen ähnliche Veränderungspotenziale der öffentlichen Verwaltung adressieren würden oder ob ein komplett externer Blick die Grenzen der Änderungspotenziale hinterfragen würde.

Die Anzahl der Interviewpartner:innen ist auf Grund knapper (insbesondere zeitlicher) Ressourcen reduziert worden. Eine größere Anzahl an Interviewpartner:innen führt durch ein Mehr an individuellen und beruflichen Vorerfahrungen, zu vielfältigeren Ideen hinsichtlich der Anpassungspotenziale der öffentlichen Verwaltung (ggf. weiterer Forschungsbedarf, s. u.).

Im Fokus der Interviews lagen die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung. Das Gestaltungspotenzial für prozessuale Verwaltungsabläufe blieb weitestgehend unbeachtet.

Insofern bleibt die Frage unbeantwortet, wie sich die professionelle Vielfalt innerhalb der öffentlichen Verwaltung bis zum Jahr 2040 konkret entwickeln wird.

Hinsichtlich der systemtheoretischen Betrachtung sind die zunächst für beachtenswert gehaltenen Einflüsse von Luhmann, zugunsten Max Webers in den Hintergrund gerückt, um Aspekten, wie der bürokratischen Ordnung, mehr Raum zu geben.

Die Wechsel zwischen den Laufbahnen bzw. Beförderungen wurden im Kapitel 3.2 kurz angerissen. In gewisser Weise sind Personen, die ohne den entsprechenden Abschluss „aufsteigen“ auch als Quereinsteiger:innen bzw. berufsdivers im Sinne der laufbahnbefähigenden Abschlüsse zu betrachten. Diese verwaltungsinterne Mobilität blieb in der vorliegenden Arbeit ebenfalls unberücksichtigt.

Weiterer Forschungsbedarf wird in Bezug auf folgende Fragestellungen gesehen:

- Führt die Personalknappheit zu einem Umdenken der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, professionelle Diversität zu begrüßen und zu unterstützen? Würde dies im Rahmen von Tarifverhandlungen an die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände adressiert?

- Inwieweit hebt die Digitalisierung Potenziale zur Diversifizierung der Berufsbilder in der öffentlichen Verwaltung? Und zwar nicht nur im Bereich der Informationstechnik, sondern auch mit Blick auf weitere Berufsgruppen, die für einzelne Aufgaben geeigneter scheinen als ausgebildetes Verwaltungspersonal.
- Inwiefern ist Artikel 33 Absatz 5 GG als Maßstab für tarifbeschäftigtes Personal bindend? Können hier andere Wege gefunden werden, die trotzdem eine diskriminierungsfreie Koexistenz im Sinne Artikel 33 Absatz 2 mit dem Berufsbeamtentum ermöglichen? Gemeint ist insbesondere das „Denken“ für Tarifbeschäftigte im Laufbahnkonstrukt, welches für diese Personen nicht gilt (vgl. Kapitel 3.3).
- Welchen Einfluss hat die Personalentwicklung auf die Integration und Sichtbarmachung beruflicher Diversität innerhalb der öffentlichen Verwaltung?

Im Rahmen größerer Forschungsprojekte können mehrere Zielgruppen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung angesprochen und die gewonnenen Ergebnisse miteinander verknüpft werden. Ein Teil der Limitationen der vorliegenden Arbeit ließe sich damit ausräumen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass berufliche Diversität in der öffentlichen Verwaltung existiert. Je nach Einrichtung lässt sich eine andere Zugänglichkeit zur Thematik feststellen, insbesondere in Bezug auf die Anerkennung laufbahnadäquater Abschlüsse. Das Erkennen, das sich (auch) die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen Wandlungsprozess befindet, ist dabei unterschiedlich ausgeprägt. Die Transferleistung, starre Verwaltungsabläufe in ressourcenorientierte Prozesse zu überführen, die von einer breiten Personalvielfalt ausgeführt werden können, ist komplex. Dafür müssen bekannte Muster und Denkweisen – zugunsten des Erhalts der Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungsstrukturen – hinterfragt werden.

