

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 451

# Die Mitwirkung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung

Untersucht am Beispiel der öffentlichen Verwaltung  
durch personale Dienstleistungen

Von

Karl-Jürgen Bieback



Duncker & Humblot · Berlin

**KARL-JÜRGEN BIEBACK**

**Die Mitwirkung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 451**

# Die Mitwirkung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung

untersucht am Beispiel der öffentlichen Verwaltung  
durch personale Dienstleistungen

Von

Karl-Jürgen Bieback



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Bieback, Karl-Jürgen:**

Die Mitwirkung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung — untersucht am Beispiel der öffentlichen Verwaltung durch personale Dienstleistungen / von Karl-Jürgen Bieback. —

Berlin: Duncker und Humblot, 1983.

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 451)

ISBN 3-428-05468-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05468 7

## Vorwort

Schon seit mehreren Jahren gibt es in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Formen der Mitwirkung der Bediensteten bei der fachlich-inhaltlichen Erledigung der Verwaltungsaufgabe (fachlich-direktive Mitwirkung). Diese Formen modifizieren den herkömmlichen Modus der hierarchischen Verwaltung erheblich. Auf Bedenken stoßen sie insbesondere deshalb, weil sie die demokratische Legitimationskette vom Volk über das Parlament und über die ministerielle Exekutivspitze zur Verwaltung zu durchbrechen scheinen. Die verschiedenen Formen der fachlich-direktiven Mitwirkung sind in der Literatur und zum Teil in der Rechtsprechung zwar jeweils einzeln, aber bisher nicht zusammenhängend erörtert worden. Eine solche erste und sicher noch vorläufige zusammenfassende Analyse ist Ziel dieser Arbeit.

Die Formen der fachlich-direktiven Mitwirkung werden im Teil I kurz geschildert und auf ihre wesentlichen gemeinsamen Merkmale hin analysiert. Im Teil II sollen politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der fachlich-direktiven Mitwirkung erörtert werden. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob nicht wegen der Besonderheiten der Verwaltungsaufgabe eine fachlich-direktive Mitwirkung der Bediensteten für die sachgerechte Erledigung und für die parlamentarische Kontrolle und Verantwortung der Verwaltungsaufgabe sinnvoll ist. Teil III greift diese Fragen im Rahmen der Untersuchung über die verfassungsrechtliche Problematik der fachlich-direktiven Mitwirkung im öffentlichen Dienst wieder auf.

Die Arbeit will die Spielräume aufzeigen, innerhalb derer es praktisch sinnvoll und verfassungsrechtlich möglich erscheint, Formen fachlich-direktiver Mitwirkung im öffentlichen Dienst einzuführen. Sie will zeigen, daß es weder faktisch noch rechtlich eindeutig nachweisbare optimale und gebotene Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung durch personale Dienstleistungen gibt. Um hier auch nur etwas mehr Gewißheit zu erhalten, als diese Arbeit vermitteln konnte, wären umfangreichere praktische Erprobungen und empirische Untersuchungen über die zahlreichen Modelle fachlich-direktiver Mitwirkung notwendig.

Hamburg im Juni 1983

*Karl-Jürgen Bieback*



## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Bestand und Typen fachlicher Mitwirkung im öffentlichen Dienst ..</b>	<b>9</b>
1. Die Formen fachlicher Mitwirkung .....	9
a) Fachlich-amtsbezogene Mitwirkung der Bediensteten .....	9
b) Fachlich-direktive Mitwirkung in Leitungsgremien verselbständigter Verwaltungseinheiten .....	10
c) Fachlich-direktive Mitwirkung innerhalb der allgemeinen Verwaltungsorganisation .....	12
2. Zum Typus fachlich-direktiver Mitwirkung .....	13
a) Die beiden Typen fachlich-direktiver Mitwirkung im öffentlichen Dienst .....	13
b) Unterschied zwischen fachlich-direktiver und personalvertretungsrechtlicher Mitwirkung .....	14
c) Unterschied zwischen fachlich-direktiver und fachlich-amtsbezogener Mitwirkung .....	15
3. Fachlich-direktive Mitwirkung und die Aufgaben- sowie Entscheidungsstruktur der öffentlichen Verwaltung .....	16
<b>II. Verwaltungsorganisatorische und verwaltungspolitische Aspekte einer fachlich-direktiven Mitwirkung im öffentlichen Dienst .....</b>	<b>19</b>
1. Vertretung der Interessen der Bediensteten als abhängig Beschäftigter .....	19
2. Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungsvollzuges .....	20
3. Aufgabenspezifische Gründe im Bereich personaler Dienstleistungen der Verwaltung .....	25
a) Professionalisierung .....	26
b) Klientenorientierung .....	28
c) Persönliches Engagement .....	28
d) Zwang zur Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen .....	28
e) Situationsbezug und niedrige Formalisierbarkeit .....	29

