Katrin Möltgen-Sicking
Henrique Ricardo Otten
Malte Schophaus
Soraya Vargas Côrtes *Hrsg.*

RESEARCH

Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland

Vergleichende Perspektiven und aktuelle Herausforderungen

Springer VS

Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland

Katrin Möltgen-Sicking ·
Henrique Ricardo Otten ·
Malte Schophaus · Soraya Vargas Côrtes
(Hrsg.)

Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland

Vergleichende Perspektiven und aktuelle Herausforderungen

Springer VS

Hrsg.
Katrin Möltgen-Sicking
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW
Köln, Deutschland

Henrique Ricardo Otten
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW
Münster, Deutschland

Malte Schophaus
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW
Bielefeld, Deutschland

Soraya Vargas Côrtes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre, Brasilien

ISBN 978-3-658-27549-5 ISBN 978-3-658-27550-1 (eBook)
https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1

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

Springer VS
© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Katrin Möltgen-Sicking, Henrique Ricardo Otten & Malte Schophaus
Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland –
Einleitung des deutschsprachigen Bandes……..1

Ausbildung für die öffentliche Verwaltung

Letícia Schabbach & Marília Ramos
Ausbildung der Beamten in Brasilien…...……...13

Bernhard Frevel
Ausbildung für die (kommunale) Verwaltung in Deutschland……39

Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung

Soraya Vargas Côrtes
Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung:
Formen der Bürgerpartizipation in den brasilianischen Kommunen……...59

Katrin Möltgen-Sicking
Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung in Deutschland –
Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und deren Bedeutung
für die Verwaltung……...87

Die Beziehungen zwischen Sozialen Bewegungen und der öffentlichen Verwaltung

Vanessa Marx
Städtische Soziale Bewegungen und deren Verhältnis
zur brasilianischen Staatstätigkeit……..……117

Malte Schophaus
Zur Kooperation Sozialer Bewegungen mit öffentlichen
Verwaltungen in Deutschland……...…….139

Migration, Minderheiten und die öffentliche Verwaltung

Karl Monsma
Brasilien: Die Last der Vergangenheit und Projekte für die Anerkennung und Integration von Minderheiten……...163

Henrique Ricardo Otten
Deutschland – Interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung in einem „Einwanderungsland wider Willen“……....193

Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Luciano Da Ros
Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien: Eine Übersicht…….233

Carsten Stark
Korruption im deutschen öffentlichen Dienst: Spannungsfelder und Problembereiche…….…….267

Aktuelle Herausforderungen

Letícia Schabbach
Aktuelle Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Brasilien…….289

Rainer Frey & Thorben Winter
Aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland…...321

Autorinnen und Autoren…….341

Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland – Einleitung des deutschsprachigen Bandes

Katrin Möltgen-Sicking, Henrique Ricardo Otten & Malte Schophaus

Die Idee zu diesem Sammelband wurde auf dem 17. Internationalen Brasilianischen Kongress für Soziologie (XVII Congresso Brasileiro de Sociologia) geboren, der vom 20.-23. Juli 2015 in Porto Alegre stattfand. Professor*innen und Doktorand*innen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (FHöV NRW) waren zu einer Round-table Diskussion zum Thema „Sociology and Public Administration. Brazilian and German perspectives" eingeladen, um über die Rolle der öffentlichen Verwaltung im Rahmen politischer Partizipation, den Einfluss von Sozialen Bewegungen auf Verwaltungsmodernisierungsprozesse sowie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland zu diskutieren und ihre aktuellen Forschungsergebnisse vorzustellen. Die sich anschließende intensive Diskussion mit Teilnehmenden aus Süd- und Nordamerika sowie aus verschiedenen europäischen Staaten und das große Interesse an aktuellen Entwicklungen der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland überzeugte die Herausgeber*innen davon, sich des Themas in strukturierter Form anzunehmen und diesen Sammelband zu konzipieren.

Die gemeinsame Herausgabe des Sammelbandes durch brasilianische und deutsche Forscher*innen leistet einen wichtigen Beitrag zu der seit gut acht Jahren bestehenden Kooperation der FHöV NRW mit der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) in Porto Alegre. Der Sammelband erscheint parallel in Deutschland und in Brasilien in den jeweiligen Landessprachen.

Im vorliegenden Band untersuchen Expert*innen Themenbereiche der öffentlichen Verwaltung jeweils aus brasilianischer und deutscher Perspektive. Damit wird ein dialogischer Ansatz verfolgt, der im Zuge der Analysen auch immer wieder die sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Kontexte hervortreten lässt, in denen die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung stattfindet. Inwiefern diese Kontexte die Bedeutung von Begriffen, Konzepten und Strukturen in unterschiedlicher Weise prägen und inwieweit dennoch gerade die öffentlichen Verwaltungen aufschlussreiche Vergleichsgesichtspunkte bieten, zeigt sich in der Zusammenschau der Beiträge. Im Sinne des Systemvergleichs der *comparative public administration* sind neben Unterschieden durchaus Ähnlichkeiten festzustellen. So ist das brasilianische System ebenso wie das deutsche nach deren Kriterien dem kontinentalen föderalen Typus zuzuordnen (vgl. Kuhlmann & Woll-

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_1

mann 2014, S. 17f.). Neben der Autonomie der Bundesstaaten ist auch die der Munizipien in der brasilianischen Verfassung von 1988 verankert, so dass diese, anders als in Deutschland, den Bundesstaaten in ihrem verfassungsrechtlichen Status gleichgestellt sind (Arreche 2012, S. 139). Entsprechend verfügt in Brasilien jede der drei Ebenen über eine direkt gewählte politische Leitung, parlamentarische Vertretungen sowie eine eigene Verwaltung, und die Realisierung politischer Inhalte erfordert in den meisten Fällen ein Zusammenwirken der drei Ebenen, so dass von einem „integrierten Föderalismus“ mit großer Autonomie der subnationalen Einheiten gesprochen werden kann.

In den letzten Jahrzehnten hat Brasilien die Transition von einer Militärdiktatur (1964-1985) zu einer sich stabilisierenden Demokratie vollzogen. Während einerseits auf die Fortdauer oligarchischer Machtkartelle, die Prägung gesellschaftlicher und politischer Strukturen durch Klientelismus, Patronage und Korruption verwiesen wird, hat andererseits ein neuer demokratischer Experimentalismus mit der Einführung von „Volksbeiräten“ auf lokaler Ebene (*conselhos populares*) weltweit Beachtung und Nachahmer gefunden (Frey 2010). Dass die tiefliegenden strukturellen Probleme Brasiliens mit dem temporären wirtschaftlichen Aufschwung und der zwischenzeitlichen Abmilderung der extremen sozialen Gegensätze nicht überwunden sind, zeigt die erneute krisenhafte Zuspitzung der Lage Brasiliens seit dem Jahr 2014 sowie die Wahl des rechtsextremen Kandidaten Jair Bolsonaro zum Präsidenten im Jahr 2018.

Deutschland hat sich im etwa gleichen Zeitraum seit Ende der 1980er Jahre aufgrund der deutschen Vereinigung, der fundamentalen Neuordnung Europas und der neuen Herausforderungen durch Migrationsbewegungen ebenfalls tiefgreifend verändert. Für den Verwaltungsbereich stellt vor allem die Einführung des New Public Management eine Zäsur dar, aber ebenso fordern die gewachsenen Ansprüche an Bürgerpartizipation einen Wandel im Selbstverständnis und im Handeln vor allem der kommunalen Verwaltungen.

Die Aufsätze des Bandes behandeln einerseits in drei brasilianisch-deutschen Doppelbeiträgen spezifische Fragen, die eher auf Verwaltungsstrukturen fokussieren und Aspekte beleuchten, die weltweit für das Funktionieren öffentlicher Verwaltungen grundlegend sind: zunächst als Beginn der Themenreihe die Ausbildung des Verwaltungspersonals, außerdem das Problem der Korruption und schließlich die Modernisierung der Verwaltung, gesehen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen, als die beiden Themenkomplexe, die den Band abschließen. Auf der anderen Seite sind drei Themenbereiche vertreten, in denen die öffentliche Verwaltung in ihre gesellschaftlichen Bezüge zu Partizipationsanforderungen, zu Sozialen Bewegungen und zur Diversität der Bevölkerung gestellt wird.

Die ersten beiden Aufsätze thematisieren die Ausbildung für den öffentlichen Dienst. In ihrem Beitrag skizzieren Letícia Schabbach und Marília Ramos die komplexe Struktur des öffentlichen Dienstes auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen in Brasilien. Der Zugang zu den Beamtenpositionen im öffentlichen Dienst erfolgt über einen öffentlichen Wettbewerb mit teilweise sehr hoher Selektivität. Die Autoren zeigen auf, dass eine heterogene Landschaft von Studiengängen für den öffentlichen Dienst, die zum allgemeinen Hochschulsystem gehören, einerseits und diversen Schulungs- und Weiterbildungsangeboten für Angehörige des öffentlichen Dienstes andererseits, in Brasilien entstanden ist. Dabei sticht die Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) als zentrale nationale Weiterbildungsstätte hervor, die bereits im Beamtenverhältnis stehende Beschäftigte für höhere Positionen in der Bundesverwaltung qualifiziert. Eine Hochschule, in der Anwärter für den öffentlichen Dienst in einem praxisintegrierten Studium ausgebildet werden und anschließend ihre Laufbahn in der öffentlichen Verwaltung beginnen, findet sich als Ausnahmefall des brasilianischen Ausbildungssystems nur im Bundesstaat Minas Gerais.

Wie der Aufsatz von Bernhard Frevel zeigt, ist eine solche Struktur in Deutschland für den Kernbereich der öffentlichen Verwaltung, den gehobenen Dienst, die Regel. In seinem Beitrag konzentriert sich Frevel auf den kommunalen Verwaltungsdienst, was wiederum dem deutschen föderalen System entspricht, in dem die Kommunen nicht, wie im brasilianischen Föderalismus, autonome Einheiten darstellen, sondern in beträchtlichem Maße Verwaltungsaufgaben nach gesetzlichen Vorgaben der übergeordneten Ebenen der Länder und des Bundes wahrnehmen. Zumindest für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst als dem „Rückgrat der Verwaltung“ ist der Zugang über die Einstellung in einer Behörde und das anschließende duale Studium an einer Verwaltungsfachhochschule mit langen Praxisabschnitten das vorgegebene Modell in Deutschland. Das Studium ist generalistisch ausgerichtet und vermittelt Kompetenzen in einem fachlich breiten Spektrum von Rechts- über Wirtschafts- und Management- bis zu Sozial- und Geisteswissenschaften sowie kommunikative Schlüsselkompetenzen. Obwohl sich diese „internen“, also jeweils einem Landesministerium zugehörigen, Fachhochschulen der allgemeinen Hochschulentwicklung nach Bologna anschließen und ihre Studiengänge auch auf das Bachelor-/Mastersystem umstellen und trotz einiger Vorzüge dieses Systems, das wissenschaftsbasierte Grundlagenbildung mit hoher Praxisorientierung verbindet, stellen sich dem Autor zufolge einige Fragen nach dessen zukünftiger Gestaltung. Unter anderem ist eine Tendenz festzustellen, die zu einer größeren Ähnlichkeit mit dem brasilianischen System führen könnte, nämlich das verstärkte Angebot verwaltungsbezogener Studiengänge im allgemeinen Hochschulbereich außerhalb der internen Verwaltungsfachhochschulen. Freilich stellt sich den Studierenden in diesem Falle die Frage des

Zugangs zum öffentlichen Dienst, der für die dual Studierenden mit Anwärterstatus nach erfolgreichem Abschluss zur Zeit fast ausnahmslos gesichert ist.

In Brasilien ist die Situation in dieser Hinsicht ähnlich wie für die deutschen Absolvent*innen des allgemeinen Hochschulbereichs, nur mit dem Unterschied, dass das brasilianische System öffentlicher Ausschreibungen mit anspruchsvollen Prüfungsdurchläufen zumindest partiell zu höherer Transparenz und zugleich hoher Selektivität führt. Hier sind folgerichtig Kurse gefragt, die zur Vorbereitung auf die Ausschreibungen und die mit ihnen verbundenen Prüfungen dienen. In der Logik des brasilianischen Systems begründet ist auch, wie in anderen Ländern mit entsprechenden Strukturen, dass der Schwerpunkt des Ausbildungsangebots im Weiterbildungsbereich für die bereits Beschäftigten liegt, um diesen nach dem Eintritt in den öffentlichen Dienst spezifische, zum Teil hoch spezialisierte Qualifikationen für ihre Verwaltungstätigkeit zu vermitteln. Sehen sich umgekehrt die deutschen Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst zunehmend gefordert, zusätzlich zur breit angelegten Grundqualifikation im dualen Studium verwaltungsspezifische Weiterbildungsangebote zu entwickeln, so könnten auch in diesem Punkt die Systemunterschiede etwas geringer werden.

Soraya Vargas Cortês und Katrin Möltgen-Sicking thematisieren in ihren Beiträgen die Rolle der öffentlichen Verwaltung im Kontext politischer Partizipation. Dazu wird von beiden Autorinnen zu Beginn die Notwendigkeit betont, den Bürger*innen neue Formen politischer Partizipation jenseits von Wahlen und Abstimmungen anzubieten, um einerseits der Politik- und Parteienverdrossenheit und dem Verlust der Glaubwürdigkeit politischer Institutionen, die in Brasilien noch deutlicher ausfällt als in Deutschland, zu begegnen, andererseits neu entstehende Potentiale und Aktivitäten der Bürgergesellschaft aufzunehmen und zu nutzen. Bezugspunkt ist in beiden Fällen die kommunale Ebene, da diese sowohl in Brasilien als auch in der Bundesrepublik Deutschland die meisten Potentiale für Bürgerbeteiligung bietet. In Brasilien kommt hinzu, dass seit 1988 stetig finanzielle und personelle Ressourcen zugunsten der Kommunen dezentralisiert wurden und die Verantwortung für die Sozialpolitiken auf die kommunale Ebene verlagert wurde.

Vargas Cortês geht in ihrem Beitrag von einem weiten Verständnis politischer Partizipation aus, das auch Handlungsformen umfasst, die darauf abzielen, soziale Hierarchien zu ändern. Dies ist in der Föderativen Republik Brasilien von besonderer Bedeutung, da, so die Autorin, ökonomische und soziale Strukturen politische Ungleichheiten hervorrufen. Die daraus resultierenden Protestbewegungen haben sich in Brasilien in besonderer Weise im Juni 2013 gezeigt, als Millionen von Bürger*innen gegen die Politik- und Wirtschaftskrise demonstrierten und mehr Investitionen in Bildung und Gesundheit statt für die Fußball-Weltmeister-

schaft und die Olympiade forderten. Auch die Demonstrationen für und gegen das Amtsenthebungsverfahren der damaligen Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2015 machten die Kritik an der politischen Klasse deutlich und konnten entstehen, *obwohl* die institutionellen Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger*innen stetig ausgeweitet wurden. Beispielsweise wurden mit der 1988er Verfassung Plebiszite und Volksinitiativen auf Bundesebene eingeführt, die für bestimmte Politikfelder die Teilnahme von Arbeitnehmer*innen, Arbeitgeber*innen, Verbraucher*innen und Berufsverbänden bei der Beratung von Gesetzentwürfen vorsieht. Auf kommunaler Ebene verdienen die „Räte für öffentliche Politiken und Rechte" eine besondere Aufmerksamkeit, die seit den 1990er Jahren durch Rechtsnormen oder Verwaltungsakte eingeführt wurden und eine Beteiligung betroffener gesellschaftlicher Gruppierungen in den jeweiligen *conselhos* für Beschäftigung und Einkommen, Sozialhilfe, Bildung etc. vorschreiben.

Katrin Möltgen-Sicking beschreibt ebenfalls verschiedene Formen politischer Partizipation auf kommunaler Ebene, wozu sie zwischen Formen repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie unterscheidet. Dabei legt sie ein engeres Verständnis politischer Partizipation zu Grunde als Vargas Cortês, das auf die Einflussnahme der Bürger auf politische Entscheidungen fokussiert. Im Vergleich zu dem brasilianischen Modell finden sich hierzulande zahlreiche Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene, die nicht gesetzlich festgeschrieben sind, also einen geringeren Grad der Institutionalisierung aufweisen. Entsprechend liegt die Initiative für neue Formen politischer Partizipation häufig bei der Verwaltung und tritt die „politische Funktion" der Verwaltung stärker in den Vordergrund. Welche Bedeutung dies für die Rolle der Verwaltung und die Beschäftigten hat, wird differenziert betrachtet.

Vanessa Marx und Malte Schophaus beleuchten die Frage nach dem Wechselverhältnis und der gegenseitigen Beeinflussung zwischen Sozialen Bewegungen und öffentlichen Verwaltungen. Vanessa Marx untersucht den Einfluss Sozialer Bewegungen auf die brasilianische Staatlichkeit am Beispiel der städtischen Bewegungen, da diese aktuell in Brasilien eine besondere Rolle spielen und einflussreich sind. Die Art und Weise, wie die Sozialen Bewegungen mit dem Staat in Dialog treten, wechselt zwischen Konfrontation und Zusammenarbeit. Besonders betrachtet Marx drei Elemente, um das Wechselverhältnis zu analysieren: erstens die Entstehung von Kontaktkanälen staatlicher Institutionen, die dem Dialog zwischen Staat und Gesellschaft dienen, zweitens den öffentlichen Druck, den Soziale Bewegungen erzeugen, indem sie auf die Straße gehen, und drittens das Konzept des „Territoriums" zur Erklärung der Einbeziehung sozialer Akteure in die Umgestaltung des städtischen Lebensraums.

Malte Schophaus beobachtet in Deutschland, wie die Kommunalverwaltungen und die Sozialen Bewegungen – sowie ihnen nahestehende Nichtregierungsorganisationen – näher aneinander rücken und kooperieren. Der Handlungsmodus in diesem Verhältnis wechselt von Konflikt zu Kooperation. Allerdings werden seitens der Sozialen Bewegungen Sicherheitsmechanismen eingebaut, so dass bei Uneinigkeit mit den Verwaltungen wiederum öffentlicher Druck erzeugt werden kann, um die eigene Verhandlungsposition zu stärken. Insgesamt kann ein intermediärer Kooperationsraum beschrieben werden, der angelehnt an Konzepte des informellen Handelns in ‚Praktiker-Gemeinschaften' („community of practice") sowie von ‚Schlüsselfiguren' in Sozialen Bewegungen theoretisch gefasst wird.

Wie gehen Verwaltung und Politik eines Landes mit Migration und migrantischen Minderheiten um? Hier zeigen sich die Unterschiede zwischen Brasilien und Deutschland als Resultate der historischen Genese. Der Beitrag von Karl Monsma betont für Brasilien die Nachwirkungen gewaltsamer Besiedlung einerseits und der ebenfalls auf Gewalt gestützten Zwangsherrschaft über die aus Afrika verschleppten und versklavten Bevölkerungsteile andererseits. Der Autor beleuchtet dabei die Kontinuitäten, die sich in der spezifischen Ausprägung eines aristokratischen Ethos der brasilianischen Eliten, in einem verbreiteten weißen Überlegenheitsgefühl und in der Hinnahme staatlicher und nichtstaatlicher Gewalt gegenüber Schwarzen und Indigenen zeigen. So ist bis heute die Frage virulent, wie den Rechten der Indigenen Respekt verschafft wird und sie gegen weitere Vertreibung und Gewaltakte geschützt werden können. Vor allem die schwarze Bevölkerung ist von extremer Polizeigewalt und Bildungsbenachteiligung sowie von Diskriminierung am Arbeitsmarkt und dem Mangel an funktionierender öffentlicher Infrastruktur, speziell in den ärmeren schwarzen Stadtvierteln, betroffen. Umstrittene und umkämpfte Politiken und Verwaltungsmaßnahmen richten sich auf die Anerkennung der Landansprüche der Quilombola-Gemeinschaften der Nachfahren früherer Sklaven, betreffen die Aufnahme afrobrasilianischer Inhalte in die schulische Bildung und ein Quotensystem zur besseren Berücksichtigung benachteiligter Gruppen beim Hochschulzugang. Einwanderung wurde in Brasilien, einem der klassischen Einwanderungsländer, bereits seit den 1930er Jahren eingegrenzt und mit bürokratischen Hürden versehen. Die Migrationsbewegungen insbesondere der letzten Jahre aus anderen lateinamerikanischen Ländern und aus Afrika, sowie die – zahlenmäßige geringe – Aufnahme von Geflüchteten aus dem Nahen Osten veränderten die Wahrnehmung von Migration erneut und wurden 2017 mit einem neuen Migrationsgesetz beantwortet, dessen Wirkung auf den Abbau von unübersichtlichen Regelungen und zugunsten eines besseren Menschenrechtsschutzes noch nicht eingeschätzt werden kann. Integrationsmaßnahmen über die Verleihung eines Aufenthaltsstatus hinaus werden weitgehend nicht staatlich, son-

dern zivilgesellschaftlich organisiert, mit Ausnahme einiger Einwandererhilfsdienste auf Bundesstaats- und Gemeindeebene. Was die Minoritätenpolitik angeht, lässt der tiefverwurzelte Widerstand gegen Politiken und Verwaltungsmaßnahmen, die der Gleichstellung und der Überwindung rassistischer Spaltungen und Diskriminierungen dienen, angesichts der neueren politischen Entwicklungen in Brasilien deren Abbau und Rücknahme erwarten.

Der Beitrag von Henrique Ricardo Otten beschäftigt sich seinerseits mit der Migrationsgeschichte Deutschlands, die im Wesentlichen von Arbeitsmigration geprägt wurde, zu der in den letzten Jahrzehnten zunehmend Fluchtmigration hinzugetreten ist. Ein System bürokratischer Migrationskontrolle wurde im deutschen Kaiserreich zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelt, um die Arbeitsmigration ausländischer polnischer Landarbeiter*innen zu steuern. Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg ist dann von dem Bestreben geprägt, Arbeitskräfte zielgerichtet zu „importieren“, ohne sich selbst als Einwanderungsland verstehen zu wollen. Der Beitrag zeigt auf, wie sich dieses Selbstverständnis verändert, abzulesen unter anderem an den Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland reagiert auf diese Entwicklung mit dem Konzept der „Interkulturellen Öffnung“, mit dem die Leistungen der öffentlichen Dienste und Behörden an die Bedürfnisse einer durch Migration geprägten Gesellschaft angepasst und die Organisationen selbst kulturell diverser werden sollen. Einerseits sind die immer noch gegebene Bildungsbenachteiligung migrantischer Bevölkerungsgruppen, Praktiken von Alltagsdiskriminierung und Alltagsrassismus sowie eine verbreitete Islamfeindlichkeit und eine Polarisierung hinsichtlich der Flüchtlingsmigration in Deutschland festzustellen. Auf der anderen Seite sieht die deutsche Migrationsforschung gute Chancen dafür, Ungleichheiten zwischen den Bevölkerungsgruppen zu verringern, so dass, wie der Autor auch mit Blick auf die Dynamik und Diversität des aktuellen Migrationsgeschehens folgert, eine gesellschaftliche Spaltung entlang rassifizierender Kategorien weitgehend vermieden werden kann. Die „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ soll zu dieser Entwicklung beitragen, wobei der Beitrag kritisch anmerkt, dass der breiten programmatischen Akzeptanz nur eine sehr begrenzte Umsetzung in den Behörden gegenübersteht.

Mit Korruption in öffentlichen Verwaltungen befassen sich Luciano Da Ros und Carsten Stark. Da Ros gibt eine umfassende Übersicht über die Literatur zur Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien und zeigt auf, wie sehr dieses Thema in Brasilien seit einigen Jahren öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Die Betrachtung der Korruption gliedert sich nach drei miteinander verbundenen Gesichtspunkten, die die Demokratie in Brasilien seit den späten 1980er Jahren betreffen:

Korruptionsindikatoren, institutionelle Ursachen der Korruption und Reformen zur Korruptionsbekämpfung.

Das Pendant aus deutscher Perspektive liefert Carsten Stark. Dazu gibt er zunächst eine Einschätzung des Ausmaßes an Korruption in deutschen Verwaltungen im internationalen Vergleich. Weiter betrachtet er die Verwaltungskultur in Deutschland und unterscheidet innerorganisationale und organisationsexterne Bedingungen, um das Aufkommen von Korruption zu erklären. Mögliche Handlungsmöglichkeiten seitens der Verwaltungen, insbesondere die Forderung nach einem prozessorientierten Compliance Management, schließen das Kapitel ab.

Leticia Schabbach verweist zu Beginn ihres Beitrags auf die historische Entwicklung der öffentlichen Verwaltung Brasiliens, weil diese die derzeitigen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung maßgeblich geprägt habe. Nachdem der öffentliche Sektor in Brasilien lange Zeit durch den Status des „Entwicklungslandes" geprägt war, fanden auch hier Ideen des New Public Management und des Neoliberalismus in den 1990er Jahren Einzug in die öffentliche Verwaltung. Seit 2000 wurde der Schwerpunkt stärker auf die Verbesserung des Sozialsystems und die Demokratisierung gelegt. Schabbach bescheinigt den neoliberalen Reformen insofern eine positive Wirkung auf die öffentliche Verwaltung, als diese zu einer deutlich stärkeren Transparenz des Verwaltungshandelns geführt haben und damit einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolle staatlicher Institutionen leisten können. Gleichzeitig verweist sie jedoch darauf, dass eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Erweiterung partizipativer Elemente wesentlich für eine „gute demokratische Regierungsführung" seien. Auch hier zeigt sie an Beispielen auf, dass die öffentliche Verwaltung durch die Einführung partizipativer Mitbestimmungsmöglichkeiten einerseits, Verbesserungen im Bereich der Sozialpolitiken anderseits, deutlich an Innovationskraft gewonnen habe. Die wesentlichen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung liegen nach Ansicht der Autorin aber nach wie vor in grundlegenden Strukturreformen sowie der Bekämpfung der Korruption.

Rainer Frey und Thorben Winter thematisieren in ihrem Beitrag aktuelle Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland. Dazu machen sie zu Beginn deutlich, dass die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung eine Geschichte stetiger Reformen ist. Beispielhaft führen sie dazu die Reformen der 1960er und 1970er Jahre, insbesondere die kommunalen Gebietsreformen, sowie das Neue Steuerungsmodell als zentrales Reformkonzept der 1990er Jahre an. Als aktuelles Reformkonzept beschreiben sie zudem das Modell der *local governance* bzw. der Bürgerkommune als deutscher Variante. Wesentliche Herausforderungen der Gegenwart liegen nach Ansicht der Autoren in der Globalisierung, dem demografischen Wandel und der Digitalisierung. Die Autoren zeigen, dass in der letzt-

genannten Entwicklung vielfältige Chancen für eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung liegen, dass hier aber auch ein erheblicher Handlungsbedarf besteht, um den aktuellen Anforderungen gerecht zu werden.

Für die Unterstützung bei der Durchsicht der Beiträge und für Beratung in einigen sprachlichen Fragen der Übersetzungen danken wir Luciano Januário de Sales. Insbesondere danken wir dem Forschungszentrum Personal und Management der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, das die Finanzierung dieses Projekts ermöglicht hat.

Literatur

Arreche, M. (2012). Föderalismus in Brasilien. In: D. de la Fontaine & T. Stehnken (Hrsg.), *Das politische System Brasiliens* (S. 138-154). Wiesbaden: Springer.

Frey, K. (2010). Öffentliche Verwaltung und neue Formen der Bürgerbeteiligung. In: G. Costa, G. Kohlhepp, H. Nitschack & S. Sangmeister (Hrsg.), *Brasilien heute. Geographischer Raum – Politik – Wirtschaft – Kultur* (S. 207-218). 2. vollständig neu bearbeitete Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert.

Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe.* Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Ausbildung für die öffentliche Verwaltung

Ausbildung der Beamten in Brasilien[1]

Letícia Schabbach & Marília Ramos

Einführung

Die Beamten spielen für den Staat eine entscheidende Rolle, denn nur durch sie können die Regierungen auf den drei Ebenen des Staatsaufbaus (föderal, einzelstaatlich, kommunal) ihre Kompetenzen wirksam zur Geltung bringen. Nach Boschi und Gaitan (2012, S. 12) geht es dabei um die „Fähigkeiten der relevanten Akteure (Exekutive, Legislative und Bürger), die Entscheidungs- und Allokationsmuster zu garantieren, die sich zur Bewältigung der Themen eignen, die auf der wirtschaftlichen und sozialen Tagesordnung der Länder stehen." Hinsichtlich der Public Policy beinhalten solche Kompetenzen des Regierens die Fähigkeit, politische Maßnahmen so zu steuern, dass sie effektiv, effizient und nachhaltig sind, um die vorgezeichneten Ziele zu erreichen (Grindle 2004; Bernardi 2006).

2015 waren etwa 5 Millionen Brasilianer auf den drei Regierungsebenen (föderativ, staatlich und kommunal) in der öffentlichen Verwaltung tätig. Sie vertraten ca. 5 % der arbeitenden Bevölkerung im Alter von 14 oder mehr Jahren. Dieser Prozentsatz ist seit dem Jahr 2000 konstant geblieben (IBGE o. J.). Dieses riesige und heterogene Kontingent an Fachleuten ist sowohl in den brasilianischen Sozialwissenschaften als auch im Bereich politischer Analysen noch wenig bekannt und thematisiert. Dies ist einer der Gründe, warum es aus gesellschaftlicher und aus akademischer Perspektive wichtig ist, die Hauptmerkmale und Konfigurationen dieses Segments zu erfassen und zu verstehen, wie die Berufsausbildung und die Laufbahnen der Beamten aussehen, und die verschiedenen Möglichkeiten der von Institutionen angebotenen Ausbildung und Weiterbildung der Beamten zu beschreiben.

Der vorliegende Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst werden die allgemeinen Merkmale der Beamten beschrieben, dann wird über die Ausbildung des Beamten gesprochen, und zwar die des höheren Beamten, nachfolgend über das Bildungsprofil der Beamten und die Rolle der Schulen der Regierung, und zum Schluss werden zwei bestimmte Ausbildungsstätten betrachtet: die Escola Nacional de Administração Pública (Staatliche Schule für Öffentliche Verwaltung) auf föderativer Ebene und die Escola de Governo Professor Paulo Neves de

[1] Anm. d. Hrsg.: Die Übersetzung aus dem brasilianischen Portugiesisch wurde durchgesehen und bearbeitet von Henrique Ricardo Otten und Luciano Januário de Sales.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_2

Carvalho (EG – Schule der Regierung Professor Paulo Neves de Carvalho), unter der Leitung der staatlichen Stiftung Fundação João Pinheiro in Minas Gerais. Am Schluss stehen einige Überlegungen zu den vorgestellten Daten und den durchgeführten Untersuchungen.

1 Die Staatsbeamten in Brasilien: allgemeine Merkmale

Der öffentliche Dienst besteht aus unzähligen Segmenten, so dass Gaetani (2004, S. 2) diese Vielfalt als „das Babel der institutionellen Einrichtungen" bezeichnet. Die territoriale Organisation teilt sich auf in die Zentralregierung und die subnationalen Regierungen und Verwaltungen, die in ganz Südamerika zunehmen. (Neff 2010) Nach diesem Kriterium sind die Personen im Alter von 14 oder mehr Jahren, die als Soldaten oder Zivilisten im öffentlichen Dienst arbeiten, 2016 folgendermaßen verteilt: 15 % gehören dem föderativen Bereich an, 32 % dem staatlichen und 53 % dem kommunalen. (IBGE o. J.). Seit den 1980er Jahren ist die große Zahl der Beamten im kommunalen Dienst im Zunehmen begriffen, während sich zur gleichen Zeit die Zahl der staatlichen Regierungsbeamten verringert oder stabilisiert (Cardoso Jr. & Nogueira 2011; Freire & Palotti 2015). Zugleich ist eine Abnahme der Zahl der Beamten in den reicheren Regionen (z. B. São Paulo und Minas Gerais) im Vergleich zu anderen Staaten zu beobachten, in denen die Konzentration in den Hauptstädten und ihrer Umgebung zugunsten der Städte im Innern abnimmt.

Die Einstellung von Beamten in Brasilien wird in Artikel 37 der Verfassung von 1988 geregelt, wo in Abschnitt II bestimmt ist, dass sie von einem öffentlichen Wettbewerb mit Prüfung oder von Prüfungen und Zeugnissen abhängig ist[2], je nach Anspruchsniveau der Position bzw. des Amtes oder der Anstellung, es sei denn, es handelt sich um eine Position im Auftrag, mit freier Ernennung und Entlassung. Dies ist ein weiterer unterscheidender Aspekt bei den Beamten: Einerseits gibt es Ämter auf Lebenszeit (*cargos efetivos*), die man durch öffentlichen Wettbewerb mit Prüfungen und Zeugnissen erreicht. Sie unterliegen dem Gesetz 8.112/90 (bei Staatsbeamten der Föderation) oder ähnlichen Gesetzen im subnationalen Bereich und haben eine eigene Regelung für die Pensionierung. Dann gibt

[2] Das öffentliche Bewerbungsverfahren wurde früher durch das Bundesgesetz Nr. 284 vom 28. Oktober 1936 geregelt, allerdings ohne den Umfang und die Verbindlichkeit, die es später mit der Verfassung von 1988 annahm. Allerdings blieben die klientelistischen Praktiken der Ernennung mit der politischen Redemokratisierung erhalten und trugen zur Vermehrung der sogenannten „nicht ordentlichen" Beamten bei, die direkt von den Organen für die Positionen gewählt wurden, was seinen Grund in einem geringen Prozentsatz an geprüften Anwärtern in der Belegschaft hatte.

es die Positionen im Auftrag (*cargos em commissão*)[3] im Fall der Direktion, der Chefposition und der Beratung, für die kein öffentlicher Wettbewerb nötig ist, die aber keine Beschäftigungssicherheit garantieren und keine eigene Pensionsregelung haben.

Es gibt auf den drei Ebenen des Föderalsystems Arbeiter, die auf Zeit oder für Notfalleinsätze beschäftigt werden, und die Praktikanten, sowie auf föderaler Ebene einige wenige Sonderpositionen (NES). Außerdem sind die politischen Beamten zu erwähnen, die für ein zeitlich begrenztes Mandat in ihre Position gewählt werden, wie z. B. die Chefs der Exekutive und Mitglieder der Legislative, abgesehen von den Positionen der Minister der föderativen Regierung und der Staatssekretäre in den Bundesverwaltungen.

Eine weitere Unterscheidung im öffentlichen Sektor, die erwähnt werden muss, ist die zwischen dem militärischen und dem zivilen Segment, und in letzterem zwischen den Beschäftigten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das durch die Einsetzung in ein Amt begründet wird (geregelt durch die Beamtengesetze nach dem Bundesgesetz Nr. 8.112/1990)[4], und denjenigen, die nicht in einem solchen Dienstverhältnis stehen, sondern den allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen (brasilianisches Arbeitsgesetz, CLT[5]) unterliegen.

Wie die Grafik 1 unten zeigt, bilden die zivilen, nach dem Beamtengesetz eingestellten Beamten fast die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (in allen Bereichen der Regierung). Zwischen 1992 und 2007 stieg der Anteil von 43 % auf 48 %. Der Anteil der nicht nach dem Beamtengesetz eingestellten zivilen Beschäftigten verringerte sich in demselben Zeitraum von 39 % auf 36 %. Schließlich gibt es die Beamten des Heeres und die Soldaten, deren Anteil relativ konstant geblieben ist. Er beträgt etwa 17 % der staatlichen Beschäftigten. Die zivilen Beschäftigten (nach dem Beamtengesetz oder nicht) vertreten also etwa 83 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Brasilien.

---

[3] Die Positionen im Auftrag unterscheiden sich von den anderen Ämtern in Bezug auf die Vertrauensfunktionen (*funções de confiança*), da diese nur von Beamten mit unbefristeter Dienststellung (*servidores efetivos*) ausgeübt werden können, während Auftragspositionen auch von Personen ohne dauerhafte Verbindung mit der Verwaltung ausgefüllt werden können. Die Vergütung der Positionen im Auftrag bei der Bundesregierung wird im Bundesgesetz Nr. 9030/ 1995 geregelt.

[4] In der Regel sind die brasilianischen Beamtengehälter festgelegt und die Verbeamtung auf Lebenszeit wird nach drei Jahren Probezeit erreicht (Freire & Palotti 2015).

[5] Seit 1937 legt das Arbeitsgesetz *Consolidação das Leis de Trabalho* (CLT) die Rechte der Arbeitnehmer im privaten Bereich fest.

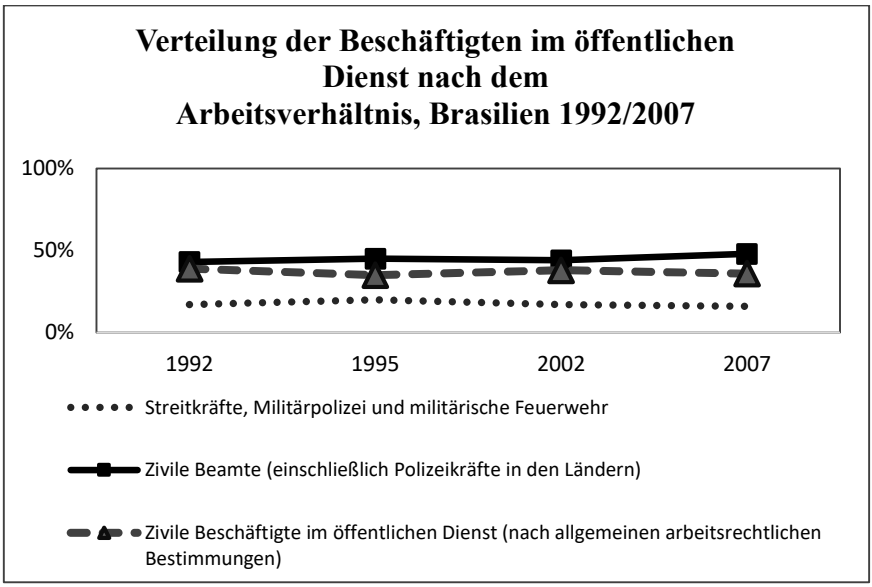

Abbildung 1: Verteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nach dem Arbeitsverhältnis, Brasilien 1992-2007**.** Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage von Freire und Palotti (2015, S. 35).

Die Trennung innerhalb der Gruppe der zivilen Beamten – zwischen denjenigen, die auf Lebenszeit beschäftigt sind, und den anderen – verweist auf eine weitere organisatorische Teilung, die nach Neff (2010) in allen südamerikanischen Ländern zu finden ist: zwischen dem zentralen (oder direkten) Verwaltungssystem, zu dem zivile und militärische Beamte gehören, die meistens Beamte auf Lebenszeit sind, und dem dezentralisierten (oder indirekten) Verwaltungssystem, das aus Unternehmen der öffentlichen Hand, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, Stiftungen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften besteht. Letztere werden durch eine spezielle Gesetzgebung geregelt, die ihnen Handlungsfreiheit sowie Autonomie in den Angelegenheiten ihrer Finanzen und ihres Personals, in dem die nicht nach dem Beamtengesetz eingestellten Beschäftigten überwiegen, verleiht. Abgesehen von dieser organisatorischen Aufteilung gibt es Beamte in der Legislative, in der Rechtsprechung, in der Bundesstaatsanwaltschaft und in den Staaten.

Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Bundesbeamten in den Jahren 1995 und 2015, entsprechend den drei Gewalten und den internen organisatorischen Abteilungen der Exekutive. Hier ist festzustellen, dass 2015 66 % der Beamten der Bun-

desexekutive (die 87 % der Gesamtzahl entsprachen, während die übrigen zu anderen Zuständigkeitsbereichen gehörten) im zivilen Dienst waren und 34 % beim Militär. Von den ersteren gehörten 65 % zur indirekten Verwaltung und 35 % zur direkten. Von den Beamten der indirekten Verwaltung gehörten 64 % zu den Kommunen, 20 % zu Stiftungen, 11 % zu staatlichen Unternehmen, 4 % zu gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften und 1 % zur Zentralbank. Die übrigen Beamten (13 %) verteilten sich auf die anderen Bereiche, 9 % in der Rechtsprechung, 2 % in der Legislative und 1 % in der Bundesstaatsanwaltschaft. Zwischen 1995 und 2015 wurde die Beamtenschaft der Zentralbank (- 33 %), der Stiftungen (- 19 %) und der direkten Verwaltung (- 1 %) verringert, während die Zahlen der Beschäftigten der anderen Sektoren stiegen, vor allem in der Bundesanwaltschaft (ein Plus von 238 %) und den Gerichten (73 %).

Tabelle 1: Verteilung der aktiven Bundesbeamten in den drei Bereichen der staatlichen Zuständigkeit und den Abteilungen der Organisation, 1995 und 2015

Staatliche Zuständigkeiten	**Abteilungen**			**1995**	**2015**	**% der jew. Gesamtheit 2015**	**Schwankung im Zeitraum**
Exekutive	**Zivilisten**	Direkte Verwaltung		244.961	242.312	**35 %**	-1 %
		Indirekte Verwaltung	Kommunen	208.994	292.600	64 %	40 %
			Stiftungen	113.734	92.515	20 %	-19 %
			Staatliche Unternehmen	35.932	49.661	11 %	38 %
			Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften	15.712	17.592	4 %	12 %
			Zentralbank	6.205	4.187	1 %	-33 %
		Zwischensumme Indirekte Verwaltung		380.577	456.555	**65 %**	20 %
	Zwischensumme Zivilisten			625.538	698.867	***66 %***	12 %
	Soldaten			320.822	363.914	***34 %***	13 %
Zwischensumme Exekutive				946.360	1.062.781	-----	12 %
Gerichtsbarkeit				64.561	111.438	-----	73 %
Legislative				17.402	24.896	-----	35 %
Bundesstaatsanwaltschaft				5.225	17.654	-----	238 %

Quelle: Brasil 2016b

Hohe bürokratische Positionen (entweder nach freier Ernennung und Entlassung – Auftragspositionen – oder auf dem erheblich wichtigeren Karriereweg der Lebenszeitbeamten) wurden systematisch von brasilianischen Forschern untersucht,

die zu dem Schluss kamen, dass die Inhaber dieser Positionen im Allgemeinen in hohem Maße bestrebt sind, die Richtlinien der Regierung umzusetzen und gut geeignet sind, Akteure und Ideen zu mobilisieren (Allesio & Ambrósio 2016). Wissenschaftliches Interesse findet ferner die Strukturierung strategischer Karrieren der Föderation. Als eine der ersten wurde die des Verwaltungsfachmanns eingeführt (Correâ, Coelho & Almeida 2014), die nach Verdienst vergeben wurde und aus den 1930er Jahren, also aus der Regierungszeit von Getúlio Vargas, stammt. In den 1980er Jahren wurden die Laufbahnen der Planung und Budgetierung, des Außenhandels, der Finanzen und Kontrolle und der Public Policy und Regierungsverwaltung geschaffen[6]. Letztere gibt es in vielen Staaten und Kommunen (ebd.). Später, im Jahr 2009, wurde im Rahmen der Erweiterung der Sozialpolitik die Position des technischen Analysten in Sozialpolitik geschaffen. Neben diesen Laufbahnen, die sich nicht auf eine einzige Institution beschränken, gibt es auch eigene Laufbahnen für jedes Organ[7] des Bundes, Staates oder der Kommune.

An den oben erwähnten internen Unterschieden ist zu erkennen, dass von den Beamten spezielle Kompetenzen für die Positionen erwartet werden. Diese variieren je nach Tätigkeit im öffentlichen Dienst (sei es z. B. in der Planung von Gütern und Dienstleistungen, sei es in Budgetkontrolle und Regulierung) und entsprechend der Verantwortung, die den Beschäftigten übertragen wird (die z. B. zwischen Führungsämtern sowie solchen der Koordinierung oder Überwachung und den weniger gehobenen Tätigkeiten variiert).

Hinsichtlich der Geschlechterverteilung sind Männer bei den Bundesbeamten in der Mehrzahl, obwohl ihr Anteil 2016 im Vergleich zu 1998 um 2 % leicht abgenommen hat. Nach Cardoso Jr. & Nogueira (2011) bilden Frauen die Mehrheit der Beamten in den Staaten und Kommunen, wo sie vor allem im Gesundheitswesen, in der Sozialfürsorge und im Bildungsbereich eingesetzt sind.

---

6 2016 gab es in der Bundesregierung etwa 1.000 Spezialisten in Public Policy und Regierungsverwaltung (EPPGG), von denen 55 % Vertrauenspositionen innehatten. Dieser Prozentsatz ist sehr viel größer als bei anderen höheren Posten (Allesio & Ambrosio 2016). Dies ist eins der erstrebenswertesten öffentlichen Ämter, vor allem bei den Absolventen in Öffentlicher Verwaltung, Öffentlicher Geschäftsführung, Verwaltung der Public Policy, Sozialer Verwaltung und Public Policy.

7 Einige Beispiele für Laufbahnen: Planung und Forschung des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA), Prüfung der Staatseinnahmen, Diplomat und Kanzleramtsbeamter, Bevollmächtigter für Staatsfinanzen, Rechtsanwalt der Union, Bundespolizist, Verwaltung, Planung und Infrastruktur in Wissenschaft und Technologie, Soziale Sicherheit und Arbeit, Spezialist in Geologie und Geophysik von Öl und Erdgas, Finanzierung und Durchführung von Erziehungsprogrammen und -projekten.

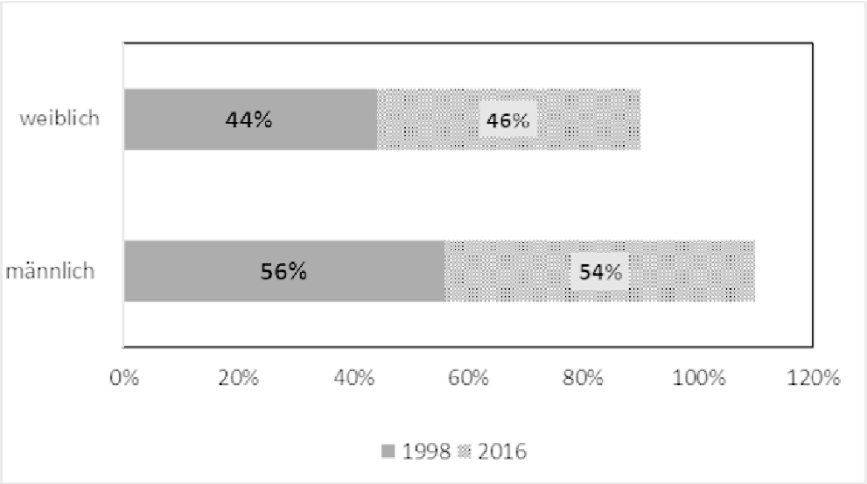

Abbildung 2: Bundesbeamte nach Geschlecht – 1998 und 2016. Quelle: Brasil 2016b.

Nach Marconi (2010) ist die Vergütung zwischen dem öffentlichen Dienst der Föderation (mit besseren Gehältern) und dem privaten Bereich noch sehr unterschiedlich. Pacheco (2010) hingegen behauptet, dass sich der Unterschied zugunsten des öffentlichen Dienstes auf die weniger qualifizierten Positionen beziehe, im Gegensatz zu den qualifizierteren Positionen, in denen die Beamten weniger verdienten als im privaten Sektor.

Auch zwischen den strategischen Laufbahnen gibt es Unterschiede in der Vergütung. Es gibt einige wenige besser bezahlte Positionen, wie im Fall der Diplomatie, der Steuerbehörden, der Verwaltung der Public Policies, der Regierungsplanung, der Wirtschaftspolitik, der Zentralbank, der öffentlichen Unternehmen und der Bundespolizei.

Bei einigen Funktionen gibt es große Unterschiede in der durchschnittlichen Schulbildung, wobei z. B. die Beamten in der Finanz- und Gesundheitsaufsicht, im Bereich Landwirtschaft und Viehzucht und diejenigen, die für die Regulierung privater Tätigkeiten zuständig sind (wie im Fall der Regulierungsagenturen) im Allgemeinen einen hohen Bildungsgrad haben. Im Übrigen bekommen die Beamten in den Gerichten und im gesetzgeberischen Bereich höhere Gehälter und Vergünstigungen als die in der Exekutive Tätigen, auch wenn die Positionen die gleiche Schulbildung erfordern. Zudem ist eine Ungleichheit zwischen den Ebenen der Regierung festzustellen. Die Bundesbeamten sind meistens besser bezahlt als die staatlichen, und diese bekommen wiederum höhere Gehälter als die kommu-

nalen Beamten, deren Gehälter, vor allem in Positionen mit geringerer Ausbildung, ähnlich sind wie die im privaten Sektor. (Marconi 2010).

2 Ausbildung der Beamten in Brasilien

Die in Brasilien auf allen Ebenen der Regierung durchgeführten öffentlichen Wettbewerbe erfordern eine spezielle Ausbildung für die Position, sowohl im höheren als auch im mittleren oder unteren Dienst. Die Ausbildung für den höheren Dienst kann sich auf bestimmte Bereiche beschränken – z. B. insbesondere bei den gesuchtesten auf Jura, Wirtschaft und Verwaltung – oder sie kann alle Universitätsstudien umfassen. Die einzige Ausnahme, die später näher betrachtet wird, ist der Fall des Staates Minas Gerais. Hier wird für die Position eines Spezialisten auf den Gebieten Public Policy und Regierungsverwaltung verlangt, dass der zugelassene Anwärter die Graduiertenausbildung der öffentlichen Verwaltung in der Escola de Governo Professor Paul Neves de Carvalho, die zur Fundação João Pinheiro gehört, durchlaufen hat.

Das System der Hochschulausbildung in Brasilien umfasst 2.368 Institutionen (öffentliche und private), die verschiedene Arten von Kursen anbieten. Für den Hochschulabschluss und das Postgraduiertenstudium gab es 2014 32.878 Studiengänge – als Präsenzstudium, als Fernstudium oder in gemischten Kursen –, die zum Bachelor, zum Lehramtsexamen oder zu ingenieurwissenschaftlichen Abschlüssen führen (laut Daten des brasilianischen Bildungsministeriums 2014).

Parallel zur normalen Postsekundarausbildung entwickelten sich besondere Ausbildungsinitiativen für Beamte und für praxisnahe Berufsausbildung (als Ausbildung im Arbeitsumfeld). Diese unterschiedlichen Ansätze führten zu Lücken, Überlappungen und undeutlichen Abgrenzungen zwischen der sogenannten „Ausbildung“ – dem Erwerb von Kenntnissen in der Form akademischer Inhalte – und der „Schulung“, die bereits angewandte Kenntnisse und den Erwerb von Kompetenzen und beruflichen Fertigkeiten, die für die Position nötig sind, voraussetzt. Abgesehen davon waren die Regierungen nie in der Lage, Schulungs- und Weiterbildungsprogramme anzubieten, die dem Bedürfnis der Entwicklung von Personal im Allgemeinen und speziell für die technischen Laufbahnen gerecht geworden wären. (Fernandes 2015)

Neuerdings werden Schulungs- und Weiterbildungskurse für Beamte durch die Schulen der Regierung gefördert, und gleichzeitig entstanden an den Universitäten in ganz Brasilien neue Studiengänge für den öffentlichen Dienst (öffentliche Verwaltung, öffentliches Management, Verwaltung der Public Policy, Public Policy und Sozialverwaltung). 2012 gab es 179 Graduiertenstudiengänge im Bereich des Öffentlichen Dienstes, fast alle auf dem Gebiet der öffentlichen Verwal-

tung oder des öffentlichen Managements. 75 % davon entstanden seit 2006. (INEP 2012)

Was die Schulbildung der Beamten betrifft, so wächst vor allem auf der Ebene der Föderation das Bedürfnis nach qualifizierteren Fachleuten. Diese Tendenz kann man an der Schulbildung der Beamten der Föderation und an den Ausbildungsanforderungen für die Positionen ablesen[8], wie die Grafiken 3 und 4 zeigen. In den letzten Jahren ist eine Verbesserung der Schulbildung zu verzeichnen, was sich an dem proportionalen Wachstum an Beamten und Positionen mit höherem Bildungsgrad (Graduierten- und Postgraduiertenstudium) zeigt. Umgekehrt verringerte sich die Zahl der Beamten und Positionen ohne Hochschulbildung. Diese Entwicklung erklärt sich aus dem Abbau von Tätigkeiten mittlerer Qualifikation und Hilfsarbeiten durch die Nutzung von Informationstechnologien und dem Outsourcing von Tätigkeiten wie Bewachung, Reinigung u. a.

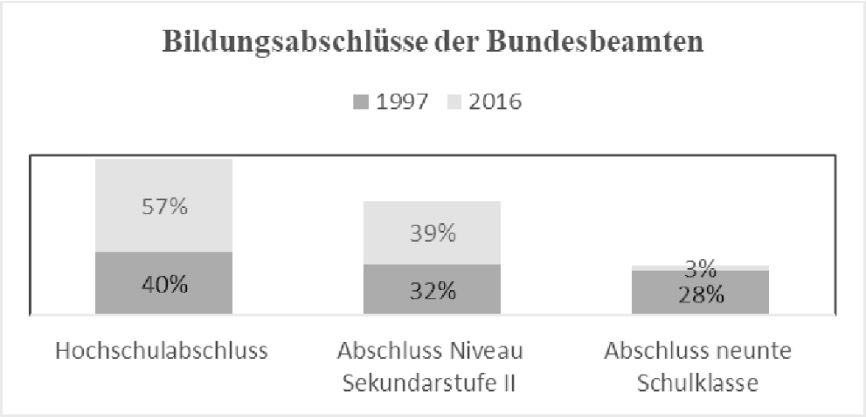

Abbildung 3: Bildungsniveau der Bundesbeamten. Quelle: Brasil 2016b.

[8] Da es keine direkte Entsprechung zwischen der Schulbildung des Beamten und der für die Position erforderlichen Bildung gibt, wurden zwei Indikatoren für die Schulbildung angewandt, d. h. Inhaber von Positionen auf mittlerer oder unterer Ebene können eine höhere Schulbildung haben, als sie für die Position verlangt wird.

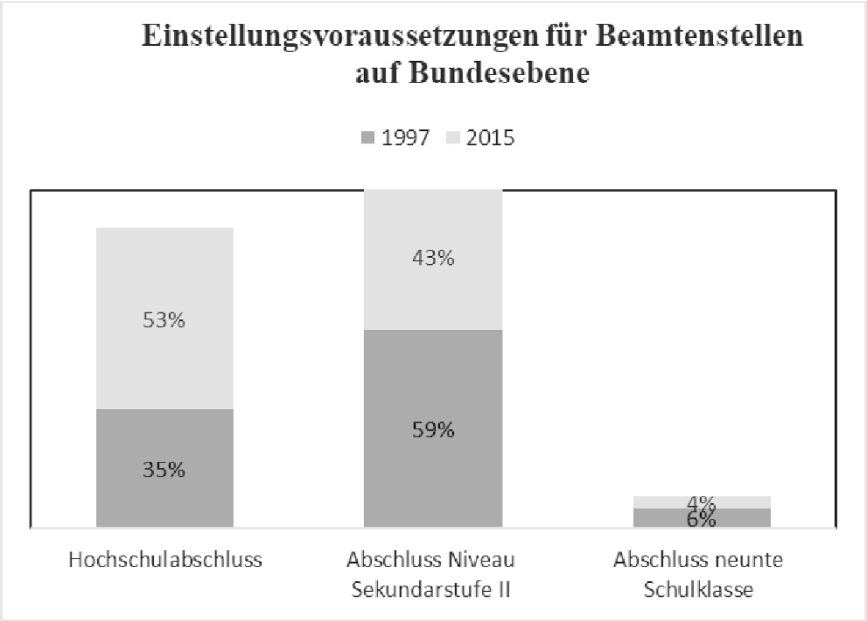

Abbildung 4: Erforderliche Schulbildung für die Einstellung auf Beamtenpositionen. Quelle: Brasil 2016b.

Die Ausbildung für die speziellen Kompetenzen und Funktionen der jeweiligen Position findet im Allgemeinen in der Institution selbst und/oder den sogenannten „Schulen der Regierung" statt, die es auf den drei Regierungsebenen gibt. Die Dauer und Stundenzahl der Anfangsausbildung variiert von Institution zu Institution und dauert meistens nicht länger als zehn Monate. Diese Ausbildung kann die letzte Etappe des öffentlichen Wettbewerbs mit Prüfungen und Zensuren bilden.

2.1 Die Schulen der Regierung

In den Schulen der Regierung werden die Kenntnisse in öffentlicher Verwaltung und die Entwicklung von beruflichen Kompetenzen im öffentlichen Dienst durch berufliche Ausbildung und Qualifikation gefördert (Aires et al. 2014). Gegenstand ist nicht nur die Ausbildung für die Position oder Laufbahn, sondern auch die kontinuierliche Weiterbildung der Beamten, d. h.: „Die Schulen der Regierung sind

öffentliche Einrichtungen mit dem Ziel, die Ausbildung, Weiterbildung und Berufsbildung öffentlicher Bediensteter zu fördern. Ihre Aufgabe ist die Stärkung des staatlichen Handelns, indem sie zur Regulierung, Implementierung, Durchführung und Bewertung der Public Policy beitragen."[9]

Sie umfassen: Dienstleistungsbereiche, die mit Stellen bei den Exekutivorganen der drei Regierungsebenen (wie Sekretariaten der Verwaltung und Einrichtungen der Personalentwicklung) verbunden sind, korporative Universitäten, Ausbildungszentren der Legislative und der Gerichte sowie Universitäten und Zentren der Postsekundarausbildung. Es handelt sich um einen ziemlich heterogenen Bereich, der noch wenig bekannt ist, mit Institutionen verschiedener Rechtsformen, Strukturen, Fähigkeiten, Mittel, Ausbildungsmodalitäten, Reichweite usw.

a) Übersicht

Der Begriff „Schulen der Regierung" wurde nachträglich in das Grundgesetz der Föderation (Brasil 1988) durch die Verfassungsänderung Nr. 19/1998 (Brasil 1998) eingefügt. Allerdings gab es den Ausdruck bereits vor der Änderung seit 1995 im Wortschatz der Regierung, im Masterplan für die Reform des Staatsapparats (*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – PDRAE) (Brasil 1995).

Vor den 1990er Jahren tauchte das Thema der Institutionalisierung der Beamtenausbildung im Rahmen der drei wichtigsten Verwaltungsreformen im öffentlichen Dienst Brasiliens[10] bereits zweimal auf: a) in der Regierung Getúlio

---

[9] Text aus dem Modul „Schulen der Regierung", der Website des INEP (*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* – Nationales Institut für Bildungsstudien und -forschung Anisio Teixeira), Bildungsministerium (INEP 2015).

[10] Zu nennen sind: a) die „bürokratische" Reform der Regierung Getúlio Vargas (von 1930 bis 1945), mit dem Meilenstein der Schaffung der Verwaltungsabteilung des Öffentlichen Dienstes (DASP) im Jahr 1938; b) die Reform gemäß Dekret Nr. 200/1967 während der Militärdiktatur, die die Rationalisierung der Verwaltung weiterführte, ihre Planungsfunktion stärkte und die indirekte Verwaltung ausweitete (öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen, öffentliche Unternehmen und gemischtwirtschaftliche Gesellschaften), indem die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zum Zweck der Dezentralisierung der Funktionen aus der direkten Verwaltung übertragen wurde; c) die standardisierte Managementreform durch den PDRAE während der ersten Regierung von Fernando Henrique Cardoso (von 1995 bis 1998), in der verschiedene Änderungen im Staatsapparat festgelegt wurden, um größere Leistung und Wirksamkeit zu erreichen, und die die Einführung neuer Modelle der Finanzierung und des Managements des öffentlichen Dienstes, der Dezentralisierung von Funktionen in Staaten und Kommunen, der Beschränkung des staatlichen Handelns auf bestimmte Aktionen vorsah, wobei die übrigen Vorgänge auf den nichtstaatlichen öffentlichen Sektor und die Produktion von Gütern und Dienstleistungen auf den privaten Sektor übertragen wurden. Nähere Einzelheiten hierzu finden sich bei: Rezende 2009; Abrúcio, Pedroti & Pó 2010, Visentini 2014.

Vargas (1930-1945), als vorgeschlagen wurde, eine nationale Verwaltungsschule zu gründen, und b) bei der Verwaltungsreform unter der Militärdiktatur, als u. a. vorgeschlagen wurde, ein Zentrum für die Weiterbildung von Beamten zu schaffen. (ENAP 2015)

Die ersten Ausbildungsstätten für den öffentlichen Dienst im Land auf föderativer Ebene sind:

Tabelle 2: Institute, die die Beamtenausbildung in Brasilien eingeführt haben

Name der Institution	**Gründungsdatum**
Escola Naval (Marineschule)	1782
Academia Militar das Agulhas Negras (Militärakademie)	1792
Academia da Força Aérea (Akademie der Luftwaffe)	1919
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Nationales Institut des historischen und künstlerischen Erbes)	1937
Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (Schule der Finanzverwaltung des Finanzministeriums)	1945
Institut Rio Branco (Akademie für den diplomatischen Dienst)	1945
Escola Superior de Guerra (Militärhochschule)	1949

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage von Informationen aus dem Nationalen Netz der Regierungsschulen.

Trotz der Initiativen zur Professionalisierung der brasilianischen Bürokratie in den 1930er Jahren gewann die Ausbildung der Beamten erst in der Periode der Redemokratisierung (ab 1985) größere Bedeutung für die Regierung (Carvalho & Cavalcante 2014).

Die Staatliche Schule für Öffentliche Verwaltung (*Escola Nacional de Administração Pública* – ENAP) wurde 1986 gegründet, und im darauf folgenden Jahrzehnt wurde nach der Genehmigung durch die schon erwähnte Verfassungsänderung EC Nr. 19/98 das Thema „Schulen der Regierung“ in die Verfassung aufgenommen, in Artikel 39, Paragraph 2, wo es heißt, dass die Union, die Staaten und die Kommunen Schulen der Regierung für die Ausbildung und Weiterbildung der Beamten haben würden und dass die Teilnahme an den Kursen für die Karriere erforderlich sei (Brasil 1988).

Ein paar Jahre später, 2006, wurde per Dekret Nr. 5.707 auf der föderalen Ebene der Nationale Entwicklungsplan für Personal (*Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* – PNDP) eingeführt. In Artikel 4 wird erklärt, dass die Schulen der Regierung Institutionen für die Ausbildung und Entwicklung von Beamten der direkten öffentlichen Verwaltung der Föderation, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und der Stiftungen sind. In Artikel 8 wird bestimmt, dass der für den Plan verantwortliche Ausschuss von folgenden föderativen Organen koordiniert wird: dem Sekretariat für Personal (*Secretaria de Recursos Humanos* – SRH), dem Sekretariat für Verwaltung (*Secretaria de Gestão* – SEGEP) und der ENAP.

Ausgehend vom PNDP wurde das System der Regierungsschulen der Union (*Sistema de Escolas de Governo da União* – SEGU) gegründet, ein Netz für die berufliche Ausbildung und Weiterbildung bestehend aus zunächst 21 Institutionen der drei Gewalten, die zusammenarbeiten und gemeinsam die Professionalisierung des öffentlichen Dienstes fördern sollen (ENAP 2015). Nach Carvalho (2012) erhielten diese Schulen sowohl durch die Verfassung als auch durch den PNDP die Verantwortung für die Ausbildung und die Kompetenzentwicklung der Beamten mittels Trainingsaktivitäten. Ergänzend wurde schrittweise mit den neuen Verwaltungsstrategien, die seit 1995 eingeführt wurden, die Forderung nach Trainingsmaßnahmen mit der beruflichen Tätigkeit und dem beruflichen Fortkommen der Beamten verbunden.

Als Initiative, die Schulen der Regierung auf freiwilliger Basis miteinander zu verbinden, Erfahrungen auszutauschen, Partnerschaften aufzubauen und Informationen zu systematisieren, wurde 2003 durch die ENAP das Nationale Netz der Schulen der Regierung gegründet, das über 200 föderative, staatliche und kommunale (diese in geringerer Zahl) Institutionen und Institutionen der Exekutive, der Legislative und der Gerichtsbarkeit miteinander verbindet. Neben jährlichen Treffen der Institutionen aus dem ganzen Land unterhält dieses Netz eine Website[11] mit den elektronischen Adressen der teilnehmenden Institutionen.

2014 wurde durch den Rat für Hochschulbildung des Bildungsministeriums die externe Kontrolle der Schulen der Regierung eingeführt. Das Nationale Institut für Studien und Forschung im Bildungsbereich Anísio Teixeira (*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* — INEP, Institut des Bildungsministeriums) ist für die Bewertung der Hochschulbildung verantwortlich. Obwohl die Schulen der Regierung keine Hochschulen sind, sind sie seit 2013 vom Bildungsministerium für das Angebot von Postgraduierten-Kursen zugelassen.

[11] Site des Nationalen Netzes der Schulen der Regierung: Rede Nacional de Escolas de Governo (o. J.).

In Übereinstimmung mit der Anleitung zu dieser Bewertung der Hochschulbildung (Brasil 2016a)[12] umfassen die Schulen der Regierung verschiedene institutionelle Formate, z. B.: a) Schulen zur Weiterbildung von Beamten mit direkter Anbindung an die Regierungen auf den verschiedenen Ebenen, b) Abteilungen und Einheiten der direkten Verwaltung mit der Funktion, die Kompetenzen von Personen zu weiterzuentwickeln; c) Einheiten/Bereiche von Universitäten, die Erweiterungs- oder Postgraduiertenkurse im weiteren Sinne im Bereich der öffentlichen Verwaltung und zu damit verbundenen Themen anbieten; d) Nichtregierungsorganisationen, die sich auf die Ausbildung von Personen fokussieren, die direkt oder indirekt im Bereich der Regierung arbeiten.

Aufgrund der Bedeutung, die die Schulen der Regierung durch den PNDP erlangt haben, und der wenigen Informationen, die über sie bekannt sind, wurden kürzlich einige Untersuchungen angestellt, z. B.: Ferrarezi und Tomacheski (2010) über 170 Schulen der Regierung auf allen Ebenen der Regierung; Aires et al. (2014) über 24 staatliche Schulen der Regierung; Fonseca et al. (2015), eine von der ENAP geförderte Untersuchung, die 204 Schulen umfasst, bei der an 110 von ihnen Fragebögen verteilt wurden. Wie unsere Studie[13] haben alle genannten Untersuchungen Informationen der Site des Nationalen Netzes der Schulen der Regierung benutzt und dienten als Grundlage für eine allgemeine Kartierung dieser Institutionen, die nachfolgend gezeigt wird.

b) Allgemeines Panorama der Regierungsschulen

In ihrer Untersuchung über die Unterrichtsmodalitäten, die Interaktivität und die Aktivitäten, die von den Schulen der Regierung angeboten werden, zogen Aires et al. (2014) den Schluss, dass die Schulen im Norden und Nordosten mehr Mängel aufweisen, während die südöstliche Region über die besten Schulen verfügt. Hier gibt es Partnerschaften mit anderen Institutionen, wie z. B. nationalen und internationalen Universitäten und Forschungszentren. In den Regionen Zentrum-Westen und Süden haben die Organisationen mittlere Qualität und weisen bestimmte Mängel und heterogene Erfahrungen auf. Grafik 5 zeigt, dass unter den 231 von uns untersuchten Schulen die staatlichen Schulen überwiegen (43 %), gefolgt von den föderativen und kommunalen mit ähnlichen Prozentzahlen (29 % und 26 %).

---

12 Im Moment sind 19 Schulen der Regierung beim INEP zur Bewertung registriert. Sie sind fast alle Schulen der Föderation, mit Ausnahme einer staatlichen Schule, nach der Information, die uns per E-Mail von einem Mitarbeiter des Instituts im Februar 2017 gegeben wurde.

13 Beim Erfassen der Informationen über die Schulen der Regierung im Jahr 2016 hat uns der wissenschaftliche Stipendiat (PIBIC-UFRGS-CNPq) Gustavo Flores Chapacais des Kurses in Sozialwissenschaften der Universidade Federal do Rio Grande do Sul geholfen.

Die Schulen des Distrito Federal um die Hauptstadt Brasilia vertreten 2% aller Schulen.

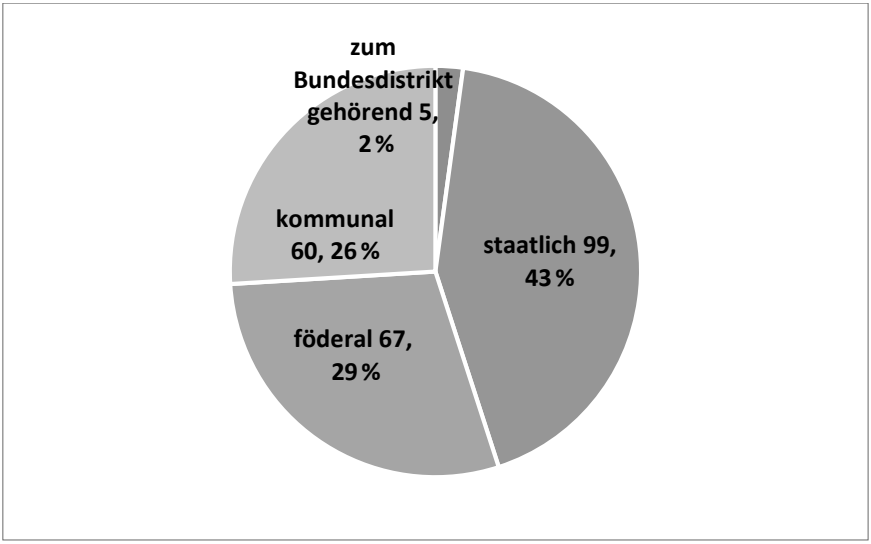

Abbildung 5: Verteilung der Schulen der Regierung nach Verwaltungsbereich, Brasilien, 2017. Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage von Informationen aus dem Nationalen Netz der Regierungsschulen.

Betreffs der Verteilung nach Kompetenzbereichen und Typen von Institutionen zeigt die Abbildung 6, dass die Schulen des Bereichs der Exekutive gegenüber den anderen Bereichen überwiegen (63 %). Bemerkenswert ist, dass seit 1988 eine vermehrte Gründung von Ausbildungszentren im Bereich der Gerichtsbarkeit und der Legislative wie auch der Staatsanwaltschaft und der Rechnungshöfe der Union und der föderativen Einheiten zu verzeichnen ist, während gleichzeitig die Anzahl an Beamten wächst. Im Fall der Universitäten und Universitätszentren werden Abteilungen für Personalentwicklung geschaffen. Davon ausgehend bildeten sich dort Schulen der Regierung, von denen einige in das Nationale Netz der Schulen der Regierung aufgenommen wurden, z. B. die Universidade Federal do Ceará und die Universidade Estadual de Londrina (Paraná).

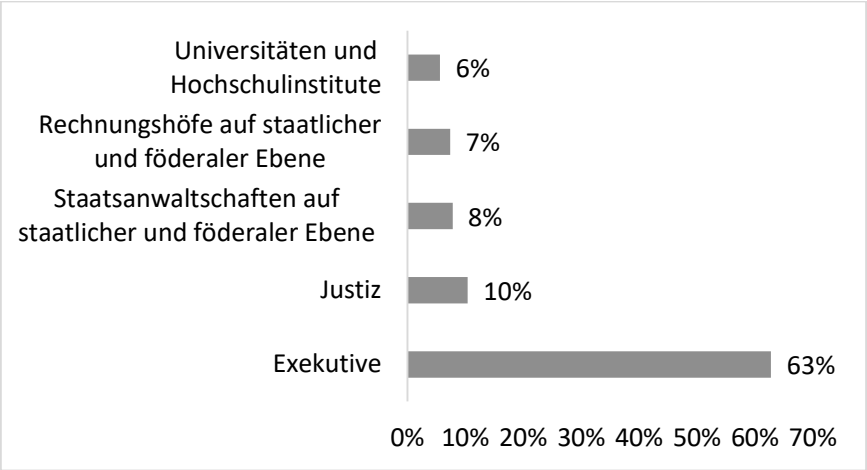

Abbildung 6: Verteilung der Schulen der Regierung bezüglich Universitäten, Rechnungshöfe, Staatsanwaltschaften, Gerichtsbarkeit und Exekutive, Brasilien, 2017. Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage von Informationen aus dem Nationalen Netz der Regierungsschulen.

Nach Abbildung 7, die die Verteilung der Schulen der Regierung gemäß dem Zeitraum ihrer Gründung und dem Verwaltungsbereich (föderativ, staatlich oder kommunal) zeigt, ist festzustellen: Im ersten Zeitraum gab es nur föderale Schulen, im zweiten entstanden alle Arten von Schulen, aber vor allem föderale; danach, im dritten Zeitraum, werden vermehrt alle drei Typen gegründet, vor allem aber staatliche; schließlich, im letzten Zeitraum, stabilisiert sich die Einrichtung neuer föderaler Schulen, die Gründung neuer staatlicher Schulen geht im Vergleich zum vorigen Zeitraum zurück, und es gibt ein schwindelerregendes Wachstum der kommunalen Schulen (das wahrscheinlich noch größer ist, denn bei 47 % wurde keine Information zur Gründung gefunden). Der hohe Anteil der kommunalen Schulen der Regierung trifft mit der Zeit zusammen, in der die Städte die Hauptverantwortlichen für die Public Policy auf lokaler Ebene wurden, was hauptsächlich auf den Prozess der politischen, steuerlichen und verwaltungsmäßigen Dezentralisierung zurückzuführen ist. Gleichzeitig vertraten nun die kommunalen Beschäftigten 53 % der Arbeitskraft im öffentlichen Dienst, wie wir vorher schon ausgeführt haben. Allerdings ist die Anzahl der kommunalen Schulen der Regierung sehr gering, denn es gibt sie nur in 58 kommunalen Präfekturen, d. h. in 1 % der brasilianischen Kommunen (5.566). Darüber hinaus verfügen die Staaten

Amapá, Rondônia und Sergipe über keine Schulen dieses Typs, die im Nationalen Netz der Schulen der Regierung registriert wären.

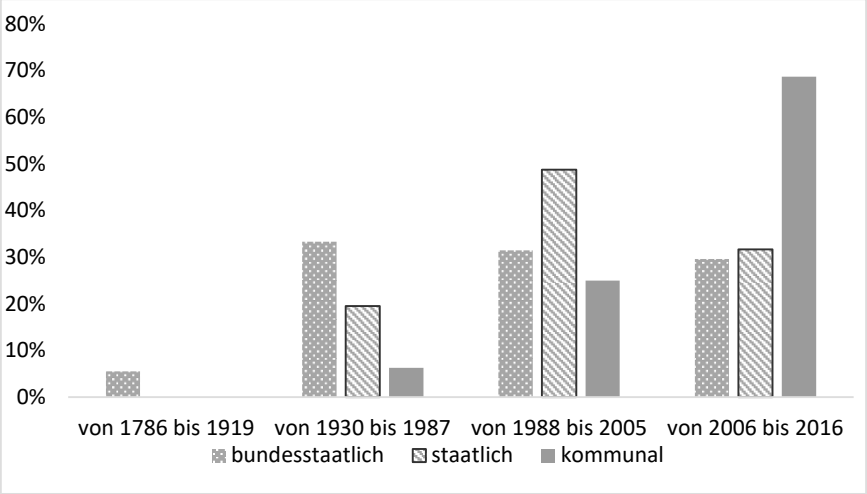

Abbildung 7: Verteilung der Schulen der Regierung nach Verwaltungsbereich und Gründungszeitraum, Brasilien, 2017. Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage von Informationen aus dem Nationalen Netz der Regierungsschulen. Anmerkungen:

a) N = 168, denn 63 Schulen der Regierung haben keine Information über das Datum der Einrichtung, davon waren 28 (44 %) kommunal.

b) Gruppen von Gründungsjahren der Schulen zeigen sich an zeitlichen Intervallen: 1) von 1786 bis 1919 – Gründung der ersten Schulen der Regierung; 2) von 1930 bis 1987 – Zeit des Entwicklungsstaates bis zur verfassungsgebenden Periode; 3) von 1988 bis 2005 – von der Verfassung von 1988 bis zum Jahr vor dem PNDP; 4) von 2006 bis 2016 – derzeitige Periode, in der der PNDP gilt.

Zum Schluss werden weitere wichtige Informationen zu den Schulen der Regierung gegeben, die in den oben genannten Untersuchungen zu finden sind.

Zum größten Teil besitzen die Schulen keine eigene Rechtspersönlichkeit, es sind meistens Verwaltungseinheiten von Organen der öffentlichen Verwaltung (in 75 % der Fälle). Bei der Organisation überwiegt die des korporativen Trainings-

zentrums. Die Dozenten werden extern eingestellt, oder die Kurse werden in Outsourcing vergeben, haben jedoch eine nahe Verbindung zu den Organen, in die sie sich einfügen (Fonseca et al. 2015).

Nach Silva et al. (2016) verfolgen die Ausbildungen zwei Richtungen: diejenigen, die auf bestimmte Laufbahnen im Staatsdienst ausgerichtet sind (z. B. Planung, Finanzen, Außenhandel, Diplomatie usw.) und diejenigen, die allgemein für den Beamtenstatus ausbilden, in allen Verwaltungsbereichen.

Allerdings sind die Schulen der Regierung, wie Fonseca et al. (2015) ausführen, immer eher auf Weiterbildung ausgerichtet, weniger auf die Anfangsausbildung. Sie bieten Schulungen in direktem Zusammenhang mit den Aufgaben im öffentlichen Dienst an, z. B. technische Fortbildungen oder Weiterbildungen und Kompetenzentwicklung für die Verwaltungstätigkeit. Außer dem Training der Beamten arbeiten sie auch auf den Gebieten der Forschung und der technischen Beratung und organisieren Veranstaltungen.

Die Zielgruppen der meisten Schulen sind die Beamten im Allgemeinen, neben der Ausbildung und Weiterbildung in speziellen Laufbahnen und der Weiterbildung für die Organisation, zu der sie gehören. Darüber hinaus bieten 65 % der Schulen außer dem Präsenzstudium auch Fernstudien an, und 49 % führen zusätzlich Postgraduiertenkurse im weiteren Sinne durch (Fonseca et al. 2015).

Als letzten Punkt dieses Beitrags untersuchen wir zwei wichtige Institutionen in Brasilien: die Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) und die Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG), die mit der Fundação João Pinheiro der Staatsregierung von Minas Gerais verbunden ist.

2.2 Die Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)[14]

Die ENAP – Nationale Schule für öffentliche Verwaltung – wurde 1986 durch das Dekret Nr. 93.277/86 (Brasil 1986) gegründet und hat ihren Sitz in Brasilia/Distrito Federal.

Der „Rouanet-Bericht“, auf dem die Gründung der Schule basiert, fordert die Verbindung zwischen der Auswahl, der Ausbildung und dem Karrierefortschritt der Beamten. Gleichzeitig müssen spezielle Laufbahnen oder Positionen geschaffen werden, in denen Tätigkeiten der Führung, Überwachung und Beratung der höheren Ebene der Bürokratie ausgeübt werden. In der ENAP sollen „polyvalente Beamte“ ausgebildet werden, die später in allen Organen und Behörden der Bundesverwaltung arbeiten können, d. h. eine Schicht von hochqualifizierten Verwaltungsbeamten, die für strategisch wichtige Positionen bestimmt sind und deren

[14] Website der ENAP: ENAP 2015.

Arbeit sich positiv auf die öffentliche Verwaltung auswirkt. Seit ihrer Gründung hat die Schule zwei Wege beschritten, um einerseits das Bedürfnis der staatlichen Organe nach Verwaltungsfachleuten zu befriedigen und andererseits Personal für leitende Stellen für besondere Laufbahnen des öffentlichen Dienstes in der Föderation auszubilden. (Fernandes, 2017)

Auf der ersten Achse unterstützt die ENAP die Organe der Bundesverwaltung durch korporative Trainingsprogramme, Beratung und Projektbetreuung (insbesondere für strategische Planung und institutionelle Entwicklung). Die wachsende Komplexität von Prozessen und Dienstleistungen der Verwaltung und die sich ausweitende Neustrukturierung der Staatsapparate brachten neue Herausforderungen für die Entwicklung der Verwaltung und das Training im Dienstleistungsbereich mit sich.

Auf der zweiten Achse ihrer Tätigkeit wurde die Schule im Rahmen ihres Programms „Ausbildung für Laufbahnen" damit betraut, die Ausbildung von Spezialisten in Public Policy und Regierungsverwaltung (*Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* – EPPGG) zu fördern, eine Aufgabe, die durch das Gesetz 7.834 von 1989 geschaffen wurde und auf die Tätigkeiten der Leitung, Verwaltung, Beratung und Bewertung von Public Policy ausgerichtet ist, die eine umfassende Kenntnis des Staates und der Public Policy voraussetzen. Abgesehen von dieser speziellen Laufbahn bietet die ENAP auch die Ausbildung zum Planungs- und Etat-Analytiker (*Analista de Planejamento e Orçamento* – APO). Die Auswahl für diese Kurse geschieht über die entsprechenden öffentlichen Wettbewerbe, die auf theoretische Meilensteine und für die Ausübung der Positionen nötige Werkzeuge fokussiert sind.

In ihren Ausbildungsprogrammen für Laufbahnen entwickelt die Schule auch Einarbeitungskurse für neue Beamte, um sie in die öffentliche Verwaltung und ihr Arbeitsfeld zu integrieren. Ihre weiteren Trainingsprogramme umfassen: kontinuierliche Weiterbildung, Laufbahntraining, Postgraduiertenstudium, Master, Spezialisierung und Kurse für obere Führungskräfte.