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, Denkanstöße zu geben, die sich sowohl in den rechtlichen als auch in den sozialen Kontext des Systems der öffentlichen Verwaltung einordnen lassen. Wie kann es gelingen, mit unterschiedlichen Professionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zusammenzuarbeiten? Dabei hat sich gezeigt, dass es in Einzelfällen inzwischen kein Tabu ist, jemanden einzustellen, der „von außerhalb“ kommt. Es scheint, erkannt worden zu sein, dass berufliche Vielfalt bewusst wahrgenommen und innerhalb der Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung ihren Platz bekommt.

Kernsätze

1. Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ist Teil der Staatsverfassung.
2. Das Personal in der öffentlichen Verwaltung wird grundsätzlich auf Basis gesetzlicher und kollektivvertraglicher Regelungen rekrutiert; von diesen Regelungen ist der Grad der professionellen Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung abhängig.
3. Durch gesellschaftliche und persönliche Veränderungen gelangen dennoch berufsdiverse Personen in den Dienst der öffentlichen Verwaltung, dabei werden sie teilweise schlechter vergütet, da die einschlägigen Berufsabschlüsse fehlen.
4. Die öffentliche Verwaltung passt sich den verändernden politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten regelmäßig an.
5. Um der Personalknappheit entgegenzuwirken wird die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen als Lösung gesehen, dabei werden zusätzlich personelle Ressourcen, etwa im Bereich der Mitarbeitermotivation nicht ausreichend in den Blick genommen.
6. Die Schnittstellenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung, Bürgerschaft und IT-Struktur ist zu verbessern und auszubauen, um ein Verständnis für die wechselseitigen Ziele und Aufgaben zu erreichen.
7. Verständnis und Vertrauen bieten die Basis für die erfolgreiche Integration professioneller Vielfalt in die Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung.
8. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung lässt sich durch wertschätzenden Umgang miteinander ein größerer Zusammenhalt in den Teams erreichen.

Literaturverzeichnis

- Apenzeller**, Hecker, Sack: Infrastrukturatlas. Daten und Fakten über öffentliche Räume und Netze 2020. V. i. S. d. P.: Annette Maennel, Heinrich Böll Stiftung. (CC-BY 4.0), Berlin 2020;
Abruf am 19.06.2023 unter: <https://www.boell.de/de/infrastrukturatlas>
- Buck**, Hartmut; Kistler, Ernst; Mendius, Hans Gerhard: Demographischer Wandel in der Arbeitswelt: Chancen für eine innovative Arbeitsgestaltung. Fraunhofer IRB Verl. Stuttgart 2002, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-23618>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (BMAS) (Hrsg.): Verwaltung der Zukunft. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik, Berlin, 2014
- dbb Beamtenbund und tarifunion**: Monitor öffentlicher Dienst 2023, DBB Verlag GmbH, Ragingen, Dezember 2022, abgerufen am 11.08.2023 unter URL: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2023.pdf
- Derlien**, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus: Bürokratietheorie Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Studienskripte zur Soziologie. VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2011
- Deutscher Bundestag**: Übersicht über das Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes, FB WD 6: Arbeit und Soziales, Az.: WD 6 – 3000 – 104/18, Berlin, 24. Oktober 2018
- Ette**, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität, Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, Herausgegeben durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Band 55, Verlag Barbara Budrich, Opladen – Berlin – Toronto, 2021
- Freistaat Sachsen**: Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen. Referat V.1 – Strategie für IT und E-Government, Finanzen, IT-Recht. www.egvp.de. Kabinettsbeschluss vom 29.04.2014
- Göbel**, Dieter: Zehn Jahre nach der Organisationsreform – Rückblick und Umsetzungsergebnisse, Artikel erschienen in der Fachzeitschrift der Deutschen Rentenversicherung (RV-Aktuell), Ausgabe 4/2015, S. 82-87, Berlin, 2015
- Grimm**, Dieter: Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft Baden Baden, 1990
- Habermas**, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. 2. Auflage. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992, PDF abgerufen am 15.08.2023 unter URL: https://search-alexanderstreet-com.wwwdb.dbod.de/view/work/bibliographic_entity%7Cbibliographic_details%7C4712619 (327 Seiten)
- Hollstein**, Bettina: SOCIUM Forschungszentrum für Ungleichheit und Sozialpolitik. Qualiservice. Data Sharing. Vorlagen für Datenschutz, Einwilligungserklärungen zur Primärforschung, URL: <https://www.qualiservice.org/de/datenschutz.html>, abgerufen am 04. August 2023
- Hucke**, Veronika: Mit Vielfalt und Fairness zum Erfolg. Praxishandbuch für Diversity und Inclusion im Unternehmen. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2017

