

Studiengangsleiterin Dörte Busch (Hrsg.)

Masterstudiengang Public Administration (MPA) – Für die gute Verwaltung von morgen

Festschrift zum 10-jährigen Jubiläum



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Studiengangsleiterin Dörte Busch (Hrsg.)

Masterstudiengang Public Administration (MPA) – Für die gute Verwaltung von morgen

Festschrift zum 10-jährigen Jubiläum



BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

Hinweis: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren oder des Verlags aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2018 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: docupoint, Magdeburg

Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN Print: 978-3-8305-3877-6

ISBN E-Book: 978-3-8305-4043-4

Vorwort

10 Jahre MPA – Master of Public Administration: der berufsbegleitende Masterstudiengang steht für eine verwaltungsbezogene, interdisziplinäre Weiterbildung, welche als vier semestriges Angebot im Fernstudienformat angeboten wird. Die damalige Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin beschloss am 4. Juni 2006, den entgeltfinanzierten Studiengang am Fernstudieninstitut einzurichten. Die ersten Studierenden wurden vor 10 Jahren zum Sommersemester 2008 immatrikuliert. Inzwischen gibt es über 300 Absolventinnen und Absolventen sowie derzeit etwa 130 aktive Studierende.

Das Lehr-Lern-Konzept basiert konsequent auf dem Format des Blended Learning. Es führt die Vernetzung des Internets (E-Learning) mit den klassischen Lehr-Lernmethoden und -medien (Präsenzstudium) zu einem sinnvollen Lernarrangement, das den von der Hochschule definierten Fernlehrestandards entspricht. An drei bis vier Wochenenden im Semester (Freitagnachmittag und Samstag) kommen die generell in Vollzeit Berufstätigen auf den Campus zum Studieren in Präsenz und zum vielfältigen Austausch mit den Kommilitonen und Lehrenden, die Wissenschaft und Praxis ausgewogen repräsentieren. Der Wechsel von diesen Online-Lehr-Lernphasen zum Studium vor Ort wird begleitet von einem Wechsel in den Veranstaltungs- und Prüfungsformen, die sich an den zu vermittelnden Kompetenzen der zukünftigen Absolventinnen und Absolventen orientieren. Einzel- und Teamaufgaben, Diskussionen, Übungen, Fallstudien sowie Plan- und Rollenspiele nehmen Bezug auf anspruchsvolle Verwaltungstätigkeiten der höheren Funktionsebene einschließlich der Führungsaufgaben. Hierfür will der Masterstudiengang seine Studierenden, die mindestens ein Jahr einschlägige Berufserfahrung mitbringen müssen, weiterbilden, sie vorbereiten und begleiten, Öffentliche Verwaltung und deren steten Wandel zu gestalten. Die darauf abgestimmte Interdisziplinarität des Masterstudiengangs bildet das moderne Kompetenzspektrum in den Verwaltungs-, Sozial-, Rechts- sowie Wirtschaftswissenschaften ab.

Bewährt hat sich für die Beratung und Betreuung der Studierenden das Studiengangsteam aus wissenschaftlicher Leitung sowie einer Studiengangskoordination. Immer wieder stehen die Studierenden beruflich oder privat vor nicht geplanten Herausforderungen, die zu Turbulenzen im Studium führen oder führen können. Mithilfe der Studiengangskoordination können Studienverläufe individuell angepasst und der Studienerfolg meist gesichert werden.

Der Masterstudiengang MPA hat sich, wie die Öffentliche Verwaltung und die Hochschule selbst, stetig weiterentwickelt. Illustriert werden soll dies anhand der zur Reakkreditierung des Masterstudienganges eingeführten Profil-Phase, in der die Studierenden einen von zwei Themenschwerpunkten mit mehreren Modulen wählen können. Derzeit werden die Schwerpunkte *Öffentliches Wirtschaften* und *Verwaltung im internationalen Kontext* angeboten. Von Studierenden und Lehrenden wird beson-

ders das Fachforum, das für die Studierenden des ersten Semesters integraler Studienbestandteil ist, geschätzt. Es hat aktuelle Entwicklungen der Öffentlichen Verwaltung zum Gegenstand, zu dem Referentinnen und Referenten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft zum Diskurs mit den Studierenden und auch mit den Alumni eingeladen werden. In diesem Jahr findet das Fachforum zugleich als Symposium anlässlich des Jubiläums des Masterstudienganges „10 Jahre MPA – Für eine gute Verwaltung von morgen“ am 15. Juni 2018 statt.

Mit der Fusion zur Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin im Jahre 2009 und der Gründung der Berlin Professional School (BPS) als Zentralinstitut der Hochschule im Jahr 2015, unter deren Dach der Studiengang sich befindet, trägt der Masterstudiengang maßgeblich dazu bei, dass die Hochschule derzeit ein maßgeblicher Anbieter für entgeltfinanzierte Weiterbildung im Land Berlin ist. Der MPA ist auf dem besten Weg, dem MBA eine Marke für die Öffentliche Verwaltung beiseite zu stellen. Um den Erwartungen der Studierenden, sich passgenau weiterzubilden und die nächsten Karriereziele zu erreichen, sowie den Anforderungen an eine gute Verwaltung zu entsprechen, wird der Masterstudiengang kontinuierlich weiterentwickelt. Zukünftig soll er inhaltlich flexibler mit mehr Wahlmöglichkeiten ausgestattet werden und einen Beirat erhalten, der den Studiengang in seiner Entwicklung begleitet.

So inhaltlich breit gefächert, wie Öffentliche Verwaltung ist, so repräsentieren unsere Studierenden sie und bringen ihre berufliche Expertise in die Weiterbildung ein, die von den Lehrenden aufgegriffen wird. Diese Vielfältigkeit zeichnet den Studiengang unter anderem aus. Sie spiegelt sich im Kreis der Autorinnen und Autoren und ihren Themen wider. Weil die Bildung so gut ist wie ihre Akteure, haben Absolventinnen und Absolventen sowie Lehrende und den Studiengang Gestaltende und ihm Verbundene zu diesem Jubiläumsband beigetragen. Fachlich gehen sie aktuellen dynamischen Entwicklungslinien für die Öffentliche Verwaltung nach, die vom eGovernment über Governance bis hin zu Aspekten der Ökonomisierung der Verwaltung reichen und gleichsam tagesaktuelle Schwerpunkte, beispielsweise in den Bereichen Personal und Integration von Flüchtlingen, setzen.

Aus dem Team der Berlin Professional School danken möchte ich der Studiengangskoordinatorin Mandy Bronner, die neben der herausfordernden studiengangsbezogenen Tätigkeit und der Vorbereitung des Symposiums die Herausgabe dieses Jubiläumsbandes professionell gemanagt hat. Ausdrücklich danken möchte ich dem Direktorium und der Geschäftsführung der Berlin Professional School, die die Publikation uneingeschränkt unterstützt haben.

Ich wünsche allen Leserinnen und Lesern viel Freude und eine erkenntnisreiche Lektüre.

Die Herausgeberin,
Studiengangsleiterin Prof. Dr. Dörte Busch

Berlin, Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
<i>Martin Benner</i>	
Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht am Beispiel der Amtsvormundschaft	9
<i>Marianne Egger de Campo</i>	
Professionalität durch die Berlin Professional School.....	25
<i>Regine Fröhlich</i>	
E-Government als Motor für interkommunale Zusammenarbeit – oder umgekehrt?.....	39
<i>Roland Heuermann</i>	
Anforderungen an die Governance Öffentlicher IT	55
<i>Kai-Uwe Heymann</i>	
Superdiversität als Rahmenbedingung kommunaler Integrationspolitik.....	69
<i>Elmar Hinz/Sarah-Rebecca Vollmann</i>	
Personalmarketing beginnt bei der Marktabgrenzung. Wie Marketing nicht nur hilft, Fachkräfte für den öffentlichen Sektor zu gewinnen	85
<i>Christoph Holtwisch</i>	
David gegen Goliath: Die staatlich ignorierte Flüchtlingskrise und der kommunale Kampf um funktionierende Integration vor Ort	101
<i>Erik Kraatz</i>	
Zu den Grenzen der Untreuestrafbarkeit für die Bildung und Fortführung schwarzer Kassen in der öffentlichen Verwaltung.....	115
<i>Jörg Liemann</i>	
Governance	131
<i>Dagmar Lück-Schneider</i>	
Germany's steps towards becoming an eGovernment Country	141

Inhaltsverzeichnis

Emil Markwart

Kommunale Selbstverwaltung in Russland erlebt einen weiteren Rückschlag 155

Siegbert Preuß

Vom „homo oeconomicus“ zum „homo heterogenus“. Zum Menschenbild
in der ökonomischen Theorie..... 161

Hans Paul Prümm

Gott, Recht und die öffentliche Verwaltung..... 179

Patrick Ratajczak

Geschäftsprozessmanagement im Land Berlin..... 203

Ulli Schäfer

Etablierung eines strukturierten Arbeitszeitmanagements im öffentlichen
Gesundheits- und Sozialwesen für Beschäftigte in Schicht- und Wechselschicht-
arbeit, um eine Ordnungswidrigkeit zu vermeiden..... 217

Stefan Schlösser

Crowdfunding als alternative Finanzierungsform öffentlicher Projekte? 231

Wolfgang Strehl

Ökonomische Theorie und Verbraucherschutz. Der homo oeconomicus
im Leitbild des Verbraucherschutzes 247

Detlef Treubrodt

Wie Sie sehen, sehen Sie nicht viel. Anreize der öffentlichen Hand
zur Verbesserung einer erfolgreichen
Personalrekrutierung – Eine Bestandsaufnahme 263

Kerstin Wüstner

Die Steuerungsillusion..... 279

Autorenverzeichnis 297

Martin Benner

Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht am Beispiel der Amtsvormundschaft

Der Aufsatz zeigt anhand von zwei Praxisbeispielen, wie sich wirtschaftliche Erwägungen vor dem Hintergrund von Haushaltsdefiziten und Verschuldung auf die Anwendung des Verwaltungsrechts durch die Kommunen auswirken und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.¹ Den thematischen Kontext für diese Betrachtungen bildet mit dem Vormundtschaftswesen ein bedeutender Bereich der zivilgesellschaftlichen Verantwortungsteilung in Deutschland.

