



DER AUSGELIEFERTE  
**Beamte**

ÜBER DAS WESEN DER  
STAATLICHEN VERWALTUNG

PETER D. FORGÁCS



DER AUSGELIEFERTE

# Beamte

ÜBER DAS WESEN DER  
STAATLICHEN VERWALTUNG

PETER D. FORGÁCS



Peter D. Forgács

# **Der ausgelieferte Beamte**

Über das Wesen der staatlichen Verwaltung

BÖHLAU VERLAG WIEN KÖLN WEIMAR

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung durch das Kulturamt der Stadt Wien



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

Umschlagabbildung: Das Hofkammerarchiv in der Wiener Johannesgasse.  
Franz Grillparzers Arbeitsstätte als Archivdirektor 1832–56 (© akg-images)

© 2016 by Böhlau Verlag GesmbH & Co.KG, Wien Köln Weimar  
Wiesingerstraße 1, A-1010 Wien, [www.boehlau-verlag.com](http://www.boehlau-verlag.com)

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes  
ist unzulässig.

Korrektur: Jörg Eipper-Kaiser, Graz, sowie Johanna Öttl und Franz Hölzl, Wien  
Einbandgestaltung: Michael Haderer, Wien  
Satz: Bettina Waringer, Wien  
Datenkonvertierung: Lumina, Griesheim  
Druck und Bindung: Finidr, Cesky Tesin  
Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier  
Printed in the EU

ISBN 978-3-205-20099-4 | eISBN 978-3-205-20551-7

Für meine Söhne Philipp und Aron

# INHALT

## EINLEITUNG

### 1. BEAMTE UND BÜROKRATIE - DEFINITIONEN

#### 1.1 GESCHICHTLICHES VERSTÄNDNIS

#### 1.2 VOLKSWIRTSCHAFTLICHE REGELN

#### 1.3 JURIDISCHE AUSLEGUNG

#### 1.4 SOZIOLOGISCHE DEUTUNGEN

##### 1.4.1 Otto Hintze

##### 1.4.2 Abgrenzung zur Politik

##### 1.4.3 Aufgabenkategorien

##### 1.4.4 Unterteilung des Status

##### 1.4.5 Eigenschaften der Beamten nach Weber

##### 1.4.6 Sozialwissenschaftliche Definition

##### 1.4.7 Der Begriff der Institution

### 2. DIE UNSICHTBARKEIT DER BEAMTEN

#### 2.1 UNSICHTBARKEIT ALS SCHUTZMECHANISMUS

##### 2.1.1 Poesie der Zahlen

##### 2.1.2 Über die Erfolgswahlen Österreichs

##### 2.1.3 Konsens der Beschönigung

#### 2.2 EIN BEGRIFF, DER HALB, DIE BEAMTEN ZU VERBERGEN

##### 2.2.1 Bedeutungen des Bürgertums

- 2.2.2 Bedeutungswandel
- 2.2.3 Beamtenzentrisches Weltbild

### 3. AUFKOMMEN UND VERBREITUNG DER BÜROKRATIE

#### 3.1 BINNENLAND UND KÜSTENSTAAT

- 3.1.1 Verbreitung der Bürokratie
- 3.1.2 Kontinental, mediterran und angloamerikanisch
- 3.1.3 Kontinentale Länder

#### 3.2 AUßERTARIFLICHE BEZÜGE

#### 3.3 ÜBER DIE VERGÄNGLICHKEIT DER IDEALE

### 4. ÜBER DAS WESEN DER BEAMTEN

#### 4.1 ABHÄNGIGKEIT

- 4.1.1 Ausgelieferter Status
- 4.1.2 Ausgelieferte Sinnggebung
- 4.1.3 Fiktive und reale Mängel an Alternativen

#### 4.2 VERNETZUNG

- 4.2.1 Das Don Corleone-Prinzip
- 4.2.2 Das Wesen der Beziehungen
- 4.2.3 Unterschiede zum Paten
- 4.2.4 Networking

#### 4.3 PERSÖNLICHE UNSICHERHEITEN - INTRIGE UND MOBBING

- 4.3.1 Sinn und Legitimation von Machtkämpfen
- 4.3.2 Die schwere Bürde der Beamten

#### 4.4 URSPRÜNGLICHE UND BERUFLICHE SOZIALISATION

- 4.4.1 Imprägnierung
- 4.4.2 Das stahlharte Gehäuse der Bürokratie

#### 4.5 BEDINGUNG DER BEDINGUNGSLOSIGKEIT

#### 4.6 GESETZ DER VERERBUNG

- 4.6.1 Achillesferse der sozialen Vernetzung
- 4.6.2 Kulturelle und geschichtliche Aspekte
- 4.6.3 Demografische und soziale Einflussfaktoren

#### 4.7 AKT UND VERANTWORTUNG

- 4.7.1 Der Akt
- 4.7.2 Risikolose Verantwortung

### 5. SOZIALE TATSACHEN

#### 5.1 KORRUPTION UND PROTEKTION

- 5.1.1 Systemerhaltende Kleinkorruption
- 5.1.2 Großkorruption und politische Einflussnahme