- Karow**, Sophie; **Bukow**, Sebastian: Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung. In Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (Hrsg.), Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Ausgabe 1/2016, S. 69-84, Nomos Verlagsgesellschaft, 2016
- Kauffeld**, Simone; **Spurk**, Daniel (Hrsg.): Handbuch Karriere und Laufbahnmanagement, erschienen in der Reihe „Springer Reference Psychologie“, Springer-Verlag GmbH, 2019
- König**, Klaus; **Siedentopf**, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 2. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997
- Kuckartz**, Udo; **Rädiker**, Stefan: Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 5. Auflage, Beltz Juventa, Weinheim Basel, 2022
- Luhmann**, Niklas (1997a): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Erster Teilband, 1. Auflage, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M., 1997
- Luhmann**, Niklas (1997b): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Zweiter Teilband, 1. Auflage, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M., 1997
- Luhmann**, Niklas: Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie, 4. Auflage, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M., 1991
- Maurer**, Hartmut; **Waldhoff**, Christian: Allgemeines Verwaltungsrecht. 19., überarbeitete und ergänzte Auflage, Verlag C.H.Beck oHG, München, 2017
- Mayntz**, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. überarbeitete Auflage, C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Heidelberg, 1985
- Mayring**, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12., überarbeitete Auflage. Beltz-Verlag, Weinheim und Basel, 2015
- Mayring**, Philipp; **Fenzel**, Thomas: Qualitative Inhaltsanalyse. In Baur, Nina (Hrsg.); **Blasius**, Jörg (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Aufl. (S. 691-706), Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2022
- Meyermann**, Alexia; **Porzelt**, Maike: Hinweise zur Anonymisierung von qualitativen Daten. Forschungsdaten bildung informiert // Nr. 1 (2014). Forschungsdatenzentrum (FDZ) Bildung am DIPP (Hrsg.), Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt/M., 2014
- Miebach**, Bernhard: Organisationstheorie Problemstellung – Modelle – Entwicklung. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2007, 2012
- Misoch**, Sabine: Qualitative Interviews. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage, Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston, 2019
- Özdemir**, Feriah: Managing Capability. Ein Ansatz zur Neubestimmung von Diversity Management, Springer Fachmedien Verlag, Wiesbaden, 2018
- Richter**, Achim; **Gamisch**, Annett; **Mohr**, Thomas (EG-TV-L): Eingruppierung TV-L in der Praxis. Handbuch, 3., aktualisierte Auflage, Walhalla u. Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Regensburg, März 2016
- Robbe**, Patrizia; **Rohleder**, Kristin; **Gramann**, Kirsten: Auswirkungen der Föderalismusreform I. Mitwirkungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen, Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes im Deutschen Bundestages, Az.: WD 3 – 321/09, Berlin, 2009

- Schäfer**, Ingeborg Eleonore: Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft – Kontrolle der öffentlichen Verwaltung – ein internationaler Vergleich, Leske + Budrich, Opladen, 1994
- Schrabe**, Jan-Felix: Digitale Transformation. EINSICHTEN Themen der Soziologie. transcript Verlag, Bielefeld, 2021
- Schwarz**, Gerhard: Konfliktmanagement, Konflikte erkennen, analysieren, lösen, 9. Auflage, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2014
- Siouti**, Irini: Forschungsethik in der Biografieforchung: Herausforderungen im Forschungsfeld der politischen Partizipation [31 Absätze]. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research (FQS), 19(3), Art. 28, 2018, Link: <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-19.3.3141>, abgerufen am 05.08.2023
- Sturm**, Nanina Marika; John, Emanuel (Hrsg.): Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung – Zwischen Praxis und Reflexion. Erschienen in der Reihe Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2023
- Weber**, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Komplettausgabe, Vertrieb durch www.zweitausendeins.de. Lizenzausgabe vom Melzer Verlag GmbH, Neu Isenburg 2005
- Weigert**, Manfred: Karriere im öffentlichen Dienst. R.G. Fischer Verlag, Frankfurt/Main, 2004
- Werther**, Simon; Bruckner, Laura (Hrsg.): Arbeit 4.0 aktiv gestalten. Die Zukunft der Arbeit zwischen Agilität, People Analytics und Digitalisierung. Springer-Verlag GmbH, Berlin 2018
- Witzel**, Andreas: Das Problemzentrierte Interview. In G. Jüttermann (Hrsg), Qualitative Forschung in der Psychologie : Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder (S. 227-255). Beltz-Verlag, Weinheim. 1985. Abgerufen am 11.06.2023 unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/563>
Persistent Identifier (PID): <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-5630>
- Witzel**, Andreas; Reiter, Herwig: Das problemzentrierte Interview – eine praxisorientierte Einführung. Beltz Juventa. Weinheim, 2022