A. Hintergrund

Defizite und Verschuldung sind seit den 1970er Jahren ständige Begleiter der Kommunalverwaltung und -politik.² Lagen die Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Gemeinden Anfang 1970 noch bei unter 18,6 Mrd. EUR, summierten sie sich Anfang 1990 auf 61,9 Mrd. EUR und zur Jahrtausendwende auf 101,9 Mrd. EUR. Zu Beginn des Jahres 2017 hatten sie einen Stand von 142,9 Mrd. EUR erreicht und sich damit seit 1970 mehr als versiebenfacht.³ Ursächlich für diese Entwicklung ist vor allem, dass die Ausgaben deutlich stärker gestiegen sind als die Einnahmen.⁴ Für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe, aus der die Praxisbeispiele des vorliegenden Beitrages stammen und die im Wesentlichen von den Kommunen zu finanzieren ist⁵, sprach der Deutsche Städtetag bereits vor der Jahrtausendwende von einer

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

2 Geißler, Kommunale Haushaltskonsolidierung, 2011, S. 5.

3 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, 2017, S. 14, URL <http://bit.ly/2HNT6ZG> [26.02.2018].

4 Wittkämper, in: Robert/Kevenhörster (Hrsg.), Kommunen in Not, 2004, S. 3; Tarkan, Die Kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz, 2009, S. 33; vgl. auch Hoffmann-Riem, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einleitende Problemskizze, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 11, 15.

5 Wiesner, in: Böllert (Hrsg.), Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, 2018, S. 166.

„Kostenexplosion“.⁶ Seither haben sich die Nettoausgaben allein in diesem Bereich durch vielfältige Einflüsse zwischen 2001 und 2015 bundesweit von 17,1 Mrd. EUR auf 37,7 Mrd. EUR mehr als verdoppelt.⁷ Auch regionale Beispiele zeigen vergleichbare Entwicklungen. So lagen etwa im Freistaat Sachsen die Nettoausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2000 noch bei 0,8 Mrd. EUR, während es 2015 bereits 1,8 Mrd. EUR waren.⁸ In der Stadt Leipzig haben sich die Nettoausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zwischen 2001 und 2015 von 93,7 Mio. EUR auf 317,4 Mio. EUR mehr als verdreifacht.⁹

B. Ökonomisierung der Verwaltungsstrukturen und -prozesse

Vor diesem Hintergrund fließen seit den 1990er Jahren kontinuierlich ökonomische Maßstäbe in die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen und die Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen ein, um dadurch einen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu leisten. Dazu gehören umfassende Vorhaben wie das Neue Steuerungsmodell¹⁰, das Kommunale Steuerungsmodell¹¹ und das Neue Kommunale Finanzmanagement¹², aber ebenso Einzelthemen wie Dezentralisierung, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Kontraktmanagement, Budgetierung, Controlling und Personalbedarfsbemessung.¹³ Diese Tendenzen einer Ökonomisierung („Verwirtschaft-

- 6 Dahme/Wohlfahrt, in: Böllert (Hrsg.), S. 226; vgl. auch Dahme, in: Dahme/Wohlfahrt (Hrsg.), Handbuch kommunale Sozialpolitik, 2011, S. 123.
- 7 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfe, 2018, URL <http://bit.ly/2FjYdQJ> [21.02.2018].
- 8 Statistisches Landesamt Sachsen (Hrsg.), GENESIS-Online, Tabelle 22551-107Z, URL <http://bit.ly/2F6ZWHX> [02.03.2018].
- 9 Statistisches Landesamt Sachsen (Hrsg.), GENESIS-Online, Tabelle 22551-107Z, URL <http://bit.ly/2F6ZWHX> [02.03.2018].
- 10 Siehe dazu Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Das Neue Steuerungsmodell, 1993; Reineke/Bock (Hrsg.), Gabler Lexikon Unternehmensberatung, 2007, S. 311.
- 11 Siehe dazu Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Das Kommunale Steuerungsmodell, 2013.
- 12 Siehe dazu Schuster, Neues Kommunales Finanzmanagement und Rechnungswesen, 2008.
- 13 Vgl. z.B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Handbuch zur neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe, 2000; Grohs, Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung – Eine Bilanz nach 15 Jahren Modernisierungsdiskurs, ZSR 2007, 247; Marquard, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Spannungsfeld von Professionalität, Kostendruck und Steuerungsmodel-

lichung¹⁴) der öffentlichen Verwaltung bestehen vorrangig darin, betriebswirtschaftliche Instrumente im weiteren Sinne einzuführen und Strukturen sowie Prozesse entsprechend zu verändern. Diese Entwicklung setzt sich in der Kinder- und Jugendhilfe bis heute fort.¹⁵ Sie wurde jedoch bereits vielfach reflektiert sowie auf ihre Kompatibilität mit den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe untersucht¹⁶ und soll deshalb hier nicht weiter betrachtet werden.

C. Ökonomisierung des Verwaltungsrechts

I. Begriff

Neben den hinreichend bekannten strukturellen oder prozeduralen Erscheinungsformen einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung kann ein „Bedeutungsgewinn wirtschaftlicher Orientierungen bzw. Interessen“¹⁷ auch zu einer Ökonomisierung des Verwaltungsrechts führen. Dieser Aspekt beeinflusst die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Adressanten des Verwaltungshandelns mindestens ebenso unmittelbar und einschneidend wie betriebswirtschaftlich orientierte Veränderungen von Strukturen und Prozessen. Der Begriff des Verwaltungsrechts meint dabei zum einen das Verwaltungsrecht im engeren Sinne (z. B. das SGB VIII), zum anderen im Kern zivilrechtliche Normen, die in einen verwaltungsrechtlichen Kontext einbezogen werden, z. B. das Vormundschaftsrecht des BGB (§§ 1773 ff. BGB) bei der Führung einer Amtsvormundschaft (vgl. § 56 Abs. 1 SGB VIII).

len, JAMt 2012, 434; Bieback, Effizienzanforderungen an das sozialstaatliche Leistungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 128, 144–169; Wiesner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 69 Rn. 40; Schweiger, Rechtliche Grenzen der Ökonomisierung von Verwaltungshandeln, SGB 2005, 146; Schindler/Edda, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 3 Rn. 7 und § 4 Rn. 15 f.; Happe/Kolodziej, in: Jans/Happe/Saubier/Maas (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, SGB VIII, 55. Lfg. 2017, Vorb. zu §§ 78a–78g Rn. 14.

14 Gröpl, Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht, VerwArch 2002, 459, 460.

15 Wiesner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 69 Rn. 40.

16 Vgl. z.B. Grohs, ZSR 2007, 247; Marquard, JAMt 2012, 434.

17 Schneider, J.-P., Zur Ökonomisierung von Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, VERW 2001, 317, 320.

II. Systematisierung

1. Ebene der Rechtssetzung

Die Ökonomisierung des Verwaltungsrechts im obigen Sinne kann sich zunächst in Rechtsvorschriften verwirklichen.¹⁸ Derartige Aktivitäten der Normgeber können sich zum einen auf das formelle Verwaltungsrecht beziehen, d. h. Verwaltungsverfahren und -prozesse.¹⁹ Dazu gehören vor allem Bemühungen um eine verfahrensrechtliche Entbürokratisierung oder Beschleunigung, beispielsweise bei Genehmigungs- und Zuwendungsverfahren.²⁰ Letztere haben auch in der Kinder- und Jugendhilfe eine große Bedeutung. Zu einer Ökonomisierung auf der Ebene der Rechtssetzung kann es zum anderen im materiellen Verwaltungsrecht kommen²¹, vgl. etwa den 1996 eingeführten Mehrkostenvorbehalt beim Vorrang ambulanter Leistungen der Sozialhilfe in § 13 Abs. 1 S. 3 SGB XII bzw. zuvor in § 3 Abs. 2 S. 3 BSHG²².