4. Parlamentarisch-demokratische Verantwortung und Kontrolle der Verwaltung .....	30
a) Der Zusammenhang von hierarchisch-bürokratischer Verwaltungsstruktur und konditionaler gesetzlicher Programmierung .....	32
b) Autonomie und Kontrolle der Verwaltung .....	33
c) Fachlich-direktive Mitwirkung als Ergänzung der parlamentarischen Kontrolle? .....	39
<b>III. Verfassungsrechtliche Grenzen und Anforderungen an die fachlich-direktive Mitwirkung öffentlich Bediensteter .....</b>	<b>43</b>
1. Demokratieprinzip .....	43
a) Gesetzesbindung der Verwaltung .....	45
b) Personell-organisatorische Legitimation der Verwaltung .....	45
c) Ministerielle Einzelweisungsbefugnis .....	47
d) Partizipation und sozialstaatliche Demokratie .....	58
e) Zusammenfassung .....	61
2. Gewaltenteilung .....	63
3. Gleichheitsgrundsatz .....	64
a) Gleichheitssatz und bereichsspezifische Differenzierung .....	65
b) Angleichung an die Mitwirkung im privaten Bereich .....	66
4. Herkömmliche Strukturmerkmale des öffentlichen Dienstes .....	67
a) Die eingeschränkte Geltung des Art. 33 Abs. 5 GG als Transformationsnorm .....	68
b) Die hierarchische Organisationsstruktur und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums .....	69
c) Die Tradition der Mitwirkung der Bediensteten .....	70
d) Art. 33 Abs. 5 GG und die Fortentwicklung des Dienstrechts ..	72
5. Grundrechtliche Freiheitssicherung und Mitwirkung der Bediensteten .....	73
a) Die Geltung der Grundrechte im Bereich der amtlichen Tätigkeit .....	73
b) Die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte als Direktive zur Gestaltung der Verwaltungsorganisation .....	81
c) Personale Autonomie und Art. 12 GG .....	83
d) Personale Autonomie und der Grundrechtsschutz besonderer Sachbereiche .....	86
<b>IV. Zusammenfassung .....</b>	<b>90</b>

## I. Bestand und Typen fachlicher Mitwirkung im öffentlichen Dienst

Während die ehrenamtliche, bürgerschaftliche Mitwirkung und Selbstverwaltung der Bürger und die Mitbestimmung der Bediensteten in den Personalvertretungen wie in den Wirtschaftsunternehmen und Eigenbetrieben der öffentlichen Hand im Zentrum gesetzgeberischer und politischer Aktivitäten und rechtswissenschaftlicher Diskussionen standen und zum Teil noch stehen<sup>1</sup>, gibt es zahlreiche, neuere Formen der Mitwirkung der Bediensteten im kulturellen, sozialpflegerischen und schulischen Bereich, die sich auf die *Inhalte der Verwaltungstätigkeit* und die *Organisation der Verwaltung beziehen*, aber dennoch allenfalls als Einzelprobleme Aufmerksamkeit erregt haben. Diese neueren Mitwirkungsformen sollen im folgenden zusammenhängender beschrieben, von ihrer Funktion her analysiert und auf ihre verfassungsrechtliche Problematik hin untersucht werden.

### 1. Die Formen fachlicher Mitwirkung<sup>2</sup>

#### a) *Fachlich-amtsbezogene Mitwirkung der Bediensteten*

Kaum als Mitbestimmung zu bezeichnen ist die nicht-direktive, *fachlich-amtsbezogene Mitwirkung der Bediensteten*, die im wesentlichen der Effektivierung und Rationalisierung von Entscheidungsprozessen dient<sup>3</sup>. Ihre Formen sind vielfältig und reichen von reiner In-