2.3 Die Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG)

Die Stiftung João Pinheiro (*Fundação João Pinheiro* – FJP), gegründet 1969, ist eine staatliche Behörde in Minas Gerais, die technische Unterstützung für das Staatssekretariat für Planung und Verwaltung und die anderen staatlichen Handlungssysteme leistet. Sie ist in den Bereichen des Graduiertenstudiums, der Spezialisierung und des Masterstudiums in der öffentlichen Verwaltung, der Bewertung von Public Policy sowie der Wirtschafts-, Finanz-, Bevölkerungs- und Sozialstatistik tätig.

Die Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (Regierungsschule Professor Paulo Neves de Carvalho – EG)[15] wird von der FJP geleitet und wurde 1992 gegründet. Sie hat ihren Sitz in Belo Horizonte, der Hauptstadt des Staates Minas Gerais. Sie bietet folgende Kurse: Hochschulstudium in öffentlicher Verwaltung (Graduiertenstudium); Master in öffentlicher Verwaltung, Spezialisierung in öffentlicher Verwaltung und ein Programm für Stadtverwaltung und Städte (Erweiterung).

Der Hochschulkursus in öffentlicher Verwaltung wurde 1994 gegründet und hat folgende Ziele: Ausbildung von Beamten, um sie in die Lage zu versetzen, den öffentlichen Dienst zu verbessern; Stärkung der Kompetenzen in Regierungsverwaltung; Weiterentwicklung der Forschung, die auf die Fragen und Probleme der öffentlichen Verwaltung bezogen ist; Training der Teilnehmer für die Arbeit in Regierungsorganen, insbesondere in der Formulierung und Ausführung von Public Policy.

Für die Zulassung ist die Teilnahme an einem öffentlichen Wettbewerb notwendig. In der ersten Phase wird man Anwärter. Der Kursus in Öffentlicher Verwaltung umfasst acht Unterrichtseinheiten mit 2.460 Unterrichtsstunden. Dazu kommen 300 Stunden während einer Praktikantenzeit mit Supervision und 300 Stunden zusätzlicher Tätigkeiten. Während des vierjährigen Kurses erhält der Student monatlich ein Stipendium in Höhe eines Mindestlohns, um ihm die ausschließliche Konzentration auf das Studium zu ermöglichen.

Dieser Kursus ist eine Neuerung für Brasilien. Die Absolventen werden, wenn sie alle gesetzlichen Voraussetzungen des Kurses erfüllt haben, nach dem Abschlussexamen zu Staatsbeamten ernannt und beginnen die Laufbahn eines Spezialisten in Public Policy und Regierungsverwaltung (EPPGG) der Exekutive von Minas Gerais. Auf diese Weise beginnt der Anwärter seine Laufbahn zusammen mit denjenigen, die eine öffentliche Ausbildung durchlaufen haben.

Der Studierende, der sich für das Stipendium entschieden hat, verpflichtet sich, die EPPGG-Laufbahn mindestens zwei Jahre nach seiner Ernennung weiter zu verfolgen. Wer diese Frist nicht einhält, wer den Kursus ab der 5. Einheit verlässt, wer die Stelle nicht antritt oder zweimal im selben Fach durchgefallen ist, muss eine Entschädigung in Höhe der Investition an den Staat zahlen.

Die EPPGG-Absolventen werden in erster Linie im Staatssekretariat für Planung und Verwaltung oder bei anderen Behörden eingesetzt, z. B.: im Staatssekretariat für Finanzen, im Staatssekretariat der Regierung, in der Generalanwaltschaft des Staates oder in der Allgemeinen Prüfungsbehörde des Staates. Die Position eines Spezialisten in Public Policy und Regierungsverwaltung unterliegt dem Staatsgesetz Nr. 15.304/2004 und umfasst folgende Aufgaben: die Formulie-

[15] Website der EG: EG (o. J.).

rung, Bewertung und Prüfung von Public Policy, Tätigkeiten in Planung und Bewertung, Finanz- und Etatverwaltung, Buchführung, Modernisierung der Verwaltung, Rationalisierung von Prozessen, Verwaltung in den Bereichen Informationstechnologie, Logistik, Material und Personal sowie Vermögensverwaltung.[16]

3 Schlussbetrachtung

Nach der Konsolidierung der Demokratie und der Verkündung der Verfassung von 1988 entstanden für den brasilianischen Staat neue Anforderungen, die insbesondere mit der Verringerung der Ungleichheit und den Aufgaben bei der sozialen Entwicklung des Landes zu tun hatten. Die Politik stand einer neuen Versorgungsverantwortung gegenüber, die ein zentrales Thema in der akademischen Diskussion und in der Regierungspraxis wurde.

Mit diesem Prozess entstand die Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit des Staates zu erneuern oder zu verstärken, ebenso wie auch die Kompetenzen der Beamten in der Formulierung, Implementierung und Bewertung von Public Policy. Der Erlass des Nationalen Plans der Personalentwicklung im Jahr 2006 und daraus folgend die Einrichtung und Verbreitung der Schulen der Regierung (als Organisationsmodell der Ausbildung im öffentlichen Dienst) sind neue Marksteine auf dem Weg der Professionalisierung des Beamtentums, die in den 1930er Jahren begonnen wurde. Nach Freire und Palloti (2015, S. 48f.) kamen

> [...] auf die Regierungen, die auf die Demokratisierung und die Verfassung von 1988 folgten, […] folgende Herausforderungen zu: Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen; Schaffung von Zugangsmöglichkeiten für die ganze Bevölkerung; Durchsetzung allgemeiner, einheitlicher Verfahren, die den Missbrauch des Staatsapparats verhindern; Aufwertung der Arbeiter im öffentlichen Dienst ohne negative Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen; Professionalisierung hin zu einem öffentlichen Dienst, in dem die Beamten besser ausgebildet sind, den größten Teil der Auftragspositionen innehaben und eine attraktivere Bezahlung erhalten.

Allerdings bleiben Herausforderungen bezüglich der Verbesserung der Qualität des öffentlichen Dienstes und der Fähigkeiten des Staates bestehen, u. a. das Fehlen von fähigen Führungskräften und strukturierten Laufbahnen in vielen Organen der Föderation (vor allem im sozialen Bereich) und in den subnationalen Regierungen, die Unterschiede in der Bezahlung, das Fehlen von Weiterbildungsange-

[16] Die Informationen über die EG erhielten wir auf der Website der Schule und aus der Studie Rocha *et al.* (2010).

boten in technisch-politischen Kompetenzen sowie in sozialen Kompetenzen und in der Nutzung beruflicher Erfahrungen.

Literatur

Abrúcio, F. L., Pedroti, P. & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 27-71). São Paulo: FGV.

Aires, R., Salgado, C., Ayres, K. & Araújo, A. (2014). Escolas de governo: opanorama brasileiro. *Revista de Administração Pública, v. 48*, n. 4, 1007-1027.

Allesio, M. F. & Ambrozio, L. (2016). A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Setor Público, v. 67*, n. 3, 319-350.

Bernadi, M. M. E. (2006). *Capacidade estadual de governo na política de assistência social: um exame do projeto estruturador "Inclusão social de famílias vulnerabilizadas".* Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Boschi, R. & Gaitán, F. (2012). *Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional.* Brasília: CDES; Ipea (Diskussionspapier).

Brasil (1986). *Decreto n. 93277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração pública – cedam, e dá outras providencias*. Brasília.

Brasil (1988). Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

Brasil (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília.

Brasil (1998) *Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.* Brasília.

Brasil (2016a). Ministério da Educação. INEP. *Documento orientador. Especificidades do instrumento de avaliação institucional externa para as escolas de governo (EGOVS)*. Brasília.

Brasil (2016b). Ministério do Planejamento e Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, n. 248*. Brasília/DF.

Cardoso Jr., J. C. & Nogueira, R. P. (2011). Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público, v. 62*, n. 3, 237-260.

Carvalho, P. S. de (2012). Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 17, Colômbia. *Online:* http: //repositorio. Enap.gov.br/handle/1/810 [Zugriff 20.11.2016].

Carvalho, P. S. de & Cavalcante, P. L. C. (2014). *Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira*: *reformas ou mudanças incrementais?* Versão preliminar do texto a ser apresentado no XIX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Equador.

Corrêa, V., Coelho, F. S. & Almeida, A. G. (2014). Disseminação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental na gestão municipal brasileira: um estudo exploratório. *Temas de Administração Pública, v. 9*, n. 2.

Costa, F. L. da (2008). História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público, v. 59,* n. 3, 271-288.

EG (o. J.). Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho. Sítio Eletrônico. *Online:* http://eg.fjp.mg.gov.br/ [Zugriff: 11.08.2017].

ENAP (2015). Escola Nacional de Administração Pública. Sítio Eletrônico. *Online:* https://www.enap.gov.br [Zugriff: 10.08.2017].

Fernandes, C. C. C. (2015). Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil. In: C. C. C. Fernandes, P. L. M. Palotti & M. R. S. Camões (Hrsg.), *Escolas de governo*: *perfis, trajetórias e perspectivas. V. 1* (S. 15-33). Brasília: ENAP.

Fernandes, C. C. C., Palotti, P. L. M. & Camões, M. R. S. (Hrsg.) (2015). *Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. V. 1*. Brasília.

Ferrarezi, E. & Tomacheski, J. A. (2010). Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. *Revista do Setor Público, v. 61*, n. 3, 287-303.

Fonseca, D. R., Lemos, J. P., Camões, M. R. S., Palotti, P. L. M. & Amorin, S. A. (2015). As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In: C. C. C. Fernandes, P. L. M. Palotti & M. R. S. Camões (Hrsg.), *Escolas de governo*: *perfis, trajetórias e perspectivas. V. 1* (S. 33-65). Brasília.

Freire, A. & Palotti, P. (Hrsg). (2015). Introdução. In: *Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas* (S. 23-52). Brasília: ENAP.

Gaetani, F. (2004): Reinventing capacity development: organizational change and policy entrepreneurship in Brazil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Anais elecronicos.* Madri. *Online:* http://www.clad.org.ve/fulltext/0049715.pdf [Zugriff: 18.10 2006].

Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform. In: *Developing Countries. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 17*, 525-548.

IBGE. (o. J.). Instituto Brasileiro de Economia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2002 a 2015. *Online*: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm.

INEP (2012). *Microdados do Censo da Educação Superior*. Brasília.

INEP (2015). Escolas de Governo. *Online:* http://portal.inep.gov.br/web/guest/escolas-de-governo [Zugriff 19.08.2017].

Loureiro, M. R., Olivieri, C. & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Hrsg.) *Burocracia e política no Brasil* (S. 73-108). São Paulo: FGV.

Marconi, N. (2010). *Uma radiografia do emprego público no Brasil*: *análise e sugestões de políticas*. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Hrsg.) *Burocracia e política no Brasil* (S. 219-275). São Paulo: FGV.

Neff, J. (2010). Administração Pública e reforma do setor público na América Latina. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Hrsg.) *Burocracia e política no Brasil* (S. 513-535). São Paulo: FGV.

Pacheco, R. S. (2010). A agenda da nova gestão pública. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrucio & R. S. Pacheco (Hrsg.) *Burocracia e política no Brasil* (S. 183-218). São Paulo: FGV.

Peters, B. G. & Pierre, J. (Hrsg.). (2010). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP, Brasília, DF: ENAP.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política***,** *v. 24*, n. 58, 121-143.

Rede Nacional de Escolas de Governo (o. J.). *Online:* http://redeescolas. enap. gov.br.

Rezende, F. C. (2009). Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, *v. 11,* n. 21, 344-365.

Rocha, E. M. P., Biondini, I. V., Rossi, M. F. P., Rodrigues, M. I. A., Dufloth, S. C. & Horta, C. J. G. (2010). Escola de governo Professor Paulo Neves de

Carvalho da Fundação João Pinheiro: uma história de referência. *Temas de Administração Pública*. *Edição Especial, v. 1*, n. 6, 2010. *Online:* http://seer.fclar.unes.br/temasadm [Zugriff 10.08.2017].

Silva, T. P., Santos, Y. L. M. & Barbos, M. A. C. (2016). *Revista Psicologia, v. 10*, n. 30, suplemento 1. *[Online]*.

Visentini, G. S. (2014). *Uma década de reformas*: *reestruturação dos órgãos e das atividades estatais na Argentina e no Brasil de 1989 a 1999*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

Ausbildung für die (kommunale) Verwaltung in Deutschland

Bernhard Frevel

1 Einleitung

In Deutschland waren im Jahr 2015 von den 81,4 Millionen Einwohnern ca. 40,3 Millionen erwerbstätig und von diesen waren mehr als 4,6 Millionen im öffentlichen Dienst beschäftigt. Mehr als jeder achte Erwerbstätige ist also beim Bund, den 16 Ländern, den Städten, Gemeinden und Kreisen, den Sozialversicherungen und deren zugehörigen Ämtern, Betrieben und Einrichtungen tätig. Fast jeder dritte dieser Beschäftigten arbeitet für den kommunalen Bereich (Statistisches Bundesamt 2016a, S. 349, 360). Sie leisten hier in einem vielfältigen Aufgabenbereich Arbeiten, die unmittelbare Bedeutung für die Lebensgestaltung der Menschen in den Gemeinden, Städten und Kreisen haben, die Lebensbedingungen prägen und auf die Lebenszufriedenheit wirken.

Die Menschen haben aufgrund dieser direkten Betroffenheit von kommunalen Leistungen und den eigenen Erwartungen an die öffentliche Verwaltung einen hohen Anspruch an die Dienstleistungsqualität. Um diese Qualität liefern zu können bedarf es neben einer guten Erreichbarkeit und Nutzbarkeit von Serviceangeboten auch einer guten Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem legt der Dienstherr, also die politische und exekutive Führung von Kommunalbehörden und -einrichtungen, Wert auf diese Qualifikation, ist sie doch Grundlage für die Effektivität und Effizienz, aber vor allem auch für die aus der Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger erwachsende Legitimität des öffentlichen Handelns.

In diesem Beitrag sollen ausgehend von den sich wandelnden Aufgabenfeldern der Kommunalverwaltung die Anforderungen an die Qualifizierung der Mitarbeitenden betrachtet werden. Die Vielfalt der Ausbildungen für den öffentlichen Dienst wird zunächst grundsätzlich und dann mit Blick auf die Kommunalverwaltung im Abschnitt 3 beleuchtet, bevor in Abschnitt 4 der Fokus auf die Qualifizierung des „Rückgrats der Kommunalverwaltung“, den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst, gerichtet wird. Dies wird am Beispiel von Nordrhein-Westfalen, dem einwohnerstärksten Bundesland Deutschlands, mit dem dualen Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW exemplarisch dargestellt. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Schlussbetrachtung der Ausbildung und der künftigen Herausforderungen an diese.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_3

2 Kommunalverwaltung – ein breites Aufgabenfeld im Wandel

Dass die kommunale Verwaltung und zugehörige Politik der Kern und Ursprung der Administration ist, ist aus den Darlegungen von den antiken politischen Philosophen Griechenlands hinlänglich bekannt. Aristoles, Herodot und Polybios analysierten zwischen 500 und 200 v.Chr. die Verfassungen der attischen Stadtstaaten und machten dabei auch die Bedeutung der Verwaltung deutlich (vgl. Heuss 1976). Über viele Jahrhunderte hinweg waren in Europa und Deutschland die Städte zentrale Orte für die Entwicklung von Verwaltungsstrukturen und erst mit dem Ausbau von Nationalstaatlichkeit nach dem Westfälischen Frieden von 1648 verlagerte sich sukzessive der politische Schwerpunkt zum Staat, behielt aber die Bedeutung der bürgernahen Verwaltung in den Kommunen bei.

Ab der Mitte des 19. Jahrhunderts erlebte die Stadtverwaltung einen gravierenden Wandel. Unter dem Eindruck der Industrialisierung, einer massiven Landflucht und deren Pendant in der Urbanisierung löste sich die Stadt von den mittelalterlichen Prägungen des Handels und des Marktes, der Einflüsse von Gilden und Zünften sowie der traditionellen Schutzfunktion, die ihren Ausdruck in Stadtmauern und -toren hatte. Nun galt es neue Formen der Dienstleistung zu entwickeln, Infrastrukturen mit Versorgungssystemen zu schaffen, die soziale Frage von Armut und Verwahrlosung zu behandeln, Wohnraum zu schaffen und die sich abzeichnende Differenzierung von Stadtfunktionen zu gestalten.

Aufbauend auf die mittelalterliche Tradition der freien Städte, auf die Impulse aus der Preußischen Städteordnung und die aus der napoleonischen Besetzung kommenden Impulse ‚moderner' Administration wurde die Stadtverwaltung ausgebaut und professionalisiert. Unter dem Eindruck der sozialen Probleme der Städte und der hierauf bezogenen Forderungen der Arbeiterbewegung wurde die Stadtverwaltung zudem politisiert und auch demokratisiert. (Vgl. Hildebrandt 2017).

Nach schwierigen Zeiten in der Weimarer Republik (1919-1933), die geprägt waren durch wachsende Anforderungen an die Kommunalverwaltung und Leistungsexpansion bei gleichzeitiger Finanznot, wurde im Nationalsozialismus (1933-1945) die kommunale Selbstverwaltung abgeschafft und die Steuerung der Städte und Gemeinden dem Führerprinzip unterworfen. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr die Stadtverwaltung dann zunächst wegen der absoluten Notlagen mit zerbombten Städten, Wohnungsnot, Hunger und Armut wieder eine besondere Bedeutung. Unter Anleitung der Alliierten wurden in den vier Besatzungszonen der Briten, Amerikaner, Franzosen und Russen nach jeweiliger eigener Tradition und Struktur die Kommunalverwaltungen neu aufgebaut, was eine geringe Vielfalt an Kommunalverfassungen mit entsprechenden Konsequenzen für die Aufgabenstellung der Städte und Gemeinden nach sich zog. Der Parlamentarische Rat, der

1948/49 das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland entwickelte, knüpfte mit seinen Vorstellungen an die alten Traditionen der Städte an und formulierte in Art. 28 (2) GG:

> Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Die Kommunen haben also ein Recht der Selbstverwaltung, das sich in zwei wesentliche Gebiete ‚Pflichtaufgaben' und ‚freiwillige Aufgaben' einteilen lässt. Pflichtig sind beispielsweise Erhalt und Pflege der Straßen und Wege, die Bereitstellung von Schulen und Kindertagesstätten oder Fragen der Wasserversorgung und Müllentsorgung. Auch das Aufstellen von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen gehört hierzu. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben betreffen beispielsweise den Unterhalt von Grünflächen, Parks und Sportstätten, die Kulturförderung, die Bereitstellung des öffentlichen Personennahverkehrs und vieles andere mehr. Zum Aufgabenspektrum der Kommunalverwaltungen gehören zudem auch „Pflichtaufgaben nach Weisung", bei denen die Kommune für die selbstständige Ausführung von Landes- und Bundesrecht zuständig ist (Bauaufsicht, Meldewesen, Straßenverkehrsaufsicht etc.) und so genannte Auftragsangelegenheiten, wo die Kommune in Namen und Auftrag z. B. des Bundes für das Passwesen oder die Durchführung von Bundestagswahlen agiert. (Vgl. Hofmann, Theisen & Bätge 2017)

Schon die wenigen Stichworte zeigen, dass die Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten ein sehr breites Spektrum an Arbeitsfeldern beinhalten und dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus sehr unterschiedlichen Fachgebieten kommen müssen. Die Kommunen beschäftigen als Eigentümer und Mieter von Immobilien (Rathaus, Schulen, Kindergärten, sonstige Bildungseinrichtungen, Mülldeponien/-verbrennungsanlagen, Wohngebäude etc.) z. B. Hausmeister mit handwerklicher Vorbildung als Elektriker oder Klempner bis hin zu Ingenieuren für Hochbau. Für die Pflege von Straßen, Wegen, Plätzen und die Wasserversorgung werden Menschen ohne Ausbildung bzw. mit Anlernausbildung für einfache Tätigkeiten des Fegens u. ä., ausgebildete Fachkräfte als Zier- und Landschaftsgärtner, studierte Tiefbau-, Wasserbauingenieure oder Stadtplaner benötigt. Als Träger von Kultureinrichtungen beschäftigen die Kommunen Musiker und Musikschullehrer, Schauspieler und Kuratoren, Weiterbildner und Bibliothekare. Die Kommunen zählen Feuerwehrleute und Rettungssanitäter, Ärzte und Tierpfleger,

IT-Spezialisten, Betriebswirte und Soziologen, Sozialarbeiter, Bademeister, Krankenschwestern und viele weitere Angehörige verschiedener Berufssparten zu ihrem Personal.

Die Entwicklung dieser Bereichsvielfalt und damit auch Berufsvielfalt wurde in den 1970er Jahren beschleunigt, als insgesamt die Aufgabenpalette des Staates wuchs und die Anforderungen an die Daseinsvorsorge stiegen. Dieser ersten „Welle" der Expansion von Kommunalverwaltung folgt in den 2000er Jahren eine weitere „Welle". Die Städte und Gemeinden sehen sich vor neuen Herausforderungen, die alte Strukturen, Steuerungsmodi, Vorstellungen von Infrastruktur etc. in Frage stellen oder neu gewichten. Zu nennen sind beispielsweise vielfältige Probleme, die mit dem demografischen Wandel in Verbindung stehen, mit den Anforderungen von Digitalisierung für eGovernment oder die Entwicklung der Smart-City verknüpft sind, die durch gewachsene Demokratisierung und bürgerschaftliche Vorstellungen von Dienstleistungsmanagement entstehen (Partizipation an Entscheidungsprozessen, Serviceorientierung der Verwaltung etc.), die durch Zuwanderung und die notwendigen Integrationsanforderungen geprägt sind oder die sich aus sozialen Verwerfungen ergeben.

Die Zahl der neuen und drängenden Anforderungen an die Kommune ist in der Mitte der 2010er Dekade hoch. Diejenigen, die sich diesen Herausforderungen in besonderer Weise zu stellen haben, sind aber nicht oder nur eingeschränkt die oben genannten Spezialbeschäftigten der Kommunalverwaltung, sondern vor allem diejenigen, die gemeinhin mit der Verwaltung und der Bürokratie in Verbindung gebracht werden: die Angehörigen des nicht-technischen Verwaltungsdienstes, die als Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter Anträge prüfen und bescheiden, Planungsentwürfe entwickeln und mit Vorlagen Ratsbeschlüsse vorbereiten, die Eingriffs- und Leistungsverwaltung steuern und erledigen. Sie und ihre Qualifikation stehen im Fokus des vierten Abschnitts dieses Beitrags.

3 Ausbildung für den öffentlichen Dienst

Eine Besonderheit des öffentlichen Dienstes in Deutschland ist die statusrechtliche Differenzierung der Beschäftigten. Bis zum 31.12.2004 galt hier eine Dreiteilung in Arbeiter (zumeist ausführende körperliche Tätigkeiten), Angestellte (kaufmännische und verwaltende Tätigkeiten) und Beamte (für hoheitliche Aufgaben). Die Unterscheidung von Arbeitern und Angestellten wurde mit einem neuen Tarifver-

tragssystem[1] 2005 aufgehoben und seitdem werden sie in einem Arbeitsverhältnis gemeinsam als so genannte Beschäftigte geführt.

Beamte stehen nicht in einem privatrechtlichen Arbeits-, sondern einem öffentlichen Dienstverhältnis zu ihrem öffentlichen Arbeitgeber. In traditioneller Vorstellung sind die Beamten ihrem Dienstherren in einem besonderen Treueverhältnis verbunden (haben deswegen z. B. kein Streikrecht) und erfahren im Gegenzug von diesem eine besondere Fürsorge, die sich insbesondere in der Gesundheits- und Altersversorgung (Pension statt Rente) sowie einer besonderen Besoldungszahlung nach dem Alimentationsprinzip[2] ausdrückt. Verschiedene hoheitliche Aufgaben der Behörden können oder sollen nur durch Beamte ausgeführt werden.

Neben der statusrechtlichen Differenzierung ist für den öffentlichen Dienst das so genannte Laufbahnprinzip als Ausdruck der Kompetenzunterscheidung und der Hierarchie relevant. Für die Zuordnung zu den Laufbahnen ist insbesondere auch die berufliche Qualifizierung durch Ausbildung oder Studium relevant. Für Beamte wird – nach alter Formulierung[3] – unterschieden zwischen

- dem einfachen Dienst für einfache Tätigkeiten (Aktenverteilung, Fahrscheinkontrollen im Bus u. ä.), die keine intensive Berufsausbildung benötigen. Aufgrund der gewachsenen Komplexität der Arbeiten im öffentlichen Dienst wuchs die Anforderung an bessere Qualifizierung und auch bessere Bezahlung, so dass der einfache Dienst deutlich reduziert wurde und inzwischen weniger als 3 % aller Beamten hierzu zählen.
- dem mittleren Dienst, dessen Beamte etwas verantwortungsvollere Aufgaben wahrnehmen, aber unter – mehr oder minder intensiver – Anlei-

---

1 Unterschieden wird der TVöD – Tarifvertrag öffentlicher Dienst für Beschäftigte von Kommunen und Bund und der TV-L Tarifvertrag der Länder. Hinzukommen spezialisierte Tarifverträge für öffentlich Beschäftigte als Lehrer oder Pflegekräfte sowie spartenspezifische Anpassungen für z. B. Kirchen und Sozialversicherungen. Vgl. zu den Tarifen, insbesondere Gehältern: http://oeffentlicher-dienst.info.

2 Nach dem Alimentationsprinzip ist der Dienstherr verpflichtet, dem Beamten amtsangemessene Dienstbezüge zu gewähren und für einen angemessenen Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie zu sorgen.

3 Die Bezeichnungen einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst wurden seit der Föderalismusreform im Jahr 2006, die das Beamtenrecht weitgehend an die Länder gab, in einigen Ländern verändert. In Nordrhein-Westfalen heißt es seit 2016 statt einfacher und mittlerer Dienst nun 1. Laufbahngruppe beginnend mit 1. bzw. – beim mittleren Dienst – 2. Einstiegsamt; der gehobene Dienst gehört zur Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, und der höhere Dienst beginnt in dieser Laufbahngruppe mit dem 2. Einstiegsamt. Dies soll die Karrierewege erleichtern. Das Land Bayern unterscheidet vom einfachen bis zum höheren Dienst inzwischen nach Qualifikationsebene 1 bis 4. Und Rheinland-Pfalz differenziert nach dem 1. bis 4. Einstiegsamt. Diese Bezeichnungsvielfalt ist auch ein Ergebnis der Wirrungen des deutschen Föderalismus.

tung und Aufsicht stehen. Die individuelle Verantwortlichkeit ist eher gering, während die Vorgesetzten in der Verantwortung der Führung und Kontrolle stehen. Der mittlere Dienst fordert eine Berufsausbildung von mindestens zwei, meistens drei Jahren, die i. d. R. praktische (zwei Drittel) und schulische (ein Drittel) Ausbildung umfasst.

- Der gehobene Dienst ist für solche Tätigkeiten, die individuelle Verantwortung und ein breites Spektrum an Wissen und Fähigkeiten benötigen. Dies erfordert grundsätzlich eine Qualifizierung durch ein mindestens dreijähriges Hochschulstudium mit einem Fachhochschuldiplom- oder Bachelor-Abschluss.
- Im höheren Dienst arbeiten Führungskräfte und Bedienstete mit hoher Fachqualifikation, die eine mindestens vierjährige Hochschulqualifikation mit dem Abschluss des Staatsexamens (Jura, Medizin, Lehramt) oder eines Universitätsdiploms, Magister, Master vorweisen.

Für die tariflich Beschäftigten gelten zwar nicht die Bezeichnungen der Laufbahnen, doch sind die Kompetenzprofile und die Bildungsanforderungen für die tarifliche Einstufung weitgehend parallelisiert, was sich auch in Bezeichnungen der Besoldungsgruppen A2 (niedrigste) bis A16 für Beamte bzw. den Entgeltgruppen E1 bis E15 für Tarifbeschäftigte zeigt.

Den höchsten Anteil der Beamten des höheren Dienstes hat die Landesverwaltung, da zu ihren Aufgaben die mit vielen Akademikern besetzten Bereiche Schule, Hochschule, Gerichte sowie eine relativ umfangreiche Ministerialverwaltung gehören. Und hat die Landesverwaltung bei den ca. 580.000 Beschäftigten einen Beamtenanteil von 47 %, so sind bei den Kommunen lediglich knapp 12 % verbeamtet und der überwiegende Anteil in einem Arbeitsverhältnis stehend (Statistisches Bundesamt 2016b, S. 29 ff.).

Die beruflichen Ausbildungen bzw. die hochschulischen Studien als Voraussetzung für die Arbeit im öffentlichen Dienst finden sowohl im allgemeinen Berufsbildungs- und Hochschulwesen wie auch in verwaltungsinternen Bildungseinrichtungen statt.

Wird noch einmal der Blick auf die Berufsvielfalt in der Kommunalverwaltung im Jahr 2006 gerichtet, so wird schnell deutlich, dass für den Elektriker, die Gärtnerin, die Stadtplanerin oder den Sozialarbeiter auf das allgemeine Berufsbildungswesen zurückgegriffen werden kann. Die Absolvent/innen dieser Ausbildungen oder Studien können ja sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im behördlichen Bereich eingesetzt werden. Auch für den höheren Dienst greifen die Verwaltungen sehr häufig auf die Absolvent/innen des allgemeinen Hochschulbereichs zurück, fordern ihnen jedoch in einzelnen Bereichen wie dem Lehramt oder

der Justiz einen Vorbereitungsdienst (Referendariat) mit einem weiteren staatlichen Examen (Zweites Staatsexamen) als Laufbahnbefähigung ab.

Für die Bereiche des öffentlichen Dienstes, die grundsätzlich keine Spiegelung in der Privatwirtschaft haben oder bei denen spezielles, hoheitlich relevantes Wissen benötigt wird, bestehen jedoch interne Ausbildungs- und Studieneinrichtungen. So verfügt beispielweise das Land Nordrhein-Westfalen über eigene Einrichtungen für die Justizverwaltung mit einem Ausbildungszentrum der Justiz für die Ausbildungen zum Gerichtsvollzieher, Justizfachwirt, Justizfachangestellte und Justizwachtmeister sowie eine Fachhochschule für Rechtspflege für die angehenden Beamten des gehobenen Dienstes bei Gerichten, den Staatsanwaltschaften, der Justizverwaltung und dem Strafvollzug. Die Polizei in NRW, die seit 2002 nicht mehr für den mittleren, sondern nur noch für den gehobenen Polizeivollzugsdienst ausbildet, fordert allen angehenden Polizistinnen und Polizisten ein Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW ab (Frevel 2018).

Die staatliche Verwaltung und Finanzverwaltung bildet die Beschäftigten am Institut für öffentliche Verwaltung aus und bietet Studiengänge an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW sowie der Fachhochschule für Finanzen NRW an. Die kommunale Verwaltung, die vielfach Absolventen aus dem allgemeinen Berufsbildungs- und Hochschulbereich aufnimmt, hat jedoch für die auf die Verwaltung im engeren Sinn ausgerichteten Tätigkeiten die Möglichkeiten der Berufsbildung für Verwaltungsfachangestellte, Verwaltungswirte und Kaufleute für Büromanagement an Studieninstituten geschaffen, die in kommunaler Trägerschaft stehen. Diese Studieninstitute bieten auch Weiterbildungen sowie Aufstiegsfortbildungen (bis hin zur modularen Qualifizierung für den höheren Dienst) für Kommunalbeschäftigte an. An der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW werden zwei Studiengänge (Allgemeine Verwaltung, öffentliche Betriebswirtschaftslehre) für die Kommunen angeboten. Voraussetzung für die Teilnahme an solchen Qualifizierungen ist in jedem Fall ein bestehendes Beschäftigungsverhältnis mit einer Kommune. Ein „freies“ Studieren ist in diesem System also nicht möglich.

Angeboten werden somit von den speziellen Ausbildungsinstituten bzw. Hochschulen eine so genannte duale Ausbildung bzw. ein duales Studium, die mit starker Konzentration auf die beruflichen Anforderungen in den jeweiligen Verwaltungsbereichen (Justiz, Finanzen, Staat, Polizei, Kommune) die Theorievermittlung mit Praxisphasen in den Behörden verknüpfen. Diese starke Verwendungs- und Berufsorientierung trägt in Verbindung mit einer guten Bezahlung als Ausbildungsvergütung bzw. von Anwärterbezügen für Beamte zu einer hohen Bindung der Nachwuchskräfte an ihre Arbeitgeber bei.

4 Das Studium für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst

Innerhalb der Kommunalverwaltung gilt der gehobene nicht-technische Verwaltungsdienst als das „Rückgrat der Verwaltung“ (Reichard & Röber 2012, S. 59). Diese Beamten seien in der Lage „die komplexeren rechtsanwendungsorientierten Aufgaben“ zu bewältigen (ebd.). Sie übernehmen sowohl Sachbearbeitungen und handeln zudem auf der unteren bis mittleren Führungsebene in Leitungsfunktion für mit- und zuarbeitende Beamte bzw. Beschäftigte aus dem mittleren Dienst. In der Beschreibung der Berufsberatung der Arbeitsagentur wird das Profil wie folgt beschrieben:

> Beamte und Beamtinnen im gehobenen Dienst der Allgemeinen (Inneren) Verwaltung übernehmen Fachaufgaben in unterschiedlichen Gebieten wie Bauverwaltung, Liegenschaftsverwaltung, Landesentwicklung oder Verkehrswesen. Sie überwachen die Anwendung von Rechtsvorschriften, beraten Bürger/innen, bearbeiten Anträge, entscheiden über deren Bewilligung oder Ablehnung und nehmen je nach Behörde auch Ortstermine wahr. In Bereichen wie Personalverwaltung, Haushaltswesen oder Beschaffung planen sie beispielsweise den Personalbedarf, stellen Haushaltspläne auf oder führen Ausschreibungs- bzw. Vergabeverfahren durch. Sie gestalten Verwaltungsabläufe effizient und zeitgemäß und leiten die ihnen unterstellten Mitarbeiter/innen an. Je nach Aufgabenbereich vertreten sie ihre Dienststelle auch nach außen.

Wie dargestellt bedarf es für die Arbeit im gehobenen Dienst eines abgeschlossenen Fachhochschulstudiums mit entsprechender Laufbahnbefähigung und da es sich um eine sehr verwaltungsspezifische Qualifizierung handelt, wird (mit nur wenigen Ausnahmen[4]) das Studium an Verwaltungshochschulen absolviert. Diese Verwaltungshochschulen gehören in der Regel als nachgeordnete Einrichtungen in den Geschäftsbereich eines Ministeriums, was für die allgemeine Ausbildung in der Kommunalverwaltung und der staatlichen Verwaltung das Innenministerium des Landes bzw. des Bundes ist.

Bis zur Umsetzung der sog. „Bologna-Reform“, die einen europaweiten Hochschulraum mit vergleichbaren und in den Mitgliedsstaaten wechselseitig anerkannten Bachelor- und Master-Abschlüssen schaffen sollte, schlossen die Absolventinnen und Absolventen der Verwaltungshochschulen ihr Studium als „Diplom-Verwaltungswirt (FH)“ ab. Inzwischen haben die meisten Hochschulen je-

[4] In Sachsen-Anhalt erfolgt das Studium an der Hochschule Harz, in Bremen an der Hochschule Bremen und in Berlin an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, die alle nicht dem Innenministerium zugehörig sind. In Niedersachsen bietet die Hochschule Osnabrück einen allgemein zugänglichen Studiengang „öffentliche Verwaltung“ an und in Trägerschaft der kommunalen Spitzenverbände steht die Kommunale Hochschule für öffentliche Verwaltung.

doch den Abschluss Bachelor of Arts (B.A.) oder den Bachelor of Laws (LL.B.) eingeführt und die Studienstruktur entsprechend angepasst.

Zu diesem Studium werden junge Menschen mit „Hochschulzugangsberechtigung“ zugelassen, die in der Regel durch die Schulabschlüsse Abitur oder das Fachabitur erreicht wird. Alternative Zugangsberechtigungen ergeben sich jedoch z. B. für berufserfahrene Beamte des mittleren Dienstes oder so genannte Laufbahnwechsler, die beispielsweise aus dem gehobenen Dienst der Polizei oder der Bundeswehr in die allgemeine Verwaltung kommen.

Ein Kernmerkmal der Bologna-Reform ist die Forderung, das Studium weniger aus der fachdisziplinären Perspektive zu entwickeln, sondern das Curriculum so zu gestalten, dass es auf die Kompetenzentwicklung der Studierenden ausgerichtet wird. Diese Kompetenzen werden in die (1) Fachkompetenz, (2) Methodenkompetenz, (3) Sozialkompetenz und (4) Selbstkompetenz kategorisiert.

Als an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (FHöV) zwischen 2005 und 2010 die Konzepte für Bachelorstudiengänge entwickelt wurden, sollte im Auftrag der Hochschulleitung eine Arbeitsgruppe mit Lehrenden der FHöV sowie Vertreterinnen und Vertretern der Behörden ein Grundlagenkonzept für die Kern- und Schlüsselkompetenzen der FHöV-Studierenden entwerfen, das anschließend als Orientierungsrahmen für die studiengangsspezifischen Curricula dienen sollte. Die Arbeitsgruppe systematisierte zunächst den Handlungsrahmen, der die Anforderungen an Sachbearbeitung und die Erkenntnisbereiche sowie Rahmenbedingungen wie folgt darstellt:

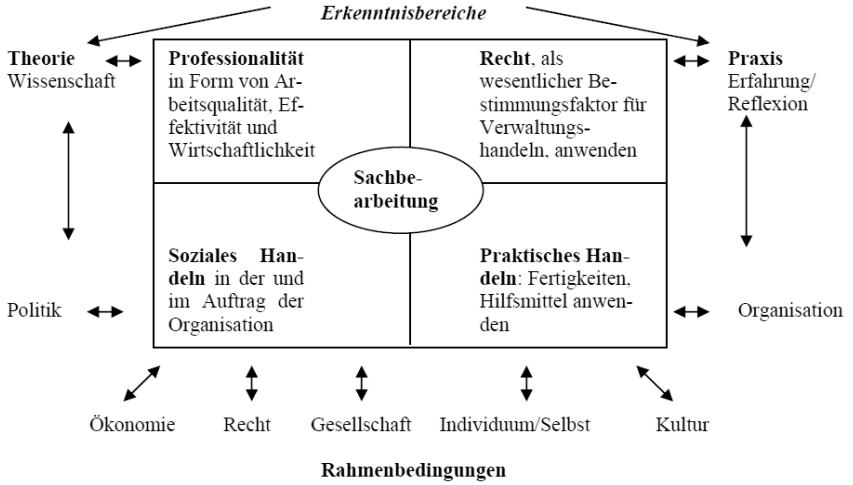

Abbildung 1: System der Kompetenzbereiche. Quelle: Frevel 2005, S. 7.

Hierauf aufbauend wurden als Ziele der Ausbildung diejenigen Kern- und Schlüsselkompetenzen, die die Studierenden erreichen sollen, identifiziert:

„Kompetenz, politische, rechtliche, ökonomische, gesellschaftliche, kulturelle und organisatorische Rahmenbedingungen von Verwaltungshandeln sowie die Anforderungen nachhaltiger Entwicklung zu erkennen, zu analysieren und zu berücksichtigen.
Die Studierenden erkennen, dass staatliche Aktivitäten und Verwaltungshandeln in ein Spektrum von Rahmenbedingungen eingebunden sind. Diese prägen die Handlungsaufträge, bürgerschaftlichen Erwartungen, Bewertungsmaßstäbe sowie die Gestaltung des Handelns. Das Wissen über diese Bedingungen befähigt die Studierenden ihre Entscheidungen und Handlungen zu planen, zu begründen und zu legitimieren. Zudem können sie die Folgen ihres Handelns erkennen bzw. antizipieren. Sie entwickeln die Kompetenz, den Wandel in Rahmenbedingungen und die daraus entstehenden künftigen Handlungsbedarfe zu erkennen. Auf der Grundlage von Fachwissen und methodischen Fähigkeiten sowie der Achtung des Prinzips der Nachhaltigkeit können sie sozial- und sachadäquat entscheiden und handeln.

Kompetenz, das Recht mit Verständnis zu erfassen und anzuwenden.
Die Studierenden verfügen über die erforderlichen Kenntnisse des Rechts mit seinen politischen, wirtschaftlichen und internationalen Bezügen sowie der rechtswissenschaftlichen Methoden. Sie erkennen soziale Hintergründe und Folgen rechtlicher Regelungen, können diese Erkenntnisse kritisch würdigen und in ihre Entscheidungen einbeziehen. Sie können Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften, die ihnen in der Berufspraxis begegnen werden, systematisch erfassen, auslegen und anwenden.

Kompetenz, im Umgang mit Bürgern, Kunden, Handlungspartnern, Vorgesetzten und Mitarbeitern Arbeits-, Kommunikations- und Konfliktsituationen angemessen zu gestalten.
Die Aufgabenwahrnehmung in der öffentlichen Verwaltung ist in der Regel von Kommunikationsprozessen geprägt. Die Studierenden können unter Anerkennung der berufsethischen Anforderungen und mit Wissen über Kommunikations-, Wahrnehmungs- und Handlungstheorien, diese Prozesse deuten, ihre eigene Akteursposition reflektieren und die Situationen gestalten. Sie können alltägliche und spezielle Gesprächssituationen zielorientiert, konfliktmindernd und sachgerecht bewältigen.

Kompetenz, das Verwaltungshandeln qualitativ hochwertig, effektiv und wirtschaftlich zu gestalten.
Die Professionalität der Studierenden ist geprägt durch ein Qualitäts- und Kostenbewusstsein für Arbeitsleistungen und Arbeitsprozesse. Unter Wahrung der Prinzipien der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln und der Bürgerorientierung gestalten die Studierenden das Handeln effektiv und effizient. Arbeitsmethoden, technische Arbeits- und Hilfsmittel werden zielgerichtet und effizienzsteigernd eingesetzt.

Kompetenz, auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden Informationen zu beschaffen, zu analysieren, zu bewerten und in Verwaltungshandeln einzubeziehen.
Die Studierenden besitzen die Fähigkeit zur wissenschaftsbasierten Arbeit. Sie kennen die Prinzipien wissenschaftlichen Denkens, Planens und Entscheidens. Auf der Basis fachlicher Methoden wenden sie die in Verwaltungskontexten relevanten Techniken der Informationsbeschaffung und Analyse an. Sie können Informationen für das allgemeine Verwaltungshandeln sachgerecht verarbeiten sowie Projekte mit wissenschaftlichen Methoden durchführen.

Kompetenz, die sich im Berufsalltag stellenden Handlungsanforderungen und Abläufe zu bewältigen.
Neben Wissen, Kenntnissen und Fähigkeiten sind im Verwaltungshandeln berufsspezifische Fertigkeiten gefordert. Die Studierenden verfügen über die im jeweiligen Fachgebiet geforderten Handlungskompetenzen in der Bearbeitung von Vorgängen und Bewältigung von Lagen, können verwaltungs- bzw. vollzugsspezifische Arbeitsmittel einsetzen und beherrschen organisationsspezifische Prozesse.

Kompetenz, in Handlungsfeldern der öffentlichen Verwaltung gewonnene Erfahrungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten anzuwenden, kontinuierlich zu reflektieren und wissenschaftsbasiert zu erweitern.
Die Studierenden wenden ihr erworbenes Wissen in der Praxis an, reflektieren und erweitern es. Im beständigen kritischen Abgleich von Theorie und Praxis entwickeln sie Bewertungs- und Handlungssicherheit. Sie entwickeln eine Identität als professionelle Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter.“ (Frevel 2005, S. 13 f.).

Zwar sollten die vorgenannten Kompetenzen grundsätzlich gleichberechtigt, jedoch nicht gleichgewichtig im Studium abgebildet werden. Dies bedeutet, dass unter Berücksichtigung der alltäglichen Anforderungen der Tätigkeiten von Beamten des gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienstes die Anwendung des

Rechts den Schwerpunkt des Studiums bildet: Staatsrecht, Europarecht, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zivilrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht, Sozialrecht, Beamten-/Arbeitsrecht sowie in den Wahlpflichtbereichen weitere Rechtsgebiete.

Die zur Bewältigung des Verwaltungshandelns gehörenden organisations-, finanz- und wirtschaftswissenschaftlichen Kenntnisse und Fähigkeiten werden in den Teilmodulen Volkswirtschaftslehre, öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Verwaltungsmanagement, Personalmanagement, Finanzmanagement sowie der Kosten- und Leistungsrechnung vermittelt.[5]

Neben den rechtswissenschaftlichen Disziplinen und den im weitesten Sinn wirtschaftswissenschaftlichen und managementorientierten Fächern liegt der dritte und umfangmäßig kleinste Theoriebereich bei den Sozial- und Geisteswissenschaften mit Politikwissenschaft, Soziologie, Psychologie, Ethik sowie dem Training sozialer Kompetenzen. Ihre Zielsetzung liegt darin, den Studierenden ein Verständnis für Staat und Gesellschaft zu vermitteln, denen sie später dienen, und zum Zweiten Reflexionsfähigkeiten für das zu entwickeln, was sie als Beamtinnen und Beamte tun, was sie damit bewirken und wie dies im Sinne des Gemeinwohls gestaltet werden kann und soll. (Vgl. FHöV NRW 2016a, 2016b).

In allen drei Schwerpunktbereichen werden nicht nur Fachkenntnisse vermittelt, sondern soll mit der Entwicklung von Methodenkompetenz auch erreicht werden, dass die Studierenden befähigt werden, die auf die Kommunalverwaltung zukommenden Änderungen z.B. rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen oder Herausforderungen, z.B. des demografischen Wandels oder technischer Umbrüche, erkennen, analysieren und angemessen darauf reagieren zu können.

Zusätzlich zu den Theorie-orientierten Studienabschnitten absolvieren die Studierenden mehrmonatige Praxismodule in ihren jeweiligen Einstellungsbehörden, bei denen sie die Verwaltungsarbeiten in den Bereichen Finanzmanagement, Leistungsverwaltung, Ordnungsverwaltung sowie Organisation/Personalmanagement kennenlernen. Zudem gestalten sie ein mehrwöchiges Projektstudium, in dem sie in kleinen Gruppen von fünf bis zehn Studierenden eine fachpraktische Problemstellung mit fachwissenschaftlichen Methoden untersuchen. Das Studium wird mit einer Bachelorarbeit im Umfang von ca. 10.000 Wörtern abgeschlossen.

---

5 Die FHöV NRW bietet neben dem Studiengang Allgemeine Verwaltung auch noch einen Studiengang Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre an. Hier sind die wirtschaftswissenschaftlichen Studienanteile deutlich erhöht, zulasten eines geringeren Anteils in den rechtswissenschaftlichen Fächern.

5 Eine kritische Schlussbetrachtung

Seit dem Ende der 1970er Jahre hat sich die Ausbildung für die Beamten des gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst mit dem Studium an (zumeist internen) Fachhochschulen nicht nur etabliert, sondern konzeptionell und inhaltlich deutlich weiterentwickelt. Selbstbewusst attestieren sich die Rektoren und Präsidenten der Hochschulen des öffentlichen Dienstes, „dass ausschließlich ein Hochschulstudium geeignet ist, auf der Grundlage von wissenschaftlichen Methoden und Erkenntnissen eine praxisorientierte Ausbildung zu gewährleisten“ und lehnen die immer wieder mal diskutierten Vorschläge zur (Rück-)Verlagerung an nicht-hochschulische Ausbildungsinstitute wie Berufsakademien ab (Wagner 2009, S. 195). Tatsächlich vermochten die Hochschulen ihre Studienkonzepte einerseits weiterhin auf die Anforderungen der Verwaltungspraxis einzustellen. So haben sie beispielsweise die mit dem New Public Management geforderten wirtschaftswissenschaftlichen Inhalte in die Curricula aufgenommen, theoretisch weiterentwickelt und die Vermittlung des Lerninhalts didaktisch aufbereitet.

Auch jüngere Trends, die im Kontext der Verwaltungsmodernisierung wichtig werden, wie beispielsweise Governance oder Digitalisierung/E-Government, finden Widerhall in der Lehre. Die Ausbildung begleitet also die Prozesse von Kontinuität und Wandel des öffentlichen Dienstes. Sie betont im Sinne des Rechtsstaatsprinzips die juristische Schwerpunktsetzung im Studium, greift jedoch gleichzeitig auch die wachsenden Anforderungen an die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung auf und leistet mit der Vermittlung von wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen und Modellen die Qualifizierung der jungen Menschen für eine moderne Verwaltung. Die sich stetig weiterentwickelnde Handlungsrationalität und Systemrationalität der öffentlichen Verwaltung mit den sich wandelnden Vorstellungen von Hierarchie und Legalismus (vgl. König 2017) werden auch in der Lehre berücksichtigt.

Weiterhin haben die meisten Hochschulen sich auch auf die Veränderungen in der Wissenschaftslandschaft eingestellt, indem sie sich den mit der Bologna-Reform verbundenen Änderungen stellten, Bachelor- und Master-Studiengänge entwickelten, die Studienkonzeption auf die Kompetenzorientierung umstellten. Damit gelingt es ihnen als „interne“ Hochschulen Anschluss an die allgemeine Hochschulentwicklung zu behalten (Röber 2011, S. 23).

Und (noch?) zeigt dieses System eine hohe Stabilität. Die internen Hochschulen bilden ausgerichtet an den Bedarfen der Kommunen die Nachwuchskräfte aus. Die Absolventinnen und Absolventen dieser Studiengänge werden in der Regel als Beamter des gehobenen Dienstes in dauerhafte Beschäftigungen bei den Kommunen oder anderen Behörden übernommen. Einige ‚allgemeine’ Fachhochschulen und Universitäten, die Studiengänge für öffentliche Verwaltung, Public Mana-

gement oder Public Administration anbieten, haben aber bislang deutlich größere Schwierigkeiten, ihre ausgebildeten Bachelor am Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes unterzubringen, die zwar die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen haben, denen aber die enge Praxisorientierung und die schon in der Ausbildungszeit entwickelte Bindung an den Arbeitgeber fehlt.

Doch wäre es trügerisch, diese positive Würdigung als hinreichend für die Einschätzung der Zukunftsfähigkeit des Systems zu sehen. Sowohl inhaltliche als auch strukturelle Herausforderungen sind zu erkennen:

- Schröter & Röber (2015) mahnen in ihrer Analyse zur „Verwaltungsausbildung zwischen Tradition und Moderne“ eine deutlich stärkere inhaltliche Orientierung des Studienangebots an den Prozessen der Verwaltungsmodernisierung an. Der Struktur- und Wertewandel, der die öffentliche Verwaltung betrifft, stelle die „traditionell etablierten Kultur- und Kompetenzmuster“ in Frage und verlange nach neuen Anforderungsprofilen und veränderter beruflicher Sozialisation, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen (ebd., S. 126). Die Verschiebungen der Steuerungsmodi von der „professionellen Regel- und Hierarchieorientierung“ über die mit dem New Public Management verbundene „Manageriale Markt- und Wettbewerbsorientierung“ zur „Gemeinschafts- und Teilhabeorientierung“ erfordern „weniger eine arbeitsteilige Aufgaben- und Zuständigkeitsstruktur, sondern interdisziplinäre und ganzheitliche Ansätze, die geeignet sind, Teameinsätze zu fördern und ‚untere Hierarchiegruppen’ in die Verantwortung einzubeziehen“ (ebd. S. 128 f.). Dies gilt es auch in der Ausbildung zu vermitteln, womit die beiden Verwaltungswissenschaftler eine deutlich stärkere Änderung der inhaltlichen und didaktischen Ausrichtung des Studiums einfordern als dies bislang geschah.
- Stärker als bislang üblich werden sich die öffentlichen Arbeitgeber und auch die für sie ausbildenden Hochschulen bei ihrer Personalrekrutierung und -ausbildung von ihrer eigenen Anforderungsperspektive lösen und die Vorstellungen zur Berufs- und Lebensgestaltung ihrer (potentiellen) Nachwuchskräfte berücksichtigen müssen (vgl. Gourmelon 2014). Der demografische Wandel in Deutschland führt zu einem ‚schrumpfenden Angebot’ von jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt. Der öffentliche Dienst konkurriert mit anderen Arbeitgebern und einer wachsenden Vielzahl von attraktiven Bildungs- und Studiengängen um geeignete Nachwuchskräfte. Dies fordert vom öffentlichen Dienst größere Kreativität um sich auf dem Nachfragemarkt zu positionieren. Hier wird der Verweis auf die soziale Sicherung im Beamtenstatus nicht mehr reichen, sondern es gilt die veränderten Wünsche zur Lebensgestaltung der nachwachsen-

den Generation zu berücksichtigen und zu akzeptieren. Dies schließt auch eine akademische Ausbildung ein, die nicht zu eng auf einen schmalen Sektor ausgerichtet ist, sondern Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht (vgl. Homma & Milkau 2015; Schrapper 2011).

- Die Reaktionsfähigkeit der ‚allgemeinen' Hochschulen auf die beiden vorgenannten Anforderungen ist häufig schneller als bei den von Behörden getragenen und mit Behörden arbeitenden internen Hochschulen. Es wächst (wenn auch langsam) ein Studienangebot jenseits der Hochschulen des öffentlichen Dienstes. In Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Berlin wurden bislang interne Studienangebote auf ‚normale" Hochschulen verlagert. In einigen Studiengängen können neben den bezahlt studierenden Beamtenanwärtern auch andere Studentinnen und Studenten das offene Angebot nutzen (Schröter/Röber 2015: 133). Private Hochschulen bieten in Konkurrenz zu den Hochschulen des öffentlichen Dienstes Bachelor of Laws-Kurse an. So entsteht eine neue Dynamik auf dem Ausbildungsmarkt für die kommunale Verwaltung, die mittelfristig das Konstrukt der internen Hochschulausbildung gefährden kann. Auch der Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW sieht die Verschiebungen auf dem Hochschulsektor wie auch bei der Haltung der Landesregierung gegenüber der internen Hochschule. Er fordert von seiner Hochschule Bereitschaft zur organisationalen Veränderung und zur Ausgestaltung des Lehrangebots auch im Weiterbildungsbereich (Mokros 2017).

So zeigt sich, dass die bisherigen Ausbildungssysteme für den gehobenen Dienst der Inneren Verwaltung sich zwar gut etablieren und im Laufe der Jahre moderat weiterentwickeln konnten, dass aber die Zeitläufte einen deutlichen Modernisierungsdruck aufbauen. Die Kommunalverwaltungen stehen vor großen Herausforderungen, die geprägt sind von demografischem Wandel und Zuwanderung, Digitalisierung, Demokratisierung, gesellschaftlichen Serviceansprüchen und steigender Komplexität von politischen, ökonomischen, sozialen, technischen, rechtlichen und auch ökologischen Rahmenbedingungen. Wollen sie in dieser anspruchsvollen Gemengelage legitim, effektiv und effizient handeln, benötigen sie für ihr „Rückgrat der Verwaltung" im gehobenen Verwaltungsdienst gut ausgebildete, motivierte, kreative und verantwortungsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Diese zu finden, zu rekrutieren und schließlich an sich zu binden ist eine große Herausforderung. Der Ausbildung mit einem Bachelorstudium kommt hier eine besondere Bedeutung zu – egal ob an einer internen oder allgemeinen Hochschule, solange diese ein Studium konzipieren, das sich den gewandelten Hand-

lungs- und Systemrationalitäten sowie verändernden Steuerungsmodi widmet, um so eine zukunftsfähige Administration zu stärken.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2017). *BerufeNet Steckbrief: Beamter/Beamtin im gehobenen Dienst der Allgemeinen (Inneren) Verwaltung*. Nürnberg: BA.

FHöV NRW – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Hrsg.) (2016a). *Bachelor-Studiengang Kommunaler Verwaltungsdienst – Allgemeine Verwaltung (LL.B) – Modulbeschreibungen*. Gelsenkirchen: FHöV NRW.

FHöV NRW – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Hrsg.) (2016b). *Bachelor-Studiengang Kommunaler Verwaltungsdienst – Allgemeine Verwaltung (LL.B) – Modulübersicht*. Gelsenkirchen: FHöV NRW.

Frevel, B. (2005). *Kern- und Schlüsselkompetenzen von FHöV-AbsolventInnen. Abschlussbericht zum Entwicklungsprojekt*. Münster/Gelsenkirchen: FHöV NRW.

Frevel, B. (2018). Starting as a Kommissar/Inspector? The State's Career System and Higher Education for Police Officers in Germany. In: C. Rogers & B. Frevel (eds.): *Higher Police Education. An international Perspective* (S. 197-222. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Gourmelon, A. (Hrsg.) (2014*). Kompetenzen für die Zukunft - Personalentwicklung im Fokus*. München: Rehm.

Heuss, A. (1976). Hellas. In: G. Mann & A. Heuss (Hrsg.): *Propyläen Weltgeschichte. Bd. III: Griechenland – Die hellenistische Welt* (S. 69-400). Frankfurt a. M./Berlin: Propyläen.

Hildebrandt, J. (2017). Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung. In: *Informationen zur politischen Bildung: Kommunalpolitik. Heft 333*, (2), 12-21.

Hofmann, H., Theisen, R. & Bätge, F. (2017). *Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen*. Witten: Bernhardt Verlag.

Homma, S. & Milkau, S. (2015). Generation Y – Die Attraktivität im öffentlichen Dienst. In: D. Laux (Hrsg.*)*, *Ist der öffentliche Dienst als Arbeitgeber zukunftsfähig?* (S. 27-56). Norderstedt: Books on Demand.

König, K. (2017). Zur Rationalität öffentlicher Verwaltung. In: J. Lucke & K. Lenk (Hrsg.), *Verwaltung, Informationstechnik & Management. Festschrift für Heinrich Reinermann zum 80. Geburtstag* (S. 203-215). Baden-Baden: Nomos.

Mokros, R. (2017). Ausbildung des gehobenen Dienstes der Kommunalverwaltung an der FHöV NRW. In: *DVP - Deutsche Verwaltungspraxis*, *68. Jg.,* Teil 1: Heft 9, 355-360; Teil 2: Heft 10, 399-403.

Reichard, C. & Manfred R. (2012). *Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme, Reformtendenzen, Perspektiven*. Berlin: Sigma.

Röber, M. (2011*).* Ausbildung für die öffentliche Verwaltung und Zukunft des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber – Erwartungen der Gesellschaft und Forderungen der Beschäftigten. In: L. Schrapper (Hrsg.), *Ausbildung für die öffentliche Verwaltung. Zur Zukunft des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber* (S. 11-25). Baden-Baden: Nomos.

Schrapper, L. (Hrsg.) (2011). *Ausbildung für die öffentliche Verwaltung. Zur Zukunft des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber*. Baden-Baden: Nomos

Schröter, E. & Röber, M. (2015). Verwaltungsausbildung zwischen Tradition und Moderne: Ein dreidimensionales Portrait. In*: VM – Verwaltung & Management, 21. Jg.,* Heft 3, 125-137.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016a). *Statistisches Jahrbuch*. *Deutschland und Internationales*. Wiesbaden: destatis.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016b). *Finanzen und Steuern*: *Personal des öffentlichen Dienstes*. Wiesbaden: destatis.

Wagner, K. (2009). Entwicklungen und Perspektiven – Wohin führt der Weg der Fachhochschule für den öffentlichen Dienst? In: T. Bönders (Hrsg.), *Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung – 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung* (S. 191-196). München: C. H. Beck.

Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung

Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung: Formen der Bürgerpartizipation in den brasilianischen Kommunen[1]

Soraya Vargas Côrtes

1 Einleitung

Thema dieses Beitrags ist das Verhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und der politischen Partizipation in brasilianischen Kommunen. Seit die brasilianische Verfassung von 1988 die Militärdiktatur abgelöst hat, erfolgt die für liberale Demokratien typische politische Partizipation über regelmäßige Wahlen.

Dabei werden Repräsentanten der Parlamente des Nationalstaates, der Bundesstaaten und der kommunalen Parlamente ebenso gewählt wie die entsprechenden Regierungschefs, also der Präsident, die Gouverneure der Bundesstaaten und die Bürgermeister der Kommunen. Indem die Staatsbürger die Parlamentarier und die Chefs der Exekutive wählen, entscheiden sie darüber, wer die Gewalt zu regieren und Gesetze zu erlassen innehat. Seit den 1970er Jahren machte man den politischen Einrichtungen liberaler Demokratien sowie den staatlichen Bürokratien, den gewählten Repräsentanten und den zentralisierten Planungs- und Entscheidungsinstanzen zum Vorwurf, nicht tatsächlich demokratisch zu sein (Alford 1975; Dunleavy 1991; Landsberger 1980; Langton 1978).

Es wurde allgemein behauptet, dass die Wähler nur gelegentlich und aus der Ferne den politischen Prozess kontrollieren könnten, was eher zur Legimitierung von Ungerechtigkeiten in den politischen Systemen als zu einer stärkeren öffentlichen Kontrolle über sie führe. Studien haben damals auch darauf hingewiesen, dass politische Einrichtungen an Glaubwürdigkeit verloren hatten (Landsberger 1980, S. 229; Langton 1978, S. 1). Denker verschiedener ideologischer Ausrichtungen waren sich einig zu betonen, dass die Kontrolle von Unternehmen über die Parteienkonkurrenz, über Prozesse der Interessenvertretung sowie über die politische Berichterstattung durch die Medien zur Einschränkung der politischen Agenda führte. Korporatistische Arrangements und technokratische Regierungen hätten die Entscheidungsprozesse beeinflusst, die die Formulierung und Umsetzung öffentlicher Politik steuerten (Dunleavy & O'Leary 1987, S. 323-325).

[1] Anm. d. Hrsg.: Übersetzung aus dem Portugiesischen von Eduardo Lara de Carvalho, durchgesehen und bearbeitet von Henrique Ricardo Otten und Luciano Januário de Sales.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_4

Die Demokratisierung des brasilianischen politischen Systems fand in den 1980er Jahren statt, nach Ende der 1964 errichteten Militärdiktatur, also in einer Zeit, in der sich Vorwürfe gegen die für liberale Demokratien typischen politischen Einrichtungen und die zentralisierte öffentliche Verwaltung verschärften. Unter diesen Rahmenbedingungen haben sich Partizipationsmöglichkeiten verbreitet, gefördert unter anderem durch die Errichtung eines demokratischen politischen Systems, die Verfassung der Föderativen Republik Brasilien (portugiesisch: *Constituição da República Federativa do Brasil*), deren Ergänzungsgesetze und den anschließend ausgearbeiteten Rahmen von Verwaltungsnormen (Dagnino 2002; Santos & Avritzer 2002). Das 1988 eingeführte Föderationsmodell hat finanzielle und personelle Ressourcen zugunsten der Kommunen dezentralisiert. Insbesondere die institutionelle Verlagerung der Verantwortung für die Ausgestaltung und Umsetzung von Sozialpolitiken auf die kommunale Ebene führte zur Etablierung neuer Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene. Diese sind infolgedessen in einem Großteil der brasilianischen Städte eingeführt worden. Sie stellen Engagement fördernde Wege der Interaktion zwischen dem Staat, Bürgern und Gesellschaftsorganisationen dar (IBGE 2017).

Nach einer kurzen Auseinandersetzung mit dem Begriff politische Partizipation im nächsten Abschnitt, wird im Abschnitt 3 die Organisation des brasilianischen politischen Systems beschrieben, das durch die föderative Verfassung eingeführt wurde. Der letzte Abschnitt stellt die wesentlichen Partizipationseinrichtungen in den brasilianischen Kommunen vor.

2 Politische Partizipation

Politische Partizipation kann man allgemein als die von Bürgern ausgeführten Tätigkeiten beschreiben, deren Ziel die Beeinflussung von politischen Entscheidungen ist (Deth 2001). Es wäre zwar sicher wichtig zu berücksichtigen, dass hiermit eine existentielle und zutiefst humane Dimension menschlichen Lebens angezeigt wird, insofern im Akt der Beteiligung das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung eingeschlossen ist (Fligstein & McAdam 2012).

Die vorgelegte Definition fasst jedoch die gemeinsamen Aspekte der oft verwendeten Begriffe der politischen Partizipation zusammen – wie z. B. „diejenigen Handlungen von Privatpersonen, durch die sie versuchen, Regierungen oder Maßnahmen zu beeinflussen oder zu unterstützen“ (Milbrath & Goel 1977, S. 2, zitiert nach Deth 2001, S. 4), oder auch „diejenigen Handlungen von Privatpersonen, die mehr oder weniger direkt darauf zielen, das Regierungspersonal und dessen Entscheidungen zu beeinflussen“ (Verba & Nie 1972, S. 2).

Die Begriffe Demokratie und politische Partizipation sind zwar nicht zu trennen (Kaase & Marsh 1979), aber selbst wenn ein demokratisches Ideal herrscht, wonach alle Bürger dieselben Handlungs- und Mitbestimmungsbedingungen haben sollen, besteht in Wirklichkeit keine (vollständige) Gleichberechtigung.

Die politische Partizipation in den Demokratien ist ungleich. Die Bedürfnisse und Präferenzen von Individuen und Gruppen werden nicht gleichermaßen von ihren Regierungen aufgenommen und berücksichtigt. Politische Entscheidungsträger nehmen normalerweise weniger Rücksicht auf diejenigen, die geringere Möglichkeiten haben, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Selbst wenn wir wissen, dass ein allgemeines gleiches Mitspracherecht nicht automatisch dazu führt, dass Politiker und Verwaltungsbeamte alles Geäußerte berücksichtigen, ist es trotzdem eine Voraussetzung für die Berücksichtigung von Vorschlägen und Forderungen (Verba 2004).

Politische Repräsentation und Einfluss auf Machthaber werden insbesondere den privilegierten Bürgern zu Teil – denen, die einen höheren Einfluss oder ein größeres Vermögen besitzen – und weniger den Unterprivilegierten (Lijphart 1997, S. 1). Meistens werden ökonomische und soziale Strukturen als die Ursache der politischen Ungleichheiten betrachtet. Wenn also diese Strukturen dafür verantwortlich sind, dass sich Individuen und Gruppen auf ungleiche Art und Weise beteiligen (können), dann werden Versuche, sie zu verändern, als Formen politischer Partizipation angesehen. Der weitreichende Begriff der politischen Partizipation, wie ihn Norris formulierte, reflektiert diese Einbeziehung von Handlungsformen, die darauf zielen, soziale Hierarchien und die sie aufrechterhaltenden kulturellen Imperative zu ändern. Der Norrissche Begriff umfasst „jegliche Dimension von Handlungen, deren Ziel es ist, entweder Behörden und den politischen Prozess direkt zu beeinflussen, oder eine Auswirkung auf die Zivilgesellschaft zu erreichen, oder grundlegende Muster des sozialen Verhaltens zu ändern“ (Norris 2001, S. 16, zit. nach Deth 2001, S. 5).

Diese Begriffsbestimmung spiegelt die Existenz eines Paradoxes wider zwischen einer erhöhten Nicht-Partizipation und der Ausdehnung der Partizipation. Bürger äußern ihr Misstrauen gegen die Einflussmöglichkeiten im politischen Prozess durch die sinkende Wahlbeteiligung und das zurückgehende Engagement für Gewerkschaften und politische Parteien in Europa sowie in den USA. Die Desillusionierung über herkömmliche Beteiligungsmöglichkeiten der liberalen Demokratien, verbunden mit dem Aufkommen neuer Interessengruppen, hat den Anlass für neue Partizipationsprozesse gegeben und neue Aktivitäten seit den 1970er Jahren entstehen lassen.

Die 1990er Jahre erlebten eine Ausdehnung der politischen Partizipation, die die Grenzen zwischen den politischen und nicht-politischen Sphären der Gesellschaft verschwimmen ließ. Die Beteiligung an Wahlen sowie das Engagement in

Gewerkschaften und Parteien sanken, gleichzeitig engagierten sich Bürger und Gruppen immer intensiver in Interessenverbänden und für Angelegenheiten, die den individuellen und gemeinsamen Gruppeninteressen sowohl „exogen" – wie z. B. Umwelt- oder Tierschutz – als auch „endogen" – d. h. auf identitäre Merkmale bezogen (Dunleavy 1991) – dienten. Manche sehen in dieser Entwicklung den Ausdruck der Bildung einer neuen politischen Sphäre, die sich in den 2010er Jahren durch das Internet potenzieren sollte (Castells 2015). Andere verstanden das als eine Umkehrung der „demokratischen Konsolidierung" (Kurlantzick 2014; Foa & Mounk 2017), die ihren Anfang in der dritten Welle der Demokratisierung (Huntington 1991) hatte. Die „reale" repräsentative Demokratie entwickelte sich jedoch im Laufe der Geschichte und in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich, und ist nicht nur hochgeregelten und formalisierten Wahlvorgängen zu verdanken, sondern verschiedenen Formen der Partizipation. Diese kann sowohl unmittelbar als auch durch Vertreter – die von Bürgergruppen oder sozialen Organisationen bestellt werden, in Foren oder Behörden unterschiedlichen Institutionalisierungsgrades auf staatlicher Ebene (Urbinati 2006, S. 195 f.) – erfolgen.

Die skizzierten Entwicklungen prägten auch den langsamen Demokratisierungsprozess des brasilianischen politischen Systems, der Ende der 1970er Jahre begann und sich bis in die 1990er Jahre erstreckte. Er war gekennzeichnet durch die Abschwächung der Beteiligung der Bürger einerseits, sowohl als Wähler wie als Mitglieder von Gewerkschaften und politischen Parteien, und den Anstieg des politischen Aktivismus andererseits. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Verwaltungsnormen, die das brasilianische politische System strukturierten, spiegeln diese Umstände wider. So entstand neben dem Regelwerk für die neugegründete Wahldemokratie ein Normensystem, das die Entstehung neuer Partizipationsmöglichkeiten förderte, sowohl für die Partizipation von Individuen, als auch von Vertretern von Gruppen oder Organisationen.

3 Die Föderative Verfassung von 1988 und die für liberale Demokratien typische politische Partizipation in der brasilianischen Föderation

In den 1980er Jahren steckte die brasilianische Gesellschaft in einer tiefen Wirtschaftskrise. Gleichzeitig kam die 1964 errichtete Militärdiktatur mit dem Demokratisierungsprozess zu Ende. Das Staatsleben wurde freier, obwohl sich der „Liberalisierungsprozess" zunächst unter der strengen Kontrolle der Militärregierung abspielte (Kinzo 2001). Neue politische Parteien entstanden, nachdem Parteigründungen 1979 wieder erlaubt wurden. Bis dahin waren lediglich zwei Parteien zugelassen: die das Regime unterstützende „Allianz zur nationalen Erneuerung" (portugiesisch: *Aliança Renovadora Nacional*, oder ARENA) und die Oppo-

sitionspartei, die Demokratische Bewegung Brasiliens (portugiesisch: *Movimento Democrático Brasileiro* oder MDB). Ein gesetzliches Regelwerk reguliert seit der 1988er Verfassung das Funktionieren der brasilianischen Partei- und Wahlsysteme (Kinzo 2004; Krause et al 2015; Nicolau 2006; Nicolau & Schimitt 1995). Man muss aber erst untersuchen, wie sich der brasilianische Föderalismus entwickelt hat, um diese beiden Systeme sowie die politische Partizipation der Brasilianer begreifen zu können.

Nach dem Einheitsstaat des brasilianischen Kaiserreichs, das von 1822 bis 1889 dauerte, hat sich die brasilianische Republik als eine Föderation mit drei Regierungsebenen (Föderation, Bundesstaaten und Kommunen) etabliert. Ein höheres Zentralisierungsniveau der föderalen Regierung im Bezug zu kleineren Regierungseinheiten kongruiert oft mit autoritären Regimen, während eine höhere Dezentralisierung eher mit demokratischer Ordnung zusammentrifft (Almeida 2001; Carvalho 1993; Conciane & Santos 2009; Souza 1997).

In der Alten Republik (portugiesisch: *República Velha*) (1889 – 1930) bestand ein hoher Grad an Autonomie der Bundesländer. Während der Vargas-Diktatur (1937 – 1945)[2] gab es dagegen eine stärkere föderale Zentralisierung. In der Zeit der Dritten Republik (1945 – 1964) nimmt die Zentralisierung wieder ab. Danach, in der Militärdiktatur (1964 – 1985), verschleiert der lediglich formale Föderalismus die Realität eines Einheitsstaates (Almeida 2001; Selcher 1989, 1990). Die 1988er Verfassung schuf aber wieder eine dezentralisierte Föderation.

Als wichtig hervorzuheben ist, dass Föderalismus und Dezentralisierung unterschiedliche Begriffe sind (Leite & Fonseca, 2011). Föderative Staaten können definiert werden als „eine besondere Regierungsform, die vertikal gegliedert ist, sodass verschiedene Regierungsebenen über dieselbe Bevölkerung und denselben Raum Gewalt besitzen" (Lijphart 1999, zitiert nach Arretche 2002, S. 27 f.), während sich Dezentralisierung auf die „Verteilung der Verwaltungsfunktionen zwischen den Regierungsebenen" (Riker 1987 zitiert nach Arretche 2002, S. 29) bezieht. Seit 1988 hat der brasilianische Föderalismus den Bundesstaaten einen geringeren Einfluss zugewiesen, dafür aber Mittel und Posten zugunsten der Kommunen dezentralisiert, obwohl der Entscheidungsprozess in der Föderalregierung konzentriert geblieben ist (Leite & Fonseca 2011; FACE/PUCRS & SESCON-RS 2016).

Das brasilianische Wahlsystem bestimmt, wie sich die Bürger politisch beteiligen durch Wahlen für Ämter in der Exekutive – Präsident, Gouverneure und Bürgermeister – und in der Legislative – Bundessenat, Abgeordnetenkammer, Le-

[2] Zwischen 1930 und 1937 wurde die Regierung bereits vom Präsidenten Getúlio Vargas geführt, der durch die „30er Revolution" an die Macht kam. In dieser Zeit gab es allerdings Wahlen, und es bestand außerdem eine gewisse Freiheit der politischen Organisation und der Meinungsäußerung.

gislativrat bei den Bundesstaaten und Kommunalräte. Es gliedert sich also entsprechend der föderativen Struktur des Landes. Als Wähler gelten alle brasilianischen Bürger im Alter zwischen 18 und 70, und es besteht für sie Wahlpflicht. Für Analphabeten, Menschen über 70 Jahre und Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren besteht die fakultative Wahlmöglichkeit. Für die Ämter in der Exekutive ist die Mehrheitswahl das verwendete Wahlsystem.

Vertreter werden für die Dauer von vier Jahren gewählt und haben das Recht, einmal wiedergewählt zu werden. Wenn ein Kandidat für das Amt des Präsidenten, Gouverneurs oder Bürgermeisters einer Stadt mit über 200.000 Einwohnern nicht über 50 % der Stimmen erhält, findet eine zweite Wahlrunde statt, in der die zwei Kandidaten aus der ersten Runde mit den meisten Stimmen konkurrieren. Die Wahl zum Senat (der föderativen Kammer) ist ebenfalls eine Mehrheitswahl, jedoch ohne zweite Wahlrunde. Dort werden die 26 Bundesstaaten jeweils durch drei Senatoren vertreten. Die Amtszeit der Senatoren beträgt acht Jahre; alle vier Jahre werden abwechselnd ein bzw. zwei Drittel der Amtsinhaber neu gewählt.

Diese dürfen unbeschränkt wiedergewählt werden. Die Amtsinhaber der weiteren Kammern werden nach dem Verhältniswahlsystem aus einer offenen Liste gewählt, auch ohne Beschränkung der Wiederwahl. Die Sitze in diesen Kammern werden nach dem Verhältnis der Stimmen für Parteien oder Parteibündnisse verteilt und den Kandidaten mit den meisten Stimmen von den jeweiligen Listen zugeteilt, bis alle Sitze besetzt werden. Die Besetzung der Sitze erfolgt zunächst nach Berechnung des Wahlquotienten, dann einer „Partei-Quote“ (die Stimmen für jede Partei werden durch den Wahlquotienten geteilt: Das Ergebnis bestimmt die Zahl der Sitze, die die jeweilige Partei erhält), dann nach einer Restzuteilung. Die Sitze werden der Partei bzw. dem Bündnis zugeteilt, nicht dem Kandidaten.

Der Wähler entscheidet sich bei der Abstimmung, durch eine bestimmte Partei, und vorzugsweise durch den von ihm gewählten Kandidaten, vertreten zu werden. Die Sitze, die den Parteien bzw. Bündnissen zugeteilt werden, besetzen die Kandidaten mit den meisten Stimmen (Brasil 2017).

Die Bevölkerungsgröße der Wahlkreise – die in Brasilien den Bundesstaaten entsprechen – bestimmt die Anzahl an föderalen Abgeordneten pro Kreis. Die Kreise müssen mindestens acht und höchstens 70 Abgeordnete in der Abgeordnetenkammer haben. Obwohl innerhalb der Bundesstaaten und Kommunen keine Wahlbezirke bestehen, bestimmt das Gesetz die Höchstzahl von Staatsabgeordneten und Kommunalratsmitgliedern nach deren Bevölkerungsgröße (Brasil 2017).

Auch wenn das nicht der einzige Einflussfaktor auf die Strukturierung des Parteiensystems ist, hängt dies weitgehend vom Wahlsystem ab (Nicolau & Schmitt 1995). In Brasilien erzeugen die Wahlregeln zwei Konkurrenztypen: unter Parteien um Sitze im Parlament, und unter Kandidaten derselben Partei um die Mehrheit der Stimmen. Die Partei übernimmt die Funktion, die Kandidaten auszu-

wählen, die den Wählern angeboten werden. Selbst wenn der Wähler einfach für eine Partei abstimmen kann, sind es allerdings diejenigen, die ihren bevorzugten Kandidaten nennen (wie es die Mehrheit der Brasilianer macht), die den Rang entscheiden, der die Besetzung von Sitzen im Parlament für jede Partei jeweils bestimmt. Das Wahlsystem fördert individualistisches Verhalten von Seiten der Politiker und beeinträchtigt damit die Parteikohäsion.

Treue und Disziplin der Partei gegenüber werden auch dadurch behindert, dass keine Regel existiert, die den Parteiwechsel gewählter Vertreter verbietet, wie auch keine Mechanismen, die Politiker an minimale programmatische und organisatorische Pflichten binden.

Die Arbeitsregeln des Kongresses fördern außerdem die Gründung von neuen Parteien, denn eine Partei mit einem einzigen Vertreter im Kongress erhält dieselben Vorrechte wie eine größere Partei, darunter Berater, und einen Raum für die Parteiführung. Es besteht ein gewisser Konsens unter Analytikern in Bezug auf folgende Hauptprobleme im gegenwärtigen politischen System Brasiliens: übermäßige Parteienzersplitterung; Personalismus; der geringere Einfluss von Parteien auf Wahlen; das Finanzierungsmodell für die Wahlkämpfe; die Inexistenz von Gewährleistungen der territorialen Repräsentation (Nicolau 2017; Ferreira et al. 2008).

In Brasilien besteht zwar Wahlpflicht, aber die Kosten des Nichtwählens sind niedrig. Die Wähler dürfen ihr Fernbleiben beim Wahlgericht durch das Vorlegen einer einfachen Erklärung und ohne Geldbuße rechtfertigen; wenn ein Wähler sein Verhalten nicht begründet, hat er eine Strafe von R$ 3,51[3] und Einschränkungen bei der Ausübung von öffentlichen Ämtern zu erwarten. Trotzdem ist die Wahlbeteiligung hoch. Bei der Präsidentschaftswahl 2014 betrug die Beteiligung 80,7 % der Wähler; ungültige Stimmen und leere Stimmzettel betrugen jeweils 5,8 % und 3,8 % der Stimmen (Santos & Souza 2017). Die gültigen Stimmen entsprachen also 71,1 % der sämtlichen möglichen Stimmen.

Obwohl die Wahlbeteiligung im Vergleich zu Ländern ohne Wahlpflicht hoch ist, haben das Nichtwählen sowie die Zahl der ungültigen und leeren Stimmen in den letzten Jahren zugenommen (Brasil 2014).

Über die Wahl von Vertretern durch regelmäßige Wahlen hinaus sind noch weitere Möglichkeiten politischer Partizipation für den brasilianischen Bürger im Rahmen der 1988er Verfassung, der Verfassungsänderungen sowie der Ergänzungsgesetze entstanden. Es wurden dabei neue Partizipationsmöglichkeiten wie der Bürgerentscheid, das Plebiszit und die Volksinitiative (Brasil 1988, Artikel 14) eingeführt. Letztere ermöglicht den Bürgern, den Kammern neue Gesetzentwürfe

[3] € 0,93, Stand: 09.11.2017.

vorzulegen, unter der Bedingung, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wähler das Vorhaben unterstützt[4].

Es wurde bestimmt, dass in den folgenden Bereichen die Teilnahme u. a. von Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Verbrauchern, Berufsverbänden, durch verschiedene Einrichtungen und Foren stattfinden soll: Arbeitnehmerrechte, die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, Steuerverwaltung, Agrarpolitik, soziale Sicherung, Gesundheit, Sozialhilfe, Kultur und Beseitigung der Armut (Brasil 1988: Art. 10; Art. 37/§3º; Art. 79/Einzelparagraph; Art. 82; Art. 187; Art. 194/VII; Art. 198/III; Art. 204/II; Art. 216/X).