Tendenzen einer Ökonomisierung von Rechtsvorschriften finden in der Fachöffentlichkeit breitere Beachtung²³ und können – trotz vielfältiger juristischer Kritik im Einzelfall – zumindest insoweit als unproblematisch angesehen werden, als dass dahinterstehende wirtschaftliche Beweggründe grundsätzlich offen zu Tage treten. Sie werden daher im Folgenden nicht näher untersucht.

2. Ebene der Rechtsanwendung

Des Weiteren kommt es zu einer Ökonomisierung des formellen oder materiellen Verwaltungsrechts, wenn wirtschaftliche Maßstäbe bei seiner Anwendung Bedeutung erlangen.²⁴ Als gesetzliche Einfallstore für Wirtschaftlichkeitserwägungen in die Rechtsanwendung werden in der Literatur die Auslegung unbestimmter Rechtsbe-

18 Vgl. Schneider, J.-P., VERW 2001, 317, 320.

19 Gröpl, VerwArch 2002, 459, 466; vgl. auch Schneider, J.-P., VERW 2001, 320.

20 Vgl. dazu z. B. Holznagel, Verfahrensbezogene Aufgabenkritik und Änderungen von Verfahrensstandards als Reaktion auf die staatliche Finanzkrise, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 206, 220–228; Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), S. 11, 40f.; Teich/Beck, Plädoyer: Vereinfacht das Zuwendungsrecht und verbessert es!, DÖV 2006, 556.

21 Gröpl, VerwArch 2002, 459, 466.

22 Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), S. 11, 47; Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 245, 263.

23 Vgl. z. B. Voßkuhle, „Ökonomisierung“ des Verwaltungsverfahrens, VERW 2001, 347, m. w. N., und die Literatur bei der vorherigen Fußnote.

24 Vgl. Schneider, J.-P., VERW 2001, 317, 302, 322.

griffe und die Ausfüllung von Ermessens-, Beurteilungs- oder planerischen Gestaltungsspielräumen angesehen, die der öffentlichen Verwaltung durch den Normgeber eröffnet werden.²⁵ Nicht betrachtet wurde dagegen bisher, dass es auch jenseits des vom Gesetz- oder sonstigen Normgeber gewollten und „gegebenen Korridors“²⁶ der unbestimmten Rechtsbegriffe sowie der Ermessens-, Beurteilungs- und planerischen Gestaltungsspielräume zu einer Ökonomisierung des von der öffentlichen Verwaltung anzuwendenden Rechts kommen kann und tatsächlich kommt. Das soll im Folgenden mit zwei Praxisbeispielen verdeutlicht werden.

Nicht eingegangen wird auf die im Schrifttum ebenfalls diskutierten institutionellen und organisatorischen Dimensionen einer Ökonomisierung des Rechts durch Entstaatlichungstendenzen beim Setzen generell-abstrakter Regeln und die Einbeziehung von Wirtschaftsakteuren in öffentliche Organisationen.²⁷

III. Praxisbeispiele

1. *Auswärtige Amtsvormundschaften*

a) Problematik

Mündel, für die das Jugendamt zum Vormund²⁸ bestellt wurde und die damit unter Amtsvormundschaft stehen (§ 1791b BGB, § 55 Abs. 1 SGB VIII), müssen teilweise außerhalb des Bereichs untergebracht werden, für den das jeweilige Jugendamt örtlich zuständig ist. Das ist beispielsweise erforderlich, wenn für den Mündel vor Ort kein Platz in einer geeigneten Einrichtung vorhanden ist. Von den 680 Mündeln, für die das Amt für Jugend, Familie und Bildung der Stadt Leipzig Ende 2017 zum sogenannten Legalvormund²⁹ bestellt war, betraf das 100 Mündel, d. h. rund 15 %. Die Unterbringung erfolgte teilweise in einer Entfernung von mehreren hundert Kilometern.

An der gesetzlichen Vorgabe, dass der Vormund den Mündel in der Regel einmal im Monat in dessen üblicher Umgebung aufsuchen soll (§ 1793 Abs. 1a S. 2 BGB),

25 Gröpl, VerwArch 2002, 459, 478; Papier, Der Wandel der Lehre von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen als Reaktion auf die staatliche Finanzkrise, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, 231, 235–239; Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), S. 11, 37; Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), S. 245, 263–265; Schweiger, SGB 2005, 146, 149.

26 Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), S. 11, 37.

27 Vgl. dazu Schneider, J.-P., VERW 2001, 317, 320–322.

28 Die Ausführungen gelten für die Amtspflegschaft entsprechend, vgl. § 1915 Abs. 1 Abs. 3 BGB.

29 Kunkel/Leonhardt, in: Kunkel/Kepert/Pattar, SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 55 Rn. 18.

ändert sich dadurch grundsätzlich nichts. Jedes Verfahren mit einem auswärtig untergebrachten Mündel führt daher durch umfangreichere Dienstreisen für die Kommune zu erhöhten Ausgaben für Personal- und Sachmittel. Ein Erstattungsanspruch gegen den öffentlichen Jugendhilfeträger am Ort des auswärtigen Aufenthalts besteht dafür nicht.³⁰

Aus wirtschaftlicher Sicht ist es deshalb für die jeweilige Kommune geboten, auswärtige Amtsvormundschaften im größtmöglichen Umfang an das örtlich zuständige Jugendamt abzugeben. Sozialpädagogische Aspekte streiten jedoch in vielen Fällen trotz des auswärtigen Mündelaufenthalts gegen eine Abgabe und für eine Kontinuität der Amtsvormundschaft. Dazu kann vor allem ein nach zahlreichen Beziehungsabbrüchen langjährig aufgebautes Vertrauensverhältnis des Mündels zu dem nach § 55 Abs. 2 SGB VIII mit der Führung der Vormundschaft beauftragten Mitarbeiter des Jugendamts – dem sogenannten Realvormund³¹ – gehören. Aber auch die Zuständigkeit für nicht auswärtig untergebrachte Geschwister des Mündels können für eine unveränderte, gemeinsame Fortführung der Amtsvormundschaft sprechen.

Aus rechtlicher Sicht ist für die Vormundschaft, die durch eine Bestellung des Familiengerichts eintritt, grundsätzlich das Jugendamt zuständig, in dessen Bereich der Mündel seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (§ 87c Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat der Mündel dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt (§ 30 Abs. 3 SGB I). Ein Mündel, der nach dem Hilfeplan ohne konkrete Rückkehrperspektive auf unbestimmte Zeit auswärtig untergebracht wird, begründet damit in der Regel einen neuen gewöhnlichen Aufenthalt.³² In diesen Fällen stellen sich für die Rechtsanwendung durch das Jugendamt zwei Fragen:

- (1) Ist das Jugendamt stets verpflichtet, beim Familiengericht seine Entlassung (und damit implizit die Neubestellung des örtlich zuständigen Jugendamts) zu beantragen oder nur, wenn dies dem Mündelwohl entspricht?
- (2) Hat das Familiengericht bei der Entscheidung über den Entlassungsantrag des Jugendamts einen am Mündelwohl orientierten Entscheidungsspielraum oder hat es dem Antrag stets zu folgen und ist diese Bindung vom Jugendamt ggf. im Rechtsmittelweg geltend zu machen?

Nach § 87c Abs. 3 S. 3, 1. Alt. SGB VIII hat das Jugendamt beim Familiengericht einen Antrag auf Entlassung zu stellen, sobald das Mündel seinen gewöhnlichen Auf-

30 Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (Hrsg.), DIJuF-Rechtsgutachten 30.09.2013, J 8.250/V 6.300 NI, JAmt 2013, 644 f.