<sup>1</sup> Zum Personalvertretungsrecht vgl.: Söllner, Die Personalvertretungen im Spannungsfeld zwischen sozialem Schutzauftrag und demokratischer Regierungsverantwortung, RdA 1976, S. 64 ff. Zur bürgerschaftlichen Mitwirkung und Selbstverwaltung vgl. Schmitt Glaeser, Partizipation im öffentlichen Dienst, DÖV 1974, S. 152 ff.; J. Faber, Personalvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, 1979. Zur Mitbestimmung in Wirtschaftsunternehmen und Eigenbetrieben der öffentlichen Hand vgl.: Püttner, Die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen nach dem GG, 1972, S. 10 ff.; Reschke, Mitbestimmung und Mitwirkung in öffentlichen Institutionen, in: H.-J. v. Oertzen (Hrsg.), „Demokratisierung“ und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, 1974, S. 112 ff.; Leisner, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, 1970, passim.

<sup>2</sup> Vgl. zu anderen Übersichten und Einleitungen: Siedentopf, Funktion und allgemeine Rechtstellung — Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, 1973, S. 151 ff.; Schmitt Glaeser (I Anm. 1).

formationssammlung bei den Bediensteten, der Anhörung der unmittelbar ausführenden Bediensteten, über die Delegation von Verantwortung, die Arbeit in Teams und autonomen Gruppen etc. bis hin zur Mitwirkung bei der Vorgesetztenwahl.

Nach einigen Reformen im Bereich der politischen Planung und Leitung, insbes. auf Ministerialebene sind das wohl am weitesten verbreitete neuere Beispiel die verschiedenen Ansätze zur Reform der Organisation der Sozialarbeit<sup>4</sup>. Sie arbeiten im wesentlichen mit folgenden Elementen: Zentralisierung der zusammengehörigen Zweige der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung auf der Leitungsebene bei gleichzeitiger Dekonzentration und Regionalisierung der Aufgaben; Delegation von Verantwortung und Entscheidungskompetenz; selbständige, interne Kooperation der verschiedenen Zweige und Dienststellen unterhalb der Leitungsebene in Teams und zwischen Teams; Wahl von Arbeitsgruppensprechern einzelner Dienststellen; Modifizierung des Weisungsrechts des unmittelbaren Dienstvorgesetzten durch die Einbindung und Überprüfung dieser Weisungen durch kollegiale Gremien und Devolutionsrechte der Untergebenen. Zwar halten sich diese Formen alle im Rahmen des herkömmlichen Modells bürokratisch-hierarchischer Verwaltung<sup>5</sup>, einige, wie z. B. die Arbeit in Teams und in autonomen Arbeitsgruppen wie auch die Mitwirkung bei der Bestellung des Vorgesetzten, verwirklichen zugleich auch ein größeres Maß an selbstorganisierter Kooperation und eigenverantwortlicher Mitwirkung bei der Aufgabenerledigung.

*b) Fachlich-direktive Mitwirkung in Leitungsgremien  
verselbständigter Verwaltungseinheiten*

Über den Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung auf wirtschaftlichem Gebiet, wie sie z. B. in der wirtschaftlichen Mitbestimmung des

<sup>3</sup> Vgl. hierzu: Reichard, Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 1977, S. 111 ff., 162 ff.; Laux, Management-Modelle für die öffentliche Verwaltung, DVBl. 1972, S. 167 ff.; ders., Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung, 1975; Böhret / Junkers, Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung, 1976; sowie die praktischen Beispiele bei Stingl, Öftering, Gscheidle, Suhle, in: Hartkopf u. a., Modernes Management im öffentlichen Dienst, 1971, S. 27 ff., 39 ff., 59 ff., 111 ff. Würtenberger, Verwaltungsführung im demokratischen Staat, BayVBl. 1978, 565 ff., 568.

<sup>4</sup> Vgl. die Überblicke bei Pitschas, Die Neuorganisation der sozialen Dienste im Land Berlin, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1976, S. 50 ff.; sowie die Beiträge von Kühn, P. Schäfer, Bronke / Wenzel, Leppin / Tersteegen, in: Neue Praxis, Sonderheft 5, 1980, „Sozialarbeit als Sozialbürokratie“, S. 90 ff., 106 ff., 121 ff., 196 ff.

<sup>5</sup> So ausdrücklich Schellhorn, Probleme der Organisation sozialer Dienste, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1980, S. 58 ff.; Scholz, Soziale Dienste und Verwaltungsreform, VSSR 1973/74, S. 283 ff.; Kühn (I Anm. 4), S. 101 f.