Auch wenn es Anzeichen für einen Rückgang des Interesses an Politik unter brasilianischen Bürgern in den 2000er Jahren gibt, hat sich die Einsicht in die Bedeutung der Politik und der Partizipation von Individuen an Institutionen durchgesetzt, besonders hinsichtlich der Beteiligung an religiösen Organisationen, wobei eine geringe Zunahme der Beteiligung an politischen Parteien festzustellen ist (Castro & Reis 2012). Die Beteiligung an Demonstrationen ist gewachsen, besonders bei den Protesten von Juni 2013, an denen Millionen von Brasilianern teilgenommen haben, um eine Vielzahl von Angelegenheiten zu vertreten (Scherer-Warren 2014), und danach bei den Bewegungen für und gegen das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2015. Trotz der stärkeren Beteiligung an Institutionen, einschließlich Partizipationseinrichtungen verbunden mit dem Staatsapparat, sowie an Demonstrationen, fanden jedoch keine bedeutungsvollen Veränderungen bei der Teilnahme an Boykotts und Bürgerbegehren statt (Castro & Reis 2012).

Die zunehmende Beteiligung an Staatseinrichtungen, die infolge der neuen Rechtsordnung des Landes geschaffen wurden, steht wahrscheinlich in Verbindung mit der Umsetzung von Partizipationsmöglichkeiten, die sich in den brasilianischen Kommunen verbreiteten, wie wir im Folgenden besprechen werden.

4 Die Partizipationseinrichtungen in den brasilianischen Kommunen

Dieser Abschnitt beschreibt die Typen von Partizipationseinrichtungen (PE) in den brasilianischen Kommunen. Der Begriff bezieht sich auf durch Gesetze, Verfassungsänderungen, Resolutionen oder staatliche Verwaltungsnormen geschaffe-

[4] Im Fall eines Gesetzentwurfes, der beim Kommunalrat vorgetragen werden soll, ist die Unterstützung von fünf Prozent der kommunalen Wählerschaft erforderlich. Für die Vorlage von bundesstaatlichen Gesetzentwürfen ist allein die Legislative jedes Bundesstaates zuständig. Für die föderale Abgeordnetenkammer wird 1 % der nationalen Wählerschaft, verteilt auf mindestens fünf Bundesländer, benötigt, mit jeweils mindestens 0,3 % der Wähler (Brasil 1988, Art. 29/XIII, Art. 61/§2º, Art. 27/4º).

ne Partizipationsmöglichkeiten, die die regelmäßige und kontinuierliche Mitwirkung der Bürger an der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, sowohl direkt wie durch Vertreter, was am häufigsten vorkommt. Sie stellen nämlich feste Einrichtungen dar, weil es sich dabei nicht um einmalige oder sporadische Partizipationserfahrungen mit Projekten oder staatlichen Programmen bzw. Programmen der Zivilgesellschaft oder des Marktes handelt, sondern ganz im Gegenteil um kennzeichnende Elemente der brasilianischen öffentlichen Verwaltung. Die PEs weichen von den für liberale Demokratien typischen Partizipationsformen ab, indem sie die Vertretung von Interessen und die Verbalisierung von Präferenzen über Legislaturperioden hinaus ermöglichen.

Die grundsätzlichen Maßstäbe für die anschließende Einteilung der verschiedenen Typen von PEs berücksichtigen folgende Faktoren: ob die Partizipation direkt oder indirekt durch Vertreter erfolgt; ob sie sich individuell oder kollektiv gestaltet; deren Institutionalisierungsgrad. So werden vier größere PE-Gruppen beobachtet: individuelle Partizipationsmöglichkeiten, die die Vorverlagerung von Kritik, Beschwerden und Vorschlägen fördern; die Konferenzprozesse; der Bürgerhaushalt; die Räte für öffentliche Politiken und Rechte. Von dieser elementaren Unterscheidung ausgehend wird eine Analyse dieser PEs vorgenommen, in Bezug auf ihr Verhältnis zur jeweiligen Regierung; die Art ihrer Beteiligten; die behandelten Themen; die Eigenart der Regeln, die ihre Tätigkeit steuern; ihre institutionelle Rolle. Die unten stehende Tabelle fasst die in den folgenden Unterabschnitten vorgenommene Analyse zusammen:

Tabelle 1: Vergleich unter PE-Merkmalen: individuelle Partizipationsmöglichkeiten, Konferenzprozesse, Bürgerhaushalt und Räte für öffentliche Politiken und Rechte

Merkmale	**PE-Typ**			
	Direkte Beteiligung: individuell, Mitspracherecht	*Direkte bzw. von Vertretern vermittelte Beteiligung: kollektive Foren, Beratschlagung, Mitsprache*		
	Zufriedenheitsumfragen; Dienststellen, die Anfragen, Vorschläge oder Beschwerden über Internet oder Telefon empfangen; Ombudsstellen	Konferenzprozesse	Bürgerhaushalte	Räte für öffentliche Politiken und Rechte
Verhältnis zur	Von der Kommunalverwaltung geschaffen.	Geschaffen durch Rechtsnormen (Verfassung,	Von der Kommunalverwaltung geschaffen.	In der Regel geschaffen durch Rechtsnormen (Verfassung,

jeweiligen Regierung	Einrichtung kann von der Föderalverwaltung gefördert sein. Die Bestimmung ihrer institutionellen Ausgestaltung, sowie ihr Betrieb und ihre Aufrechterhaltung hängen von der Kommunalverwaltung ab.	Verfassungsänderungen oder föderale Gesetze) und Verwaltungsakte (von Ministerien oder Nationalen Räten). Ihre Durchführung hängt von der Kommunalverwaltung ab.	Die Bestimmung ihrer institutionellen Ausgestaltung, sowie ihr Betrieb und ihre Aufrechterhaltung hängen von der Kommunalverwaltung ab.	Verfassungsänderungen oder föderale Gesetze) und Verwaltungsakte (von Ministerien oder Nationalen Räten). Können auch durch Kommunalgesetze geschaffen werden. Ihr Betrieb und ihre Aufrechterhaltung hängen von der Kommunalverwaltung ab.
Beteiligte	Unter Umständen alle Bürger der Kommune oder alle Nutzer bzw. Nutznießer von Dienstleistungen und Waren, die direkt von der Kommunalverwaltung oder unter deren Federführung angeboten werden.	Typen von Beteiligten werden durch Rechtsnormen bzw. föderale Verwaltungsregeln bestimmt; Gesellschaftsgruppen, die ein direktes Interesse an dem in der Konferenz behandelten Bereich der öffentlichen Politik haben.	Unter Umständen alle Bürger der Kommune, jedoch stammen die meisten der Beteiligten aus armen Stadtregionen.	Typen von Beteiligten werden durch Rechtsnormen bzw. föderale Verwaltungsregeln bestimmt; Gesellschaftsgruppen, die ein direktes Interesse an dem Bereich der öffentlichen Politik haben, dem der Rat gewidmet ist.
Themen	Vorschläge und Wahrnehmungen der Beteiligten zu Dienstleistungen und Waren, die direkt von der Kommunalverwaltung oder unter deren Federführung angeboten werden.	Die Agenda und Themen, über die entschieden werden darf, werden nach vorgegebenen Regeln und den Bedürfnissen des in der Konferenz behandelten Bereichs der öffentlichen Politik modelliert.	Haushaltsfragen bezüglich Investitionsausgaben und mitunter auch laufenden Ausgaben in allen Bereichen der öffentlichen Politiken.	Die Eigenart der Agenda und die Themen, über die entschieden werden darf, werden nach vorgegebenen Regeln und den Bedürfnissen des Bereichs der öffentlichen Politik modelliert, dem der Rat gewidmet ist.
Arbeitsregeln	Bestimmt dem Gesetz oder den Verwaltungsregeln der Kommune gemäß. Jede Umfrage oder Dienststelle bestimmt jedoch die eigenen Normen. Indirekte, individuelle Beteiligung.	Allgemeine, nach Gesetzen oder föderalen Verwaltungsnormen bestimmte Regeln; jeder Prozess bestimmt jedoch seine eigene Vorschriften.	In der Regel werden sie am Anfang jedes jährlichen Prozesses bestimmt. Die Agenda und der Arbeitsplan werden zu Beginn des Prozesses veröffentlicht.	Allgemeine, nach Gesetzen oder föderalen Verwaltungsnormen bestimmte Regeln; den Betrieb des Forums bestimmen jedoch die inneren Vorschriften jedes Rates.

	Umfragen erfolgen nur sporadisch, aber Dienststellen, die Beschwerden oder Vorschläge empfangen, neigen zur Institutionalisierung. Über das Schicksal der Beschwerden oder der Vorschläge entscheidet die Kommunalverwaltung. Die von der föderalen Ombudsstelle formulierten Regeln modellieren in der Regel die Arbeitsweisen der kommunalen Ombudsstellen.	Die Agenda hängt mit der politischen Dynamik der Gruppe zusammen. Indirekte Beteiligung durch Vertreter herrscht vor. Sporadische Prozesse unterschiedlicher Regelmäßigkeit: Dauer von ca. einem Jahr. Entscheidungen sind Besprechungen und oft Abstimmungen vorangegangen. Auf der Ebene der Kommune werden Beauftragte für die höheren (Staats- und Bundes-) Ebenen des Konferenzprozesses ausgewählt.	Direkte und indirekte Beteiligung werden vereinigt. Reihenfolge der Sitzungen: Erstens werden die Arbeitsregeln und die Prioritäten bestimmt, die Beauftragten für höhere Entscheidungsebenen ausgewählt; zweitens entscheiden die Distriktsbeauftragten über Prioritäten und prüfen später nach, ob das Vereinbarte erfüllt wird. Die Abstimmungen können Beauftragten und sogar Wählern offen sein. Recht auf das Äußern von Präferenzen.	Die Agenda hängt mit der politischen Dynamik der Gruppe zusammen, und die Themen werden durch die Handlungen der Verwaltung jedes Bereichs bestimmt. Indirekte Beteiligung durch Vertreter herrscht vor. Weist normalerweise auf: regelmäßige Sitzungen; Koordinierungsgremien bestehend aus Ratsmitgliedern; Konsensentscheidungen, obwohl lebhafte Debatten und darauf folgende Abstimmungen besonders bei Kommunalräten größerer Städte und Hauptstädte nicht selten vorkommen.
Institutionelle Rolle	Geben den Bürgern die Möglichkeit, ihre Präferenzen zu äußern bezüglich Dienstleistungen und Waren, die direkt von der Kommune angeboten werden, oder deren Angebot durch die Stadtregierung geregelt wird.	Tragen zur Ausgestaltung und Verbreitung der Agenda der Gesellschaftsgruppe bei. Sie stellen demokratische, zeitweilige, landesweite Arenen für Debatten dar, die die Verbalisierung lokaler Ansprüche und Vorschläge fördern.	Präferenzen der Bürger werden bei Sitzungen integriert, die für die Festlegung von Ausgabeprioritäten ausgestaltet sind. Beratungsplattformen, die sozialen Akteuren ermöglichen, Praktiken und Informationen aus der sozialen in die politisch-administrative Ebene zu übertragen.	Branchenorientierte Kommunalplattformen, auf denen unterschiedliche Interessen vertreten werden können. Aufgrund des hohen Institutionalisierungsgrads hängt ihre institutionelle Rolle weitgehend von dem Bereich der öffentlichen Politik ab, dem sie sich widmen.

Quelle: eigene Ausarbeitung; Anm. d. Hrsg.: Tabellenform wurde für den Druck geändert.

Individuelle Partizipationsmöglichkeiten

Individuelle Partizipationsmöglichkeiten der Bürger ermöglichen diesen, ihre Präferenzen in Bezug auf Dienstleistungen und Waren auszudrücken, die direkt von der Kommune angeboten werden oder deren Bereitstellung von der Kommunalverwaltung geregelt wird. Hierdurch können die Bürger Beschwerden, Vorhaben oder Vorschläge vorbringen und die Qualität der angebotenen Dienstleistungen und Waren bewerten oder sich dazu äußern, wie zufrieden sie mit ihnen sind. Dazu gehören Zufriedenheitsumfragen für Benutzer und Nutznießer; Dienststellen, die Anfragen, Vorschläge und Beschwerden über Telefon oder Internet empfangen – z. B. Beschwerde-Hotlines und „Kontakt"-Seiten; und vor allem Ombudsstellen.

Es liegen augenscheinlich keine systematisierten Daten zu landesweit von Kommunalverwaltungen oder Kommunalbehörden durchgeführten Qualitäts- und Zufriedenheitsumfragen vor. Diese Praxis hat sich jedoch wenigstens unter den Hauptstädten verbreitet. Beispiele für solche Umfragen können in São Paulo (São Paulo 2010), in Belo Horizonte (Belo Horizonte 2010) und in Porto Alegre (Porto Alegre 2010) beobachtet werden. Möglicherweise werden sie aber auch von Kommunalverwaltungen anderer (Haupt-)Städte mit einem gewissen Maß bereits vorhandener Verwaltungskapazitäten vorgenommen.

Dienststellen, die Anfragen, Vorschläge oder Beschwerden über Telefon oder Internet empfangen, gibt es anscheinend häufiger. Obwohl auch dazu keine systematisierten Daten vorliegen, gibt es indirekte Hinweise, die den Verbreitungsgrad vermuten lassen. Den Daten der MUNIC (IBGE 2014) zufolge lag 2014 in 86,4 % der brasilianischen Kommunen (4.810 von 5.570) eine Form von Fernservice vor. Dafür verfügten 68,4 % (3.809 von 5.570) der Kommunen über einen Direktzugriff zum Internet, empfingen 49,5 % (2.759 von 5.570) Anfragen über das Telefon, und boten 24,1 % (1.343 von 5.570) persönlichen Bürgerservice an. 83,8 % der Kommunen (4.670 von 5.570) hatten zugängliche Internetseiten.

Die Einrichtung von Ombudsstellen wurde in den vergangenen Jahren von der föderalen Regierung unterstützt. Ein Beispiel dafür liefert die Bereitstellung von R$ 100.000 für die Einrichtung von Ombudsstellen in Kommunen über 100.000 Einwohner im Jahr 2009 (Pinto 2009). 2014 existierten 2.254 kommunale Ombudsstellen oder Bürgerservicestellen in Betrieb (in 40,5 % der Kommunen) (IBGE 2014).

Konferenzprozesse

Der zweite erforschte PE-Typ besteht aus „Konferenzprozessen" oder „nationalen Konferenzen" (portugiesisch: *processos conferencistas*). Hierbei handelt es sich

um monatelange Reihen von Konferenzen, die erst auf kommunaler Ebene, später auf immer höheren Ebenen stattfinden, um Themen bestimmter Bereiche unter Beteiligung der Bürger und mit landesweiter Reichweite zu besprechen. Die Beteiligung erfolgt vorwiegend durch Vertreter, die in Beratungsgesprächen agieren. Direkte Bürgerpartizipation findet lediglich auf kommunaler Ebene statt. In den größeren Städten kommt das allerdings nur auf Distrikt-Ebene vor.

In den Sitzungen, wo Bürger zusammenkommen, um sich direkt zu beteiligen, werden Vertreter für die höheren (Kommune- und Staats-) Ebenen des Prozesses gewählt. Diese partizipativen nationalen Konferenzen institutionalisierten sich in den 1990er Jahren in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Politiken. Im Unterschied zu anderen, herkömmlichen sektorialen Konferenzen waren dies keine Treffen von Experten, die anschließend Ratschläge an die Regierung vortragen sollen, sondern Versammlungen von Akteuren des Staates sowie der Zivilgesellschaft, mit Interessen und Vorhaben für den jeweiligen Bereich. Die Konferenzprozesse können entweder als größere, landesweite Bereichskonferenzen gestaltet werden – z. B. in den Bereichen der Sozialhilfe, Gesundheit, Stadtplanung, Kultur, Bildung – oder als Themenkonferenzen innerhalb eines Bereiches – wie z. B. Konferenzen zur psychischen Gesundheit, Frauengesundheit, Mundgesundheit oder Gesundheitsüberwachung.

Im Unterschied zur Regelmäßigkeit und Häufigkeit der Sitzungen bei Räten für öffentliche Politiken oder Bürgerhaushalten finden die Konferenzen eher gelegentlich statt. Selbst im Bereich der Gesundheit, wo wegbereitende partizipative Landeskonferenzen veranstaltet und die Konferenzprozesse schon früh institutionalisiert wurden, kamen sie nur in unregelmäßigen Abständen zustande. Die achte Landesgesundheitskonferenz fand 1986 statt, aber die nächste Veranstaltung in der Reihe erst sechs Jahre später im Jahr 1992.

Die neunte, zehnte (1996) und elfte (2000) der Veranstaltungen wurden jeweils in Abständen von vier Jahren organisiert. Zwischen der elften und der zwölften (2003) Veranstaltung lag ein Abstand von drei Jahren, während zwischen der zwölften und der dreizehnten (2008) fünf Jahre vergingen. Solche Konferenzen sind also gelegentliche, komplexe Foren, die sich im Verlauf der Monate vor der Landeskonferenz ausgestalten; sie entwickeln sich erst in den Kommunen, dann weiter auf Bundesstaat-Ebene, und werden schließlich zu einer nationalen Konferenz.

Ihre Tätigkeit wird durch föderale Gesetze und (meist ministerielle) Verwaltungsverfügungen geregelt; ergänzende Regeln über die Ausgestaltung und die Arbeitsdynamik der Konferenzen werden bei Gelegenheit jeder Veranstaltung neu erlassen. Variationen bei den Arbeitsregeln unterschiedlicher Konferenzen sowie Unterschiede beim Vergleich zwischen ihren Endberichten, im Hinblick sowohl auf die Beschlüsse als auch auf den begrifflichen Rahmen – der ja die Auslegung

jedes Bereichs in Bezug auf seine Lage, die Probleme und mögliche Lösungen prägt – ergeben sich aus Änderungen in der Makropolitik und in der ideologischen Ausrichtung der Regierungen. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die Räte für öffentliche Politiken besonders auf nationaler Ebene ausschlaggebend für die Festlegung von ergänzenden Regeln der Konferenzen sind, indem sie Verordnungen erlassen, die die Arbeitsdynamik jedes „Prozesses" bestimmen (Nascimento 2004; Müller Neto et al. 2006).

Die Konferenzen zeichnen sich dadurch aus, dass Entscheidungen erst nach Besprechungen und (in vielen Fällen) Abstimmungen getroffen werden. Auch wenn die Beratungen nicht zu Politiken führen, die später wirklich umgesetzt werden, sind sie bei der Gestaltung der Agenda bedeutungsvoll, die in den Jahren nach der Konferenz zur Diskussion innerhalb des Bereiches stehen wird. Die Konferenzen stellen demokratische, zeitweilige, landesweite Foren für Debatten dar, die die Verbalisierung lokaler, sozialer Ansprüche fördern. Sie sind wirksame Mechanismen für die Kanalisierung sozialer Forderungen und besonders auf der kommunalen Ebene für die Bewertung der Lage der öffentlichen Dienstleistungen (Müller Neto et al. 2006).

Ihre Verbreitung unter den brasilianischen Kommunen ist sehr hoch. Zwischen 2010 und 2014 haben 94,3 % (5.246 von 5.270) der Kommunen Kommunalkonferenzen veranstaltet, in den Bereichen: Sozialhilfe; Stadtplanung; Wissenschaft; Technologie, Innovation und Kultur; Bildung; Sport; Umwelt; Gesundheit; Lebensmittel- und Ernährungssicherheit; öffentliche Sicherheit; Menschenrechte (IBGE 2016).

Bürgerhaushalte

Den dritten hier untersuchten PE-Typ bilden die Bürgerhaushalte. Ihre Vorläufer verdanken sich einigen Stadtregierungen in den Bundesstaaten von São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais und Rio Grande do Sul, die in den 1980er Jahren Formen der Volksbefragung bei Haushaltsentscheidungsprozessen entwickelten. Diese Erfahrungen sind durch den *Instituto PÓLIS* ausführlich dokumentiert worden. PÓLIS hat eine bedeutende Reihe von Untersuchungen betrieben, bei denen unterschiedliche Partizipationserfahrungen analysiert wurden. Versuche mit dem Bürgerhaushalt breiteten sich nach 1990 über das Land aus. Zwischen 1989 und 2004 haben mindestens 261 Städte in 23 brasilianischen Bundesstaaten Prozesse unter Beteiligung der Bevölkerung bei Entscheidungen über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln durchgeführt (PÓLIS 2006). Im Jahr 2005 bestanden in 16 der 31 Städte innerhalb der Metropolregion der Stadt Porto Alegre im Bundesstaat Rio

Grande do Sul Partizipationsmöglichkeiten bei kommunalen Haushaltsentscheidungen (Côrtes 2005).

Im Jahr 2007 wurde das Brasilianische Netzwerk des Bürgerhaushaltes (portugiesisch: *Rede Brasileira de Orçamento Participativo*) gegründet, dem 57 Kommunen angehören (RBOP 2010).

Jeder dieser Versuche enthält gewisse besondere Merkmale. Hinsichtlich des Einzugsbereichs der Bevölkerung und des betroffenen Gebietes bestehen starke Größenunterschiede, ähnlich starke Abweichungen bestehen in der politischen Kultur und den politisch-institutionellen Traditionen jedes Ortes. Man kann allerdings einige wiederkehrende Elemente in der institutionellen Ausgestaltung erkennen, die die Einordnung als Bürgerhaushalte erlauben.

Das erste bezieht sich auf die ursprüngliche Einrichtungsinitiative der Foren. Der brasilianischen Verfassung gemäß fällt die Ausarbeitung von Haushaltsentwürfen in die ausschließliche Zuständigkeit der Exekutive (Brasil 1988 Art. 165). Somit werden alle partizipativen Budgetierungsprozesse zwangsläufig durch Regierungsvertreter initiiert. Der starke Einfluss der Kommunenverwalter auf den gesamten Prozess lässt sich auch daran erkennen, dass wegen der Abwesenheit einer Landesregelung – etwa im Sinne der Verfassungsprinzipien, die die Organisation der Räte regeln – das bloße Vorhandensein eines solchen Prozesses von der Kommunalverwaltung abhängt.

Drei weitere gemeinsame Elemente beziehen sich auf: a) den Typ der Beteiligten; b) die Fragen, die am häufigsten auf der Tagesordnung erscheinen und Entscheidungen erfordern, und c) die üblichsten wiederkehrenden Aspekte bei der Arbeitsdynamik. Zu den mutmaßlichen Beteiligten zählen alle wahlberechtigten Bürger in der Stadt, aber in Wirklichkeit beteiligen sich hauptsächlich Bürger aus armen Stadtteilen. Die Entscheidungen beziehen sich meist auf die Bereitstellung von Investitionsausgaben und oftmals von laufenden Ausgaben.

Vor allem aber entscheidet die Kommunalverwaltung über die Durchführung des Bürgerhaushaltes überhaupt, sowie über dessen Arbeitsdynamik. Dennoch sind die Regeln, die die Arbeit steuern, tatsächlich das Ergebnis einer Übereinkunft zwischen den Verwaltern, die zunächst einen Vorschlag einbringen, und den beteiligten Vertretern der Zivilgesellschaft. Sobald der Prozess angestoßen wird, erlaubt die Regelung des Bürgerhaushaltes normalerweise, dass die Beteiligten die Arbeitsregeln selbst neu festlegen. Indem eine Übereinkunft erreicht wird, werden die Agenda und der Terminplan öffentlich verfügbar. Dann können sowohl die mutmaßlichen Beteiligten als auch diejenigen, die sich tatsächlich mit Bürgerhaushalten befassen, sich für die Debatten vorbereiten und die getroffenen Entscheidungen nachverfolgen.

Foren können direkte und indirekte Partizipationsmöglichkeiten vereinigen. Direkte Partizipation kann hauptsächlich im Rahmen der Nachbarschafts- und

Themenversammlungen stattfinden. Bei diesen Veranstaltungen wird der Haushalt in öffentlichen Sitzungen diskutiert. Dabei beteiligen sich normalerweise Aktivisten sozialer Bewegungen, Einwohner aus verschiedenen Stadtteilen, Regierungsvertreter und Politiker. Sie versuchen dann, die Präferenzen festzulegen und Beauftragte oder Vertreter für die höheren Beratungsebenen auszuwählen. Beauftragte aus allen Stadtteilen und -gebieten verhandeln gemeinsam über die Prioritäten und prüfen nachher nach, ob das Vereinbarte tatsächlich erfüllt wird. Die in den Versammlungen diskutierten Vorschläge werden in Koordinierungsforen unter Mitwirkung der Beauftragten verfeinert und nachverfolgt.

Obwohl einige der Abstimmungsverfahren für Beauftragte sowie für alle Wahlberechtigten des betroffenen Gebietes (d. h. voraussichtlichen Beteiligten) offen sind, stellt das Mitspracherecht ein Erkennungsmerkmal der Bürgerhaushalte im Vergleich zu anderen Typen der Partizipation bei der Bestimmung des öffentlichen Haushaltes dar. Die Beteiligten dürfen ihre Präferenzen in Sitzungen zur Bestimmung von Ausgabenprioritäten äußern. Die Kontrolle der öffentlichen Verwalter wird eingeschränkt dank des öffentlichen Charakters der Foren und der Rolle, die ihnen durch die einvernehmlich formulierten Regelungen zugeteilt wird. Da sich die Arbeitsregeln aus einvernehmlichen Übereinkünften ergeben, ist es tatsächlich möglich, dass soziale Akteure Praktiken und Informationen aus der sozialen in die politisch-administrative Ebene übertragen.

Die getroffenen Entscheidungen beschränken sich zwar nur auf einen geringen Teil des Haushaltes, beeinflussen aber alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung und fördern die Erreichung von Konsensen, sodass jede Interessengruppe die Forderungen anderer Beteiligter berücksichtigen muss.

Allerdings macht der – im Vergleich zu den Räten für öffentliche Politiken – wenig institutionalisierte Charakter den Bürgerhaushalt für Veränderungen in der Exekutive anfällig und verringert damit die Tendenz, dass er sich auf andere Teile der öffentlichen Verwaltung des Landes überträgt.

Die institutionelle Freiheit (z. B., die eigenen Arbeitsregeln bestimmen zu können) bietet den Verwaltern eine außergewöhnliche Gelegenheit, auf Regierungsebene zu experimentieren (Santos & Avritzer 2002, S. 54), wird aber paradoxerweise zu einer Achillesferse, wenn es darum geht, den Fortbestand der partizipativen Prozesse gegen Regierungswechsel abzusichern.

Räte für öffentliche Politiken und Rechte

Den vierten hier erforschten PE-Typ bilden die Räte für öffentliche Politiken. Ihre allerersten Vorgänger waren die im 19. Jahrhundert eingerichteten kommunalen Bildungsräte und, im Bereich der Sozialversicherung, die in den 20er und 30er

Jahren des vorigen Jahrhunderts gegründeten Kollegialbehörden – Sparkassen und Institute für Pensionen und Renten. Die durch das Gesetz 8.142 von 1990 (Brasil 1990) gegründeten Gesundheitsbehörden waren das Muster für die vor Kurzem eingerichteten Räte in anderen Bereichen.

Die rasche Ausbreitung der Räte für öffentliche Politiken und Rechte in den brasilianischen Kommunen seit den 1990er Jahren geht auf die für die Gründung von Foren günstige Lage zurück, die sich aus der Bereitstellung von föderalen Mitteln für die unteren Regierungsebenen ergab, die u. a. die Einführung solcher Einrichtungen zur Bedingung hatte. Unter den Räten für öffentliche Politiken bestehen Räte in den Bereichen: Beschäftigung und Einkommen, Sozialhilfe, Entwicklung des ländlichen Raums, Bildung, Umwelt, Stadtplanung, öffentliche Sicherheit und Drogenbekämpfung, um nur einige zu nennen. Beispiele für die Räte für Rechte sind die für die Gewährung der Kinder- und Jugendrechte, sowie der Rechte von Schwarzen, Indigenen, Frauen, älteren Menschen u. a.

Die Umfrage zur Grundinformation in den Kommunen (MUNIC-IBGE) erforscht die Existenz und Tätigkeit der Räte für öffentliche Politiken und Rechte. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, besaß im Jahre 2014[5] die Mehrheit der brasilianischen Kommunen Räte für Sozialhilfe, Gesundheit, Vormundschaft, Kontrolle und Beratung des Fonds für die Gewährleistung und Entwicklung der Grundbildung und die Aufwertung der Bildungsfachkräfte (portugiesisch: *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*, Abk. FUNDEB), Kinder- und Jugendrechte, Schulverpflegung, Bildung, Umweltschutz, Rechte älterer Menschen und Wohnbau.

Sie funktionieren als Foren für Bereiche der öffentlichen Politiken, in denen für eine solche Einrichtung föderale Förderung bereitgestellt wurde. Räte für Rechte aus denjenigen Bereichen der öffentlichen Politiken, denen keine Förderung zuteilwurde, wie z. B. für „Rassengleichheit“, bzw. die als Anstoßgeber für politische Veränderungen erst kürzlich implementiert wurden, wie im Falle der Kultur, weisen nicht denselben Verbreitungsgrad auf.

[5] Die Informationen zu sechs Räten stammen aus den MUNIC-Umfragen 2011, 2013 und 2016, die so zeitnah zum Jahr 2014 wie möglich lagen.

Tabelle 2: Anzahl der Kommunalräte und Prozentsatz ihrer Verbreitung pro Typ der bestehenden Räte in den brasilianischen Kommunen im Jahr 2014 [2011, 2013, 2016]

Typ des Rates	Anzahl	%
Kommunalrat für Sozialhilfe**	5.562	99,9
Kommunalrat für Gesundheit	5.556	99,7
Rat für Vormundschaft	5.542	99,5
Rat für Kontrolle und Beratung des FUNDEB*	5.488	98,5
Kommunalrat für Kinder- und Jugendrechte	5.481	98,4
Kommunalrat für Schulverpflegung	5.433	97,5
Kommunalrat für Bildung	4.874	87,5
Kommunalrat für Umweltschutz**	3.784	67,9
Kommunalrat für Rechte älterer Menschen	3.450	61,9
Kommunalrat für den Wohnbau***	3.240	57,2
Kommunalrat für Kultur	2.151	38,6
Kommunalrat für Zivilschutz	1.893	34,0
Kommunalrat für Lebensmittel- und Ernährungssicherheit	1.629	29,2
Kommunalrat für Sport****	1.161	20,8
Kommunalrat für Rechte behinderter Menschen	1.093	19,6
Kommunalrat für Frauenrechte**	976	17,5
Kommunalrat für Schülerbeförderung	695	12,5
Kommunalrat für Sicherheit	691	12,4
Kommunalrat für Jugendrechte	608	10,9
Kommunalrat für Menschenrechte	323	5,8
Kommunalrat für Rassengleichheit o.Ä.	280	5,0
Kommunalrat für sanitäre Einrichtungen***	195	3,4
Kommunalrat für die Rechte der Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transvestiten und Transexuellen	21	0,4
Summe [2011: 5.665 Kommunen]	5.565	100,0

Quelle: Studie zu Grundinformationen bei den Kommunen (portugiesisch: *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*) – IBGE 2009.*Fonds für Gewährleistung und Entwicklung der Grundbildung, ** 2013, ***2011, ****2016.

Die Unterschiede zwischen den Ratstypen sind deutlich schärfer ausgeprägt als die zwischen den Bürgerhaushaltstypen. Die Abweichungen sind vor allem auf den institutionellen Rahmen jedes Bereichs zurückzuführen, sowie auf die politische Kultur und politische Traditionen jedes Gebiets oder jeder Stadt und auf ideologische Ausrichtungen der jeweiligen Kommunalverwalter. Die institutionelle Ausgestaltung dieser Foren weist allerdings gewisse gemeinsame Merkmale auf.

Eine Reihe von Rechtsnormen – wie z. B. die 1988er Verfassung, Verfassungsänderungen oder föderale Gesetze – und Verwaltungsakte – von Seiten der Ministerien und sogar der Räte – haben Foren errichtet und deren Mitglieder festgelegt. Zum Beispiel schreibt die Verfassung die „Beteiligung der Bevölkerung" im Bereich der Sozialhilfe vor, sowie die Beteiligung „der Gemeinschaft" im Gesundheitswesen (Brasil 1988, Art. 204/II; Art. 198/III).

Die Gesetze, die die Organisation der Gesundheitssysteme und der Sozialhilfe regeln (Brasil 1993, Gesetz 8.742; 1990, Gesetz 8.142), schreiben vor, dass Räte auf föderaler, bundesstaatlicher und kommunaler Verwaltungsebene eingerichtet werden sollen.

Die Ratsmitglieder werden auch durch Gesetze oder Verwaltungsregeln bestimmt. Im Bereich der Gesundheit wird die eine Hälfte der Ratsmitglieder aus den Nutzern, die andere aus Mitgliedern von Behörden sowie von Berufs- und Dienstleisterverbänden besetzt (Brasil 1990, Gesetz 8.142). Im Bereich der Sozialhilfe wird die Hälfte des Rates durch Regierungsvertreter, die andere durch Ratsmitglieder aus Einrichtungen der Zivilgesellschaft besetzt; letztere sollen Nutzer, Fachleute und Dienstleister der Sozialhilfe vertreten (Brasil 1993, Gesetz 8.742).

Im Bereich Arbeit und Beschäftigung sind die Räte in drei Teile gegliedert: Sie werden aus Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt (CODEFAT 1995, Art. Nr. 80). Diese Foren werden durch Vertreter der Regierung sowie der Zivilgesellschaft besetzt, und die beteiligten Sozialgruppen sind an dem spezifischen Bereich der öffentlichen Politiken direkt interessiert.

Im Gegensatz zu den Bürgerhaushalten, die allen Bürgern zugänglich sind, versammeln Räte Mitglieder, die auf spezifische Bereiche der öffentlichen Politiken spezialisiert sind. Ein anderes Erkennungsmerkmal ist ihr sehr hoher Institutionalisierungsgrad, der ebenfalls im Kontrast zu den Bürgerhaushalten steht. Die Räte sind ein Teil der Verwaltungsstruktur in den verschiedenen Bereichen der öffentlichen Politik, denen sie gewidmet sind.

Dieser hohe Institutionalisierungsgrad drückt sich in der Mannigfaltigkeit der behandelten Themen und in den unterschiedlichen Arten von Entscheidungen aus, die jeder Rat in dem jeweiligen Bereich der öffentlichen Politik fassen kann. Während z. B. in den Räten im Bereich Arbeit und Beschäftigung über die Weiterbildungskurse entschieden wird, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, wird im Bereich der Sozialhilfe darüber entschieden, welche privaten Anbieter von

Hilfsdiensten entsprechend den gesetzlichen Kriterien qualifiziert sind, öffentliche Mittel (weiter) zu erhalten. Die Agenden der Ratsmitglieder, die Fragen, über die sie Entscheidungsgewalt besitzen, und ihre institutionelle Rolle gestalten sich nach vorgegebenen Regeln und den Bedürfnissen, die sich aus den institutionellen Eigenschaften des jeweiligen Bereichs ergeben.

Auch die Grundzüge der Arbeitsdynamik der Räte werden durch Gesetz und Verwaltungsregeln bestimmt. Obwohl die Einzelheiten durch Konsens oder, wie es in vielen Fällen geht, von der Verwaltung bestimmt werden, die allgemeine Struktur – z. B. im Hinblick auf die Auswahl der Ratsmitglieder oder die Zuständigkeit des Forums innerhalb des Bereiches – steht nicht zur Diskussion. Daneben ist die Agenda bei den Räten für öffentliche Politiken ständig für neue Politiken, Programme oder Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung offen, anders als bei den Bürgerhaushalten, wo die zur Debatte stehenden Themen am Anfang jedes Jahresprozesses festgelegt werden.

Während Bürgerhaushalte in sich Mechanismen sowohl direkter als auch repräsentativer Demokratie vereinigen, sind die Räte ausschließlich aus Vertretern zusammengesetzt. Die direkte Beteiligung ist nur in einigen Städten möglich, wo Distrikträte eingerichtet sind; diese haben jedoch keine von den nationalen Gesetzen und Verwaltungsregeln klar definierte institutionelle Funktion.

Die Ratsmitglieder auf föderaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene werden von Organisationen oder den von diesen vertretenen Gesellschaftsgruppen gewählt bzw. ernannt, oder auch noch von den Verwaltern eingesetzt, wie es der Fall ist in Orten, wo die politischen Eliten so gut wie alle Aspekte der politischen Dynamik der Kommune beherrschen. Die Räte gestalten sich trotzdem zu Branchenforen der Kommunen, auf denen je nach den lokalen Umständen unterschiedliche Interessen vertreten werden. Akteure, die vorher keine Gelegenheit hatten sich auszudrücken, begegnen öffentlichen Verwaltern, die (irgendwie) auf neue Arten von sozialen Ansprüchen reagieren müssen.

Während die meisten Räte regelmäßige Sitzungen abhalten, führen einige überhaupt keine öffentlichen Treffen durch (Côrtes 2005). Das ist oft der Fall, wenn Kommunalbehörden Räte nur formal einrichten, mit dem einzigen Ziel, föderale Mittel zu erhalten.

Die Räte haben in der Regel ein Führungsgremium, das von den Ratsmitgliedern gemäß den Richtlinien der Forumsregeln ausgewählt wird. Auch wenn die Behörden das Forum nicht lenken, haben sie einen starken Einfluss auf die Gestaltung der Agenden. Überdies kann die Infrastruktur, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Räte ermöglicht, von den Verwaltern sowohl angeboten als auch abgeschafft werden. Manche Räte erhalten technische sowie administrative Unterstützung von der Stadtverwaltung. Obwohl Entscheidungen oft im Konsens

getroffen werden, führen die Diskussionen in vielen Fällen zu Abstimmungsverfahren. Das geschieht vor allem in Groß- und Hauptstädten.

Diese Räte stellen hoch institutionalisierte Foren dar, die durch die Gesetze und Verwaltungsregeln reguliert werden, die im jeweiligen Bereich der öffentlichen Politik erlassen werden. Ihre Mitglieder vertreten spezifische Interessengruppen ihres Bereiches. Die institutionelle Rolle jedes Rates hängt deshalb weitgehend von dem Bereich ab, mit dem er sich beschäftigt (Côrtes 2007).

Der Rat für Sozialhilfe beaufsichtigt z. B. die öffentliche Verwaltung der Sozialhilfe, arbeitet an der Regulierung von Dienstleistungen von Nichtregierungsorganisationen und übt Prüfungsfunktionen aus, indem er darüber entscheidet, welche Dienstleistungsanbieter öffentliche Mittel erhalten dürfen. Der Rat für Kinder- und Jugendrechte beaufsichtigt die Kinder- und Jugendpflege in der Kommune, arbeitet an der Regulierung von Dienstleistungen von Nichtregierungsorganisationen, diskutiert die Dienstleistungen und die Gewährleistung von Kinder- und Jugendrechten in der Stadt. Er prüft und entscheidet ebenfalls, welche Anbieter geeignet sind, öffentliche Mittel zu erhalten.

Die Gesundheits- und Bildungsräte diskutieren dagegen vor allem das Leistungsangebot in der Kommune und kontrollieren die Kommunalverwaltung. Ihre im Vergleich zu denen der Sozialhilferäte und der Räte für Kinder- und Jugendrechte geringere Rolle ist möglicherweise auf die stärkere Regierungsstruktur der Kommunalverwaltung beim Angebot und bei der Regulierung in diesen Bereichen zurückzuführen; die kommunale Regierung ist sowohl für die Regulierung als auch für die Lizenzierung neuer Dienstleistungen verantwortlich.

5 Abschließende Bemerkungen

Der Demokratisierungsprozess des brasilianischen politischen Systems nach der Militärdiktatur hat ein neues politisches System geschaffen, das sich als eine Föderation organisiert, die Rolle der Kommunen bei der Einführung von öffentlichen Politiken verstärkt und die Einrichtung von Verfahren zur Partizipation an staatlich-administrativem Handeln gefördert hat.

Diese haben die herkömmlichen, für liberale Demokratien typischen Partizipationsformen überlagert. Die Geburtsstunde der brasilianischen Demokratie in den 1980er Jahren war geprägt von Kritiken an den Grenzen der politischen Beteiligung durch Wahlen und der Rolle der Gewerkschaften und Parteien bei der Vertretung der Bürgerinteressen.

Der institutionelle Rahmen, der sich seitdem etablierte, hat die Basis für zwei Jahrzehnte Wahldemokratie geschaffen, wird jedoch in Frage gestellt, besonders nach der scharfen Wirtschafts- und Politikkrise, die Mitte 2013 ihren Anfang hatte

und die „Juni-Märsche“ von Bürgern auf der Straße mit sich brachte. Allerdings war das innovativste Element dieses Rahmens in Bezug auf die politische Beteiligung die Eröffnung von Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene.

Die Bürgerhaushalte waren zwar auf die Initiative der lokalen Verwalter angewiesen; die übrigen Arten von Partizipationsmöglichkeiten, darunter die Räte für öffentliche Politiken, die Konferenzprozesse und die individuellen Partizipationsmöglichkeiten – wie z. B. Ombudsstellen, interaktive Webseiten, Zufriedenheitsumfragen usw. – haben sich aber über die brasilianischen Kommunen nicht zuletzt deshalb ausgebreitet, weil dieser Rahmen ihre Einrichtung vorgesehen hat.

Diese Einrichtungen sind aber auch der Förderung der Regierung zu verdanken, besonders im Fall der Räte für öffentliche Politiken, deren Existenz eine Bedingung für die Mittelzuteilung von der föderalen zur kommunalen Ebene hin darstellt.

Auch noch zu erwähnen sind diejenigen Handlungen von Bürgern, die mehr Beteiligung an der öffentlichen Verwaltung beansprucht haben. Wenn wir in Betracht ziehen (wie Urbinati es macht), dass die repräsentative Demokratie im Laufe der Geschichte durch Wahlverfahren errichtet wurde, aber auch durch Formen direkter oder vermittelter Partizipation, wäre die brasilianische Demokratie, betrachtet als eine der Hauptfiguren der „dritten Welle der Demokratisierung“, gerade mit einer Periode der Instabilität der Wahl- und Parteiensysteme konfrontiert.

Allerdings können die Vielfalt, die Institutionalisierung und gar das Wachstum der Partizipationsmöglichkeiten auf die Existenz beständiger Strukturen direkter sowie durch Vertreter vermittelter Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in Brasilien hinweisen, die möglicherweise von den Beobachtern der „politischen Krise Brasiliens“ immer noch unterschätzt werden.

Literatur

Alford, R. R. (1975). *Health care politics*. Chicago, University of Chicago Press.

Almeida, M. H. T. (2001): Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências*, BIB*, 51, 13-34.

Arretche, M. (2002). Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação & Sociedade, 23*: 80, 25-48.

Belo Horizonte (2010). Empresa de Transportes e Trânsito. Como vou de ônibus. *Online:* http://servicosbhtrans.pbh.gov.br:8080/comovou3/ [Zugriff: 10.12. 2010].

Brasil (1988). Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. *Online:* http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Zugriff: 11.11.2010].

Brasil (1990). Congresso Nacional. Lei 8.142 de 28 de Dezembro de 1990 - Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. *Online:* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm [Zugriff: 11.11.2010].

Brasil (1993). Congresso Nacional. Lei 8.742 de 7 de Dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. *Online:* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm [Zugriff: 11.11.2010].

Brasil (2014). Câmara de Deputados. Notícias: Índice de abstenções atinge 19,4 %, o maior das últimas quatro eleições gerais. *Online:* http://www2.camara.leg. br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475406-IN DICE-DE-ABSTENCOES-ATINGE-19,4,-O-MAIOR-DAS-ULTIMAS-QUATRO-ELEI COES-GERAIS.html [Zugriff: 09.11.2017].

Brasil (2017). TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Saiba como calcular os quocientes eleitoral e partidário nas Eleições 2016. *Online:* http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/saiba-como-calcular-os-quocientes-eleitoral-e-partidario-nas-eleicoes-2016 [Zugriff: 09.11.2017].

Carvalho, J. M. (1993). *Federalismo y centralización en el Império Brasileno*: historia y argumento, In M. Carmagnani, (Hrsg.), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (S. 51-80). México: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (2015). *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Malden, MA: Polity Press.

Castro, H. C. O. & Reis, F. T. (2012). Participação política no Brasil no século XXI: mudanças e continuidades. *Teoria&Pesquisa. Revista de Ciência Política, 21*: 2, 20-33.

CODEFAT (1995). Resolução Nº 80, de 19 de abril de 1995. Altera a Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível Estadual, do Distrito Federal e municipal, no âmbito do sistema público de emprego**.** *Online:* portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/R es80.pdf [Zugriff: 10.12.2010].

Conciane, A. & Santos, D.C. (2009). Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal. *Revista de Direito Público*, Londrina, 4: 3, 268-281.

Côrtes, S. (2005). *Orçamento Participativo e Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).* Relatório de Pesquisa, Porto Alegre.

Côrtes, S. (2007). Conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In:

XXXI Encontro da ANPOCS, 2007, Caxambu. *XXXI Encontro da ANPOCS (CD)*. São Paulo: Anpocs.

Dagnino, E. (Hrsg.). (2002): Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, *Paz e Terra*, São Paulo, 2002.

Deth, J. W. (2001). *Studying political participation: Towards a theory of everything?* Introductory paper prepared for delivery at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research Workshop „Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs". Grenoble.

Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1987). *Theories of State - The politics of liberal democracy*. London: Macmillan Press.

Dunleavy, P. (1991): *Democracy, bureaucracy and public choice*: *economic explanations in political science*. London: Harvester Wheatheaf.

FACE/PUCRS e SESCON-RS (2016). *Parceria Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia/PUCRS, e Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis do Rio Grande do Sul*. *Relatório 25 - Evolução das Receitas das Três Esferas do Setor Público Brasileiro*. Porto Alegre: FACE/PUCRS e SESCON-RS.

Ferreira, D. P. Batista, C. M. & Stabile, M. (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública. 14:* 2, 432-453.

Fligstein, N. & and McAdam, D. (2012): *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press.

Foa, R. S., & and Mounk, Y. (2017). The Signs of Deconsolidation, *Journal of. Democracy*, 28: 1, 4-17.

Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.

IBGE (2009). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. *Online:* http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1612&id_pagina=1 [Zugriff: 02.12.2010].

IBGE (2011). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. *Online:* https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?&t=downloads [Zugriff: 09.11.2016].

IBGE (2013). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. *Online:* https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?&t=downloads [Zugriff: 09.11.2016].

IBGE (2014). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. *Online:* https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/10

586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?&t=downloads [Zugriff: 09.11.2016].

IBGE (2016). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. *Online:* https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?&t=downloads [Zugriff: 09.11.2016].

IBGE (2017). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. *Online:* https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?&t=downloads [Zugriff: 15.11.2017].

Kaase, M. & Marsh, A. (1979): Political Action. A Theoretical Perspective. In: S. Barnes, M. Kaase et al. (Hrsg.), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (S. 27-56). London: Sage,.

Kinzo, M. (2001). A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, 15: 4, 3-12.

Kinzo, M. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19: 54, 23-40.

Krause, S. & Rebello, M. M.; Silva, J. G. (2015). O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16, 247-272.

Kurlantzick, J. (2014). *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government*. New Haven, CT: Yale University Press.

Langton, S. (1978). Citizen participation in America: current reflexions on the state of the art. In: ders. (Hrsg.), *Citizen participation in America* (S. 1-12). Lexington Mass, Lexington Books.

Lansberger, H. A. (1980). The trend toward citizens' participation in the welfare state: countervailling power to the professions. In: C. R. Foster (Hrsg.), *Comparative public policy and citizen participation* (S. 228-243). New York, Pergamon Press..

Leite, C. K. S. & Fonseca, F. (2011). Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *Organizações e Sociedade*, *18*: 56, 99-117.

Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91, 1-14.

Milbrath, L. W. & Goel, M. L. (1977). *Political Participation. How and Why People Get Involved in Politics.* Chicago: RandMcNally.

Müller Neto, J. S., Schader, F. T., Pereira, M. J. V. S., Nascimento, I. F., Tavares, L. B. & Motta, A. P. (2006). Conferências de saúde e formulação de políticas

em 16 municípios de Mato Grosso, 2003-2005. *Saúde em Debate*, 30: 73/74, 205-218.

Nascimento, C. G. (2004). *Interfaces entre as conferências e conselho municipal de saúde: estratégias na construção democrática da política de saúde de Santos. 2004*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – PUC/SP, São Paulo.

Nicolau, J. (2006). O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, *49*: 4, 689-720.

Nicolau, J. (2015). Audiência Pública da Comissão Especial da Reforma Política. Congresso Nacional. 2015. *Online:* http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/484237-JAIRO-NICOLAU-APONTA-FRAGMENTACAO-PARTIDARIA-COMO-UM-DOS-PROBLEMAS-DO-SISTEMA-POLITICO.html [Zugriff: 09/11/2017].

Nicolau, J. & Schmitt, R. A. (1995). Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, 36, 129-147.

Norris, P. (2001). Count Every Voice: Democratic Participation Worldwide. *Online:* http://www.pippanorris.com [Zugriff: 13.03.2001].

Pinto, E. (2009): Democracia exige participação popular, diz Ouvidora da União – Reportagem – JusBrasil Notícias. *Online:* http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1127906/democracia-exige-participacao-popular-diz-ouvidora-da-uniao [Zugriff: 10.12.2010].

PÓLIS (2006). Levantamento das cidades brasileiras que realizaram o Orçamento Participativo (1989 – 2004). *PÓLIS Online:* http://www.polis.org.br/download/239.pdf [Zugriff: 20.09.2009].

Porto Alegre – Secretaria Municipal da Fazenda (2010). Atendimento da Fazenda é aprovado pelos contribuintes. *Online:* http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=136059 [Zugriff: 10.12.2010].

RBOP (2010). Rede Brasileira de Orçamento Participativo. *Apresentação*. *Online:* http://www.redeopbrasil.com.br/html/quem_somos.htm [Zugriff: 10. 12.2010].

Santos, B.S. & Avritzer, L. (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Hrsg.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (S. 39-82). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

São Paulo (2010). Subprefeitura de Jabaquara. Munícipes respondem Pesquisa de Satisfação. *Online:* http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/ subprefeituras/jabaquara/noticias/?p=1368 [Zugriff: 10.12.2010].

Scherer-Warren, I. (2014). Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH*, 27: 71, 417-429.

Selcher, W. (1989). A new start toward a more decentralized federalism in Brazil? *Publius: The Journal of Federalism,* 19, 167-183.

Souza, C. (1997*). Constitutional Engineering in Brazil*: *The Politics of Federalism and Decentralization.* London: MacMillan.

Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova***,** 67, 191-228.

Verba, S. (2004). Would the Dream of Political Equality Turn Out to Be a Nightmare? *Perspectives on Politics 2:* 4, 663-679.

Verba, S., & Nie, N. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.

Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung in Deutschland – Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und deren Bedeutung für die Verwaltung

Katrin Möltgen-Sicking

1 Einführung

Wozu dient die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema „politische Partizipation" in einem Sammelband, der sich mit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und Brasilien befasst? Ist es nicht Aufgabe der öffentlichen Verwaltung als Exekutive, die von den Parlamenten beschlossenen Gesetze umzusetzen oder die von den Bürgern, etwa im Rahmen von Referenden, entschiedenen Maßnahmen zu administrieren? Sind Verwaltung, Politik und Bürger nicht „Gegenspieler" in einem Kräftedreieck, die mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Ressourcen operieren? Oder kann die Verwaltung eine aktive Rolle im Zusammenhang mit der Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen einnehmen, diese gegebenenfalls sogar initiieren, moderieren und unterstützen oder gar beeinflussen?

Der folgende Beitrag soll diese Fragen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland (BRD) kritisch diskutieren. Dazu wird zunächst die Bedeutung der politischen Partizipation für die deutsche Demokratie herausgearbeitet, wobei auf aktuelle Entwicklungen Bezug genommen wird.

Sodann werden relevante Grundlagen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland referiert, weil diese einen entscheidenden Einfluss auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger haben und sich zum Teil von denen der Föderativen Republik Brasilien unterscheiden. Verschiedene Formen der politischen Partizipation werden im folgenden Kapitel thematisiert, bevor mögliche Funktionen und Rollen, die die öffentliche Verwaltung in diesem Kontext einnehmen kann oder sollte, vorgestellt werden. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Analyse. Ein besonderes Augenmerk wird auf die kommunale Ebene gelegt, da dieser aufgrund ihrer Nähe zum Bürger und der vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten eine besondere Bedeutung zukommt.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_5

2 Begriff und Bedeutung der politischen Partizipation

Die Möglichkeit der politischen Partizipation von Bürgern am politischen Willensbildungsprozess, hier verstanden als Aktivitäten, die „die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase 1992, S. 682), ist eine zentrale Voraussetzung jeder Demokratie. Dass die Bürger beteiligt werden müssen, wird sowohl von konservativen Demokratietheoretikern als auch von Anhängern einer pluralistisch-liberalen Demokratietheorie nicht bestritten und steht gar im Mittelpunkt des partizipativen sowie des deliberativen Demokratieverständnisses.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen dagegen in der Frage, *wie* ihre Partizipation bzw. Beteiligung – diese Begriffe sollen hier synonym verwendet werden – erfolgen soll. Die Pole des wissenschaftlichen Diskurses reichen dabei von den Verfechtern der *repräsentativen Demokratie*, die die Beteiligung der Bürger vor allem in Form von Wahlen ihrer Repräsentanten in regelmäßigen Zyklen vorsehen, über die Befürworter der *direkten Demokratie* und damit unmittelbarer Bürgerbeteiligungsangebote wie Bürgerbegehren und -entscheide, bis zu denjenigen, die der *kooperativen Demokratie* das Wort reden, also so genannte nicht verfasste Partizipationsmöglichkeiten fordern, die über die gesetzlich vorgeschriebenen (so genannten verfassten) Partizipationsmöglichkeiten hinausgehen.

Dieser elementaren Voraussetzung der Demokratie steht eine wachsende Politik-, Parteien- und Politikerverdrossenheit in der BRD gegenüber, die sich insbesondere in der sinkenden Wahlbeteiligung, dem kontinuierlichen Rückgang der Mitgliedschaften in Parteien und der mangelnden Akzeptanz der politischen Klasse zeigt.

So hat die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen im Jahr 2009 mit 70,8 % ihren absoluten Tiefpunkt erreicht, bevor sie im Jahr 2017 auf gut 76 % ansteigen konnte. Zum Vergleich: Die höchste Wahlbeteiligung in der Geschichte der BRD gab es im Jahr 1972 mit 91,1 % (Statista 2017b). Zu bedenken ist ferner, dass die Wahlbeteiligung bei den Wahlen auf Länderebene und auf kommunaler Ebene traditionell noch niedriger ist. Beispielsweise hat bei der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen 2014 nur jeder zweite Bürger (50 %) von seinem Wahlrecht Gebrauch gemacht (Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen 2014).

Neben den *Nichtwählern* gilt den sogenannten *Protestwählern* in Deutschland derzeit ein besonderes Augenmerk, da ihnen ein entscheidender Beitrag beim Aufstieg der rechtspopulistischen Partei *Alternative für Deutschland* attestiert wird. Diese erst vor wenigen Jahren gegründete Partei ist bereits in 13 von 16 Landesparlamenten vertreten sowie seit September 2017 auch im Bundestag, dem nationalen Parlament, und hat das Parteiengefüge in Deutschland kräftig durchge-

rüttelt. Hinzu kommen historische Verluste der großen Parteien *Christlich Demokratische Union* (CDU: 26,8 %, -7,4 Pkt.) und *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD: 20,5 %, -5,2 Pkt.) bei der Bundestagswahl 2017 (Bundeswahlleiter 2017).

Die mangelnde Akzeptanz der politischen Parteien zeigt sich darüber hinaus in einem kontinuierlichen Rückgang der Mitgliederzahlen der so genannten *Volksparteien*. Beispielsweise ist die Zahl der Mitglieder bei der SPD, der ältesten Partei Deutschlands, seit 1990 von 943.402 auf 432.706 (2016) gesunken (Statista 2017a). Ähnliche Entwicklungen hat die CDU zu beklagen, und auch die *Freien Demokraten* verlieren tendenziell Mitglieder, wenn es im Jahr 2016 auch einen leichten Zuwachs gab. Mitglieder hinzugewinnen konnte dagegen die Partei *Bündnis 90/ Die Grünen*.

Schließlich ist „eine aus Sicht der Bürger abnehmende *accountability*, also eine fehlende Verantwortlichkeit gewählter Repräsentanten" (Kneip & Merkel 2017, S. 18) zu beklagen. Diagnostiziert wird daher bereits eine *Krise der repräsentativen Demokratie* oder es ist von der *postdemokratischen Epoche* die Rede (Crouch 2008; Jörke 2011).

Umgekehrt zeigen empirische Studien ein großes Interesse der Deutschen an mehr politischer Mitwirkung, wobei der Wunsch nach Beteiligungsformen jenseits von Wahlen, durch die konkrete Sachentscheidungen unmittelbar beeinflusst werden können, besonders ausgeprägt ist (Bertelsmann 2014). Auch ein Anstieg des freiwilligen oder bürgerschaftlichen Engagements ist in allen Bevölkerungsgruppen zu beobachten: im Jahr 2014 waren 43,6 % der Wohnbevölkerung über 14 Jahre freiwillig engagiert, 1999 waren es noch 34 % gewesen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014, S. 21).

Kaum ein Projekt in Deutschland hat die Herausforderungen der politischen Partizipation deutlicher werden lassen als das umstrittene Bahnprojekt „Stuttgart 21": Es zeigt einerseits, dass parlamentarische Entscheidungen zunehmend in Frage gestellt werden. Umgekehrt machen die kontinuierlichen und jahrelangen Proteste deutlich, dass sich die Bürger auch heute noch als Mitgestalter ihrer Lebenssituationen vor Ort verstehen und an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden wollen. Ein weiterer Aspekt ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung: Am Protest gegen den Umbau des Kopfbahnhofes der Stadt Stuttgart zu einem Durchgangsbahnhof haben sich vorrangig Akademiker im Alter von 40-54 Jahren beteiligt, während andere gesellschaftliche Milieus weitgehend unberührt blieben (Baumgarten und Rucht 2013). „So passen die Stuttgarter Ereignisse in das Bild einer Demokratie, die vornehmlich von Angehörigen der gut ausgebildeten Mittelschichten getragen wird" (Jörke 2011, S. 3).

Eine wesentliche Herausforderung der bundesdeutschen Demokratie besteht daher darin, das politische Interesse und die Potentiale der Bürger zu erkennen und

für die Stabilisierung und Weiterentwicklung der Demokratie zu nutzen. Dazu bedarf es einer Reform der demokratischen und administrativen Infrastruktur des deutschen Bundesstaates, etwa durch Strukturreformen oder die Wiederbelebung der Parteien als „Mittler zwischen Staat und Gesellschaft". Von besonderer Bedeutung dürfte darüber hinaus sein, die repräsentative Demokratie durch weitere Formen politischer Partizipation zu ergänzen. Wie das folgende Kapitel deutlich machen wird, kommt der kommunalen Ebene in diesem Kontext eine besondere Bedeutung zu, weil sich hier vielfältige Möglichkeiten und Gestaltungspotentiale bieten und „auf der lokalen Ebene ein Demokratiepotenzial liegt, das über die lokalen Grenzen hinaus wirksam werden soll" (Klages & Vetter 2013, S. 26).

3 Grundlagen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland

Am Ende des Zweiten Weltkrieges lagen in Deutschland die Städte und das politische System in Trümmern. Bei der Konzeption eines neuen Staatssystems 1949 orientierten sich die Väter des Grundgesetzes – also der neuen Verfassung in Westdeutschland – an der früheren deutschen Verfassung aus der Zeit vor Hitlers Machtergreifung: der Verfassung der Weimarer Republik, der ersten Demokratie Deutschlands (1918-1933).

Im Vergleich zur Weimarer Verfassung wurden im Grundgesetz die repräsentativen Elemente der Demokratie deutlich gestärkt, haben die vermeintlich negativen Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden während der Zeit der Weimarer Republik doch zu einer Abwehrhaltung gegenüber Beteiligungsformen direkter Demokratie geführt (Kost 2013, S. 39). Gestärkt wurden zudem der Föderalismus und die Kommunale Selbstverwaltung im neuen - vorerst westdeutschen - Staat.

Nach Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) ist die Demokratie in der Bundesrepublik grundsätzlich mittelbar, also repräsentativ. Die Staatsgewalt wird vom Volk durch unmittelbare Wahlen und Abstimmungen und dann indirekt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt". Es gilt somit prinzipiell der *Grundsatz der repräsentativen Demokratie*. Dem GG sind aber auch Abstimmungen, also plebiszitäre Sachentscheidungen, nicht wesensfremd.

Sie sind allerdings lediglich in zwei Fällen benannt, nämlich bei den Abstimmungen über die Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG) und über eine neue Verfassung (Art. 146 GG). Hieraus wird deutlich, dass das deutsche Volk auf Bundesebene, also auf der Ebene des Nationalstaates, die Staatsgewalt ganz überwiegend durch Wahlen ausübt. Auf der Ebene der Bundesländer und Kommunen sind hingegen Abstimmungen in Gestalt von Volksentscheiden (Landesebene)

und von Bürgerentscheiden (Kommunen) weit verbreitet. Dort sind zudem weitere Instrumente unmittelbarer Demokratie landesgesetzlich eröffnet.

Ein weiteres Kernelement der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland ist der *Föderalismus*. Dieser ist – wie die Verfassungsgrundsätze der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit – in Art. 20 Abs. 1 GG als so genanntes *Bundesstaatsprinzip* verankert. „Das zentrale Grundprinzip der bundesstaatlichen Organisation der Bundesrepublik Deutschland ist die Eigenstaatlichkeit der Länder" (Böhret, Jann & Kronenwett 1988, S. 80). Die Länder sind neben dem Bund für die Gesetzgebung zuständig und führen Bundesgesetze nach Art. 83 GG in der Regel „als eigene Angelegenheit" durch ihre Verwaltungen aus. Mit dem föderalistischen Aufbau wurde zum einen an die Tradition des deutschen Föderalismus angeknüpft, für den die kulturelle Vielfalt und die historische Tradition (zum Teil monarchischer) Einzelstaatlichkeit noch eine gewisse Bedeutung hatten (Schultze 2002, S. 127).

Den an der Verfassungsgebung 1948/49 maßgeblich Beteiligten ging es aber im Wesentlichen darum, „institutionelle Barrieren gegen die Gefahr totalitärer Gleichschaltung" (ebd.) zu schaffen und damit ein Gegenmodell zum zentralistischen Unrechtsstaat Hitlers zu etablieren. Die mit dieser so genannten *vertikalen Gewaltenteilung* verbundene Zielsetzung der Machtaufgliederung zwischen Bund und Ländern in der BRD konnte in der Praxis nur teilweise erreicht werden; es hat sich eine zunehmende Gewaltenverschränkung und Politikverflechtung zwischen Bund und 16 Bundesländern ergeben.

Dagegen konnte die Funktion der Demokratiesicherung und Demokratiefreundlichkeit des Föderalismus durch das Handeln unterschiedlicher Akteure auf der Ebene des Bundes und der Länder, die Förderung der Konkurrenz unter den großen Parteien sowie die bessere Vertretung von regionalen Interessen insgesamt ausgeschöpft werden (Becker 2011, S. 251).

Die *Kommunale Selbstverwaltung* ist in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantiert. Danach haben die Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung." Die Kommunale Selbstverwaltung geht wesentlich auf die Preußische Städteordnung aus dem Jahr 1808 zurück, der die Vorstellung zugrunde lag, „zu den in Preußen herrschenden zentralistisch-bürokratischen Tendenzen ein Gegengewicht zu bilden" (Frey 1976, S. 14).

Im Mittelpunkt stand also die Idee einer Selbst*regierung* der Bürger mit dem Ziel, das bürgerliche Element enger mit dem Staate zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertan zu mildern und die Bürger an der öffentlichen Verwaltung zu beteiligen.

In der Weimarer Republik war die Kommunale Selbstverwaltung durch Art. 127 Weimarer Reichsverfassung bereits formal garantiert, wenn auch ohne eigene materielle Hoheitsrechte. Allerdings wurde das kommunale Selbstverwaltungsrecht als ein aus dem Staate ausgegrenztes gesellschaftliches Recht betrachtet. De facto bestand eine starke Abhängigkeit der Kommunen vom Reich, die insbesondere auf die chronische Finanznot der Kommunen zurück zu führen war. Auch die Reichs- und Ländergesetze trugen zur Aushöhlung der Kommunalen Selbstverwaltung bei, die im Dritten Reich vollends abgeschafft wurde (ebd., S. 26).

Bis heute besteht – trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung der Garantie der Kommunalen Selbstverwaltung seit 1949 im GG und deren Übertragung auf Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung 1990 – kein einheitliches Verständnis vom Wesen der Kommunalen Selbstverwaltung. Während die einen die Bedeutung der Kommunen als „Schule der Demokratie" betonen, die Daseinsberechtigung der Kommunen also demokratietheoretisch herleiten, sehen andere in der kommunalen Ebene vor allem eine mittelbare Staatsverwaltung, die die Gesetze des Bundes und der Länder auszuführen hat. Dass die kommunalen Räte und Kreistage formal Teil der Exekutive sind, vom Selbstverständnis her aber kommunale Parlamente, verstärkt die Problematik. Im Folgenden soll daher von dem Verständnis der Kommunalen Selbstverwaltung als einer „im Rahmen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus selbständige[n], in den Staat integrierte[n] Ebene mit eigener demokratischer Legitimation" (Frey 1976, S. 19) ausgegangen werden.

Für die politische Praxis ist eine zunehmende Einflussnahme übergeordneter staatlicher Ebenen auf die Kommunen zu konstatieren: So wird ein Großteil der Gesetze des Bundes und der Länder von den Kommunen umgesetzt; zusätzlich sind die Kommunen in hohem Maße von den Finanzzuweisungen der Länder abhängig. Das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Einflussnahme und Kommunaler Selbstverwaltung zeigt sich unterschiedlich stark, je nachdem, um welche Aufgabenbereiche der Kommunen es sich handelt. Kritiker prognostizieren daher auch für die Bundesrepublik Deutschland eine Aushöhlung und Gefährdung der Kommunalen Selbstverwaltung (Wohlfahrt & Zühlke 2005).

Von Bedeutung für die politische Partizipation der Bürger sind auch die unterschiedlichen Kommunalverfassungssysteme in Deutschland, weil sich diese auf die Machtverteilung der kommunalen Entscheidungsträger, insbesondere zwischen dem Bürgermeister und den kommunalen Vertretungskörperschaften (Stadt-, Gemeinderat), auswirken und folglich auch das Verhältnis von Politik und Verwaltung in Richtung Bürger beeinflussen. Dass es zu einer uneinheitlichen Gestaltung der lokalen Demokratien in Deutschland kam, ist wesentlich auf den Einfluss der Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg zurück zu führen, die den Kommunen eine Schlüsselstellung bei der Demokratisierung des politischen

Lebens einräumten (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 30). Dabei wurden in vielen Bundesländern die Bestimmungen der Gemeindeordnungen aus der Weimarer Republik größtenteils übernommen; lediglich in Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen wurde ein neues Kommunalverfassungssystem eingeführt, das sich an der britischen Kommunalverfassung orientierte (ebd.).

In dieser so genannten *Norddeutschen Ratsverfassung* ist der Stadt- oder Gemeinderat, also das kommunale Parlament, der wesentliche Akteur: es wählt den Bürgermeister, der vorrangig repräsentative Funktionen erfüllt und zugleich Vorsitzender des Rates ist, sowie den Verwaltungschef (Stadtdirektor), der die Verwaltung leitet (ebd.). Diese so genannte *Doppelspitze* wurde in den 1990er Jahren wieder abgeschafft und eine Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt, der die Funktionen des Repräsentanten und des Verwaltungschefs seither vereint.

Damit fand eine Angleichung an die *Süddeutsche Ratsverfassung* statt, die in Baden-Württemberg und Bayern seit der Nachkriegszeit gilt. Auch in der *Bürgermeisterverfassung*, die in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und den Landgemeinden in Schleswig-Holsteinnach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt wurde, ist der Bürgermeister Verwaltungschef und Ratsvorsitzender. Er wird aber nicht direkt durch die Bürger, sondern durch den Rat gewählt. Deutliche Unterschiede bestehen demgegenüber zu dem vierten Kommunalverfassungssystem der BRD, das in Hessen und in den größeren Gemeinden Schleswig-Holsteins gilt: „Bei der *Magistratsverfassung* [Hervorhebung d. Verf.] wählt die Stadtverordnetenversammlung mit dem Magistrat ein kollektives Organ, in dem der Bürgermeister lediglich einfaches Mitglied ist“ (ebd.).

Unterschiede der Kommunalverfassungssysteme bestehen auch im Hinblick auf die gesetzlich legitimierten Partizipationsinstrumente: So nahm Baden-Württemberg bereits 1955 Bürgerbegehren und -entscheide in die Gemeindeordnung auf. Mittlerweile haben alle Bundesländer diese direktdemokratischen Elemente eingeführt, wenn auch die Rahmenbedingungen differieren. So weichen beispielsweise Entscheidungsrahmen und notwendige Zustimmungsquoren bei Bürgerbegehren wesentlich voneinander ab (vgl. dazu Kost 2013, S. 38 ff.).

4 Formen politischer Partizipation auf kommunaler Ebene in Deutschland

Betrachtet man die Formen der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene – also in den Kreisen, Städten und Gemeinden – so sind grundsätzlich drei Bereiche zu unterscheiden, mit denen unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten und -formate der Bürger einhergehen. Unterschiede bestehen in der *repräsentativen, der unmittelbaren und der kooperativen* Demokratie darüber hinaus hinsichtlich ihrer

rechtlichen Verbindlichkeit – und damit der Verpflichtung zur Umsetzung der Ergebnisse der Beteiligungsverfahren durch die Kommunalverwaltung.

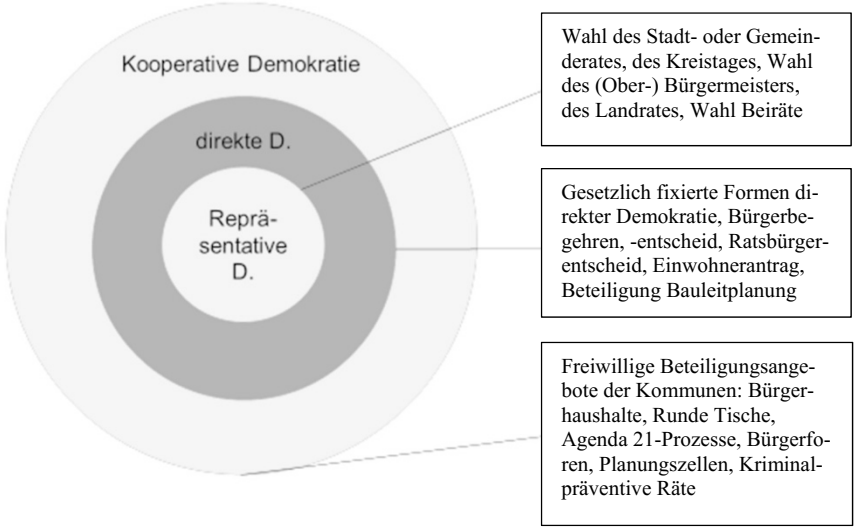

Abbildung 1: Demokratie und politische Partizipation auf kommunaler Ebene. Quelle: Eigene Darstellung.

Die politische Beteiligung in der *repräsentativen Demokratie* erfolgt über *Wahlen* eigener kommunaler Organe durch die Bürger. Die maßgeblichen Kommunalorgane sind die kommunalen Vertretungen, also die „Kommunalparlamente" (Räte und Kreistage) sowie die Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister und Landräte), die von den Bürgern direkt gewählt werden. Anders als bei den Bundes- und Landtagswahlen sind auch solche in der Kommune wohnende Personen wahlberechtigt und wählbar, die *nicht* deutsche Staatsangehörige sind, aber die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG).

Bestimmten Einwohnern steht zudem die Teilnahme an Wahlen von Gremien zu, die – je nach landesgesetzlicher Ausgestaltung – vor allem den Partikularinteressen bestimmter Bevölkerungsgruppen zu dienen bestimmt sind. Deshalb haben einige Bundesländer die Wahl von *Integrationsgremien, Seniorenbeiräten, Behindertenbeiräten* oder *Kinder- und Jugendräten* gesetzlich vorgesehen. Während die Integrationsgremien als Vertretung der Migranten in fast allen Bundesländern eine gesetzliche Verankerung gefunden haben, wie in § 27 der Gemeindeordnung

NRW (GO NRW), gilt dies für andere Beiräte nur eingeschränkt. Die kommunalen Beiräte dürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen keine hoheitlichen Entscheidungskompetenzen haben (Bätge 2013).

Ihnen werden aber in der Regel Mitwirkungsrechte wie etwa das Recht zur Anhörung bei relevanten Beschlüssen der Kommunalvertretung, Vorschlagsrechte, das Recht zur Stellungnahme und Teilnahmerechte bei Sitzungen der Kommunalvertretung landesgesetzlich eingeräumt.

Im Kontext der *direkten oder unmittelbaren Demokratie* sind vor allem *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide* auf kommunaler Ebene zu nennen, über die eine Sachfrage durch die Bürger verbindlich entschieden wird. In NRW ermöglicht bspw. § 26 der GO NRW und § 23 der Kreisordnung NRW seit 1994 mit diesem rechtlichen Instrument eine unmittelbare Entscheidung durch die Bürger selbst, also anstelle der kommunalen Vertretungskörperschaft. Bürgerbegehren entsprechen im Wesen den Volksentscheiden auf staatlicher Ebene. Ein Bürgerentscheid kommt auf Basis eines Bürgerbegehrens zustande, d. h. die Bürger „begehren", anstelle des Rates über einen Sachverhalt zu entscheiden. Zudem existiert in einigen Bundesländern ein so genannter *Ratsbürgerentscheid*. In diesem Fall kann der Rat eine Entscheidung auf die Bürgerschaft delegieren.

Andere gesetzlich geregelte Formen der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene stehen auch denjenigen Einwohnern zu, welche nicht die Bürgereigenschaft besitzen. Hierzu gehört insbesondere der *Einwohnerantrag*, der für Einwohner ab einem bestimmten Alter die Möglichkeit eines (kommunalen) Initiativrechts vorsieht. Sofern eine hinreichende Anzahl von Unterschriften vorliegt, muss sich die kommunale Vertretung mit der betreffenden Angelegenheit befassen. Die Einwohner können allerdings nicht – wie beim Bürgerentscheid – anstelle der kommunalen Vertretung selbst entscheiden.

Rechtlich verbindliche Möglichkeiten zur Beteiligung der Bürger bestehen zudem im Rahmen der *Bauleitplanung*, die die Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit ausüben. § 3 Abs.1 Baugesetzbuch (BauGB) sieht vor, dass die „Öffentlichkeit (...) möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten [ist]; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben". § 2 konkretisiert, dass Bauleitpläne mindestens 30 Tage lang öffentlich auszulegen sind und den Bürgern die Möglichkeit zu Stellungnahmen eingeräumt werden muss. Diese müssen durch die Verwaltung geprüft werden. Neben den Bürgern sind auch andere Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zu beteiligen (§4 BauGB).

Die genannten Elemente der repräsentativen und der direkten Demokratie sind (mit Ausnahme einzelner Beiräte) gesetzlich festgeschrieben und werden als so genannte *verfasste Formen lokaler Demokratie* bezeichnet. Jeder Bürger oder Einwohner hat demnach einen Anspruch darauf, wenn die vorgegebenen Rahmenbedingungen erfüllt sind. Während bei Wahlen die Staatsangehörigkeit sowie das Alter wesentliche Kriterien zur Teilnahme sind, sind die Anforderungen an direktdemokratische Elemente in den jeweiligen Gemeindeordnungen geregelt. Beispielsweise müssen Bürgerbegehren in NRW von einer gewissen Prozentzahl von Bürgern unterzeichnet werden, schriftlich eingereicht werden sowie die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung erhalten (vgl. § 26 GO NRW).

Diese verfassten Formen der direkten und indirekten Demokratie werden auf kommunaler Ebene durch *freiwillige Beteiligungsangebote* – so genannte *nicht verfasste Formen politischer Partizipation*- ergänzt. Bei diesen Formen *kooperativer Demokratie* bleibt die Beteiligung der Bürger *konsultativ*, d. h. es werden keine Entscheidungskompetenzen auf Bürger oder Verbände übertragen (vgl. dazu Herzberg 2009, S. 59). Zudem werden Bürger und Verbände *freiwillig* an der Politikformulierung und -umsetzung beteiligt, die Beteiligung ist somit nicht gesetzlich vorgeschrieben, und erfolgt die Partizipation in der Regel im Rahmen eines Dialogs.

Kooperative Beteiligungsformate können sowohl aus der Bürgerschaft heraus initiiert werden bzw. auf Mobilisierungsprozesse einzelner gesellschaftlicher Gruppen zurückgehen, wie z. B. im Falle von Bürgerinitiativen oder Demonstrationen; die Partizipationsangebote können aber auch von Seiten der Kommune auf freiwilliger Basis an die Bürger herangetragen werden. In der Praxis besteht häufig eine Kombination beider Aspekte, wenn Vertreter aus Politik und Verwaltung versuchen, das mobilisierte - häufig kritische – Potential durch neue Beteiligungsangebote nutzbar zu machen.

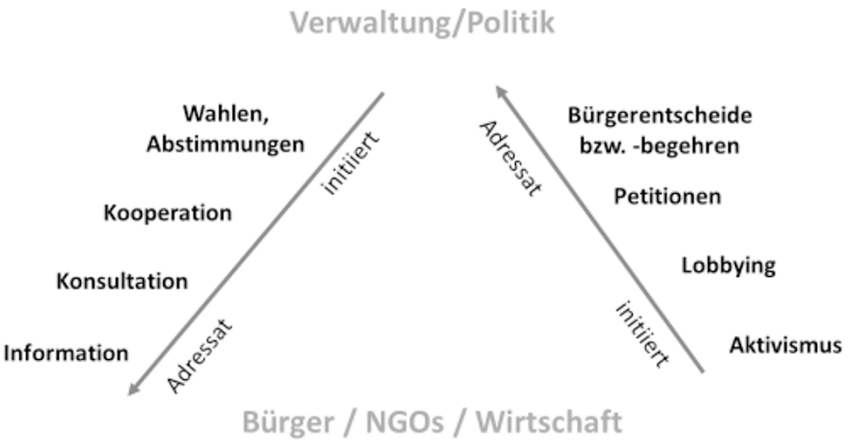

Abbildung 2: Formen politischer Partzipation. Quelle: Kubicek 2011, S. 3.

Die Bandbreite der nicht-verfassten Formen der Einwohnerbeteiligung ist groß, weil die Kommunen im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung unterschiedliche Wege der informellen Beteiligung von Bürgern und Einwohnern gewählt haben. Die Instrumente reichen von der Bereitstellung von Internetforen und -abfragen zu bestimmten Themen über die moderierte Beteiligung von Einwohnern bei der Aufstellung des Haushaltes oder bei bestimmten Infrastrukturprojekten, wie z. B. Schulbauten oder Kulturzentren, bis zu stadtteil- oder themenspezifischen Beteiligungsmöglichkeiten. Von Bedeutung sind schließlich auch Einwohner- und Bürgerbefragungen, die „unterhalb" der verbindlichen Bürgerentscheide eine Meinungsabfrage ermöglichen und der kommunalen Vertretung als eine wesentliche Entscheidungshilfe dienen. Dabei werden traditionelle Elemente der Bürgerbeteiligung zunehmend durch Angebote der *Online-Partizipation* ergänzt.

Im Folgenden sollen Verfahren der Partizipation der Einwohner an Planungs- und Entscheidungsprozessen näher betrachtet werden, die auf der kommunalen Ebene in der BRD eine weite Verbreitung gefunden haben und in der Regel von Seiten der kommunalen Vertretungskörperschaften oder den Kommunalverwaltungen initiiert werden.

Bürgerhaushalt / Bürgerdialog zum Haushalt

Das Instrument des Bürger- bzw. Beteiligungshaushaltes, das in Brasilien seit Ende der 1980er Jahre erfolgreich angewandt wird, findet seit etwa 20 Jahren auch in Europa Verbreitung. Experimentiert wurde mit diesem Instrument in Deutschland bereits seit den späten 1980er Jahren im Zuge der Verwaltungsmodernisierung. Städte verschiedener Größenordnung und unterschiedlicher Haushaltslage aus NRW beteiligten Bürger an kommunalen Haushaltsverfahren im Rahmen eines Modellprojektes des Innenministeriums NRW und der Bertelsmann Stiftung in der Zeit von 2000-2004. Auch in deutschen Großstädten werden bereits Bürgerhaushaltsprojekte realisiert, wie etwa in den Städten Frankfurt, Hamburg oder Köln (vgl. im Einzelnen Franzke & Kleger 2010, S. 13). Insgesamt hat sich dieses Partizipationsinstrument in Deutschland etabliert, gleichzeitig aber auch facettenreich entwickelt. Entsprechend differieren Formen, Methoden und Partizipationstiefen und weichen zum Teil erheblich von dem Ursprungsmodell in Porto Alegre ab.

Die Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanaufstellung erfolgt in der Regel in drei Stufen: Die erste Stufe dient der *Information*: Es muss durch geeignete Medien (Flyer, Internet etc.) eine überblicksartige Information über die wesentlichen Daten des Gesamthaushalts und einzelner Bereiche des Haushalts in die Einwohnerschaft gegeben werden. Auf der zweiten Stufe findet die eigentliche *Konsultation* statt, d. h. der Gesamthaushalt und/oder einzelne Bereiche werden mit den betroffenen Einwohnern auf Diskussionsveranstaltungen, Internetforen oder mittels konkreter Befragungen diskutiert. Wichtig ist schließlich auch die dritte Stufe, auf der die kommunale Vertretung *Rechenschaft* darüber ablegt, welche Impulse der Einwohner bei der Beschlussfassung der kommunalen Parlamente tatsächlich berücksichtigt worden sind. In der Stadt Köln, einer der Vorreiterkommunen im Bereich des Bürgerhaushaltsverfahrens in Deutschland, werden mittlerweile auch Budgets für die einzelnen Stadtteile zur Verfügung gestellt, über dessen Verwendung die Bürger im Rahmen des Bürgerhaushaltsverfahrens entscheiden können.