31 Kunkel/Leonhardt, in: Kunkel/Keper/Pattar, SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 55 Rn. 17.

32 Vgl. zum gewöhnlichen Aufenthalt von Mündeln Kunkel/Keper/Pattar, in: Kunkel/Keper/Pattar (Hrsg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 86 Rn. 13–15.

enthalt wechselt. Ob dieser Antrag dem Mündelwohl entspricht, ist danach nicht entscheidend. Demgegenüber sehen die §§ 1887 Abs. 1, 1889 Abs. 2 S. 1 BGB eine Entlassung des Jugendamts und die Bestellung eines anderen Vormunds durch das Familiengericht lediglich dann vor, wenn dies dem Wohl des Mündels dient (§ 1887 Abs. 1 BGB) bzw. das Mündelwohl dem nicht entgegensteht (§ 1889 Abs. 2 S. 1 BGB). Allerdings regelt § 56 Abs. 1 SGB VIII, dass auf die Führung der Amtsvormundschaft das BGB (nur) anzuwenden ist, soweit das SGB VIII nicht etwas anderes bestimmt. Die Antworten auf die oben aufgeworfenen Fragen sind dementsprechend umstritten:

- (1) Eine Meinung lehnt ein Ermessen des Jugendamts bei der Beantragung seiner Entlassung nach § 87c Abs. 3 S. 3, 1. Alt. SGB VIII mit Blick auf den Wortlaut („hat“) ab.³³ Eine andere Ansicht geht mit Verweis auf das Bedürfnis des Mündels nach Kontinuität davon aus, dass bereits das Jugendamt zu prüfen habe, ob einem Entlassungsantrag das Mündelwohl entgegenstehe und der Antrag aus diesem Grund ggf. nicht zu stellen sei.³⁴
- (2) Zum Entscheidungsspielraum des Familiengerichts stellt eine Ansicht darauf ab, dass das Gericht nach dem BGB beschließen müsse und es deshalb vorrangig auf das Mündelwohl ankomme. Das Familiengericht sei daher an den Entlassungsantrag des Jugendamts nicht gebunden.³⁵ Eine andere Meinung geht wegen § 56 Abs. 1 SGB VIII davon aus, dass auch das Familiengericht § 87c Abs. 3 SGB VIII

33 Kunkel/Kepert, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 87c Rn. 24; Lange, in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), juris PraxisKommentar SGB VIII, 2014, § 87c Rn. 59; Hoffmann/Proksch, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 55 Rn. 28; Happe/Saubier, in: Jans/Happe/Saubier/Maas, Kinder- und Jugendhilferecht, 55. Lfg. 2017, § 87c SGB VIII Rn. 23; Hamdan, in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Wethl (Hrsg.), juris PraxisKommentar BGB, 6. Aufl. 2013, § 1791b Rn. 11; Klinkhardt, SGB VIII, 1994, § 87c Rn. 17.

34 Eschelbach/Schindler, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 87c Rn. 11; Mix, Kontinuität in der Vormundschaft, JAmT 2014, 242, 243.

35 OLG Zweibrücken, BeckRS 2001, 30199915; BayObLG, BeckRS 1996, 30921875; OLG Hamm, BeckRS 1998, 01364; OLG Dresden, BeckRS 2001, 31054956; Hoffmann, in: Schindler (Hrsg.), beck-online.GROSSKOMMENTAR, Stand 01.12.2017, § 1791b Rn. 26; Götz, in: Palandt (Begr.), BGB, 77. Aufl. 2018, § 1887 Rn. 1; Bettin, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BGB, 44. Ed. 2017, § 1887 Rn. 3; Wentzell, in: Schindler (Hrsg.), beck-online.GROSSKOMMENTAR, Stand 01.11.2017, § 1887 Rn. 17; MüKo-BGB/Spickhoff, 7. Aufl. 2017, § 1887 Rn. 5; Kunkel/Kepert, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 87c Rn. 25; Mix, JAmT 2014, 242, 243; Veit, in: Staudinger (Begr.), BGB, Vormundschaftsrecht, 2014, § 1791b Rn. 16 und § 1887 Rn. 21; Kern, in: Schellhorn/Fischer/Mann/Kern (Hrsg.), SGB VIII, 4. Aufl. 2012, § 87c Rn. 16.

zu beachten habe und dem Entlassungsantrag des Jugendamts daher zwingend folgen müsse.³⁶

b) Ökonomisierung

Zu einer Ökonomisierung der einschlägigen Normen (§§ 56 Abs. 1, 87c Abs. 3 S. 3, 1. Alt. SGB VIII, §§ 1887, 1889 Abs. 2 S. 1 BGB) kommt es in diesem Praxisbeispiel, wenn das Jugendamt wirtschaftliche Erwägungen in die Beantwortung der obigen Fragen einfließen lässt und dadurch im Ergebnis,

- (1) bei einem neuen gewöhnlichen, auswärtigen Aufenthalt des Mündels von einer eigenen Pflicht zum Entlassungsantrag und
- (2) von einer gebundenen Entscheidung des Familiengerichts über diesen Antrag ausgeht.

In der Konsequenz würde das Jugendamt den Entlassungsantrag im Einzelfall sicherstellen und ggf. gegen die sozialpädagogisch begründete Meinung des als Realvormund zuständigen Mitarbeiters durchsetzen. Letzteres wäre trotz einer „begrenzten Weisungsfreiheit“³⁷ dieser Mitarbeiter zulässig. Die Beauftragung eines Mitarbeiters nach § 55 Abs. 2 S. 1 SGB VIII, die Aufgaben des Amtsvormunds auszuüben, ändert nichts daran, dass dem Jugendamt als Legalvormund eine Grundkompetenz verbleibt, zu der insbesondere die Beendigung der Amtsvormundschaft durch Entlassung und damit die Antragstellung nach § 87c SGB VIII gehört.³⁸ Schließlich würde das Jugendamt bei einer Ablehnung des Entlassungsantrages durch das Familiengericht konsequenterweise den Rechtsmittelweg beschreiten (vgl. §§ 58 Abs. 1, 59 Abs. 1, 3, 162 Abs. 3 S. 2 FamFG, § 11 Abs. 1 RPflG).

Zu alldem könnte das Jugendamt einerseits gelangen, indem es wirtschaftliche Erwägungen in die teleologische Auslegung der relevanten Bestimmungen einbezieht, d. h. lediglich mitberücksichtigt. Wirtschaftliche Motive könnten jedoch ebenso vorrangig oder ausschließlich bestimmend sein und ggf. durch eine nur vordergründige Befassung mit dem dargestellten Meinungsstreit verdeckt werden.

36 LG Saarbrücken, DAVorm 1996, 904 f., 905; Lange, in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), juris PraxisKommentar SGB VIII, 2014, § 87c Rn. 52.1, 63–69; Loos, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 87c Rn. 15; Happe/Saurbier, in: Jans/Happe/Saurbier/Maas, Kinder- und Jugendhilferecht, 55. Lfg. 2017, § 87c SGB VIII Rn. 24; Möller, in: Möller (Hrsg.), SGB VIII, 2. Aufl. 2017, § 87c Rn. 12; wohl auch Bauer, in: Prütting/Wegen/Weinreich (Hrsg.), BGB, 9. Aufl. 2014, § 1887 Rn. 3 („Entlassung [...] hat zu erfolgen“).

37 MüKo-BGB/Tillmanns, 7. Aufl. 2017, § 55 SGB VIII Rn. 10.

38 Kunkel/Leonhardt, in: Kunkel/Kepert/Pattar, SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 55 Rn. 16; Kunkel/Schimke, in: Jans/Happe/Saurbier/Maas, Kinder- und Jugendhilferecht, SGB VIII, 56. Lfg. 2017, § 55 Rn. 39.

In beiden Fällen würde sich diese Ökonomisierung aber nicht aufgrund eines unbestimmten Rechtsbegriffs oder eines Ermessens-, Beurteilungs- bzw. planerischen Gestaltungsspielraums verwirklichen. Ihr Einfallstor wäre vielmehr ein jenseits davon ausgetragener Meinungsstreit in der Rechtsprechung und Literatur, der sich auf das Verhältnis von SGB VIII und BGB sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen bezieht und nicht als vom Gesetzgeber gewollt angesehen werden kann. Das Verhältnis zwischen SGB VIII und BGB ist rechtsmethodisch zwar ebenfalls durch Auslegung zu klären (deren Ergebnis für das vorliegende Thema dahingestellt bleiben kann). Das Ziel dieser Auslegung ist es indes nicht, einen unbestimmten Begriff durch rechtliche Bewertung zu präzisieren.³⁹

2. *Verhältnis der Amtsvormundschaft zu anderen Vormundschaftsarten*

a) Problematik

Zum Vormund kann zunächst eine natürliche Person bestellt werden. Sie führt die Vormundschaft ehrenamtlich (vgl. §§ 1791a Abs. 1 S. 2, 1791b Abs. 1 S. 1 BGB), im Rahmen eines freien Berufs (vgl. § 1836 Abs. 1 S. 2 BGB) oder als Mitarbeiter eines Vormundschaftsvereins (§ 1897 Absatz II 1 BGB analog⁴⁰). Des Weiteren kommen als Vormund ein anerkannter Verein (§ 1791a Abs. 1 S. 1 BGB) und das Jugendamt (§ 1791b Abs. 1 S. 1 BGB) in Betracht. Die Art des Vormunds ist für das Jugendamt von wirtschaftlicher Bedeutung. Ein mit der Führung von Amtsvormundschaften beauftragter Mitarbeiter verursacht jährliche Personal- und Sachausgaben von 83.000 EUR (61.100 EUR Gehalt und Abführungen aufgrund von steuer- und sozialrechtlicher Vorschriften in der Entgeltgruppe 9c⁴¹, Stufe 4 im Bereich VKA, mit Zusatzversorgung⁴², zuzüglich 9.700 EUR Sachkostenpauschale⁴³ zuzüglich 12.200 EUR Ge-

39 Vgl. zum Wesen des unbestimmten Rechtsbegriffs: Schneider, H., Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 4 Rn. 70.