Betriebsrates gem. §§ 106 ff. Betriebsverfassungsgesetz besteht, hinaus gibt es noch weitergehende Ansätze in der Weise, daß in den *Leitungsgremien verselbständigter Verwaltungseinheiten Bedienstete vertreten sind*, ohne daß die Tätigkeit dieser Leitungsgremien gegenständlich auf den sozialen, personellen und organisatorischen Bereich beschränkt ist. Hier bezieht sich die Mitbestimmung also auf die Erfüllung der Verwaltungsaufgabe (*fachlich-direktive Mitwirkung*), da die Leitungsgremien nicht nur allgemeine Kontrollrechte haben, sondern auch den Vorstand / Geschäftsführer wählen und die grundlegenden Verwaltungsentscheidungen selbst treffen können. Diese Form der Mitbestimmung gibt es einmal bei der Bundespost (und bedingt auch bei der Bundesbahn)<sup>6</sup>, sodann vor allem in den Eigenbetrieben<sup>7</sup> und Sparkassen<sup>8</sup> der Länder. Am weitesten geht hier § 67 HessPersVG in der ab 1. 1. 1978 inkraft getretenen Fassung: hiernach sind in den Verwaltungsräten aller selbständigen Anstalten der öffentlichen Hand ein Drittel der Mitglieder von den Beschäftigten zu stellen<sup>9</sup>, während in den anderen Ländern diese Vertretungsrelation auf die Eigenbetriebe und die Sparkassen beschränkt wird. Soweit die Länder Krankenhausgesetze erlassen haben, halten diese zwar an dem traditionellen System der kollegialen Leitung durch das Direktorium (leitender Arzt, leitende Pflegeperson und Leiter der Verwaltung) fest, enthalten jedoch z. T. Gremien mit meist beratender Mitwirkung der Beschäftigten<sup>10</sup> und allgemeinen Öffnungsklauseln für andere Organisationsformen<sup>11</sup>. Deshalb gibt es auch zahlreiche andere Modelle<sup>12</sup>, wie die mit Repräsentanten aller Beschäftigungsgruppen besetzte Krankenhauskonferenz in einem öffentlichen Krankenhaus nach dem sogenannten Hanauer Modell oder die genossenschaftlich-kollegiale Leitung eines privaten Krankenhauses nach dem sogenannten Herdecker-Modell.

<sup>6</sup> Vgl. § 5 Postverwaltungsgesetz (7 von 24 Mitarbeitern); § 10 Bundesbahngesetz (eine gleiche Anzahl von Gewerkschafts- wie Wirtschaftsvertretern).

<sup>7</sup> Meist mit einem Drittel oder weniger der Sitze in dem Gremium mit Aufsichtsratsfunktionen. Vgl. allgemein Püttner (I Anm. 1), Reschke (I Anm. 1).

<sup>8</sup> Vgl. Anm. 7 sowie SparkassenG NRW v. 2. 7. 75 § 8 Abs. 1 Nr. c, § 41 Abs. 1 Nr. h; Hessen v. 2. 1. 73 § 5 Abs. 2 Nr. 3; Schleswig-Holstein v. 20. 12. 1977 § 8 Abs. 2, § 10.

<sup>9</sup> Ähnlich § 104 a Abs. 1 PersVG Nds i. d. F. v. 1. 6. 78 für die wirtschaftlichen Einrichtungen der öffentlichen Hand und PersVG Bremen v. 5. 3. 74 § 68 (in den wirtschaftlichen Einrichtungen der öffentlichen Hand 1/2 der Sitze).

<sup>10</sup> § 18 KrhausG NRW v. 25. 2. 75; § 17 Abs. 4 KrhausG B-W v. 16. 12. 75; § 12 KrankenhausreformG RhldPf v. 29. 6. 73: die ärztlichen Mitarbeiter haben die Hälfte der Sitze im ärztlichen Vorstand, der gewisse fachliche Entscheidungsbefugnisse hat, die Krankenhauskonferenz hat gem. § 13 nur beratende Funktion.

<sup>11</sup> § 17 Abs. 2 KrhausG NRW; § 17 Abs. 4 KrhausG BW: der Krankenträger kann dem von den Ärzten gewählten ärztlichen Beirat auch Entscheidungsfunktionen übertragen.

<sup>12</sup> Vgl. die schon ältere Zusammenfassung der Modelle bei: Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. 2, 1973, S. 297 ff.