#### 5.2 VERBREITUNG NEUER IDEOLOGIEN

- 5.2.1 Ablauf
- 5.2.2 Denunziation

#### 5.3 DIE DREIFALTIGKEIT DER IDEOLOGIEN

- 5.3.1 Erklärungen zum Ungehorsam
- 5.3.2 Drei kategorien von Ideologien
- 5.3.3 Eigenständigkeit der Ideologien

### 6. UNTERSCHIEDLICHE VERHALTENSPERIODEN

#### 6.1 LOYALE PERIODEN

- 6.1.1 AUFBAU DER VERWALTUNG
- 6.1.2 Die Rechtfertigung
- 6.1.3 Recht und Gesetz
- 6.1.4 Mentalität des vorauseilenden Gehorsams

#### 6.2 EPOCHEN DES PASSIVEN WIDERSTANDES

- 6.2.1 Aufbau der Verwaltung
- 6.2.2 Die Rechtfertigung
- 6.2.3 Recht und Gesetz

## 6.2.4 Mentalität des Fortwurstelns

# 7. DEUTENDES VERSTEHEN

## 7.1 PARTEIENVERKEHR

## 7.2 TÜCKEN DER PROJEKTE

## 7.3 PROZESS DER VEREINHEITLICHUNG

### 7.3.1 Individualität in der Gruppe

### 7.3.2 Die institutionelle Eigenart

## 7.4 DEMOKRATIE, DIKTATUR UND ANDERE MISSVERSTÄNDNISSE

## 7.5 EXKURS: LENIN UND DIE VERWALTUNG

## 7.6 DIE VERNUNFT DER INEFFIZIENZ

### 7.6.1 Rationale Privatinteressen

### 7.6.2 Fehlende Messinstrumente der Leistung

### 7.6.3 Grenzen der Wirtschaftspolitik

### 7.6.4 Ignorierung der Staatsaufgaben

### 7.6.5 Imageschwankungen des Staates

## 7.7 REFORMEN ÜBER REFORMEN

## 7.8 BEAMTE IN AMERIKA

## 7.9 GROBE UNTERSCHIEDE ZUR PRIVATWIRTSCHAFT

### 7.9.1 Verantwortung

### 7.9.2 Legitimation und Images

### 7.9.3 Ausgeliefertsein, Kommunikation und Vererbung

## 7.10 DER EWIGE KREISLAUF

# SCHLUSSWORT UND DANKSAGUNG

# LITERATUR

# PERSONEN- UND SACHREGISTER

# EINLEITUNG

In ihrer Gesamtheit bilden Beamte die Achse der modernen bürokratischen Gesellschaft. Das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zur Politik und zur Privatwirtschaft erklärt vieles: die Aufbaustruktur und die Mentalität der Beamten sowie Ursachen von politischen und sozialen Änderungen. Diese Sichtweise hat einen prominenten Vertreter, bereits vor 100 Jahren zeichnete Max Weber ein beamtenzentrisches Weltbild. Seine Beschreibungen fanden Anerkennung, aber sein Grundsatz, dass die Gesellschaft erst durch die bürokratische Ordnung verständlich wird, ist unerklärlicherweise in Vergessenheit geraten.

Für die Allgemeinheit ist bis in unsere Tage der Gegensatz zwischen den Klassen das gängige Erklärungsmodell der Gesellschaft. Häufig ist es selbst dann noch erhalten geblieben, als Wissenschaft und Geschichte ihn schon längst widerlegt haben und er in der Realität nicht vorzufinden ist. Rationalitätsmythen wie die Gegensätze von Rassen und Klassen oder die Schicksalhaftigkeit des Marktes sind staatliche Konstruktionen der Wirklichkeit geworden. In Form von aktuellen Problemen ergreifen sie unmerklich, zwingend und real von uns Besitz, als ob sie naturgegeben wären. Sie entstehen nicht durch gezielte Propaganda, denn selbst diese ist schon ein Produkt von kaum bemerkbaren selbstgenerierenden Prozessen.

Es sind eben nicht Konflikte, die eine Gesellschaft formen, sondern der unstillbare Wunsch nach Beständigkeit und Konstanz. Es ist die Sehnsucht danach, dass bestehende Verhältnisse genau so aufrechterhalten werden, wie sie bisher waren. Die Gewohnheiten ermöglichen dem Einzelnen die Kontrolle über seine Lage, sie bieten Sicherheit, ohne dass kritisches Denken und bewusstes Verstehen erforderlich wären. Etwas ironisch könnte man diese [<<11||12>>] paradoxe Genügsamkeit an Gedanken so formulieren: Im Sinne des Fortschritts soll es vielleicht ein bisschen besser werden, aber je größer das soziale, kulturelle und ökonomische Elend, desto mehr gilt die Devise: „Es soll nur nicht schlechter werden!“

Für den Fortbestand politischer Strukturen sind die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung die entscheidende Kraft. Die Gesetzmäßigkeiten der Beamten, ihre ideologische Fehlbarkeit, ihre Machtstellung und ihr Existenzkampf sind zwar nur ihnen eigen, sie sind jedoch auch für das Verhalten anderer sozialer Gruppen bestimmend. Sie hatten in gewissen Perioden Vorbildwirkung, während sie es in anderen Epochen verstanden haben, die Muster ihres Verhaltens anderen Teilen der Gesellschaft aufzuzwingen. Beamte in kontinentaleuropäischen Ländern kalkulieren mit einem zeitlosen Rahmen, ihre traditionellen Strukturen sind auf Unveränderlichkeit ausgerichtet. Im Zeitalter, dessen Mantra der sogenannte ‚Change‘ ist, ist es naheliegend, die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung erneut zu deuten.