40 BGH, NJW 2011, 2727–2730.

41 Vgl. z.B. Stellenausschreibungen des Landkreises Barnim, URL <http://bit.ly/2lqLEEd> [16.03.2018], der Landeshauptstadt Potsdam, URL <http://bit.ly/2HBFUGD> [16.03.2018], und des Landkreises Mansfeld-Südharz, URL <http://bit.ly/2FoGuXq> [08.03.2018].

42 ISAR GmbH (Hrsg.): Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst, Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA), Gehaltsrechner, URL <https://bit.ly/2E23Fp0> [08.03.2018].

43 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), Kosten eines Arbeitsplatzes (2016/2017), Köln 2016, S. 11, 15.

meinkostenpauschale⁴⁴). Bei einer beispielhaften Auslastung mit 40⁴⁵ bis 45⁴⁶ Fällen (vgl. zur Obergrenze § 55 Abs. 2 S. 4 SGB VIII) ergeben sich daraus jährliche Fallkosten von 1.800 bis 2.100 EUR. Einen Anspruch auf Aufwendungsersatz, Aufwandsentschädigung oder Vergütung gegen die Staatskasse hat das Jugendamt nicht (§§ 1835 Abs. 5, 1835a Abs. 5, 1836 Abs. 3 BGB). Ein ehrenamtlicher Einzelvormund und ein freier Berufsvormund fallen dem Kommunalhaushalt dagegen haushälterisch nicht zur Last, weil sie Zahlungsansprüche gegen den Mündel bzw. bei dessen Mittellosigkeit gegen die Staatskasse haben (§§ 1835, 1835a BGB, § 1 Abs. 2 VBVG). Ein Verein, der zum Vormund bestellt wurde, hat keinen Anspruch auf Aufwendungsersatz, Aufwandsentschädigung oder Vergütung gegen die Justiz (§§ 1835 Abs. 5, 1835a Abs. 5, 1836 Abs. 3 BGB). Er wird daher zur Übernahme von Vormundschaften in der Regel nur bereit und in der Lage sein, wenn ihre Führung durch die Kommune im Rahmen von § 79 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII gefördert wird. Das erfolgt in der Praxis beispielsweise über fallbezogene Kostenpauschalen.⁴⁷ Ihre Höhe hängt von der jeweiligen Vereinbarung ab. Sie können zwar – vor allem bei Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Ausländer – jährlich deutlich über 2.000 EUR⁴⁸ betragen, aber ebenso bei lediglich 1.300 EUR⁴⁹ liegen. Wird der Mitarbeiter eines anerkannten Vereins zum Vormund bestellt, ergibt sich daraus ein Vergütungsanspruch des Vereins gegen die Staatskasse nach § 7 VBVG analog.⁵⁰ Diese Variante belastet den kommunalen Haushalt nur geringfügig, weil die Vergütung durch die Justiz in der Praxis durch eine kommunale Förderung mit deutlich reduzierten Fallpauschalen ergänzt

44 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), S. 14 f.

45 Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.), Vorlage Nr. V1569/17, 2017, S. 7, URL <https://bit.ly/2IW4inC> [27.03.2018].

46 Vgl. Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (Hrsg.), Kommunale Orientierungshilfe, zur Personalbedarfsbemessung des Arbeitsbereiches Beistandschaften/Amtsvormundschaften in Baden-Württemberg, Stuttgart 2012, S. 10, 12, URL <http://bit.ly/2IcpKol> [08.03.2018].

47 Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (Hrsg.), DIJuF-Rechtsgutachten 23.3.2016 – V 5.000 Lh, JAmT 2016, 260 f., 260.

48 VG Hannover, BeckRS 2017, 137453; VG Mainz, BeckRS 2017, 121948.

49 Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.), Vorlage Nr. V1569/17, 2017, S. 8, URL <https://bit.ly/2IW4inC> [27.03.2018].

50 BGH, NJW 2011, 2727–2730.

wird. Sie betragen beispielsweise 250 EUR⁵¹, 400 EUR⁵², 540 EUR⁵³ oder 600 EUR⁵⁴ jährlich.

Aus wirtschaftlicher Sicht der Kommune sind damit ehrenamtliche und freiberufliche Einzelvormünder die idealen Varianten. Sie stehen in der Praxis allerdings nur in einem geringen Umfang zur Verfügung.⁵⁵ Nah am kommunalwirtschaftlichen Ideal bewegt sich die Vormundschaft durch Mitarbeiter eines anerkannten Vereins. Außerdem kann die Vormundschaft durch den Verein die Kosten eines Amtsvormunds unterschreiten und sich damit für die Kommune als wirtschaftlicher erweisen. In diesem Fall ist die Vormundschaft durch das Jugendamt die haushälterisch ungünstigste Alternative. Bei 70.000 bestellten Amtsvormundschaften in Deutschland⁵⁶, die einem Anteil von 80 bis 85 % an den Vormundschaften insgesamt entsprechen⁵⁷, ist für die Kommunen damit eine Vor- und Nachrangigkeit der verschiedenen Vormundschaftsarten von wirtschaftlichem Interesse.⁵⁸

Während § 1791b BGB einen generellen Vorrang des ehrenamtlichen Einzelvormunds vor der Amtsvormundschaft festlegt, bestimmt § 1887 BGB einen Vorrang von „Personen“ vor einer Vormundschaft durch das Jugendamt oder einen Vormundschaftsverein, sofern dies dem Mündelwohl dient. Demgegenüber ergibt sich aus § 56 Abs. 4 SGB VIII, dass der Amtsvormund gegenüber „Einzelpersonen“ und Vereinen nachrangig ist. Darauf deutet zudem § 53 Abs. 1 SGB VIII hin. Über das Recht der Eltern zur Benennung eines Vormunds (§ 1776 Abs. 1 BGB) und die unstrittige Vorrangigkeit des ehrenamtlichen Einzelvormunds hinaus werden deshalb verschiedene

- 51 Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co. KG (Hrsg.), Peiner Allgemeine Zeitung, Neue Kooperation zwischen Landkreis und Betreuungsverein, 2013, URL <http://bit.ly/2tnStTA> [08.03.2018].
- 52 Landkreis Hildesheim (Hrsg.), Fachdienst 407, 2016, S. 8, URL <http://bit.ly/2DcSkC6> [08.03.2018].
- 53 Kreis Wesel (Hrsg.), Delegation von Vormundschaften und Pflegschaften auf freie Träger der Jugendhilfe, 2012, <http://bit.ly/2tq5njU> [08.03.2018].
- 54 Landkreis Goslar (Hrsg.), Vertrag über die Beteiligung eines Trägers der freien Jugendhilfe an der Wahrnehmung anderer Aufgaben nach dem SGB VIII, 2012, URL <http://bit.ly/2FlbcF7> [08.03.2018].
- 55 Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.), Vorlage Nr. V1569/17, 2017, S. 6, URL <https://bit.ly/2IW4inC> [27.03.2018].
- 56 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften, Pflegeerlaubnis, Sorgerechtsentzug, Sorgeerklärungen, 2017, S. 5, URL <http://bit.ly/2Hjl4vi> [10.03.2018].
- 57 Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.), Vorlage Nr. V1569/17, 2017, S. 6, URL <https://bit.ly/2IW4inC> [27.03.2018].
- 58 Vgl. zur Entlastung der Kommunalhaushalte durch Vormundschaftsvereine auch El-mauer/Kauermann-Walter, Vormundschaften beim Verein nicht nur für unbegleitete ausländische Minderjährige, JAmT 2016, 116, 118.

Ansichten zum Rangverhältnis der einzelnen Vormundschaftsarten vertreten. So hält beispielsweise eine Auffassung die Amtsvormundschaft wegen der Regelungen im SGB für nachrangig gegenüber einer Vereinsvormundschaft.⁵⁹ Andere Quellen gehen mit Blick auf die §§ 1791b, 1887 BGB dagegen davon aus, dass die Amtsvormundschaft nicht subsidiär zur Vereinsvormundschaft sei.⁶⁰

b) Ökonomisierung

In diesem zweiten Praxisbeispiel kommt es zu einer Ökonomisierung des Rechts (§§ 1791b, 1887 BGB, §§ 53 Abs. 1, 56 Abs. 4 SGB VIII), wenn sich das Jugendamt unter wirtschaftlichen Erwägungen der Auffassung anschließt, die eine Amtsvormundschaft gegenüber allen anderen Vormundschaftsarten als nachrangig ansieht und infolgedessen in familiengerichtlichen Verfahren entsprechend agiert, d. h. bei Erstbestellungen einen vorrangigen Vormund vorschlägt (vgl. § 53 Abs. 1 SGB VIII), und bei bereits laufenden Verfahren die eigene Entlassung und Neubestellung eines vor-