Kriminalpräventive Räte / Kommunale Ordnungspartnerschaften

Ein in Deutschland weit verbreitetes Instrument der Kriminalprävention sind so genannte Kriminalpräventive Räte. Im Mittelpunkt dieser kommunalen Präventionsgremien steht die Zusammenarbeit von Polizei, kommunaler Verwaltung und anderen Akteuren des lokalen Gemeinwesens, wie etwa Wohnungsbaugesellschaften, Verkehrsbetrieben, Einzelhandel, lokaler Wirtschaft, Wohlfahrtsverbän-

den und in Ausnahmefällen auch der Betroffenen, mit dem Ziel der Kriminalprävention (Frevel 2007). Ihre Aufgabe ist es, örtliche Problemfelder zu erkennen, Konzepte mit anderen Präventionsträgern auf den Weg zu bringen oder spezielle themenbezogene Projektgruppen einzurichten und die Ergebnisse auszuwerten. Die Arbeit dieser Gremien ist präventiv und langfristig ausgelegt und kann sich sowohl auf das gesamte Stadtgebiet oder auf spezifische Räume, wie z. B. das Bahnhofsumfeld oder Stadtteile mit besonderen Problemlagen beziehen, allgemeine Bedingungen der Sicherheit und Ordnung aufgreifen oder sich auf besondere Problemfelder, wie z. B. häusliche Gewalt, konzentrieren.

Hintergrund der Einrichtung Kriminalpräventiver Räte sind in der Regel konkrete Probleme vor Ort, wie etwa Drogenkonsum oder -verkauf auf öffentlichen Plätzen, Gewalt oder Vandalismus. Diese können in der Folge dazu führen, dass das subjektive Sicherheitsbedürfnis der Menschen beeinträchtigt wird, das Image der Stadt Schaden nimmt, Geschäftsinteressen der Einzelhändler leiden u. v. m. Die Initiative zur Gründung Kriminalpräventiver Räte wird in der Regel von der Kommune und der Polizei ergriffen, die Leitung obliegt häufig einem Vertreter der Stadtverwaltung (z. B. dem Bürgermeister) (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 120 f.)

Lokale Agenda 21

Auch der Ausgangspunkt für diese Form der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene liegt in Brasilien. Auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 verabschiedeten 179 Staaten das Aktionsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung im 21. Jahrhundert, die „Agenda 21". Dabei betonten sie die besondere Bedeutung der lokalen Ebene als kleinster politischer Organisationseinheit bei der Implementierung des Ziels der „dauerhaft-umweltgerechten-Entwicklung" (Ruschowsky 2002). Entsprechend wurde in der Agenda 21 ein Handlungsauftrag für die Kommunen definiert, der die Entwicklung eines kommunalen Aktionsplans bis 1996 vorsah; dieser sollte in einem gemeinsamen Konsultationsprozess der Kommune mit den Bürgern entwickelt werden. Wesentlich war somit neben der Definition und systematischen Umsetzung der Ziele, die „Initiierung eines Dialogprozesses mit dem Ziel der Konsensfindung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren" (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 116). Der wesentliche Unterschied zu anderen Bürgerbeteiligungsverfahren liegt in der Betonung des langfristigen Ansatzes und in der integrativen Behandlung aller Politikfelder (Ruschowsky 2002).

In den 1990er Jahren haben viele „Kommunalparlamente" in Deutschland die Lokale Agenda 21 beschlossen und es wurden seitens der Verwaltung entspre-

chende Prozesse initiiert. Teilweise wurden eigene Organisationseinheiten in den Verwaltungen eingerichtet oder Beauftragte bestellt, die die Prozesse von Seiten der Stadtverwaltung koordinieren und begleiten sollten, wie etwa in der Stadt Düsseldorf. Andere Kommunalverwaltungen setzten eher auf die Selbstorganisation der Beteiligten. In NRW wurde 2001 eine Transferstelle eingerichtet, die die Kommunen bei den Prozessen unterstützen sollte (vgl. dazu Lexikon der Nachhaltigkeit o. J.). Obwohl die Ausgestaltung der Prozesse sehr unterschiedlich war, können vier idealtypische Phasen unterschieden werden: 1. Initialphase, 2. Arbeitsphase, 3. Implementationsphase, 4. Evaluationsphase.

Wenngleich in vielen Kommunen in Deutschland Agenda-21-Prozesse angestoßen werden konnten, besteht aus heutiger Perspektive ein Defizit bei der Umsetzung der Ziele. Als Grund für diese kritische Bilanz in Deutschland sind vor allem die geringe Akzeptanz und Unterstützung seitens der Kommunalpolitik, geringe finanzielle Handlungsspielräume, die Dominanz einzelner Gruppierungen sowie umweltpolitischer Fragestellungen und das Abstraktionsniveau des Themas anzuführen (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 117; Ruschowsky 2002).

Stadtteilkonferenzen / Stadtteilfonds

Die Beteiligung der Einwohner an der Entwicklung einzelner Stadtteile hat sich in Deutschland in vielen Kommunen etabliert. Hintergrund stadtteilorientierter Beteiligungsverfahren ist die Überzeugung, dass die Einwohner zum einen von der Entwicklung ihres Stadtteils und den entsprechenden Entscheidungen der politischen Gremien in besonderer Weise betroffen sind, zum anderen, dass sie sich mit der Situation vor Ort und den Bedürfnissen der Bewohner besonders gut auskennen. Sie werden also nicht nur als Betroffene eingebunden, sondern auch als Experten. Hinzu kommt, dass sich Problemlagen und Herausforderungen auf der Ebene der Stadtteile durchaus voneinander unterscheiden können.

Zur Beteiligung der Einwohner auf Stadtteil- bzw. Quartiersebene werden in Deutschland unterschiedliche Instrumente bzw. Formate verwandt. Am häufigsten dürften Einwohner in Form von *Stadtteilkonferenzen* oder *Stadtteilfonds* an der Entwicklung ihrer Stadtteile beteiligt werden. Beide Beteiligungsinstrumente werden meist in Stadtteilen oder Quartieren durchgeführt, in denen sich soziale Problemlagen konzentrieren. Ein entsprechendes Förderprogramm des Bundes „Soziale Stadt“ sichert nicht nur städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, in die Infrastrukturausstattung und in die Qualität des Wohnens, sondern auch Aktivitäten zur Förderung des sozialen Zusammenhaltes und lebendiger Nachbarschaften in den Quartieren (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2017).

In Stadtteilkonferenzen arbeiten die im entsprechenden Sozialraum tätigen professionellen und ehrenamtlichen Akteure zusammen, um ihre Angebote und Leistungen aufeinander abzustimmen und Maßnahmenpläne für die konkreten Problemlagen zu erarbeiten. Wesentlich ist dabei, dass alle Akteure in die Entscheidungsfindung eingebunden werden. Die Stadtverwaltung ist in diesem Zusammenhang ein Akteur unter vielen und hat häufig eine moderierende Funktion. Zudem ist die Stadtverwaltung als Geldgeber für Projekte vor Ort gefragt. Im Rahmen des Stadtteilfonds haben die Bürger die Möglichkeit, über die Verwendung der Finanzmittel in ihrem Stadtteil mitzuentscheiden.

Planungszellen / Bürgergutachten

Eine weitere Form der informellen Beteiligung betroffener Einwohner sind Planungszellen. Die Methode der Planungszelle wurde Anfang der 1970er Jahre von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Universität Wuppertal entwickelt und seitdem in zahlreichen Verfahren erprobt und standardisiert (vgl. Bergische Universität Wuppertal 2017). Ferner finden sich in der (kommunalen) Praxis modifizierte Verfahren wie etwa Bürgerforen, die aus der Idee der Planungszelle hervorgegangen sind.

Bei der Planungszelle werden Bürger, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt worden sind, zu einem mehrtägigen strukturierten Dialog eingeladen. Die beteiligten Bürger sollen von ihren sonstigen Verpflichtungen freigestellt und von unabhängigen Prozessbegleitern durch den Prozess begleitet werden (Holtkamp, Bogumil & Kißler 2006, S. 196). Die Teilnehmer oder Bürgergutachter erhalten Impulse durch Referate von Experten und Diskussionen mit Politikern, die die Arbeit in Kleingruppen ergänzen. Am Ende der Beratungen steht in der Regel ein Bürgergutachten, das empfehlenden Charakter hat und den Entscheidern in Politik und Verwaltung vorgelegt wird (Nexus o. J.). Im Mittelpunkt dieser Form der Bürgerbeteiligung steht in der Regel ein anstehendes Planungsverfahren einer Kommunalverwaltung, wie der Bau eines neuen Rathauses, die Umgestaltung der Fußgängerzone oder die Nutzung eines öffentlichen Platzes.

Einwohner- und Bürgerbefragungen / Bürgerdialoge

Ferner werden Einwohner- oder Bürgerbefragungen auf kommunaler Ebene durchgeführt, um die Meinung der Bürger zu eruieren und deren Bedarfe kennen zu lernen.

Einwohner- und Bürgerbefragungen können sich auf konkrete Vorhaben in einer Kommune beziehen, wie den Ausbau eines Hafens oder die Schließung von Schwimmbädern. In diesen Fällen erfolgt die Befragung einmalig. Die Befragungen können aber auch regelmäßig organisiert werden, wenn sie z. B. allgemeine Aspekte der Lebenszufriedenheit und der sozialen Problemlagen in einer Kommune betreffen, die im zeitlichen Verlauf betrachtet werden sollen. Befragt werden die Einwohner in der Regel schriftlich (offline und online), telefonisch oder in Einzelfällen auch mündlich.

Das Instrument der Einwohner- oder Bürgerbefragung wird in der Regel genutzt, um politische Entscheidungen in einer Kommune vorzubereiten; die Ergebnisse dienen also der Entscheidungsfindung in den dafür politisch legitimierten Gremien. Zu beachten ist, dass das Ergebnis einer Befragung nicht zu einer rechtswirksamen Bindung der kommunalen Vertreter bei der Stimmabgabe führen darf, da dies einen unzulässigen Eingriff in das freie Mandat darstellen würde. Selbstverständlich kann der einzelne kommunale Vertreter aber das Befragungsergebnis in seine Abstimmungsüberlegungen mit einbeziehen. In der kommunalen Praxis existieren zudem Selbstverpflichtungen von Mandatsträgern, dem Votum der Bürger zu folgen, wenn ein bestimmtes Quorum erreicht wurde.

Auch *Bürgerdialoge* werden angeboten, um die Expertise der Bürger für das kommunale Gemeinwesen nutzbar zu machen. Im Rahmen eines Bürgerdialoges können die Bürger Vorschläge zur Verbesserung in einem bestimmten Politikfeld machen, wie etwa dem Bereich des Radverkehrs oder des Haushaltes (Bürgerdialog zum Haushalt, Bürgerdialog zum Radverkehr). Auch hier gilt, dass es sich lediglich um Vorschläge der Bürger handelt, die Politik und Verwaltung auf ihre Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit prüfen und in ihre Entscheidungen einbeziehen (sollten). Ein Unterschied zu den Bürgerbefragungen liegt darin, dass die Bürger auch Einfluss auf die Wahl der Themen – und damit das so genannte Agenda-Setting – haben, während Befragungen in der Regel standardisiert erfolgen. Ein Beispiel für einen Online-Bürgerdialog zum Radverkehr bieten die Städte Bonn, Köln und Moers, die diesen im Jahr 2017 parallel durchgeführt und im Hinblick auf deren Wirkungen und Erfolgsfaktoren wissenschaftlich evaluiert haben (Düsseldorfer Institut für Internet und Demokratie o. J.).

5 Rolle und Funktionen der öffentlichen Verwaltung im Partizipationsprozess

Im Rahmen der Beschreibung der einzelnen Partizipationsinstrumente ist bereits deutlich geworden, dass die Einführung direktdemokratischer und konsultativer Beteiligungsverfahren zu Veränderungen im Machtgefüge der kommunalen Ak-

teure – Bürgerschaft, Politik und Verwaltung – geführt hat. Bogumil und Holtkamp diagnostizierten bereits 2006 folgende Auswirkungen der kooperativen Demokratie auf das kommunale Entscheidungssystem (2006, S. 123):

- Die Bürger werden in stärkerem Ausmaß zum Partner der Politik werden; die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf den kommunalen Entscheidungsprozess haben sich deutlich verbessert.
- Die Kommunalvertretungen werden einen Machtverlust erleiden, weil Beschlüsse präjudiziert werden. Unabhängig davon kommt ihnen aus normativer Perspektive nach wie vor die wichtigste Funktion im kommunalen Entscheidungssystem zu.
- Der Bürgermeister kann aus der kooperativen Demokratie wesentlich mehr Vorteile ziehen als der Rat, weil er durch die kooperativen Demokratieelemente Wählerstimmen maximieren kann und durch gezielte Bürgerbeteiligung den Rat der Stadt unter Druck setzen kann.

Die bisherigen Erfahrungen der kommunalen Praxis scheinen diese Diagnosen zu bestätigen, wenn die Machtverteilung vor Ort auch wesentlich von den handelnden Akteuren bestimmt wird. Notwendig erscheint vor diesem Hintergrund, dass Bürger, Politik und Verwaltung ihre eigene Rolle kritisch hinterfragen und (in Teilen) neu ausrichten. Einen möglichen Orientierungspunkt bilden die Leitbilder der *Bürgerkommune* oder der (local) g*overnance,* in dem die Funktionen und Rollen bereits angelegt und in Ansätzen auch beschrieben sind (vgl. dazu KGSt 2014; Mayntz 2009).

Bevor auf die (neuen) Rollen der Akteure Bürger, Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene eingegangen wird, sollen zwei *Prämissen der kooperativen Demokratie* herausgestellt werden, die das Zusammenwirken der Akteure untereinander wesentlich bestimmen: Erstens müssen sich alle Akteure als gleichberechtigte Partner verstehen, die „auf Augenhöhe" miteinander kommunizieren und sich wertschätzend gegenübertreten. Diese Gleichberechtigung der Akteure betrifft alle Phasen des Beteiligungsprozesses, also sowohl die Phase des Agenda-Setting, als auch die Entscheidungsvorbereitung und -findung und die Umsetzungsphase.

Notwendig sind zweitens klare Regeln, die Bürgerbeteiligung institutionalisieren und die Delegation von Entscheidungsprozessen formalisieren. Die Bundesstadt Bonn hat Qualitätskriterien für gute Bürgerbeteiligung formuliert, die für alle freiwillig durchgeführten Beteiligungsprozesse in Bonn gelten, bei denen die Stadt Bonn Vorhabenträgerin ist (Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014):

1. Einbindung der Bonner Einwohnerinnen und Einwohner
2. Frühzeitigkeit und Transparenz
3. Klare Zielsetzungen und Ergebnisoffenheit
4. Sorgfältige Konzeptentwicklung und Prozessgestaltung
5. Ermutigung zur Mitwirkung
6. Transparente Prozessgestaltung
7. Fairness und Spielregeln im Beteiligungsprozess
8. Gemeinsame Verantwortung der Akteure
9. Anregungen für Bürgerbeteiligung von verschiedenen Seiten
10. Verlässlicher Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung
11. Evaluation & Reflexion.

Mit Blick auf die Akteure der Bürgerkommune ist die Rolle der *Bürger* in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur am differenziertesten beschrieben. Drei Rollen des Bürgers werden gemeinhin unterschieden: die des Kunden, die des Mitgestalters und die des Auftraggebers.

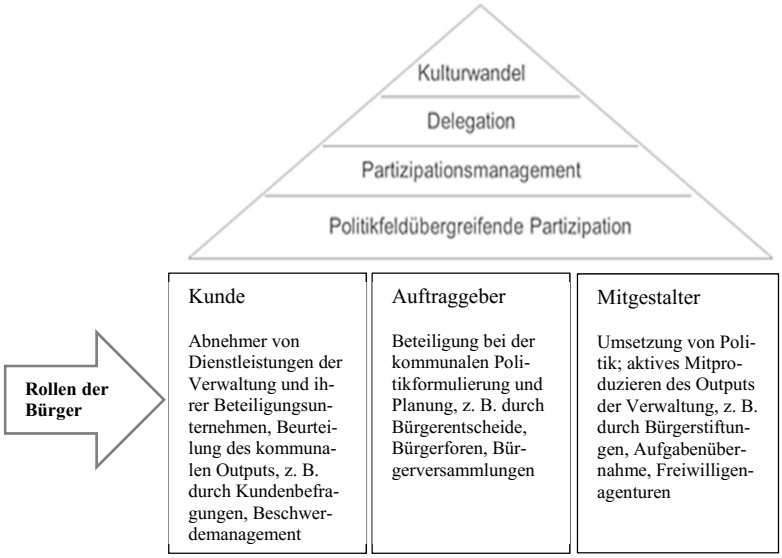

Abbildung 3: Rollen des Bürgers in der Bürgerkommune. Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bogumil & Holtkamp 2007, S. 237.

Während die Kundenrolle im Rahmen des New Public Management in der kommunalen Praxis deutlich in den Mittelpunkt gerückt ist, wird es im Zusammenhang mit der Einführung neuer Beteiligungsverfahren wesentlich darauf ankommen, die Bürger zum Umgang mit den neuen Partizipationsinstrumenten zu befähigen (Empowerment), die Rollen des *Auftraggebers* und des *Mitgestalters* aktiv einnehmen zu können.

Funktion und Rolle der *kommunalen Mandatsträger* in der Bürgerkommune (oder der local governance) sind dagegen bisher nur ansatzweise beschrieben, vermutlich, weil deren wesentliche Aufgabe, die Bürgerschaft zu vertreten, selbstverständlich weiterhin Bestand hat. Als Hauptorgan der Gemeinde obliegt den Räten die so genannte Allzuständigkeit, wie sie etwa in § 41 GO NRW definiert wird. Zudem ist der Rat einer Stadt oder Gemeinde für die Überwachung seiner Beschlüsse durch den (Ober-) Bürgermeister und die Verwaltung verantwortlich. Damit nähert sich die Arbeit der Räte und Kreistage der eines Parlamentes an, obwohl sie formal betrachtet Exekutivorgane sind (Parlamentarisierung der Kommunalpolitik). Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), die das Leitbild der Bürgerkommune in Deutschland wesentlich konzeptionell begründet hat, in ihren Empfehlungen aus dem Jahre 2014 lediglich darauf verweist, dass es für den Rat als kommunalen Akteur darum gehen müsse, „Verständnis für „die Anderen" zu entwickeln" (KGSt 2014, S. 28), weil eine Kommunikation auf Augenhöhe für die Stadt und die Akteure nur von Nutzen sein könne.

Betrachtet man die (kommunale) *Verwaltung*, werden dieser in der Regel folgende Funktionen zugewiesen (vgl. Franz 2013, S. 28ff; Möltgen-Sicking & Winter 2017, S. 16ff.):

- die *administrative Funktion*, d. h. die Ausführung der vom Parlament beschlossenen Gesetze durch rechtsverbindliche Entscheidungen,
- die *politische Funktion*, innerhalb derer die Verwaltung politisch gestaltend tätig ist, indem z. B. Gesetze initiiert werden, Gesetzgebungsverfahren vorbereitet werden oder untergesetzliche Normen, insbesondere Verordnungen und Satzungen, erlassen werden,
- die *koordinierende Funktion*, die die Abstimmung verschiedener zur Zielerreichung erforderlicher Maßnahmen mit Akteuren innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors meint, sowie
- die *implementierende* Funktion, also die Umsetzung der politischen Beschlüsse.

Von besonderer Bedeutung ist im Zusammenhang politischer Partizipationsverfahren die *koordinierende bzw. kooperative Funktion* der Verwaltung. Diese kann

sich beziehen auf verschiedene Kooperationsbeziehungen, wie eine Kooperation innerhalb des öffentlichen Sektors (vertikale und horizontale Koordination innerhalb eines politisch-administrativen Mehrebenensystems), eine Kooperation im Verhältnis zum privaten Sektor (Wirtschaft, Verbände, Einzelpersonen) sowie zum Dritten Sektor (Kirchen, NGO) (Franz 2013, S. 31).

Deutlich wird bei der Vielfalt der Kooperationsbeziehungen, dass die hierarchisch organisierte bürokratische Verwaltung, die nach dem Vorbild Max Webers agiert (Weber 1922), ausgedient hat. Auch eine am Dienstleistungsgedanken ausgerichtete Verwaltung, die die Effizienz und Effektivität der Leistungen in den Mittelpunkt stellt (New Public Management), scheint unzureichend, will man Bürgerbeteiligung ernst nehmen und ernsthaft betreiben. Notwendig sind vielmehr ein verändertes Selbstverständnis der Kommunalverwaltung, veränderte Steuerungsmodi und Strukturen sowie entsprechende Kompetenzen von Führungskräften und Beschäftigten.

Die kommunale Verwaltung wird zu einem Akteur unter vielen im lokalen Gemeinwesen. Allerdings ist sie insofern *primus inter pares*, als ihr in der Regel die Vorbereitung und Organisation (und gegebenenfalls auch Moderation) der Beteiligungsverfahren zukommt. Ferner muss sie für die Umsetzung der Ergebnisse sorgen bzw. die notwendigen Entscheidungen herbeiführen (lassen). Die o. g. Leitlinien für Bürgerbeteiligung zeigen bereits wesentliche Aspekte auf, für die die Verwaltung im Rahmen der Partizipationsverfahren Sorge tragen muss, wie etwa eine sorgfältige Konzeptentwicklung und Gestaltung der Beteiligungsprozesse, die Gewährleistung der Transparenz der Verfahren, die Formulierung klarer Ziele, einen verlässlichen Umgang mit den Ergebnissen sowie die Einhaltung der Spielregeln.

Um eine koordinierende Funktion wahrzunehmen, bedarf es zudem neuer Formen der Steuerung. Neben die Steuerung über Hierarchien und Ziele tritt insbesondere die Steuerung über *Netzwerke*. Diese können sich auf die Binnenorganisation der Verwaltung beziehen oder auf die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung, sollten aber zwingend auch andere Akteure des lokalen Gemeinwesens einbinden, wie beispielsweise Migrantenorganisationen, Sportvereine, Hochschulen, Unternehmen, soziale Bewegungen u. v. m. (siehe dazu Beitrag von Malte Schophaus in diesem Band). Zudem können Netzwerke auf Stadtteilebene initialisiert, koordiniert und unterstützt werden. Eine weitere wesentliche Arbeitsform stellt die Arbeit in Projekten dar, wenn etwa konkrete Beteiligungsprojekte geplant und gesteuert werden.

Ferner müssen sich die Strukturen zur Bürgerbeteiligung weiter entwickeln. Die KGSt empfiehlt, eine *zentrale Stabsstelle für Bürgerbeteiligung* einzurichten, die die bereits vorhandenen Beteiligungsstrukturen in den Fachbereichen oder Ämtern koordiniert, diese berät sowie zusätzliche Beteiligungsprozesse initiiert

(KGSt 2014, S. 33). Weiter wird empfohlen, diese Stabsstelle bei der Verwaltungsspitze anzusiedeln und durch *Netzwerkkoordinatoren* unterstützen zu lassen (ebd.). Diese können sowohl aus dem Bereich der Verwaltung kommen als auch von anderen Netzwerkpartnern. Die „Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung" der Bundesstadt Bonn bietet ein gutes Beispiel.

Abbildung 4: Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung der Bundesstadt Bonn. Quelle: Bürgerbeteiligung Bonn (o. J.), S. 10.

Schließlich verändern sich die Anforderungen an die Beschäftigten der Verwaltung im Zusammenhang von Partizipationsverfahren. Es gilt also, insbesondere bei Führungskräften und Beschäftigten, die Bürgerbeteiligungsverfahren verantworten, organisieren und / oder begleiten, entsprechende Kompetenzen zu entwickeln.

Von besonderer Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang die so genannte *Demokratiekompetenz* sein, wie sie für die politische Bildung (und damit ursprünglich zur Wahrnehmung der Bürgerrolle) konzeptualisiert wurde. Beispielsweise unterscheidet Detjen (2002) drei sich ergänzende Bereiche der Demokratie-

kompetenz: kognitive Kompetenzen, prozessuale Kompetenzen und habituelle Kompetenzen:

- Mit der *kognitiven Kompetenz* ist das Wissen über das politische System, die institutionelle Ordnung, die funktionalen Zusammenhänge sowie über die Abhängigkeiten innerhalb des Systems und nach außen gemeint.
- *Prozedurale Kompetenzen* sind Kenntnisse und Fähigkeiten, die notwendig sind, um politische Einflussmöglichkeiten und Partizipationschancen wahrnehmen bzw. ermöglichen zu können. Dazu ist das Wissen über administrative Zuständigkeiten und rechtliche Verfahren unabdingbar.
- Mit *habituellen Kompetenzen* werden Einstellungen bezeichnet, die affektiv fest verankert sind und folglich handlungsmotivierend wirken können, wie Gerechtigkeitssinn, Solidarität, Fairness und Toleranz, aber auch Rechtsgehorsam und Opferbereitschaft.

Über die genannten Aspekte hinaus notwendig sind zudem dezidierte *Fachkenntnisse* im Bereich der *Bürgerbeteiligung*, d. h. die Kenntnis verschiedener Partizipationsverfahren sowie der Vor- und Nachteile und der rechtlichen Rahmenbedingungen. Auch *Kollaborationskompetenzen*, verstanden als Fähigkeit zur Organisation und Moderation von Partizipationsprozessen und kollaborativen Verfahren, sind zwingend erforderlich, will man Bürgerbeteiligungsprozesse begleiten. Hinzu kommen Projektmanagementkompetenzen, um alle von einem Projekt Betroffenen in angemessener Form einbeziehen zu können (vgl. Klages & Vetter 2013, S. 106).

Vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der Zunahme von Online-Partizipationsverfahren sind zudem *E-Kompetenzen* eine wichtige Voraussetzung für die kommunalen Beschäftigten. Hill definiert diese als „Fähigkeit, sich in offenen und unüberschaubaren, komplexen und dynamischen Situationen – innerhalb von durch moderne Techniken erweiterten Informationsräumen mit technikunterstützten Methoden – kreativ und selbstorganisiert zurecht zu finden“ (2014, S. 145).

6 Kritische Betrachtung

Die kommunale Ebene in Deutschland, der als *Schule der Demokratie* im Rahmen des Aufbaus und der Verfestigung der bundesdeutschen Demokratie eine zentrale Rolle zukam und auch heute noch zukommt, ist - ebenso wie Bund und Länder - durch eine niedrige Wahlbeteiligung sowie eine Abnahme des Engagements in den politischen Parteien gefordert. Umgekehrt besteht eine wachsende Bereitschaft der Bürger, sich politisch zu beteiligen und ehrenamtlich bzw. bürgerschaft-

lich zu engagieren, wie sie am Beispiel des Protestes gegen verschiedene Großprojekte (Stuttgart 21, Neubau des Berliner Flughafens) oder im Rahmen des hohen Engagements für Geflüchtete deutlich wird. Auch die Werteforschung zeigt, dass sich die Anforderungen der Bürger an die politische Partizipation ändern (Hepp 2001).

Juristisch hat man dieser Entwicklung, die sich seit den 1990er Jahren abzeichnet, durch die gesetzliche Verankerung direktdemokratischer Partizipationsformen insbesondere auf kommunaler Ebene Rechnung getragen. Diese waren in der Nachkriegszeit in nur wenigen Bundesländern vorgesehen, sollte die bundesdeutsche Demokratie doch vor allem repräsentativ ausgestaltet sein.

Die kommunale Praxis vor Ort bietet den Bürgern über die direktdemokratischen Beteiligungsformen hinaus zahlreiche weitere Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen der so genannten kooperativen Demokratie, die auf freiwilliger Basis angeboten werden. Die Beteiligungsformen und -formate zeichnen sich dabei durch eine große Vielfalt aus. In der Folge kommt es zu Machtverschiebungen im Verhältnis von Bürger, Politik und Verwaltung, die sich tendenziell vorteilhaft für die Bürger auswirken und zu Machteinbußen der kommunalen Parlamente und Mandatsträger führen.

Während die kommunale Verwaltung von den ersten Versuchen mit neuen Beteiligungsformaten im Wesentlichen unberührt blieb, zeichnet sich mittlerweile deutlich ab, dass sich im Rahmen der Einführung direktdemokratischer sowie kooperativer Elemente der Demokratie auch die Anforderungen an die Rolle der kommunalen Verwaltung ändern. Die koordinierende Funktion der Verwaltung rückt stärker in den Fokus, während die administrierende Funktion in den Hintergrund gerät. Damit verbunden ändern sich auch die notwendigen Steuerungsmodi in Richtung einer koordinierenden Netzwerkorganisation. Schließlich sind die Beschäftigten in veränderter Weise gefordert und benötigen neue Kompetenzen. Die Verwaltungswissenschaft hinterlegt und spezifiziert diese Entwicklung mit dem Konzept der *governance*, das erstens Veränderungen von Institutionen, Strukturen und Prozessen innerhalb des politisch-administrativen Systems beschreibt, zweitens veränderte Erfordernisse an die öffentliche Verwaltung analytisch begründet und drittens die Einbindung der Bürger in das lokale Gemeinwesen aus normativer Perspektive als Zielzustand definiert (Möltgen 2011, S. 216f.).

Bisher wissenschaftlich wenig betrachtet ist dagegen die größere Gestaltungsmacht der Exekutive im Verhältnis zu den kommunalen Mandatsträgern in der kooperativen Demokratie, womit gleichzeitig die *politische Funktion der Verwaltung* in den Vordergrund rückt. Allein die Frage, welche Themen für eine freiwillige Bürgerbeteiligung von Seiten der Verwaltung vorgeschlagen werden, dürfte Einfluss auf die lokale Demokratie haben, weil damit politische Themen vor Ort platziert werden (Agenda-Setting). Ist beispielsweise ein Online-Dialog

zum Radfahren, wie er in einem Gemeinschaftsprojekt der Städte Bonn, Köln und Moers durchgeführt wird, wichtiger als ein solcher Diskurs für Rollstuhlfahrer? Auch die Wahl des konkreten Formats der Partizipation (online oder offline), das in der Regel von der Verwaltung definiert wird, dürfte Auswirkungen darauf haben, wer bzw. welche Gruppen sich beteiligen und in welchem Umfang. Schließlich wird bei der Vorbereitung direktdemokratischer Bürgerbeteiligungsverfahren, wie eines Bürgerentscheids, die politische Funktion der Verwaltung offensichtlich, kann diese doch unterstützend oder verhindernd agieren.

Darüber hinaus geht mit der Implementierung politischer Programme oder der Umsetzung der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren eine hohe Gestaltungsmacht seitens der Verwaltung einher. Die implementierende Funktion der kommunalen Verwaltung im Kontext von Bürgerbeteiligung bedarf daher ebenso einer eingehenderen Betrachtung wie die politische Funktion und stellt somit ein zukünftiges Forschungsfeld dar.

In Bezug auf Bürger und Politik als kommunale Akteure bestehen ebenfalls Forschungslücken: So ist etwa die Frage der Repräsentativität der Partizipationsverfahren und des möglichen Missbrauchs von Bürgerbeteiligungsverfahren für die Interessen einzelner Bürger-Gruppen noch immer unzureichend untersucht. Einer eingehenden wissenschaftlichen Analyse bedarf darüber hinaus die Rolle der Mandatsträger im Zusammenhang mit der Entwicklung zu einer kooperativen Demokratie.

Letztendlich muss die Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an Bedarfe der Bürgerbeteiligung von dem Ausmaß an Beteiligung durch die Bürger abhängen. Bislang bleibt die Zahl der kommunalen Beteiligungsverfahren überschaubar und vor allem innerhalb der Verfahren beteiligen sich oftmals nur wenige Menschen. Die normative Frage nach der aktivierenden Rolle der Verwaltung wird daher die zukünftigen Verwaltungsveränderungen prägen.

Literatur

Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn (2014). Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn. *Online*: http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html [Zugriff 17.11. 2017].

Bätge, F. (2013). *Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt-Kommentar*, Stand 2013, Integrationsrat/Integrationsausschuss, Kennziffer 70.00, Erl. 2.

Baumgarten, B & Rucht, D. (2013). Die Protestierenden gegen "Stuttgart 21" einzigartig oder typisch? In: F. Brettschneider und W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (S. 97-148). Wiesbaden: Springer VS.

Becker, M. (2011). *Grundstrukturen der Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Budrich.

Bergische Universität Wuppertal (2017). Internetseite des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) - Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal. *Online:* https://www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de/ [Zugriff 31.10.2017].

Bertelsmann-Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (2014). (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Mitentscheiden*. Gütersloh: Bertelsmann.

Böhret, C., Jann, W. & Kronenwett, E. (1988). *Innenpolitik und politische Theorie*. 3. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2007). Bürgerkommune und Local Governance. In: L. Schwalb & H. Walk (Hrsg.), *Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe?* (S. 231-251). Wiesbaden: VS.

Bürgerbeteiligung Bonn (o. J.). *Online:* https://www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/02_veranstaltungen/forumBB_2016_praesentation_lahmann.pdf [Zugriff 31.10.2017].

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg). (2014). Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des Vierten Deutschen Freiwilligensurveys, Berlin. *Online*: https://www.bmfsfj.de/blob/113702/53d7fdc57ed97e4124fffec0ef5562a1/vierter-freiwilligensurvey-monitor-data.pdf [Zugriff 17.11.2017].

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2017). Soziale Stadt. *Online:* http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html [Zugriff 31.10.2017].

Bundeswahlleiter (2017). Bundestagswahl 2017. Ergebnisse. *Online:* https://bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html [Zugriff 26.10. 2017].

Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt: Suhrkamp.

Detjen, J. (2002). Die Demokratiekompetenz der Bürger. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/2000. *Online:* http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/25548/politische-bildung [Zugriff 16.11.2017].

Düsseldorfer Institut für Internet und Demokratie (o. J.). Wirkungen und Einflussfaktoren kommunaler Online-Partizipation in vergleichender Perspektive. *Online:* https://diid.hhu.de/projekte/wirkungen-und-einflussfaktoren-kommunaler-online-partizipation/ [Zugriff 31.10.2017].

Franz, T. (2013). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.

Franzke, J., & Kleger, H. (2010). *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*. Berlin: edition sigma.

Frevel, B. (2007). Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Vergleichende Fallstudien zu den Grundlagen, der Gestaltung und den Wirkungen von Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. In: ders. (2007) (Hrsg.), *Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten*. *Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten* (S. 13-213). Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Frey, R. (1976). Kommunale Selbstverwaltung und Verfassungsstaat, In: ders. (Hrsg.), *Kommunale Demokratie* (S. 9-27). Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.

Hepp, G. F. (2001). Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement – Perspektiven für die politische Bildung, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, *Heft B 29/2001*, 31-38.

Herzberg, C. (2009). *Von der Bürger- zur Solidarkommune*. Hamburg: VSA.

Hill, H. (2014). Wandel der Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter. In: H. Hill, M. Martini & E. Wagner (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken* (S. 125-148). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Holtkamp, L. & Bogumil, J. (2007). Bürgerkommune und Local Governance, In: L. Schwab & H. Walk (Hrsg.). *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?* (S. 231-250). Wiesbaden: VS.

Holtkamp, L., Bogumil, J. & Kißler, L. (2006). *Kooperative Demokratie*. Frankfurt/New York: Campus.

Jörke, D. (2011). Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, *Heft 1-2/2011*, 1-6.

Kaase, M. (1992). Partizipation. In: Nohlen, D. (Hrsg.), *Wörterbuch zur Politik*, *Band 2* (S. 682-684). 4. Aufl., München: Piper.

Klages, H. & Vetter, A. (2013). *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene*. *Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung*. Berlin: edition sigma.

Kneip, S. & Merkel, W. (2017). Garantieren Wahlen demokratische Legitimität? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, *Heft 38-39/2017*, 18-24.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2014). *Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie*. Bericht 3/2014. Köln.

Kost, A. (2013). *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS.

Kubicek, H. (2011). Medienmix in der Bürgerbeteiligung – Welche Kommunikationswege braucht die politische Partizipation? In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2011 vom 12.12.2011. *Online:* http://www.netzwerk-

buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitrage/beitrag_kubicek_111212.pdf [Zugriff 17.11.2017].

Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen (2014). Kommunalwahlen 2014 - Wahl zu den Stadträten der kreisfreien Städte und den Kreistagen der Kreise -. *Online:* https://www.wahlergebnisse.nrw.de/kommunalwahlen/2014/aktuell/a000000kw1400.html [Zugriff 07.11.2017].

Lexikon der Nachhaltigkeit (o. J.). Nordrhein-Westfalen: Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit. *Online:* https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/agenda_transfer_766.htm [Zugriff 30.10.2017].

Mayntz, R. (2009). *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt, New York: campus.

Möltgen, K. (2011). Governance. In: B. Frevel (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft. Soziologische und politologische Grundlagen öffentlicher Verwaltung* (S. 214-235). Frankfurt: Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Möltgen-Sicking, K. & Winter, T. (2017). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Nexus (o. J.). Planungszelle.de. *Online:* http://www.planungszelle.de/ [Zugriff 31. 10.2017].

Ruschowski, E. v. (2002). Lokale Agenda 21 in Deutschland – eine Bilanz. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20-32. *Online:* http://www.bpb.de/apuz/26785/lokale-agenda-21-in-deutschland-eine-bilanz?p=all [Zugriff 29. 10.2017].

Schultze, R.-O. (2002). Föderalismus. In: D. Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik* (S. 127-134). 2. Aufl. München: Verlag C.H. Beck.

Statista (2017a). Anzahl der Parteimitglieder der SPD von 1990 bis 2017. *Online:* https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1214/umfrage/mitgliederentwicklung-der-spd-seit-1978/ [Zugriff 26.10.2017].

Statista (2017b). Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in Deutschland von 1949 bis 2017. *Online:* https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/ [Zugriff 26. 10.2017].

Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Wohlfahrt, N. & Zühlke, W. (2005). *Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt*. Hamburg: VSA.

Die Beziehungen zwischen Sozialen Bewegungen und der öffentlichen Verwaltung

Städtische Soziale Bewegungen und deren Verhältnis zur brasilianischen Staatstätigkeit[1]

Vanessa Marx

1 Einleitung

In Brasilien spielen Soziale Bewegungen seit jeher eine zentrale Rolle, sowohl bei der Rückkehr zur Demokratie – die die Verkündung der 1988er Verfassung (die sogenannte „bürgerliche Verfassung") zeitigte – als auch heute im Kampf um allgemeine Bürgerrechte.

Soziale Bewegungen und soziale Organisationen unterscheiden sich in ihren Handlungs- bzw. Organisationsformen sowie in der Art und Weise, mit dem Staat in Dialog zu treten. Die Sozialen Bewegungen und der Staat stehen in einem abwechselnden Verhältnis der Konfrontation und der Zusammenarbeit.

Wichtige Elemente, die dabei berücksichtigt werden müssen, sind erstens, die Entstehung von Kontaktkanälen staatlicher Institutionen, die dem Dialog zwischen Staat und Gesellschaft dienen; zweitens, der Druck Sozialer Bewegungen, die auf die Straße gehen, damit ihre Forderungen von der Regierung aufgenommen werden; drittens, der Begriff „Territorium" bei der Debatte über die Einbeziehung sozialer Akteure in die Umgestaltung des städtischen Lebensraums.

Die bürgerschaftliche Partizipation trägt dazu bei, dass politische Entscheidungsprozesse demokratischer gestaltet werden. Darüber hinaus stellt sie eine Herausforderung für die Demokratietheorie dar, die vor allem im 20. Jahrhundert die Wahl als das einzige Ausdrucksmittel der Bürger gegenüber der Regierung betrachtete.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Beziehungen zwischen den Sozialen Bewegungen in Brasilien, darunter vor allem den städtischen Sozialen Bewegungen, sowie deren Verhältnis zum Staat, darzustellen. Brasilien ist ein föderaler Staat, der in Bund, Bundesstaaten und Kommunen gegliedert ist. Diese stehen alle in komplexen Beziehungen zueinander, was Autonomie, administrative Dienstleistungen und Machtausübung betrifft. Soziale Akteure können innerhalb der föderativen Ordnung entweder eine komplementäre oder eine konfrontative Rolle einnehmen.

[1] Anm. d. Hrsg.: Die Übersetzung aus dem brasilianischen Portugiesisch wurde durchgesehen und bearbeitet von Henrique Ricardo Otten und Luciano Januário de Sales.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_6

Der zweite Abschnitt des Aufsatzes ist in drei Teile gegliedert. Zunächst soll dargestellt werden, wie die Sozialen Bewegungen Brasiliens in der Fachliteratur definiert werden und welches Verhältnis sie zur öffentlichen Verwaltung haben. Darüber hinaus soll aufgezeigt werden, welche Theorien auf die Gestaltung der Sozialen Bewegungen in Brasilien Einfluss hatten.

Im Folgenden sollen aktuelle globale Ereignisse analysiert werden, die im Laufe der Zeit sowohl die Agenda als auch das Handeln der brasilianischen Sozialen Bewegungen auf nationaler und internationaler Ebene beeinflussten. Es wird aber auch vor allem aufgezeigt, welchen Einfluss die städtischen Sozialen Bewegungen auf verschiedene politische und gesellschaftliche Ereignisse ausübten, wie z. B. auf die demokratische Öffnung Brasiliens in den 1970er und 80er Jahren und die Entstehung von Bewegungen für die Anerkennung von Rechten, wie z. B. der Frauenbewegung (*movimento feminista*), der LGBT-Bewegung (*movimento LGBT*), der schwarzen Bewegung (*movimento negro*) und der indigenen Bewegung (*movimento indígena*).

Außerdem soll der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf die öffentliche Verwaltung dargestellt werden, sowie die Antiglobalisierungsbewegung, die in den 2000er Jahren auf der ganzen Welt an Stärke gewann und ihren Ausdruck u. a. im Weltsozialforum (*Fórum Social Mundial*) fand, das 2001 in Porto Alegre organisiert wurde.

Die großen Bewegungen von 2013 gegen die Tariferhöhungen im öffentlichen Nahverkehr einiger brasilianischer Hauptstädte werden besprochen, aus denen die sogenannte Freifahrschein-Bewegung (*Movimento Passe Livre*) und die Bürgerinitiative für den öffentlichen Nahverkehr (*Bloco de Lutas pelo Transporte Público*) hervorgegangen sind. Thematisiert wird darüber hinaus die 2016 wieder aufgetretene Studentenbewegung. Infolge einer umstrittenen Bildungsreform demonstrierten Schüler und Studenten und besetzten zeitweilig Schulen und Universitäten.

Abschließend wird die Beziehung zwischen den städtischen Sozialen Bewegungen und dem Staat besprochen. Es wird diskutiert, ob diese Beziehung in Form von Gegnerschaft, Kooperation, Netzwerk, Inspiration oder gemeinsamer Verwaltung u. a. auftritt.

Der dritte Abschnitt wird der Studie der städtischen Sozialen Bewegungen gewidmet, insbesondere der Frage: Welchen Einfluss haben Aktivisten auf die Regierungspolitik in Brasilien? Nach der Verkündung der brasilianischen Bundesverfassung von 1988 fing in Brasilien wieder eine Zeit der Demokratie an. Während der Amtszeit des Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) spielten NGOs eine größere Rolle, indem sie Projekte zum Betrieb von Dienstleistungen entwickelten, für die eigentlich der Staat zuständig war. Zu der Zeit dienten

bestimmte NGOs als Vertreter der Sozialen Bewegungen beim Gespräch mit dem Staat; andere agierten im direkten Kontakt mit dem Staat.

Seit den zwei Amtszeiten des Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva und der Amtszeit seiner Nachfolgerin, Präsidentin Dilma Rousseff, wirken solche Sozialen Bewegungen auf Sozialprogramme wie das Wohnungsbauprogramm Minha Casa Minha Vida (Mein Haus, mein Leben) ein. Die großen Infrastrukturprogramme verbinden sich gelegentlich mit partizipativen Kontaktkanälen staatlicher Institutionen in zahlreichen Bereichen der brasilianischen (Bundes-, Bundesstaats- und Kommunal-) Verwaltung, wie z. B. Wohnungsbau, Umwelt- und Stadtpolitik.

Schließlich werden einige städtische Soziale Bewegungen Brasiliens hervorgehoben, darunter die Nationale Bewegung für den Kampf um Wohnraum (*Movimento Nacional de Luta pela Moradia* – MNLM), die Bewegung der Obdachlosen Arbeiter (*Movimento dos Trabalhadores Sem Teto* – MTST) und die Bürgerinitiative für die Stadtviertel, Kleinstädte und Favelas (*Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas* – MLB). Dabei geht es darum, ihre Teilnehmer, ihre Agenda und ihre Beziehung zur öffentlichen Verwaltung zu identifizieren. Es wird besonders darauf aufmerksam gemacht, wie diese Bewegungen zur Erstellung des Stadtreformforums (*Fórum da Reforma Urbana*) und zur Festlegung des brasilianischen Stadtstatut-Gesetzes (*Estatuto das Cidades*), Gesetz Nr. 10.257/2001, beigetragen haben.

Weiter wird auch auf die Einrichtung des Ministeriums für Städte (*Ministério das Cidades*) in der öffentlichen Verwaltung im Jahre 2003 eingegangen. Dieses weist eine Struktur auf, die für die Berücksichtigung von stadtrelevanten Themen geeignet ist, verfügt dazu über einen eigenen Haushalt, und ist imstande, durch den Nationalen Rat für Städte (*Conselho Nacional das Cidades*) und die Nationalen Konferenzen für die Städte (*Conferências Nacionais sobre as Cidades*) mit den Sozialen Bewegungen zusammenzuarbeiten.

2 Die Sozialen Bewegungen und die öffentliche Verwaltung in Brasilien

2.1. Die Sozialen Bewegungen im brasilianischen Zusammenhang

Die Sozialen Bewegungen Brasiliens und Lateinamerikas sind unter dem Einfluss der internationalen Literatur über Soziale Bewegungen entstanden. Die theoretische Debatte in Lateinamerika wurde durch die Begriffe „politische Gelegenheitsstruktur“ und „Protestzyklen“ beeinflusst, die von den nordamerikanischen Bewegungsforschern Tarrow (2009) und Tilly (2010) entwickelt wurden, sowie durch die sich von Europa auf die Welt verbreitende theoretische Strömung der „Neuen

Sozialen Bewegungen“, die vor allem die Identitätsfrage und die Anerkennung von Rechten thematisieren (Mellucci 2006).

Neben der marxistischen Debatte über den Klassenkonflikt und das Engagement im kollektiven Handeln hatten auch Gramscis Begriffe der kulturellen Hegemonie und der kollektiven Identität großen Einfluss auf die Sozialen Bewegungen in Lateinamerika. Der Einfluss der marxistischen Debatte lässt sich durch den permanenten Klassenkampf und die soziale Ungleichheit erklären, die in den meisten lateinamerikanischen Ländern zu beobachten sind. Fortschritte, wenn auch nicht viele, wurden bereits in Richtung einer dekolonisierenden Analyse der lateinamerikanischen Sozialen Bewegungen gemacht, besonders bei der Diskussion über Geschlechts- bzw. Genderfragen und Rassenfragen sowie über die Beziehung zwischen Sozialen Bewegungen und dem Staat (Quijano 2002).

Hinsichtlich des Einflusses verschiedener theoretischer Ansätze in der Bewegungsforschung in Brasilien konstatiert Silva (2010, S. 3):

> Seit den letzten zwei Jahrzehnten zeichnet sich in Brasilien eine offenbar paradoxe Situation ab. Einerseits zeigt sich – aufgrund der intensiven Mobilisierung sozialer Akteure und der beachtlichen Erweiterung von zugänglichen Beteiligungsmöglichkeiten an Institutionen – eine Besserung in der Einschätzung des Handelns der Zivilgesellschaft nicht allein bei der Konsolidierung der Demokratie und der Ausübung einer aktiven Bürgerschaft, sondern auch bei der Landesentwicklung und der Gewalt- und Armutsbekämpfung. Andererseits weisen die brasilianischen Sozialwissenschaften über denselben Zeitraum eine Verringerung der analytischen Forschungsbemühungen über die Erscheinungs- und Handlungsprozesse der zivilen Akteure auf. Damit wird also die Beteiligung der Akteure an der Gesellschaft als eine natürliche, homogene, unwandelbare und insgesamt positive Tatsache der sozialen Realität angesehen.

Die seit den 1970er Jahren in Brasilien entstandenen Sozialen Bewegungen sind von Elementen geprägt, die der klassischen Definition einer Sozialen Bewegung entsprechen. Sie weisen jedoch auch andere Merkmale auf, besonders hinsichtlich des politischen Engagements und des Verpflichtungsgefühls ihrer Aktivisten im Kampf um öffentlich-politische Maßnahmen, die mit ihrer Agenda übereinstimmen.

Aktivisten und Leitfiguren von Sozialen Bewegungen in Brasilien haben in einigen Situationen auch innerhalb des Staates gehandelt, sei es durch die Nutzung von Kontaktkanälen staatlicher Institutionen, sei es durch die Übernahme von Ämtern im Dienst der Regierung. Wie Jasper (2016, S. 23) feststellt, können „Soziale Bewegungen im gewöhnlichen Sprachgebrauch als anhaltende, absichtliche Bemühungen definiert werden, die außerhalb der normalen, von den Behörden sank-

tionierten institutionellen Kontaktkanäle langfristige juristische und soziale Veränderungen fördern oder behindern wollen".

Aus dieser Definition lässt sich der Unterschied erkennen, dass Soziale Bewegungen in Brasilien nicht nur außerhalb institutioneller Ebenen handeln, sondern auch durch soziale Partizipation in Zusammenarbeit mit dem Staat und innerhalb der staatlichen Strukturen. Die Einrichtung von Kontaktkanälen staatlicher Institutionen hat den Bereich der Öffentlichkeit ausgedehnt und sowohl dem Streit als auch dem Konsens gute Sichtbarkeit verliehen, damit die Demokratie gestärkt und über ihre repräsentative Form hinaus erweitert. Der Kampf um Anerkennung wird zudem auf der Straße durch Proteste und Demonstrationen geführt. Aus diesem Grund ist es wichtig, zu untersuchen, wie Soziale Bewegungen handeln und welches die Grenzen sind, die durch politische Gelegenheitsstrukturen gesetzt werden, wie z. B. durch Behörden und Organisationen, die sich mit staatlichen Maßnahmen beschäftigen (McAdam, Tarrow & Tilly 2009).

Ebenfalls wichtig ist, was Tarrow (2009, S. 18) zur Bedeutung des politischen Konfliktes für die Dynamik und Autonomie der Sozialen Bewegungen schreibt: „Der politische Konflikt führt zu einer nachhaltigen Interaktion mit politischen Gegnern, wenn er durch dichte soziale Netzwerke unterstützt und durch aktionsorientierte, kulturell bedeutungsvolle Symbole verstärkt wird. Aus solchen Umständen ergibt sich die Soziale Bewegung". Diese sozialen Netzwerke entwickeln sich nicht nur auf interner Ebene, sondern auch mithilfe externer Ebenen, auf die sie ihr eigenes Handeln stützen können. Dies könnte bedeuten, dass einige brasilianische Soziale Bewegungen, die lokal tätig sind, wobei sie Wünsche und Konflikte mit anderen Akteuren ausdrücken, einen Internationalisierungsprozess durchlaufen. Somit vervielfachen sich für Soziale Bewegungen die Möglichkeiten, sich zu vernetzen und an der Formulierung und Umsetzung von öffentlichen staatlichen Maßnahmen teilzunehmen.

In der Literatur wird ausführlich versucht, mittels verschiedener Theorien, aus verschiedenen Perspektiven und auf verschiedenen Niveaus den Kampf, die Motivationen und die Auseinandersetzungen von sozialen Akteuren zu verdeutlichen. Um die globale Wechselwirkung und die Internationalisierung der Sozialen Bewegungen Brasiliens sowie deren Agenda zu erklären, wäre es wichtig, sowohl den Aktivismus in der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft (Abers & von Bülow 2011) als auch den transnationalen Aktivismus (von Bülow 2014; Bringel & Falero 2008; Tarrow 2009) zu analysieren.

Die Netzwerkbildung, die transnationale Governance und eine neue Form des Aktivismus, der teilweise durch die neu entwickelten Informationstechnologien stattfindet, haben die Verbindung Sozialer Bewegungen auf internem und auf externem Niveau (d. h. auf der internationalen Arena) beschleunigt. Im ersten Fall handelt es sich um die Beziehungen zwischen den Bewegungen und dem Natio-

nalstaat bzw. den diesem untergeordneten Verwaltungseinheiten; im zweiten Fall um die Beziehungen zwischen Bewegungen und internationalen Organisationen bzw. regionalen Verwaltungseinheiten (*blocos regionais*).

2.2 Die internationalen Verbindungen der Sozialen Bewegungen Brasiliens

In letzter Zeit haben die brasilianischen Sozialen Bewegungen Netzwerke mit anderen nationalen sowie internationalen Bewegungen gebildet. Die Einrichtung des Weltsozialforums (*Fórum Social Mundial* – FSM), das erstmals in Porto Alegre (Brasilien) 2001 stattfand, trug dazu bei, dass brasilianische Soziale Bewegungen Verbindungen zu Sozialen Bewegungen aus anderen Weltteilen aufbauten. Das FSM entstand als Gegenreaktion zum Weltwirtschaftsforum von Davos in den 1990er Jahren.

Damals hatten in Lateinamerika die neoliberale Politik und die Privatisierungstendenzen ihren Höhepunkt erreicht. Dabei wurde die Auffassung vertreten, dass Wirtschaft und Politik voneinander getrennt zu betrachten sind. Darüber hinaus wurde für die Modernisierung der Staaten und die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen als Gegenleistung für Finanzierungen durch internationale Finanzinstitutionen plädiert, die wiederum solche Maßnahmen als Bedingung für die Kreditvergabe forderten. Das FSM gilt deswegen als politische Arena bzw. offener Raum für Protest und Beschwerden gegen die Kriminalisierung Sozialer Bewegungen, für den Austausch von Volkswissen und für das Zusammenkommen von Vorschlägen für alternative, demokratischere und inklusivere Agenden öffentlicher staatlicher Maßnahmen.

Den zentralen Gegenstand der lateinamerikanischen Bewegungsforschung bilden grundsätzlich die Befreiungs- bzw. emanzipatorischen Bewegungen (indigene und schwarze Bewegungen; Frauen- und Minderheitsbewegungen), sowie der bürgerschaftliche Kampf um Besitz und um kollektive Ressourcen in den Städten und der Kampf um Land und gegen die die lokalen Gemeinschaften bedrohende Ausbeutung natürlicher Ressourcen (wie bspw. in Costa Rica und Bolivien).

Die städtischen Sozialen Bewegungen haben sich während des FSMs in einem bestimmten Raum, dem sogenannten „Pavillon der Stadtreform“ (*Tenda da Reforma Urbana*), getroffen und als Netzwerk durch die Habitat International Coalition (HIC) und durch die Internationale Allianz der Einwohner (*Aliança Internacional dos Habitantes* – AIH) mitgewirkt. Die Wirtschaftskrise 2008, die die zentralen kapitalistischen Länder betraf, hat dabei die Rolle aller beteiligten Mitspieler verschoben. Dies hat dazu geführt, dass die Staaten, die eine zentrale Rolle bei der historischen Erfahrung der modernen demokratischen Marktgesellschaften spielten, deren unmittelbare Einflussgebiete wie auch die sogenannten wachsen-

den Mächte in eine neue Lage versetzt wurden. Die Unterstützung des Multilateralismus, der Dialog mit anderen Akteuren und die sogenannte Süd-Süd-Kooperation sind einige der Strategien, die eingesetzt wurden, um diejenigen Länder, die der Kapitalismus an den Rand gedrängt hatte, wieder im globalen Weltsystem in Stellung zu bringen und Partizipationsmöglichkeiten für sie zu schaffen.

Es haben seit 2008 bis heute weltweit zahlreiche Kundgebungen dazu stattgefunden, sind Soziale Bewegungen und Gruppen entstanden, die Mitsprache fordern und an der Formulierung von politischen Maßnahmen teilnehmen wollen. Zahlreiche Soziale Bewegungen und Einzelbürger traten Initiativen bei und übten Druck auf Staaten und internationale Organisationen aus, um Lösungen für die globale wirtschaftliche und politische Krise zu finden. Als Beispiel für diese Gruppen gelten die *indignados* („Empörten“) aus Spanien, die zahlreiche öffentliche Plätze in mehreren spanischen Städten besetzten, und die Bewegung *Occupy Wall Street*, die sich sowohl im Herzen des internationalen Finanzzentrums als auch in weiteren US-Städten entwickelte.

Die erneute Stärkung der Rolle des Staates lenkte langsam in Lateinamerika die Aufmerksamkeit auf das Bedürfnis, eine Agenda auszuarbeiten, die eine dekolonisierende Perspektive aufweisen und eine antihegemoniale Politik in den Kontinent einführen könnte. Unter diesem Gesichtspunkt vertritt Scherer-Warren (2010, S. 20) die Notwendigkeit, die postkoloniale Literatur in die Bewegungsforschung zu integrieren:

> Die postkolonialen Studien bzw. Studien über den Postkolonialismus haben teilweise die Lehre aus vielen anderen theoretischen Ansätzen aufgenommen. Darunter sind zu erwähnen: Klassentheorien, einschließlich Erkenntnisse über Unterdrückungsformen der kolonialen und hegemonialen Eliten, Theorien des Kulturalismus und deren Studien über Unterdrückungs- und symbolische Diskriminierungsformen gegenüber kolonisierten Gruppen der Gesellschaft und die Ausgrenzung bzw. Unterwerfung dieser Gruppen im Rahmen der politischen Entscheidungsprozesse, des gesellschaftlichen Alltags und der Staatsinstitutionen. Es ist demzufolge zu untersuchen, welche theoretischen Beiträge von den postkolonialen Studien – wenn auch mit kritischem Blick – aus Theorien des kollektiven Handelns und der Sozialen Bewegungen aufgenommen wurden, die sich unter Einwirkung moderner und postmoderner theoretischer Ansätze entwickelten. Dadurch wird es möglich, zu untersuchen, wie der Postkolonialismus bei der Diskussion über die Unterordnung von sozialen Subjekten in Lateinamerika innoviert und wie er zur Diskussion über die neuen Formen sozialer Einbeziehung bzw. Ausgrenzung in Brasilien und Lateinamerika im weiteren Sinne beiträgt.

Die brasilianischen Frauenbewegungen übten viel Einfluss auf internationaler Ebene aus und traten mit anderen Frauenbewegungen des Kontinents und der Welt in Verbindung. Frauenbewegungen in Brasilien und Lateinamerika folgen einer der dekolonialen Perspektive sehr nahen Denkrichtung, indem sie die ganz beson-

dere Eigenart der Unterdrückungsformen und der symbolischen Diskriminierungsformen aufzeigen, die in Lateinamerika vom Patriarchat im Laufe der Zeit entwickelt und ausgeübt wurden und werden. Durch Konferenzen und Foren für Frauenpolitik in Brasilien wurden Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft geschaffen. Der Nationalrat für Frauenrechte (*Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*) stellt sich wegen seiner Teilnahme an internationalen Organisationen als interessanter Forschungsbereich für die Untersuchung der Wechselwirkungsbeziehung zwischen Sozialen Bewegungen, sozialen Organisationen, der Zivilgesellschaft und dem brasilianischen Staat dar, u. a. im Rahmen der Außenpolitik.

2.3 Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in Brasilien: Partizipation und staatliche Politik

Die Partizipationspraxis brachte die Frage „Partizipation vs. Repräsentation" wieder auf, besonders nachdem öffentliche Institutionen, die den Dialog zwischen Staat und Gesellschaft etablierten, Partizipationsmöglichkeiten anboten. Dabei wurden partizipatorische Diskussionsforen, die zur politischen Debatte und zum politischen Entscheidungsprozess beitragen, mit Repräsentationsräumen verbunden, die mit sozialer Kontrolle der festgelegten politischen Maßnahmen zu tun haben. Eine solche Situation ist ebenfalls in anderen Ländern zu erkennen, in denen auch die Initiative des Bürgerhaushalts durchgeführt wurde (Lüchman 2007). Der Bürgerhaushalt (*orçamento participativo*) besteht in der Einbeziehung der Bevölkerung in die Diskussion des öffentlichen Haushaltes. In jährlichen Plenarsitzungen wird über den ganzen Stadthaushalt diskutiert und dieser geplant – dazu gehören sowohl die fixen Ausgaben der kommunalen Verwaltung als auch die prozentualen Investitionen.

Zwei verschiedene Staatsmodelle wurden in letzter Zeit in Brasilien verfolgt, die jedoch durch dieselbe föderative Verfassung geregelt wurden. Es lässt sich eine Veränderung in der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in Form der sogenannten Staatsreform (*Reforma do Estado*) ab den 1990er Jahren erkennen. Zu jenem Zeitpunkt wurden die Funktionen des Staates in Brasilien reduziert mittels Privatisierungen, Outsourcing und der Übertragung von Aufgaben auf den öffentlichen nichtstaatlichen Sektor, wobei soziale Organisationen eine zentrale Rolle spielten, indem sie manche Aufgaben übernahmen, die vorher in der Zuständigkeit des Staates waren (Bresser Pereira 2004).

Im Rahmen des Wachstums der Partizipationsinstitutionen und der Einrichtung neuer Räte und Konferenzen ist der Rat für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung (*Conselho de Desenvolvimento Econônimico e Social* – CDES) in-

nerhalb der föderalen Regierung und in manchen Bundesstaaten entstanden. Der CDES gilt als Instrument der deliberativen Demokratie. Da er sich strategisch an einer zentralen Stelle innerhalb der Regierung befindet, sorgt er für Konsens und Konfliktlösung zwischen Akteuren, die sich mit Themen befassen, die für die Bundes- bzw. Bundesstaatsregierung politisch und wirtschaftlich relevant sind. Wirtschafts- und Sozialräte entstanden, wenn sich die Konjunktur im Aufschwung befand, damit die erforderlichen materiellen Bedingungen für einen Konsens über die optimale Verteilung des Überschusses an die Gesellschaft gegeben waren, oder wenn ein Konsens über die Notwendigkeit, die demokratischen Werte zu konsolidieren, bestand (Fleury 2003).

Die Sozialen Bewegungen übten Druck aus, damit Partizipationsmöglichkeiten eingerichtet und gewisse politische Maßnahmen ergriffen wurden. Die Existenz der brasilianischen Sozialen Bewegungen wird durch den Kampf um Bürgerrechte, einschließlich des Rechts auf Gleichbehandlung ebenso wie des Rechts auf Unterschied, geprägt (Dagnino 1994). Die Bewegung für sanitäre Grundversorgung (*movimento sanitarista*) und die sektoralen Beiräte auf verschiedenen Niveaus der Föderation spielten eine historische Rolle bei der Einrichtung des brasilianischen einheitlichen Gesundheitssystems (*Sistema Único de Saúde* – SUS).

Im Jahre 2000 wurde ein Anstieg der Anzahl von nationalen Konferenzen verzeichnet, die die bedeutendste Form der Partizipation auf föderalem Niveau in Brasilien darstellen (Avritzer 2012). Zwischen 2001 und 2008 wurden weitere sektorale Räte auf lokaler Ebene, sowie neue Räte für Themen wie Wohnraum, Verkehr, Umwelt- und Stadtpolitik eröffnet (Pires & Vaz 2010).

Nach 20 Jahren Demokratisierung und Konsolidierung von staatlichen Kontaktkanälen wird jetzt in Brasilien diskutiert, ob und inwieweit partizipative Institutionen effizient sind. Pires (2014) stellt fest, dass sich nach drei Jahrzehnten eine Tendenz in Brasilien erkennen lässt: Die partizipativen Institutionen sind zu einer unbestreitbaren Realität in den brasilianischen regierungsbezogenen Aktivitäten geworden und stellen somit ein typisches Merkmal des brasilianischen demokratischen Institutionengefüges dar. Dadurch vermehrten sich Partizipationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene, und es verbreitete sich auch die Einsicht, dass es notwendig ist, die Effizienz solcher partizipativer Institutionen zu überprüfen. Ob diese die öffentlichen Dienste und politischen Maßnahmen tatsächlich verbessern, zur Organisation und Tätigkeit der Zivilgesellschaft beitragen und den Bürgern soziale Wohlfahrt gewähren, muss verifiziert werden, auch wenn die Partizipationsmöglichkeiten eher dem Bereich der öffentlichen sozialen Sicherung und Förderung als dem Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung angehören.

Die komplexe Beziehung zwischen Sozialen Bewegungen und staatlichen Politiken lässt viel Raum für Interpretation. So sehen Barcelos, Pereira und Silva (2017, S. 13) die Situation:

> Der zentrale Aspekt, der in beiden Forschungsbereichen zu beobachten ist, ist die Vorherrschaft theoretischer Ansätze, die eine der Seiten dieser Beziehung bei der Analyse bevorteilen. In der Literatur der Sozialen Bewegungen werden Aktivisten und Organisationen bevorzugt; in der Literatur der staatlichen Politik dagegen haben die politisch-administrativen Akteure Priorität. Somit wird eine klare Trennungslinie zwischen Regierungen/Staat und Zivilgesellschaft gezogen.

Im Forschungsbereich der staatlichen Politik wäre es wichtig, den Beitrag sozialer Akteure im Laufe des Politikzyklus in Betracht zu ziehen. Angesichts der Tatsache, dass Soziale Bewegungen kollektive Akteure sind, die nicht von der Regierung kontrolliert werden, kann sich ihr Einfluss auf verschiedene Weisen bemerkbar machen. Erstens können Soziale Bewegungen einen Beitrag in den Diskussions- und Entscheidungsräumen leisten, indem sie z. B. an öffentlichen Kontaktkanälen staatlicher Institutionen wie Foren, Konferenzen und Räten teilnehmen. Zweitens können sie informelle Beziehungen zu Regierungsakteuren herstellen, wie zu demokratisch gewählten Politikern, designierten Amtsträgern und Verwaltungsmitarbeitern, die ihrer eigenen Agenda politisch nahe sind. Drittens können sie mit anderen Akteuren, die gemeinsame Interessen mit ihnen haben, in Policy-Netzwerken interagieren. So versteht es Secchi (2014, S. 119):

> […] ein Policy-Netzwerk ist eine Struktur überwiegend informeller Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die an der Formulierung und Umsetzung von öffentlichen politischen Maßnahmen beteiligt sind. Die Akteure im Netzwerk haben unterschiedliche, aber voneinander abhängige Interessen. Sie versuchen, kollektive Probleme auf nicht-hierarchische Weise zu lösen.

In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, darüber zu reflektieren, wie genau Soziale Bewegungen sich mit den öffentlichen Verwaltungen, mit der Street-Level Bureaucracy, in Beziehung setzen. Denn die Verwaltung agiert zwischen denen, die für die Umsetzung von politischen Maßnahmen verantwortlich sind, und denen, die ebensolche Maßnahmen fordern und dazu Vorschläge formulieren (Cavalcante & Lotta 2015).

Zum Schluss wäre es auch wichtig, die Bedeutung und den Einfluss Sozialer Bewegungen zu betonen, nicht nur für die gründlichere Demokratisierung der politischen Entscheidungen, sondern auch für die Formulierung neuer Alternativen und die Ermöglichung gesellschaftlicher Veränderungen. Diese Veränderungen werden wiederum von neuen Akteuren und durch die Formulierung neuer Ideen gefördert. Dies lässt sich beispielsweise im Modell von Howlett, Ramesh & Perl (2013, S. 153) erkennen, das die Effekte der An- bzw. Abwesenheit von neuen Akteuren und Ideen auf die in Erwägung gezogenen Formen von politischen Entscheidungen beschreibt:

	Präsenz neuer Akteure	**Kontinuität alter Akteure**
Präsenz neuer Ideen	Veränderungen in den politischen Zielen	Veränderungen in den Programmspezifikationen
Kontinuität alter Ideen	Veränderungen in der Art der Instrumente	Veränderungen in den Komponenten der Instrumente

Quelle: Howlett, Ramesh & Perl (2013)

Unter Einbeziehung dieses Modells ist es von Bedeutung, die Verbindung zwischen städtischen Sozialen Bewegungen und städtischer öffentlicher Politik zu behandeln und die Kontakt- sowie Abweichungspunkte zwischen beiden Bereichen zu identifizieren.

Die Demonstrationen, die im Juni 2013 in Brasilien stattfanden, standen sinnbildlich für die Forderungen in städtischen Fragen. Brasilien war seitdem eine Bühne für viele Demonstrationen, die landesweit von Sozialen Bewegungen, vor allem von der Bürgerinitiative für den öffentlichen Nahverkehr (*Bloco de Lutas pelo Transporte Público*) und der Freifahrschein-Bewegung (*Movimento Passe Livre*) organisiert wurden. Diese Initiativen verlangten, dass die Fahrpreise der öffentlichen Verkehrsmittel abgeschafft bzw. nicht erhöht werden sollten und brachten die Frage der Offenheit bzw. der Transparenz auf jeder Ebene der öffentlichen Finanzen bezüglich der städtischen Mobilität zur Diskussion.

Im Jahr 2016 besetzten Gruppen von Schülern und Studenten, unter dem Einfluss der Besetzungsdynamik der städtischen Sozialen Bewegungen, ihre Schulen und Universitäten, um gegen Reformen zu protestieren, die die damalige Regierung (die durch das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidentin Dilma Rousseff an die Macht gekommen war) durchzuführen versuchte. Unter den geplanten Maßnahmen fand sich u. a. die Haushaltskürzung im Bereich des öffentlichen Bildungswesens.

Es sind nun in dieser neuen demokratischen Zeit Brasiliens abwechselnde Kooperations- und Konfrontationsphasen zwischen Staat und Gesellschaft zu erkennen. Die Kooperation oder Konfrontation lässt sich anhand des Grades der Dialogbereitschaft, den die verschiedenen Regierungen aufweisen, bemessen. Zu beobachten ist außerdem die Fähigkeit der Institutionen, Themen aus der Agenda der Sozialen Bewegungen in die öffentlichen Politiken einzubeziehen.

3 Städtische Soziale Bewegungen und ihre Beziehung zur staatlichen Politik

Die Stadtfrage ist in so einem großen Land wie Brasilien ein Thema von höchster Bedeutung, da die Mehrheit der Bevölkerung in Städten lebt. Die Geschichte zeigt, dass Soziale Bewegungen, die um Wohnraum kämpfen, entweder Konfrontations- (wie z. B. Besetzungen) oder Kooperationsstrategien (z. B. Beteiligung an Kontaktkanälen staatlicher Institutionen) einsetzen. Diese dialektische Beziehung führt dazu, dass sich in den Städten Konfrontationszyklen entwickeln, in denen sich die Stadt als Klassensystem, politisches institutionelles Investitionssystem, sowie als Austauschsystem mit dem Ausland herausstellt (Castells 1983).

Die marxistische Perspektive war bei der Begründung der Agenda und bei der Tätigkeit der städtischen Sozialen Bewegungen sowie auch bei ihrer Analyse der Ausgrenzung und des Zugangs zum Land und zu Wohnraum immer maßgebend (Kowarick 1979; Castells 1983; Harvey 2014; Lefebvre 2001).

Das Phänomen Stadt ist mit einer bestimmten gesellschaftlichen Struktur verbunden. Im Falle Brasiliens kann man einerseits Elendsgürtel um die großen Städten (*urbes*) erkennen, die durch Armut, soziale Ungerechtigkeit und Gewalt geprägt sind; andererseits Metropolen, die sich ohne ausreichende Infrastruktur entwickeln, die der randständigen Bevölkerung ein menschenwürdiges Leben ermöglichen würde.

In diesem Zusammenhang wird das Recht auf Stadt nicht nur zu einem Anspruch, sondern auch zu einem verbindenden Element der verschiedenen Sozialen Bewegungen. Dieses Recht definiert Lefebvre (2001) als das Recht auf städtisches Leben, das dank der sozialen Kraft, die Kunst, die Technik und das Wissen miteinander zu verbinden, verwandelt und erneuert wird.

Harvey (2014, S. 28) liefert eine aktuelle Definition von „Recht auf Stadt“:

> Das Recht auf Stadt ist mehr als das Recht eines Individuums bzw. einer Gruppe auf die Ressourcen, die die Stadt anbietet: Es ist eigentlich darüber hinaus das Recht, unseren tiefsten Wünschen gemäß die Stadt zu verändern und neu zu erfinden.

Die soziale Ungerechtigkeit ist in Brasilien ein strukturelles Problem, das immer größer wird. Es ist deshalb von höchster Bedeutung, die partizipativen Institutionen hinsichtlich ihres Beitrages zur Verminderung der Ungerechtigkeit, zur Bereitstellung öffentlicher Dienste und zur sozialen Einbeziehung der Bürger zu analysieren. Pires (2010, S. 264) betont:

> Die brasilianischen Städte haben sich mitten in einem sehr starken Kontrast entwickelt, nämlich: Irgendein Stadtteil wird gewissermaßen verstädtert, während der andere, der normalerweise viel größer ist als der erste, jedoch nur über eine unvollständi-

> ge Infrastruktur verfügt und keine Möglichkeit hat, sich zu urbanisieren. Dieses Bild zeigt einerseits die Konzentration und andererseits die Ausgrenzung aus den Vergünstigungen und Gelegenheiten, die die Städte anbieten.

Angesichts der mangelnden Infrastruktur und dem unzureichenden Zugang zur Stadt wird deutlich, dass es sich hier um Wohnungsnot und fehlende angemessene Wohnungen handelt. Das Recht auf Wohnung ist im Artikel Nr. 6 der brasilianischen Verfassung vorgesehen.

Bei der Erstellung von städtischen Verwaltungsinstrumenten und bei der Entwicklung des Stadtstatuts (*Estatudo da Cidade*) spielte das Nationale Stadtreformforum (*Fórum Nacional de Reforma Urbana* – FNRU) eine entscheidende Rolle. Das FNRU wurde 1987 gegründet und besteht grundsätzlich aus einer Koalition von brasilianischen Organisationen, die um bessere Bedingungen in den Städten kämpfen. Es umfasst Soziale Bewegungen, Klassenvereinigungen, NGOs und Forschungseinrichtungen, die die Stadtreform unterstützen und um politische Maßnahmen kämpfen, die Grundrechte wie angemessenen Wohnraum, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und effizienten, zugänglichen Nahverkehr gewährleisten.[2]

---

[2] Die Akteure, die auf nationaler Ebene den FNRU bilden, sind: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Föderation von Organen für Sozialhilfe und Ausbildungsunterstützung); CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores (Nationale Konföderation von Nachbarschaftsverbänden); CMP - Central de Movimentos Populares (Einsatzleitstelle von Volksbewegungen); MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia (Nationale Bewegung zum Kampf um Wohnungen); UNMP - União Nacional por Moradia Popular (Nationaler Verband für Wohnungsmöglichkeiten für die ärmere Bevölkerung); ActionAid do Brasil (Action Aid Brasilien); AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros (Verband Brasilianischer Geographen); ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos (Nationaler Verband des öffentlichen Verkehrs); Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos (Bento Rubião-Zentrum zum Schutz der Menschenrechte); CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular (Zentrum zur Beratung der Selbstverwaltung des Volkes); COHRE Américas (Centre on Housing Rights and Evictions im amerikanischen Kontinent); CFESS - Conselho Federal do Serviço Social (Nationaler Rat für Sozialarbeit); Habitat para Humanidade (Habitat for Humanity Brasilien); IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Brasilianisches Institut für Stadtverwaltung); IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Brasilianisches Institut für die wirtschaftlich-soziale Analyse); FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Nationale Föderation der Arbeiterverbände der Caixa Econômica); FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Nationale Föderation der brasilianischen Architektur- und Stadtplanungsstudenten); FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (Zwischenstaatliche Föderation der Ingenieurgewerkschaften); FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (Nationale Föderation der Architekten und Stadtplaner); POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Institut für politik- und sozialwissenschaftliche Studien, Ausbildung und Beratung); ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Brasilianischer Verband für Ausbildung in Archtektur und Stadtplanung); Rede Observatório das Metrópoles (Netzwerkorganisation Observatório das Metrópoles); Fórum Sul de Reforma Urbana (Südliches Forum für die Stadtreform); Fó-

Das FNRU ist in jeder Region Brasiliens vertreten und ist entlang folgender Prinzipien orientiert: dem Recht auf Stadt, der demokratischen Stadtverwaltung und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (FNRU 2011).

Eine der größten Leistungen des FNRU ist die Verabschiedung des Stadtstatut-Gesetzes (Nr. 10.257, vom 10 Juli 2001). Das Statut reguliert folgendes: die Nutzung des städtischen Eigentums, die Instrumente der Stadtpolitik, die zwangsweise Parzellierung, Bebauung oder Nutzung von Stadtflächen, die Enteignung des Eigentums mit Bezahlung in Form von Wertpapieren, die progressive Steuer auf städtische Gelände und Immobilien (*Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial e Urbana* – IPTU), das Recht auf Gebrauch von Wohnungen, das Baurecht, das Vorkaufsrecht, die kostenpflichtige Erteilung des Baurechts (*outorga onerosa do direito de construir*), die städtischen Konsortialgeschäfte (*operações urbanas consorciadas*), die Übertragung des Baurechts, die Umweltverträglichkeitsprüfung, den Masterplan und die demokratische Stadtverwaltung.

Die Umsetzung des Stadtstatuts löst seitdem widersprüchliche Reaktionen von Seiten der Marktkräfte und von den Sozialen Bewegungen aus. Ermínia Maricato (2001, S. 111) verweist darauf, dass „die für die städtischen ‚Konsortialgeschäfte' benutzten Instrumente und die Instrumente der entgeltlichen Erteilung des Baurechts (outorga onerosa) je nach Anwendung entweder sozialen und politischen Fortschritt bedeuten oder den absoluten Vorrang des Marktes bestätigen können".

In Artikel Nr. 43 des Stadtstatuts wird festgelegt, dass u. a. die folgenden Instrumente angewandt werden sollen, um eine demokratische Verwaltung der Stadt zu gewährleisten: I – Kollegialorgane, die auf nationaler Ebene, auf bundesstaatlicher Ebene und auf kommunaler Ebene für die Stadtpolitik zuständig sind; II – Öffentliche Debatten, Anhörungen und Volksbegehren; III – Konferenzen über städtische Themen auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene; IV – Volksinitiativen für Gesetzentwürfe, Stadtentwicklungsprojekte, -programme und -pläne.

Dadurch werden einige bereits vorhandene Kontaktkanäle staatlicher Institutionen verstärkt wie auch neue Kanäle erstellt.

Im Falle Brasiliens, als einer Föderation, erhielten den Kommunen nach 1988 mehr Autonomie und erweiterte Möglichkeiten, sich über Steuern die notwendigen finanziellen Ressourcen zu verschaffen. Solche Steuern sind die städtische Grund- und Immobiliensteuer (*Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana* – IPTU), die Grunderwerbssteuer und die Dienstleistungssteuer (mit Aus-

rum Nordeste de Reforma Urbana (Nordöstliches Forum für die Stadtreform); FAOR - Fórum da Amazônia Oriental (Ost-Amazonien Forum); GTUrbano und FAOC - Fórum da Amazônia Ocidental (West-Amazonien Forum).

nahme von Steuern auf Dienste, die unter die Zuständigkeit des Staates fallen). Die Fähigkeit, Gesetze über gewisse Steuern zu erlassen, hat dazu geführt, dass Kommunen neue Verpflichtungen in spezifischen Bereichen übernahmen und Mittel, z. B. für das Gesundheitswesen und für Bildung, von der Regierung und den Bundesstaaten erhielten.

In der Gesundheitspolitik haben stets die Föderation und andere Akteure zusammengearbeitet, was zur gemeinsamen Errichtung des einheitlichen Gesundheitssystems (*Sistema Único de Saúde* – SUS) beigetragen hat. Seinen Ursprung findet das SUS in zahlreichen Forderungen von Gewerkschaften und Fachkräften der Gesundheitsberufe sowie von Sozialen Bewegungen. So entwickelte sich das SUS als Mitbestimmungssystem, das unter dreifacher Sozialkontrolle (durch den Staat, durch Fachleute und Nutznießer) funktioniert.

Während der Redemokratisierung nach der Verfassung von 1988 wurde in Brasilien den Kommunen die Möglichkeit gegeben, einige politische Richtlinien selbst zu bestimmen. Im selben Zeitraum wurden Räte und Konferenzen, die als Kanäle direkter, partizipativer Demokratie galten, durch Gesetze oder durch die Initiative der Exekutive eingerichtet,. Als Beispiel dafür dienen die städtischen, bundesstaatlichen und nationalen sektoralen Räte u. a. in den Bereichen Gesundheit, Sozialhilfe, Wohnungsbau. Diese Räte können als normative, Beschluss- oder Aufsichtsorgane funktionieren, die von der Zivilgesellschaft und dem Staat gemeinsam verwaltet werden.

Die nationalen, bundesstaatlichen oder kommunalen Konferenzen werden durchgeführt, damit die Bevölkerung in die Diskussionen über staatliche Politiken einbezogen wird. So werden Richtlinien zu verschiedenen Themen (z. B. Gesundheitswesen, Ernährungssicherheit, Sozialhilfe, Sicherheit, Städte), die für die brasilianische Gesellschaft von Belang sind, festgelegt.