Gegenwärtig scheint der Beamtenabbau *die* Patentlösung für alle Probleme zu sein. Wie schon so oft in der Geschichte

hat dieser unhinterfragte Trend ungeahnte Folgen. Seine ökonomisch-rationale Rechtfertigung sollte aber auf den Prüfstand gestellt werden. In diesem Buch wird der Versuch unternommen zu erklären, dass es nicht der Rechenstift ist, welcher hier die Hand führt, sondern verschleierte soziale Regeln, denen Politik und Wirtschaft erlegen sind – ob sie es nun wollen oder nicht.

Die großen Umwälzungsprozesse der letzten Jahrzehnte bewirken, dass sich alte, traditionelle Strukturen in kontinentalen Ländern wie Deutschland, Österreich, Frankreich, der Slowakei oder Ungarn schrittweise verändern. Der Beamtenabbau stellt seit Beginn des 21. Jahrhunderts in Kontinentaleuropa eine der größten sozialen Änderungen der letzten 150 Jahre dar. Die Folgen dieses Prozesses sind vielschichtig und kaum kalkulierbar. Gewiss ist nur, dass vergleichbare Abläufe bisher umkehrbar waren.

Weder Huldigung noch Verurteilung der Bürokratie ist Ziel dieses Buches, vielmehr werden die beständigen bzw. immer wiederkehrenden [12|13] Eigenschaften des bürokratischen Staates zutage gefördert. Dazu ist es jedoch notwendig, alle Vorurteile gegenüber Beamten – negative wie positive – abzulegen. Lange genug waren sie faule, langsame, ineffiziente und unfähige Bürokraten, von denen gleichzeitig erwartet wurde, dass sie dem Gemeinwohl treu dienen, pflichtbewusst und gerecht handeln sowie die angemessenen Mittel für ihre Entscheidungen wählen. Die spezielle Mentalität der Beamten kann nur mithilfe ihrer sozialen Regeln verstanden werden.

In den ersten drei Kapiteln werden die Fragen erörtert, was ‚Beamte‘ bedeutet, wie Beamte an Terrain gewonnen

haben und warum sie auch dann unsichtbar bleiben, wenn ihr Dasein offenkundig, ja mehr noch, plakativ ist. Der Schlüssel zu vielen Problemen liegt in den speziellen kontinentaleuropäischen Verhältnissen und in der ständigen Änderung der kollektiven Ideale.

Ab dem vierten Kapitel beginnt die Auseinandersetzung mit den Gesetzmäßigkeiten und sozialen Erscheinungen des Personals der öffentlichen Verwaltung. Zunächst werden das *Ausgeliefertsein* der Beamten und ihr *Beziehungssystem* beleuchtet. Daraus ergeben sich die Gesetze der *beruflichen Sozialisation* und ideologischen *Imprägnierung* sowie des *Vererbungsdefektes*. Ein wesentliches Spezifikum ist die *Übertragung der Verantwortung* an die Institution, was ein leitendes Prinzip allen bürokratischen Handelns ist. In Abhängigkeit vom Verhalten der Beamten wird zwischen *loyalen Perioden* und *Epochen des passiven Widerstandes* unterschieden. Anstatt Panik und Weltuntergangstimmung zu verbreiten, wird zu guter Letzt dargestellt, wie gewöhnlich und banal die Abläufe sind: Es findet der immer wiederkehrende Prozess der Verstaatlichung und Privatisierung in vielfältigen, manchmal tragischen Variationen statt, welcher als *ewiger Kreislauf* beschrieben wird.

Soziale Tatsachen, wie die Effizienz der Verwaltung, Korruption, Intrige, Projekte, Reformen und der Parteienverkehr, sind jene sechs Problembereiche, die in Medien, in Wissenschaft und Kunst sowie in der Verwaltung selbst thematisiert werden. Es [<<13||14>>] wird keine Theoriediskussion unternommen, sondern kurz aufgezeigt, dass es sich lohnt, Selbstverständlichkeiten zu hinterfragen.

Das Neue wird meist in der Ferne oder im Detail gesucht. Allseits bekannte Dinge können aber auch unentdeckt bleiben - gerade das ist der Fall in Bezug auf die Beamten.