- 59 OLG Celle, JAmt 2010, 257; OLG Frankfurt, FamRZ 1980, 284 f.; OLG Frankfurt, BeckRS 2010, 22108; vgl. auch KG Berlin, JAmt 2011, 351; Götz, in: Palandt (Begr.), BGB, 77. Aufl. 2018, § 1791b Rn. 1; Bettin, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BGB, 44. Ed. 2017, § 1791b Rn. 2; Kemper, in: Schulze (Hrsg.), BGB, 9. Aufl. 2017, § 1791b Rn. 2; Kemper, in: Schulz/Hauß (Hrsg.), Familienrecht, 2. Aufl. 2011, § 1791b Rn. 2; Fritsche, in: Kaiser/Schnitzler/Friederici/Schilling (Hrsg.), BGB, Familienrecht, 3. Aufl. 2014, § 1791b Rn. 2 und § 1887 Rn. 2; Winkler, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 47. Ed. 2017, § 56 SGB VIII Rn. 10; Kunkel/Leonhardt, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), SGB VIII, 6. Aufl. 2016, § 53 Rn. 21 und § 56 Rn. 8; Witte, in: Möller (Hrsg.), SGB VIII, 2. Aufl. 2017, § 56 Rn. 5; Hamdan, in: Herberger/Martinek/Rußmann/Weth' (Hrsg.), juris PraxisKommentar BGB, 7. Aufl. 2015, § 1791b Rn. 2; MüKo-BGB/Tillmanns, 7. Aufl. 2017, § 56 SGB VIII Rn. 10; Happe/Saubier, in: Jans/Happe/Saubier/Maas, Kinder- und Jugendhilferecht, SGB VIII, 56. Lfg. Juli 2017, § 55, Anhang, Ziff. II Nr. 3; Schulte-Bunert, in: Erman (Begr.), BGB, 15. Aufl. 2017, § 1791b Rn. 1; MüKo-BGB/Spickhoff, 7. Aufl. 2017, § 1887 Rn. 1, 3 (anders aber bei § 1791b Rn. 3).
- 60 OLG Celle, BeckRS 2011, 13873; OLG Celle, BeckRS 2016, 02735; OLG Hamm, BeckRS 2012, 10890; OLG Karlsruhe, BeckRS 2012, 07390; Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (Hrsg.), DIJuF-Rechtsgutachten 05.10.2012, V 7.000/V 8.100/V 9.100 Ho, JAmt 2013, 269, 271; Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (Hrsg.), DIJuF-Rechtsgutachten 13.1.2016 – V 5.00 Ho, JAmt 2016, 142, 143; Walther, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 55 SGB VIII Rn. 64; Zimmermann, in: Soergel (Begr.), BGB, Familienrecht, 13. Aufl. 2000, § 1791b Rn. 2; Veit, in: Staudinger (Begr.), BGB, Vormundschaftsrecht, 2014, § 1791b Rn. 13; Hoffmann/Proksch, in: Münster/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 56 Rn. 8; Hoffmann, Persönlich zum Vormund/Pfleger bestellte Mitarbeiter/innen eines Vereins, JAmt 2013, 554, 556; Fröschle, in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), juris PraxisKommentar SGB VIII, 2014, § 56 Rn. 52; Hoffmann, in: Schindler (Hrsg.), beck-

rangigen Vormunds beantragt (vgl. § 1887 Abs. 2 S. 3 SGB VIII). Dazu würde gehören, die Umsetzung verwaltungsintern sicherzustellen und gegen die eigene Bestellung bzw. unterbleibende Entlassung mit Verweis auf eine vorrangige geeignete Alternative im Rechtsmittelweg vorzugehen (vgl. §§ 58 Abs. 1, 59 Abs. 1, 3, 162 Abs. 3 S. 2 FamFG, § 11 Abs. 1 RPflG).⁶¹

Dieser Ökonomisierung läge wiederum weder ein unbestimmter Rechtsbegriff noch ein Ermessens-, Beurteilungs- bzw. planerischer Gestaltungsspielraum zugrunde. Er würde sich vielmehr abermals aus einem – hier ebenfalls nicht zu entscheidenden – Meinungsstreit zum Verhältnis von SGB VIII und BGB ergeben, den das Jugendamt unter Einbeziehung wirtschaftlicher Erwägungen durch Auslegung lösen oder nur zum Schein nutzen könnte, um fiskalische Interessen durchzusetzen.

III. Bewertung

1. Aus rechtlicher Sicht

In den Praxisbeispielen unterliegt das Handeln des Jugendamts – wie auch sonst – dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG). Welches Normverständnis das allein gesetzmäßige ist, steht in beiden Fällen nicht ohne Weiteres fest und muss von der Verwaltung deshalb durch Auslegung ermittelt werden. Bei dieser Auslegung dürfen ökonomische Aspekte *mitberücksichtigt* werden⁶², beispielsweise um die Ratio einer Norm zu ergründen. So können in beiden Beispielen fiskalische Aspekte durchaus zum Zweck der relevanten Bestimmungen des SGB VIII gehören. Auch im Bereich der „Jugendämter als sozialpädagogisch wirkende Ämter“⁶³ führt eine Ökonomisierung des Verwaltungsrechts deshalb nicht von vornherein zu sachfremden Entscheidungen. Wirtschaftlichkeitserwägungen dürfen jedoch nicht vorrangiges oder gar alleiniges Maß des Handelns sein, wenn sie nicht ausnahmsweise gesetzliches Tatbestandsmerkmal sind.⁶⁴ Letzteres ist in den Beispielen nicht der Fall, so dass bei einer bloßen Mitberücksichtigung im Rahmen der Auslegung bleiben muss. Eine weitergehende Ökonomisierung der Normen wäre unzulässig.

online.GROSSKOMMENTAR, § 1791b Rn. 30; Gojowczyk, Die Aufsicht des Familiengerichts über den Amtsvormund, Rpfleger 2013, 1, 5; MüKo-BGB/Spickhoff, 7. Aufl. 2017, § 1791b Rn. 3 (anders aber bei § 1887 Rn. 1); Bauer, in: Prütting/Wegen/Weinreich (Hrsg.), BGB, 9. Aufl. 2014, § 1791b Rn. 1; Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.), Vorlage Nr. V1569/17, 2017, S. 4, URL <https://bit.ly/2IW4inC> [27.03.2018], aber ohne Blick auf den Streitstand.

61 Vgl. dazu MüKo-BGB/Spickhoff, 7. Aufl. 2017, § 1791b Rn. 13.

62 Gröpl, VerwArch 2002, 459, 484.

63 Marquard, JAmt 2012, 434, 435.

64 Gröpl, VerwArch 2002, 459, 476 f., 484.

Wie dargestellt, können vorrangige oder allein maßgebliche Wirtschaftlichkeits-erwägungen der Verwaltung allerdings ein rechtliches Gewand tragen, indem sie mit rechtlichen Argumenten überdeckt werden, so dass sie für Dritte nicht als solche erkennbar sind. In beiden Fallbeispielen trifft das Jugendamt im Außenverhältnis aber keine eigenen Entscheidungen, sondern stellt lediglich Anträge und legt ggf. Rechtsmittel ein. Die Entscheidungskompetenz haben die ordentlichen Gerichte, die das einschlägige Recht im Rahmen der Antrags- und Rechtsmittelprüfung selbständig auslegen. Vor diesem Hintergrund würden vorrangige oder allein maßgebliche Wirtschaftlichkeitserwägungen zumindest im Ergebnis ohne rechtliche Auswirkungen bleiben.

2. Aus Sicht der Mitarbeiterführung

Die vorliegenden Veröffentlichungen zur Ökonomisierung des (Verwaltungs-)Rechts nähern sich diesem Thema aus einer rechtlichen und wirtschaftlichen Perspektive. Im Schrifttum wird dagegen bisher – soweit ersichtlich – nicht betrachtet, welche Folgen sich für die Organisationskultur im Allgemeinen sowie die Führungskultur und das Mitarbeiterverhalten im Besonderen ergeben.

Im ersten Praxisbeispiel können Entlassungsanträge des Jugendamts bei auswärtig untergebrachten Mündeln aus Sicht der Realvormünder dem Mündelwohl widersprechen, insbesondere weil dadurch die Kontinuität der Vormundschaft durchbrochen wird. Ein Umsteuern von Fällen zu anderen Vormundschaftsarten könnte im zweiten Praxisbeispiel zu existentiellen Befürchtungen und Ängsten bei den Mitarbeitern führen, wenn damit die Fallzahl der Amtsvormundschaft reduziert und der eigene Arbeitsbereich verkleinert wird. Bereits die bloße Mitberücksichtigung von ökonomischen Erwägungen bei der Anwendung des Vormundschafts- bzw. des Kinder- und Jugendhilferechts könnte daher bei den Mitarbeitern zu Widerstand in all seinen Formen und mit all seinen Auswirkungen führen. Das wird in der Literatur zur Ökonomisierung des Verwaltungsrechts bisher vollständig ausgeblendet.

Im Ergebnis sind die Ökonomisierungen in beiden Fallbeispielen Veränderungsprozesse. Sie sollten deshalb durch ein Change-Management⁶⁵ begleitet werden. Dabei sind vor allem die Kommunikation und die Partizipation wesentliche Faktoren dafür, Widerstände zu reduzieren und eine möglichst reibungslose Anpassung der Mitarbeiter an die Veränderung sicherzustellen.⁶⁶ Dazu gehört zunächst, die Ökonomisierungen nicht zu negieren oder mit rechtlichen Argumenten anderer Art scheinbar zu überdecken, weil sie in den Fallbeispielen ohnehin deutlich als solche zu erkennen sind. Stattdessen sollte ihre rechtliche Zulässigkeit und Begründetheit transparent

⁶⁵ Zum Begriff Reineke/Bock (Hrsg.), S. 62.