Werden Bürgerbeteiligung und Stadtplanung in Beziehung gebracht, so sollten auch weitere brasilianische innovative und demokratische Einrichtungen berücksichtigt werden, die von der öffentlichen Verwaltung aufgenommen wurden, wie z. B. der Bürgerhaushalt und die sektoralen Räte für Wohnung, Umwelt, öffentlichen Nahverkehr und Stadtpolitik.

Mit der Entstehung des Ministeriums für Städte 2003 wurden die Demokratisierung und das Management der Städte stark vom Staat gefördert. Das Ministerium für Städte befasst sich mit der Stadtentwicklung und den kommunalen Politiken für Wohnung, Abwasserentsorgung, öffentlichen Nahverkehr und Mobilität in der Stadt. Es arbeitet zusammen mit Bundesstaaten, Kommunen, Sozialen Bewegungen, NGOs, Privatunternehmen und weiteren Branchen des nationalen Stadtrats (*Conselho Nacional das Cidades* – Concidades). Es ist dafür verantwortlich, bessere Infrastrukturen für die 5.570 brasilianischen Kommunen zu entwickeln und die partizipative Entwicklung von Masterplänen zu sichern.

Die Instrumente der Stadtverwaltung spielen bei der Umsetzung der städtischen politischen Richtlinien in Brasilien eine große Rolle. Der Masterplan wurde zu einem zentralen Instrument der Stadtpolitik, denn er hängt mit den wichtigsten Instrumenten der Stadtplanung und der Sozialpflichtigkeit zusammen (Maricato 2001). Das Stadtstatut legt fest, dass Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern entsprechende Masterpläne partizipativ entwickeln und verabschieden müssen, damit die Stadtplanung und die Gebietsverwaltung als Mittel für die Gestaltung einer gerechten, demokratischen und nachhaltigen Stadt dienen. Die Prinzipien der partizipativen Planung fokussieren auf den Dialog mit der Bevölkerung über Richtlinien und Prioritäten der Gebiets- und der Stadtverwaltung sowie über die Stadtentwicklung. Ziel einer solchen Erstellung des Masterplans mit bürgerschaftlicher Partizipation ist es, einen territorialen Sozialpakt zu schließen, der die gesellschaftliche Funktion der Stadt festlegt.

Während früher die Planung von der kommunalen Verwaltung in technokratischer Weise bestimmt wurde, stellt die neue Planentwicklung eine neue Phase dar, in der sich die lokale Regierung dafür engagiert, effizienter mit anderen Akteuren auf lokaler Ebene zusammenzuarbeiten und die Bürgerbeteiligung zu erhöhen. Somit werden die Stadtplanung, wie im Stadtstatut vorgesehen, demokratischer und der städtische Raum zugänglicher.

In internationalen Konferenzen über menschliche Siedlungen wird das Stadtstatut seitdem oftmals als Referenz genannt. Im Bericht „Relatório Brasil“ (2016, S. 69), der vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* – IPEA) auf der UN-Konferenz Habitat III präsentiert wurde, wird auf die Bedeutung der brasilianischen Gesetzgebung für die föderative Regulierung von sektoralen politischen Richtlinien und von Stadtplanungsinstrumenten hingewiesen. Einige dieser Gesetze sind:

- Bundesgesetz Nr. 10.257 vom 10 Juli 2001, das grundlegende Prinzipien und Richtlinien der Stadtpolitik bestimmt;
- Bundesgesetz Nr. 11.124 von 2005 und Bundesverordnung Nr. 5.796 von 2006, die das Nationale System für das Wohnungswesen und Soziales Interesse (*Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* – SNHIS) bestimmen und den Nationalen Fonds für das Wohnungswesen und Soziale Interessen (*Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social* – FNHIS) und das Entscheidungsgremium (*Conselho Gestor*) des FNHISs regeln;
- Bundesgesetz Nr. 11.481 von 2007 und Bundesgesetz Nr. 11.952 von 2009, die Maßnahmen für die Regulierung des Besitzes von Landflächen und spezifische Normen für das Gebiet des Amazônia Legal (gesetzliches Amazonien) vorsehen;

- Bundesgesetz Nr. 11.977 von 2009, das das Programm „Mein Haus, mein Leben“ (*Programa Minha Casa Minha Vida* – PMCMV) anordnet und den Besitz von Landflächen reguliert, die Siedlungen in städtischen Gebieten enthalten;
- Bundesgesetz Nr. 11.445 von 2007 und Bundesverordnung Nr. 7.217 von 2010, die nationale Richtlinien für die Abwasserentsorgung festlegen;
- Bundesgesetz Nr. 12.305 und Bundesverordnung Nr. 7.404 von 2010, die die Nationale Politik für Festabfälle (*Política Nacional de Resíduos Sólidos*) bestimmen bzw. regulieren;
- Bundesgesetz Nr. 12.587 von 2012, das die Nationale Politik für die Mobilität in der Stadt (*Política Nacional de Mobilidade Urbana*) einführt;
- Bundesgesetz Nr. 10.048 von 2000, Bundesgesetz Nr. 10.098 von 2000 und Bundesverordnung Nr. 5.296 von 2004, die den regulatorischen Handlungsrahmen der Zugänglichkeitsförderung für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität festlegen;
- Bundesgesetz Nr. 12.836 von 2013, das Regeln für Kommunen, die in Risikobereichen liegen und/oder die ihre Grenzen ausweiten möchten, erstellt.

Der Erlass von stadtpolitischen Gesetzen und von Instrumenten der Stadtverwaltung stellt einen Fortschritt dar. Es bleibt jedoch notwendig, die Rolle und den Einfluss der städtischen Sozialen Bewegungen und deren Möglichkeiten, staatliches Handeln zu überprüfen, in diesem Zusammenhang zu untersuchen.

Manche städtische Soziale Bewegungen sind wichtige Akteure bei der Erstellung von städtischen politischen Richtlinien, sei es durch eine lange Kampf- und Widerstandsgeschichte, wie z. B. durch den städtischen Aktivismus, sei es durch die Beteiligung an Kontaktkanälen staatlicher Institutionen. Drei besonders erwähnenswerte bedeutende Soziale Bewegungen in Brasilien werden im Folgenden beschrieben.

- Die nationale Bewegung für den Kampf um Wohnraum (*Movimento Nacional de Luta pela Moradia* – MNLM) wurde im Juli 1990 bei dem nationalen Treffen der Bewegungen für Wohnraum (*Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia*) gegründet, das in Goiânia (Brasilien) stattfand. Hauptziel des Treffens war es, die diversen Bewegungen und weiteren Formen des sozialen Aktivismus, die über das ganze Land verstreut waren, zusammenzubringen und den Kampf um die Stadtreform auf nationaler Ebene zu organisieren (MNLM 2016). Die MNLM ist im Zeitraum der Demokratisierung nach 1988 entstanden und nimmt aktiv am Nationalen Rat der Stadtreform (*Fórum da Nacional da Reforma Urbana* –

FNRU) teil. Sie vernetzt sich mit nationalen und internationalen Netzwerken und Foren, wie der Internationalen Allianz der Einwohner (*Aliança Internacional dos Habitantes* – AIH). Für die MNLM ist die Hauptachse des Kampfes der Streit um zentrale städtische Gebiete, die Wohnmöglichkeiten für die ärmere Bevölkerung bieten sollen. Die Besetzungen von Grundstücken in zentralen Zonen durch die MNLM sind Abbild dieses Streits. Ziel dieser Aktionen ist neben der direkten Versorgung mit Wohnraum auch, eine Beschwerde gegen die Nichteinhaltung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vorzubringen. In Porto Alegre ist die Bewegung für zwei Besetzungen verantwortlich: die *Saraí Besetzung* und die *20 de novembro Besetzung* (Marx & Araújo 2016).

- Die Bürgerinitiative für die Stadtviertel, Kleinstädte und Favelas (*Movimentos de Lutas de Bairros, Vilas e Favelas* – MLB) wurde 1999 im Bundesstaat Pernambuco gegründet und besteht aus Kollektiven aus 14 brasilianischen Bundesstaaten. Die MLB ist Mitglied der Einsatzleitstelle von Volksbewegungen (*Central de Movimentos Populares* – CMP) und des Nationalen Forums für die Stadtreform (*Fórum Nacional de Reforma Urbana* – FNRU). Die Hauptziele der Bewegung sind die Stadtreform, die Einhaltung des Menschenrechts auf würdiges Wohnen und der Sozialismus (MBL 2016). Ebenso wie die MNLM kritisiert die MLB die Existenz von „Baulücken" im städtischen Raum, von denen ausschließlich Privatinteressen profitieren, die die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nicht beachten. Dass um Baulücken in zentralen Stadtteilen gestritten wird, dient als Symbol für die starken Gegensätze innerhalb der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen in der Stadt (Marx & Araújo 2016).
- Die Bewegung der Obdachlosen Arbeiter (*Movimento dos Trabalhadores Sem Teto* – MTST) wurde 1997 im Bundesstaat São Paulo als städtische Volksbewegung gegründet, ist aber heute im ganzen Land vertreten. Die MTST definiert sich als „territoriale Bewegung" (MTST 2016). Neben der direkten Konfrontation mit dem Immobilien-Kapital und mit der daraus resultierenden Segregationslogik in den Städten zielt die territoriale Strategie darauf, mit den Besetzungen in den brasilianischen Städten Musterbeispiele für kollektive, autonome Bürgerorganisation in der Peripherie der Städte zu geben.

Die städtischen Sozialen Bewegungen in Brasilien lassen sich seit langem auf den Kampf um das Recht auf Wohnen und das Recht auf Stadt ein; sie organisieren sich darüber hinaus zugleich in der Form von Foren, die sie mit anderen Akteuren

abhalten, wo sie um geeignete staatliche Strukturen und öffentliche Richtlinien kämpfen, die den Ansprüchen der städtischen Programme gerecht werden können.

Einige Leitfiguren dieser Bewegungen nutzen die Kontaktkanäle öffentlicher Institutionen, besetzen aber zugleich zentrale Gebiete der Stadt, um „Baulücken" sichtbar zu machen, die weder dem Wohnungsbedarf noch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gerecht werden. Die Frage des Wohnens, das als Menschenrecht betrachtet wird, und des Zugangs zum öffentlichen Raum steht mit der Demokratisierung der Stadt in Zusammenhang. Brasilien ist hier durch große Ungleichheit gekennzeichnet.

Der Zusammenhang zwischen den städtischen Baulücken einerseits und den Obdachlosen andererseits ist ein kritisches Problem, das auch das brasilianische Stadtbild prägt. In den letzten 10 Jahren hat sich die Wohnungsbaupolitik in Brasilien stark entwickelt, was dazu beiträgt, dass die Wohnungsnot verringert wird; manche Wohnkomplexe wurden jedoch weit von den zentralen Zonen der Städte eingerichtet und berücksichtigten dabei ausschließlich die Interessen der Immobilienbranche.

4 Schlussfolgerungen und weitere Forschungsmöglichkeiten

Um den Einfluss der Beziehung zwischen öffentlichen Verwaltungen und Sozialen Bewegungen in Bezug auf die Stadt zu untersuchen, wurde identifiziert, welche Akteure die staatlichen Politiken beeinflussen und welche Machtverhältnisse zwischen Regierungs- und Nichtregierungsakteuren im Bereich der öffentlichen Verwaltung bestehen.

Die Beziehung zwischen Sozialen Bewegungen und dem Staat sollte weiter untersucht werden, besonders was den staatlichen Politikzyklus und den Einfluss der Sozialen Bewegungen darauf betrifft. Die Forschung über die Bürgerpartizipation und das Handeln Sozialer Bewegungen durch die Kontaktkanäle staatlicher Institutionen ist bereits weiter fortgeschritten.

Um die Beziehung zwischen Sozialen Bewegungen und dem Staat in Brasilien besser verstehen zu können, wäre es aber auch wichtig, die föderative Wechselwirkung zwischen lokaler, regionaler und nationale Ebene in Bezug auf Verwaltung, Ressourcenmanagement und die Wirkungskraft sozialer Akteure auf die Entwicklung einer politischen Agenda zu analysieren. Die Kooperation und der Ausbau von Kontaktkanälen zu diesen Akteuren ist ein wichtiges Element in der Entwicklung der politischen Steuerung, nicht nur bezüglich der Legitimierung von staatlichen Verfahren, sondern auch hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungsprozesse.

Die Mikroebene, auf der sich die Sozialen Bewegungen und die öffentliche Verwaltung verbinden, sollte Gegenstand einer spezifischen Untersuchung werden, die feststellen sollte, welche Merkmale die Agenda der Sozialen Bewegungen mit der staatlichen Politik gemeinsam hat, und welche informellen Beziehungen zwischen Verwaltung, Aktivisten und Leitfiguren der Sozialen Bewegungen bestehen. Wenn das in Betracht gezogen wird, kann festgestellt werden, inwieweit Kooperationen geschaffen werden können, um eine mit der Agenda der Sozialen Bewegungen übereinstimmende Politik zu entwickeln.

Schließlich wäre es von Bedeutung, die Stabilität der Institutionen und der staatlichen Richtlinien zu untersuchen. Wie kann beispielsweise verhindert werden, dass die in der 1988er Verfassung vorgesehenen politischen Richtlinien, die von der Bürgerschaft mühsam erkämpft wurden (darunter die Gewährleistung von sozialen Rechten), von der Regierung geändert werden? Wie kann man sicherstellen, dass die Institutionen und Richtlinien für einen Wohlfahrtsstaat stabil bleiben? Bei der Untersuchung der Stabilität der öffentlichen Institutionen und der Beziehung zwischen Sozialen Bewegungen und öffentlichen Verwaltungen wäre es auch sinnvoll, die soziale Kontrolle und die damit zusammenhängenden Demokratisierungsmaßnahmen der öffentlichen Institutionen zu berücksichtigen.

Literatur

Abers, R. & von Bülow, M. (2011). Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, *ano 13* nº 28, 52-84.

Avritzer, L. (2012). *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.* Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA.

Barcelos, M., Pereira, M. M. & Silva, M. K. (2017). Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB, n. 82*, 2º semestre de 2016 (publicada em setembro de), 13-40.

Bresser Pereira. L. C. (2004). A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: M. Salvo & S. Porto Junior (Hrsg..). *Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia* (S. 82-136). Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Bringel, B. & Falero, A. (2008). Redes Transnacionais de Movimentos Sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH*, *vol. 21,* núm. 53, maio-agosto, 269-288.

Castells, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Cavalcante, P. L. C. & Lotta, G. S. (2015). *Burocracia de médio escalão*: *perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

Dagnino, E. (Hrsg.). (1994). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

Estatuto da Cidade (2002). *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo: Instituto Pólis.

Fleury, S. (2003). *Concertação e efetividade da ação política*: *o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula*. In: Congresso Internacional del CLAD, Panamá. Anais, n. 8. *Online:* www.clad.org.ve/ fulltext/0047205.pdf [Zugriff 18.06.2009].

Fórum Nacional da Reforma Urbana (o. J.). *Online:* http://www.forumreformaurbana.org.br [Zugriff 06.04.2011].

Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2013). - *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*. *Uma abordagem integradora*. – Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

Jasper, J. (2016): *Protesto*. Rio de Janeiro. Zahar.

Krowarick. A. (1979). *Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.

Lefebvre, H. (2001): *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro.

Lüchmann, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova, n. 70*, 139-170.

Maricato, E. (2001). *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.

Marx, V. (2011). Los Presupuestos Participativos: la planificación y transformación del espacio urbano. In: A. Falck & P. P. Yanez (Hrsg.). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos*: *acercamiento y profundización sobre el debate actual*, v. 1 (S. 3-457). 1. Aufl. Málaga - Espanha: Cedma.

Marx, V. & Araujo, G. (2016). Democratização do Espaço Público, Ativismo Urbano e Ocupações na cidade de Porto Alegre. In: V. Marx & M. A. Costa (Hrsg.), *Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: contribuições à Habitat III,* v. 1 (S. 199-231). 1. Aufl. Porto Alegre: UFRGS.

Mcadam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2009). Para mapear o confronto político. *Revista Lua Nova*, 76, 11-28.

Melucci, A. (2006). Um objetivo para os movimentos sociais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, *n.17,* 34-53.

Movimento de Lutas em Bairros e Favelas (MLB) (o. J.). Informações disponíveis no site oficial do MLB, *Online:* http://www.mlbbrasil.org [Zugriff Mai 2016].

Movimento Nacional De Luta Pela Moradia (MNLM) (o. J.). *Online:* http://mnlmrg.blogspot.com.br/ [Zugriff Mai 2016].

Movimento dos Trabalhodores Sem Teto (MTST). (o. J.). Informação disponível no site oficial do MTST. *Online:* http://www.mtst.org/quem-somos/ [Zugriff im Juni 2016].

Pires, R. (2011). Participação, Exclusão e Território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: ders. (Hrsg.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (S. 263-296). Brasília: IPEA.

Pires, R. (2014). Da Sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: V. Marx. (Hrsg.), *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território* (S. 181-200). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

Pires, R. & Vaz, A. C. (2010). *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados*. Texto- base preparado para a oficina. Brasília: IPEA, mimeo.

Quijano, A. (2002). Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Novos Rumos*, *v.17,* n. 37, 4-28.

Relatório Brasileiro Para o Habitat III (2016). Relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: ConCidades, IPEA.

Rua, M. G. (2009). *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB.

Scherer-Warren, I. (2010). Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina. *Ciências Sociais Unisinos, Vol. 46*, N 1, 18-27.

Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas*: *Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learning.

Silva, M. K. (2010). De volta aos movimentos sociais?. Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos 46*(1), 2-9.

Tarrow, S. (2009): *O Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político.* Petrópolis: Ed. Vozes.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution. Boston*: Wesley Publishing Co.

Tilly, C. (2010). Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política, nº 3.* Brasília, 133-160.

Von Bülov, M. (2014). *A Batalha do Livre Comércio*: *a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas*. São Paulo: Ed. Unesp.

Zur Kooperation Sozialer Bewegungen mit öffentlichen Verwaltungen in Deutschland

Malte Schophaus

1 Einleitung

Soziale Bewegungen und öffentliche Verwaltungen können – zumindest hinsichtlich der Organisationsform – gegensätzlicher nicht sein. Soziale Bewegungen sind lose Zusammenhänge von Menschen und Organisationen, die auf Basis einer geteilten Identität sozialen und kulturellen Wandel herbeiführen möchten (Rucht 1994b; Snow, Soule & Kriesi 2004). Öffentliche Verwaltungen hingegen sollen eine kollektive Ordnung aufrecht erhalten, sie dienen der Bestandssicherung einer bestehenden politischen Herrschaft und der Durchsetzung ihrer Ziele (Mayntz 1982, S. 42ff.).

Plakativ gegenüber gestellt stehen hier außerparlamentarische Kräfte, die auf Wandel abzielen, einer umsetzenden, hierarchischen Organisation gegenüber, die politische Entscheidungen einer bestehenden Herrschaftsordnung (die sich z. B. in Gesetzen niederschlagen) in geordneter und vereinheitlichter Weise umsetzen und damit stabilisieren.

Der vorliegende Artikel stellt die Fragen: wie stehen diese beiden Positionen zueinander? Wie ist das Wechselverhältnis und die gegenseitige Beeinflussung zwischen Sozialen Bewegungen bzw. Nichtregierungsorganisationen (NGO) und öffentlichen Verwaltungen?

Dahinter steht die Frage nach dem Verhältnis von Bürgern und Politik, allerdings hier in folgenden Hinsichten fokussiert: Die Analyse wird auf die kommunale Ebene begrenzt. Innerhalb des politisch-administrativen Systems wird hier vor allem auf die umsetzende Verwaltung geschaut. Nach einigen generellen Überlegungen wird der Blick räumlich auf Deutschland eingegrenzt und anhand von Beispielen aus der Nachhaltigkeits- und Klimapolitik genauer betrachtet. Außerdem werden hier nur Soziale Bewegungen betrachtet, die als emanzipatorisch gelten, rechte und rassistische Bewegungen werden aus arbeitspragmatischen Gründen ausgeklammert. Die Debatte um die Entwicklung aktueller rechter, reaktionärer, insbesondere rassistischer Bewegungen würde eine separate umfangreiche Auseinandersetzung erfordern, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Dass diese Debatte dennoch ebenso notwendig ist, zeigt das aktuelle Erstar-

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_7

ken rechtspolitischer Bewegungen (z. B. Pegida) und Parteien (z. B. AfD)[1] in Deutschland, die insbesondere im Zuge des Flüchtlingszustroms seit 2015 stark mobilisieren konnten (Häusler & Virchow 2016; Rucht 2016; Heim 2017).

Folgende Hypothese wird verfolgt: die Kommunalverwaltung und die Sozialen Bewegungen (sowie ihnen nahestehende Nichtregierungsorganisationen) rücken näher aneinander und kooperieren. Der Handlungsmodus wechselt von Konflikt zu Kooperation. Allerdings werden seitens der Sozialen Bewegungen Sicherheitsmechanismen eingebaut, so dass bei Bedarf öffentlicher Druck erzeugt werden kann, um die eigene Verhandlungsposition aufrecht zu erhalten und im Konfliktfall zu stärken.

Insgesamt kann ein intermediärer Kooperationsraum beobachtet werden, der angelehnt an Konzepte des informellen Handelns in Praktiker-Gemeinschaften (Wenger 1998) sowie von Schlüsselfiguren in Sozialen Bewegungen (Rucht 2013) beschrieben wird.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden grundlegende Begriffe (Kommunalverwaltung, Soziale Bewegung) geklärt und der Stand der Forschung dargestellt (2). Weiter werden die Wechselwirkungen zwischen Kommunalverwaltungen und Sozialen Bewegungen skizziert und anhand der Konzepte des informellen Handelns von Schlüsselfiguren in Praktiker-Gemeinschaften erklärt (3.1-3.3). Dieser kooperative Handlungsmodus wird am Beispiel der Kommunalen Klimaschutzmanager erläutert (3.4). Die komplementäre Annäherung Sozialer Bewegungen und kommunaler Verwaltungen wird anhand unterschiedlicher Dimensionen vorgeschlagen (3.5). Schlussfolgerungen werden gezogen und zukünftige Forschungsfragen benannt (Kap. 4).

2 Kommunalverwaltungen und Soziale Bewegungen – Stand der Forschung und Begriffsklärung

Sowohl Soziale Bewegungen als auch öffentliche Verwaltungen auf kommunaler Ebene sind in der Literatur breit besprochen. Einige Differenzierungen werden im Folgenden eingeführt, um das Begriffsverständnis in dem Artikel zu klären.

2.1 Öffentliche Verwaltungen auf kommunaler Ebene

Traditionell wurde die öffentliche Verwaltung in Deutschland instrumentell begriffen. D. h. Verwaltung wurde nicht als relevanter, eigenständiger Akteur gese-

[1] Pegida ist die Abkürzung für „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes"; AfD steht für „Alternative für Deutschland".

hen und analysiert, sondern als weitgehend willensloses, neutrales Instrument. Begründet war dieses Verständnis zum einen in der traditionellen juristischen Sichtweise, nach der Verwaltung im Prinzip nichts anderem als der Ausführung von Recht und Gesetz dient und vor allem auch dienen soll. Max Weber (1972) hat die idealtypische Bürokratie so beschrieben, dass aufgrund der Arbeitsteilung, der klaren Zuständigkeiten, Schriftlichkeit, Regelgebundenheit und der Unabhängigkeit des Beamtenstandes Verwaltung neutral agiert und nicht als eigenständiger Akteur ins Blickfeld geriet. Man ging von einer klaren Trennung zwischen Politik und Verwaltung aus (Bogumil & Jann 2009, S. 42).

Seit den 1960er Jahren wurde diese klare Trennung von Politik und Verwaltung zunehmend in Frage gestellt und in unterschiedlichen Modellen betrachtet, inwiefern Verwaltung als eigenständiger Akteur Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung im politischen Prozess hat. Das wird deutlich im Begriff des politisch-administrativen-Systems, wonach die Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung vielfältig sind und nicht klar getrennt werden können. Verwaltungsorganisationen können demnach nur unvollständig durch Gesetze kontrolliert werden, sondern haben bei deren Umsetzung erhebliche politische Handlungsspielräume. Das Verwaltungshandeln ist nicht allein durch offizielle demokratische Institutionen (also Parlamente und deren Gesetze) gesteuert, sondern nicht zuletzt auch durch intensive Beziehungen mit Interessengruppen oder auch durch sein eigenes Personal (Lehmbruch 1987).

Unter dieser Annahme stellt sich die interessante Frage, welchen Einfluss Soziale Bewegungen und Bewegungsorganisationen auf die öffentliche Verwaltung haben. Diese stellt sich noch pointierter vor dem Hintergrund der Entwicklung in Deutschland, dass politische Parteien, die sonst Einfluss auf Verwaltungen ausgeübt haben, an Bedeutung und Mitgliederzahlen verloren haben und dafür Akteure aus der Wirtschaft und aus der Zivilgesellschaft wichtiger geworden sind (vgl. etwa die Debatte um Postdemokratie: Crouch 2008; vgl. für die Vielfalt der einflussnehmenden Akteure: Nolte 2011; vgl. für die Rolle von Sozialen Bewegungen della Porta & Andretta 2002).

Dieses Verständnis von öffentlicher Verwaltung wird auf kommunaler Ebene aktiv vorangebracht in dem Leitbild der Bürgergesellschaft und der Bürgerkommune (Bogumil, Holtkamp & Schwarz 2003; Roth 2003; Vogel 1999), der zivilgesellschaftlichen Verwaltung (König & Kropp 2009) und unter stärkerer Einbeziehung auch wirtschaftlicher Stakeholder in dem Konzept der kooperativen Verwaltung (Agranoff & McGuire 2003; Wever 2013).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hält die vergleichende Verwaltungswissenschaft weiterhin an der Unterscheidung der *civic society administration* im angloamerikanischen und dem klassischen „rule-driven“ zentraleuropäischen Verwaltungssystem fest (König 2009, S. 5f.). Diese Typologie wurde seit den 1990er

Jahren zwar am stärksten durch die Neuorientierung an Managementkonzepten aus der Privatwirtschaft in Frage gestellt, die im Rahmen des New Public Managements z. T. auch implementiert wurden. Sie wird auf kommunaler Ebene aber zunehmend ebenso durch die Debatte um die Bürgerkommune revidiert, was für unsere Fragestellung interessant ist.

Das Leitbild der Bürgerkommune ist gekennzeichnet durch folgende Merkmale (Bogumil 2014):

- In der Bürgerkommune soll die Kunden-, die Auftraggeber- und die Mitgestalterrolle der Bürger zugleich gefördert werden. Um diese Rollen zu berücksichtigen, muss das kommunale Entscheidungssystem umgestaltet werden. Dazu gehören:
- Anliegen der Bürger sollen politikfeldübergreifend behandelt werden, weil die Ressortgrenzen den Problemen der Bürger nicht entsprechen.
- Die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger und Interessengruppen sollen aktiv gefördert und koordiniert werden. Beteiligungsverfahren sollen gezielt, nicht wie bislang unreflektiert eingesetzt werden.
- Verantwortung soll auf Stadtteilebene auf Bürgergruppen und dezentrale Einrichtungen delegiert werden, um die Menschen vor Ort ihre Belange selbstverantwortlich gestalten zu lassen.
- Die Idee der Bürgerkommune kann nur durch einen Kulturwandel lebendig werden, wenn also die Verwaltungen die Beteiligung der Menschen als Bereicherung und nicht als Dienstanweisung begreifen und aktiv auf Bürger zugehen.

Wenngleich der benannte Kulturwandel längst nicht als vollzogen gelten kann, so haben doch viele Kommunalverwaltungen begonnen, sich an dem Leitbild Bürgerkommune zu orientieren und mit ersten Schritten auf die Bürger zuzugehen.

2.2 Soziale Bewegungen und Bewegungsorganisationen

Eine wichtige Entwicklung für das Verständnis der Sozialen Bewegungen in Deutschland war die Entstehung der sogenannten Neuen Sozialen Bewegungen in den 1970/80er Jahren (Rucht 1994a). Nach der Abwendung von der Idee gesellschaftsumfassender Umwälzungen durch die Arbeiterbewegung entstanden in den 1970er und 1980er Jahren Einpunktbewegungen, die sich auf einzelne Politikfelder konzentrierten und in diesen hohen öffentlichen Druck erzeugen konnten und sozialen Wandel angestoßen haben. Geprägt war diese Phase des Protests vor allem von der Umwelt-, der Frauen- und der Friedensbewegung (Rucht 1994b). Mit

Gründung der Partei „Die Grünen“ in Deutschland im Jahr 1980 sind entsprechende Forderungen institutionalisiert und fest in Parteiprogramme integriert worden. So wurden die Bewegungen zwar nicht obsolet und haben z.T. bis heute in abgewandelter Form punktuelle Mobilisierungskraft (z. B. in der Anti-Atomkraftbewegung), zahlreiche Themen sind aber zugleich in relevantem Maße in die Parlamente gerückt.

Für die damals noch existierende Deutsche Demokratische Republik war die Bürgerrechtsbewegung Ende der 1980er Jahre prägend und führte zur friedlichen Revolution, die in die Wiedervereinigung beider deutschen Staaten mündete (Pollack 2000).

Die 1990er Jahre waren aus Sicht der Sozialen Bewegungen von einer Stimmung der Alternativlosigkeit und des Stillstands geprägt. Die politische Gegenseite beschrieb den bemerkenswerten und weltweiten Konsens über die Legitimität der liberalen Demokratie – und damit dem liberalen Wirtschaftsprinzip des freien Marktes – als „Das Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1989).

Interessanterweise ist im Zuge der Nachhaltigkeitspolitik auf lokaler Ebene ein erhöhtes Maß an Bürgerbeteiligung in den frühen 1990er Jahren entstanden, das aber nicht durch den Druck öffentlichen Protests gestützt wurde, sondern durch internationale Staatsverträge (insbesondere die Agenda 21) angeregt wurde (Kern, Koll & Schophaus 2007; Schophaus 2001).

Eine neue Phase der Sozialen Bewegung wurde durch die Kritik an der ökonomischen Globalisierung gegen Ende der 1990er Jahre eingeleitet. Am Abend des 30. November 1999 berichteten die Fernsehsender der ganzen Welt, dass das „Volk von Seattle“ das Konferenzzentrum in Seattle belagerte, in dem die Vollversammlung der Welthandelsorganisation (WTO) stattfinden sollte (Aguiton 2002). Dieser sogenannte „Battle of Seattle“ gilt – nicht zuletzt aufgrund der hohen Medienaufmerksamkeit – allgemeinhin als der Start einer neuen Protestbewegung: der globalisierungskritischen Bewegung, die auch in Deutschland starke Mobilisierungsdynamik erzeugte.

Nun kündigte eine neue „Menge“ („Multitude“) (Hardt & Negri 2000) unterschiedlichster Bürger und Protestgruppen an, dass von nun an wieder Geschichte gemacht würde. Der allgemeinen Stimmung des sogenannten „TINA-Syndroms“ („There Is No Alternative“) wurde Ende der 1990er Jahre von der globalisierungskritischen Bewegung ein optimistischer Slogan entgegengesetzt: „Eine andere Welt ist möglich“.

Von den Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre unterscheidet sich die globalisierungskritische Bewegung u. a. darin, dass sie nicht von spezifischen Einzelthemen, wie z. B. Umwelt, Entwicklung oder der Genderfrage ausgeht, sondern die Gesamtheit der gesellschaftlichen Verhältnisse in den Blick nimmt. Hinsichtlich der politischen Reichweite gleicht sie wiederum der Arbeiter-

bewegung, allerdings ohne eine einheitliche Ideologie im Hintergrund zu haben oder haben zu wollen.

Auch neu war die Vielfalt der beteiligten Akteure (Andretta, della Porta, Mosca & Reiter 2003). Das wichtigste Netzwerk in Deutschland wurde Attac (Grefe, Greffrath & Schumann 2002), ein Netzwerk, dem Einzelpersonen angehörten, aber auch Organisationen. Dazu gehörten in Deutschland so unterschiedliche Akteure wie Untergruppen der katholischen Kirche, Gewerkschaften bis hin zu lokalen Gliederungen sozialistischer Parteien. Das Acronym Attac stand für das ursprüngliche Programm: **A**ssociation pour une **T**axation des **T**ransactions Financières pour l'**A**ide aux **C**itoyens (Vereinigung zur Besteuerung der Finanztransaktionen zum Nutzen der Bürger). Ziel war die Einführung der Tobin-Tax, einer internationalen Steuer für Finanztransaktionen. Ausgehend von dieser Forderung wurde bald das gesamte Spektrum an globalisierungskritischen Themen aufgegriffen.

Von der Forderung nach der Tobin Steuer und der klaren Fokussierung auf Issues der ökonomischen Globalisierung weitete sich das Themenspektrum von Attac nach kurzer Zeit stark aus, was einerseits mehr Kooperationsmöglichkeiten mit anderen politischen Akteuren ermöglichte, andererseits aber das politische Profil von Attac verwässerte (Shahyar & Wahl 2005). Auch die Ökologie, Geschlechtergerechtigkeit, freier Zugang zu Software, die EU-Verfassung und andere Themen wurden aufgegriffen.

Darüber hinaus entwickelte sich die Tendenz, die politische Praxis stärker lokal auszurichten und von einem reinen „Gipfelhopping" – also den Protesten bei internationalen Gipfeltreffen wie z. B. den G8-Treffen[2] – wegzukommen (Shahyar & Wahl 2005, S. 37). Der Wunsch nach der Lokalisierung der Globalisierungskritik führte dazu, dass auch innenpolitische Themen stärker mit globalen Zusammenhängen konfrontiert wurden. Das thematische Profil erweiterte sich rasant. Befördert wurde diese Entwicklung durch die dezentrale Struktur der lokalen Gruppen. Damit war die Voraussetzung zur Ausbildung lokaler Kooperation mit Kommunalverwaltungen und anderen kommunalen Akteuren gegeben, auf die weiter unten erneut Bezug genommen wird.

Die Mobilisierungskraft und somit die öffentliche Aufmerksamkeit um Attac hat seit einiger Zeit abgenommen. Mit Occupy Deutschland, einem Ableger der US-amerikanischen Occupy Wall Street Bewegung, kam 2011 bis 2012 wieder Bewegung in die Proteste gegen die Finanzkrise, gegen Finanzspekulationen und

[2] G8 steht für die „Gruppe der Acht" weltweit stärksten Wirtschaftsmächte (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA, GB). Die G8 bezeichnet sich selbst als ein „Abstimmungsforum", bei dem die Staatschefs Fragen bezüglich der Weltpolitik bearbeiten. Die G8-Gipfelgespräche werden von der globalisierungskritischen Bewegung abgelehnt, da es sich aus ihrer Sicht um kein demokratisch legitimiertes Gremium handelt.

soziale Ungleichheit. Die Proteste richteten sich vor allem auf den Bankensektor. 2015 demonstrierte die Kampagne Blockupy (ein Bündnis aus 90 Organisationen) mit starken Ausschreitungen gegen die Eröffnung des neuen Gebäudes der Europäischen Zentralbank in Frankfurt. Diese Bewegung fokussiert auf die Europäische Austeritätspolitik, die insbesondere derzeit gegenüber Griechenland vollzogen wird. Trotz punktueller Mobilisierung gilt die Occupy Bewegung in Deutschland als gescheitert, was einerseits an dem Format der langfristigen Besetzung von öffentlichen Räumen liegt, andererseits daran, dass die Idee der „Wir sind 99 Prozent" (der Besitzlosen gegenüber 1 Prozent der Besitzenden) in Deutschland nicht greift, weil die geringen Arbeitslosenquoten und das vergleichsweise geringe Maß an sozialer Armut in Deutschland keine Massen auf die Straßen bringen. Weiter wird als Grund dafür, dass Occupy nicht längerfristig mobilisieren konnte, die strikte Anti-Institutionalisierung der Bewegung diskutiert. Occupy lehnte es strikt ab, Strukturen, Rollen und Stellen zu entwickeln (Brinkmann, Nachtwey & Décieux 2013; Geiges 2014).

Aktuell scheint ein neuer Bewegungszyklus sich um das Thema „Degrowth" zu entwickeln. Kristallisationspunkt ist ein enormes Interesse an Degrowth-Konferenzen, die regelmäßig im jährlichen Rhythmus stattgefunden haben und 2014 in Leipzig ad hoc eine Teilnehmerzahl von mehr als 3000 Personen mobilisiert haben. Die Entwicklung dieser Bewegung bleibt aber abzuwarten (Brand 2014; Paech 2016; Eversberg & Schmelzer 2016; Konzeptwerk Neue Ökonomie e.V. & DFG-Kolleg Postwachstumsgesellschaft 2017).

Übergreifend über die unterschiedlichen Sozialen Bewegungen wird in der Bewegungsforschung eine Reihe von Entwicklungen beobachtet, die charakteristisch für die Bewegungen in Deutschland Anfang des 21. Jahrhunderts sind. Dazu gehören (Rucht 2002; 2015):

- Abnehmende Eingriffstiefe: „Es geht nicht mehr um das Ganze." (Rucht 2002, S. 6) Die Studentenbewegung der 1960er Jahre war der letzte Versuch, ein gesellschaftliches Großprojekt des Wandels anzugehen. An Stelle gesamtgesellschaftlicher Utopien sind eher thematisch abgegrenzte Kampagnen getreten, die Reformcharakter haben. Inhaltlich gibt es kaum wirklich Neues, das nicht in abgeschwächter Form bereits durch etablierte Institutionen vorgedacht und von den Agenden der Parteien aufgegriffen worden wäre.
- Die fortlaufenden gesellschaftlichen Differenzierungsprozesse bilden sich auch in Sozialen Bewegungen ab. Der Modus der Sozialen Bewegungen ist heute meist die kampagnenbezogene Kooperation, die projektorientierte Mobilisierung. Akteure und Bewegungsorganisationen spezialisieren sich auf einzelne Kampagnen und deren Inhalte. Die Folge ist

ein „situatives Engagement“ (Paris 1989) statt einer lebenslangen Einbindung in eine Bewegung und Wertegemeinschaft.

- Die Anzahl der Menschen, die an Protestaktionen teilnehmen, nimmt zu – so zeigt es die Umfrageforschung (Rucht 2010). Diese Steigerung lässt sich nur im Zusammenhang mit dem vorhergehenden Befund verstehen, dass Engagement situativ stattfindet, dadurch aber alle sozialen Schichten betrifft und nicht mehr nur ein Instrument der Ausgegrenzten ist. Allerdings wird auch die Anzahl der Protestthemen und -formen höher, so dass oftmals kleinere Gruppen mobilisiert werden, die weniger öffentliche Aufmerksamkeit erzielen können und daher auch auf alternative Formen der Vernetzung und Koalitionsbildung angewiesen sind.
- Es kommt zu einer Professionalisierung der Vorbereitung und Durchführung von Aktionen. Es werden zum Teil erhebliche Ressourcen für Kampagnen aufgewandt, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen (Rucht 2015, S. 285). Das geht mit einer starken Mediatisierung einher und bedarf einer Institutionalisierung und der Kopplung mit Bewegungsorganisationen sowie der Kooperation mit weiteren Organisationen.
- Die Bewegungen arbeiten in einem verwissenschaftlichten Modus. Entsprechend der ausdifferenzierten Issues der Kampagnen entwickeln einzelne Akteure hochspezialisierte Expertise zu dem Thema bzw. binden externe Experten ein, um wissenschaftliche Expertise zur Legitimation ihrer Forderungen sowie zur Problemlösung nutzen zu können (Schophaus 2009).

Die genannten Merkmale der aktuellen Bewegungen machen Teile der Bewegungen anschlussfähig für Kooperationen mit öffentlichen Verwaltungen. Die Aufteilung in Issues erzeugt eine organisatorische Parallelität mit den Ressorts der Verwaltungen. Ein Abbau der Fachexperten innerhalb der Verwaltungsressorts – aufgrund knapper Haushalte – erhöht wiederum seitens der Verwaltungen die Bereitschaft, mit gut informierten Bewegungsakteuren zu kooperieren, weil sie auf externe Expertise angewiesen sind.

3 Wechselwirkung zwischen Sozialen Bewegungen und kommunalen Verwaltungen in Deutschland

3.1 Soziale Bewegungen und die kommunale Ebene

Soziale Bewegungen haben seit jeher eine starke Verortung in den Kommunen. Die zunehmende Ausweitung auf nationale und transnationale politische Themen

sowie das Entstehen der transnationalen globalisierungskritischen Bewegungen seit den 1990ern reduziert nicht die Bedeutung der kommunalen Ebene. Die kommunale Ebene ist strukturell den Interessen und Problemen der Menschen am nächsten. Das gilt für das bürgerschaftliche Engagement von mehr als 20 Millionen Menschen in der Bundesrepublik (Roth 2003, S. 4). Aber auch mehr als 60 Prozent aller Proteste konzentrieren sich auf lokale und regionale Anliegen und auch Soziale Bewegungen haben immer wieder ihre Protestthemen lokalisiert und in konkrete Forderungen vor Ort übersetzt (Rucht 2003). Das spiegelt sich nicht zuletzt in dem Slogan `global denken – lokal handeln´ wider. Zu Themen im Zuständigkeitsbereich der Kommunen und Kreise gehören zum Beispiel die Verkehrspolitik, Probleme der Ver- und Entsorgung sowie Umwelt- und Klimaschutz (Gabriel 1988, S. 15ff.).

3.2 Komplementäre Annäherung zwischen Teilen des Bewegungssektors und Teilen der Kommunalverwaltungen

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland sind eng eingebunden in die wohlfahrtsstaatliche Versorgung in Deutschland (z. B. Jugendarbeit, Pflege). Hier gibt es eine starke Tradition der Zusammenarbeit und eine Anpassung der zivilgesellschaftlichen Organisationen an die Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung (Zimmer 2009). In den letzten Jahren konnte im Bereich der Flüchtlingsarbeit eine enge Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen mit lokalen Flüchtlingsinitiativen und Unterstützerkreisen von Bürgerinnen und Bürgern beobachtet werden (Schröder 2017).

Soziale Bewegungen sind Zusammenschlüsse auf Zeit und keine Organisation, sind also mit den genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht gleichzusetzen. Sie bilden aber an ihren Rändern Bewegungsorganisationen aus und mobilisieren über die Kooperation mit diesen Organisationen. Bewegungsorganisationen und NGOs wurden daher als „Fahrgestell der Sozialen Bewegungen“ (Walk, Brunnengräber & Altvater 1997, S. 13) bezeichnet. Eben solche Organisationen mit großer Bewegungsnähe, zum Teil aus Bewegungen und Kampagnen entstanden, knüpfen an die genannte Tradition an und entwickeln professionelle und stabile Kooperationsbeziehungen mit öffentlichen Verwaltungen. Beide Seiten bewegen sich strukturell aufeinander zu, so dass ein ausreichendes Maß an Komplementarität entsteht, das enge Kooperationen ermöglicht.

3.3 Informelle Kooperation von Schlüsselpersonen in Praktiker-Gemeinschaften als Verbindung von Bewegungen und Verwaltung

Um die Kooperationsmodi zwischen Kommunalverwaltung und Sozialen Bewegungen besser zu verstehen, wird auf das Konzept der Schlüsselfiguren in Sozialen Bewegungen von Rucht (2013) sowie auf die Praktiker-Gemeinschaften (Community of Practice) von Wenger (1998) zurückgegriffen. Den Erklärungsmodellen liegt die Annahme zugrunde, dass die Zusammenarbeit auf Akteursebene durch informelle Netzwerke bzw. Akteurs-Gemeinschaften zielführend gestaltet wird.

Die beschriebenen Entwicklungen der Kooperation lassen sich besonders deutlich im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik – also anhand der Umweltbewegung und der Umweltverwaltung – zeigen, da hier die Notwendigkeit der ressortübergreifenden Zusammenarbeit sowie des interdisziplinären Wissens besonders auf der Hand liegt und im Konzept der Nachhaltigen Entwicklung gut ausgearbeitet ist.

Rucht (2013) analysiert die Rolle von Schlüsselpersonen in Sozialen Bewegungen und blickt dafür zurück auf einen seit den 1960er Jahren kaum weitergeführten Forschungszweig zu Führung in Sozialen Bewegungen. Er vertritt die These, dass das Konzept der Führung die differenzierten Steuerungsleistungen in Sozialen Bewegungen nicht angemessen erfasst und zugunsten eines Konzeptes multipler Schlüsselfunktionen aufgegeben werden sollte (Rucht 2013, S. 32). Rucht identifiziert unterschiedliche Schlüsselfunktionen, die Führungspersonen von Sozialen Bewegungen zugeschrieben wurden. Er spannt den Bogen von dem Konzept des „composite leader“ (Lasswell 1930), der alle Schlüsselfunktionen in einer Person vereinigt, bis zu dem Vorschlag einer Typologie, die nach vier unterschiedlichen Funktionsbereichen unterscheidet (Rucht 2013, S. 34). In der Typologie wurde anhand zweier Dimensionen (interner vs. externer Handlungsraum; instrumentelle vs. expressive Funktion) eine Unterscheidung von vier Schlüsselfunktionen vorgeschlagen. Diesen entsprechen die Figuren des Organisators und Motivators in der internen Kommunikation und des Strategen und Repräsentanten in der Außenkommunikation.

Schlussfolgernd stellt Rucht jedoch fest, dass das Konzept der engen Konzentration von Schlüsselfunktionen auf wenige Führungspersonen für Soziale Bewegungen gänzlich aufgegeben werden sollte. Die „meisten Protestgruppen und sozialen Bewegungen weisen mehrere funktional spezifizierte Schlüsselfunktionen auf, die von Dutzenden oder gar Hunderten von Personen wahrgenommen werden.“ (Rucht 2013, S. 40) Schließlich erwiesen sich gerade die Bewegungen als überlebensfähig, die dezentrale Strukturen, eine geringe Arbeitsteiligkeit und ein hohes Maß an Eigeninitiative einer großen Zahl ihrer Anhänger aufweisen.

Diese Überlegungen weiterführend schlage ich vor, den Blick auf externe Schlüsselfiguren zu erweitern. Damit löst man sich gänzlich von dem Konzept der Steuerung von Sozialen Bewegungen durch Führungspersonen und betrachtet einen Kooperationsraum, der durch Schlüsselpersonen in der Verwaltung Einfluss auf die Sozialen Bewegungen ausübt und umgekehrt. Die Prozesse in diesem Kooperationsraum können anhand von informeller Kommunikation in Praktiker-Gemeinschaften erklärt werden.

Praktiker-Gemeinschaften („Communities of Practice“) werden beschrieben als „informelle Gruppen, die sich selbst organisieren, selbst gewählte Zwecke erfüllen und ihre Führung selbst bestimmen. Die Mitglieder einer Praktiker-Gemeinschaft müssen nicht notwendigerweise täglich zusammenarbeiten. Sie treffen sich, weil sie einen Gewinn in der gegenseitigen Interaktion sehen. Sie tauschen Informationen, Kenntnisse, Ratschläge aus und helfen sich gegenseitig, um Probleme zu lösen. Sie denken über gemeinsame Themen nach, sondieren Ideen und entwickeln ein besonderes gemeinsames Verständnis“ (Wenger, McDermott & Snyder 2002, S. 4 f.). Erfahrungswissen wird in einer sozialen Gemeinschaft geteilt und neues Wissen generiert (Wenger 1998; Brown & Duguid 2000; Bettoni, Clases & Wehner 2004; Porschen 2008).

In den meisten Fällen bestehen Praktiker-Gemeinschaften neben der formalen Organisation. Es handelt sich somit um informelles Handeln, das in der öffentlichen Verwaltung in der Regel nicht vorgesehen ist. Durch die neuen Leitbilder der kooperativen Verwaltung oder der bürgernahen Verwaltung wächst jedoch die Akzeptanz für die Kooperation mit Akteuren, die nicht zwingend zu den formalen Verwaltungsabläufen gehören.

Stewart (1998, S. 102ff.) kommt zu dem Schluss, dass Communities of Practice zu den wichtigsten Strukturen einer jeden Organisation gehören. Allerdings unterstellt er ihnen eine subversive Wirkung auf die formalen Strukturen. Durch Communities of Practice beginnen neue Arbeitsprinzipien zunehmend mit Verwaltungsprinzipien zu konkurrieren. Die Verantwortung einer Person gegenüber den verschiedenen Gemeinschaften, in denen sie Mitglied ist, kann Konflikte und Widersprüche ergeben, enthält aber Chancen für organisationale Lernprozesse (vgl. auch Porschen 2008, S. 169ff.).

Verwaltungskommunikation in Deutschland ist in der Regel sehr stark rechtsbezogen, weil die Verwaltung für Rechtsmissachtung haftbar gemacht werden kann (Donges & Jarren 2017, S. 126). Hingegen entstehen durch die Praktiker-Gemeinschaften informelle Kooperationsräume, in denen auch durch Akteure der Verwaltung Wissen ausgetauscht und Kooperationsmöglichkeiten vorbesprochen und angebahnt werden können.

Die Kooperation zwischen Bewegungen und Verwaltung beruht auf informellen Beziehungen. Das bürokratische Organisationsprinzip der Verwaltung wird durch informelle, d. h. in der formalen Organisationsstruktur nicht vorgesehene Austauschprozesse, ergänzt. Die informellen Beziehungen beinhalten das Potential, Unbestimmtheiten und Defizite formaler Verfahrens- und Verhaltensregelungen auszugleichen und somit Zielerreichungen zu ermöglichen, die situative Anpassungen erfordern und mit „Dienst nach Vorschrift" nicht erreichbar wären.

Die wichtige Rolle der informellen Beziehungen für Organisationen ist nicht neu – seit jeher werden bürokratische Organisationsschemata im Verwaltungsalltag durch informelle Beziehungen ergänzt und modifiziert (Mayntz 1982, S. 112ff.; Kühl 2010). In Praktiker-Gemeinschaften werden informelle Kooperationsbeziehungen temporär etabliert und führen zu gegenseitigem Lernen zwischen Sozialen Bewegungen und Kommunalverwaltungen. Die auf Abgrenzung und Konflikt fokussierenden Proteste Sozialer Bewegungen werden hier durch informelle Kooperationen ergänzt, eine Perspektivenübernahme durch Schlüsselpersonen wird möglich.

3.4 Das Beispiel der Kommunalen Klimaschutzmanager als Schlüsselfiguren

Die informelle Kooperation von Schlüsselfiguren kann exemplarisch an den Kommunalen Klimaschutzmanagern gut betrachtet werden.

Die Verwaltungsorganisation der Kommunen ist horizontal differenziert. Gemeindeverwaltungen sind in Dezernate aufgeteilt, denen verschiedene Ämter zugeordnet werden. So sind der Finanzverwaltung etwa die Kämmerei und das Steueramt zugeordnet, der Sozial- und Gesundheitsverwaltung das Sozial-, das Jugend- und das Gesundheitsamt, der Wirtschafts- und Verkehrsverwaltung etwa das Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung und das Forstamt etc.

Die Zuordnung der Ämter unterscheidet sich zwischen den Kommunen, so gibt es Kommunen mit einem eigenen Dezernat für Umwelt und Klimaschutz, in anderen Kommunen ist das Umweltamt etwa dem Baudezernat zugeordnet. Die Herausforderung ist es, die inhaltlichen Überlappungen zwischen den Organisationseinheiten zu koordinieren. Die reale Verflechtung der verschiedenen Problemfelder macht es unmöglich, eine organisatorische Lösung zu finden, bei der zwischen den einzelnen Sachbereichen keine Abhängigkeiten mehr bestehen. Die Raumordnung wird immer etwas mit dem Umweltschutz, aber auch mit der Wirtschaftsförderung und dem Wohnungsbau zu tun haben. Der Wohnungsbau wiederum berührt Gesundheitsfragen, etc. Die Verflechtung der Problemfelder erzeugt Abstimmungsprobleme zwischen verschiedenen Sachbereichen. Deshalb ist Koordination nötig (Mayntz 1982, S. 103).

An Stellen, wo diese Abstimmungsprobleme – z. B. in Form von Wissensbedarfen – besonders hervortreten, bestehen Chancen, informelle und externe Beziehungen für die Koordination zu nutzen. An diesen Stellen haben externe Akteure aus Sozialen Bewegungen Einflussmöglichkeiten auf das Verwaltungshandeln.

Die horizontale Differenzierung der Sachgebiete stößt bei komplexen Herausforderungen zunehmend an ihre Grenzen. Am Beispiel der Nachhaltigkeitspolitik wird dies sehr deutlich. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung ist durch die enge Wechselbeziehung der Säulen Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Kultur definiert (Grunwald & Kopfmüller 2006). Um „Bedürfnisse der Gegenwart [zu] befriedigen, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987, S. 46), müssen die vier Bereiche gleichermaßen berücksichtigt werden. Dem steht die Sachgebietsdifferenzierung der Verwaltungsorganisationen entgegen. Um nachhaltig zu handeln, müssen heterogene Wissensbestände in sachbereichsübergreifenden Netzwerken entwickelt und verteilt werden. Kommunen versuchen diesem Koordinierungsbedarf durch die Einrichtung von Querschnittstellen nachzukommen. So wurden in den vergangenen Jahren etwa die Stellen der Nachhaltigkeitsbeauftragten, Klimaschutzmanager, Demografiebeauftragten, der Integrationsmanager sowie schon früher der Gleichstellungsbeauftragten eingerichtet (Bauer & Hertle 2015). Das Ziel ist es hier, Koordinationsstellen zu schaffen, die die Kooperationsbarrieren zwischen den Ämtern aufbrechen sollen.

Deutlich gemacht werden kann diese Entwicklung am Beispiel der Kommunalen Klimaschutzmanager. Die Stellen der Kommunalen Klimaschutzmanager sind entstanden durch ein bundesweites Förderprogramm, das Programm „Masterplan 100 % Klimaschutz: Initiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)“ zur Förderung von Modellkommunen für den Klimaschutz (vgl. für das Förderprogramm: BMUB o. J.).

Seit 2012 unterstützt das Bundesumweltministerium mit der Nationalen Klimaschutzinitiative 19 ausgewählte Kommunen und Landkreise mit dem Masterplan „100 % Klimaschutz“. Hintergrund des Programms sind internationale Verhandlungen zur Dekarbonisierung der Gesellschaft. Die Ziele des Programms fasst das BMUB wie folgt zusammen: „Masterplan-Kommunen verpflichten sich, ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um 95 % gegenüber 1990 zu senken und ihren Verbrauch an Endenergie in diesem Zeitraum zu halbieren.“ (BMUB o. J.)

Die Stellen für Klimaschutzmanager werden befristet für die Projektlaufzeit finanziert. Mittlerweile bemühen sich die Kommunen darum, die langfristige Finanzierung der Klimaschutzmanager über den Förderzeitraum hinaus aus Eigenmitteln zu sichern, um aufgebaute Strukturen nicht nach Projektende wieder zu zerstören. Die Kommunen entscheiden selbst, wo sie den Klimaschutzmanager

organisatorisch eingliedern. Üblicherweise werden die Stellen im Umweltamt oder als Stabsstelle im Bereich des (Ober-)Bürgermeisters angesiedelt.

Die Klimaschutzmanager kommen in den meisten Fällen nicht aus der Verwaltungslaufbahn, sondern verfügen über ein Fachstudium mit Umwelt- oder Planungsbezug (Behr 2016). Sie haben fachliche und biografische Nähe zu der Umweltbewegung, sind vernetzt mit Akteuren von Nichtregierungsorganisationen und fühlen sich der Umwelt- und Klimaschutzbewegung nahe.

Eine Studie, in der Klimaschutzmanager unterschiedlicher deutscher Städte interviewt wurden, beschreibt, dass die Klimaschutzmanager ihre Arbeit weniger als Verwaltungstätigkeit, sondern vielmehr als kreativen Prozess mit einem hohen Anteil an Kommunikation mit unterschiedlichen Stakeholdern begreifen. Ein Klimaschutzmanager beschreibt seine Arbeit so, „dass ich nicht in so einem festgelegten Milieu und einer Routine, wo man im Grunde jeden Tag das Gleiche macht, arbeite, sondern dass ich immer viel davon gelernt habe, dass ich auch mit unterschiedlichen Aufgaben und Menschen konfrontiert wurde [...]“ und das ist „für ein solches Querschnittsthema wie Klimaschutz auch unabdingbar [...].“ (Behr 2016, S. 15)

Die Klimaschutzmanager sind oftmals Teil von Praktiker-Gemeinschaften. Sie sind sowohl untereinander vernetzt, wie etwa über das bundesweite Service- und Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz (SK:KK). Ebenso gibt es Vernetzung mit Akteuren aus Umweltbewegung und Umwelt-NGOs sowie mit Akteuren aus der Nachhaltigkeitswissenschaft.

Die Studie von Behr (2016) macht deutlich, dass die Klimaschutzmanager durch querliegende Verortung in der Organisationsstruktur der Kommunalverwaltungen die Kooperation und den Austausch außerhalb der Verwaltung suchen. Die Vernetzung mit unterschiedlichen Stakeholdern ist Teil ihrer Arbeit, wodurch spezifisches Wissen zur nachhaltigen Entwicklung geteilt und weiterentwickelt wird.

3.5 Strukturelle Annäherung von Sozialen Bewegungen und Kommunalverwaltungen

Die beschriebenen Veränderungen in Sozialen Bewegungen und in Kommunalverwaltungen zusammenfassend, kann eine gegenseitige Annäherung beschrieben werden. Verwaltungen und Soziale Bewegungen kommen sich demnach hinsichtlich der in untenstehender Abbildung 1 dargestellten Aspekte näher: a) hinsichtlich des Abbaus von mentalen Schranken zwischen Staat und Zivilgesellschaft, b) hinsichtlich der Veränderungen in der Orientierung an Spezialisierung und Querschnittsaufgaben, c) hinsichtlich der Steuerungsfunktion von Schlüsselfiguren und d) hinsichtlich der Herstellung und des Zugriffs auf Expertise.

Tabelle 1: Strukturelle Annäherung von Sozialen Bewegungen und Kommunalverwaltungen

	Kommunalverwaltung	**Soziale Bewegungen/ Bewegungsorganisation**
Abbau von Schranken zwischen Staat und Zivilgesellschaft	Zunehmend aktives Zugehen auf Bürger durch Reform-Leitbilder wie die Bürgerkommune	Verzicht auf gemeinsam geteilten ideologischen Rahmen. Offenheit für vielfältige Bewegungsteilnehmer. Situative Kooperationsbereitschaft mit unterschiedlichen Stakeholdern, auch mit Verwaltungen
Spezialisierung und Querschnittsaufgaben	Aufbrechen der Ressortdifferenzierung durch Querschnittsstellen (z. B. Lokale Agenda 21, Klimaschutzmanager, Nachhaltigkeitsmanager, Partizipationsbeauftragte, Demografiebeauftragte)	Thematische Spezialisierung („Einpunkt-Bewegungen“)
Steuerung durch Schlüsselfiguren	Schlüsselfiguren wie Klimaschutzmanager vernetzen die Verwaltung mit externen Stakeholdern	Schlüsselfiguren der Sozialen Bewegungen und NGOs vernetzen sich extern mit Vertretern der Kommunalverwaltungen
Expertise	Abbau von Fachexpertise in den Ämtern aus finanziellen Gründen, Rückgriff auf externe Experten (ausgenommen: juristische Expertise)	Aufbau von speziellem Fachwissen, Einbindung von bewegungsnahen Experten in Expertenräte der kommunalen Politik

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Veränderungen sind nicht flächendeckend in Verwaltungen und in Sozialen Bewegungen bzw. Bewegungsorganisationen zu beobachten. So bleiben weite Teile der Ablauforganisation in Kommunalverwaltungen bislang weitgehend unberührt von diesem Wandel. Ebenso gibt es auch gegenläufige Trends in Teilen der Sozialen Bewegungen. So wird etwa für bestimmte Flügel der globalisierungskritischen Bewegung eine zunehmende Konfrontation zwischen Protestierenden und Staat / Polizei beobachtet (Ullrich 2012).

Anhand des Feldes der nachhaltigen Entwicklung und der in diesem Bereich aktiven Umwelt- und Klimabewegung sowie den neuen Strukturen der kommunalen Klimaschutzmanager ist aber ein Wandel erkennbar, der auch in anderen Handlungsbereichen durchscheint – etwa im Bereich Integration – und hier zukünftig genauer untersucht werden müsste. Der Modus der informellen Kooperation zwischen Bewegungen und Verwaltung ersetzt nicht den Antagonismus zwischen Protestbewegung und Staat, ergänzt das Verhältnis aber um einen neuen Handlungsmodus.

4 Fazit und zukünftige Forschungsfragen

Kommunalverwaltungen in Deutschland vollziehen derzeit einen Kulturwandel. Sie öffnen sich nach außen und beginnen ein Leitbild als Bürgerkommune zu entwickeln. Komplexe Querschnittsthemen – wie der Klimaschutz – erfordern ein zunehmendes Maß an ressortübergreifender Kooperation in den Verwaltungen. Dafür werden Querschnittsstellen geschaffen, z. B. die für Kommunale Klimaschutzmanager. Diese sind mit Sozialen Bewegungen vernetzt und kooperieren informell in Praktiker-Gemeinschaften mit Akteuren aus dem Bewegungsspektrum. Dieser informelle Austausch wird noch wichtiger, da in Kommunalverwaltungen Fachpersonal – wie z. B. Naturwissenschaftler in Umweltämtern – abgebaut wurde. Zugleich nimmt der Druck zu, das Verwaltungshandeln nach außen zu legitimieren, was unter anderem durch Expertise geschieht. Daher sind Kommunalverwaltungen zunehmend auf externe Experten, auch aus Bewegungen und NGOs, angewiesen.

Spätestens seit dem Aufkommen der Neuen Sozialen Bewegungen in den 1970er Jahren ist eine abnehmende Eingriffstiefe zu verzeichnen. Statt gesellschaftlicher Großprojekte werden thematisch differenzierte Proteste und Kampagnen organisiert. Die Protestorganisation wurde professionalisiert, Expertenwissen für die einzelnen thematischen Kampagnen aufgebaut und strategische Koalitionen gebildet. Die Steuerung der Bewegungen ist von wenigen Führungspersonen auf eine Vielzahl von Schlüsselpersonen übergegangen, die spezifische Aufgaben übernehmen.

Diese Entwicklungen schufen die Voraussetzung für eine Annäherung zwischen Sozialen Bewegungen und Verwaltungen, insbesondere in Politikfeldern, die bereits von der parlamentarischen Politik in deren Agenda integriert wurden. Dazu gehören etwa die Nachhaltigkeitspolitik und der Klimaschutz. Dieses sind zudem die Felder, in denen trotz globaler Reichweite bereits ganz konkrete Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene entwickelt werden. So entstehen hier Koopera-

tionsräume, in denen Soziale Bewegungen und Kommunalverwaltungen informell kommunizieren. Fachlich spezialisierte Schlüsselpersonen aus Sozialen Bewegungen und Bewegungsorganisationen finden ihr Gegenüber in bewegungsnahen Schlüsselpersonen der Kommunalverwaltungen, die in ihrer Querschnittsfunktion selbst eine gewisse Distanz zum traditionellen Verwaltungshandeln haben. In Praktiker-Gemeinschaften wird Wissen ausgetauscht und Perspektivenwechsel findet statt.

Solche Schlüsselfiguren können als „Akteure des Wandels" (Bauer & Hertle 2015) fungieren und als Scharnier zwischen Nichtregierungspolitik und parlamentarischer Kommunalpolitik dienen.

Bislang ist die Rolle solcher Schlüsselfiguren für das Verhältnis von Verwaltung und Sozialer Bewegung kaum untersucht worden. In zukünftigen Forschungsarbeiten sollten auf Mikroebene die informellen Prozesse zwischen heterogenen Akteursgruppen, die in Praktiker-Gemeinschaften verbunden sind, weiter untersucht werden.

Literatur

Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Aguiton, C. (2002). *Was bewegt die Kritiker der Globalisierung? Von Attac zu Via Campesina*. Köln: ISP.

Andretta, M., della Porta, D., Mosca, L. & Reiter, H. (2003). *No Global - New Global. Identität und Strategien der Antiglobalisierungsbewegung*. Frankfurt: Campus.

Bauer, H. & Hertle, H. (2015). Akteure des Wandels. Klimamanager im kommunalen Klimaschutz. *Ökologisches Wirtschaften*, *30*(2), 23–24.

Behr, F. (2016). Kommunikation und Beteiligung - Gestaltung von Kampagnen sowie die Förderung von Netzwerken und Selbstorganisation im kommunalen Klimaschutz. Ergebnisse einer Interviewstudie aus dem Ruhrgebiet für die Praxis und zur Diskussion. Essen. *Online:* https://www.uni-due.de/staedtebau/klima_initiative_ergebnisse.php [Zugriff 01.11.2017].

Bettoni, M., Clases, C. & Wehner, T. (2004). Communities of Practice im Wissensmanagement – Charakteristika, Initiierung und Gestaltung. In: G. Reinmann-Rothmeier & H. Mandl (Hrsg.), *Psychologie des Wissensmanagements: Perspektiven, Theorien und Methoden* (S. 319–328). Göttingen: Hogrefe.

BMUB (o. J.). Masterplan 100 % Klimaschutz. - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. *Online:* https://www.ptj.de/klimaschutzinitiative-kommunen/masterplan [Zugriff: 01.11.2017].

Bogumil, J. (2014). Zivilgesellschaftliche Modelle: Kommunalverwaltung und Bürgerkommune. In: J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur* (S. 415 – 432). Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, J., Holtkamp, L. & Schwarz, G. (2003). *Das Reformmodell Bürgerkommune - Leistungen - Grenzen - Perspektiven. Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22*. Berlin: edition sigma.

Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS.

Brand, U. (2014). Degrowth: Der Beginn einer Bewegung? *Sand Im Getriebe - Internationaler Deutschsprachiger Rundbrief Der ATTAC-Bewegung*, *112*, 29–30.

Brinkmann, U., Nachtwey, O. & Décieux, F. (2013). *Wer sind die 99 %? Eine empirische Untersuchung der Occupy-Proteste. Studie der Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitspapier Nr. 6*. Frankfurt a. M.

Brown, J. S. & Duguid, P. (2000). Rigide Dienstanweisung contra flexible Praxis – ein Balanceakt. *Harvard Business Manager, 22*(6), 65–72.

Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

della Porta, D. & Andretta, M. (2002). Social Movements and Public Administration: Spontaneous Citizens' Committees in Florence. *International Journal of Urban and Regional Research*, *26*(2), 244–265.

Donges, P. & Jarren, O. (2017). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: eine Einführung* (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.

Eversberg, D. & Schmelzer, M. (2016). Über die Selbstproblematisierung zur Kapitalismuskritik. Vier Thesen zur entstehenden Degrowth-Bewegung. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, *29*(1), 9–16.

Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, *16*, 3–18.

Gabriel, O. W. (1988). Politische Partizipation und kommunale Politik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, *29/88*, 3–20.

Geiges, L. (2014). *Occupy in Deutschland: die Protestbewegung und ihre Akteure*. Bielefeld: Transcript.

Grefe, C., Greffrath, M. & Schumann, H. (2002). *attac - Was wollen die Globalisierungskritiker?* Berlin: Rowohlt.

Grunwald, A. & Kopfmüller, J. (2006). *Nachhaltigkeit*. Frankfurt a. M.: Campus.

Hardt, M. & Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hauff, V. (Hrsg.). (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Eggenkamp: Greven.

Häusler, A. & Virchow, F. (Hrsg.). (2016). *Neue soziale Bewegung von rechts? Zukunftsängste - Abstieg der Mitte - Ressentiments*. Hamburg: VSA.

Heim, T. (Hrsg.). (2017). *Pegida als Spiegel und Projektionsfläche: Wechselwirkungen und Abgrenzungen zwischen Pegida, Politik, Medien, Zivilgesellschaft und Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: Springer VS.

Kern, K., Koll, C. & Schophaus, M. (2007). The Diffusion of Local Agenda 21 in Germany. Comparing the German federal states. *Environmental Politics*, *16*(4), 604–624.

König, K. (2009). Zivilgesellschaftliche Verwaltung als Verwaltungstypus. In: K. König & S. Kropp (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. 2. Symposium des Arbeitskreises "Theoretische Aspekte der Verwaltungskultur"* (S. 1–12). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

König, K. & Kropp, S. (Hrsg.). (2009). *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. 2. Symposium des Arbeitskreises "Theoretische Aspekte der Verwaltungskultur."* Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Konzeptwerk Neue Ökonomie e.V. & DFG-Kolleg Postwachstumsgesellschaft (Hrsg.). (2017). *Degrowth in Bewegung(en): 32 alternative Wege zur sozial-ökologischen Transformation*. München: oekom.

Kühl, S. (2010). Informalität und Organisationskultur - Ein Systematisierungsversuch. Workingpaper 03/2010, Universität Bielefeld. *Online:* http://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Informalitat-und-Organisationskultur-Workingpaper-01062010.pdf [Zugriff: 01.11.2017].

Lasswell, H. D. (1930). *Psychopathology and politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Lehmbruch, G. (1987). Administrative Interessenvermittlung. In: T. Ellwein & A. Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt: Festschrift für Thomas Ellwein* (S. 11–43). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mayntz, R. (1982). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (2. Aufl.). Heidelberg: UTB.

Nolte, P. (2011). Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte, (1–2/2011),* 5–12.

Paech, N. (2016). *Befreiung vom Überfluss: auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie* (9. Aufl.). München: oekom.

Paris, R. (1989). Situative Bewegung: Moderne Protestmentalität und politisches Engagement. *Leviathan*, *17*(3), 322–336.

Pollack, D. (2000). *Politischer Protest: politisch alternative Gruppen in der DDR*. Opladen: Leske + Budrich.

Porschen, S. (2008). *Austausch impliziten Erfahrungswissens: neue Perspektiven für das Wissensmanagement* (1. Aufl.). Wiesbaden: VS.

Roth, R. (2003). *Bürgergesellschaft und Bürgerkommune - Leitbilder für Gewerkschaften? Vortrag bei der Vortragsreihe sicht.weisen der verdi-Bundesverwaltung, 16. April, 2003*. Berlin.

Rucht, D. (1994a). *Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich*. Frankfurt a. M.: Campus.

Rucht, D. (1994b). *Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Rucht, D. (2002). Anstöße für den Wandel - Soziale Bewegungen im 21. Jahrhundert. Vortrag im Rahmen der Gründungsversammlung für "Die Bewegungsstiftung - Anstöße für soziale Bewegungen", Haus der Demokratie, Berlin, 2. März 2002. Berlin. *Online:* https://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/zcm/rucht02_vortrag_wandel.pdf [Zugriff: 01.11. 2017].

Rucht, D. (2003). Bürgerschaftliches Engagement in sozialen Bewegungen und politischen Kampagnen. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen* (S. 17–155). Opladen: Leske + Budrich.

Rucht, D. (2010). Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland. *WZBrief Zivil-Engagement*, *Mai 2010*.

Rucht, D. (2013). Schlüsselfiguren statt Führer: Zur (Selbst-)Steuerung sozialer Bewegungen. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, *26*(4), 32–43.

Rucht, D. (2015). Zum Wandel von Protestkulturen. In: J. Rössel & J. Roose (Hrsg.), *Empirische Kultursoziologie* (S. 265–290). Wiesbaden: Springer VS.

Rucht, D. (2016). Inwiefern und warum ist PEGIDA erfolgreich? In: K.-S. Rehberg, F. Kunz & T. Schlinzig (Hrsg.), *Pegida - Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und "Wende"-Enttäuschung? Analysen im Überblick* (S. 189–205). Bielefeld: Transcript.

Schophaus, M. (2001). *Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin. WZB-Discussion Paper FSII 01 – 306, Wissenschaftszentrum für Sozialwissenschaften.* Berlin.

Schophaus, M. (2009). *Der Kampf um die Köpfe. Wissenschaftliche Expertise und Protestpolitik bei Attac*. Baden-Baden: Nomos.

Schröder, L. (2017). *Leistungsfähigkeit der Kommunen in der Flüchtlingskrise – Bürgerschaftliches Engagement zur Bewältigung der Flüchtlingssituation? Unveröffentlichte Bachelor-Thesis an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.* Bielefeld.

Shahyar, P. & Wahl, P. (2005). *Bewegung in Bewegung? Erfahrungen und Perspektiven der GlobalisierungskritikerInnen*. Hamburg: VSA.

Snow, D. A., Soule, S. A. & Kriesi, H. (2004). Mapping the Terrain. In: D. A. Snow, S. A. Soule & H. Kriesi (Hrsg.), *The Blackwell Companion to Social Movements* (S. 3–16). Oxford: Blackwell Publishing.

Stewart, T. A. (1998). *Der vierte Produktionsfaktor: Wachstum und Wettbewerbsvorteile durch Wissensmanagement*. München: Hanser.

Ullrich, P. (2012). Das repressive Moment der Krise. *WZB-Mitteilungen*, *137*, 35–37.

Vogel, H.-J. (1999). Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen. In: J. Bogumil & H.-J. Vogel (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis*. Köln: KGSt.

Walk, H., Brunnengräber, A. & Altvater, E. (1997). Einleitung. In: E. Altvater, A. Brunnengräber, M. Haake & H. Walk (Hrsg.), *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft* (S. 10–25). Münster: Westfälisches Dampfboot.

Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie (1. Auflage 1922)* (Vol. 5. rev. Aufl.). Tübingen: Mohr.

Wenger, E. (1998). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wenger, E., McDermott, R. & Snyder, W. (2002). *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Wever, G. (2013). Kollaborative Verwaltung: Forschungsstand und Perspektiven. *Die Verwaltung*, *46*(4), 563–572.

Zimmer, A. (2009). Zivilgesellschaft - Entwurf und Befund. In *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. 2. Symposium des Arbeitskreises "Theoretische Aspekte der Verwaltungskultur"* (S. 13–32). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Migration, Minderheiten und die öffentliche Verwaltung

Brasilien: Die Last der Vergangenheit und Projekte für die Anerkennung und Integration von Minderheiten[1]

Karl Monsma

Im neunzehnten Jahrhundert war Brasilien, wie auch Preußen, eine führende Regionalmacht, die sich mit der Annexion von Nachbarländern ausdehnte. Am Anfang des Jahrhunderts kämpfte beispielsweise Portugal und später Brasilien (nach dessen Unabhängigkeitserklärung 1820) gegen Argentinien um den Besitz jener Region, die später das Gebiet von Uruguay ausmachen sollte. Uruguay wurde 1828 als Pufferstaat zwischen den beiden größeren Ländern gegründet. Brasilien eroberte außerdem ein Gebiet von Paraguay nach dem Tripel-Allianz-Krieg (1864-1870), und im frühen zwanzigsten Jahrhundert annektierte es nach Aushandlungen und Zahlung einen Teil des bolivianischen Gebiets. Die größte Gebietserweiterung Brasiliens wurde aber in Richtung Westen über damals von indigenen Völkern bewohntes Land durchgeführt.

Diese Erweiterung ging oft mit Völkermord einher. Insbesondere in Südbrasilien gerieten europäische (meist deutsche und italienische) Ansiedler häufig mit den indigenen Völkern aneinander, deren Land sie besetzten. Berufs-„Indianerjäger“, die oft von regionalen Regierungen oder Landbesitzern Abschussprämien bekamen, existierten dort bis zum frühen zwanzigsten Jahrhundert (Zanelatto, Jung & Osório 2015).

Auf anderen Gebieten wurde der Völkermord hauptsächlich durch militärische Einsätze oder durch Angestellte von Eisenbahngesellschaften oder Landbesitzern vollzogen. Im späten neunzehnten Jahrhundert und im frühen zwanzigsten Jahrhundert stammten viele der durch diese Einsätze Vertriebenen nicht mehr aus Stammesgemeinschaften, sondern waren gemischter Herkunft und besetzten öffentliche Landstücke ohne offizielle Genehmigung, um dort Subsistenzwirtschaft zu treiben und Naturressourcen auszunutzen. Dies war der Fall beispielsweise bei den zwei größten militärischen Einsätzen gegen brasilianische Bauern: dem „Krieg“ von Canudos, der gegen eine Siedlung einer Art messianischer Bewegung im Nordosten Brasiliens geführt wurde, und dem Contestado-Aufstand im Süden. Im ersteren wurde eines der bedeutendsten Hindernisse für die Herrschaft großer

[1] Anm. d. Hrsg.: Übersetzung aus dem Englischen von Eduardo Lara de Carvalho, bearbeitet von Henrique Ricardo Otten; die Passagen zur politischen Situation in Brasilien wurden vom Verfasser Ende Januar 2019 aktualisiert.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_8

Grundbesitzer im Hinterland des Nordostens beiseite geräumt, während im letzteren den Grundbesitzern und Eisenbahngesellschaften der Zugriff auf Land verschafft wurde, das sie dann an Siedler – d. h. zumeist entweder an Europäer oder deren Kinder bzw. Enkelkinder, die sich früher in anderen Gebieten niedergelassen hatten – verkaufen konnten (Machado 2004).

Im Gegensatz zu den meisten spanischsprachigen Ländern Lateinamerikas ging die Unabhängigkeit Brasiliens nicht mit der Aufhebung der Sklaverei einher. Gegeneinander kämpfende Armeen befreiten häufig Sklaven während der Unabhängigkeitskriege in den spanischen Kolonien, um sie zum Wehrdienst einzuberufen und die Unterstützung der schwarzen Bevölkerung zu gewinnen (Andrews 2004). Die einzige bedeutsame Ausnahme bildete Kuba, wo die wachsende, sklavenabhängige Wirtschaft Befreiungsbewegungen verhinderte, und die Sklaverei bis in das späte neunzehnte Jahrhundert hinein fortbestand.

Im Falle Brasiliens konnte die Unabhängigkeit relativ friedlich erlangt werden, nachdem Napoleons Truppen in Portugal einfielen und die portugiesische Regierung und die königliche Familie nach Brasilien verlagert wurden. Dieser Prozess verursachte eine Spaltung der königlichen Familie, erzeugte dabei aber wenig militärischen Konflikt. Damit wurde Brasilien offiziell zum Kaiserreich und folglich zur einzigen Monarchie des amerikanischen Doppelkontinents[2], und die Sklaverei bestand dort bis 1888 fort, als Brasilien als letztes Land in der westlichen Hemisphäre sie aufhob.

Fast das ganze neunzehnte Jahrhundert hindurch war für die Monarchie die Nationsbildung kaum ein Thema; Bürgerrechte wie das Wahlrecht und (besonders) die Amtsfähigkeit blieben einem kleinen, besitzenden Teil der Bevölkerung vorbehalten. Sklaven, Befreiten und Indigenen, die in traditionellen Dörfern lebten, wurde die Staatsbürgerschaft nicht gewährt, die allerdings Afrobrasilianer erhielten, die in die Freiheit hineingeboren worden waren – dabei machten diese einen großen und auch zunehmenden Teil der Bevölkerung aus. In einigen Gebieten, insbesondere im Norden und Nordosten, bestand ein Großteil der Bevölkerung aus assimilierten Nachfahren von Indigenen bzw. aus Menschen gemischter Abstammung, denen die Staatsbürgerschaft ebenfalls gewährt wurde.

Obwohl einige Übereinstimmungen zwischen brasilianischer und deutscher (besonders preußischer) Geschichte zu erkennen sind – z. B. hinsichtlich der Bedeutung der Gebietserweiterung, der Vorherrschaft großer Landbesitzer, Monarchien, die Bürgerrechte beschränkten, und des Fortbestandes eines aristokratischen Ethos unter den Oberschichten – bestehen allerdings wichtige Unterschiede. Im Gegensatz zur preußischen war die brasilianische Aristokratie – mit nichtvererblichen, vom Kaiser verliehenen Adelsprädikaten – relativ nichtmilitärisch.

[2] Mit Ausnahme von Mexiko, für kurze Zeit.

Großgrundbesitzer übten zwar oft Gewalt gegen Sklaven, Arme oder konkurrierende Landbesitzer aus, aber sie setzten dafür in der Regel bezahlte Wachmänner ein, und umgingen damit die Gefahr, sich duellieren oder ein Militäramt bekleiden zu müssen. Die Ausnahme bildeten einige Landbesitzer, die in örtlichen Milizarmeen Ämter bekleideten und damit beachtlichen regionalen Einfluss erlangten.

Der bedeutendste historische Unterschied zwischen beiden Ländern ist aber die absolute Inexistenz in Brasilien von etwas, was dem Erlebnis des NS-Regimes und der beiden traumatischen und totalen militärischen Niederlagen Deutschlands im zwanzigsten Jahrhundert auch nur annähernd entsprechen könnte. Während sich das Nachkriegsdeutschland in ein neues Land mit soliden demokratischen Einrichtungen verwandelte, sind in Brasilien Kontinuitätslinien aus der Vergangenheit viel prägender. Diese tauchen auf verschiedene Weise auf, zum Beispiel als: eine Art aristokratisches Ethos unter den Eliten und der weißen Mittelschicht; eine Normalisierung der Unterwerfung von Farbigen; die beständige Stigmatisierung afrikanischer Körpermerkmale; eine die ganze Gesellschaft umfassende Durchdringung mit Patron-Klient-Verhältnissen; und die Akzeptanz des Staates, des Rechtssystems, der Eliten und der Mittelschicht für Gewaltausübung (besonders durch die Polizei) als Mittel, die Armen, insbesondere arme Schwarze, zu kontrollieren und einzuschüchtern.

Für lange Zeit existierten in Brasilien öffentliche Politiken zur Kontrolle von Minderheiten, besonders von Afrobrasilianern und indigenen Völkern. Für indigene Brasilianer stellte die ethnische Säuberung die offizielle Politik dar, für Menschen afrikanischer Abstammung dagegen war es die Zwangsarbeit. Erst vor kurzem haben einige Politikinitiativen für mehr Anerkennung und Gleichberechtigung dieser Bevölkerungsgruppen gesorgt. Im vorliegenden Beitrag werden historische Entwicklungen seit dem späten neunzehnten Jahrhundert geschildert und neue Politiken, deren Folgen und der Widerstand gegen sie diskutiert, sowie die Formen der Ungleichheit und der Diskriminierung, die diese Politiken unberührt lassen.