[<<14||15>>]

# 1. BEAMTE UND BÜROKRATIE – DEFINITIONEN

*Es gibt kaum Wörter, die selbstverständlicher gebraucht werden als ‚Beamte‘ und ‚Bürokratie‘. Was bedeuten sie aber eigentlich? Diese Begriffe werden verschiedenartig verwendet. Vergleicht man die unterschiedlichen Zugänge, treten ihre Konturen zutage.*

Vielfältig ist die Fachliteratur über ‚Beamte‘, ‚Staatsangestellte‘, ‚Öffentlich-Bedienstete‘, ‚Bürokraten‘, ‚Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung‘, ‚Verwaltungseliten‘ und ‚Machthaber‘; all diese Begriffe sind eng miteinander verbunden. Auch dann, wenn diese Bezeichnungen unterschiedlich verwendet werden und wenn ein und derselbe Ausdruck eine breite Streuung an Bedeutungen aufweist, versteht man darunter doch denselben Personenkreis in seinen vielen Facetten und Perspektiven.

„Die Begriffe Bürokrat, bürokratisch und Bürokratie sind eindeutig Schmähungen. Niemand nennt sich selbst einen Bürokraten oder seine eigenen Geschäftsmethoden bürokratisch. Diese Worte werden immer mit einem ehrenrührigen Unterton verwendet [...]. Doch niemand hat bislang einen Versuch unternommen, in unzweideutiger Sprache zu bestimmen, was Bürokratie eigentlich bedeutet.“ (von Mises 2004: 19ff.)

Diese Feststellung von Ludwig von Mises aus dem Jahre 1944 ist nach wie vor gültig. Die Begriffe ‚Bürokratie‘ und ‚Beamte‘ finden zwar häufig Erwähnung, viele ihrer

Mechanismen, Funktionen und Eigenschaften sind mittlerweile beschrieben, aber keine der wissenschaftlichen Definitionen ist außerhalb der einzelnen Disziplinen anerkannt und keine deckt sich mit dem alltäglichen Sprachgebrauch. [<<15||16>>]

## 1.1 GESCHICHTLICHES VERSTÄNDNIS

Das Wort ‚Anstellung‘ entstammt der Militärsprache des 15./16. Jahrhunderts. Als Angestellte wurden die ‚Beauftragten mit wiederholten Handlungen‘ des Fürsten oder des Monarchen bezeichnet. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts wurde dieser Begriff immer mehr in Verbindung mit dem Amt gebraucht und als entgeltliches Dienstverhältnis angesehen. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts wurden „Staatsdiener‘ und ‚Beamte‘ Bezeichnungen für Mitglieder einer rechtlich und sozial privilegierten und klar [durch Ernennung] definierten Gruppe.“ (Brunner et al. I. 2004: 107)

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts wurden die Begriffe ‚Beamte‘ und ‚Angestellte‘ auch in der Privatwirtschaft verwendet. Sie beinhalteten eine delegierende Weisungsbefugnis, einen einigermaßen abgesicherten Arbeitsplatz sowie eine höhere finanzielle Entlohnung. Sie standen – der Bedeutung nach – dem kurzfristig kündbaren (Lohn-)Arbeiter gegenüber. Im Gegensatz zu staatlichen Beamten mussten Angestellte oder Beamte der Privatwirtschaft keine formalen Qualifikationen erfüllen und hatten auch kein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Zu Anfang des 20. Jahrhunderts verstand man unter ‚Beamten‘ zunehmend die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Der

typische Staatsbeamte versah seinen Dienst im Interesse der Allgemeinheit „in würdiger Nähe zur Obrigkeit“ (Brunner et al. I. 2004: 108). Gleichzeitig wurden privatwirtschaftliche Arbeitnehmer mit Bürotätigkeit nur mehr als ‚Angestellte‘ bezeichnet. Sozial höher angesehen und mit mehr Prestige ausgestattet waren jedoch die Staatsbeamten.

Ursprünglich wurde der Begriff des ‚Beamten‘ breit ausgelegt: Mitte des 19. Jahrhunderts umfasste er im deutschsprachigen Raum nicht nur jene Personen, die im Staatsdienst, bei Landes- und Regionalbehörden, sondern auch in staatlichen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen angestellt waren.<sup>1</sup> Mit Beginn [ <<16||17>> ] des 20. Jahrhunderts wurden die Beschäftigten der staatlichen Produktions- und Dienstleistungsindustrie immer weniger zu den Beamten gezählt.

Das Wort ‚Bürokratie‘ wurde Mitte des 18. Jahrhunderts kreiert.<sup>2</sup> Man versuchte der staatlichen Ignoranz gegenüber sozialen Problemen mit einer Bewegung innerhalb der Behörden entgegenzusteuern, die alles zu regulieren bestrebt war: Diese Bewegung nannte man ‚Büromanie‘ und ihre Regierungsform ‚Bürokratie‘ (vgl. Albrow 1973: 13). Das Wort war aber bald pejorativ besetzt: als Plage und als Gegenteil einer „guten Verwaltung“ (vgl. Marx, Morstein 1959: 28). Mit dem Aufkommen des Topos „Beamte“ in der Belletristik zur Mitte des 19. Jahrhunderts wurde die negative Konnotation durch zahlreiche Schriftsteller weiter geprägt – von Honoré de Balzac über Johann Nestroy bis zu Nikolai Gogol oder Anton Tschechow.