⁶⁶ Vgl. Kaune/Wagner, Change Communication, 2016, S. 26.

kommuniziert werden. Ob darüber hinaus eine echte Partizipation der Mitarbeiter in Betracht kommt, hängt davon ab, inwieweit die Ökonomisierungen aus Leitungs- bzw. kommunalpolitischer Sicht bereits feststehen oder noch ergebnisoffene Entscheidungsprozesse stattfinden können. Zumindest sollte eine Beteiligung zum Prozedere, das zur Umsetzung der Ökonomisierungen erforderlich ist, erwogen werden. Sie kann beispielsweise dazu führen, dass Entlassungsanträge und Rechtsmittel im ersten Praxisbeispiel nicht von den Realvormündern gestellt bzw. eingelegt, sondern innerhalb des Jugendamts anderweitig verortet werden. Dadurch mag das Verständnis für die Ökonomisierung nicht gefördert werden. Es kann die Mitarbeiter allerdings aus dem Konflikt befreien, aus ihrer Sicht gegen das Müdelwohl handeln zu müssen, und auf diesem Weg den Widerstand reduzieren.

IV. Fazit

Haushaltsdefizite und Verschuldung begünstigen Tendenzen hin zu einer Ökonomisierung des Verwaltungsrechts im weiteren Sinne, d. h. einen Bedeutungsgewinn von wirtschaftlichen Aspekten bei der Rechtsanwendung. Einfallstor dieser Ökonomisierung sind die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Ausfüllung von Ermessens-, Beurteilungs- bzw. planerischen Gestaltungsspielräumen, aber auch jenseits davon existierende unterschiedliche Auffassungen über das geltende Recht, wie zwei Beispiele aus dem Bereich des Vormundschaftsrechts gezeigt haben. Auf diesem Weg können wirtschaftliche Erwägungen in das Verwaltungshandeln miteinfließen, jedoch ebenso vorrangig oder ausschließlich bestimmend sein und ggf. durch eine nur vordergründige Befassung mit einem vorhandenen Meinungsstreit überdeckt werden.

Abseits ausdrücklicher gesetzlicher Regelungen muss sich diese Ökonomisierung auf eine Mitberücksichtigung wirtschaftlicher Belange beschränken, um mit Blick auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zulässig zu sein. Soweit die Entscheidungskompetenz bei den Gerichten liegt und die Verwaltung lediglich Anträge stellt bzw. Rechtsmittel einlegt, wirkt sich allerdings eine weitergehende Ökonomisierung im Außenverhältnis rechtlich nicht aus.

Im Innenverhältnis der Verwaltung darf nicht übersehen werden, dass eine Ökonomisierung des von der Verwaltung anzuwendenden Rechts einen Veränderungsprozess darstellt, der Widerstände hervorrufen kann und deshalb mit den Methoden des Change-Managements begleitet werden sollte. Dazu gehören neben Transparenz und Kommunikation eine weitestmögliche Partizipation der Mitarbeiter.

Marianne Egger de Campo

Professionalität durch die Berlin Professional School¹

Abstract

Ausgehend von konkreten Beispielen aus dem Studier-Alltag an der *Berlin Professional School* beleuchtet der Artikel, wie dort Professionalität als Anspruch für die Qualifizierung des Management-Nachwuchses verstanden und vermittelt wird. Professionalität wird zwar seit geraumer Zeit im deutschsprachigen Raum als Allerweltswort benutzt, wenn man jemanden als fachkundig beschreiben will, doch aus der Soziologie der Professionen lassen sich klar Merkmale identifizieren, die eine Profession und somit die Professionalität ausmachen: Spezielles herausgehobenes Wissen, über das nur die *Professionals* verfügen (weshalb nur sie sich gegenseitig kontrollieren können) und damit im Zusammenhang stehende enge abgeschlossene in sich solidarische Gemeinschaften. *Professionals* genießen hohes soziales Prestige und vor allem die Autonomie, selbst zu entscheiden, wie sie ihre Klienten „behandeln“. Sie folgen einem eigenen – aus der *Community der Professionals* stammenden – Ethos, fällen regelmäßig Entscheidungen in Unsicherheit usw.

Wie sich diese Grundsätze als Anforderungen für Positionen in der Verwaltung und im Management identifizieren lassen, zeigt der Artikel ebenso wie die konkreten Ausformungen eines Trainings zur Professionalität an der *Berlin Professional School*.

1. Professionalität – wie lernt man das konkret?

In einem typischen Dialog mit Studierenden im MPA richtet der oder die Studierende² an mich die Bitte, die skizzierte Anlage einer Einsendeaufgabe (z.B. für das Modul „Sozialer Wandel und Verwaltung“) und vor allem die Entscheidung des oder der

1 Ich danke Sebastian Cichos, Alberto de Campo, Simone Kaufmann, Daniel Kraatz, Matthias Tomenendal, Olaf Winkel und Kerstin Wüstner für wertvolle Anregungen zu einer früheren Version dieses Artikels.

2 Gendersensibilität drücke ich in diesem Artikel durch bewusst uneinheitliche mal männliche, mal weibliche Schreibweisen aus, um durch Irritierung beim Leser und der Leserin

Studierenden, auf die empfohlene Literatur zu verzichten, vorab zu akzeptieren und damit quasi eine „Freigabe“ zu erteilen.

Häufig ist die Rede davon, dass der oder die Studierende sich „verunsichert“ fühle, da er oder sie einerseits meint, die Basistexte passten nicht wirklich zur eigenen Fragestellung, doch andererseits gäbe es ja von mir die Anforderung, einzelne zentrale Texte unbedingt zu verwenden. Wenn nun aber gänzlich andere Quellen verwendet werden würden, die aus Sicht des oder der Studierenden besser zur wissenschaftlichen Frage passen – könne man das dann tun?

Meine ebenso typischerweise mit erheblichem Seufzen formulierte Antwort lautet dann etwa so: „Das Entscheidungsproblem, vor dem Sie stehen, ist klassisch für jede/n, der wissenschaftlich arbeitet und bemüht ist, zwar an den Stand der Forschung anzuknüpfen, aber gleichzeitig etwas Neues zu schaffen. Es ist Ihre Aufgabe und Ihre Verantwortung, plausibel darzustellen, dass der Korpus der Literatur zu Ihrem Thema gerade für Ihre konkrete Fragestellung zu wenig bietet, um daran Ihre neuen Gedanken anzuknüpfen.“

Meist verweise ich dann auf die Unsicherheit dieser Entscheidung, da ich vor Lektüre des Blog-Artikels einfach noch nicht beurteilen kann, ob ein wichtiger Argumentationsstrang des Forschungsstandes übersehen oder zu Unrecht als weniger bedeutend übergangen worden ist: „Tja, das mag nun eine sehr unbefriedigende Antwort für Sie sein, denn Ihre Frage habe ich nicht eindeutig mit *Go!* oder *No Go!* gelöst. Diese Frage lässt sich aber eben nicht mit einer „Freigabe“ von oben lösen, wie Sie das in der hierarchischen Ordnung der Verwaltung gelernt haben.“ Ich unterstelle der Studierenden damit zwar, dass sie als typische Repräsentantin des bürokratischen Apparats (i. S. von Max Weber) es gerne ablehnt, die Verantwortung für eine Entscheidung zu tragen und eher den Vorgesetzten damit beauftragt, sie zu „führen“ (als Führungskraft), doch verweise ich auch oft auf den Begriff der „organisierten Unverantwortlichkeit“³ der Bürokraten als einen Zustand, der zunehmend als problematisch beschrieben und erlebt wird.

Und weiter bekräftige ich dann typischerweise: „Es ist und bleibt daher Ihre Entscheidung, welche Quellen Sie für Ihre Frage für angemessen empfinden und Sie tragen für eine Entscheidung in der Wissenschaft, in der Sie – notgedrungen – auf Ihr

zur Aufmerksamkeit für den Umstand der Subsumierung („Frauen fühlen sich bitte mitgemeint“) und damit Unsichtbarmachung weiblicher Gesellschaftsmitglieder beizutragen. Konformität mit irgendeiner der gängigen Konventionen halte ich bei meinem Text für sekundär.