1 Historische Kontinuitätslinien seit dem Ende der Sklaverei

Weder die Aufhebung der Sklaverei im Jahr 1888 noch die Republikanische Revolution von 1889, die die Monarchie absetzte, konnten große Veränderungen in der Sozialordnung oder in der politischen Kultur Brasiliens erzeugen. Die allmähliche Aufhebung der Sklaverei stand zwar auf der Agenda der Monarchie spätestens seit 1831, als diese die Sklaveneinfuhr verbot. Dieses Verbot wurde jedoch allgemein nicht beachtet, und ab diesem Jahr nahm die Einfuhr von versklavten Afrikanern sogar zu. Erst ab 1850 gelang es der Monarchie, durch ein neues Gesetz

und materielle Vollstreckungsmaßnahmen die Sklaveneinfuhr großenteils zu beenden. Daneben schränkte das Rio Branco-Gesetz von 1871 die Rechte von Sklavenbesitzern auf bedeutsame Weise ein, insbesondere dadurch, dass es Sklaven das Recht gewährte, die eigene Freiheit zu kaufen. Dies höhlte die gängige Strategie der Dienstherren aus, den Sklaven die künftige Freiheit im Austausch für ihre Loyalität zu versprechen (Mattos 1998). Das Gesetz enthält außerdem eine sogenannte „freie Gebärmutter"-Klausel, wonach alle von versklavten Müttern geborenen Kinder von da an offiziell als freie Menschen galten – sie schuldeten allerdings dem Herrn ihrer Mutter Arbeitsdienste bis sie 21 Jahre alt wurden[3].

Indem das Rio Branco-Gesetz den Sklaven einige Rechte gewährte und klar darauf hinwies, dass die Sklaverei irgendwann ein Ende finden würde, verstärkte es unabsichtlich die abolitionistische Agitation und insbesondere die Aufsässigkeit der Sklaven. Solche Strömungen wurden besonders in der Provinz São Paulo stark, wo die Kaffeeproduktion im Aufschwung begriffen war und eine große Population von Sklaven lebte (Machado 1994). Angesichts weitverbreiteter Rebellionen von Sklaven erklärte die Monarchie im Jahre 1888 das uneingeschränkte Verbot der Sklaverei, erregte aber damit erhebliche Feindseligkeit unter den Plantagenbesitzern, die bis dahin glaubten, sie würden Entschädigungszahlungen für den Verlust ihrer Besitzrechte erhalten.

Die Republikanische Revolution von 1889 wurde von einer Koalition unzufriedener, von dem Comteschen positivistischen Begriff einer aufgeklärten Diktatur beeinflusster[4] Plantagenbesitzer und Militärs durchgeführt. Diese Revolution erhielt wenig Unterstützung von Seiten der Bevölkerung und hatte als Ergebnis sogar die Einschränkung von Wahlrechten im Vergleich zur monarchischen Regierung (Carvalho 1987). Ehemaligen Sklaven wurde offiziell die Staatsbürgerschaft gewährt, allerdings keine wirklichen Bürgerrechte.

Das Fehlen von geheimen Wahlen und die Abhängigkeit der Mehrheit der Bevölkerung von lokalen Oligarchen während der ganzen Ersten Republik Brasiliens (1889 – 1930) bedeuteten, dass diese Eliten das stark dezentralisierte politische System unter Kontrolle hatten (Leal 1997). Obwohl die Monarchie und die Adelsschicht offiziell nicht mehr existierten, blieb der Glaube der Eliten an ihre vermeintlich angeborene Überlegenheit und ihren Herrschaftsanspruch fast unberührt. Das Gegenstück zu einer solchen aristokratischen Haltung der Eliten bildete der Glaube – der auch von der wachsenden, überwiegend weißen Mittelschicht

[3] Eine Minderheit der Sklavenbesitzer nahm einen Schadenersatz vom Staat anstatt der Arbeitsdienste an. In solchen Fällen schuldete jedoch das „befreite" Kind dem Staat Arbeitsdienste.

[4] Brasilien ist tatsächlich eines der wenigen Länder weltweit außer Frankreich, wo der Positivismus als Religion eine Anhängerschaft gewann. Z. B. funktioniert in Rio de Janeiro bis heute eine positivistische Kirche.

übernommen wurde –, dass Schwarze eine ganz besondere Eignung dafür besäßen, andere durch Handarbeit zu bedienen.

Einwanderung und Bevölkerungsverweißung

Das koloniale Regime, das Brasilianische Kaiserreich und die Erste Republik haben alle die Einwanderung aus Europa gefördert. Zunächst versuchte Portugal, Südbrasilien mit portugiesischen Einwanderern zu besiedeln, um die Kolonie gegen spanische Invasionen zu schützen. In der Zeit des Kaiserreichs wurde die Lebensmittelerzeugung für die Städte durch Fazendas und Plantagen zu einem zunehmend wichtigen Anlass für die Förderung europäischer – insbesondere deutscher, aber später auch italienischer und osteuropäischer – landwirtschaftlicher Siedlungen in Südbrasilien. Militärische Vorhaben, besonders der erhöhte Bedarf an Wehrpflichtigen, waren dabei ebenfalls von gewisser Bedeutung.

Die Niederlassung europäischer Bauernfamilien wurde zusätzlich als der Anfang eines Übergangs von einer sklavenbasierten Landwirtschaft zu dem als erfolgreicher angesehenen nordamerikanischen Entwicklungsmodell betrachtet. Es wurde allgemein angenommen, dass Europäer fleißiger seien als freie Brasilianer. Letztere würden im Besitz von Land angeblich nur für ihre eigene Versorgung produzieren und die meiste Zeit mit Entspannung verbringen.

Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts wurden ausgesprochen rassistische Ideen aus Europa und Nordamerika als Rechtfertigung für die Begünstigung der europäischen Einwanderung zunehmend verbreitet. Unter vielen Intellektuellen sowie Regierungseliten setzte sich die Idee fest, die Modernisierung Brasiliens sei erst nach der Ersetzung der Bevölkerung durch Europäer bzw. nach der „Verweißung" der bestehenden Bevölkerung durch Mischehen mit Europäern möglich (Skidmore 1993). Viele weiße Abolitionisten interessierten sich eher für die Eliminierung der schwarzen Bevölkerung als dafür, den ehemaligen Sklaven die volle Staatsbürgerschaft zu gewähren.

Gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts benötigten Kaffeepflanzer aus São Paulo dringend mehr Arbeiter für die rasch wachsenden Plantagen. Neben der zunehmenden Aufsässigkeit versklavter Arbeiter führte dies dazu, dass Plantagenbesitzer die Einwanderung als Lösung bevorzugten (Azevedo 1987; Monsma 2016). Sie waren zunächst bereit, Arbeiter fast jeglicher Herkunft anzunehmen – einige plädierten für die chinesische Einwanderung –, wurden aber in Aushandlungen mit anderen Eliten überredet, Europäer zu bevorzugen. Damals hat die Verfügbarkeit einer großen Zahl armer, auswanderungswilliger italienischer Bauern diese Entscheidung mit Sicherheit beeinflusst. Die Regierung des Bundesstaats São Paulo trug die Transportkosten für über eine Million Italiener und andere Eu-

ropäer, besonders aus Spanien und Portugal, die nach ihrer Ankunft in Kaffeeplantagen eingesetzt wurden (Holloway 1980).

Während dieser Zeit verbot die brasilianische Regierung die Einwanderung aus Afrika und Asien. Eine wichtige Ausnahme bildete dabei Japan. Die japanische Regierung finanzierte die Auswanderung während der ersten Jahrzehnte des zwanzigsten Jahrhunderts als Mittel, zugleich den Bevölkerungsdruck zu mindern und eine japanische Bevölkerung im Ausland zu etablieren, die später mit Japan Handel treiben würde. Für diesen Zweck überzeugte die japanische Regierung die brasilianische, dass die Japaner tüchtige Arbeiter und Bauern seien – im Gegensatz zu den Chinesen, die von den brasilianischen Eliten als moralisch verfallene Opiumsüchtige angesehen wurden (Lesser 1999).

2 Veränderung und Kontinuität im zwanzigsten Jahrhundert

Indigenenpolitik

Die brasilianische „Politik" gegenüber Indigenen bestand bis in das frühe zwanzigste Jahrhundert hinein, wie oben erwähnt, weitgehend in ethnischer Säuberung und Völkermord, und indigene Völker wurden von der Regierung allgemein als Hindernis für den Fortschritt angesehen. Während der Ersten Republik (1889-1930) vollzog die offizielle Politik der Regierung einen Übergang zu einem vom Comteschen Positivismus stark beeinflussten Paternalismus, demzufolge sich „fetischistische" Völker unter einem besonderen Schutz auf lange Sicht zu einem höheren Zivilisationsniveau entwickeln könnten. Die brasilianische Regierung verfolgte daher eine Politik, die darin bestand, Indigene in Reservate zu versetzen, wo sie angeblich den Schutz der Regierung genießen würden (Pezat 1997).

1910 richtete die Bundesregierung den Indianerschutz- und nationalen Arbeitsvermittlungsdienst (portugiesisch *Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais*, später umbenannt in Indianerschutzdienst, oder SPI) ein, dessen Leitung in den Händen des positivistischen Marschalls Cândido Rondon lag. Indigene Völker wurden dabei zu Staatsmündeln gemacht, mit dem Ziel, sie zu schützen und zu pazifizieren, in Reservaten zu unterbringen und zu „zivilisieren". Dies bedeutete sowohl, ihnen die portugiesische Sprache, das Schreiben und das Lesen beizubringen, als auch sie zu überreden, Kleidung zu tragen und sich westliche Normen der Körperhygiene anzueignen, sowie sie über Landwirtschaft, Fischerei und Handwerk zu unterrichten. In vielen Fällen führte der Prozess des Kontaktes und der Umsiedlung jedoch zum Bevölkerungsschwund, da viele indigene Völker von Krankheiten vernichtet wurden, gegen die sie noch keine Immunabwehr hatten (Levy 2009; Lima 2010; FUNAI o. J.).

Obwohl Rondon die autonomen indigenen Völker als souveräne Nationen betrachtete (Gomes 2009), erkannte der brasilianische Staat einheimische Völker niemals als Nationen an. Insbesondere sieht das Militär in der Möglichkeit dieser Anerkennung eine Bedrohung für die brasilianische nationale Souveränität, und stellt sich der Demarkation von indigenem Land, besonders in internationalen Grenzgebieten, entgegen.

Der SPI wurde 1967 durch die Nationale Indianerstiftung (portugiesisch *Fundação Nacional do Índio* – FUNAI) abgelöst. Im Jahre 1973, auf dem Höhepunkt der Militärdiktatur (1964-1985), wurde das sogenannte „Indianerstatut" verabschiedet, das die Staatsvormundschaft über nichtassimilierte indigene Völker bekräftigte (Brasil 1973). Das Statut sah die Demarkation von indigenem Land durch den Staat vor, behielt aber auch dem Staat das Recht vor, dieses Land für öffentliche Bauarbeiten zugunsten der „nationalen Entwicklung" zu nutzen sowie auf ihm den Bergbaubetrieb zu genehmigen.

Seit der Einführung der FUNAI wurden Bemühungen, Indigene zu „zivilisieren", aufgegeben, und es wurde bestimmt, dass nicht kontaktierte Völker gemieden werden sollten, es sei denn, sie suchen selbst den Kontakt. Der Schwerpunkt liegt stattdessen darauf, indigenes Land zu schützen und Dienste im Sinne der Aufrechterhaltung von traditionellen Lebensweisen anzubieten. Die Behandlung von Menschen aus indigenen Völkern als Minderjährige unter der Vormundschaft des Staates hat sich jedoch seitdem kaum verändert. Außerdem fasst der brasilianische Staat häufig alle indigenen Völker unter derselben Kategorie zusammen und richtet dieselben Maßnahmen auf alle.

Allgemein werden nur diejenigen indigenen Völker, die in traditionellen Dörfern leben, als „Indianer" (pt. *índios*) anerkannt, wodurch sie den Zugang zu den Diensten der FUNAI erhalten. Die Millionen Nachfahren von einheimischen Völkern, die in Städten oder in ländlichen Gebieten außerhalb von indigenen Dörfern oder Lagern leben, werden nicht als Indigene anerkannt. Somit gelingt es der FUNAI, durch die Einschränkung der Zahl der förderungswürdigen Personen Haushaltsprobleme zu umgehen. Darüber hinaus wurde es großen Landbesitzern möglich, die Landansprüche von indigenen Gruppen zu delegitimieren durch die Behauptung, dass diejenigen, die sich einige Aspekte der Leitkultur wie z. B. die Kleidung oder den Katholizismus, angeeignet haben, bzw. diejenigen, die nicht in Dörfern unter traditionellen Autoritätsstrukturen leben, eigentlich nur Opportunisten und keine „echte" Indigenen sind – und daher kein Anrecht auf ihr traditionelles Land haben.

Einwanderungsbeschränkungen und die Bemühung um die Harmonie zwischen den Rassen durch das Ignorieren des Rassismus

Die Offenheit Brasiliens europäischer und japanischer Einwanderung gegenüber änderte sich in den 1930er Jahren während des populistischen Regimes von Getúlio Vargas von Grund auf. Vargas schränkte die Einwanderung streng ein und legte ein Quotensystem für alle größeren Arbeitgeber fest, wonach mindestens zwei Drittel aller Arbeitskräfte Brasilianer sein mussten. Darüber hinaus bemühte sich Vargas, die Macht der landbesitzenden Oligarchie zu brechen, förderte die Industrialisierung, finanzierte Gewerkschaften, führte zahlreiche Arbeiterrechte ein und vergrößerte die Rolle des Staates erheblich. Die Einwanderungsbeschränkungen, die Beschäftigtenquoten für Brasilianer, die neuen Arbeiterrechte und die Vermehrung der Stellen im öffentlichen Dienst kamen der schwarzen Bevölkerung zwar zugute, begünstigten allerdings Weiße mehr als Schwarze, da die Teile der Arbeiterschaft, die mit den Verbesserungen bedacht wurden, wie z. B. Fabrikarbeiter, überwiegend weiß waren, und im öffentlichen Dienst die höher gebildete weiße Bevölkerung bevorzugt wurde (Monsma 2016, S. 324-332).

Vargas führte außerdem ein Nationsbildungsprojekt ein, das großen Wert auf die nationale Einheit legte und demgegenüber ethnische Identitäten und Bewegungen als unpatriotisch stigmatisierte. Obwohl er die verbreitete und begeisterte Unterstützung von Afrobrasilianern erhielt, verbot Vargas schwarze politische Parteien, und während des Zweiten Weltkrieges, bei dem Brasilien nach einigem Zögern die Alliierten unterstützte, unterdrückte er schonungslos deutsche, italienische und japanische Organisationen und verbot sogar den Gebrauch von Fremdsprachen im öffentlichen Raum. Dies ging mit einer Ideologie der Rassenmischung und der Harmonie einher, die die physische und kulturelle Durchmischung europäischer, indigener und afrikanischer Völker betonte. Unter Vargas wurden diese Begriffe zu einer Art offizieller Staatsideologie, und der Soziologe Gilberto Freyre (2003), der diese Ideen systematisierte, galt zu dieser Zeit als Deuter Brasiliens als Land der Rassenharmonie.

Im Rahmen der internationalen Ablehnung des Rassismus nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Holocaust erregte Brasilien viel Aufmerksamkeit als ein angeblich rassismusfreies Land, und die UNESCO finanzierte ein breit angelegtes Forschungsprojekt, um die brasilianischen „Erfolgsgeheimnisse“ bei der Überwindung des Rassismus zu untersuchen. Die Ergebnisse – besonders die der vom Soziologen Florestan Fernandes in São Paulo geleiteten Gruppe – zeigten, dass der Begriff der brasilianischen Rassenharmonie eher auf Ideologie als auf Wirklichkeit beruhte (Fernandes 1978; Maio 2011).

In der Zeit der Militärdiktatur von 1964 bis 1985 wurde die Ideologie der Rassenmischung und -harmonie wieder betont, während schwarze soziale bzw.

politische Bewegungen zugleich unterdrückt wurden. Das Regime führte auch etliche breit angelegte Entwicklungsprojekte durch, darunter der Versuch, das Amazonasbecken zu „öffnen“ und es mit Bauern – überwiegend Nachfahren von europäischen Siedlern aus Südbrasilien, die angeblich bessere Bauern als andere Brasilianer seien – zu besiedeln. Die daraus resultierende Abholzung und Besiedlung waren für die Umwelt und für einheimische Völker verheerend.

Das fortdauernde Erbe der Vergangenheit

Es ist an dieser Stelle sinnvoll, Aspekte der weiterwirkenden Erbschaft der Vergangenheit Brasiliens näher zu betrachten, da sie den gegenwärtigen Rassismus sowie auch zum großen Teil den Widerstand gegen neue Politiken zur Anerkennung, Inklusion und Chancengleichheit für Minderheitengruppen in Brasilien erklärt.

1. Die Normalisierung der Unterwerfung von farbigen Menschen und deren Einschränkung auf Dienstleistungsarbeit, Landarbeit oder andere Typen von schwerer, mit der im alten Regime von Sklaven geleisteten Arbeit vergleichbarer Handarbeit, was es den Weißen erlaubt, die erstrebenswerteren und besser bezahlten Arbeitsstellen für sich zu monopolisieren. Viele weiße Brasilianer glauben immer noch an die Überlegenheit der Weißen, wundern sich über Schwarze mit Berufen, die eines höheren Ausbildungsniveaus bedürfen (wie z. B. Ärzte oder Verkehrspiloten), und vertrauen ihnen nur ungern. Die weiße Ansicht, dass schwarze Menschen einfach unzuverlässig sind, lebt weiter und wird von dem gängigen (weißen) Spruch erfasst, „Scheißt ein Schwarzer nicht beim Ankommen, scheißt er doch beim Weggehen“ – anders gesagt, Schwarze werden es auf die eine oder die andere Art immer durcheinander bringen.

2. Die Beharrlichkeit des weißen körperlichen Widerwillens gegenüber Schwarzen, daneben das Gefühl, dass afrikanische Körpermerkmale hässlich und unerwünscht sind, und die Vorstellung, dass schwarze Menschen „anders“ oder „stärker“ riechen. Dies kränkt Schwarze, deren Berufe nahen Körperkontakt mit Kunden erfordern, so dass z. B. ein schwarzer Zahnarzt Schwierigkeiten haben kann, weiße Patienten zu gewinnen. Auf der anderen Seite gelten Frauen gemischter Herkunft als gute Sexualpartnerinnen, jedoch nicht als gute Ehepartnerinnen. Weiße, männliche Vorstellungen über schwarze Frauen kommen wieder in einem Spruch zum Ausdruck: „Weiße Frauen für die Ehe, Mulattinnen für den Sex und schwarze Frauen für die Hausarbeit“. Solche Einstellungen werden auch bis zu einem gewissen Grade von einem Großteil der Bevöl-

kerung afrikanischer oder gemischter Herkunft verinnerlicht, woraus sich ein großer Markt für Haarglättungsprodukte ergibt, sowie ein Partnersuche- und Heirats-„Markt“, der Menschen mit eher europäischen Körpermerkmalen stark begünstigt. Auf dem Arbeitsmarkt werden zudem Personen (besonders Frauen) mit stärker „afrikanischem“ Aussehen für Arbeitsstellen, die direkten Kontakt mit der Kundschaft erfordern, allgemein nicht ausgewählt.

3. Ein aristokratisches Ethos bzw. ein Habitus unter den Eliten sowie in einem Großteil der weißen Mittelschicht, der keine kriegerischen Werte betont, sondern dafür Vorstellungen von Status als Geburtsrecht, Verachtung der Handarbeit sowie einen anspruchsvollen Konsumstandard. Die Kinder der Elite und der weißen Mittelschicht werden im Glauben erzogen, dass Abstiegsmobilität keine wirkliche Möglichkeit darstellt, und dass sie auf eine akademische Ausbildung an öffentlichen Universitäten sowie auf gute Arbeitsstellen Anspruch haben, weshalb sie erschrocken reagieren, wenn einige „ihrer“ Plätze an Universitäten von schwarzen Studenten besetzt werden.

4. Die die ganze Gesellschaft umfassende Durchdringung mit Patron-Klient-Verhältnissen, die eine Neigung zur Legitimierung der Korruption, zum Nepotismus unter Eliten und zur Einschränkung von autonomen politischen und sozialen Bewegungen der Armen verursacht. Autonome schwarze politische Einrichtungen haben historisch wenig Wahlerfolg gehabt, weil die Armen in der Regel für Kandidaten stimmen, die materielle Vorteile anbieten können, wobei die etablierten, weiß dominierten politischen Parteien eben viel mehr Macht und Mittel zur Verfügung haben, diese Vorteile anzubieten. Um gewählt zu werden, müssen Minderheitskandidaten nach den Regeln der etablierten Parteien spielen – trotzdem gewann die schwarze Bewegung inzwischen an Einfluss unter den Parteien, besonders unter den linksorientierten.

5. Die Akzeptanz des Staates, des Gerichtswesens, der Eliten und der Mittelschicht für die Gewaltanwendung (besonders seitens der Polizei) zur Kontrolle und Einschüchterung von Schwarzen und Indigenen. Dabei befinden sich besonders arme, schwarze Stadtviertel in einem unerklärten Belagerungszustand, in Rahmen dessen von der Polizei durchgeführte Belästigungen, Folterungen und Morde als normal gelten. Auch Massaker an Indigenen, die von (von Landbesitzern eingestellten) Auftragsmördern oder von Bundestaatspolizeikräften angerichtet werden, sind von einem Großteil der weißen Bevölkerung ‚normalisiert‘ worden. Über beide Gewalttypen wird routinemäßig in den Medien berichtet, daraufhin werden die Taten aber rasch vergessen. Wegen der Bedrohung von Zeugen und der inneren Polizeikultur, die die beteiligten Poli-

zeibeamten schützt, ist es schwierig, die Mörder zu verurteilen oder auch nur zu identifizieren. Im Übrigen ist es nie eine hohe Priorität der Regierung gewesen, die Folterung und Tötung von Schwarzen und Indigenen zu beenden.

3 Minderheitenpolitiken seit der Redemokratisierung

Erst im Laufe der schrittweisen „Öffnung" des Militärregimes ab Ende der 1970er Jahre und durch die damit einhergehende, zunehmende Toleranz gegenüber politischer Tätigkeit konnte die brasilianische Bewegung der schwarzen Bevölkerung als die Einheitliche Schwarze Bewegung (pt. Movimento Negro Unificado) wieder auftauchen (Andrews 2004). In demselben Zeitraum bemühten sich akademische Soziologen, besonders diejenigen, die mit quantitativen Daten arbeiteten, die große Rassenungleichheit in Brasilien nachzuweisen (Hasenbalg 1979; Hasenbalg & Silva 1992; Silva & Hasenbalg 2000). Gedenkfeiern und akademische Veranstaltungen zum 100. Jahrestag der Aufhebung der Sklaverei im Jahr 1988 gaben die Gelegenheit, die öffentliche Aufmerksamkeit auf den andauernden Rassismus und die Rassenungleichheit zu lenken.

Erst während der Amtszeit des Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) gestand die Regierung offiziell die Fortdauer des Rassismus ein. Der Soziologe Cardoso hatte in seinen jungen Jahren an der Forschungsgruppe von Florestan Fernandes mitgewirkt und ein Buch über die ethnische Geschichte des Bundesstaates Rio Grande do Sul verfasst (Cardoso 1962). Die „Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz", die 2001 in Durban in Südafrika stattfand, machte ebenfalls auf den brasilianischen Rassismus aufmerksam. In dieser Zeit wurden landesweit auf allen Regierungsebenen Stellen für die Förderung von Schwarzen eingerichtet. Diese wurden jedoch nicht hinreichend finanziert, und Kritiker warfen ihnen vor, sie seien nur ein Mittel, um schwarze Leitfiguren einzugliedern und Stimmen von Schwarzen zu gewinnen (Pereira 2016).

Die brasilianische Arbeiterpartei (portugiesisch Partido dos Trabalhadores, PT) legte traditionell besonders auf Klassenfragen Wert, schrieb Rassen- bzw. Genderproblemen dagegen weniger Bedeutung zu. Unter dem Druck der Schwarzenbewegungen wurden aber unter den von der PT geführten Regierungen, in den Amtszeiten von Lula da Silva und danach von Dilma Rousseff, politische Maßnahmen zur ‚rassischen Anerkennung' und ‚Rassengleichheit' eingeführt. Diese Politiken werden unten im Einzelnen besprochen. Obwohl es der Arbeiterpartei gelang, während ihrer (insgesamt 14-jährigen) Präsidentschaftszeiten wichtige Änderungen in diesem Sinne durchzusetzen, trafen alle diese Initiativen immer wieder auf starken Widerstand seitens derjenigen, die vor dem Verlust von Besitz

oder von Privilegien standen, oder die einfach den symbolischen Wert des Weißseins bewahren wollten, indem sie Afrobrasilianer und Indigenen „in ihre Schranken wiesen“. Nach dem – oft als parlamentarischer Putsch bezeichneten – Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2016 und der Wahl des Rechtsextremisten Jair Bolsonaro im Jahr 2018 bemüht sich eine nunmehr viel konservativere Regierungskoalition, diese Politiken einzuschränken oder sogar rückgängig zu machen.

Indigenenpolitik

Obwohl die neue brasilianische Verfassung von 1988 die Bürgerrechte von indigenen Individuen nicht anerkennt, erkennt sie doch die Rechtsansprüche von indigenen Gemeinschaften und Organisationen an und gewährt ihnen das Recht, Klagen ohne Vertretung durch die FUNAI und ohne deren Zustimmung anzustrengen. Das neue Zivilgesetzbuch von 2002 wiederholt allerdings die alte Betonung der Staatsvormundschaft (Levy 2009).

In allen postdiktatorischen Regierungszeiten wurde indigenes Land gegen andere Flächen abgegrenzt, wenngleich die Anzahl an neuen Demarkationen indigener Territorien und deren Gesamtfläche mit der Zeit abnahmen, vielleicht weil die Grenzen weniger kontroverser Gebiete zuerst festgelegt, dagegen umstrittene Fälle aufgeschoben wurden (Povos Indígenas No Brasil o. J.). Einige der größten Gefahren für indigenes Land (unabhängig davon, ob anerkannt oder nicht) gehen von Großgrundbesitzern und Goldförderunternehmen aus, die gelegentlich indigene Völker massakrieren, um die Überlebenden zu vertreiben. Landbesitzer erhalten manchmal die stillschweigende Unterstützung der lokalen oder bundesstaatlichen Regierungen für die ethnische Säuberung. Dies ist besonders in den Regionen von Amazonien und Pantanal der Fall. In einigen Fällen werden die Massaker von Polizeikräften des Bundesstaats angerichtet.

Neben den Bedrohungen durch das Agrobusiness und die Bergbauindustrie haben auch etliche Wasserkraftwerksprojekte auf indigenen Gebieten Überschwemmungen verursacht und den Indigenen die Fortsetzung ihrer traditionellen Lebensweise erheblich erschwert. Dämme verursachen unter anderem: die Überschwemmung von heiligen Orten; die Erschöpfung der Fisch- und Wildbestände; neue Konsummuster und zunehmende Abhängigkeit von der Geldwirtschaft; neue Seuchen und Gewalt gegen einheimische Bevölkerungen (Koifman 2001).

Die Landansprüche von Quilombola-Gemeinschaften

Es gelang schwarzen Abgeordneten und ihren Koalitionspartnern, in den Übergangsbestimmungen der Verfassung von 1988 die Landansprüche von Quilombola-Gemeinschaften (d. h. Gemeinschaften von entlaufenen Sklaven bzw. deren Nachfahren) zu verankern. Ohne Zweifel werden die meisten Abgeordneten dabei der Meinung gewesen sein, dass es sich um vielleicht ein Dutzend Überreste von Gemeinschaften entlaufener Sklaven aus dem neunzehnten Jahrhundert handele, die in entlegenen Gebieten überlebt hätten. Es wurde jedoch schnell deutlich, dass tausende traditionelle schwarze ländliche Gemeinschaften bestanden, die über das ganze Land verstreut waren und keine amtlich eingetragenen Landtitel hatten, darunter auch einige in städtischen Gebieten. Dank der wachsenden Quilombola-Bewegung und der Arbeit von Anthropologen wurde ebenfalls deutlich, dass die meisten dieser Gemeinschaften nicht buchstäblich aus Nachfahren von entlaufenen Sklaven bestanden. Stattdessen bestanden sie aus Personen, die das Land auf andere (in der Regel legale) Weise erworben hatten, jedoch entweder das Registrierungsverfahren nie bis zum Ende durchgeführt hatten oder durch ein Zusammenspiel von habgierigen Landbesitzern, Rechtsanwälten und korrupten Katasterbeamten ihres Landanspruchs beraubt wurden. Viele stammten von befreiten Sklaven ab, die von ihren ehemaligen Herren Land bekommen hatten, besonders von Herren ohne Erben. Andere dagegen stammten von Sklaven ab, die das Land entweder vor oder nach der Aufhebung der Sklaverei erworben hatten.

Während der ersten 15 Jahre nach der Verkündung der neuen Verfassung wurde wenig für die Titulierung von Quilombola-Grundstücken geleistet außer einigen Initiativen auf Bundesstaatsebene. Es war dabei umstritten, ob für die Verfassungsbestimmung eine enge Auslegung (nur Gemeinschaften einzubeziehen, die von Sklaven herrührten und das Land kontinuierlich besetzt hatten) oder eine weite (Landansprüche aller traditionellen schwarzen Gemeinschaften auf das Land, das sie historisch besetzt hatten, anzuerkennen,) angebracht war. Ein Präsidialerlass von 2003, während der ersten Amtszeit Lula da Silvas, bestätigte die Entscheidung für die weite Auslegung und bestimmte die spezifischen Anerkennungs- und Registrierungsverfahren. Die Palmares-Kulturstiftung (1988 als Teil des Kulturministeriums eingerichtet, um die afrobrasilianische Kultur zu bewahren und zu fördern) erhielt die Zuständigkeit für das Anerkennungsverfahren, und das Nationale Institut für Kolonisierung und Landreform (INCRA), ein Teil des Ministeriums für die agrarische Entwicklung, sollte die Vermessung und die Erstellung von Landtiteln durchführen.

Das Anerkennungsverfahren erforderte zunächst die Entscheidung einer Gemeinschaft, sich als eine Quilombola-Gemeinschaft zu melden und amtliche Anerkennung zu beantragen. Diese Entscheidung kann innerhalb der Gemeinschaft

zu erheblichen Debatten und sogar zum Konflikt führen, besonders wenn einige Familien bereits über individuelle Landtitel verfügen.

In einigen Gebieten wurden Personen, die sowohl afrikanischer als auch indigener Herkunft waren, gezwungen, sich entweder als indigene oder als Quilombola-Gemeinschaft zu melden – eine Entscheidung, die zu unterschiedlichen Rechten, Pflichten und bürokratischen Abhängigkeiten führen würde (Arruti 2006).

Nachdem eine Gemeinschaft die amtliche Anerkennung beantragt hatte, verlangte die Palmares-Stiftung ein Gutachten von Anthropologen und Historikern, das nachweisen sollte, dass die Gemeinschaft lange Zeit das Land besetzt hatte und eine charakteristische Kultur pflegte. Dies bedeutete in der Praxis, dass das Land gemeinschaftlich genutzt wurde, dass kollektive Rituale und Feiern sowie Erzählungen einer gemeinsamen Geschichte vorhanden waren (Arruti 2006; Nascimento, Batista & Nascimento 2016). Nach einem abgeschlossenen Anerkennungsverfahren vergab die Palmares-Stiftung ein Zeugnis, mit dem das Registrierungsverfahren erst beantragt werden konnte. Dieses würde dann einen gemeinsamen und unveräußerlichen Landtitel zur Folge haben.

Unter den vielen Gemeinschaften, die nach der Verkündung des Erlasses anerkannt wurden, bekamen allerdings nur wenige einen Landtitel. Über dreitausend Gemeinschaften wurden inzwischen durch die Palmares-Stiftung anerkannt (Fundação Cultural Palmares 2017), aber nur 258 haben einen Titel erhalten (Comissão Pró-Índio de São Paulo o. J.).

Neben der Bürokratie des INCRA trugen auch Nachbarn, die dasselbe Landstück für sich beanspruchten, mit unendlichen Gerichtsverhandlungen zur Verzögerung der Verfahren bei, und zum Teil verhinderten sie sogar die Arbeit von Beamten des INCRA durch das Sperren des Zugangs zum Land, Bedrohungen und Gewalt.[5] Ein Antrag für einen Verfassungszusatz, der zur Zeit im Kongress in Bearbeitung ist, will die Zuständigkeit für die Vergabe von Landtiteln für Quilombola-Land von der Exekutive auf die Legislative übertragen. Angesichts des massiven Einflusses von Großgrundbesitzern auf den Kongress würde diese Veränderung mit Sicherheit das Verfahren weiter erschweren (Nascimento, Batista & Nascimento 2016).

[5] Diese Nachbarn sind oft einflussreiche Großgrundbesitzer, aber manchmal auch (besonders im Südbrasilien) Bauernfamilien, deren Vorfahren (oft europäische Einwanderer) das Land unter Besiedlungspolitiken erhielten, die wiederum die schon angesiedelten schwarzen Bewohner völlig missachteten (Salaini & Jardim 2015).

Die Vermittlung von afrobrasilianischer Geschichte und Kultur an Schulen

Die Verfassung von 1988 erfordert, dass die Lehrpläne an Schulen die Beiträge der verschiedenen ethnischen Gruppen, die die brasilianische Bevölkerung ausmachen, gleichermaßen berücksichtigen (Silvério & Trindade 2012). Um dieser Forderung sowie den Forderungen der schwarzen Bewegung entgegenzukommen, legt ein Gesetz von 2003 die Vermittlung von afrobrasilianischer und afrikanischer Geschichte und Kultur an Schulen fest, als Mittel, negative Stereotypen von Afrikanern und deren Nachfahren zu bekämpfen und den Beiträgen von Afrobrasilianern zur Gestaltung Brasiliens und brasilianischer Kultur Anerkennung zu zollen. 2004 stellte das Bildungsministerium Richtlinien für die Durchführung des Gesetzes von 2003 auf, die weitgehend auf der Studie einer Forschungsgruppe unter der Leitung eines gut bekannten schwarzen Aktivisten und Bildungsprofessors basierten. Historiker warfen den Richtlinien jedoch vor, eine Vorstellung von „afrikanischer Kultur" zu fördern, die diese als etwas Einheitliches darstelle, das unwandelbar und geschichtsenthoben konstant bleibe. „Afrikanische Kultur" werde als etwas von „europäischer Kultur" Abgetrenntes angesehen, anstatt Veränderungen, Gegenwirkungen und kulturellen Synkretismus hervorzuheben. Es wurde darüber hinaus bemängelt, dass sie wie die schwarze Fassung einer „Geschichte der großen Männer" wirkten, die schwarze Helden feiere, in einer Zeit, in der Historiker eher die Handlungsmacht von einfachen Menschen betonten (Abreu & Mattos 2008).

Einige Historiker wandten zudem ein, dass die Geschichtswissenschaft dazu benutzt werde, neue Identitäten zu schaffen, anstatt die Schüler ungehemmt sich ihre eigenen Identitäten aussuchen zu lassen; zudem entspreche die vorgestellte bipolare Beschreibung von Brasilien als ein zwischen schwarz und weiß gespaltenes Land nicht der realen brasilianischen Rassen- und Kulturmischung (Pereira 2008).

Andere Historiker und Erzieher waren, zusammen mit der schwarzen Bewegung und den Verfassern der Richtlinien, der Meinung, dass der neue Lehrschwerpunkt nicht dazu diene, anderen Menschen Identitäten aufzudrängen, sondern vielmehr beabsichtige, eine afrobrasilianische Identität anzuerkennen, die lange Zeit durch die hegemoniale Ideologie der Rassendemokratie unterdrückt und abgewertet worden war.

Diese Ideologie sei dafür genutzt worden, die Existenz des weißen Rassismus zu verleugnen und antirassistische Herausforderungen zu behindern (Silva & Santiago 2016). Noch andere Historiker schlugen vor, innerhalb der Richtlinien zu arbeiten, um herauszustellen, wie die schwarze Bevölkerung ihre kreativen Fähigkeiten im Laufe der Zeit ausübte, z. B. im Widerstand gegen weiße Herrschaft und zugleich in der Aneignung und Umwandlung von Aspekten der europäischen Kultur und Religion (Abreu & Mattos 2008).

Die große Schwierigkeit, dieses Gesetz in so vielen Schulen umzusetzen, ließ allerdings diese Auseinandersetzungen geringfügig erscheinen. Die Umsetzung fand inzwischen nämlich auf äußerst ungleichmäßige Weise statt. Die Schulen sind in der Regel auf das Entgegenkommen von interessierten Lehrern angewiesen, die sich eigenständig Kenntnisse über das Thema aneignen oder kurze Weiterbildungskurse an Universitäten belegen.

Das ursprüngliche Ziel, den ganzen Lehrplan mit afrobrasilianischem Material zu bestücken, wurde fast nirgendwo erreicht. Es wird stattdessen normalerweise im Geschichtsunterricht und gelegentlich einem oder zwei anderen Schulfächern, wie z. B. Soziologie, aufgenommen (Oliveira 2014). Daneben führte das niedrige Niveau der Lehrerausbildung in diesem Bereich oftmals zur Folklorisierung der afrobrasilianischen Kultur, zur Verklärung des vorkolonialen Afrikas oder sogar zur Verstärkung von Rassestereotypen (Coelho & Coelho 2013).

In den letzten Jahren entstand eine weitere Gefahr für die effektive Umsetzung des Gesetzes aus den Einwänden seitens neupfingstlich-evangelikaler Eltern gegen Unterricht über afrikanische Religionen und deren brasilianische Derivate. Diese werden von ihnen als „Teufelsanbetung" aufgefasst. In etlichen Fällen weigerten sich Schüler, Projektaufgaben über das afrikanische Pantheon auszuführen, obwohl sie nicht dagegen waren, etwas über die altgriechische Mythologie zu lernen. Dies erweist sich als Teil einer breit angelegten Kampagne, die von evangelikalen Gruppen gegen Religionen afrikanischer Herkunft geführt wird. In diesem Zusammenhang haben evangelikale Mitglieder von Stadträten, die sich ansonsten kaum für den Tierschutz engagieren, zahlreiche Verordnungsentwürfe für ein Verbot des religiösen Tieropfers vorgelegt. Es bestätigt sich außerdem ein Anstieg der Angriffe gegen Sakralbauten afrobrasilianischer Religionen und zum Teil auch der direkten Gewalttaten gegen deren Anhänger.

Hochschulzugang

Die Regierungen der Arbeiterpartei haben Programme zur weiteren Verbreitung des öffentlichen sowie des privaten Universitätszugangs eingeführt. Die höhere Bildung ist in Brasilien weitgehend auf private Hochschulen bzw. Universitäten fragwürdiger Qualität beschränkt, wobei die meisten davon eigentlich eher gewinnorientierte Unternehmen sind. Die Möglichkeiten einer qualitativ hochwertigen Universitätsausbildung sind überwiegend auf öffentliche, von der Bundesregierung bzw. von Bundesstaatsregierungen (besonders vom Bundesstaat São Paulo) verwaltete Universitäten beschränkt. Öffentliche Universitäten spielen seit langer Zeit eine entscheidende Rolle bei der intergenerationellen Aufrechterhaltung der extremen Ungleichheit in Brasilien, da es Schülern öffentlicher Schulen

schwerfällt, Zulassungsprüfungen öffentlicher Universitäten zu bestehen. Da die Zulassung nach Studiengängen organisiert ist, kommt die große Mehrheit der Studenten von wettbewerbsintensiveren Studiengängen (wie z. B. Medizin oder Jura) aus privaten Schulen von hoher Qualität.

Die Schwarzenbewegung forderte seit langem die Einführung von Rassenquoten in öffentlichen Universitäten, um den Zugang von Minderheiten zu ermöglichen. Nach inneren Diskussionen führten viele öffentliche Universitäten Quotensysteme ein (beginnend mit der Bundesstaatsuniversität von Rio de Janeiro im Jahre 2004), die in der Regel Studierenden aus öffentlichen Schulen Plätze vorbehalten, wobei ein festgelegter Anteil dieser Quote für schwarze und indigene Studierenden reserviert ist (Santos 2012).

2012 legte ein Bundesgesetz die Einführung von Quoten in allen Bundesuniversitäten fest. Unter diesem neuen System muss (nach einigen Umsetzungsjahren) die Hälfte aller Studienplätze im ersten akademischen Grad an Bundesuniversitäten ehemaligen Schülern öffentlicher Schulen vorbehalten sein. Davon werden 50 % für Bewerber aus sehr armen Familien reserviert, und in den zwei daraus entstehenden Kategorien der Sozialquoten muss der Anteil an schwarzen und indigenen Studierenden mindestens proportional so groß sein wie der entsprechende Bevölkerungsanteil in dem Bundesstaat, in dem sich die Universität befindet.

Wenn ein quotenfähiger Bewerber eine ausreichend gute Punktzahl bei der Zulassungsprüfung schafft, um unter dem allgemeinen Eignungsverfahren zugelassen zu werden, wird er bei den meisten Universitäten unter diesem Verfahren aufgenommen, damit der Quoten-Studienplatz einem anderen quotenfähigen Bewerber zur Verfügung steht.

Die Besetzung von Quoten für indigene Studierende geschieht unterschiedlich. Der FUNAI-Politik entsprechend, der zufolge nur diejenigen, die in traditionellen Dörfern leben, als Indigene anerkannt werden, werden indigene Studierende sowie deren Studienbereiche von den Dorfobrigkeiten ausgewählt. Bewerber indigener Herkunft, die nicht in solchen Dörfern leben, können dennoch von Quoten unterstützt werden, indem sie als Menschen brauner Hautfarbe gelten und deshalb sich für „afrobrasilianische“ (schwarze) Studienplätze bewerben können, auch wenn sie keine afrikanischen Vorfahren haben. Das Quotengesetz wurde von einer konservativen politischen Partei angefochten, das brasilianische Oberste Gericht erklärte es jedoch für verfassungskonform.

Dem neuen System warf die Schwarzenbewegung vor, dass es die am besten ausgebildeten schwarzen Schüler – diejenigen, die oft unter großen Opfern ihrer Eltern private Schulen besuchten – nicht berücksichtige (Feres & Campos 2016). Bewertungen des Quotensystems haben auf jeden Fall festgestellt, dass die Anzahl von ehemaligen Schülern öffentlicher Schulen sowie von schwarzen und indigenen Studierenden an Universitäten durch das System allgemein erhöht wird, ob-

wohl in einigen Studiengängen (besonders diejenigen, deren Zulassungsprüfungen starke Mathematikkenntnisse erfordern) nicht alle Studienplätze für schwarze Studierende besetzt werden (Santos 2013). Dies hängt offenbar mit dem niedrigen Niveau des Mathematikunterrichts in den meisten öffentlichen Schulen zusammen. Quotenstudierende schneiden allgemein besser ab als Studierende, die beim allgemeinen Zulassungsverfahren eine geringe Punktzahl erhielten; dennoch entstanden Probleme mit der niedrigen Anzahl von Studienabschlüssen von Quotenstudierenden (Paula 2017).

Im selben Zeitraum weitete der brasilianische Staat das öffentliche Bundesuniversitätssystem bedeutend aus, indem er neue Universitäten in unterversorgten Gebieten des Binnenlandes gründete und die Anzahl von Studierenden und Professoren an den bestehenden Universitäten erhöhte. Damit wurde der Widerstand gegen das Quotensystem abgemildert, da die Zahl der Studienplätze, die an die Bewerber allein aufgrund der Prüfungspunktzahlen vergeben wurden, nicht so bedeutend verringert wurde. Parallel dazu richtete die Regierung ein einheitliches landesweites Aufnahmesystem ein, das den Zugang zu Bundesuniversitäten in anderen Regionen erleichterte. Die Bundesregierung begann außerdem, eine Vielzahl von Stipendien an arme bzw. Minderheitsstudierende zu erteilen, um für diese die Studienkosten von Studiengängen an privaten Universitäten und Hochschulen zu decken. Dieses Programm, das viel billiger als die Gründung von neuen öffentlichen Universitäten war, wurde dahingehend kritisiert, dass es private Hochschulen subventioniere, ohne deren Qualitätsmangel in irgendeiner Form zu beheben.

Etliche Graduiertenprogramme haben inzwischen ebenfalls ‚Rassenquoten' eingeführt. In der öffentlichen Verwaltung führten außerdem einige Ministerien und lokale Regierungen ‚Rassenquoten' für Stellen im öffentlichen Dienst ein, und es wurden Vorschläge für solche Quoten für öffentlich Bedienstete landesweit gemacht. Keines dieser Projekte wurde bislang zum Gesetz.

Einwanderer- und Flüchtlingspolitiken

Das Problem der Einwanderung wurde mit der Ankunft von „neuen" Einwanderern aus Nachbarländern, aus Haiti und aus Afrika wieder auf die Agenda gesetzt. Einwanderer galten lange in Brasilien als relativ privilegiert. Diese Vorstellung änderte sich ab den 1980er Jahren nach einer großen Einwanderung von Bolivianern, die kennzeichnende indigene Körpermerkmale aufwiesen und konzentriert auf die Bekleidungsindustrie in São Paulo unter sklavenähnlichen Arbeitsbedingungen beschäftigt wurden (Silva 2006).

In der letzten Zeit, aufgrund der Schwierigkeiten, in die USA auszuwandern, und der Aufmerksamkeit, die Brasilien wegen seiner Führungsrolle bei der UN-

Kommission für Haiti erregte, setzte eine Wanderung von vielen Haitianern nach Brasilien ein (Oliveira 2015; Silva 2017). Die zuvor geringe Einwanderung von Afrikanern (überwiegend aus Senegal) nahm zur Zeit der Fußballweltmeisterschaft 2014 zu, als die brasilianische Regierung die Visabedingungen lockerte. Arbeitgeber mit einem Arbeitskräftebedarf bedrängten die Regierung, den Aufenthalt von Haitianern und Afrikanern zu legalisieren.[6] Obwohl die meisten davon für ein Asyl nicht in Frage kamen, erstellte die Regierung „humanitäre" Visa für Haitianer wegen der Verheerung von Haiti durch das Erdbeben von 2010 (Fernandes & Faria 2017).

Diese Visakategorie existiert zwar im Ausländerstatut von 1980, fand aber nie zuvor Verwendung. Viele Afrikaner haben Asyl beantragt und dürfen arbeiten, solange ihre Prozesse verhandelt werden. Die meisten haben aber kaum Chancen, es zu erhalten, da sie aus relativ friedlichen Ländern wie Senegal oder Ghana stammen. Wegen des in Brasilien weitverbreiteten Rassismus gegen Schwarze sind haitianische und afrikanische Einwanderer außerdem Diskriminierung und manchmal auch Gewalt ausgesetzt (Rocha 2014).

Gegenwärtig erhält eine wachsende Zahl von Venezolanern ebenfalls humanitäre Visa aufgrund des sozialen und wirtschaftlichen Chaos in ihrem Land. Dabei wächst die Feindseligkeit gegenüber venezolanischen Migranten, besonders im nördlichen Bundesstaat Roraima, wo die meisten in Brasilien ankommen.

Brasilien nahm zudem eine begrenzte Anzahl von Flüchtlingen auf, besonders aus Kolumbien, Palästina und in letzter Zeit auch aus Syrien. Unter den Regierungen der Arbeiterpartei bemühte sich Brasilien, sein progressives internationales Image zu erhalten, nahm deshalb zwar Flüchtlinge auf, schränkte aber deren Zahl stark ein, um die Kosten niedrig zu halten und möglichen politischen Widerstand gegen ihre Anwesenheit weitgehend zu vermeiden. Die Bundesregierung tut für Flüchtlinge und andere Einwanderer kaum mehr, als sie zuzulassen. Einwanderer werden durch ein loses Netzwerk von religiösen und zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt, die mitunter durch Mittel der Vereinten Nationen gefördert werden; daneben haben einige kommunale sowie Bundesstaatsregierungen Einwandererhilfsdienste eingerichtet (Silva 2017).

Jede in Brasilien geborene Person wird automatisch zum brasilianischen Staatsbürger, jedoch fördert das Land die Einbürgerung von Einwanderern nicht. Bereits im neunzehnten Jahrhundert verhinderte die Zentralregierung die Naturalisierung, um Einwanderer davon abzuhalten, politischen Einfluss zu gewinnen. Dies geschah besonders nachdem die gescheiterte Deutsche Revolution von 1848

[6] Afrikanische Muslime werden von Arbeitgebern in Brasilien besonders geschätzt, weil sie nicht nur als hochdiszipliniert gelten und angeblich weniger trinken sollen als Brasilianer, sondern auch für Halal-Schlachtungsverfahren (wegen des Hühner- und Rindfleischexports in den Nahen Osten) gesucht sind.

zu einer Einwanderungswelle von politisierten, hochgebildeten Deutschen nach Brasilien führte, die daraufhin eine deutsche ethnische Identität unter deutschen Einwanderern und deren Nachkommen förderten.

Eine bedeutende Ausnahme von solchen Politiken gegen die Einbürgerung bildete allein eine Maßnahme, die kurz nach der Ausrufung der Republik 1889 ergriffen wurde. Durch sie wurde die automatische Einbürgerung aller in Brasilien wohnenden Ausländer, die die brasilianische Staatsbürgerschaft nicht explizit ablehnten, proklamiert. Sowohl die Vargas-Regierung als auch die Militärdiktatur behandelten Einwanderer mit Misstrauen und stellten bürokratische Hindernisse für die Einbürgerung auf, wieder um deren politische Tätigkeit zu hemmen. Die neue Verfassung von 1988 gewährte Einwanderern offiziell das Recht auf Staatsbürgerschaft unter der Bedingung eines kontinuierlichen Aufenthalts von fünfzehn Jahren in Brasilien. Dieses Recht in Anspruch zu nehmen erfordert jedoch in der Praxis ein langwieriges und schwieriges Verfahren, das die Vorlage von zahlreichen Dokumenten und eine polizeiliche Untersuchung verlangt.

Im Jahre 2017 verabschiedete die Regierung ein neues Migrationsgesetz (Brasil 2017), das das komplexe Gewirr von Regelungen rationalisiert, die seit dem 1980er Ausländerstatut erlassen wurden. Es führt außerdem einige Garantien von Menschenrechten für Immigranten ein und verbietet willkürliche Abschiebungen. Wichtig ist außerdem, dass es Verordnungen des alten Ausländergesetzes aufhebt, die die Rede- und Vereinigungsfreiheit von Einwanderern einschränkten, sowie allem Anschein nach zum ersten Mal Renten für ausländische Arbeiter genehmigt, die Steuern zahlen. Es bleibt noch abzuwarten, ob das neue Gesetz tatsächlich das Einbürgerungsverfahren vereinfachen wird.

4 Nicht ergriffene Maßnahmen

Viele Lehrer und Professoren unterstützten die oben besprochenen Politikveränderungen, was zu deren Umsetzung mit Sicherheit beitrug. Es wird von einigen andererseits der Vorwurf formuliert, dass es zwar nicht viel kostet, neue Schulfächer im Lehrplan einzuführen und Studienplätze an Universitäten neu zu verteilen, dagegen würde es aber massive öffentliche Investitionen erfordern, eine Schulausbildung von hoher Qualität tatsächlich für alle zu sichern. Auch wenn die Bundesregierung während der Regierungszeiten der Arbeiterpartei die Zahl der öffentlichen Bundesgymnasien von hoher Qualität vermehrte, bleibt die Qualität der meisten öffentlichen Schulen entsetzlich schlecht, egal nach welchem Maßstab.

Was einen anderen Bereich angeht, so protestiert die schwarze Bewegung seit langem gegen die Polizeigewalt gegen Schwarze. Diese zeigt sich unter anderem als die tägliche Ermordung von jungen schwarzen Männern durch die Polizei (viel

häufiger als in den USA, wo dies ein beständiges politisches Problem darstellt) sowie als der unerklärte aber permanente Belagerungszustand, dem arme schwarze Gemeinschaften unterliegen. Dazu zählen regelmäßige Belästigungen von Menschen auf der Straße durch die Polizei und willkürliche Einbrüche und Durchsuchungen von Wohnungen. Die Regierung bemühte sich jedoch kaum, diese Situation zu verbessen, zum großen Teil wegen der Angst der weißen Mittelschicht vor der „schwarzen Kriminalität" und wegen der voraussichtlichen Gegenwehr von Seiten der Polizei gegen Änderungen, die ihre Autonomie einschränken würden.

Gegen die weitverbreitete Rassendiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt wurde ebenfalls wenig geleistet. Diese Art von Diskriminierung ist offiziell illegal, weshalb sich Arbeitgeber davor hüten, ihre Diskriminierung öffentlich auszudrücken. Inzwischen sind früher häufige Stellenanzeigen mit der Bedingung „gutes Aussehen" – allgemein als ein Euphemismus für „weiße Hautfarbe" bekannt – deshalb meistenteils verschwunden, aber statistische Erhebungen haben nachgewiesen, dass schwarze Arbeitssuchende mehr Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung zu finden, als weiße mit ähnlichem Ausbildungs- und Erfahrungsniveau. Die Schwarzenbewegung und manche Politiker haben zwar ‚Rassenquoten' für alle Stellen im öffentlichen Sektor gefordert, aber für Quoten im privaten Sektor gibt es keine Vorschläge, obwohl dort die meisten Arbeitsstellen zu finden sind. Dies ist vielleicht auf den starken politischen Einfluss großer brasilianischer Unternehmen (meistens Familienunternehmen mit wenig öffentlicher Verantwortung) zurückzuführen.

Eine weitere wesentliche Form der Rassenungleichheit in Brasilien bildet die Diskriminierung bei der Versorgung mit grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, die arme schwarze Stadtviertel trifft. In armen Vierteln sind der öffentliche Nahverkehr, die Gesundheitsfürsorge, das öffentliche Schulwesen, das Stromnetz, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Regelfall alle mangelhaft. Einige Gemeinden haben es zwar auf sich genommen, diese Infrastruktur zu verbessern, aber solche Initiativen bleiben normalerweise auf bestimmte Städte beschränkt. Den Regierungen der Arbeiterpartei gelang es zwar, bedeutende Fortschritte bei der Elektrifizierung von Landgebieten zu machen. Sie kündigten außerdem Pläne für eine breite Ausweitung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsdiensten an, aber der Fortschritt in diesem Bereich blieb begrenzt.

5 Fazit und Aussichten für die unmittelbare Zukunft

Obwohl die brasilianische Regierung in den letzten Jahren verschiedene antirassistische Initiativen ergriff, sind diese oft auf hartnäckigen Widerstand getroffen.

Mit einigen der schwierigeren Aspekte des beständigen Rassismus hat sich die Regierung allerdings gar nicht befasst, wie z. B. der fortgesetzten Polizeigewalt gegen Einwohner von armen schwarzen Stadtvierteln, oder der Kluft zwischen öffentlichen und privaten Schulen.

Der Widerstand gegen Rassengleichheits- und antirassistische Politiken beruht auf: der alt eingewurzelten Normalisierung der Unterwerfung von Schwarzen und Indigenen; dem Gefühl der Elite und der Mittelschicht, ein Anrecht auf die besseren sozialen Positionen zu haben; der Wut von Weißen, dass ihre ‚Rassenprivilegien' verlorengehen; dem körperlichen Abscheu von Weißen und oft auch Menschen gemischter Herkunft gegenüber Schwarzen; Vorstellungen der weißen Eliten und Mittelschicht über ihren eigenen Anspruch auf privilegierte soziale Positionen und dem Vorrang persönlicher Beziehungen gegenüber Leistung in vielen Bereichen des brasilianischen Lebens. Dies alles führt zu einer Akzeptanz der weißen Eliten und der Mittelschicht gegenüber verbreiteten Gewalttaten seitens des Staates bzw. von Privatpersonen gegen Schwarze und Indigene, denen damit implizit grundsätzliche Menschen- und Bürgerrechte nur in geringerem Maße zugestanden werden. Obwohl die städtische weiße Elite und die Mittelschicht die Massaker an einheimischen Völkern und die willkürliche Polizeigewalt gegen Schwarzen allgemein missbilligen, gilt für sie die Beendung solcher Rassengewalt kaum als hohe politische Priorität.

Nach dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidentin Dilma Rousseff von der Arbeiterpartei im Jahr 2016 übernahm Vizepräsident Michel Temer aus einer anderen Partei die Präsidentschaft für den Rest der Amtsperiode und änderte den politischen Kurs radikal. Die unter seiner Regierung ergriffenen drakonischen Sparmaßnahmen eines scharfen Austeritätskurses treffen diejenigen Bevölkerungsgruppen, die am verletzlichsten sind. Obwohl Temer die oben diskutierten *policies* nicht zurücknahm und das neue, seit Jahren im Kongress beratene Migrationsgesetz unterschrieb, unternahm er nichts, um die Rechte von Schwarzen und Indigenen zu stärken.

Mit der Wahl des Rechtsextremisten Jair Bolsonaro zum Präsidenten Ende des Jahres 2018 sind sämtliche antirassistischen politischen Initiativen gefährdet. Es ist noch zu früh, nach wenigen Wochen der Präsidentschaft Bolsonaros sichere Voraussagen zu treffen, inwieweit diese die Lage der Minderheiten verändern wird. Die gesellschaftliche Koalition, die Bolsonaro stützt, ist heterogen und besteht aus Gruppen mit teilweise gegensätzlichen Interessen, wie das Agrobusiness, Polizei- und Militäroffiziere, neupfingstliche Evangelikale, die überproportional arm und schwarz sind, sowie einem großen Teil der weißen Mittelschicht, vor allem weißen Männern aus dieser Schicht. Es ist eindeutig, dass die Mehrheit derer, die für Bolsonaro gestimmt haben, besonders unter den Armen und der Arbeiterklasse, einschließlich Millionen Schwarzer, dies aus Frustration über das steigende

Gewaltniveau in Brasilien getan haben. Ebenso spielte die Ablehnung gegenüber der Arbeiterpartei eine Rolle, die 14 Jahre die Präsidentschaft ausgeübt hatte und deren Ruf durch Korruption verdorben war,[7] wenngleich die anderen Parteien ebenso oder in noch höherem Maße korrupt sind. Jedenfalls wurde die Arbeiterpartei in den letzten Jahren durch eine organisierte Kampagne in den sozialen Medien[8] als Wurzel aller Probleme Brasiliens geradezu dämonisiert. Die meisten Wähler Bolsonaros neigen dazu, bestimmte Aspekte der radikal rechten Agenda abzulehnen, wie etwa die harten Veränderungen im Rentensystem und die Eliminierung von Schutzrechten für Minderheiten, Arbeiter, Frauen und für die Umwelt. Auf der anderen Seite scheinen sich viele weiße Männer aus der Mittelschicht und der Elite, der breiten Bevölkerungsgruppe mit dem höchsten Anteil an Bolsonaro-Wählern, zum Teil auch angesprochen zu fühlen vom Ärger über gefährdete Privilegien und teilen offenbar den Wunsch, Schwarze, Frauen und Homosexuelle wieder als nichtgleichrangig zu behandeln.

Bolsonaros Personalauswahl für die Ministerpositionen spiegelt die Heterogenität seiner Koalition wider. Auf der einen Seite ist sein Wirtschaftsminister ein Neoliberaler, der an der Universität von Chicago ausgebildet wurde. Er würde gerne alle staatlichen Unternehmen privatisieren, Arbeiterrechte reduzieren und eine radikale Reform des Rentensystems durchführen, die hin zu individuellen Sparverträgen führt, allesamt Vorschläge, die bei der Bevölkerung höchst unpopulär sind. Auf der anderen Seite wurden einige Minister von Führern der neupfingstlichen Bewegung benannt und scheinen sich fast ausschließlich um moralische Fragen wie die Abschaffung der Homosexuellenehe und das Verbot aller Schwangerschaftsabbrüche zu kümmern, wie auch die uneingeschränkte Unterstützung für den Staat Israel, von der viele Evangelikale glauben, dass sie den Weg bereitet für die letzte Schlacht, das „Armageddon", und für die Wiederkehr Christi.

Schließlich wurden der Außen- und der Bildungsminister ausgesucht von Bolsonaros intellektuellem „Guru" Olavo de Carvalho, ein zu einem radikalen Antikommunisten gewandelter Exkommunist, Studienabbrecher, Astrologe und

---

7 Viele auf der linken Seite des politischen Spektrums behaupten, dass die Antikorruptionsermittlungen in unfairer Weise von konservativen Anklägern und Richtern politisiert worden seien, so dass sie sich überproportional gegen die Arbeiterpartei richteten, obwohl Korruption in allen größeren Parteien verbreitet sei, Insbesondere der frühere Präsident Lula sei gezielt als Kandidat für die Präsidentschaftswahlen 2018 diskreditiert worden, bei denen er den Umfragen zufolge klarer Favorit gewesen wäre.

8 Ein großer Teil der Brasilianer liest keine Zeitung und erhält alle Nachrichten durch soziale Medien, insbesondere Whatsapp und Facebook, in denen falsche oder verzerrte Informationen frei zirkulieren. Dies beeinflusste eindeutig die Ergebnisse des Wahlkampfs im Jahr 2018, in dem die Eigentümer großer Firmen als – illegale – Wahlkampfunterstützung Mittel in Höhe von Millionen Dollar ausgaben, um Whatsapp-Botschaften zu verbreiten, die Bolsonaro verherrlichten und seinen Gegenpart von der Arbeiterpartei verächtlich machten, häufig mit offensichtlich falschen Behauptungen.

selbsternannter Philosoph, der zeitweise einem mystischen Islam anhing, sich jetzt als Katholik bezeichnet und vehement „westlich-christliche Werte“ verteidigt. Carvalho lebt in den USA und hat über die sozialen Medien eine große Gefolgschaft in Brasilien aufgebaut, an die er auf Portugiesisch die in der rechtsextremen Szene der USA kursierenden Verschwörungstheorien weiterreicht, unter anderem, dass „kulturelle Marxisten“ alle zentralen Institutionen in Brasilien beherrschen, dass die globale Erwärmung eine Erfindung ebendieser Kulturmarxisten sei, dass Impfungen Teil einer Verschwörung zur Kontrolle der Bevölkerung seien und dass es keinen Beweis dafür gebe, dass die Erde sich um die Sonne drehe. Am meisten relevant für das hier behandelte Thema ist seine Behauptung, dass Minoritäten gegenwärtig die Mehrheit dominieren und unterdrücken, was sich spiegelt in Bolsonaros immer wieder vorgetragener Forderung „Minderheiten müssen sich dem Willen der Mehrheit anpassen“.

Bolsonaro wird wahrscheinlich nicht alle Veränderungen durchsetzen können, die er gerne sehen würde, aber seine Absichten sind klar. Er hat Minoritäten aller Art offen verspottet und hält Politikansätze, die die Situation von Minderheiten verbessern sollen, für etwas Armseliges, das verbunden ist mit einer Form von politischer Korrektheit, die von der Linken vorangetrieben wird. Dies hemme den Fortschritt, untergrabe die traditionellen Werte von harter Arbeit, Familie und Privatbesitz und fördere die Abhängigkeit vom Staat. Bolsonaro hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, die Linke, insbesondere die Arbeiterpartei zu „eliminieren“, und ebenso sogenannte „Aktivisten“, womit anscheinend Mitglieder von Sozialen Bewegungen, die mit der Linken verbunden sind, einschließlich afrobrasilianischer und indigener Bewegungen, gemeint sind.[9] Er plant ein Gesetz, um solchen Aktivismus zu kriminalisieren, und steht den Bewegungen indigener Völker und der Landlosenbewegung, die Land besetzt, um die Regierung zu von der Verfassung geforderten Reformen zu zwingen, besonders feindlich gegenüber. Bolsonaro glaubt, dass die Angehörigen indigener Völker und die Quilombolas Faulpelze sind, die weit mehr als ihren Teil des Landes besetzen und den legitimen Privatbesitz der Farmer und Rancher bedrohen, wobei vieles von diesem Besitz ursprünglich durch illegalen Kauf von öffentlichen Flächen oder von Land der Indigenen erworben wurde. Er ist der Meinung, dass indigene Völker ihre Kultur

[9] Trotz einiger auf der Hand liegender Ähnlichkeiten mit US-Präsident Trump, den Bolsonaro als ein nachahmenswertes Beispiel ansieht, gibt es deutliche Differenzen. Eine der wichtigsten besteht darin, dass Trump keine starke eigene Ideologie besitzt und an unterschiedliche Gruppen appelliert, um an der Macht zu bleiben und seine persönlichen Interessen voranzubringen. Bolsonaro ist ein ideologischer Fanatiker, dessen politische Ideen sich während des Kalten Krieges und der Militärdiktatur ausgebildet haben. Er glaubt an seine göttliche Mission, Brasilien vor einer gewaltigen Verschwörung der „Kommunisten“ zu retten, die das Land von innen heraus zerstören wollen, und an der Politiker, Aktivisten, Journalisten, Lehrer und Intellektuelle auf der linken Seite und in der Mitte des politischen Spektrums beteiligt sind.

ablegen und sich anpassen sollten, und plant, weitere Demarkationen von Land für Indigene einzustellen. Bereits existierende Reservate sollen für Bergbau und Agrobusiness geöffnet werden, was seinem Wunsch entspricht, das ganze Amazonasbecken für den Abbau von Rohstoffen und für die Landwirtschaft zu öffnen, und seiner Gegnerschaft zu Umweltschutzbestrebungen aller Art.

Außerdem geht es ihm darum, das System der Quoten für schwarze und indigene Studierende in öffentlichen Universitäten abzuschaffen. Das Quotensystem wird sich zwar kaum ganz zurücknehmen lassen, da es relativ erfolgreich gewesen ist, und die Unterstützung von Professoren in den meisten Bereichen erhält. Zudem verfügen die öffentlichen Universitäten über einen hohen Grad an Autonomie; einige von ihnen könnten sich aber, wenn Quotierungen nicht mehr gesetzlich verfügt sein sollten, dafür entscheiden, diese zu begrenzen. Dazu kommt, dass drastische Budgetkürzungen in Hilfeprogrammen für arme Studierende die weitere Ausbildung für viele Quotenstudierende unmöglich machen könnten. Das Unterrichten von afrikanischer und afrobrasilianischer Geschichte an Schulen ist gegenwärtig stärker gefährdet, hauptsächlich aufgrund des Einflusses neupfingstlich-evangelikaler Gruppen auf die aktuelle Regierung und der Fähigkeit von Evangelikalen, Lehrern die Arbeit schwer zu machen. Unter Bolsonaro hat sich Brasilien aus der globalen Vereinbarung zu Migration zurückgezogen. In der jetzigen Wirtschaftskrise ist zu erwarten, dass die Regierung die Ausstellung von Flüchtlings- und humanitären Visa einschränkt, um eine Konkurrenz zwischen Einwanderern und Brasilianern auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden.

Indigene Völker und Quilombola-Gemeinschaften sind angesichts der sehr starken Macht der Agrarkonzerne in Bolsonaros Regierung und im Kongress besonders gefährdet. Bolsonaro hat bereits die Demarkation von indigenem und Quilombola-Land an das vom Agrobusiness kontrollierte Landwirtschaftsministerium delegiert, was es erlaubt, neue Demarkationen aufzuhalten, ohne neue Gesetze zu erlassen oder Verfassungsbestimmungen zu ändern. Die neue Regierung hat erkennbar nicht die Absicht, Ermordungen von indigenen oder Quilombola-Führern ernsthaft zu untersuchen, was mit Sicherheit zu einer Zunahme solcher Taten führen wird.

Städtische Gemeinschaften armer schwarzer Menschen werden voraussichtlich unter einer verschärften Polizeigewalt leiden, wenn Bolsonaro seine Pläne durchsetzen kann, Polizeibeamte, die Menschen töten, die der Kriminalität verdächtigt werden, vor Strafverfolgung zu schützen. Wie oben bereits erwähnt, unterliegen solche Gemeinschaften, oft Favelas genannt, einem dauernden, unerklärten Belagerungszustand in dem die Rechte der Bürger, gegen unbegründete Durchsuchungen und Drangsalierungen geschützt zu sein, schlichtweg nicht beachtet und viele junge Männer von der Polizei getötet werden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sind dramatische Steigerungen bei der Zahl der von der Polizei

getöteten Menschen, forciertem „Widerstand“ und daraufhin erneute Massaker als Rache für Angriffe auf Polizeibeamte ebenso zu erwarten wie vermehrte gezielte Ermordungen von führenden Mitgliedern städtischer Gemeinschaften, von schwarzen Aktivisten und linken Politikern, die sich darum bemühen, die Polizeigewalt zu kontrollieren.

Zur gleichen Zeit dürfte die staatliche Durchsetzung der existierenden Antidiskriminierungsgesetze vermutlich beendet werden. Mitglieder der schmalen schwarzen Mittelschicht werden weiterhin in der Lage sein, gegen Diskriminierung rechtlich vorzugehen, aber die große Mehrheit der armen und zur Arbeiterklasse gehörigen Schwarzen wird keine Unterstützung durch das Justizsystem finden.

Bolsonaros Vorschlag, Gewalt zu bekämpfen, indem der private Erwerb von Schusswaffen erleichtert wird, ist ebenfalls dazu angetan, Gewalt gegen Minderheiten aller Art zu steigern. Als unmittelbare Folge der Wahl Bolsonaros ereignete sich eine Welle von Gewalttaten gegen Homosexuelle, Transvestiten, Schwarze und Menschen, die Bolsonaro offen kritisierten oder sich als Anhänger der Arbeiterpartei zu erkennen gaben. Die meisten Tötungen und Attacken wurden mit Messern oder improvisierten Waffen, wie Hämmern, ausgeführt, aber solche Angriffe werden voraussichtlich häufiger tödlich enden, wenn eine größere Zahl von Anhängern Bolsonaros sich mit Schusswaffen ausrüstet. Es lässt sich weiter voraussagen, dass dann, wenn die neuen Waffengesetze verabschiedet sind, die weiße Mittelschicht es viel leichter haben wird, die Erlaubnis zum Erwerb von Schusswaffen zu erhalten, als arme Schwarze. Diese haben größere Probleme mit den komplexen bürokratischen Verfahren und werden vermutlich schneller eine Ablehnung ihres Antrags erfahren, zum Teil auch deshalb, weil die Polizei bei ihnen bereits geringfügige Vergehen registriert hat, wie den Besitz kleiner Mengen von Cannabis. Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand aus dieser Gruppe polizeibekannt ist, ist hauptsächlich deshalb erhöht, weil sie ständigem willkürlichem Vorgehen der Polizei ausgesetzt sind, nicht wegen erhöhten Konsums illegaler Drogen. Die resultierende ‚rassische‘ Ungleichheit des legalen Waffenbesitzes kann zu einem gesteigerten Gebrauch von Waffen zur Einschüchterung armer Schwarzer in Alltagskonflikten um Arbeitstätigkeiten, Verkehr, Lärm oder die Nutzung öffentlichen Raums führen, wie auch zu mehr Ermordungen unbewaffneter Schwarzer durch Weiße, die sich von ihnen bedroht fühlen. Der einfachere Zugang zu Waffen wird die Bildung bewaffneter Milizen der Großgrundbesitzer erleichtern und deren Morde an Indigenen, Quilombolas und Bauern, die an Landkonflikten beteiligt sind.

Obwohl Bolsonaro einige Veränderungen per Präsidialdekret verfügen kann, muss er Gesetzesänderungen mit dem Kongress aushandeln, wo einige seiner Projekte auf starken Widerstand stoßen könnten. Über die nötige Mehrheit für

Verfassungsänderungen verfügt der Präsident nicht. Das bedeutet, dass er wahrscheinlich mit dem brasilianischen Bundesverfassungsgericht bei einigen Themen in Konflikt geraten wird, wie bei der Tötungserlaubnis für Polizeikräfte, bei Einschränkungen der Landrechte für Indigene und Quilombola, bei Bestrebungen zur Verfolgung der politischen Linken, bei moralistisch aufgeladenen Gesetzen, wie sie von seiner neupfingstlichen Basis gefordert werden – so die Verbannung von Sexualkunde aus den Schulen und das völlige Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen, das vor allem arme schwarze Frauen überproportional treffen würde. Schließlich gilt dies auch für die Beibehaltung der vagen Drogengesetze, die derzeit vor Gericht überprüft werden, die die Inhaftierung Hunderttausender schwarzer Menschen jedes Jahr erlauben, während Weiße, bei denen größere Mengen der gleichen Substanzen gefunden werden, mit „alternativen" Sanktionen davonkommen. Viel hängt ab von der verbleibenden Stärke der demokratischen Institutionen, der Fortdauer der Unabhängigkeit, die die verschiedenen Bereiche staatlichen Regierens aufweisen und ebenso von dem Grad öffentlicher Mobilisierung gegen Veränderungen, die Minoritäten zum Schaden gereichen.

Literatur

Abreu, M. & Mattos, H. (2008). Em torno das „Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana": uma conversa com historiadores. *Estudos Históricos 41*, 21, 5-20.

Andrews, G. R. (2004). *Afro-Latin America, 1800-2000*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Arruti, J. M. A. (2006). *Mocambo: Antropologia e história do processo de formação quilombola*. Bauru: EdUSC.

Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites; século XIX.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Brasil (1973). Lei Nº 6.001 de 19 de decembro. *Online:* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm [Zugriff 24.10. 2017].

Brasil (2017). Presidência da República. Lei Nº 13.445 de 24 de maio. *Online:* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13 445.htm [Zugriff 15.11. 2017].

Cardoso, F. H. (1962). *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: O negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Difusão Européia do Livro.

Carvalho, J. M. (1987): *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo*: Companhia das Letras.

Coelho, W. N. & Coelho, M. C. (2013). Os conteúdos étnico-raciais na educação brasileira: práticas em curso. *Educar em Revista 47,* 67-84.

Commissão Pró-Índio de São Paulo (o. J.). Terras quilombolas. Por que as titulações não acontecem? *Online:* http://www.cpisp.org.br/terras/html/porque_as_titulacoes_nao_acontecem.aspx [Zugriff 14.11.2017].

Feres, J. J. & Campos, L. A. (2016). Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? *Lua Nova 99*, 257-293.

Fernandes, F. (1978). *A integração do negro na sociedade de classes: O legado da "raça branca.* Bd. 1. 3. Aufl. São Paulo: Ática.

Fernandes, D. & Faria, A. V. (2017). O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População 43* / 1, 145-161.

Freyre, G. (2003): *Casa grande & senzala.* 48. Aufl. São Paulo: Globo.

Fundação Cultural Palmares (2017). Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQ's). *Online:* http://www.palmares.gov.br/comunidades-remanescentes-de-quilombos-crqs [Zugriff 14.11.2017].

Fundação Nacional Do Índio (FUNAI) (o. J.). Serviço de proteção ao índio. *Online:* http://www.funai.gov.br/index.php/servico-de-protecao-aos-indios-spi?limitstart=0# [Zugriff 22.10.2017].

Gomes, M. P. (2009). Por que sou rondoniano. *Estudos Avançados 65*, 23, 173-191.

Hasenbalg, C. (1979). *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil.* Rio de Janeiro: Graal.

Hasenbalg, C. & Silva, N. V. (1992). *Relações raciais n Brasil contemporânea.* Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora; IUPERJ.

Holloway, T. H. (1980). *Immigrants on the land: Coffee and society in São Paulo, 1886-1934.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Koifman, S. (2001). Geração e transmissão da energia elétrica: impacto sobre os povos indígenas no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública 2*, 17, 413-423.

Leal, V. N. (1997). *Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil*. 3. Aufl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Lesser, J. (1999). *Negotiating national identity: immigrants, minorities, and the struggle for ethnicity in Brazil.* Durham, NC: Duke Univ. Press.

Levy, M. S. F. (2009). O direito das minorias e as nações indígenas no Brasil. *Cadernos CRH 57*, 22, 493-505.

Lima, A. C. S. (2010). Poder tutelar y formación del Estado en Brasil: notas a partir de la creación del Servicio de Protección a los Indios y Localización de Trabajadores Nacionales. *Desacatos 33*, 53-66.

Machado, M. H. (1994). *O plano e o pânico: os movimentos sociais na década da abolição.* Rio de Janeiro e São Paulo: Editora UFRJ/ EDUSP.

Machado, P. P. (2004). *Lideranças do Contestado.* Campinas: Editora da UNICAMP.

Maio, M. C. (2011). Florestan Fernandes, Oracy Nogueira, and the UNESCO Project on Race Relations in São Paulo. *Latin American Perspectives 38,* 136-149.

Mattos, H. M. (1998). *Das cores do silêncio: os significados da liberdade no Sudeste escravista – Brasil, séc. XIX.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Monsma, K. (2016). *A reprodução do racism: Fazendeiros, negros e imigrantes no oeste paulista, 1880-1914.* São Carlos: EdUFSCar.

Nascimento, G. A. R., Batista, M. R. R. & Nascimento, M. A. R. (2016). Panorama atual de proteção do direito à terra das comunidades quilombolas e desafios futuros. *Interações 3,* 17, 432-447.

Oliveira, A. T. R. (2015). *Os invasores: As ameaças que representam as migrações subsaariana na Espanha e haitiana no Brasil*, *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana 44*, 23, 135-155.

Oliveira, L. F. (2014). Educação antiracista: tensões e desafios para o ensino de sociologia. *Educação & Realidade 1,* 39, 81-98.

Paula, M. F. (2017). Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. *Avaliação 2,* 22, 301-315. Campinas / Sorocaba.

Pereira, A. L. (2016). *Mecanismos de promoção da igualdade racial em nível local: Uma análise do processo de implementação das políticas de promoção da igualdade racial em Porto Alegre (2004-2014)*. Diplomarbeit, Soziologie, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Pereira, J. S. (2008). Reconhecendo ou construindo uma polaridade étnico-identitária? Desafios do ensino de história no imediato contexto pós-Lei no. 10.639. *Estudos Históricos 41*, 21, 21-43.

Pezat, P. R. (1997): *Auguste Comte e os fetichistas: estudo sobre as relações entre a Igreja Positivista do Brasil, o Partido Republicano Rio-Grandense e a política indigenista na República Velha.* Masterarbeit: Geschichte – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Povos Indígenas no Brasil (o. J.). Demarcações nos últimos sete governos. *Online:* https://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos [Zugriff 14.11.2017].

Rocha, E. P. (2014). Adivinhe quem vem para jantar? O imigrante negro na sociedade brasileira. *[Syn]thesis 2,* 7, 121-132.

Salaini, C. J. / Jardim, D. F. (2015). Batalha dos papéis: Notas sobre as tensões entre procedimentos escritos e memória na regularização fundiária de terras de quilombos no Brasil. *Universitas Humanística 80*, 189-212.

Santos, J. T. (Hrsg.) (2012). *Cotas nas universidades: analyses dos processos de decisão.* Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais – UFBA.

Santos, J. T. (Hrsg.) (2013). *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012).* Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais – UFBA.

Silva, C. & Santiago, E. (2016). História e cultura afro-brasileira: uma política curricular de afirmação da população negra no Brasil. *Educación 48,* 25, 53-66.

Silva, N. V. & Hasenbalg, C. (2000). Tendências da desigualdade educacional no Brasil. *Dados 3*, 43, 423-445.

Silva, S. A. (2006). Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. *Estudos Avançados 57*, 20, 157-170.

Silva, S. A. (2017). Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População 1*, 43, 99-117.

Silvério, V. R. & Trindade, C. T. (2012). Há algo novo a se dizer sobre as relações raciais no Brasil contemporâneo? *Educação & Sociedade 120*, 33, 891-914.

Skidmore, T. E. (1993). *Black into white: Race and nationality in Brazilian thought*. 2. Aufl. Durham, NC: Duke University Press.

Zanelatto, J. H., Jung, G. M. & Osório, R. M. (2015). Índios e brancos no processo colonizador do sul catarinense na obra "Histórias do grande Araranguá, de João Leonir Dall'Alba". *Revista de História Comparada 1*, 9, 174-202.

Deutschland – Interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung in einem „Einwanderungsland wider Willen“

Henrique Ricardo Otten

1 Einleitung

Der folgende Beitrag befasst sich mit der Rolle der öffentlichen Verwaltung in der Migrationsgesellschaft Deutschland. Dabei soll eine sozialhistorische Analyse skizzieren, wie sich die Haltung in Deutschland zu Wanderungsfragen entwickelt hat. Erst mit einem Blick auf die Geschichte staatlicher und gesellschaftlicher Praktiken im Umgang mit Migration lässt sich sodann die Frage beantworten, wie die öffentliche Verwaltung in Deutschland migrationsgesellschaftliche Themen und Herausforderungen heute bearbeitet und inwiefern sich das staatliche Handeln in dieser Hinsicht verändert hat.