Dem Begriff ‚Bürokratie‘ kommen drei unterschiedliche Bedeutungen zu: Erstens wird der Begriff für einen

„Organisationstyp“ auf der Grundlage eines hierarchischen Behördenaufbaues verwendet (vgl. Marx, Morstein 1959: 28ff.), zweitens wird Bürokratie als „Arbeitsweise“ der aktenmäßigen Erledigung angesehen [<<17||18>>] (vgl. Albrow 1973: 15ff.) und drittens versteht man darunter das „beamtete Personal“ (Leuenberger 1975: 23ff.).

Der Begriff wird je nach Sprache und sogar von Land zu Land unterschiedlich verstanden. Während in Italien und in Frankreich zur Mitte des 20. Jahrhunderts die Lehrer in den Statistiken dazugezählt wurden, wurden sie in England und in den USA als Nicht-Beamte geführt. In Italien wurden Bedienstete des Post- und Telegrafenamtes sowie der Eisenbahn nicht zu den Beamten gezählt, sehr wohl jedoch in der Schweiz und in Österreich. Eine einheitliche Regelung – wie noch zu sehen sein wird – gibt es nicht einmal in der heutigen Europäischen Union.

Auch innerhalb eines Landes änderte sich mit der Zeit, wer als Beamter gilt. Dies spiegelt sich auch in den statistischen Daten (vgl. Marx, Morstein 1959: 16f.). In Österreich wurden beispielsweise bis 1910 Offiziere im Ruhestand als Beamte geführt; karenzierte Beamtinnen wurden bis Mitte der 1970er-Jahre nicht dazugezählt und Wehrpflichtige manchmal als Beamte erfasst, andere Male nicht.

Bei der Entstehung des bürokratischen Staates galt es, Gewaltmonopole zu etablieren, um Ordnung und Frieden zu gewährleisten. Nach der Wirtschaftskrise von 1873 änderten sich das Image und die Rechtfertigungen des Staates: Fortan zählten die Sozialintervention und Wohlfahrtsstaatlichkeit zur Legitimation der staatlichen

Funktionen. Im Verhaltenskodex der Beamten trat ab dieser Zeit zum rigorosen Vorschriftshandeln jöviale Umsicht hinzu.

## 1.2 VOLKSWIRTSCHAFTLICHE REGELN

Die anerkannte volkswirtschaftliche Definition des öffentlichen Sektors stammt von Richard Musgrave. Dieser zufolge zeichnen sich alle staatlichen Institutionen dadurch aus, dass sie sich mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen durch Subventionen, Dotationen oder durch staatliche Zwangsabgaben sichern. Dazu zählen nach Musgrave im engeren Sinne Gebietskörperschaften (Bund, Länder, [18][19] Bezirke und Gemeinden), im weiteren Sinne Gebietskörperschaften und quasi-staatliche Körperschaften (Parafiskus, wie Sozialversicherungsträger und Kammern) sowie im breitesten Sinne Gebietskörperschaften, quasi-staatliche Körperschaften und öffentliche Unternehmen (ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse, wie Energieerzeuger und Waffenfabriken) (vgl. Musgrave et al. 1990: 1ff.).

In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird der öffentliche Sektor vom privaten unterschieden. Der öffentliche Sektor besteht aus dem ‚staatlichen Sektor‘ (Gebietskörperschaften und Parafiskus) und den ‚sonstigen öffentlichen Einheiten‘, welche auch ‚quasi-staatlichen Einheiten‘ genannt werden.

Nach der Definition der Volkswirtschaft in Europa, dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), besteht der staatliche Sektor aus institutionellen Einheiten, die ‚Nichtmarktproduzenten‘ sind, sich primär aus Zwangsabgaben finanzieren und

Einkommen und Vermögen umverteilen sowie aus jenen Dienstleistern, deren Produktionswert für den Kollektivkonsum bestimmt ist (ESVG 1995; 2002: 7ff.).

Die volkswirtschaftliche Definition orientiert sich also nicht an den Eigentumsverhältnissen der arbeitgebenden Institutionen oder der Unternehmen, wie das beispielsweise die Lehre der marxistischen politischen Ökonomie zu wissen glaubte, oder wie dies in der Alltagsvorstellung fest verankert ist.

Jedoch lässt auch die Volkswirtschaft Tür und Tor für die Bestimmung offen, was dem öffentlichen und was dem privatwirtschaftlichen Sektor zugerechnet wird. Dadurch wird erreicht, dass privatisierte und ausgegliederte Unternehmen aus dem Staatsbudget ausgeklammert werden können. Es entflammte eine lebhafte Diskussion, wie ausgegliederte Institutionen (und ihr Personal) zu beurteilen sind (Smekal 1977; Gantner 1998). Die volkswirtschaftliche Definition (ESVG 1995) besagt nämlich, dass nicht einmal Institutionen und Unternehmen, die den überwiegenden Teil ihrer Einnahmen direkt vom Staat erhalten oder ihre Einnahmen zu mehr als 50 % aus staatlich gesicherten Zwangsabgaben [ <<19||20>> ] lukrieren, automatisch zur öffentlichen Hand gezählt werden müssen. So wurden öffentliche Unternehmen, insbesondere fast alle Verkehrsunternehmen und Versicherungen samt ihrer Tochterunternehmen, auf einem Streich aus dem Staatsbudget entfernt.