- 3 vgl. Bann, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, *Verwaltung, Organisation und Personal (VOP)*, Nr. 1, 1991, S. 7; Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft ; 2., völlig überarb. Aufl, Wiesbaden, S. 247.

alleiniges Wissen und Ihre Fähigkeiten zu analysieren und logisch zu argumentieren zurückgeworfen sind, die persönliche Verantwortung (sie erhalten aber auch persönlich den Ruhm dafür, dass Sie etwas Neues entdeckt haben). Durch diese (für Sie womöglich ungewohnten und anstrengenden?) Übungen des wissenschaftlichen Arbeitens erwerben Sie aber eigentlich erst die professionelle Unabhängigkeit, deren Entwicklung wir als *Professional School* mit unseren Studienprogrammen tatsächlich unterstützen wollen. Diese Unabhängigkeit ist nicht kompatibel mit dem verbreiteten Habitus des Bürokraten, der sich als kleines Rädchen eines großen Apparats (der Verwaltung) definiert und niemals als Lenker desselben. In unserem wissenschaftlichen Studium müssen Sie diese Haltung überwinden lernen und Mut und Freude an der Selbständigkeit im Denken und Entscheiden entwickeln. *Like it or leave it.*“

Soviel sei verraten, der oder die Studierende hat meistens Verständnis für meinen Anspruch und bedankt sich artig für die in jeder Hinsicht erschöpfende Belehrung.

Diese anekdotische Evidenz zeigt, dass ein Bewusstsein davon, welche Qualifikation in den Masterstudiengängen für „den Führungskräftenachwuchs in Wirtschaft und Verwaltung“ vermittelt wird oder werden soll und zu welchem Zweck sie dient, eher implizit vorhanden ist. Weder ist der Anspruch der Professionalität in Lernzielen klar operationalisiert, noch klopfen Studierwillige an die Tür und fragen, wo sie sich denn bitte die *Profession* der Führung in der Verwaltung aneignen können. Das ist jedoch – wie sich gleich zeigen wird – kein Versäumnis der VerfasserInnen von Modulbeschreibungen oder des Marketings der *Berlin Professional School*. Professionalität ist tatsächlich ein so umfassender und komplexer Anspruch, dass jede kleinteilige Operationalisierung in Lernzielen ihrem Grundgedanken notwendigerweise widersprechen muss.

2. Was sind die Kennzeichen einer Profession?

Professionelles Wissen ist oft eine Mischung unterschiedlicher Formen praktischer und theoretischer Kenntnisse. Dabei grenzen sich Professionelle mit ihrem Anspruch, besser als andere über ihren Arbeitsgegenstand Bescheid zu wissen, von den Laien und insbesondere ihren „Klienten“ ab. Professionelle denken rational, objektiv und oft auch unorthodox über die Probleme nach, mit denen ihre Klienten zu ihnen kommen. Angehörige von Professionen stellen oft eine eingeschworene Gemeinschaft dar, die sich deutlich von der Gesellschaft absetzt und immer einem eigenen Ethos der Uneigennützigkeit gehorcht. Ihre Mitglieder fühlen sich den Werten dieser Gemeinschaft, dem Ethos der Professionalität lebenslang und innig verbunden. Natürlich gehört zur Professionalität auch, dass sie mit prestigeträchtigen Berufspositionen verbunden wird, die viele Freiheitsgrade bieten – diese Autonomie im konkreten Arbeits-

handeln und Entscheiden ist geradezu kennzeichnend für eine Profession. Dennoch treibt einen *Professional* typischerweise *nicht* sein eigennützig verfolgter beruflicher Vorteil an, sondern eben ein ethischer Anspruch, für die Allgemeinheit tätig zu werden.⁴

„Professionen sind typischerweise befaßt mit der Bewältigung kritischer Schwellen und Gefährdungen menschlicher Lebensführung. Diese für den Klienten problematischen Situationen involvieren Instanzen und Kräfte – man kann sich das am Beispiel der klassischen Professionen Recht, Theologie und Medizin leicht vergegenwärtigen –, deren Kontrolle außerhalb der Handlungsmöglichkeiten der Normalperson liegt, so daß die Vermittlung, Intervention und Hilfe eines Experten gesucht wird.“⁵ Und obwohl Expertinnen über akademisches Wissen verfügen, führen die komplexen Situationen, in denen sie operieren, regelmäßig dazu, dass sie dieses nicht problemlos anwenden können, sondern dass sie immer mit Ungewissheit bei der Wahl der „richtigen“ Handlung und ihres Ausganges konfrontiert sind. Das lässt „die Relevanz subjektiver Komponenten wie Intuition, Urteilsfähigkeit, Risikofreudigkeit und Verantwortungsübernahme hervortreten“.⁶

Wenngleich die *Professionals* heutiger Zeit überwiegend als Angestellte in Organisationen beschäftigt sind und nicht als Freiberufler, können viele der Merkmale der Professionalität z. B. auch bei Beschäftigten in Führungsebenen der öffentlichen Verwaltung ausgemacht werden. Stichweh sieht im Berufsbeamtentum und im öffentlichen Dienst gar eine Leitprofession in der deutschen Entwicklung der modernen Professionen, d. h. u. a. dass das Berufsbeamtentum als Berufsgruppe Eigenschaften besitzt, die von anderen Berufen nachgeahmt werden.⁷

So seien „Professionen in Deutschland zunächst einmal öffentliche Ämter im Staat“⁸, für die die Hochschule die Ausbildung übernimmt. „Diese enge Vernetzung von Universität und öffentlichem Dienst, mit der Folge, daß deutlich mehr als 2/3 aller berufstätigen Universitätsabsolventen im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, dauert bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts fort.“⁹

4 vgl. Hughes, *The Sociological Eye: Selected Papers*, New Brunswick, 1984, S. 374–86.

5 Stichweh, *Wissenschaft, Universität, Professionen: soziologische Analysen*, 2. Aufl. (1. Aufl. 1994), Bielefeld, 2013, S. 260.

6 Stichweh, S. 260.

7 Stichweh, S. 331.

8 Stichweh, S. 333.

9 Stichweh, S. 333.

3. Was ist Professionalität bei VerwaltungsmitarbeiterInnen?

Rechtshistorisch lässt sich der Anspruch der Autonomie und Verantwortung des deutschen Berufsbeamten, der nicht seinem Fürsten zu gehorchen hat, sondern in jedem Fall nur dem Staat und seinen Gesetzen verpflichtet ist, auf den Liberalismus des 19. Jahrhunderts zurückführen.¹⁰ „Das Beamtentum, Erbe einer jahrtausendealten Gehorsamkeitshaltung, als Schnittpunkt von Obrigkeit und Widerstand ist gewiß eine höchst paradoxe Erscheinung; aber es gibt geschichtliche Fälle, in denen dieses Paradox folgenreiche Wirklichkeit wurde, so in der englischen Revolution; im ständischen Widerstandsrecht finden sich soziale Modelle hierfür (...) In der geschichtssoziologischen Betrachtung werden Querverbindungen sichtbar, die für das 20. Jahrhundert von bedeutungsvoller Aktualität sind, in diesem Jahrhundert, in dem die Bürokratie durch den modernen Rationalisierungsprozeß ungeheuer an Macht zugenommen hat und gerade deshalb sich als unentbehrlich gewordenes Mittel der Herrschaft ihr unter Umständen auch entziehen kann.“¹¹

Professionalität eines Beamten (oder weicher formuliert: Verwaltungsmitarbeiters) wird also überwiegend als seine Unabhängigkeit von illegitimen Vorgaben der Vorgesetzten und Machthaber gesehen, womit sich die Beamtin und Verwaltungsmitarbeiterin generell aber eben auch in einen Konflikt mit der hierarchischen Ordnung (und Unterordnung) der Bürokratie begibt. Diese Unabhängigkeit ergibt sich auch aus der wesenhaften Überlokalität bzw. Universalität des Beamtentums: Es ist als öffentliches Amt dem Staat als Ganzen verbunden und wird nicht von lokalen Gilden oder Korporationen definiert. Als moderne Profession (im Gegensatz zu vormodernen Berufen bzw. Professionen) entstand das Berufsbeamtentum durch die sich ausdifferenzierenden Aufgaben des Staates, in dem die Mitglieder des öffentlichen Dienstes als Generalisten über die allgemeine Kompetenz verfügen „to run a society“.¹² Als Norm für das Verhalten eines Berufsbeamten gilt Pflichtbewusstsein, das sich in „Fleiß; Selbstlosigkeit und Unbestechlichkeit; Loyalität, Treue und Gehorsam“¹³ zeigt.

Dem Sozialisationsziel des Gehorsams und der Konformität in der Ausbildung zum Verwaltungsmitarbeiter steht jedoch eben der Anspruch der Unabhängigkeit entgegen, die sich vom Ethos der Verfassungs- und Gesetzestreue leiten lässt. Was bei den freien Professionen das Ethos der Uneigennützigkeit und Orientierung am Ge-

10 von Borch, Obrigkeit und Widerstand. Zeitgeschichtliche Gedanken zur „soziologischen Sicherung“ der Freiheit, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Nr. 3, 1955, S. 301; Summer, Das Prinzip Verantwortung als Grundlage des Beamtenrechts, *ZBR*, Heft 6, 1999, S. 181.

11 von Borch, S. 297 f.

12 Aubert 1976 zit. nach Stichweh, S. 336.

13 Stichweh, S. 337.