Rechtsquellenverzeichnis

- Änderungstarifvertrag Nr. 11** zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), vom 2. März 2019
- Arbeitsstättenverordnung** (ArbStättV) vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3334) geändert worden ist
- Beamtenstatusgesetz** (BeamtStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. | S. 1010) das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 | Nr. 140) geändert worden ist
- Berufsbildungsgesetz** (BBiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1174) geändert worden ist
- Bundesangestelltentarifvertrag** (BAT) vom 23. Februar 1961, zuletzt geändert durch Artikel 78. Änderungstarifvertrag vom 31. Januar 2003
- Bundesbesoldungsgesetz** (BBesG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. | S. 1434), das zuletzt durch Artikel 73 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. | S. 3932) geändert worden ist
- Bundeslaufbahnverordnung** (BLV) vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 27. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 30) geändert worden ist
- Bürgerliches Gesetzbuch** (BGB) i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. I Nr. 72) geändert worden ist
- Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch** (SGB IV) – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 217) geändert worden ist.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist
- Neuntes Buch Sozialgesetzbuch** (SGB IX) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 146) geändert worden ist
- Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung allgemeiner Verwaltungsdienst und sozialwissenschaftlicher Dienst** (SächsAVwDSozwDAPO) vom 19. Januar 2017 (SächsGVBl. S. 20), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Dezember 2019 (SächsGVBl. 2020 S. 10) geändert worden ist
- Sächsisches Beamtengesetz** (SächsBG) vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970,971), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juni 2023 (SächsGVBl. S. 419) geändert worden ist
- Sächsisches Beamtenversorgungsgesetz** (SächsBeamtVG) vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 1045), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 6. Juli 2023 (SächsGVBl. S. 467) geändert worden ist

Sächsisches Besoldungsgesetz (SächsBesG) vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 1005), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Juni 2023 (SächsGVBl. S. 418) geändert worden ist

Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S.62), die zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 705) geändert worden ist

Sächsische Laufbahnverordnung (SächsLVO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 22. August 2017 (SächsGVBl. S. 85) mit Geltung seit 1. März 2017

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) mit Anlage A Entgeltordnung (EGO) vom 12. Oktober 2006, in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 12 vom 29. November 2021

Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder) vom 12. Oktober 2006 in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 4 vom 2. Januar 2012

Tarifvertragsgesetz (TVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1055) geändert worden ist

Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1174) geändert worden ist

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Anerkennung von Berufsausbildungen und Hochschulstudiengängen als Laufbahnbefähigung ohne Vorbereitungsdienst in der Fachrichtung Allgemeine Verwaltung ohne Vorbereitungsdienst – VwV LAVoV vom 21. März 2019 (SächsABl. S 706), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 29. November 2021 (SächsABl. SDr. S. S 167)

Verwaltungsvorschrift der sächsischen Staatsregierung zur Regelung des Dienstbetriebes für die Behörden des Freistaates Sachsen (VwV Dienstordnung) vom 28. Juni 2018 (SächsABl. S. 898), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 3. Dezember 2021 (SächsABl. SDr. S. S 162)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Masterarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Masterarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Masterarbeit sind identisch.

Meißen, 16. Oktober 2023

Unterschrift