Die letzte Fassung der europäischen Definition (ESVG 2010) präziserte die Abgrenzung zwischen privatwirtschaftlichem und öffentlichem Sektor, indem auch

inhaltliche Kriterien in die Beurteilung aufgenommen wurden. Eine Einheit ist auch dann als öffentlich anzusehen, wenn sie vom Staat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) kontrolliert wird. Kontrolle bedeutet „die Fähigkeit, die allgemeine Managementlinie oder das allgemeine Programm der kontrollierten Einheit zu bestimmen“. (Gebärungsstatistik-VO: § 2, Abs. 2-4) Demnach müssen Unternehmen, die mehr als die Hälfte ihrer Umsätze am Markt erwirtschaften, also Marktproduzenten sind, trotzdem dem staatlichen Sektor zugeordnet werden, wenn sie von einer staatlichen Institution beherrscht werden (wie EDV-Abteilungen, Immobilien- und Vermögensverwaltungen des Bundes). Wegen der Präzisierung der 50-Prozent-Regelung hinsichtlich der Miteinberechnung des Zinsaufwandes müssten auch etliche ausgegliederte Gesellschaften zum staatlichen Sektor reklassifiziert werden. Weiterhin offen blieben aber Ermessensspielräume und Buchungsmöglichkeiten bei öffentlichen Einheiten, insbesondere bei Holdinggesellschaften, ob sie dem ‚Sektor Staat‘ oder ‚sonstigen öffentlichen Einheiten‘ zuzuordnen sind.

Aus der Sicht der Rechnungslegung einer Volkswirtschaft macht es einen bedeutenden Unterschied, wozu in betriebswirtschaftlicher Hinsicht verlustträchtige Institutionen und Unternehmen samt ihrer Personalkosten gezählt werden. Aber gesellschaftlich ist es kaum von Belang, wie sie budgetmäßig, rechtlich oder buchhalterisch einzuordnen sind. Wenn sie einmal in der staatlichen Hierarchie und im Institutionswesen eingebettet sind, sei es

durch Finanzmittel oder durch den Aufgabenbereich bzw. über Befugnisse, gehören sie zum öffentlichen Sektor. Die volkswirtschaftliche [ <<20||21>> ] Definition ist sicher die konkreteste von allen, aber die Art ihrer Anwendung ist durch und durch politisch gesteuert, ideologisch motiviert und medial vorbestimmt.

### 1.3 JURIDISCHE AUSLEGUNG

In der österreichischen Gesetzgebung wird im Strafgesetzbuch [StGB § 74 Abs. 1. (4)] definiert, wer als Beamter gilt, denn gewisse Straftaten können nur Beamte begehen (Amtsmissbrauch). Andere Delikte haben ein höheres Strafausmaß, wenn ein Tatverhalten wie z. B. Bestechung als Amtsmissbrauch erkannt wird (vgl. Marek/Jerabek 2015: 14, 57). Der Beamtenbegriff wird nach einem rein funktionalen Kriterium bestimmt - aufgrund der Art der ausgeübten Tätigkeit. Ein Beamter ist demnach eine physische Person, die befugt ist, in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen und/oder Aufgaben der Gesetzgebung, Verwaltung oder der Justiz zu erfüllen.

Ausschlaggebend für die Definition von ‚Beamte‘ ist also weder das Eigentümerverhältnis der arbeitgebenden Einrichtung noch die Anstellung samt ihrer Formalitäten und Dauer. Vielmehr ist entscheidend, ob die verrichteten Aufgaben hoheitliche Tätigkeiten sind, im Rahmen der Gerichtsbarkeit vollzogen oder in der öffentlichen Verwaltung ausgeübt werden (wie Lehrer, Richter, Polizisten) (vgl. Höpfel/Ratz 2010: 25ff.).

Im Sinne dieses normativen Beamtenbegriffes gelten Organe auch dann als Beamte, wenn sie in

Privatunternehmen angestellt sind (z. B. Experten, Sachverständige). Wenn Organe aber nur jene Mittel bedienen dürfen, die auch Privatpersonen offenstehen, gelten sie nicht als Beamte; auch dann nicht, wenn sie Hilfsleistungen der Verwaltung oder andere staatlich autorisierte Aufgaben übernehmen (z. B. Security). Darüber hinaus ist aus rechtlicher Sicht die geistige Qualität der Aufgabe nicht ausschlaggebend. Lediglich manuell Tätige, die nicht zur Bewältigung des Amtsgeschäftes beitragen, werden als Nicht-Beamte qualifiziert (z. B. Reinigungspersonal) (vgl. Höpfel/Ratz 2010: 30ff.).