Ist hierbei ein Vergleich mit einem „klassischen“ Einwanderungsland wie Brasilien überhaupt möglich und sinnvoll? Vor allem bei den Themen Rassismus und Diskriminierung, insbesondere hinsichtlich der Rolle staatlichen Handelns und der öffentlichen Verwaltung, scheinen doch die Voraussetzungen sehr verschieden zu sein. Zusammenhänge und Unterschiede lassen sich vor dem Hintergrund der Theorie Herbert Blumers zur Entstehung von „race relations“ verdeutlichen. Blumer betont, dass Beziehungen, in denen Angehörige einer Bevölkerungsgruppe als „rassisch“ verschieden gesehen werden, soziale Konstruktionen als Ergebnisse des historischen Zusammentreffens von Menschen unter spezifischen Umständen sind. Unter diesen Bedingungen werden in Prozessen „rassialisierender“ (Miles 1991, S. 96-106) Machtausübung kollektive Bilder anderer Bevölkerungsgruppen erzeugt, soziale Positionierungen der unterschiedlichen Gruppen vorgenommen und die Gruppenrelationen definiert (Blumer 1973, S. 8; grundlegend: Blumer 1958; vgl. zu Blumer auch Han 2005, S. 299ff.; Hormel 2007, S. 137-148). Die in den letzten Jahrhunderten wirkmächtigen Konstellationen, aus denen solche Beziehungen resultierten, sind nach Blumer: Erstens, das Eindringen einer dominanten Gruppe in Länder mit indigener Bevölkerung, wobei die erstgenannte Gruppe eine den Indigenen fremde Lebensweise mit einer ökonomischen, politischen und kulturellen Ordnung etabliert, in der die Ursprungsbevölkerung unterdrückt wird und, sofern sie überhaupt noch existiert, eine untergeordnete Stellung einnimmt. Die zweite Form besteht darin, dass Angehörige von Bevölke-

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_9

rungsgruppen außerhalb der eigenen Gesellschaft in eine bereits bestehende Ordnung (zwangsweise) hineingebracht werden, in der sie die Rolle von Subalternen zu spielen haben. In der dritten Variante konstituiert sich die gesellschaftliche Ordnung in wesentlichen Aspekten durch Einwanderungsbewegungen, insbesondere durch solche der Arbeitsmigration, bei denen die Eingewanderten den Zutritt auf unteren sozialen Positionen erlangen und ökonomisch (teilweise) mit Angehörigen der dominanten ansässigen Bevölkerung konkurrieren. In allen drei Fällen solcher, wie ich sie nennen möchte, „ungleichen Begegnungskonstellationen", bildet sich eine Hierarchie, in der die Angehörigen der dominanten Gruppe höhere soziale Statuspositionen besetzen, sich eine ökonomische Vorrangstellung sichern und die Politik beherrschen. (Ebd., S. 13) Die dominante Gruppe zieht eine Trennlinie („color line") zwischen sich und der rassialisierten Gruppe und fasst deren Versuche, diese Linie zu überschreiten und sozial aufzurücken, als Bedrohung der eigenen Position auf („group threat theory"). Jedoch sind solche Trennlinien in modernen Gesellschaften fluide, verschieben sich und werden in vielfacher Weise durch soziale und Bildungsaufstiege der Mitglieder unterdrückter Gruppen, durch deren politische Projekte, aber auch durch ideologische Differenzen innerhalb des dominanten Bevölkerungsteils beeinflusst. (Ebd., S. 14-18)

Der vorliegende Beitrag geht dabei von folgenden Annahmen aus, die hier nur kurz aufgeführt werden können: Erstens, Phänomene wie Rassismus und ethnische Diskriminierung lassen sich auf der Grundlage kollektiv imaginierter Gruppenbeziehungen rekonstruieren, wobei gesellschaftliche Praktiken, die Ungleichheit reproduzieren, diesen Beziehungskonzepten Plausibilität verleihen. Zweitens, die Entstehung dieser Relationen beruht auf historischen „ungleichen Begegnungskonstellationen" unterschiedlicher Gruppen, die sozialgeschichtlich aufgeschlüsselt werden können. Drittens, eine historisch-soziologische Analyse kann spezifische Pfadabhängigkeiten in der Entwicklung der „race relations" aufzeigen. Viertens, eine Pfadanalyse kann grundsätzlich sowohl verstärkende als auch Faktoren, die einen evolutionären Wandel begünstigen, benennen. (Schützeichel 2004, S. 95-101) Fünftens, die öffentliche Verwaltung verarbeitet externe Anforderungen gemäß ihrem Organisationstypus. Dabei ist zu erwarten, dass gesellschaftliche Herausforderungen und Konzepte zu deren Bewältigung, die zunächst in fachlichen Communities formuliert werden, in dem Maß ihrer Anerkennung und Bearbeitung durch das politisch-administrative System in verwaltungsspezifische Programme transformiert werden.

Der folgende Beitrag widmet sich daher zunächst der Migrationsgeschichte Deutschlands, wobei es darum geht, Praktiken zu identifizieren, die migrationsspezifische Ungleichheiten erzeugen oder erhalten. Es soll gezeigt werden, wie sich das für Deutschland grundlegende Verständnis von Migration entwickelt hat. Um Kontinuität und Wandel im Umgang mit Migrationsfragen einschätzen zu

können, wird im nächsten Abschnitt vor allem der Regelung der Staatsangehörigkeit besondere Beachtung geschenkt und deren Entwicklung bis zum aktuellen Stand skizziert. Der vierte Abschnitt gibt einen Überblick über die komplexen Migrationsvorgänge in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, aus dem ersichtlich wird, wie sich die aktuellen Verhältnisse der Bevölkerungsgruppen in Deutschland herausgebildet haben. Im fünften Abschnitt wird mit Bezug auf die Verwaltung kurz aufgezeigt, wie sich der migrationspolitische Pfad Deutschlands verändert hat. Der sechste Abschnitt erläutert das Konzept der „Interkulturellen Öffnung" der Verwaltung als deren Reaktion auf die Anforderung, eine veränderte migrationspolitische Haltung einzunehmen. Dabei wird verdeutlicht, in welcher Form ein verwaltungsspezifisches Veränderungsprogramm die Überlegungen der Fachcommunity eines spezifischen Handlungsbereichs umzusetzen versucht. Im siebten Abschnitt werden Chancen und Herausforderungen der Migrationsentwicklung Deutschlands resümiert und die Position der öffentlichen Verwaltung innerhalb der aktuellen Entwicklungen aufgezeigt.

2 Die Entstehungsgeschichte des deutschen Umgangs mit Migration

Leicht zu erkennen ist, dass die ersten beiden Blumerschen Fälle, die für Brasilien prägend waren (siehe in diesem Band die Ausführungen von Monsma über die Landnahme gegenüber den Indigenen und die Sklaverei in Brasilien), in Deutschland nicht als historische Wirkgrößen für das gegenwärtige Verhältnis unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen auftreten. Dabei soll das Los der Zwangsarbeiter im Zweiten Weltkrieg nicht unerwähnt bleiben, das am ehesten an den zweiten der von Blumer genannten Fälle erinnert. Die gewaltige Zahl der Verschleppungen zu Arbeitsleistungen im nationalsozialistischen Deutschland lässt sich daran ermessen, dass sich im September 1944 ca. 7,6 Millionen ausländische Arbeitskräfte im Deutschen Reich befanden (Herbert 2014, S. 490); vermutlich etwa zweieinhalb Millionen Zwangsarbeiter starben während der Kriegsjahre 1939-1945 (Echternkamp 2015). Die Kriegszwangsarbeit führte in Deutschland jedoch nicht dazu, dass aus diesen Gewaltakten dauerhaft eine größere unterprivilegierte Bevölkerungsgruppe *innerhalb* des Landes entstanden wäre, da die größte Zahl der Überlebenden in die früheren Heimatländer zurückkehrte; einige wanderten in andere Länder aus (Herbert 2014, S. 552f.; Caestaecker 2010). Für Deutschland ist *Arbeitsmigration* das beherrschende Thema, zu dem die *Fluchtmigration* inzwischen hinzugetreten ist. Zusätzlich muss angemerkt werden, dass Blumers Fälle zwar grundlegende Exempel bieten, die instruktive Vergleiche ermöglichen, aber keine abschließende Aufzählung darstellen. Sowohl die Geschichte der Juden in Deutschland wie etwa die der Roma und Sinti zeigen jeweils eine andere Sozio-

genese, die nicht in die genannten Konstellationen einzureihen ist (vgl. z. B. Bruer 2006; Reinke 2007; Bogdal 2014; Mengersen 2015).

Erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit beginnt die deutsche Gesellschaft sich selbst als Migrationsgesellschaft zu verstehen. In Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg war bis etwa zur Jahrtausendwende die Selbstbeschreibung als Einwanderungsland nur eine minoritäre Position in öffentlichen Debatten. Vielen Deutschen galt ihr Land grundsätzlich als homogene Einheit ohne wahrnehmbare ethnische Minderheiten. Ein Blick auf die Migrationsgeschichte Deutschlands zeigt allerdings ein sehr vielfältiges und differenziertes Bild. Das Deutschland des Kaiserreichs nach 1871 war ein Föderalstaat mit preußischer Dominanz. Preußen hatte im späten 17. und im 18. Jahrhundert Siedler zur agrarischen Kultivierung Brandenburgs angeworben und religiös verfolgten französischen Protestanten, den „Hugenotten“ (vgl. Asche 2010), Aufnahme angeboten; hier waren Einwanderer an der Entwicklung des Landes prominent beteiligt (Oltmer 2017, S. 50ff.). Aus der Vielfalt der Wanderungsbewegungen im deutschsprachigen Raum, die sich häufig in engeren regionalen Bezügen abspielten, sind vor allem zwei Fernmigrationen hervorzuheben: Bei der ersten handelt es sich um die Migration sowohl von bäuerlichen Siedlern, als auch von Kaufleuten, Handwerkern und anderen städtischen Berufsgruppen aus Mitteleuropa in mittelost-, ost- und südosteuropäische Gebiete, die bereits im 9. Jahrhundert ansetzt und zwischen dem 12. und dem 19. Jahrhundert einige größere Wanderungsbewegungen umfasst. Mit dem aufkommenden Nationalismus des 19. Jahrhunderts wurde die Wanderung aus unterschiedlichen Regionen des deutschsprachigen Raums einem ethnisierten Verständnis unterworfen und in einer nationalistischen Geschichtsschreibung als kulturell höher stehendes Auslandsdeutschtum im Osten glorifiziert (Hoerder 2010, S. 32ff.). Bis zum Zweiten Weltkrieg spielen machtpolitische Konzepte, die zum Osten Europas hin orientiert sind, eine wesentliche Rolle in der deutschen Politik. Dennoch ist diese Wanderung mit dem ersten Fall der Blumerschen Topologie nicht vergleichbar, da die frühen deutschsprachigen Siedler sich in den Gebieten östlich der Elbe, die nahe der Grenze ihres ursprünglichen Siedlungsbereichs lagen, langsam mit der ansässigen Bevölkerung vereinigten und ethnische wie sprachliche Trennlinien meist verschwanden (Dralle 1991, S. 90-94). Bei den Fernwanderungen in osteuropäische Gebiete bildeten die deutschsprachigen Einwanderer nur eine in der Regel kleine Minderheit, unterlagen der politischen Kontrolle der dortigen Machthaber und lebten in gemischten oder in Enklavenkulturen, wie etwa die deutschen Siedler in Russland seit dem 18. Jahrhundert (vgl. Brandes 2010). Bedeutsam werden diese Gruppen jedoch später für die Geschichte deutscher Remigrationsbewegungen.

Zum anderen ist die Auswanderung aus Deutschland vor allem in die USA zu nennen, die im 17. Jahrhundert anfängt und zwischen 1815 und 1893 die Form

einer Massenauswanderung annimmt. Nach den USA werden auch Kanada, Brasilien, Argentinien und Australien wichtige Zielländer (Hoerder 2010, S. 56-70). Teilweise wurde die Auswanderung von deutschen Staaten gefördert, um soziale Probleme zu lindern und die kommunalen Armenkassen zu entlasten oder sich aus anderen Gründen, unter anderem wegen politisch oppositioneller Haltungen, unerwünschter Personen zu entledigen (Oltmer 2017, S. 68ff.; vgl. Plaß 2016). Die Auswanderung war lange Zeit kein Thema, bei dem weiterer politischer Handlungsbedarf gesehen wurde. Bezeichnenderweise beschloss der Deutsche Reichstag ein Auswanderungsgesetz erst 1897 nach dem Ende der großen Auswanderungswelle (Conrad 2010, S. 232). Die überseeische deutsche Auswanderung, die man heute zum großen Teil als Armutswanderung bezeichnen würde, konnte im Unterschied zur Siedlung im europäischen Osten weniger als Zeugnis deutscher Größe dienen und hat bis in die letzten Jahre im nationalen Gedächtnis nur vergleichsweise wenige Spuren hinterlassen.

Für die Entwicklung des neueren deutschen Migrationsverständnisses war jedoch im Kaiserreich vor allem der Umgang mit der polnischen Arbeitsmigration prägend, der auf dem nationalen Selbstverständnis Deutschlands beruhte. (Vgl. Reinecke 2016, S. 360-368) Die Beschäftigung auslandspolnischer Arbeitskräfte sollte im Sinne einer ethnonationalen Politik nicht zu einer Einwanderung führen. Dabei spielte eine Rolle, dass in den Bestrebungen unter der polnisch-kulturellen Bevölkerung, dem seit 1795 unter den Mächten Preußen, Österreich und Russland geteilten Polen wieder zu selbstbestimmter Staatlichkeit zu verhelfen, eine Bedrohung preußischer Interessen gesehen wurde. Polnische Einwanderung sollte daher aus „volkstumspolitischen" Gründen vermieden oder sogar vollzogene „slawische Einwanderung" durch die Förderung ethnisch deutscher Besiedelung der preußischen Ostgebiete zurückgedrängt werden. Auf der anderen Seite gab es ein starkes Interesse der preußischen Großagrarier an Saisonarbeitskräften, das im Zuge der Intensivierung der Landwirtschaft noch zunahm. Im Sommer wurde ein Mehrfaches an Arbeitskräften gegenüber den Wintermonaten benötigt. Die Flexibilisierung des Arbeitskräfteangebots durch saisonalen „Arbeitskräfteimport" trug zugleich dazu bei, die patriarchalisch-halbfeudalen Abhängigkeitsstrukturen auf dem Land durch freie Lohnarbeit zu ersetzen. Nur noch ein geringerer Teil inländischer Beschäftigter war ganzjährig auf den Gutshöfen tätig und befand sich in einer verhältnismäßig besser gestellten Position. Große Gruppen der ländlichen Bevölkerung Preußens, auch der preußisch-polnischen Inländer, wanderten in die Industriegebiete, nicht zuletzt in das Ruhrgebiet, ab. Die „Ausländerzufuhr" der Arbeiter polnischer Herkunft aus dem russischen und österreichischen Staatsgebiet wurde unter anderem dadurch reguliert, dass ihr Aufenthalt nur für eine begrenzte Zeit im Sommer gestattet war. Den ausländischen Arbeitskräften auf den Landgütern konnten zudem die bereits bestehenden sozialrechtlichen Sicherungen

vorenthalten werden. Zusammen mit der zeitlich begrenzten Entlohnung und dem Einsatz von geringer bezahlten Frauen und Kindern stellte sich die Ausländerbeschäftigung aus Sicht der preußischen Gutsbesitzer somit als erheblicher Kostenvorteil dar.

Im Preußen des deutschen Kaiserreichs wurden seit 1907 Legitimierungskarten mit Angaben zur Person der ausländischen Arbeitskraft sowie zu deren Arbeitsverhältnis vorgeschrieben, und es wurde eine zentrale Stelle damit beauftragt, solche Legitimationen auszustellen, Grenzstationen zur Registrierung zu betreiben und alle legitimierten Arbeitskräfte in einem Zentralregister zu erfassen (Reinecke 2016, S. 364ff.). Im Umgang mit den Landarbeiterinnen und -arbeitern wurde somit eine Praxis der Kontrolle ausländischer Arbeitskräfte entwickelt, die zugleich die Abwehr gegenüber „Fremden“ aufrechterhalten sollte Es entstand ein System gestaffelter institutioneller Diskriminierung zwischen deutschen und ausländischen Arbeitskräften und noch einmal innerhalb der letztgenannten Gruppe, da nur die Auslandspolen vom alljährlichen Rückkehrzwang betroffen waren (Herbert 2003, S. 35ff.). Diese Verbindung aus kontrollierter Zulassung ausländischer Arbeitskräfte und gleichzeitiger Fremdenabwehr steht paradigmatisch für ein lange Zeit gültiges Muster, das die Verwaltung der Migration bestimmt: Deutschland versteht sich seit dem späten 19. Jahrhundert als ein „Arbeitskraftimportland“, das aber dennoch kein Einwanderungsland sein will. Die Grundzüge dieses migrationspolitischen Entwicklungspfades, der lange Zeit bestimmend bleibt, sind hier bereits erkennbar. Gezeigt werden soll, zu welchen Konstellationen und zu welchen Praktiken im Verhältnis unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen dies im deutschen Fall geführt hat.

3 Das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht und dessen Verwaltung – die lange Entwicklung zum ius soli

Ein ethnonationalistisches Verständnis von Staatsangehörigkeit beeinflusste auch das deutsche Verwaltungshandeln. Die zuvor liberale Einbürgerungspraxis der preußischen Behörden verschärfte sich in den 1880er Jahren und schloss sowohl Polen als auch Juden von Einbürgerungen weitgehend aus. In den Jahren 1885/1886 kam es zu Massenausweisungen von mehr als 30.000 Ausländern polnischer Nationalität, darunter mehr als 10.000 Juden (Gosewinkel 2001, S. 245; vgl. auch Brubaker 1992, S. 131). Innenpolitische Spannungen, eine konservative Wende der Regierungspolitik, eine ökonomische Krisensituation und anschwellende antisemitische Agitation wirkten zusammen mit einem zunehmend völkisch imprägnierten deutschen Nationalismus. Das Reichsgesetz von 1913 bestimmte, dass mit der Abstammung von einem deutschen Vater (!) die deutsche Staatsbürgerschaft

erworben wird und verankerte somit das *ius sanguinis*. Bereits damals forderten die Sozialdemokraten angesichts der steigenden Zahl ausländischer Arbeitskräfte, dass zumindest Elemente eines Territorialprinzips – im Sinne eines *Rechts auf Einbürgerung* für die im Lande geborenen und ansässigen Personen – in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht aufgenommen werden sollten. Jedoch wurden alle Vorschläge, die als Ansätze zu einem *ius soli* aufgefasst werden konnten, von der Reichstagsmehrheit vehement abgelehnt (Brubaker 1992, S. 121). Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz gab der Exekutive ferner die Möglichkeit, unerwünschte Einwanderung abzuwehren. Das betraf der Absicht nach Polen und Juden. Zugleich wurde die Regelung abgeschafft, dass bei einem zehnjährigen Aufenthalt eines Deutschen im Ausland die Staatsangehörigkeit verloren ging, falls nicht ein ausdrücklicher Angehörigkeitswille erklärt und beurkundet wurde. Deutsche Auswanderer behielten demnach jetzt die deutsche Staatsangehörigkeit, so lange sie keine andere Staatsangehörigkeit annahmen (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz 1913). Die Nachkommen von Deutschen, die im Ausland lebten, konnten auf Antrag eingebürgert werden. Die Staatsangehörigkeit wurde mit diesem Gesetz zur symbolisch aufgeladenen Sache nationaler Zugehörigkeit, ohne dass hierin explizit auf die rassistischen und antisemitischen Vorstellungen der völkischen Rechten Bezug genommen wurde. Einbürgerung unabhängig von der Herkunft war möglich, eine doppelte Staatsangehörigkeit wurde jedoch grundsätzlich ausgeschlossen. „Insgesamt fand die Nationalisierung des Staatsbürgers im Sinne einer Angleichung an vorstaatlich-vorpolitische Nationvorstellungen im ius sanguinis ihre rechtliche Legitimation." (Gosewinkel 2001, S. 325)

Die Zugehörigkeit zum Deutschen Reich wird dann im Nationalsozialismus nach rassistischen Kriterien ethnisiert. Das verfassungsrechtliche Gleichheitsprinzip wurde dadurch ausgehebelt, dass 1935 die neue privilegierte Kategorie „Reichsbürger" eingeführt wurde. Reichsbürger ist, dem „Rassengedanken" folgend, „der Staatsangehörige deutschen oder artverwandten Blutes, der durch sein Verhalten beweist, daß er gewillt und geeignet ist, in Treue dem Deutschen Volk und Reich zu dienen." (Reichsbürgergesetz 1935). Nach rassistischen Kategorien klassifizierte „Juden" konnten in keinem Falle „Reichsbürger" sein, wobei zur Bestimmung der „Rasse" auf die Religionszugehörigkeit der Großeltern abgehoben wurde. Im Jahre 1943 wurde Juden und „Zigeunern" jede Art von staatsangehörigkeitsrechtlichem Status aberkannt (Münch 2007, S. 72f.); um diese Zeit waren der als „Holocaust" international bekannte Massenmord an den europäischen Juden und die Ermordung der Roma und Sinti bereits in vollem Gange. Umgekehrt nahm das Regime ab 1938 in den besetzten Gebieten Sammeleinbürgerungen von Menschen „deutscher Volkszugehörigkeit" vor. Dazu sollte nach einem Erlass des Reichsinnenministeriums von 1939 gehören, „wer sich als Angehöriger des

deutschen Volkes bekennt, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Tatsachen, wie Sprache, Erziehung, Kultur usw., bestätigt wird." (Zit. nach Hansen 2009a, S. 123)

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnten die Ausbürgerungen auf Antrag rückgängig gemacht werden; für in Deutschland wieder wohnhafte Personen waren sie ungültig. Auf der anderen Seite wurde eine Reihe von Sammeleinbürgerungen, die das Dritte Reich vorgenommen hatte, durch Gesetz 1955 bestätigt und für rechtswirksam erklärt. Die Definition der deutschen Volkszugehörigkeit aus der NS-Zeit war im „Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge" 1953 fast wortgleich übernommen worden und lieferte die Grundlage für Einbürgerungsansprüche im Ausland lebender Personen, die ihre „deutsche Volkszugehörigkeit" belegen konnten. In diesem Sinne wurde ein ethnisch-kulturellen Kategorien folgendes Verständnis des deutschen Staatsbürgerschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland fortgeführt (Hansen 2009a, S. 123-127). Einbürgerungen von Eingewanderten, die nicht als ethnisch deutsch gelten, werden *nach Ermessen der Verwaltungsbehörden* in einer lange Zeit sehr restriktiven Praxis vorgenommen. Die Einbürgerungsquote liegt in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1974 und 1990 bei jährlich 0,3 % bis 0,4 % der ausländischen Bevölkerung und damit im westeuropäischen Vergleich sehr niedrig (Münz, Seifert & Ulrich 1999, S. 124f.; vgl. Hansen 2009b, S. 37; zur aktuellen Situation vgl. Thränhardt 2017). Im Westdeutschland der Nachkriegszeit lebt daher eine wachsende Zahl von dauerhaft ansässigen Personen und deren Nachkommen ohne deutsche Staatsbürgerschaft. Der Ausländeranteil steigt von 1,2 % der Bevölkerung im Jahr 1961 auf 5,6 % im Jahr 1971 (Statistisches Bundesamt 2001, S. 10f.) und 9,1 % für Gesamtdeutschland im Jahr 1995 (Rühl 2009, S. 32).

Erst spät und schrittweise werden rechtliche Ansprüche der in Deutschland wohnhaften und zum Teil bereits in Deutschland geborenen Ausländer nicht-deutscher Abstammung auf Einbürgerung zugelassen. Ab dem Jahr 1991 wird durch das neue Ausländergesetz ein *Einbürgerungsanspruch* für Ausländer mit mindestens achtjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland sowie für deren Ehegatten und minderjährige Kinder geschaffen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind; unter anderem muss die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben werden (Renner 1993, S. 298-310). Erst mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 1999 wird in dessen Bestimmungen ein Territorialprinzip qua Geburt im Inland eingeführt. Demnach erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, falls mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Freilich soll eine doppelte Staatsangehörigkeit nach wie vor nicht hingenommen werden. Daher besteht eine Optionspflicht für die Kinder ausländischer Eltern, sich bis zur Vollendung des 23. Le-

bensjahres für die deutsche oder für die ausländische Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Diese Optionspflicht wurde im Jahr 2014 für den größten Teil der Betroffenen außer Kraft gesetzt. Dafür genügt nun, dass sie sich mindestens acht Jahre in Deutschland rechtmäßig aufgehalten haben, sechs Jahre in Deutschland die Schule besucht haben oder einen deutschen Schul- oder Berufsbildungsabschluss erworben haben. Kinder von EU- oder Schweizer Bürgern dürfen die doppelte Staatsangehörigkeit ohne Bedingungen behalten (Hailbronner 2017, S. 225-228 und 253-263). Tatsächlich ist damit das reine Abstammungsprinzip verlassen und das Territorialprinzip des *ius soli* in Deutschland zugelassen worden. Die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit durch Abstammung von einem deutschen Elternteil (seit 1975 ist die Mutter dem Vater in dieser Hinsicht gleichgestellt, vgl. Deutscher Bundestag 1993) wird ergänzt durch den Erwerb qua Geburt im Inland. Die Doppelstaatlichkeit bleibt dabei weiterhin umstritten, wie aktuelle Diskussionen zeigen, in denen die Rücknahme der Regelung von 2014 gefordert wird. Dennoch ist der deutliche Wandel der migrationspolitischen Vorstellungen in Deutschland an der Entwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts ablesbar.

4 Einwanderung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg

Neben bemerkenswerten Kontinuitäten und langsamem Wandel stehen die extremen Brüche in der deutschen Geschichte zu Buche, so dass das Zusammenspiel von beidem erst in der weiteren Perspektive sichtbar wird. Nach dem Zweiten Weltkrieg verzeichnet der neue westdeutsche Staat, die Bundesrepublik Deutschland, den weltweit im Verhältnis zur Einwohnerzahl höchsten Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen. Im Jahr 1960 bestand die westdeutsche Einwohnerschaft zu fast einem Viertel aus Geflüchteten und Vertriebenen (Herbert 2003, S. 193). Die Zuwanderung Deutscher und „Volksdeutscher“ aus dem Osten veränderte Siedlungsstrukturen und konfessionelle Bevölkerungsverteilungen. Die Aufnahme der Zugewanderten verlief dabei keineswegs reibungslos, häufig hatten sie zunächst mit Vorurteilen und Ausgrenzung durch die Einheimischen zu kämpfen. Allerdings wurde die Integration neben dem Fehlen sprachlicher Hürden dadurch erleichtert, dass rassistische oder „volkstumspolitische“ Gegenreaktionen ausblieben, rechtliche Benachteiligungen durch das Ausländerrecht nicht existierten und die Geflüchteten und Vertriebenen qua Wahlrecht in der Lage waren, schnell einflussreiche Interessenvertretungen aufzubauen. (Vgl. Herbert 2003, S. 192-200) Deutschland ist nach dem Zweiten Weltkrieg ein von Grund auf verändertes Land: Bis 1990 bleibt es in zwei Staaten der sich gegenüberstehenden militärischen Bündnisblöcke geteilt. Preußen existiert nicht mehr, die alten Großgrundbesitzstrukturen im Osten Deutschlands sind zerschlagen. Im Ergebnis hatte Deutschland mas-

sive Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur erfahren: 1990 waren proportional mehr Einwohner Deutschlands im Ausland geboren, als dies in den USA der Fall war (Wehler 2009, S. 34f.). Der Wirtschaftsaufschwung des westdeutschen Teilstaates in den 1950er Jahren wurde durch diesen enormen Zustrom sowohl aus Osteuropa als auch bis zur vollständigen Grenzschließung im Jahre 1961 aus dem sozialistischen ostdeutschen Teilstaat, der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), die von einer größeren Zahl hochqualifizierter Arbeitskräfte verlassen wurde, befördert. Der ökonomische Boom dieser Zeit trug wiederum entscheidend zu deren erfolgreicher Integration bei.

Ab 1955 schloss die Bundesrepublik Deutschland zusätzlich Anwerbeverträge ab, zunächst 1955 mit Italien. In den 1950er Jahren spielte die Beschäftigung von sogenannten „Gastarbeitern" nur eine geringe Rolle und konzentrierte sich wiederum auf die Landwirtschaft. Erst ab Ende der 1950er und in den beginnenden 1960er Jahren wurde vermehrt über „Arbeitskräftemangel" im industriellen Bereich diskutiert. Weitere Anwerbeverträge mit Griechenland, Spanien, der Türkei, Portugal und Jugoslawien wurden in den Jahren 1960 bis 1968 abgeschlossen. Ausländische Arbeiter waren vor allem an gesundheitlich belastenden Arbeitsplätzen mit geringer Bezahlung beschäftigt. Auch hier war der Gedanke, flexibel auf ein Arbeitskräftereservoir zu niedrigen Lohnkosten zurückgreifen zu können, maßgebend. Eine Verfestigung des Aufenthalts war nicht vorgesehen. Es war nicht so, dass ausschließlich gering qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland kamen, aber ihre Einsatzorte fanden sich in der Regel an Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen. Umgekehrt verbesserte die Ausländerbeschäftigung für die deutschen Beschäftigten deren Chancen zum Aufstieg in höhere Positionen der Beschäftigtenhierarchie. (Luft 2009, S. 35-41; Herbert 2003, S. 202-216)

Mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre seit 1973 beginnt das bis heute prägende Kapitel der widersprüchlichen Migrationspolitik in Deutschland. (Vgl. zum Folgenden Luft 2009, S. 50-88; Herbert 2003, S. 232-245) Waren bis 1973 Zu- und Rückwanderungsbewegungen von Menschen, die in Deutschland Beschäftigung anstrebten, kennzeichnend, so wird im Jahr 1973 ein „Anwerbestopp" für ausländische Arbeitskräfte erlassen. Mit dieser Regelung entfällt für die in Deutschland lebenden Ausländer die Möglichkeit, nach einer Rückkehr in ihr Herkunftsland erneut nach Deutschland einreisen zu können, so dass die bisherigen Wanderungsprozesse unterbunden werden. In der Folge bleibt ein Teil der ausländischen Arbeiter in Deutschland, und durch Familiennachzug wächst der Anteil ausländischer Bevölkerung, die ihren Ausländerstatus auch in der nachkommenden Generation behält, in Deutschland an. Dies gilt insbesondere für die türkischen „Gastarbeiter", die in geringerem Maße als andere Gruppen zurückwandern und in der Folge vor allem aufgrund von familiärem Zuzug die größte Gruppe von Arbeitsmigrantinnen und –migrantinnen und deren Nachkommen bilden. Ausländ-

dische Arbeiter waren vor allem auf Feldern tätig, die von den Strukturkrisen seit den 1970er Jahren besonders hart in Mitleidenschaft gezogen wurden: im Kohle- und Stahlbereich, in der Bau- und der Textilbranche. Daher betraf die sich verfestigende Massenarbeitslosigkeit, die sich seit den 1970er Jahren herausbildete, Ausländer in deutlich höherem Maße als Deutsche. Vor allem die nachziehenden Kinder aus den Familien der „Gastarbeiter" litten unter massiven Bildungsbenachteiligungen und besaßen oft nur geringe Chancen auf dem deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Noch eine aktuelle Studie aus dem Jahr 2017 (Giesecke, Kroh, Tucci, Baumann & El-Kayed, S. 13) sieht bei Menschen aus Einwandererfamilien („mit Migrationshintergrund", siehe unter 5.) eine mehr als doppelt so hohe Armutsgefährdung gegenüber der restlichen Bevölkerung; die türkeistämmigen Personen sind dabei am häufigsten betroffen (Tucci 2016, S. 237). Den Ausländern gegenüber zeigte das deutsche Staatswesen in den 1970er bis 1990er Jahren zwei Gesichter: Einerseits wurden grundlegende sozialstaatliche Standards für die Sicherung der Lebensführung garantiert; den deutschen Staatsbürgern sind Ausländer bei sicherem Aufenthaltsstatus sozialrechtlich weitgehend gleichgestellt. Deutlich wurde andererseits gezeigt, dass ihr dauerhafter Aufenthalt unerwünscht war. Zeitweise wurden – mit wenig Erfolg – Rückkehrprämien ausgesetzt, politische Partizipation blieb ihnen vorenthalten. Im Zuge des europäischen Einigungsprozesses wurde EU-Ausländern das Kommunalwahlrecht eingeräumt; auch davon ist die zahlenmäßig starke Gruppe der türkischen Stadtbevölkerung bis heute ausgeschlossen. Fragen wir mithin, ob Konstellationen vorliegen, die im Zuge des Migrationsgeschehens tendenziell zur teilweisen Ausgrenzung und Benachteiligung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe sowie zur Ausbildung kollektiv abwertender Stereotype und Imaginationen des Anders-Seins der Anderen geführt haben, damit also dem dritten Fall der Blumer-Typologie entsprechen, so weist das Verhältnis zwischen Herkunftsdeutschen und dem türkeistämmigen Teil der Bevölkerung in Deutschland sicherlich am weitesten in diese Richtung.

Die Prämissen, unter denen Migration in Deutschland als Mittel zur Variation des Angebots von Arbeitskräften gesehen wurde, begannen damit in den 1970er Jahren ihre Gültigkeit zu verlieren. Dazu gehörte vor allem die Vorstellung, ausländische Arbeitskräfte seien als „Konjunkturpuffer" in Boomzeiten anzuwerben und bei verschlechterter Wirtschaftslage zurückzuschicken. Auch die doppelte „Nutzanwendung", dass einerseits die Unternehmen in die Lage versetzt wurden, für unattraktive Arbeitsplätze mit schlechteren Arbeitsbedingungen einsatzbereite ausländische Arbeitskräfte zu finden und andererseits den deutschen Beschäftigten ein Aufstieg durch die Bildung einer unteren Arbeiterklasse ermöglicht wurde, stand mit dem Wandel der Arbeitsnachfrage und dem Wegfall einfacher Tätigkeiten im industriellen Sektor in Frage. Der deutsche Umgang mit Migration, der auch das Verwaltungshandeln bestimmte, ist seit dieser Zeit dadurch gekennzeich-

net, dass einerseits viele Jahre an der Formel festgehalten wird, Deutschland sei „kein Einwanderungsland". Auf der anderen Seite finden Einwanderungsprozesse statt, denen mit Abwehrversuchen begegnet wird, die keine adäquate Gestaltung migrationsbedingter gesellschaftlicher Entwicklungen ergeben. Der Migrationsexperte Klaus J. Bade nennt Deutschland in der Rückschau ein „lange griesgrämig wirkendes Einwanderungsland wider Willen", das sich umgekehrt „über mitunter widerwillige Einwanderer nicht wundern" sollte (Bade 2017, S. 339).

Die weiteren Migrationsprozesse können hier nur grob skizziert werden. Das Migrationsgeschehen wurde maßgeblich beeinflusst von den Umwälzungen in Europa in den späten 1980er und beginnenden 1990er Jahren, die in der Auflösung des östlichen Bündnisses sozialistischer Staaten, dem Ende der DDR[1] und der Systemtransformation in Osteuropa gipfelten. Unter anderem führte dies zu einer neu verstärkten Einwanderung von sogenannten Aussiedlern und Spätaussiedlern deutscher Volkszugehörigkeit mit ihren Familien aus Osteuropa. In der Gesamtzeit zuvor von 1950 bis 1987 kamen ca. 1,4 Millionen Menschen auf diesem Weg nach Deutschland, in den Jahren 1988 bis 2002 sind es ca.2,9 Millionen Menschen. Dieser Zuzug wird bereits im Jahr 1990 strenger geregelt, ab 1993 begrenzt und seitdem durch weitere Maßnahmen, u. a. durch den seit 1996 geforderten Nachweis von Deutschkenntnissen – ab 2005 auch für ausreisewillige Familienangehörige – weiter erschwert (Kiel 2009, S. 32ff.; Tröster 2013; Worbs, Bund, Kohls & Babka von Gostomski 2013, S. 21-27). Von 2003 bis 2005 werden dann nur noch 167.500 und von 2006 bis 2016 noch ca. 48.000 Personen aus dieser Zuwanderergruppe registriert (eigene Berechnung nach: Bundesverwaltungsamt 2017).

Seit Ende der 1970er Jahre werden vermehrt Anträge auf Asylgewährung gestellt. Deren Zahl erreichte im Zuge des Krieges, der mit dem Zerfall des Staates Jugoslawien seit dem Jahr 1991 verbunden war und Vertreibungen sowie Massenflucht mit sich brachte, im Jahr 1992 einen Höhepunkt mit ca. 438.000 Anträgen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006, S. 21). Von 1953 bis 1989 hatte die Zahl bei durchschnittlich ca. 8.600 Anträgen pro Jahr gelegen, zwischen 1980 und 1990 bei mehr als 70.000 (Sippel 2009), in den vier Jahren 1990-1993 betrug sie mehr als 1,2 Millionen. Nach der heftig umstrittenen Änderung des Artikels 16 des deutschen Grundgesetzes im Jahr 1993, mit der das Recht auf politisches Asyl eingeschränkt wurde, geht die Zahl der Anträge zurück. Nicht mehr der Fluchtgrund steht jetzt im Mittelpunkt, sondern der Fluchtweg (Münch 2014, S. 80f.). Menschen, die über „sichere Drittstaaten" nach Deutschland einreisen – und das

[1] Die Migrationsgeschichte des bis 1990 existierenden zweiten deutschen Staates, der DDR, war neben der Stationierung sowjetischer Truppen geprägt durch die sogenannten „Vertragsarbeiter" aus befreundeten Staaten, deren Lebensverhältnisse einer strengen Kontrolle unterlagen. Eine Integration in die ostdeutsche Gesellschaft war für diese Arbeitskräfte nicht vorgesehen (vgl. Poutrus 2016).

sind alle deutschen Nachbarstaaten –, sind nicht mehr asylberechtigt. Insbesondere die Regelungen, die dafür sorgen, dass innerhalb der Europäischen Union derjenige Staat, über den ein Ausländer in die Union eingereist ist, für dessen Asylverfahren zuständig ist (die sogenannten Dublin-Abkommen), sollten Deutschland weitgehend von Fluchtmigration abschotten. In der Praxis funktioniert das Dublin-System allerdings nur begrenzt, weil die Überforderung der Länder, in denen die Schutzsuchenden zuerst ankommen, von den anderen EU-Mitgliedsländern weitgehend ignoriert wird, und Geflüchtete, teilweise unregistriert, in andere EU-Länder weiterziehen. Im Jahr 2015 bricht dieses System zeitweise zusammen. (Pries 2016, S. 116-129; Bendel 2015, S. 25)

Die humanitäre Entscheidung der deutschen Bundeskanzlerin, Geflüchtete, die in Ungarn angekommen und dort unerwünscht waren, in Deutschland aufzunehmen, führt im Jahr 2015 zu einem „window of opportunity" für eine hohe Zahl an Geflüchteten, die ohne weitere Hindernisse über den Balkan nach Deutschland einreisen konnten. (Vgl. dazu Pries 2016, S. 62-64) Dieses Fenster wird im März 2016 von den Transitstaaten wieder geschlossen. Geschätzt ca. 890.000 Personen mit Fluchtgeschichte kommen in diesem Jahr nach Deutschland (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017, S. 73). In den Asylverfahren drückt sich dies in Zahlen so aus, dass im Jahr 2015 ca. 442.000 Erstanträge gestellt werden, im Jahr 2016 ca. 722.000, weil die Behörden die große Zahl der geflüchteten Menschen zunächst nicht erfassen konnten. Die größte Gruppe kommt dabei aus Syrien (ca. 36 % im Jahr 2015, ca. 37 % im Jahr 2016). Während 2015 als die beiden nächststärksten Gruppen noch Menschen aus den beiden Balkanländern Albanien (ca. 12 %) und Kosovo (ca. 8 %) registriert werden, spielen diese Herkunftsländer 2016 keine Rolle mehr; dafür kommen jetzt ca. 18 % aus Afghanistan und ca. 13 % aus dem Irak. (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017, S. 20) Im Jahr 2017 sinkt die Zahl der Anträge wieder und erreicht ca. 198.000 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2018, S. 9). In den Jahren 2005 bis 2009 hatte die Zahl der Erstanträge in Deutschland noch jährlich unter 30.000 gelegen. (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017, S. 13) Bei der Wahl des Ziellandes sind aktuell sowohl Kontakte und Netzwerke, etwa mit bereits dort lebenden Verwandten, als auch der Ruf, den das Land in Bezug auf seine Rahmenbedingungen für gesicherte Lebensumstände und günstige Perspektiven genießt, von Bedeutung (Scholz 2013). Die Rolle Deutschlands in der Flüchtlingspolitik der Europäischen Union kann hierbei durchaus kritischer bewertet werden, als dies in der deutschen Selbstdarstellung üblich ist. In dieser wird auf die mangelnde Bereitschaft vor allem osteuropäischer Staaten hingewiesen, Flüchtlinge aufzunehmen und damit zu einer angemessenen Verteilung der Fluchtmigration auf die EU-Mitgliedstaaten beizutragen. Allerdings hat auch Deutschland neben anderen Staaten jahrelang eine Änderung des Dublin-Systems und eine Entlastung der Mittelmeeranrainer blockiert

und sich damit an einer „Politik der organisierten Nicht-Verantwortung“ (Pries 2016, S. 117) beteiligt. Ein bemerkenswerter Unterschied zu früheren Verhaltensweisen ist jedoch im Verhalten der Bevölkerung festzustellen: Waren in den 1990er Jahren noch Abwehrreflexe gegenüber den ansteigenden Zahlen der Fluchtmigration vorherrschend, so überrascht die Welle spontaner Hilfsbereitschaft in der deutschen Bevölkerung. Beobachter sprechen angesichts des engagierten Eintretens vieler Bürgerinnen und Bürger in Flüchtlingsfragen, das trotz aller Mühen, mancher Ernüchterung und auch angesichts von Anfeindungen weiter anhält, von einer „Neuen sozialen Bewegung“ für den Schutz und die Hilfe für Geflüchtete (Pries 2016, S. 65-77; Schiffauer 2017).

5 Verwaltung der Migration

Unschlüssigkeit und Inkonsistenz prägen nach dem einhelligen Urteil der Fachleute über lange Jahre die deutsche Migrationspolitik. Die Ausländerverwaltung stützt sich bis 1965 auf die im Wesentlichen wieder in Kraft gesetzte Ausländerpolizeiverordnung aus dem Jahr 1938 (vgl. Schwarz 2010, S. 78f.; vgl. auch Schönwälder 2001, S. 230-245). Die Ausländerbehörden hatten demnach die Definitionsmacht dafür, ob ein Ausländer die für die ihm durch die Arbeitserlaubnis gewährte „Gastfreundschaft“ zu zeigende „Würdigkeit“ erweist. Zwar stand ihm ein gerichtliches Klagerecht gegen belastende Verwaltungsakte zu. Doch lag es im Ermessen der Behörden, Arbeitserlaubnisse zu erteilen. Diese wurden nur für einen bestimmten Arbeitsplatz und für ein Jahr befristet ausgesprochen (vgl. zu den Einzelheiten: Huber & Unger 1981, S. 127-137). Das Ausländergesetz von 1965 bestimmte, dass eine Aufenthaltserlaubnis nur dann erteilt werden *dürfe*, wenn „die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt“ (Kanein 1967, S. 1). Damit wurde ein weit ausgedehnter Ermessensspielraum der Ausländerbehörde gesetzlich festgeschrieben. Die Ersterteilung ebenso wie die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis werden zum „Gnadenakt“ (Dohse 1985, S. 240) der Verwaltung. Das führte auf der anderen Seite in der rechtspolitischen Debatte der 1960er und 1970er Jahre zu heftiger Kritik, die forderte, dass mit zunehmender Dauer des Aufenthalts den in der Bundesrepublik Deutschland wohnhaften Ausländern Rechtspositionen unabhängig von behördlicher Willkür konzediert werden müssten. Dies wiederum drückte sich in richterlichen Entscheidungen aus, die gewissermaßen durch „Richterrecht“ die Rechtsstellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland ausgestalteten und den Entscheidungsspielraum der Verwaltung einschränkten, während der Gesetzgeber untätig blieb. Vertrauensschutz auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bei längerer Ansässigkeit und das Recht auf Familiennachzug wurden

somit nicht politisch entschieden, sondern in einer langjährigen Entwicklung vor den Gerichten erstritten. (Vgl. dazu Dohse 1985, S. 231-306; Heldmann 1989; Kimminich 1980, insbes. S. 47-80 und 119-133) Verwaltung der Migration bedeutete vor allem anderen ein Kontrollregime der Abwehr und Begrenzung, das freilich zunehmend durch rechtliche Auslegung limitiert wurde.

Erst das neue Ausländergesetz des Jahres 1990 „beschneidet das früher fast grenzenlose Ermessen der Verwaltung" (Renner 1993, S. XXXVIII) und verbessert die Rechtssicherheit der Ausländer, vor allem hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus bei langjährigem Aufenthalt, beim Familiennachzug und den aufenthaltsrechtlichen Ansprüchen der Familienangehörigen sowie einer erleichterten Einbürgerung (Herbert 2003, S. 282ff.). Einen Neuansatz in der Einwanderungspolitik zeigt im Jahr 2000 das „Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs", auch „Greencard-Initiative" genannt, das auf der Grundlage entsprechender Verordnungen der beiden zuständigen Bundesministerien zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2004 für IT-Experten befristete Arbeitserlaubnisse und Aufenthaltsbewilligungen ermöglichte, deren Zahl auf höchstens 20.0000 begrenzt war. In dieser Zeit beginnt eine intensive Arbeit an der Neuregelung der Migrationspolitik Deutschlands, die das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern" zum Ergebnis hatte, das im Jahr 2005 in Kraft trat. Erstmals werden hiermit staatliche Integrationsaufgaben gesetzlich festgehalten, unter anderem die Einrichtung von Integrationskursen, die vor allem sprachliche Kompetenzen, aber auch Kenntnisse über Deutschland vermitteln sollen. (Lehngut 2013) In den Folgejahren werden zahlreiche neue Gesetze und Gesetzesänderungen zur Steuerung der Arbeitsmigration, zur Freizügigkeit von EU-Bürgern und zum Asylrecht verabschiedet, die zeigen, dass das in der deutschen Öffentlichkeit äußerst kontroverse Politikfeld der Migration nicht länger von Verweigerungs- und Blockadehaltungen bestimmt wird, die die Einwanderungsrealität lange auszublenden versuchten.

Im Rahmen großer Konferenzen auf Einladung der Bundesregierung, den sogenannten „Integrationsgipfeln", wurden seit dem Jahr 2006 Grundlinien der deutschen Integrationspolitik mit einer Vielzahl von Beteiligten besprochen. Dies fand seinen Niederschlag in dem Nationalen Integrationsplan des Jahres 2007, in dem umfangreiche Selbstverpflichtungen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zur Förderung der Integration von Zuwanderern festgehalten werden (Bundesregierung 2007). Der Nationale Aktionsplan Integration setzt ihn im Jahre 2012 fort (Bundesregierung 2012). Freilich hat die Diskussion um ein Einwanderungsgesetz nach dem Muster von Einwanderungsländern wie Kanada, das als Modell immer wieder ins Spiel gebracht wurde, erst im Jahr 2018 zu einem Entwurf für ein Gesetz zur erleichterten Einwanderung von Fachkräften geführt. Die Aufgabe, die

Integration von Zugewanderten zu fördern, ist jedoch seit den 2000er Jahren in der öffentlichen Verwaltung angekommen. Da wegen der erleichterten Einbürgerungsmöglichkeiten Angehörige von Einwanderminderheiten in zunehmendem Maße deutsche Staatsbürger sind, wird auch die Terminologie ergänzt: Seit dem Jahr 2005 wird das Merkmal „Migrationshintergrund" in das Erhebungsprogramm des deutschen Statistischen Bundesamtes aufgenommen. Zu der Gruppe „Personen mit Migrationshintergrund" zählen nicht nur Ausländer, sondern alle Personen, die nicht durch Geburt deutsche Staatsangehörige sind und die Mitglieder der nächsten Generation, bei denen mindestens ein Elternteil nicht durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. (Statistisches Bundesamt 2018) Sucht man den entscheidenden Treiber für die Veränderung des migrationspolitischen Pfades, so fällt die Verbindung mit der Diskussion über die erwünschte und angestrebte Einwanderung Hochqualifizierter auf, die seit den frühen 2000er Jahren immer stärker von Überlegungen zu drohendem oder bereits bestehendem Fachkräftemangel begleitet wird. In diesem Zusammenhang wird darüber debattiert, wie attraktiv sich Deutschland für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte darstellt. Damit steht eine Praxis der Behörden, die ganz wesentlich vom Gedanken der Fremdenabwehr beherrscht wird, in Frage.

6 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Welche Auswirkungen hatten die Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung, wie veränderte sich deren Haltung und Praxis? Die wichtigsten Anstöße dafür, ein neues Bewusstsein, neue Praktiken und Institutionen im Umgang mit Einwanderung auszuformen, stammen aus den Reihen derjenigen, die sich mit der sozialen Betreuung der Arbeitsmigrantinnen und –migranten und insbesondere den Kindern der „Gastarbeiter" beschäftigen, also vor allem Fachkräften der sozialen Arbeit und des pädagogischen Bereichs. Karitative Betreuung von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern gab es seit dem 19. Jahrhundert. Systematisiert wurde die Ausländersozialarbeit Ende der 1960er Jahre in der Weise, dass die Betreuung der Arbeitsmigrantinnen und –migranten auf die großen Wohlfahrtsverbände aufgeteilt wurde, und zwar so, dass diese jeweils für bestimmte Nationalitäten zuständig waren. Die Rahmenbedingungen waren dadurch geprägt, dass Politik und Verwaltung lange daran festhielten, die Arbeitsmigration als temporäres Phänomen anzusehen. Rückkehroptionen sollten offengehalten werden, daher sollte die Bindung auch der nachwachsenden Generation an die Kultur der Herkunftsländer erhalten bleiben. Dies wurde unter anderem durch Unterrichtsstunden in der „Muttersprache" für die Kinder der Migrantenfamilien gefördert. Kritische Stimmen

aus dem Bereich der Sozialen Arbeit haben eine Reihe von kritischen Punkten angemerkt (Puskeppeleit & Thränhardt 1990):

- Ausländer werden als besondere Problemgruppe kategorisiert und mit einem Sonderstatus von der deutschen Bevölkerung abgegrenzt.
- Probleme der Klientinnen und Klienten werden nicht entsprechend spezifischer Anlässe, z. B. familiärer Konflikte, und nach Lebenslagen, die bei allen Bevölkerungsgruppen festzustellen sind, aufgefasst, sondern auf die nationale Herkunft der Klientinnen und Klienten zurückgeführt.
- Ausländischen Sozialberatern wird primär eine Kompetenz qua eigener Betroffenheit zugesprochen und der Einsatz für jegliche Problembereiche ihrer „nationalen" Klientel unabhängig von fachlicher Spezialisierung, z. T. auch bei unzureichender Ausbildung, zugemutet.
- Ausländer werden als hilfsbedürftige Wesen, als bloße Objekte unterstützender Maßnahmen gesehen und durch einen paternalistischen Stil der Hilfegewährung entmündigt, auf deren Gestaltung sie kaum Einfluss haben.
- Politisch erzeugte strukturelle Benachteiligungen und Diskriminierungen der ausländischen Bevölkerungsgruppen werden zu sozialpädagogischen Fragen umdefiniert.
- Ethnische Kategorisierungen in der Ausländerarbeit verbinden sich mit einer korporatistischen Struktur, in der die großen Betreuungsverbände, gefördert durch staatliche Mittel, auch die Interessenvertretung ihrer Klientel wahrnehmen.
- Eine Zusammenarbeit mit den eigenen Vereinigungen der ausländischen Bevölkerungsgruppen findet kaum statt; diese werden gerne reduziert auf ihre Funktion, heimatkulturelle Bezüge lebendig zu halten und damit auch Rückkehroptionen zu fördern.
- Die ausländische Bevölkerung wird einem gesonderten Versorgungssystem zugeordnet und aus den allgemeinen Leistungen sozialer Betreuung in den Kommunen ausgegrenzt.
- Standards, die bei Leistungen für die deutsche Bevölkerung gelten, werden für die ausländischen Klientinnen und Klienten nicht eingehalten.

Vorschläge zur Verbesserung der Situation zielen darauf, Beratung nicht mehr nach Nationalitäten zu sortieren, sondern „multikulturelle" Angebote zu machen, die auf Problemlagen eingehen, die sich ungeachtet der unterschiedlichen Nationalitäten der Migrantenbevölkerung bei ihren Mitgliedern in ähnlicher Weise darstellen. Partizipation und Selbsthilfeeinrichtungen der Migrantinnen und Migran-

ten müssten unterstützt werden. Auf der Ebene der Kommunen sollten die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen für die ausländische Bevölkerung ausgebaut, Fachkräfte dafür eigens qualifiziert und auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Herkunft eingestellt werden (Puskeppeleit & Thränhardt 1990, S. 214-217).

Maßgebend für die heutige Begriffsbildung und Projektierung war der Ansatz zur „Interkulturellen Öffnung sozialer Dienste", der etwa Mitte der 1990er Jahre aus der fachlichen Community der Sozialen Arbeit entwickelt wurde und zu einer Systematisierung dieser Anregungen führte (vgl. auch Griese & Marburger 2012). Grundgedanke war, dass die sozialen Dienste der Regelversorgung für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugänglich sein sollten. In den Blick genommen wurden dabei Barrieren, die Migranten daran hindern könnten, die Dienste in Anspruch zu nehmen, wie z. B. Sprachbarrieren, mangelnde Kenntnisse der Versorgungssysteme, Misstrauen gegenüber den Fachkräften aus der dominanten Mehrheitsgesellschaft, die Mittelschichtsorientierung der Beratung, kulturell differente Problemverständnisse, wie etwa Krankheits- oder Schambegriffe oder das Image der Einrichtung bzw. der Behörde, aber auch aufenthaltsrechtliche Fragen (Gaitanides 1995, S. 72). Damit hier Verbesserungen erreicht würden, sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Diensten weitergebildet werden, um fundierte Kenntnisse und Fähigkeiten zum professionellen Umgang mit allen Themen zu erlangen, die sich aus Migration und der gesellschaftlichen Veränderung durch Migration ergeben (Hinz-Rommel 1994, S. 68f.). Eine reflexive Haltung gegenüber der eigenen Tätigkeit, kritisches Bewusstsein gegenüber der „eigenkulturellen Begrenztheit", Offenheit für ungewohnte Perspektiven gehören somit zu einem neuen Konzept beruflicher Professionalität (Hinz-Rommel 1995, S. 14). Die Einstellung muttersprachlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird als hilfreich angesehen, zugleich muss vermieden werden, Aufgaben erneut nach ethnischen Zuordnungen zu verteilen (ebd., S. 15). Bedürfnisse der Migranten müssen in Zielbestimmungen und Planungen einbezogen werden, die Angebotsstruktur muss lebensortnah und zielgruppenspezifisch weiterentwickelt, neue Kommunikationswege zu den migrantischen Bevölkerungsgruppen genutzt werden (ebd., S. 15ff., Gaitanides, S. 75).

Damit ist über die Kompetenzsteigerung bei den einzelnen Beschäftigten hinaus der Aspekt der Organisationsentwicklung angesprochen. Die Einrichtungen müssen ihr Profil verändern, multikulturelle Teamarbeit verankern, Stellen einrichten, die die Interessen der migrantischen Klientinnen und Klienten sowie Mitarbeitenden einbringen, sie müssen sich zum Gemeinwesen hin öffnen, um die Betroffenen und ihre Selbsthilfeorganisationen einzubeziehen (Hinz-Rommel 1995, S. 15f. u. S. 19f.; Hinz-Rommel 1994, S. 102f.). Dies soll aber nicht nur für die sozialen Dienste im engeren Sinne gelten. Bereits 1995 wird in dem Bericht

der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer gefordert, es sollte „auch in Deutschland heute keine Organisation, Behörde, Verwaltung, Schule oder Freizeiteinrichtung, kein Altenheim, Sozialamt, Arbeitsamt, Wohnungsamt oder Krankenhaus und keinen Betrieb, Hort oder Kindergarten geben, deren Dienstleistungen sich nicht in gleicher Weise an die deutsche wie an die nichtdeutsche Wohnbevölkerung richten." (Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer 1995, S. 100).

Von Beginn an haben Diskussionen um die Begriffe „Kultur", „Interkulturalität" etc. diese Ansätze begleitet (vgl. Mayer & Vanderheiden 2014). Bereits in den ersten Überlegungen zum Ansatz der „Interkulturellen Öffnung" wird darauf hingewiesen, dass eine Weiterbildung der Fachkräfte in den sozialen Diensten, die sie mit Kenntnissen der Herkunftsländer der Migranten und deren kulturellen Besonderheiten vertraut machen wollte, den Realitäten einer durch Einwanderung veränderten Gesellschaft nicht gerecht werden könne. Entstehende „Migrantenkulturen" bringen neue Ausdrucksformen hervor und entwickeln spezifische Interessen, Bedürfnisse und Ansprüche (Hinz-Rommel 1994, S. 9f.). Lange bevor in der deutschen Politik und Gesellschaft akzeptiert wird, dass Deutschland zum Einwanderungsland geworden ist, wird hier darauf hingewiesen, dass ein irreversibler „Transformationsprozeß [sic!] zur Migrationsgesellschaft" (Filtzinger 1995, S. 106) längst eingesetzt habe und Veränderungen auch im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen erfordere. Insbesondere verlangten demnach die sich verstetigende relative Armut und Benachteiligung der eingewanderten Bevölkerung Antworten, die nicht auf eine Akzeptanz kultureller Verschiedenheit und auf Bemühungen um bessere Kommunikation zu reduzieren seien. Vielmehr gehe es um die rechtliche Stellung der eingewanderten Bevölkerung, um soziale Gerechtigkeit, um die Bekämpfung von alltäglichem Rassismus und darum, institutionelle Diskriminierung zu erkennen und abzubauen, die sich eben vor allem im ungenügenden Zugang dieses Bevölkerungsteils zu öffentlichen Leistungen erweise. Bei dem Ansatz der „Interkulturellen Öffnung" liegt stets die Versuchung nahe, soziale Probleme auf Kulturunterschiede zurückzuführen. Zugleich wird eben diese Problematik von Beginn an gesehen und eine solche Auffassung als „Kulturalisierung" kritisiert. Vor allem dann, wenn Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der öffentlichen Verwaltung und Mitgliedern von Einwanderergruppen erklärt werden sollen, müssten neben den wirksamen Selbst- und Fremdbildern der Beteiligten auch Erfahrungen kollektiver Diskriminierung auf der Seite migrantischer Minoritäten und insbesondere die Machtunterschiede in der jeweiligen Kommunikationssituation in Betracht gezogen werden, um die Bedeutung differenter kultureller Muster nicht zu überschätzen (Auernheimer 2013).

Unter den Versuchen, mit den Schwierigkeiten dieser Begrifflichkeit umzugehen und die Neuausrichtung von Organisationen wie denen der öffentlichen

Verwaltung konzeptionell zu fassen, wäre beispielhaft der Ansatz „Interkultur“ (Terkessidis) zu nennen. Hierbei wird betont, dass aus der Vielheit der Differenzen, den unterschiedlichen Herkunftsbezügen, Erfahrungen, Ausdrucksformen, Bedürfnissen und Handlungspraxen in den urbanen „Mikro-Öffentlichkeiten“ ständig neue Kombinationen und Amalgamierungen kultureller Formen entstehen. Ein „multikulturalistisches“ Verständnis, das sich auf bestimmte Migrantengruppen fixiert und deren *gatekeeper* als Sprecher von Gruppeninteressen privilegiert, läuft aus dieser Sicht Gefahr, traditionalistische Interpretationen von Herkunftskulturen zu stützen, nationalkulturelle Differenzlinien festzuschreiben und eher die Abkapselung von Migrantencommunities zu fördern (Terkessidis 2010, S. 116 und 216). Gegen eine Politik der Anerkennung ethnisch spezifizierter Gruppen setzt „Interkultur“ das Programm, dem Handeln der Individuen Möglichkeitsräume zu eröffnen und Zugangsbarrieren abzubauen. Dazu sollten die Organisationen in der Migrationsgesellschaft sich grundlegend verändern und prüfen, inwieweit sie in der Lage sind, der gesellschaftlichen Vielfalt gerecht zu werden und Chancengleichheit herzustellen. Dies betrifft sowohl die Organisationskultur mit ihren formellen und informellen Regeln und Normen, als auch die Personalstruktur, sowie die materiellen, z. B. räumlichen Gegebenheiten und die verfolgten Strategien. Konsequenter Weise soll nicht nur auf migrationsbedingte, sondern auf alle, also auch an Geschlechterdifferenzen oder Behinderungen anknüpfende Zugangshindernisse zu relevanten Organisationen geachtet werden. Insofern wird in diesem Ansatz auch der Begriff der „Diversity“ benutzt, hier verstanden als Forderung, die bisherigen Konzepte, die die Anpassung von Minderheiten an die gesellschaftlich dominante „Normalität“ verlangen, grundlegend zu verändern, den gemeinsamen Handlungsraum neu zu gestalten und dabei kreativ Wege organisationskultureller Neuerfindung einzuschlagen (Terkessidis 2011).

Die damit in Rede stehende „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ wird für deren Praxis in der Regel dann doch ganz auf migrationsbedingte Differenzen ausgerichtet, mit Bezug auf eingeführte Methoden der Prozesssteuerung in praxisorientierten Konzeptionen konkretisiert und damit in die typische Gestalt eines Programms des Verwaltungsmanagements überführt.

Zwei Ziele kennzeichnen in der Regel die praktische Umsetzung der Interkulturellen Öffnung der Verwaltung:

- Die Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund soll erhöht werden und sich tendenziell dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung angleichen und
- die Kompetenz der Verwaltung im Umgang mit herkunftsbedingt verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die „Interkulturelle Kompetenz“, soll vor allem durch Fortbildungen verbessert werden.

Die deutschlandweit tätige Beratungseinrichtung „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ (KGSt) (2008) hat ein Konzept dazu entwickelt, wie die Interkulturelle Öffnung einer Kommunalverwaltung in sieben Schritten ablaufen kann (vgl. Reichwein & Rashid 2014).

- Dazu soll zunächst das entsprechende Vorhaben beschlossen, am besten auch auf einer größeren Veranstaltung mit dem Prozess begonnen werden, um einen Startpunkt zu setzen und eine möglichst große Unterstützung und Selbstverpflichtung der Beteiligten zu erreichen. Die Verwaltungsspitze muss sich für das Projekt engagieren.
- In einem zweiten Schritt muss der Entwicklungsstand der Interkulturellen Öffnung analysiert werden. Inwieweit wird Interkulturelle Öffnung bereits als „Querschnittsaufgabe“ verstanden, die alle Bereiche der Verwaltung betrifft? Wie bildet sich dies bereits in Strukturen und Prozessen, in der Personalstruktur, in den sozialräumlichen Angeboten der Kommune ab?
- Der dritte Schritt besteht darin, einen gewünschten zukünftigen Zustand zu entwerfen und in einem Leitbild zu formulieren. Daraus werden strategische Ziele abgeleitet und Handlungsfelder identifiziert, in denen diese erreicht werden sollen.
- Im vierten Schritt wird ein interkulturelles Personalmanagement eingeführt, was insbesondere bedeutet, dass sowohl neue, bisher wenig vertretene Zielgruppen angesprochen und für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden sollen, als auch die interkulturelle Kompetenz der bereits Beschäftigten verbessert werden soll (siehe dazu auch den Beitrag von Frey & Winter in diesem Band, Abschnitt 2.2).
- Im fünften Schritt wird das Qualitätsmanagement der Leistungen, die von der Verwaltung erbracht werden, hinsichtlich der Berücksichtigung interkultureller Aspekte, also von Gesichtspunkten der Integrationsförderung her gesehen, ausgerichtet.
- Sechstens ist zu berücksichtigen, dass sprachliche Vermittlung helfen kann, Barrieren zu überwinden. Daher sollten entsprechende Angebote eingerichtet und beispielsweise auch mehrsprachige Broschüren vorgehalten werden.
- Schließlich soll siebtens das Controlling, also die zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung vorgenommene Überprüfung, ob gesetzte Ziele erreicht wurden, eine interkulturelle Ausrichtung erfahren.

Dieses Konzept gibt eine Vorstellung davon, wie im günstigen Fall eine strategisch vorgehende „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ aussehen kann. Maß-

nahmen zum interkulturellen Personalmanagement (vierter Schritt) wären demnach eingebettet in ein umfassendes Veränderungskonzept. Freilich findet das beschriebene Konzept in dieser Form schon deshalb bis jetzt in den Behörden verhältnismäßig wenig Verbreitung, weil solche umfassenden Organisationsentwicklungsmaßnahmen erfordern, dass Ressourcen eingesetzt werden, die den Verwaltungen nur sehr begrenzt zur Verfügung stehen (Siegel 2014, S. 27). Die Wichtigkeit einer solchen Entwicklung wird nur in einer kleineren Zahl von Verwaltungen entsprechend hoch eingeschätzt.

Integrationspolitik ist in Deutschland in ein äußerst komplexes Gefüge von Zuständigkeiten von der Bundes- über die Länderebene bis hin zu den Kommunen eingebunden. Dies führt dazu, dass in den Regionen und vor Ort unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Nimmt man die aus den „Integrationsgipfeln" resultierenden Nationalen Integrationspläne aus den Jahren 2007 und 2012 als Handlungsvorgaben von nationaler Bedeutung, so ergibt sich neben vorgeschlagenen Aktivitäten auf den Feldern Bildung, Arbeitsmarkt, Sprache und einer Reihe anderer Bereiche auch die Aufforderung an die öffentliche Verwaltung, sich für die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund zu öffnen (Bundesregierung 2007, S. 71, 78 und 81; Bundesregierung 2012, S. 14f. und 140-160). Inzwischen ist die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung programmatisch auf allen Ebenen der Verwaltung verankert, von der Bundes- über die Landes- bis zur kommunalen Ebene. Das Vorhaben hat damit weitgehend Anerkennung erfahren; es findet sich eine Vielzahl von Maßnahmen und unterschiedlichen Vorgehensweisen insbesondere in den Verwaltungen größerer deutscher Städte, aber auch in anderen Behörden, die sich zumeist auf den Bereich der Personalmanagements richten (Möltgen & Otten 2012, S. 27-72.). So wird u. a. versucht, in den Verfahren der Personalauswahl Zugangsschwellen abzubauen, was durch die Überprüfung der eignungsdiagnostischen Instrumente oder der Bewertungskriterien, aber auch durch das – bisher nur von wenigen Behörden und in Pilotprojekten praktizierte – Verfahren der „anonymisierten Bewerbung" geschehen kann (Möltgen & Otten 2015, S. 382ff.). In der Breite der deutschen Verwaltungsapparate lässt die Statistik in den letzten Jahren jedoch noch keine Fortschritte erkennen, was den Anteil der Beschäftigten mit sogenanntem Migrationshintergrund an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst angeht (Statistisches Bundesamt 2017, S. 104f.). Dies verwundert weniger, zieht man die nur langsame Veränderung der Beschäftigtenstruktur durch Neueinstellungen in Betracht. Immerhin ist die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung Teil der umfassenden Aufgabenstellung der Kommunen, die Integration der Einwanderergruppen im Sinne einer verbesserten sozialen Teilhabe voranzutreiben. Auch in dieser Hinsicht hat sich die Situation in den 2000er Jahren verändert. So verfügten laut einer Studie aus dem Jahr 2012 ca. 77 % der Großstädte, die sich an der Untersuchung beteiligten, über eine eigene integra-

tionspolitische Strategie und betrieben aktiv eine konzeptionell ausgerichtete Integrationspolitik; ca. 63 % der Städte, Gemeinden und Landkreise insgesamt führten zumindest einzelne Maßnahmen zur Interkulturellen Öffnung durch (Gesemann, Roth & Aumüller 2012, S. 14 und S. 52). Gerade in diesem Bereich hinkt jedoch die Entwicklung gegenüber den Aktivitäten in anderen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik deutlich hinterher, was sowohl mit fehlenden Ressourcen, als auch mit der Schwierigkeit, ein geeignetes Monitoring der Veränderungsprozesse in der Verwaltung einzurichten, zusammenhängt (Gesemann 2016, S. 289). Vier der 16 deutschen Bundesländer haben bisher umfassende Integrationsgesetze beschlossen, nämlich Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen (vgl. dazu: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen 2017). Das Land Nordrhein-Westfalen hat eine Förderstruktur aufgebaut, bei der die kreisfreien Städte und die Landkreise darin unterstützt werden, Kommunale Integrationszentren einzurichten, die neben anderen Aufgaben insbesondere auch für die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung vor Ort tätig sind (Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren o. J.).

7 Schluss: Ein halbvolles oder ein halbleeres Glas – unterschiedliche Bilanzen zu Migration und Minoritäten in Deutschland und die Rolle der Verwaltung

Verbessert hat Deutschland sich in der Bewertung der Rahmenbedingungen für Integration nach dem Migrant Integration Policy Index (MIPEX) (2015).[2] In einem guten Bereich liegt nach dieser Bewertung die Arbeitsmarktmobilität. Hier wird das 2012 verabschiedete Bundesgesetz zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen positiv hervorgehoben, das freilich in der Praxis längst nicht alle Schwierigkeiten beseitigt (Templin 2017). Der Zugang zur Staatsbürgerschaft ist mit der weitgehenden Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft erleichtert worden; freilich ist die Zahl der Einbürgerungen nach wie vor nicht sehr hoch (Thränhardt 2017). Andere Bereiche, unter anderem das Bildungssystem, werden kritischer gesehen, auch die Frage, wie staatliche Stellen gegen Diskriminierung vorgehen (MIPEX 2015).

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das seit dem Jahr 2006 in Kraft ist, verbietet „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der

[2] Der MIPEX hat Kritik erfahren, weil er stark auf strukturelle Rahmenbedingungen im Sinne von Gleichstellung und Anerkennung von Minderheiten abhebe und die tatsächlichen Erfolge vor allem der Arbeitsmarktintegration zu wenig berücksichtige (Koopmans 2017: 19f.); auch in dieser Hinsicht werden jedoch Deutschland relativ gute Integrationserfolge zugeschrieben.

ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2018, S. 6). Allerdings bestehen beachtliche Hürden für Klagen vor Gericht, u. a. weil die Beweislast zunächst bei der Person liegt, die Diskriminierung beklagt und dafür Indizien nachweisen muss. Es kommt nur in geringem Umfang zu gerichtlichen Verfahren, die primär aufgrund der Diskriminierungsgründe Alter, Geschlecht und Behinderung angestrengt werden, während von Rassismus Betroffene besonders selten klagen. (Egenberger 2015, S. 8 und 17; Berghahn et al. 2016, S. 16 und 160f.) Studien haben sich auf der anderen Seite mit der Häufigkeit von Diskriminierungen befasst und diese insbesondere bei türkeistämmigen Menschen oder bei Personen arabischer Herkunft, die in Deutschland prototypisch als „Ausländer“ bzw. „fremd“ wahrgenommen werden (Uslucan & Yalcin 2012, S. 19), speziell auf dem Wohnungsmarkt (Müller 2015) und beim Zugang zu Ausbildungsstellen für Jugendliche und junge Erwachsene festgestellt (Schneider, Yemane & Weinmann 2014). Bei der Wohnungssuche zeigte sich besonders auffällig eine vermehrte Diskriminierung aufgrund sichtbarer (muslimischer) Religionszugehörigkeit (Müller 2015, S. 65f.). Eine Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zeigt rassistische Diskriminierungserfahrungen in allen Lebensbereichen auf, im Arbeitsleben, im Kontakt mit Behörden und der Polizei, bei Geschäften und Dienstleistungen, im Freizeitbereich und in der Öffentlichkeit, meist in Form sozialer Herabwürdigung, aber auch als materielle Benachteiligungen (Beigang, Fetz, Kalkum & Otto 2017, S. 288f.).

Ein Hauptproblem liegt immer noch in der Ungleichheit, die durch das deutsche Bildungssystem reproduziert wird. Der Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Bildungserfolg ist in Deutschland enger als in den meisten anderen OECD-Staaten (Quenzel & Hurrelmann 2010, S. 23, 25f. und 28); neueren Erkenntnissen zufolge dürfte sich trotz einer Verbesserung der Bildungssituation von Kindern aus benachteiligten Schichten die Ungleichheit der Bildungschancen seit Beginn der 2000er Jahre nicht verringert haben (Blossfeld et al. 2017, S. 130f.). Weil der sozioökonomische Status von Migrantenfamilien in Deutschland besonders stark von dem der einheimischen Familien abweicht, Deutschland in diesem Sinne mithin besonders stark durch Migration „unterschichtet“ ist, wirken Benachteiligungen, die schichtspezifische Ursachen haben, migrationsspezifische Faktoren, die sich auf die Bildungskarrieren auswirken und strukturelle Effekte des deutschen Bildungssystems mit dem Ergebnis einer vergleichsweise niedrigen Bildungsbeteiligung und geringerem Bildungserfolg der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zusammen. Das stellt sich bei den verschiedenen Gruppen mit Migrationsgeschichte unterschiedlich dar; als besonders benachteiligt zeigten sich in den bisherigen Studien italienisch- und türkeistämmige Kinder und Jugend-

liche (Tucci 2016; Ramirez-Rodriguez & Dohmen 2010).[3] Ein weiteres, damit zusammenhängendes Thema ist die Situation in einigen Stadtquartieren der Großstädte, die durch Armutssegregation, gekoppelt mit ethnischer Segregation, geprägt sind (El-Mafaalani & Strohmeier 2015).

Von einigen Migrationsforschern wird auf der anderen Seite hervorgehoben, dass die nicht selten verbreitete Skepsis bis hin zu Panikstimmung beim Thema Migration und Integration für die Situation in Deutschland nicht angemessen sei. Der frühere Finanzsenator von Berlin, Thilo Sarrazin, hatte diese Debatte mit einem Buch unter dem Titel „Deutschland schafft sich ab" befeuert, in dem er Integrationsdefizite der muslimischen Einwandererbevölkerung in düsteren Farben malte (Sarrazin 2010). Die Migrationsforschung hat demgegenüber auf die Differenzen zwischen verschiedenen Gruppen der eingewanderten muslimischen Bevölkerung hingewiesen, von denen einige einen höheren Bildungsstand aufweisen als die herkunftsdeutsche Bevölkerung, und vor allem aufgezeigt, dass bei der bildungsbenachteiligten Gruppe der Menschen mit türkischem Migrationshintergrund starke Aufholbewegungen festzustellen sind, dass also der Anteil derjenigen, die einen höheren Bildungsabschluss erreichen, erheblich angestiegen ist (Foroutan 2011).

Neue Herausforderungen resultieren sowohl aus der aktuellen Flüchtlingszuwanderung, als auch aus Migrationsbewegungen aus Osteuropa, die aufgrund der Rechte aus der EU-Bürgerschaft legal möglich sind. Erleichtert wird der Wandel im staatlichen Umgang mit Migration in Deutschland durch die bereits lang anhaltende ökonomische Prosperität, die zu einer steigenden Nachfrage an Fachkräften führt und angesichts „geburtenschwacher" Jahrgänge zunehmend Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften befürchten lässt (Rahner 2018, S. 11-21). Die Debatten über den „demografischen Wandel", also die Alterung der Gesellschaft und die zu erwartende zukünftige Abnahme der Bevölkerungszahlen, haben die Bereitschaft erhöht, Zuwanderung als dauerhaften Vorgang grundsätzlich zu akzeptieren. Die Verwaltungen bewegen sich dabei in einem Feld voller Widersprüche: Einerseits wird von den Behörden heute erwartet, dienstleistungsorientiert auf die Bedürfnisse der „Kundinnen und Kunden" einzugehen, auf der anderen Seite haben vor allem die Ausländerämter ihren Charakter als Eingriffs- und Kontrollbehörden behalten. Dabei zeigen neuere Untersuchungen, dass sich auch deren Amtskulturen verändern, dass sie im Zuge der Liberalisierungen des Aufenthalts-

[3] Quotierungen für ethnische Minderheiten, die gelegentlich von Engagierten ins Gespräch gebracht werden, finden in Deutschland kaum Unterstützung und werden im Unterschied zu anderen Staaten weder im Bildungs- noch im Beschäftigungsbereich als ernsthafte Option betrachtet. Für die öffentliche Verwaltung gilt der Grundsatz der „Bestenauswahl". Quotenregelungen wurden bisher ausschließlich für den Frauenanteil an Führungspositionen von Großunternehmen erlassen.

rechts nicht mehr in dem früheren Ausmaß vom Gedanken der Fremdenabwehr geprägt sind und die Behörden sich zunehmend als Akteure des Migrationsmanagements verstehen (Eule 2017). Sie arbeiten dabei in einem Spannungsfeld divergierender Anforderungen. Einerseits wird in der öffentlichen Diskussion gefordert, Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung schnell in die Heimatländer abzuschieben. Auf der anderen Seite rufen Fälle Empörung hervor, in denen gut integrierte Einwanderer aufgrund der rechtlichen Bestimmungen zwangsweise abgeschoben werden, obwohl sie ausgezeichnete persönliche und berufliche Perspektiven in Deutschland haben. Und integrationspolitisch stehen die kommunalen Verwaltungen vor der Aufgabe, mit den genannten Problemen städtischer Quartiere und den vor allem im Zugang zu Bildung festzustellenden Benachteiligungen von Bevölkerungsgruppen umgehen zu müssen, sind zugleich aber in ihren Ressourcen und ihren Kompetenzen beschränkt.

Versuchen wir die eingangs genannten Formen, in denen „race relations" zu einem Bestandteil der Sozialstruktur werden, abschließend noch einmal in ihrer Bedeutung und ihren Folgen durchzugehen und dabei die Rolle der Verwaltung einzubeziehen. In seinen Überlegungen zur Struktur *rassischer Herrschaft* hat der Soziologe Loïc Wacquant fünf Elemente genannt, die eine ethno-rassische Spaltung zementieren: *Kategorisierung*, einschließlich stigmatisierender Zuschreibungen, *Diskriminierung*, also benachteiligende Ungleichbehandlung derjenigen, die der unterdrückten Gruppe zugerechnet werden, *Segregation*, mithin räumlich-soziale Absonderung und Trennung, *Gettoisierung*, was die erzwungene Ausbildung von gesellschaftlichen Parallelstrukturen der ausgegrenzten Bevölkerungsgruppe bedeutet und *rassische Gewalt*, die von der Einschüchterung bis zur physischen Vernichtung reicht (Wacquant 2001, S. 74f.). In der deutschen Öffentlichkeit ist „Rassismus" ein Begriff, der schnell Assoziationen zur Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus auslöst. Das macht es umgekehrt schwer, Praktiken der Abwertung, Ausgrenzung und Diskriminierung, die als „Alltagsrassismus" bezeichnet werden können, vor allem bezogen auf das Verwaltungshandeln mit dieser Terminologie zu diskutieren. Rassismus wird in Deutschland eher mit rechtsextremen Gruppen in Verbindung gebracht, die ihre Bereitschaft zu rassistischer Gewalt verbal und auch immer wieder in Taten zum Ausdruck bringen. Dass die hierin liegenden Gefahren ignoriert, z. T. verleugnet und unterschätzt wurden, hat nicht zuletzt die Mordserie des sogenannten „Nationalsozialistischen Untergrunds", bestehend aus insgesamt zehn Morden und weiteren Sprengstoffanschlägen, – mit bisher kaum aufgeklärten Verstrickungen staatlicher Stellen in die Verbrechen (Funke 2015) – gezeigt.

Charakteristisch für die von Menschen mit familiärer Migrationsvorgeschichte in Deutschland geschilderten „normalen", alltäglichen Rassismuserfahrungen ist das häufig anzutreffende Erlebnis, ausgegrenzt und als „anders" angese-

hen und angesprochen zu werden (anschauliche Beispiele dafür bei Amjahid 2017). Das trifft auch Menschen, die in Deutschland geboren und deutsche Staatsbürger sind. Ein Teil der deutschen Bevölkerung ist immer noch nicht bereit, Menschen, die aufgrund ihres Aussehens als „Fremde" angesehen werden, neben den bereits genannten türkei- und arabischstämmigen insbesondere auch schwarze Deutsche, zu den deutschen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu zählen. Das in Deutschland beherrschende Thema ist daher die Unterscheidung zwischen „Wir" und „Ihr", das „othering", also das „Zu-Fremden-Machen" anderer Menschen innerhalb der deutschen Bevölkerung, wobei sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die als „Muslime" kategorisierten Menschen richtet (Cheema 2017). Die Bedrohungen durch Terrorismus haben über die Diskussionen über die Rolle des Islams dabei zusätzlich angeheizt. In Umfragen ergibt sich eine deutlich islam- bzw. muslimfeindliche Haltung in Teilen der deutschen Bevölkerung mit aktuell ansteigenden Zahlen in den durchgeführten Studien bei über einem Drittel, bis zu mehr als der Hälfte der Bevölkerung (Zick, Küpper & Krause 2016, S. 44-48; Decker, Kiess, Schuler, Handke & Brähler 2018, S. 101f.), was dazu führt, dass die muslimische Einwandererbevölkerung verstärkt von Diskriminierungen betroffen ist. Dies legt nahe, dass aufgrund solcher Ausschlusserfahrungen gerade die Interkulturelle *Öffnung* der Behörden auch von der Seite der Organisationen der Migrant*innen thematisiert wird (Redaktionsgruppe der Migrant*innenorganisationen o. J. [2016]), da insbesondere die öffentliche Verwaltung immer noch als ein besonderes, „weißes" und herkunftsdeutsches Milieu wahrgenommen wird.