[<<21||22>>] Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Amtsträgern (Mitglieder einer inländischen Vertretungskörperschaft) und Gemeinschaftsbeamten (Beamte der Europäischen Union). Ein nicht-inländischer Beamter ist ebenso ein Beamter, wenn er aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen bei einem Einsatz mit einem Inländer gleichgestellt ist (EUR-Lex Amtsblatt Nr. C 195).

In vielen kontinentaleuropäischen Ländern genießt die Judikative einen gewissen Sonderstatus: Die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sind weisungsgebunden, nur die Richter bilden eine Ausnahme – zumindest in der Theorie. Mit ihrem Recht auf Unversetzbarkeit soll die Entscheidungsfreiheit ihrer Urteile gewahrt werden. Indessen ist ihre Ungebundenheit durch die gängige Auslegung der Gesetze und durch den Instanzenzug eingeschränkt. Auch die Tatsache, dass Gerichte immer benötigt werden, bedeutet nur eine theoretische Absicherung. Gerichte sind jederzeit umorganisierbar, was

die Versetzung einzelner Richter – ihrer Unversetzbarkeit zum Trotz – mit sich bringen kann. In kontinentalen Ländern ist die Justiz im politischen System verankert. Mit jedem Regierungswechsel können tiefgreifende Änderungen sowohl in ihrer Organisation als auch im Auslegungsmodus der Gesetze vollzogen werden. Deshalb bietet die Unversetzbarkeit keinen hinlänglichen Schutz vor politischen Umwälzungen, weder für die Rechtsprechung noch für die einzelnen Richter. In Großbritannien und in den Vereinigten Staaten wurde die Rechtsprechung zu einem organisatorisch unabhängigen System, welches in seiner Finanzierung, Führung und Funktion vom politischen abgekoppelt ist, damit die persönlichen Grundrechte des Privateigentums, die Vertragsfreiheit und der Vertragsschutz effektiv und auf Dauer verteidigt werden können (Parsons 2009).

Einen Sonderfall stellen Religionsgemeinschaften dar: Sowohl in der Fachliteratur, in der wirtschaftlichen Praxis als auch im Alltagsverständnis der letzten 150 Jahren werden sie (mit wenigen Ausnahmen) nicht als staatliche Organisationen angesehen. Ihre Beschäftigten galten nicht als Beamte, auch [ <<22||23>> ] dann nicht, wenn sie sich aus staatlichen Zwangsabgaben unterhielten, hoheitliche Monopole innehatten und ihre Ideologien staatstragend waren. In den meisten Definitionen von ‚Beamten‘ werden sie als Ausnahme angesehen.

Wie der Name schon sagt, sind auch NGOs (Non-Governmental Organizations) nicht-staatliche Organisationen (z. B. Amnesty International, Greenpeace). Auch dann, wenn sie staatliche Aufgaben versehen, vom Staat finanziert und gefördert werden und ihr Einsatzgebiet

und Wirkungskreis vom Staat bestimmt wird (wie Global 2000, Horizont3000), und selbst wenn Abteilungen internationaler NGOs (wie jene des Roten Kreuzes oder der Caritas) teilweise staatlich auferlegte und finanzierte Aufgaben übernehmen (wie Krankenförderung oder Flüchtlingshilfe), gelten sie nicht als Staatsbetriebe. Sind sie aber einmal im staatlichen Institutionswesen eingebettet und von ihm abhängig, können NGOs entgegen ihrem Image den Machtstrukturen des Staates dienlich sein.

## 1.4 SOZIOLOGISCHE DEUTUNGEN

### 1.4.1 Otto Hintze

Otto Hintze fasste den Begriff ‚Beamte‘ im Jahr 1911 breit auf, er zählte auch Geistliche des evangelischen und katholischen Glaubens zur Gruppe der Beamten, denn diese bilden „das Urbild und Vorbild der weltlichen, staatlichen Beamtenhierarchie“ (Hintze 1964: 67). Die juristische Definition hingegen kritisierte er.<sup>3</sup>

Die Besonderheit der Beamten leitet Hintze von deren allgemeinen Amtspflichten und Dienstpflichten ab. Sie beinhaltet die Treue [ <<23||24>> ] und den Gehorsam gegenüber den Dienstherrn. Amtspflichten sind häufig durch Eid feierlich abgelegte Gewissenspflichten. Diese beziehen sich nicht nur auf die Arbeitstätigkeit, sondern bei sonstigen Disziplinarstrafen (wie Geldstrafen, Strafversetzung, Suspendierung) auch auf eine der Stellung angemessenen Lebensführung. Verbote wie Geschenkkannahme und Nebenerwerb sowie Pflichten wie die Verschwiegenheit stellen sicher, dass sie sich ihrem Amt ein Leben lang mit

voller Hingabe widmen. Die Besoldung ist kein Entgelt für Leistungen, sondern eine Alimentation, weshalb es unerheblich ist, ob ihre Höhe im Allgemeinen als gerecht oder als ungerecht empfunden wird (vgl. Hintze 1964: 72ff.). Die spezifischen Eigenschaften des Beamtenstandes, die von Treue, Pflichterfüllung und Rechtschaffenheit geprägt sind, verdanken sich der langen standesgemäßen Erziehung innerhalb von Beamtenfamilien (vgl. Hintze 1964: 77, 100).

Der Staat ist insofern ein besonderer Arbeitgeber, weil er kein - oder nicht vordergründig ein - wirtschaftliches Unternehmen ist. „Sein Zweck ist nicht der wirtschaftliche Gewinn, er will nicht wirtschaftliche Güter produzieren, sondern Recht und Frieden, Sicherheit und Macht.“ (Hintze 1964: 75)

Hintzes Beschreibung der Bürokratie hat sich nicht durchgesetzt, aber sie zeigt, wie sehr die von ihm beschriebenen Problemfelder und Fragen nach wie vor virulent sind. Treue und Gehorsam gegenüber dem Dienstherrn, Arbeitseffizienz und Entlohnung sind noch immer viel diskutierte Themen.

### 1.4.2 Abgrenzung zur Politik

Der Staat gliedert sich in zwei Teile: in den politischen und den verwaltenden. In den Parlamenten (EU-Parlament, Nationalrat, Bundesrat, Landtag), der Regierung, in Kammern und anderen Selbstverwaltungskörpern sowie in den obersten Ebenen der Ministerien werden die politischen Entscheidungen getroffen, in den untergeordneten Verwaltungsebenen wird der politische Wille vollzogen.

[<<24||25>>] Die politische Willensbildung beginnt auf der vorstaatlichen Ebene bei den Parteien und wird auf staatlicher Ebene durch die Parlamente in Gesetze gegossen. Der andere Teil der Gesamtorganisation ‚Staat‘ ist die Verwaltung. Ministerien, nachgeordnete Behörden und Institutionen auf der regionalen und lokalen Ebene verschaffen den Gesetzen Geltung, indem sie die Verwaltung ausüben sowie soziale Güter produzieren und Dienste leisten (Mayntz 1985). Einige Positionen, wie beispielsweise die von Landeshauptleuten und Bürgermeistern, können sowohl der Politik als auch der Verwaltung zugeordnet sein.

Die Grenze zwischen Politik und Verwaltung verläuft in den Ministerien knapp unterhalb der Ministerebene. Die unmittelbaren Aufgaben der Ministerien sind einerseits Hilfestellungen für ihre politische und öffentliche Vertretung, andererseits die Koordination, Planung und Steuerung der nachgeordneten lokalen Institutionen und der staatlichen Unternehmen.

Politiker können wegen ihres besonderen Aufgabenbereiches auch dann nicht zur öffentlichen Verwaltung gezählt werden, wenn sie arbeitsrechtlich Beamte sind. Ministerien bereiten die Gesetzestexte vor, greifen dabei auf den hohen Erfahrungs- und Kenntnisstand der Verwaltung zurück und liefern unterstützende Informationen sowie Texte für die öffentliche politische Vertretung der Gesetze. Andererseits versucht das Personal der Ministerien, die politischen Absichten in nachgeordneten Ebenen umsetzen zu lassen (Mayntz 1985). Deshalb gelten Minister, ihre Staatssekretäre und die ihnen unmittelbar

untergeordneten Mitarbeiter, die maßgeblich zur politischen Entscheidungsfindung beitragen, als Politiker. Einen Sonderstatus genießt der leitende Stab des Ministers, der nicht dem Ministerium, sondern dem Minister persönlich unterstellt ist. Der Stab folgt ihm, auch wenn er ein anderes Ministerium leiten sollte, er ist der Politik zuzuordnen. Ebenfalls nicht zur Verwaltung gehören Funktionäre der politischen Parteien, die für die vorstaatliche politische Willensbildung maßgeblich sind. [ <<25||26>> ]

### 1.4.3 Aufgabenkategorien

Nicht nur hierarchisch gibt es eine Gliederung der öffentlichen Verwaltung, sondern auch hinsichtlich ihrer Aufgaben. Im allgemeinen Sprachgebrauch verbindet man mit dem Begriff ‚Beamte‘ das administrative Büropersonal. Meist wird die Vielfalt der Tätigkeiten der Beamten – vom Straßenbahnfahrer bis zum Förster, vom Bademeister bis zur Lehrerin, von der Krankenschwester bis zum Gaszählerableser – nicht wahrgenommen. Das ist mit ein Grund für die negative Konnotation der Beamten. Die Tätigkeitsfelder des Personals der öffentlichen Verwaltung können in folgende Kategorien gegliedert werden:

1. *Kernaufgaben der Verwaltung* werden durch das Personal der staatlichen Administration (Ministerien und deren mittelbar und unmittelbar nachgeordnete Institutionen in Land und Gemeinden) übernommen, unabhängig davon, ob es durch einen Vertrag angestellt oder (durch einen Hoheitsakt) ernannt wurde. Alle Institutionen sind staatlich organisiert und haben