Auf der anderen Seite demonstrieren „Neue Deutsche", dass Deutsch-Sein kein Monopol einer einzigen Herkunftsgruppe darstellt und nicht mit einem spezifischen Äußeren zu verbinden ist (Bota, Pham & Topçu 2012; vgl. Münkler & Münkler 2016, S. 287ff.). Ihre vielfältigen Selbstdarstellungen bringen andere Identitäten jenseits klassischer Zuschreibungen in die Öffentlichkeit. So tragen unterschiedliche Gruppen, entstanden aus den verschiedenen Migrationsbewegungen, aktiv zur Veränderung Deutschlands bei. Darin liegt die Chance einer hohen Diversität des Migrationsgeschehens, das kaum noch eine klare Gruppenteilung zwischen „Mehrheitsgesellschaft" und unterdrückter „Minderheit" zulässt und damit auch nicht mehr dem Blumerschen dritten Typ von „race relations" entspricht. Im deutschen Fall sind zwar sowohl strukturelle Benachteiligungen neu Zugewanderter als auch die Folgen früherer Unterschichtungsprozesse bei Teilen der eingewanderten Bevölkerung und schließlich eine Vielzahl von immer neuen Migrationsbewegungen mit Schwierigkeiten vor allem bei der Arbeitsmarktintegration für die aktuelle Situation kennzeichnend. Dabei ergibt sich aber gerade aus der Vielfalt und Dynamik der Bewegungen und aus der zunehmend wahrnehmbaren Nutzung sozioökonomischer und bildungsbezogener Aufstiegschancen durch „neue Deutsche" die Möglichkeit, die Verfestigung ethnisierender und rassialisie-

render Trennlinien immer wieder zu durchkreuzen, so dass sich zwar Stoff für heftige Konflikte und für rechtspopulistische Mobilisierungen, etwa in Form der neuen Partei „Alternative für Deutschland“, aber keine dauerhaft strukturprägende ethno-rassische Spaltung im oben genannten Sinne Wacquants ergibt. Vielmehr sind Prozesse, in denen Gruppen mit Migrationsgeschichte sichtbar auftreten, ihre Ansprüche anmelden, Rechte geltend machen, angemessene Repräsentation einfordern und in denen sich herkunftsübergreifend neue Allianzen im Streit über den Umgang mit gesellschaftlicher Pluralität bilden, kennzeichnend für eine „postmigrantische“ Gesellschaft (Foroutan 2018, S. 288-292).

Gehen wir noch einmal auf den eingangs genannten Ansatz Herbert Blumers zurück. Die Existenz einer „color line“ oder ähnlicher Ab- und Ausgrenzungen unterliegt ständigen Veränderungen und Auseinandersetzungen, in denen über die Bedeutung von Differenzen, die Legitimation sozialer Hierarchien und über das Fortdauern sozialer Schließungsprozesse entschieden wird. Gerade dann, wenn keine starre soziale Schließung Teile der Bevölkerung auf subalternen Positionen festhält, wenn bisher benachteiligte Gruppen avancieren und sich die Verhältnisse zwischen den Bevölkerungsgruppen in Richtung einer verstärkten Teilhabe und höherer Ansprüche dieser Gruppen verändern, kann das Konfliktpotential zunehmen (El-Mafaalani 2018). Die öffentliche Verwaltung in Deutschland kommt nicht umhin, sich mit diesen Ansprüchen auch für ihren Bereich auseinanderzusetzen. Wie gesehen, finden sich dazu Ansätze, den zunächst von der Fachcommunity formulierten, von der Politik später aufgenommenen Anforderungen nach einer Orientierung an Gleichstellung und vermehrter Teilhabe von Gruppen mit Migrationsgeschichte nachzukommen. Zahlreiche Behörden befinden sich seit einigen Jahren in einem Prozess, in dem die „Interkulturelle Öffnung“ der Verwaltung hin zur Migrationsgesellschaft nicht nur programmatisch gefordert, sondern auch – transformiert in verwaltungsspezifische Konzepte des Veränderungsmanagements – zunehmend als Aufgabe angenommen wird. Die Umsetzung solcher Konzepte in der Praxis der öffentlichen Verwaltung wird zwar an einigen Stellen vor allem von Großstädten modellhaft vorangetrieben, erfolgt jedoch ansonsten oft schleppend und wenig strategisch, sondern immer noch eher in Form von Einzelaktivitäten. Sie erzielt damit bisher nur begrenzte Effekte in der Breite der Verwaltungslandschaft in Deutschland, auch im Hinblick auf die Zusammensetzung des Personals der Behörden. Spätestens seit der Jahrtausendwende ist aber in Deutschland auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung der – durchaus konfliktträchtige – Pfad der Entwicklung zu einer Einwanderungsgesellschaft neuen Typs mit größerer Bewusstheit beschritten worden.

Literatur

Amjahid, M. (2017). *Unter Weißen. Was es heißt, privilegiert zu sein*. München: Hanser.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2018). Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) (11. Aufl.). Berlin. *Online:* https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/agg_gleichbehandlungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 15.10.2018].

Asche, M. (2010). Hugenotten in Europa seit dem 16. Jahrhundert. In: K. Bade, P. Emmer, L. Lucassen & J. Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (3. Aufl.) (S. 635-643). Paderborn: Ferdinand Schöningh und München: Wilhelm Fink.

Auernheimer, G. (2013). Interkulturelle Kommunikation, mehrdimensional betrachtet, mit Konsequenzen für das Verständnis von interkultureller Kompetenz. In: ders. (Hrsg.), *Interkulturelle Kompetenz und pädagogische Professionalität* (4., durchgesehene Aufl.) (S. 37-70). Wiesbaden: Springer VS.

Bade, K. (2017). Rückzug und Neustart von Klaus J. Bade: Es war der richtige Zeitpunkt. Interview (Merve Durmuş). In: ders.: *Migration Flucht Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage' bis zur ‚Flüchtlingskrise'. Erinnerungen und Beiträge* (S. 337-340). Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.

Barwig, K. & Hinz-Rommel, W. (Hrsg.). (1995). *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*. Freiburg i. Br.: Lambertus.

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (1995). Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. *Online:* https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/733034/a1297535dd0328857eb848eaadddfb33/2-auslaenderbericht-download-ba-ib-data.pdf [Zugriff: 14.12.2017].

Beigang, S., Fetz, K., Kalkum, D. & Otto, M. (2017). Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Baden-Baden: Nomos. *Online:* http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Diskriminierungserfahrungen_in_Deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zugriff: 13.12.2017].

Bendel, P. (2015). Flüchtlingspolitik der Europäischen Union. Menschenrechte wahren! Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. *Online:* http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf [Zugriff: 05.01.2018].

Berghahn, S. et al. (2016). Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin. *Online:*

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=15 [Zugriff: 05.01.2018].

Blossfeld, H. et al. (2017). *Bildung 2030 – veränderte Welt. Fragen an die Bildungspolitik. Gutachten*. Münster: Waxmann.

Blumer, H. (1958). Race Prejudice as a Sense of Group Position. *The Pacific Sociological Review, Vol. 1*, No. 1, 3-7.

Blumer, H. (1973). Reflections on the Theory of Race Relations. In: A. Lind (Ed.): *Race relations in World Perspective. Papers read at the conference on race relations in world perspective* (S. 3-19). Honolulu.

Bogdal, K. (2014). *Europa erfindet die Zigeuner. Eine Geschichte von Faszination und Verachtung*. Berlin: Suhrkamp.

Bota, A., Pham, K. & Topçu, Ö. (2012). *Wir neuen Deutschen. Warum das Land Menschen wie uns braucht, aber nicht immer will*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Brandes, D. (2010). Deutsche Siedler in Rußland seit dem 18. Jahrhundert. In: K. Bade, P. Emmer, L. Lucassen & J. Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (3. Aufl.) (S. 514-521). Paderborn: Ferdinand Schöningh und München: Wilhelm Fink.

Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bruer, A. (2006). *Aufstieg und Untergang. Eine Geschichte der Juden in Deutschland (1750-1918)*. Köln: Böhlau.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006). Migration, Integration und Asyl in Zahlen. Nürnberg. *Online:* https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-statistik-2005.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 03.01.2018].

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. *Online:* https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2016.pdf?__blob*=publicationFile [Zugriff: 03. 01.2018].

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018). Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Nürnberg. *Online:* https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2017-asyl.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 03.01.2018].

Bundesregierung (2007). Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Berlin. *Online:* https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-0 8-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1 [Zugriff: 14.12. 2017].

Bundesregierung (2012). Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin. *Online:* https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/441026/136cdd0c82e45766265a0690f6534aa9/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei-data.pdf?download=1 [Zugriff: 14. 12.2017].

Bundesverwaltungsamt (2017). (Spät-)Aussiedler und ihre Angehörigen. Zeitreihe 1950 – 2016. *Online:* http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Staatsangeh%C3%B6rigkeit/Aussiedler/Statistik/Zeitreihe_1950_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff: 13.12.2017].

Caestacker, F. (2010). >Displaced Persons< (DPs) in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. In: K. Bade, P. Emmer, L. Lucassen & J. Oltmer (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (3. Aufl.) (S. 529-535). Paderborn: Ferdinand Schöningh und München: Wilhelm Fink.

Cheema, S. (2017). Othering und Muslimsein: Über Konstruktionen und Wahrnehmungen von Muslim*innen. Außerschulische Bildung 2/2017. *Online:* https://www.adb.de/download/publikationen/AB_2-2017_Beitrag_Cheema.pdf [Zugriff: 06.01.2018].

Conrad, S. (2010). *Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich* (2. Aufl.). München: Beck.

Decker, O., Kiess, J., Schuler, J., Handke, B. & Brähler E. (2018). Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: O. Decker & E. Brähler (Hrsg.), *Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft* (S. 65-115). Gießen: Psychosozial-Verlag.

Deutscher Bundestag. (1993). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Marliese Dobberthien [u. a.]: Staatsangehörigkeit von Kindern deutscher Mütter (Drucksache 12/6496). *Online:* http://dip bt.bundestag.de/doc/btd/12/064/1206496.pdf [Zugriff: 13.12. 2017].

Dohse, K. (1985). *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Express Edition.

Dralle, L. (1991). *Die Deutschen in Ostmittel- und Osteuropa*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Echternkamp, J. (2015). Kriegswirtschaft und Zwangsarbeit. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Dossier: Zweiter Weltkrieg. *Online:* http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/der-zweite-weltkrieg/19 9405/kriegswirtschaft-und-zwangsarbeit [Zugriff: 27.10.2017].

Egenberger, V. (2015). Diskriminierungsschutz weiterentwickeln. Argumente für eine Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Bonn:

Friedrich-Ebert-Stiftung. *Online:* http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12022.pdf [Zugriff: 14.12.2017].

El-Mafaalani, A. (2018). *Das Integrationsparadox*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

El-Mafaalani, A. & Strohmeier, K. (2015). Segregation und Lebenswelt. Die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit. In: A. El-Mafaalani, S. Kurtenbach & K. Strohmeier (Hrsg.), *Auf die Adresse kommt es an … Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen* (S. 18-42). Weinheim: Beltz Juventa.

Eule, T. (2017). Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In: C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems* (S. 175-194). Bielefeld: transcript.

Filtzinger, O. (1995). Gesellschaftliche Entwicklungstendenzen und interkulturelle Öffnung. In: K. Barwig & W. Hinz-Rommel (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste* (S. 103-121). Freiburg i. Br.: Lambertus.

Foroutan, N. (Hrsg.). (2011). Sarrazins Thesen auf dem Prüfstand. Ein empirischer Gegenentwurf zu Thilo Sarrazins Thesen zu Muslimen in Deutschland (2. Aufl.). Berlin: Humboldt-Universität. *Online:* https://www.projekte.hu-berlin.de/de/heymat/sarrazin2010 [Zugriff 13.11.2017].

Foroutan, N. (2018). Was will eine postmigrantische Gesellschaftsanalyse? In: N. Foroutan, J. Karakayali & R. Spielhaus (Hrsg.), *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik* (S. 269-299). Frankfurt: Campus.

Funke, H. (2015). *Staatsaffäre NSU. Eine offene Untersuchung*. Münster: Kontur.

Gaitanides, S. (1995). Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste. In: K. Barwig & W. Hinz-Rommel (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste* (S. 65-81). Freiburg i. Br.: Lambertus.

Gesemann, F. (2016). Kommunale Integrationspolitik. In: H. Brinkmann & M. Sauer (Hrsg.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration* (S. 281-309). Wiesbaden: Springer VS.

Gesemann, F., Roth, R. & Aumüller, J. (2012). *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Berlin. *Online:* https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StandKommunaleIntegrationspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 14.12.2017].

Giesecke, J., Kroh, M., Tucci, I., Baumann, A. & El-Kayed, N. (2017). Armutsgefährdung bei Personen mit Migrationshintergrund - Vertiefende Analysen auf Basis von SOEP und Mikrozensus. Berlin: German Socio-Economic

Panel (SOEP). *Online:* https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c...de/diw_sp0907.pdf [Zugriff: 06.01.2018].

Gosewinkel, D. (2001). *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Griese, C. & Marburger, H. (2012). Interkulturelle Öffnung – Genese, Konzepte, Diskurse. In: dies. (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung: Ein Lehrbuch* (S. 1-23). München: Oldenbourg.

Hailbronner, K., Maaßen, H., Hecker, J. & Kau, M. (2017). *Staatsangehörigkeitsrecht* (6., neu bearbeitete Aufl.). München: Beck.

Han, P. (2005). *Soziologie der Migration* (2. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Hansen, G. (2009a). Ethnisierung im Staatsangehörigkeitsrecht. In: M. Spetsmann-Kunkel (Hrsg.), *Homogenitätsillusion und Normalitätskonstrukt. Aufsätze von Georg Hansen* (S. 112-145). Münster: Waxmann.

Hansen, Georg (2009b). Migration im Spannungsverhältnis von Integration und Segregation. In: M. Spetsmann-Kunkel (Hrsg.), *Homogenitätsillusion und Normalitätskonstrukt. Aufsätze von Georg Hansen* (S. 19-40). Münster: Waxmann.

Heldmann, H. (1989). *Verwaltung vs. Verfassung. Ausländerrecht 1965-1988*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Herbert, U. (2003). *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Herbert, U. (2014). *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*. München: Beck.

Hinz-Rommel, W. (1994). *Interkulturelle Kompetenz. Ein neues Anforderungsprofil für die soziale Arbeit*. Münster: Waxmann.

Hinz-Rommel, W. (1995). Kompetenz und Öffnung. Die Debatte um interkulturelle Öffnung im Kontext. In: K. Barwig & W. Hinz-Rommel (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste* (S. 9-22). Freiburg i. Br.: Lambertus.

Hoerder, D. (2010). *Geschichte der deutschen Migration. Vom Mittelalter bis heute*. München: Beck.

Hormel, U. (2007). *Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Begründungsprobleme pädagogischer Strategien und Konzepte*. Wiesbaden: VS.

Huber, B. & Unger, K. (1982). Politische und rechtliche Determinanten der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. In: H. Hoffmann-Nowotny & K. Hondrich (Hrsg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration: Eine vergleichende Untersuchung* (S. 124-194). Frankfurt: Campus.

Kanein, W. (1967). *Das Ausländergesetz und die wesentlichen fremdenrechtlichen Vorschriften. Textausgabe. Zugleich Ergänzungsband zum Kommentar mit*

der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (1967). München: Beck.

Kiel, S. (2009). *Wie deutsch sind Russlanddeutsche? Eine empirische Studie zur ethnisch-kulturellen Identität in russlanddeutschen Aussiedlerfamilien*. Münster: Waxmann.

Kimminich, O. (1980). *Der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsgrundlage, Beginn und Ende*. Baden-Baden: Nomos.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). (2008). *In 7 Schritten zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung*. Köln.

Koopmans, R. (2017). *Assimilation oder Multikulturalismus? Bedingungen gelungener Integration*. Berlin: LIT.

Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren. (o. J.). Integration als Querschnitt. *Online:* https://kommunale-integrationszentren-nrw.de/integration_als_querschnitt [Zugriff: 06.01.2018].

Lehngut, G. (2013). Die Entstehung und Entwicklung des Zuwanderungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Integrationsregelungen. In: G. Jochum, W. Fritzemeyer & M. Kau (Hrsg.), *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers: Festschrift für Kay Hailbronner* (S. 185-200). Heidelberg: C. F. Müller.

Luft, S. (2009). *Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration*. Frankfurt a. M.: Campus.

Mayer, C.-H. & Vanderheiden, E. (2014). Grundlagentexte: Begriffe und Konzepte im Kontext interkultureller Öffnung. In: E. Vanderheiden & C.-H. Mayer (Hrsg.), *Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practice, Tools* (S. 27-65). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Mengersen, O. (Hrsg.). (2015). *Sinti und Roma. Eine deutsche Minderheit zwischen Diskriminierung und Emanzipation*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung/Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

Miles, R. (1991). *Rassismus: Einführung in die Theorie und Geschichte eines Begriffs*. Hamburg: Argument.

Migrant Integration Policy Index (2015). Key Findings. Germany, 2014. *Online:* http://www.mipex.eu/germany [Zugriff: 06.01.2018].

Möltgen, K. & Otten, H. (2012). Förderung interkultureller Kompetenzen und interkulturelle Personalentwicklung der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Landesinitiative „Mehr Migrantinnen und Migranten in den Öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung". Dortmund. *Online:* https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/131111_gutachten_ikoe_mais_druckfassung_final.pdf [Zugriff 15.12.2017].

Möltgen, K. & Otten, H. (2015). Interkulturelles Personalmanagement. In: T. Fischer (Hrsg.), *Personalmanagement* (2., überarbeitete und erweiterte Aufl.) (S. 369-391). Frankfurt: Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Müller, A. (2015). Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Eine Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. *Online:* https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 06.01.2018].

Münch, I. (2007). *Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften.

Münch, U. (2014). Asylpolitik in Deutschland: Akteure, Interessen, Strategien. In: S. Luft & P. Schimany (Hrsg.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven* (S. 69-86). Bielefeld: transcript.

Münkler, H. & Münkler, M. (2016). *Die neuen Deutschen. Ein Land vor seiner Zukunft*. Berlin: Rowohlt.

Münz, R., Seifert, W. & Ulrich, R. (1999). *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven* (2., aktualisierte und erweiterte Aufl.). Frankfurt: Campus.

Oltmer, J. (2017). *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*. Darmstadt: Theiss.

Plaß, U. (2016). Überseeische Massenmigration zwischen politischem Desinteresse und Staatsintervention. In: J. Oltmer (Hrsg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert* (S. 291-315). Berlin: De Gruyter.

Poutrus, P. (2016). Aufnahme in die >geschlossene Gesellschaft<: Remigranten, Übersiedler, ausländische Studierende und Arbeitsmigranten in der DDR. In: J. Oltmer (Hrsg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert* (S. 967-995). Berlin: De Gruyter.

Pries, L. (2016). Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung, Frankfurt/New York: Campus.

Puskeppeleit, J. & D. Thränhardt (1990). *Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Perspektiven der Beratung und Sozialarbeit, der Selbsthilfe und Artikulation und der Organisation und Integration der eingewanderten Ausländer aus den Anwerbestaaten in der Bundesrepublik Deutschland*. Freiburg i. Br.: Lambertus.

Quenzel, G. & Hurrelmann, K. (2010). Bildungsverlierer: Neue soziale Ungleichheiten in der Wissensgesellschaft. In: dies. (Hrsg.), *Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten* (S. 11-33). Wiesbaden: VS.

Rahner, S. (2018). *Fachkräftemangel und falscher Fatalismus. Entwicklung und Perspektiven eines neuen Politikfeldes*. Frankfurt: Campus.

Ramirez-Rodriguez, R. & Dohmen, D. (2010). Ethnisierung von geringer Bildung. In: G. Quenzel & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten* (S. 289-311). Wiesbaden: VS.

Redaktionsgruppe der Migrant*innenorganisationen (o. J. [2016]). Impulspapier der Migrant*innenorganisationen zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft. Wie interkulturelle Öffnung jetzt gelingen kann! *Online:* https://www.damigra.de/wp-content/uploads/Impulspapier_Teilhabe-in-der-Einwanderungsgesellschaft.pdf [Zugriff: 05.01.2018].

Reichsbürgergesetz (1935). Reichsbürgergesetz vom 15. September 1935. *Online:* http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0007_nue&object=translation&l=de [Zugriff: 13.12.2017].

Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (1913). Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913. *Online:* http://www.verfassungen.de/de/de67-18/rustag13.htm [Zugriff: 13.12.2017].

Reichwein, A. & Rashid, K. (2014). Interkulturelle Öffnung in sieben Schritten. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Weltoffen, bürgernah und kompetent! Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft* (S. 29-34). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Reinecke, C. (2016). Staatliche Macht im Aufbau: Infrastrukturen der Kontrolle und die Ordnung der Migrationsverhältnisse im Kaiserreich. In: J. Oltmer (Hrsg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*. (S. 341-384). Berlin: De Gruyter.

Reinke, A. (2007). *Geschichte der Juden in Deutschland 1781 – 1933*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Renner, G. (1993). *Ausländerrecht: Ausländergesetz und Asylverfahrensgesetz mit Artikel 16a GG und materiellem Asylrecht sowie arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften. Kommentar von Günter Renner* (6., neubearbeitete Aufl. des von Werner Kanein begründeten Werks). München: Beck.

Rühl, S. (2009). *Grunddaten der Ausländerbevölkerung in Deutschland*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Sarrazin, T. (2010). *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*. München: dva.

Schiffauer, W. (2017). Einleitung. Eine neue Bürgerbewegung. In: W. Schiffauer, A. Eilert & M. Rudloff (Hrsg.), *So schaffen wir das – 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten*, (S. 13-34). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Schneider, J., Yemane, R. & Weinmann, M. (2014). Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Berlin: For-

schungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. *Online:* https://www.bosch-stiftung.de/sites/default /files/publications/pdf_import/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf [Zugriff: 14.12.2017].

Schönwälder, K. (2001). *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*. Essen: Klartext.

Scholz, A. (2013). Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Online:* http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb19-warum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 14.1.2017].

Schützeichel, R. (2004). *Historische Soziologie*. Bielefeld: transcript.

Schwarz, T. (2010). *Bedrohung, Gastrecht, Integrationspflicht. Differenzkonstruktionen im deutschen Ausweisungsdiskurs*. Bielefeld: trancript.

Siegel, J. (2014). Interkulturelle Öffnung der kommunalen Verwaltung – Bestandsaufnahme. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Weltoffen, bürgernah und kompetent! Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft* (S. 17-28). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Sippel, L. (2009). Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung. *Online:* https://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/asylbewerber-in-der-brd.html [Zugriff: 14.12.2017].

Statistisches Bundesamt. (2001). *Ausländische Bevölkerung in Deutschland*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt. (2017). Migration und Integration. Integrationsindikatoren 2005-2016. *Online:* https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Integrationsindikatoren5122122167004.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 06.01.2018].

Statistisches Bundesamt. (2018). Personen mit Migrationshintergrund. *Online:* https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Methoden/PersonenMitMigrationshintergrund.html [Zugriff: 06.01.2018].

Templin, J. (2017). *Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Fragen der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*. Münster: Unveröffentlichte Bachelorarbeit an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen.

Terkessidis, M. (2010). *Interkultur*. Berlin: Suhrkamp.

Terkessidis, M. (2011). Integration ist von gestern, „Diversity" für morgen – Ein Vorschlag für eine gemeinsame Zukunft. In: W. Bukow, G. Heck, E. Schulze

& E. Yildiz (Hrsg.), *Neue Vielfalt in der urbanen Stadtgesellschaft* (S. 189-205). Wiesbaden: VS.

Thränhardt, D. (2017). Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. *Online:* library.fes.de/pdf-files/wiso/13590-20170821.pdf [Zugriff: 14.12.2017].

Tröster, I. (2013). (Spät)Aussiedler – „neue, alte Deutsche". In: K.-H. Meier-Braun & R. Weber (Hrsg.), *Migration und Integration in Deutschland. Begriffe – Fakten – Kontroversen* (S. 78-80). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Tucci, I. (2016). Lebenssituation von Migranten und deren Nachkommen. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland* (S. 236-242). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Uslucan, H. & Yalcin, C. (2012). Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Expertise des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. *Online:* http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wechselwirkung _zw_Diskr_u_Integration.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 14.12. 2017].

Wacquant, L. (2001). Für eine Analytik rassischer Herrschaft. In: A. Weiß, C. Koppetsch, A. Scharenberg & O. Schmidtke (Hrsg.), *Klasse und Klassifikation. Die symbolische Dimension sozialer Ungleichheit* (S. 61-77). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Wehler, H. (1984). *Bismarck und der Imperialismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Wehler, H. (2009). *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bundesrepublik und DDR 1949 – 1990*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Wohlfahrt, C. (2017). Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. *Online:* https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR-FB_Integrationsgesetze.pdf [Zugriff: 06.01.2018].

Worbs, S., Bund, E., Kohls, M. & Babka von Gostomski, C. (2013). *(Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Zick, A., Küpper, B. & Krause, D. (2016). *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*. Bonn: Dietz.

Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien: Eine Übersicht[1]

Luciano Da Ros

1 Einleitung

Ziel dieses Beitrags ist es, eine Übersicht über die Literatur zur Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien zu geben – ein Thema, das seit einigen Jahren viel Aufmerksamkeit erregt. Es ist hier aber angesichts der Komplexität und der ständigen Weiterentwicklung der Korruptionsforschung nicht beabsichtigt, das Thema erschöpfend zu behandeln, sondern es geht darum, einen kurzen Überblick über die bestehende Forschung zur Korruption des öffentlichen Sektors zu gewinnen. Die Übersicht gliedert sich entlang dreier miteinander verbundener Untersuchungsbereiche, die die Demokratie in Brasilien seit den späten 1980er Jahren betreffen: Korruptionsindikatoren, institutionelle Ursachen der Korruption und Reformen zur Korruptionsbekämpfung.

Diese weitgehend künstliche Unterteilung ist dennoch dazu geeignet, die Diskussion für diejenigen LeserInnen zu strukturieren, die an die spezifische Literatur zur Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien noch nicht herangeführt wurden, die aber schon mit elementaren Formen der Analyse öffentlicher Politiken vertraut sind. Dementsprechend stellt das Kapitel das Ausmaß des vorliegenden Problems, dessen Hauptursachen sowie die institutionellen Maßnahmen dar, die in den letzten Jahren zu dessen Bekämpfung ergriffen wurden. Dazu werden in diesem Kapitel angesichts der immanenten Interdisziplinarität der Forschung zur Korruption des öffentlichen Sektors Beiträge aus entsprechend zahlreichen Wissensgebieten aufgearbeitet, u. a. der Politikwissenschaft, Soziologie, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft. Der rote Faden durch die besprochenen Beiträge basiert also nicht auf der Anpassung an eine vorliegende Disziplin, sondern vielmehr auf der systematischen, empirischen Untersuchung des Themas.

Diesem Ziel gemäß wird der Aufsatz folgendermaßen unterteilt. Erstens wird ein Überblick über Indikatoren der Korruption im öffentlichen Sektor gegeben, um aufzuzeigen, wie tiefgreifend das Phänomen in den letzten Jahrzehnten in Brasilien war. Vergleichsdaten werden – wo möglich – vorgelegt. Zweitens wird anhand von einigen Beispielen über die institutionellen Ursprünge der Korruption in

[1] Anm. d. Hrsg.: Übersetzung aus dem Englischen von Eduardo Lara de Carvalho, durchgesehen und bearbeitet von Henrique Ricardo Otten und Luciano Januário de Sales.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_10

Brasilien berichtet, wobei besonderer Wert darauf gelegt wird, welchen Einfluss die Wechselwirkung zwischen politischen und bürokratischen Strukturen einerseits und dem Privatsektor andererseits auf die Entstehung von Korruptionsskandalen auf höchster Ebene im Laufe der letzten Jahrzehnte in Brasilien hatte.

Drittens werden einige der vielen großen und mittelgroßen Reformen beschrieben, die seit den späten 1980er Jahren in Brasilien eingeleitet wurden, mit dem Ziel, die Zahl der Dienstvergehen im öffentlichen Sektor zu verringern. Viertens und letztens wird ein kurzer Überblick über die Ergebnisse der in diesem Kapitel aufgearbeiteten Literatur gegeben und eine Diskussion über den Forschungsstand geführt. Insbesondere wird etwas Licht auf die Dilemmata geworfen, mit denen Brasilien angesichts der Rolle von Korruptionsvorwürfen und Antikorruptionsbemühungen in der andauernden politischen Krise, die das Land seit 2014 erschüttert, umzugehen hat.

2 Korruptionsindikatoren im öffentlichen Sektor in Brasilien

Unter der Annahme, dass die Korruption im öffentlichen Sektor keine binäre Variable ist, sondern eine Sache des Grades, stellt sich die Frage: Wieviel Korruption im öffentlichen Sektor bestand in Brasilien in den letzten Jahren? Die Literatur liefert zwar keinen einheitlichen Maßstab, der imstande wäre, einen so umfassenden Begriff wie Korruption im öffentlichen Sektor – der in groben Zügen als der Missbrauch von öffentlicher Gewalt für privatnützige Zwecke (Philp 1997; Warren 2004) definiert werden kann – zu fassen. Aber ein Schlüssel, das Phänomen zu begreifen, sind die vorliegenden Vergleichsdaten zum Thema. Obwohl diese Daten knapp und oft trügerisch sind, weisen sie darauf hin, dass Brasilien sich in besserer Lage als die Mehrheit seiner Nachbarländer befindet, sowohl was die wahrgenommene als auch die erlebte Korruption (und besonders diese) angeht.

Eine Approximation an die Korruptionswahrnehmung stammt aus dem Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI) der NGO Transparency International (TI). Die Verwendung von Wahrnehmungsdaten als Mittel, die Korruption des öffentlichen Sektors zu begreifen, stieß zwar auf Kritik (Seligson 2006; Olken 2009; Razafindrakoto & Roubaud 2010). Sie scheint allerdings von großer Bedeutung zu sein, um das Ausmaß der sogenannten Korruption auf höchster Ebene (englisch *grand* oder *high level corruption*) eines Landes – d. h. derjenigen Abwicklungen, in die nur wenige Individuen oder Akteure (oftmals hochrangige Amtsträger und Geschäftseliten), aber große Geldbeträge verwickelt sind – zu erfassen. Das ist der Fall, weil die Wahrnehmungsindikatoren der Korruption des öffentlichen Sektors auf der Meinung von Experten (wie z. B. Akademiker, Journalisten und die Unternehmerschaft) basieren und einen

Maßstab dafür darstellen – wenn auch einen ungenauen und kritisierbaren, wie es die meisten Indikatoren von öffentlichem Verhalten sind –, wie verbreitet Korruptionssysteme unter den politischen und ökonomischen Eliten eines bestimmten Landes sind. Der Korruptionsindikator von Transparency International ist immerhin mit einem anderen Indikator für Korruption im öffentlichen Sektor hoch korreliert ($r > 0.90$), der auch auf Expertenmeinungen basiert: die Korruptionskontrollbewertung der World Bank (Treisman 2007). Die beiden Indikatoren korrelieren wiederum relativ stark mit Vergleichsindikatoren für rechtswidriges Verhalten von Seiten hochrangiger Amtsträger aus unterschiedlichen Ländern (Fisman & Miguel 2007). Dies deutet darauf hin, dass der CPI trotz der bestehenden Kritik die zwischenstaatliche Variation der Korruption auf höchster Ebene mindestens zum Teil erfasst.

Im Abb. 1 werden Brasiliens Werte im CPI mit denen anderer lateinamerikanischer Länder verglichen. Die Werte bewegen sich zwischen 0 und 100, wobei höhere Werte sauberere (d. h. weniger korrupte) Länder bedeuten und niedrige Werte dagegen auf stärkere Korruption des öffentlichen Sektors hindeuten. Beim Anblick von Querschnittsdaten ab Mitte der 1990er Jahre fällt zwangsläufig auf, dass Brasilien trotz andauernder Korruptionsskandale im Laufe der vergangenen Jahrzehnte – mit Beteiligung hochrangiger Amtsträger – anscheinend nicht so korrupt ist wie die meisten Nachbarländer, auch wenn der Unterschied nicht so groß ist. Mit Ausnahme der allgemein weniger korrupten Fälle wie Chile, Costa Rica und Uruguay schneidet Brasilien in der Tat sogar ein wenig besser als die meisten Länder der Region während der vorigen 20 Jahre ab, besonders in der nahen Vergangenheit (vgl. den Zeitraum zwischen 2010 und 2014).

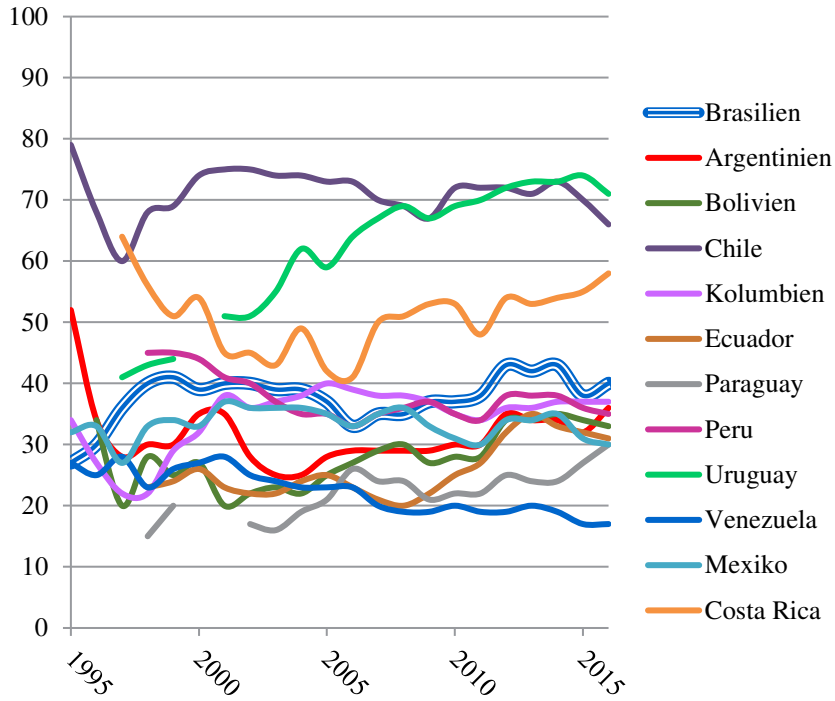

Abbildung 1: Expertenurteile über Korruption in Süd- und Lateinamerika, ausgewählte Länder (1995 – 2016). Quelle: Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (www.transparency.org/cpi); Anm. d. Hrsg.: Das Diagramm wurde darstellungstechnisch verändert.

Beim letzten CPI im Jahre 2016 ist die Korruptionswahrnehmung in Brasilien mit dem Wert 40 im Vergleich zu anderen Ländern mit einem vergleichbaren Einkommen weltweit nicht sehr unterschiedlich: China (40), Indien (40), Südafrika (45) und die Türkei (41) weisen vergleichbare Werte auf. Ebenso ist Brasiliens Wert dem einiger südeuropäischer Länder wie Griechenland (44) und Italien (47) ähnlich, aber immer noch entfernt von anderen Ländern wie Portugal (62) und Spanien (58). Schließlich liegt es noch weiter entfernt von denen demokratischer Länder mit hohem Einkommen wie Frankreich (69), Deutschland (81) und die USA (74). Im weltweiten Vergleich bleibt Brasilien während der letzten Jahrzehnte relativ nah am Weltdurchschnitt: Im Jahr 2016 blieb dieser bei 43. Das weist darauf

hin, dass Brasilien besser als ungefähr zwei Drittel aller im CPI untersuchten Länder abschneidet, obwohl es immer noch keineswegs imstande ist, große Korruptionssysteme vernünftig im Griff zu behalten.

Darüber hinaus geht ein weiterer wichtiger Aspekt der Korruption im öffentlichen Sektor in Brasilien in den vergangenen Jahren aus der Abb. 1 hervor. Obwohl seit Mitte der 1980er Jahre und besonders in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren eine Reihe von Reformen durchgeführt wurden, hat Brasiliens Wert sich spätestens seit 1995, als der Korruptionsindex eingeführt wurde, kaum verändert. Während neue Länder in die Datenbank des CPI bei jeder Folge hinzugefügt wurden, war nur eine sehr allmähliche Steigerung, wenn überhaupt, in Brasiliens Bewertung zu beobachten. Im Laufe der letzten 20 Jahre betrug Brasiliens Wert 38,6, während der letzten 10 Jahre erreichte er 38,8, und während der letzten 5 Jahre 41,2. Man kann trotzdem nicht eindeutig sagen, ob in diesem Zeitraum irgendeine bedeutende Veränderung tatsächlich stattfand, weil die Korruption des öffentlichen Sektors eine latente Variable ist und solche Ränge wie der CPI Durchschnitte von zahlreichen anderen Indikatoren sind, mit je einem Konfidenzintervall. Kurz gefasst kann man demnach annehmen, dass die meisten Reformen der letzten Jahrzehnte kaum einen Effekt darauf hatten, wie Experten das Korruptionsniveau auf höchster Ebene in Brasilien wahrnehmen.[2]

Über Expertenmeinungen hinaus lässt sich die Korruption des öffentlichen Sektors auch durch Indikatoren der erlebten Korruption erfassen. Dieser Maßstab zielt darauf ab, das aktuelle Auftreten von Korruption zu erfassen, wie sie von der Bevölkerung in Opferbefragungen gemeldet wird. Demzufolge zeigt er hauptsächlich das Vorkommen von Kleinkorruption an, die in der Regel etliche Personen einbezieht – sowohl aus den unteren Rängen der Verwaltung als auch aus der allgemeinen Bevölkerung – aber jeweils nur kleine Geldsummen pro Transaktion. Das ist zum Beispiel der Fall bei Schmiergeld, das für die Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Kleinunternehmen bezahlt wird, oder bei Polizeibeamten, die Fahrern Geld abnötigen, damit diese von Strafzetteln befreit werden (Karklins 2002; Rose-Ackerman & Palifka 2016).

Diskrepanzen zwischen wahrgenommenen und erlebten Korruptionsmaßstäben sind ziemlich üblich und zum großen Teil auch zu erwarten. Wie oben erklärt wurde, kommt dies vor, weil jeder Maßstab unterschiedliche Typen des korrupten Verhaltens fokussiert. Während expertenbasierte Korruptionswahrnehmungsmaßstäbe oft von (in der Regel landesweiten) großen Korruptionsskandalen beeinflusst

[2] Diese Daten scheinen allerdings von der umfassenden Medienberichterstattung über große Korruptionsskandale beeinflusst zu werden. Die drastischen Veränderungen in den Werten in Brasilien von 2005 bis 2006 sowie von 2014 bis 2015 sind beispielsweise anscheinend ein Widerhall der Skandale vom sogenannten *Mensalão* bzw. von der *Operação Lava Jato*.

werden, beleuchten bevölkerungsbasierte Opferbefragungen dagegen hauptsächlich die Interaktionen zwischen den unteren Rängen der Verwaltung und deren Klientel auf den verschiedenen (d. h. kommunale, Bundesstaats-/Provinz-, Bundes-) Ebenen der öffentlichen Verwaltung (Seligson, Smith & Zechmeister 2012).

Bei der Beobachtung von niedrigeren Rängen der Bürokratie zeigen Indikatoren der erlebten Korruption wenig Veränderung in der relativen Lage Brasiliens im Vergleich zu anderen süd- und lateinamerikanischen Ländern. Die Tabelle 1 stellt die Ergebnisse der erlebten Korruption für dieselben Länder wie in Abb. 1 dar. Der Unterschied zwischen Brasilien und den meisten Nachbarländern bei der Kleinkorruption ist nun allerdings viel größer als bei der Korruption auf höchster Ebene. Nehmen wir beispielsweise die CPI-Werte für Argentinien und Brasilien. Während dieses 2016 den Wert 40 hatte, war der Wert Argentiniens für dasselbe Jahr 36. Diese Werte dürfen aber nicht als statistisch unterschiedlich angesehen werden, da ihre jeweiligen Konfidenzintervalle sich überschneiden.

Andersherum war der Prozentsatz der Bevölkerung, der erklärte, Korruption der unteren Ränge der Verwaltung entweder erlebt oder beobachtet zu haben, in Argentinien dreimal so groß wie in Brasilien. Dementsprechend ist einerseits das Korruptionsniveau auf höchster Ebene in Brasilien nur geringfügig besser als in den meisten süd- und lateinamerikanischen Ländern, andererseits liegt in Brasilien das Kleinkorruptionsniveau nahe bei dem der am wenigsten korrupten Länder Südamerikas, wie Uruguay und Chile, und ist sogar besser als das von Costa Rica.

Tabelle 1: Mittelwerte für erlebte Korruption in Süd- und Lateinamerika (2006-2010)

Land	***Anteil der Bevölkerung, der Korruption erlebt hat (%)****
Mexiko	24.8
Bolivien	23.5
Peru	21.9
Ecuador	17.0
Argentinien**	16.8
Paraguay	16.6
Venezuela	11.6
Costa Rica	9.7
Kolumbien	6.8
Brasilien	5.4
Uruguay	4.8
Chile	2.8
Mittelwert für Lateinamerika	11.4

Quelle: Bonifácio & Fuks (2017).* Einschließlich Menschen, die einen Beamten bestochen oder die dies einmal beobachtet haben.** Daten nur für 2008 und 2010 verfügbar.

Die obige Tabelle deutet auf einige vorläufige Schlussfolgerungen hin. Während die Korruption auf höchster Ebene scheinbar ein prägendes Phänomen Brasiliens ist, lässt sich dasselbe von der Kleinkorruption nicht sagen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Kleinkorruption unbedeutend ist – ganz im Gegenteil: Ungefähr jeder zwanzigste Bürger gab an, entweder an einem korrupten Verhalten teilgenommen oder jemanden bei einem korrupten Verhalten beobachtet zu haben. Die Auswirkung der Kleinkorruption scheint allerdings nicht so weitreichend zu sein wie die der Korruption von hochrangigen Amtsträgern.

Eine Interpretation dieser Datendiskrepanz ist, dass die Expertenurteile, die von Korruptionswahrnehmungsindikatoren wie dem CPI gesammelt werden, der Wahrheit nicht ganz entsprechen. Diese Deutung ist nicht nur üblich, sondern auch zum Teil gut begründet (Razafindrakoto & Roubaud 2010). Direkte Indikatoren der Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien lassen diesen Schluss jedoch nicht zu. Diese messen nicht nur die Häufigkeit der korrupten Handlungen, sondern auch die durch Fehlverhalten von Beamten verursachten Verluste. In diesem

Fall vergleichen Forscher die von der Regierung für öffentliche Bauarbeiten ausgegebenen Beträge mit den erwarteten durchschnittlichen Marktpreisen (Golden & Picci 2005; Olken 2009).

In Brasilien basiert die Forschung zu diesem Thema hauptsächlich auf stichprobenartigen Rechnungsprüfungen, die jährlich in Kommunen landesweit von dem Generalbundesrechnungsprüfer (portugiesisch *Controladoria-Geral da União* – CGU) durchgeführt werden. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigen auf, dass Vorfälle „abhanden gekommener Aufwendungen" ziemlich üblich sind und eine beachtliche Veruntreuung von öffentlichen Mitteln bedeuten. Eine dieser Studien stellte z. B. fest, dass „79 % der Kommunen mindestens einen Korruptionsvorfall erlebt hatten", was pro Kommune durchschnittlich „ungefähr 2,46 Korruptionsvergehen" betrug und „8 % des insgesamt überprüften Betrags" darstellte (Ferraz & Finan 2011, S. 1285).

Der allgemeine Mangel an Toleranz der Wähler gegenüber denjenigen, die wegen Korruption angeklagt wurden, lässt die Folgerung nicht zu, dass Kleinkorruption und Korruption auf höchster Ebene in Brasilien vergleichbare Ausmaße haben. Wenn das der Fall wäre, dann wäre das korrupte Publikum gegenüber korrupten Beamten wahrscheinlich toleranter, was aber nicht der Wahrheit zu entsprechen scheint. Neueste Studien haben festgestellt, dass nachdem die Wähler glaubwürdige und rechtzeitige Auskunft erhalten, dass ein Kandidat in einem Korruptionsvorfall verwickelt war, die Chancen einer Wiederwahl schlagartig abnehmen (Ferraz & Finan 2008; Weitz-Shapiro & Winters 2013; Castro & Nunes 2014). Das Vertrauen in öffentliche Einrichtungen ist ebenfalls niedrig, besonders in die Legislativkammern (den Bundessenat und die Abgeordnetenkammer), in lokale Regierungseinrichtungen (Rathäuser und Gemeinderäte) und in politische Parteien (Bignotto 2011, S. 26).

Eine wahrscheinlich besser zutreffende Interpretation der Diskrepanz zwischen wahrgenommenen und erlebten Korruptionsindikatoren in Brasilien wäre deshalb, sie als ein Zeichen dafür zu verstehen, dass die Korruption des öffentlichen Sektors tatsächlich stärker unter hochrangigen Beamten und Geschäftseliten verbreitet ist als in unteren Rängen der Verwaltung und unter der allgemeinen Bevölkerung. Dies deutet wiederum darauf hin, dass die Korruption in höheren Ebenen der Regierung ein Problem darstellt, während sie bei der Bevölkerung und der *street-level bureaucracy* nicht so prägend ist. Von daher ist die Korruption auf höchster Ebene scheinbar kein Nebenprodukt einer allgemeinen Kultur des *jeitinho* (einer angeblich typisch brasilianischen Weise, mit einem Problem umzugehen, indem man soziale und gesetzliche Vorschriften umgeht), das sozusagen von außen (oder von unten) in das politische System eindringen würde. Sie scheint eher aus den institutionellen Arrangements in Brasilien zu stammen, die solches Verhalten unter hochrangigen Amtsträgern fördern, anstatt etwas zu sein, das exogen

(aus der Gesellschaft) wirkt. Dies wird eingehender im nächsten Abschnitt besprochen.

3 Institutionelle Ursachen der Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien

Die Literatur über die Ursachen der Korruption ist sehr umfangreich und umfasst zahlreiche Forschungsgebiete, die die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen der Korruption untersuchen (vgl. Treisman 2000, 2007; Lambsdorff 2006). Angesichts des Umfangs des Themas – das sowohl Kleinkorruption wie Korruption auf höchster Ebene, im Rahmen der Exekutive, der Legislative und der Judikative, auf der Ebene des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen umfasst – ist es nicht das Ziel dieses Abschnittes, eine allumfassende Darstellung aller möglichen Ursprünge für die gesamte Korruption im öffentlichen Sektor in Brasilien vorzulegen. Vielmehr werden institutionelle Variablen für die Korruption von hochrangigen Amtsträgern auf Bundesebene fokussiert. Anstatt eine einzige Ursache oder den wichtigsten Erklärungsfaktor für das in Brasilien erlebte Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor herauszuheben, wird hier daher versucht, eine Kombination von Faktoren aufzuzeigen, die zum relativ hohen Niveau der Korruption auf höchster Ebene in diesem Land beigetragen haben. Hierfür gliedert sich dieser Abschnitt in drei Hauptthemen: (a) das Zusammenspiel zwischen Wahlordnungen und der Finanzierung von Wahlkämpfen; (b) das Beutesystem (englisch *spoils system*); und (c) die enttäuschende Leistung des Gerichtswesens. Diese drei Faktoren scheinen gemeinsam wichtige Variablen darzustellen, die das Vorkommen und die Wahrnehmung der Korruption von hochrangigen Amtsträgern erklären könnten.

Erstens wird das brasilianische Regierungssystem üblicherweise als „Koalitionspräsidialsystem“ (Abranches 1988; Power 2010) bezeichnet. Das heißt, kurz gefasst, dass das Land durch die Mischung eines Präsidial- und eines Vielparteiensystems gekennzeichnet ist. Das heißt, dass der Präsident während seiner Legislaturperiode allein mit der Unterstützung seiner eigenen Partei das Land nicht regieren kann. Deshalb wird eine Koalition gebildet, die zahlreiche andere Parteien mit einbezieht. Im Austausch gegen ihre Stimmen im Kongress werden den Parteien Ämter im Kabinett, in Ministerien, in Bundeseinrichtungen und in Staatsunternehmen zugeteilt. Diese Regierungsstrategie ist zwar nicht ausschließlich in Brasilien vorhanden,[3] aber das Besondere im brasilianischen Fall ist das außeror-

[3] Viele andere Länder sind durch die Kombination eines präsidialen Systems mit einem Vielparteiensystem geprägt, was keinen nachgewiesenen, zwangsläufigen Zusammenhang mit einer stärkeren politischen Blockade hat (Cheibub, Przeworski & Saiegh 2004).

dentliche – und zunehmende – Fragmentierungsniveau im Kongress, wie es die Tabelle 2 aufzeigt.

Tabelle 2: Fragmentierung im brasilianischen Kongress, 1990-2014

	1990	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**	**2014**
Anzahl der im Kongress vertretenen Parteien	19	18	18	19	21	22	28
Prozent der Sitze der im Kongress meistvertretenen Partei	0.21	0.21	0.20	0.18	0.17	0.17	0.14
Effektive Anzahl der Parteien im Parlament	8.69	8.16	7.14	8.47	9.32	10.36	13.22
Anzahl der für eine einfache Mehrheit nötigen Parteien	4	3	3	4	4	4	5

Quellen: Miguel & Assis (2016); Gallagher (2017).

Im Jahre 2014 wurden in Brasilien insgesamt 28 Parteien in die Abgeordnetenkammer gewählt. Dies stellte zwar einen Höhepunkt der letzten Jahrzehnte dar, aber die Abgeordnetenkammer wies trotzdem seit 1990 niemals weniger als 18 unterschiedliche Parteien auf. Einerseits waren viele davon sehr klein und machten nur einen kleinen Teil der Sitze aus, andererseits besaßen die großen Parteien ebenfalls keinen allzu großen Anteil der Sitze. Die Partei mit der größten Vertretung im brasilianischen Kongress besaß nie mehr als 21 % der Sitze seit 1990 und war ab 2014 auf weniger als 15 % beschränkt (Miguel & Assis 2016).

Daraus ergibt sich, dass die effektive Anzahl von Parteien im Parlament in Brasilien seit 1990 durchschnittlich 9,3 beträgt, wobei ihr Tiefpunkt in 1998 mit 7,1 Parteien lag, ihr Höhepunkt in 2014 mit 13,2 Parteien.[4] In einer historischen vergleichenden Perspektive war letztere der höchste je dokumentierte Wert weltweit (Gallagher 2017) – auch andere Länder mit Mehrparteiensystemen kommen

[4] Die effektive Anzahl von Parteien im Parlament (*effective number of parliamentary parties*) ist ein ausgewogener Index der Parteienfragmentierung, der von Laakso und Taagepera (1979) entwickelt wurde, und der nicht nur die Anzahl der politischen Parteien in einer bestimmten Legislative, sondern auch ihre jeweiligen Größen mitberechnet.

dem nicht nahe. In Deutschland 2013 betrug die effektive Anzahl von Parteien im Parlament 3,51. Die historisch höchsten Werte in vergleichbaren, großen lateinamerikanischen Ländern kommen der Zahl ebenfalls nicht nahe, wie es anhand der Fälle von Argentinien (höchster Wert je betrug 7,50), Kolumbien (5,69) und Mexiko (3,11) ersichtlich wird.

Die Regierungskoalitionen in Brasilien brauchen daher (zumindest theoretisch) die Unterstützung von mindestens drei bis fünf verschiedenen Parteien, um nominell die für die Verabschiedung von neuen Gesetzen erforderlichen einfachen Mehrheiten zu erreichen. In der Praxis ist die Regierung meistens wegen unvollkommener Parteidisziplin auf übergroße Koalitionen angewiesen, die zwischen 1990 und 2011 durchschnittlich aus 5,63 politischen Parteien bestanden. Auf der anderen Seite sind solche Koalitionen ziemlich instabil. Während ebendiesem Zeitraum wurden 19 unterschiedliche Regierungskoalitionen gebildet, also ungefähr eine pro Jahr (Carreirão 2014).

Dennoch erzeugt die Parteienfragmentierung nicht zwangsläufig Korruption. Die zunehmende Fragmentierung, die im Laufe der letzten Jahrzehnte in Brasilien zu beobachten ist, beruht jedoch scheinbar nicht auf einem Zuwachs ideologischer Unterschiede zwischen bestehenden Parteien. Paradoxerweise scheint eher das Gegenteil der Fall zu sein. Die verfügbaren Daten zeigen, dass die Rolle der Ideologie als eine das Parteiensystem beeinflussende Variable seit den frühen 2000er Jahren an Wichtigkeit verlor (Zucco Jr. 2009; Lucas & Samuels 2010; Carreirão 2014). Politische Parteien wucherten demnach innerhalb eines immer enger werdenden politischen Spektrums und bildeten ideologisch heterogene Wahl- sowie Regierungskoalitionen, dessen Mitglieder oftmals relativ mühelos ihre Partei wechselten (Melo 2004; Pereira, Bertholini & Raile 2016). Aus dieser Debatte ergibt sich die Schlussfolgerung, dass für die Prognose von legislativem Verhalten die ideologischen Spaltungen weniger Bedeutung haben als der Zugang zu Ressourcen der Regierung (Zucco Jr. 2009).

Es ist daher kaum überraschend, dass minimal kohärente Regierungskoalitionen in Brasilien aufrechtzuerhalten eine herausfordernde Aufgabe ist, die mindestens gelegentlich doch ein *quid pro quo* und, damit einhergehend, Korruption förderte. Das war z. B. bei dem berühmten *Mensalão*-Skandal des Jahres 2005 der Fall. Damals bot die Lula da Silva-Regierung monatlich Gelder für Mitglieder der Regierungskoalition im Austausch gegen ihre Stimmen im Kongress. Dieses Verfahren war jedoch nicht neu, sondern schon früher in anderen Amtsperioden der Bundesregierung und sogar in Bundesländerregierungen üblich (Pereira, Power & Raile 2011).

Dieses höchst fragmentierte Parteiensystem stammt aus einer ebensolchen Wahlordnung, die wiederum auch einen Anreiz für Korruption liefern dürfte. Das gilt insbesondere für die Bundesabgeordnetenkammer, für die Länderkammern

und die kommunalen Parlamente landesweit, in die Abgeordnete nach einer Verhältniswahl mit offener Liste in großen Wahldistrikten gewählt werden. Der Wahlordnung gemäß stimmen Wähler für eine Partei sowie für einen einzelnen Kandidaten aus der Parteiliste. Es handelt sich um ein übliches Wahlsystem, das auch in Ländern wie Chile, Finnland und Polen verwendet wird. Dabei unterteilen allerdings andere Länder mit einer Verhältniswahl mit offener Liste das Gebiet absichtlich in relativ kleine Distrikte mit je wenigen Sitzen, wogegen in Brasilien die Distrikte ziemlich groß sind. Alle 27 brasilianischen Bundesländer sowie der Bundesdistrikt sind Wahldistrikte. Daraus ergibt sich, dass die kleinsten Distrikte des Landes je über 8 Sitze verfügen, während größere Distrikte – wie die der Bundesländer São Paulo, Minas Gerais und Rio de Janeiro – jeweils mehr als 40 Abgeordnete wählen.

Zur weiteren Fragmentierung trägt bei, dass nach brasilianischen Wahlordnungen die Parteien Wahlkoalitionen auch für Legislativwahlen bilden dürfen. Dabei darf jede Koalition eine Liste mit zweimal so vielen Kandidaten wie die Anzahl an verfügbaren Sitzen vorlegen (Nicolau 2006). Daher gibt es in den am dichtesten besiedelten Bundesländern für jede Wahl hunderte Kandidaten. Wegen solcher Koalitionen bekommen schließlich kleinere Parteien Mandate in der Legislative, die sie alleine nicht erhalten könnten, was die Fragmentierung des Parteiensystems weiter verstärkt (Calvo, Guarnieri & Limongi 2015).

Zwei unterschiedliche Mechanismen verbinden mutmaßlich diese Ordnungen zur Korruption des öffentlichen Sektors (Chang & Golden 2007; Chang, Golden & Hill 2010). Erstens, da jeder Distrikt so viele Kandidaten und Abgeordnete hat, sind die Kosten für die Überwachung und die Bestrafung korrupter gewählter Vertreter sehr hoch (Kunicová & Rose-Ackerman 2004; Tavits 2007). Zweitens ist es eine gut bekannte Auswirkung dieser Struktur, dass sie die innerparteiliche Konkurrenz anregt und zu hochindividualisierten und darüber hinaus extrem kostenaufwendigen Wahlkampagnen führt (Ames 2001).

Wahlkonkurrenz ist deshalb sowohl zwischen unterschiedlichen politischen Parteien oder Koalitionen als auch innerhalb ihrer selbst sehr stark. Demzufolge muss jede politische Bewerberin und jeder Bewerber dringend Mittel aufbringen, um inmitten einer Unmenge von einzelnen Kandidaten hervorzustechen. Dafür organisieren Kandidaten ihre Kampagnen um zahlreiche lokale Wahlkampfvermittler und wenige, konzentrierte Spender herum, anstatt nach Ideologien oder Parteischwerpunkten (Samuels 2003; Desposato 2006; Mancuso 2015; Novaes 2017).

Die meisten politischen Parteien sind von daher Allerweltsparteien oder kartellähnliche Organisationen, deren Hauptziel es ist, den Zugang zu den Mitteln zu sichern, die ihnen als unverzichtbar gelten und die meist innerhalb der Bundesverwaltung zu erhalten sind (siehe unten). Die Regeln für die Kampagnenfinanzierung in Brasilien sind ihrerseits sowohl eine Folge als auch eine Ursache dieser

Umstände. Auf der einen Seite sind öffentliche Mittel für diesen Zweck ziemlich reichlich vorhanden und stehen sogar Parteien zur Verfügung, denen es nicht gelingt, in legislative Positionen gewählt zu werden, was eine Verschärfung der Parteienfragmentierung verursacht. Auf der anderen Seite basieren die Grenzen für Privatspenden nicht auf einem festgelegten Betrag, sondern auf einem Prozentsatz vom Jahresbruttoeinkommen des Spenders: Individuen dürfen nämlich bis 10 % ihres jährlichen Einkommens spenden, Unternehmen bis 2 % (Krause, Rebello & Silva 2015).

Zusammen mit der Fragmentierung der Kandidaturen bewirkt diese Regel, dass einerseits Kandidaten um die Unterstützung derjenigen bitten, die diese reichlich anbieten können, und dass andererseits Spender zahlreiche Kandidaten unterstützen. Kampagnenspenden werden deshalb äußerst konzentriert von sehr wenigen, einflussreichen Akteuren geleistet, die für zahlreiche Kandidaten aus vielen unterschiedlichen Parteien enorme Geldsummen bereitstellen können (Samuels 2003; Mancuso 2015). In den Wahlen 2010 beispielsweise stammte ungefähr ein Drittel aller Spenden von den 15 größten Spendern – bestehend aus Banken, Bau-, Bergbau-, Stahl- und Lebensmittelunternehmen (Mancuso 2015). Die Bedeutung solcher einflussreicher Spender zeigt sich als besonders hoch, wenn man berücksichtigt, wie viele politische Parteien im Kongress vertreten sind. Im Jahre 2017 gaben beispielsweise Führungskräfte des gigantischen Lebensmittelkonzerns JBS bekannt, im Jahre 2014 über 100 Millionen Reais (ungefähr 23 Mio. Euro) an Spenden für 167 gewählte Abgeordnete und 28 gewählte Senatoren aus 19 unterschiedlichen politischen Parteien geleistet zu haben (Congresso em Foco 2017). Das betrifft 32,5 % der Sitze in der Abgeordnetenkammer und 34,5 % der Sitze im Senat, also ein Anteil an Sitzen, der höher ist, als eine einzelne Partei jemals seit den 1990er Jahren allein gestellt hat.

In der Tat resultiert die gemeinsame Wirkung von pulverisierten Kandidaturen und konzentrierten Spendenquellen in einem Prozess der adversen Selektion, der diejenigen Kandidaten unangemessen belohnt, die entweder Zugang zu solchen großzügigen Spendern haben oder die bereit sind, auf illegale Weise ihre Kampagnen zu finanzieren (Reis 2013). Diese Kombination nähert Brasilien an das von Kang (2002) beschriebene Szenario an, in dem das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und politischen Akteuren durch einen hohen Grad von Rent-seeking-Verhalten geprägt ist, was wiederum das Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor erhöht.

In einem wichtigen Schritt wurde die Finanzierung von Wahlkampagnen durch Unternehmen 2015 vom brasilianischen obersten Gericht verboten, als diese Praxis für verfassungswidrig erklärt wurde. Es steht jedoch noch aus, die Folgen dieser Veränderung zu beobachten, denn seitdem wurden nur lokale Wahlen nach dieser neuen Ordnung im Jahre 2016 abgehalten. Außerdem, da diese Wahlen im

Zusammenhang der gegenwärtigen politischen Krise stattfanden, ist es schwer, die Auswirkungen des Spendenverbots von den allgemeinen politischen Unruhen abzugrenzen, die seit einigen Jahren das Land plagen.

Zweitens besteht eine Wechselwirkung zwischen der Mischung eines äußerst fragmentierten Parteien- und Wahlsystems und konzentrierter Kampagnenspendenquellen einerseits und den reichlichen Mitteln auf Bundesebene für eine differenzierte Bürokratie andererseits. In Brasilien – im Unterschied zu anderen Föderationen – konzentriert sich der Großteil der Regierungsmittel auf die Bundesregierung, die dafür zuständig ist, knapp 60 % aller Steuereinnahmen landesweit zu verwalten. Bundesstaaten dagegen sind für nur 25 % zuständig, Kommunen für 15 % (Almeida 2007). Es ist daher kaum überraschend, dass Bundesstaaten und Kommunen oftmals auf die Mittel angewiesen sind, die sie von der Bundesverwaltung bereitgestellt erhalten. In ähnlicher Weise verfügt die föderale Exekutive über eine umfangreiche Bürokratie, die knapp einhundert unterschiedliche Regierungsstellen in zahlreichen Bereichen der öffentlichen Politiken beinhaltet, sowie staatseigene Unternehmen in Branchen von der Erdölförderung bis zum Bankwesen (Bersch, Praça & Taylor 2017).

Oberhalb dieses gewaltigen Gefüges liegt die brasilianische Präsidentschaft. Die Verteilung von Ämtern innerhalb der Bundesverwaltung an Koalitionspartner spielt daher eine wesentliche Rolle in der Gestaltung einer Regierungskoalition (Lopez, Bugarin & Bugarin 2015; Lopez & Praça 2015). Obwohl nach der 1988er Verfassung Staatsbeamte durch leistungsorientierte öffentliche Ausschreibungen (portugiesisch *concursos públicos*) einzustellen wären, gilt das in Wahrheit eher für die meisten mittleren und unteren Stellen in der Bürokratie, dabei aber nicht immer für die höheren Regierungskreise. Die brasilianische Bundesverwaltung ist im Grunde durch ein tiefreichendes Beutesystem geprägt – ungefähr 7.000 Staatsbeamte werden direkt durch den Präsidenten berufen (Lopez 2015).[5]

Ein solches System des Klientelismus ist jedoch über die Regierungsbehörden ungleich verteilt, wobei einige sogar ziemlich professionalisiert sind. Darunter sind beispielsweise außenpolitische, Planungs- und Finanzbehörden zu erwähnen. Andere dagegen sind in dieser Hinsicht eher rückständig und deshalb besonders für Korruption anfällig. Das ist der Fall z. B. bei Behörden, die für Infrastrukturprojekte wie Landstraßen, Dämme, Kraftwerke und Wohnungsbau zuständig sind

[5] Die Tatsache, dass Berufungsverfahren zwischen unteren und höheren Ebenen der Verwaltung unterschiedlich gehandhabt werden, weist ebenfalls auf eine wichtige Schlussfolgerung aus der Diskussion des vorigen Abschnittes hin. Indikatoren der Kleinkorruption und der Korruption auf höchster Ebene unterscheiden sich auf ebensolche Weise – die erstere ist verbreiteter als die letztere. Wenn das der Fall ist, könnte das danach interpretiert werden, genau wie leistungsorientiert und unpersönlich jede Verwaltungsebene ihre Beamten einstellt.

(Bersch, Praça & Taylor 2017). Wie es sich herausgestellt hat, stehen einige dieser Behörden in regelmäßigem Zusammenspiel mit großen Baukonzernen, die bekanntlich bedeutsame Spenden für Kandidaten und politische Parteien aus dem ganzen politischen Spektrum leisten (Mancuso 2015).

Drittens und letztens führten, trotz der häufigen Aufdeckung von Korruptionsskandalen durch die Medien über alle Amtsperioden hinweg, nur wenige zur Verhängung von Sanktionen über die Beteiligten. Wie Taylor und Bunnareli (2007) vor ein wenig über zehn Jahren bei einer Untersuchung von sechs großen Korruptionsvorfällen in Brasilien beobachteten, ergab nur einer davon eine strafrechtliche Verurteilung, die jedoch gar nicht verbüßt wurde, da der Beschuldigte in ein anderes Land fliegen konnte.

Die Verhängung von Strafen ist von daher seit 1988 als Abschreckungsmittel für Beteiligte an Vorfällen von Korruption auf höchster Ebene weitgehend gescheitert. Da Straffreiheit das wahrscheinlichste Resultat ist, erregten die Rechtsfolgen, die drohen, wenn jemand bei einer korrupten Transaktion erwischt wird, bei den meisten politischen Akteuren bislang keine Furcht.

Im Gegensatz zu dem, was man zunächst vermuten dürfte, werden in Brasilien die Bundesgerichte, die Staatsanwaltschaften, die Polizei und die Rechnungsprüfungsbehörden reichlich finanziert und funktionieren weitgehend frei von unzulässigen politischen Einflüssen. Dementsprechend sind sie meistens nicht von Korruption geplagt, weshalb die Ursachen für die enttäuschende Leistung des Gerichtswesens in dieser Hinsicht anderswo zu suchen sind. Dies ist eigentlich ein viel umfassenderes Thema, jedoch werden als nächstes nur drei Faktoren dargestellt, die zu diesem Resultat beitrugen.

Erstens ist die Tatsache zu erwähnen, dass die für die Verfolgung von korrupten Akteuren zuständigen Einrichtungen nicht nur von politischem Einfluss, sondern auch voneinander unabhängig sind. Daraus ergibt sich ein allgemeiner und gut dokumentierter Mangel an interinstitutioneller Koordinierung zwischen diesen Einrichtungen auf Bundesebene (Taylor & Bunnareli 2007; Power & Taylor 2011; Aranha & Filgueiras 2016). Nur durch Zusammenarbeit lässt sich allerdings sicherstellen, dass Sanktionen über Korruptionsbeteiligte verhängt werden. Damit Gerichte dem Gesetz Geltung verschaffen können, muss die Staatsanwaltschaft Anklage erheben, müssen die Ermittlungsbehörden Beweise erheben und das Verbrechen überhaupt erst aufdecken. Dabei befinden sich Engpässe nicht nur in jeder dieser Stufen, sondern zwischen den unterschiedlichen Institutionen, die sie gleichzeitig ausführen. Demzufolge werden Informationen oftmals nicht routinemäßig und rechtzeitig ausgetauscht. In ähnlicher Weise kommt es vor, dass es nicht eindeutig ist, in wessen Zuständigkeit einige Aufgaben liegen, was manchmal zu einem Zuständigkeitskonflikt führt. Im Allgemeinen ergibt sich aus sol-

chen in sich geschlossenen Einrichtungen ein suboptimaler und verzögerter Prozess, der letztendlich zur Straffreiheit beiträgt.

Zweitens, obwohl die Verhängung von rechtlichen Strafen von unterschiedlichen Institutionen abhängt, liegt die Schwierigkeit, Verbrecher zu bestrafen, zum großen Teil an der Judikative selbst bzw. an ihrem Mangel an innerer Koordinierung (Taylor 2011). Die brasilianische Judikative ist mit einem Etat von 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts eine der am besten finanzierten in der westlichen Hemisphäre. Allerdings muss sie mit einer beachtlichen Arbeitsbelastung umgehen, die jährlich knapp 100 Millionen Prozesse beträgt (Da Ros 2015; Da Ros & Taylor 2017). Einer so großen Belastung liegt eine Kombination unterschiedlicher Faktoren zugrunde, darunter hochkomplexe Rechtsverfahren, überflüssige Wiederholungen in den Arbeitsprozessen und ein großer Respekt der individuellen Autonomie der Richter gegenüber. Gemeinsam führen diese Faktoren dazu, dass Fälle erst nach langem Vorlauf vor Gericht gestellt werden und nach noch längerer Zeit ein nicht mehr anfechtbares Urteil ergeht. Bei Korruptionsfällen trifft dies besonders zu. In Wirklichkeit besteht nur eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer strafrechtlichen Verurteilung in Prozessen wegen Dienstvergehen kommt. Eine Studie über Bundesbeamte, die wegen Korruptionsvorwürfen entlassen wurden, zeigte beispielsweise, dass weniger als 5 % davon je vor Gericht verurteilt wurden. Zahlreiche Fälle warteten noch Jahre nach ihrem Beginn auf ein abschließendes Urteil (Alencar & Gico Jr. 2011).

Drittens und letztens sind alle die in den zwei letzten Absätzen besprochenen Probleme noch stärker ausgeprägt in den Fällen, in die hohe Beamte, wie Mitglieder der Exekutive, der Legislative und der Judikative, verwickelt sind. Diese verfügen über den sogenannten *foro privilegiado*, das heißt, das Gerichtsprivileg, vor einem höheren Gericht zu stehen (Taylor 2011). Aus diesem Grund dürfen beispielsweise Bundesabgeordnete, Senatoren und Minister nur direkt vor dem brasilianischen Obersten Gericht (dem *Supremo Tribunal Federal* oder STF) strafrechtlich verfolgt werden. In solchen Fällen gehen Gerichte noch langsamer vor und der politische Einfluss tritt noch stärker auf. Oft weisen die Gerichte Klagen wegen verfahrensrechtlicher Gründe ab oder verhandeln sie gar nicht rechtzeitig.

Daraus ergibt sich, dass strafrechtliche Verurteilungen vor dem STF äußerst selten sind, um es vorsichtig auszudrücken – die erste fand erst 2010 statt, 22 Jahre nach der Verkündung der Verfassung von 1988, obwohl in den Jahren zuvor hunderte Strafsachen gegen Abgeordnete und weitere hohe Amtsträger zur Anklage gebracht worden waren (Falcão et al. 2017). Eine bedeutende Ausnahme war der Prozess zum *Mensalão*-Skandal vor dem STF im Jahre 2012, als zahlreiche hochrangige Politiker vom obersten Gericht Brasiliens verurteilt wurden (Michener & Pereira 2016). Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dies ein Einzelfall war oder ob dadurch tatsächlich eine neue Richtung eingeschlagen wurde. Dieses Thema wird

im letzten Abschnitt bei der Besprechung des gegenwärtigen *Lava Jato*-Skandals wiederaufgenommen.

4 Der lange Weg der Antikorruptionsreformen in Brasilien

In der Fachliteratur wird Korruption üblicherweise als ein Prinzipal-Agent-Problem angesehen. Bestehende Informationsungleichheiten zwischen Agenten (Beauftragten) und Prinzipalen (Auftraggebern) reizen letztere, aus ihrer privilegierten Lage Nutzen zu ziehen. Diesen Bedingungen entsprechend werden Antikorruptionsreformen typischerweise als Strategien entworfen, solche Ungleichheiten zu reduzieren, indem z. B. Transparenz und Verantwortlichkeit gestärkt und der unbeobachtete Ermessensspielraum der Agenten sowie ihre Möglichkeiten, willkürlich zu entscheiden, verringert werden (Klitgaard 1988; Rose-Ackerman & Palifka 2016).

Diese Perspektive missachtet jedoch, dass solche Reformen zunächst einmal mit der Zustimmung von eben denselben Auftragnehmern durchgesetzt werden müssen, die von der bestehenden Praxis profitieren. Auf diese Weise stellt jede Antikorruptionsreform ein Problem zweiter Ordnung dar, das nicht die Gestalt einer Prinzipal-Agent-Beziehung annimmt. Es kann dagegen besser als ein Problem des kollektiven Handelns beschrieben werden (Persson, Rothstein & Teorell 2013).

Es geht hier also nicht nur um die Verringerung von Informationsungleichheiten zwischen politischen Vertretern und der Bevölkerung, sondern in erster Linie darum, den politischen Repräsentanten zunächst einmal einen Anreiz zu bieten, Reformen zu verabschieden, die diese Verringerung dann ermöglichen und damit auch deren eigene privilegierte Lage in Gefahr bringen.

In Anbetracht des im Abschnitt 3 skizzierten Bildes kann man rasch zu dem Schluss kommen, dass die brasilianische politische Elite keinen Anlass dafür finden würde. Allerdings wurden seit 1988 etliche Antikorruptionsreformen in Brasilien durchgeführt – sei es durch neue Gesetze, sei es durch die vollständige Überholung von Einrichtungen oder durch den schrittweisen Prozess von Lernen und Anpassung wurde in den letzten dreißig Jahren in dieser Richtung vieles geleistet. Etwas überraschenderweise sind in fast allen Regierungszeiten Antikorruptionsreformen verabschiedet worden, da das Thema der Korruption des öffentlichen Sektors in diesem Zeitraum einen beständigen Teil der öffentlichen Agenda darstellte (Praça & Taylor 2014; Prado & Carson 2014).

Wie dem auch sei, zeigt sich dies jedoch als ein Paradoxon: Wenn Anreize, gegen Antikorruptionsreformen zu handeln, so prägend waren, wieso hat sich die politische Elite so oft für ein solches Handeln entschieden? Es ist nicht das Ziel

dieses Abschnittes, eine endgültige Antwort auf diese Frage zu geben. Stattdessen wird hier darauf hingewiesen, dass zumindest einige der wichtigsten solcher Reformen seit 1988 aus drei unterschiedlichen Arten von Bedingungsrahmen hervorgegangen sind. Zwei davon stehen in gutem Einklang mit dem Argument des allgemeinen Mangels an Anreiz für die politische Elite, solche Reformen zu verabschieden – auf den dritten Bedingungsrahmen passt dieses Argument jedoch nicht so gut. Die drei Arten der in den letzten dreißig Jahren in Brasilien verabschiedeten Antikorruptionsreformen, definiert nach dem jeweiligen Bedingungsrahmen, aus dem sie entstanden sind, sind folgende: reaktive, endogene und proaktive Reformen. Diese werden im Folgenden im Einzelnen beschrieben.

Reaktive Reformen werden in erster Linie als Reaktionen auf eine schwere institutionelle Krise oder auf den Druck der Bevölkerung eingeführt. Viele dieser Reformen fanden im Gefolge von Korruptionsskandalen statt, oder in Perioden allgemeiner, mit Massenprotesten einhergehender Unzufriedenheit mit der Regierung. Solche Reformen können weitgehend als eine Antwort auf exogenen Druck interpretiert werden. Sie sind eine Art Interpunktion in einem sonst relativ stabilen Lebensraum der Korruption. Unter solche Reformen sind die folgenden zu zählen.

Die Verabschiedung des Unredlichkeitsgesetzes (portugiesisch *Lei de Improbidade Administrativa*) im Jahre 1992 und des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (*Lei de Licitações*) im Jahre 1993 können als Reaktionen in einer Zeit der inneren Krisis und des bürgerschaftlichen Engagements angesehen werden, in deren Rahmen sich das Amtsenthebungsverfahren des Präsidenten Collor de Melo 1992 sowie auch der *Anões do Orçamento*-Skandal 1993 ereigneten. Letzterer führte dazu, dass ein Dutzend Abgeordnete, darunter der Präsidenten der Abgeordnetenkammer, ihr Mandat verloren. Neben diesen beiden Gesetzen, die neue öffentliche Beschaffungsverfahren sowie neue Arten von gesetzwidrigem Verhalten (darunter neue Arten von Straftaten) festlegten, erlebte dieser Zeitraum eine breit angelegte Reform des Haushaltsverfahrens im Kongress, die es transparenter machte (Praça 2011).

In ähnlicher Weise war die 2004 verabschiedete Reform der Judikative eine direkte Antwort auf die Skandale, die 1999 durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss (den sogenannten *CPI do Judiciário*) aufgedeckt wurden. Diese Reform etablierte ganz neue Aufsichtseinrichtungen sowohl für die Judikative als auch für die Staatsanwaltschaft (Da Ros & Taylor 2017). Der *Sanguessugas*-Skandal im Jahre 2006, in den Dutzende Abgeordnete verwickelt waren, führte zu einer neuen Reform der Haushaltsregeln, die die Verfahren dezentralisierte und die Entscheidungsprozesse weniger willkürlich machte (Praça 2011).

Unter solche Fälle von Reaktionen auf starken öffentlichen Druck sind zwei weitere Gesetze zu zählen, die nach Gesetzesvorschlägen von Bürgerinitiativen verabschiedet wurden: das Gesetz gegen Stimmenkauf (*Lei Contra a Compra de*

Votos) von 1999 und das „Gesetz der sauberen Weste“ (*Lei Ficha Limpa*) von 2010. Während Ersteres eine strengere Bestrafung des Stimmenkaufes während der Wahlen vorsah, verbot Letzteres die Kandidatur von Menschen, die schon von einem Gerichtshof verurteilt worden sind. Schließlich wurden zwei Gesetze im Gefolge der Proteste des Jahres 2013 verabschiedet: das Antikorruptionsgesetz (*Lei Anticorrupção*) und das Gesetz über kriminelle Vereinigungen (*Lei das Organizações Criminosas*). Eine wesentliche Innovation war die Einführung von Vereinbarungen im Strafverfahren, eine Neuerung in den brasilianischen Gesetzen und in der Rechtspraxis, die auf den andauernden *Lava Jato*-Skandal einen sehr bedeutenden Einfluss hatte.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass oben nur diejenigen Reformen erwähnt wurden, die die Zeit überdauerten. In der Tat existieren aber auch Fälle von reaktiven Reformen, die Diskontinuitäten aufweisen. Ein Beispiel davon war der Spezielle Untersuchungsausschuss (portugiesisch *Comissão Especial de Investigações*, CEI). Der Ausschuss wurde von der Itamar Franco-Regierung 1993 im Gefolge der Skandale eingerichtet, die zum Amtsenthebungsverfahren gegen seinen Vorgänger Collor de Melo geführt hatten, und fungierte als eine Ombudsstelle der Bundesregierung, deren Aufgabe es war, Auskunft über mögliche Korruptionssysteme zu erhalten und zu untersuchen. Nach der Arbeit an einigen Fällen im Jahre 1994 wurde der Ausschuss jedoch 1995 nach der Einführung der Fernando Henrique Cardoso-Regierung aufgelöst, und die Fälle wurden dem Justizministerium übergeben.

In allen oben erwähnten Fällen wurde die Agenda großenteils von außen bestimmt, das heißt, anstatt von politischen Akteuren proaktiv verfolgt zu werden, kamen die Reformen während Perioden, in denen die sogenannte „politische Klasse“ oft als Ganzes unter großem Druck stand, in Schwung. Eine bedeutsame kumulative Wirkung der zahlreichen unter solchen Umständen verabschiedeten Gesetze ist allerdings, dass sie der brasilianischen Staatsanwaltschaft (dem *Ministério Público* oder MP) eine zunehmend große Macht verliehen.

Da schließlich so viele dieser Gesetze neue Arten von Straftaten bzw. von illegalem Verhalten festlegten, haben sie die Staatsanwälte schrittweise mit neuen Mitteln versehen, um die Korruption des öffentlichen Sektors zu untersuchen und zu verfolgen. Der *Ministério Público* Brasiliens ist eine der unabhängigsten und mächtigsten derartiger Institutionen in Lateinamerika und verfügt über enorme Unabhängigkeit, hohes Ansehen und eine eindrucksvolle Vielzahl an Befugnissen. Oft wird er daher kaum überraschenderweise als die vierte Staatsgewalt Brasiliens betrachtet (Arantes 2002).

Endogene Reformen sind diejenigen, die hauptsächlich durch Institutionen eingeführt wurden, die eben für die Ausführung von Antikorruptionsmaßnahmen zuständig sind. Dementsprechend gehen solche Reformen mit Innovationen in der

Organisation von Gerichten, Staatsanwaltschaften, Polizei, Rechnungsprüfungsbehörden u. a. einher. Dagegen sind sie entweder nicht direkt auf die Zustimmung politischer Eliten angewiesen oder bleiben von diesen weitgehend unbeachtet. In solchen Fällen nutzen die sogenannten Policy-Entrepreneurs aus diesen Institutionen diese aus der Verabschiedung von neuen Gesetzen resultierenden Zeitfenster, um Neuerungen in ihren eigenen Behörden zu befördern, wobei deren Leistungen – oft langfristig – gesteigert werden.

Ein bedeutendes Beispiel hierfür ist der schrittweise Prozess der Verstärkung interinstitutioneller Koordinierung zwischen Staatsanwälten, der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden, indem Arbeitsstäbe gebildet werden, die sogenannte Operationen (portugiesisch *operações*) – großangelegte Untersuchungen zu Korruptionssystemen – ausführen (Arantes 2011).

Ein weiterer Fall der Kooperation ist die Nationale Strategie zur Korruptions- und Geldwäschebekämpfung (*Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*, ENCCLA), eine 2003 eingerichtete Instanz des Justizministeriums, dessen Ziel es ist, gemeinsame Aktionen und Informationsaustausch zwischen über 70 Einrichtungen zu fördern, die landesweit Antikorruptionsmaßnahmen ergreifen. Ebenfalls innerhalb des Justizministeriums gibt es das Bundesamt für Vermögensabschöpfung und internationale juristische Zusammenarbeit (*Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional*, DRCI), das 2004 eingerichtet wurde, um die Rückgewinnung von gewaschenem Geld durch internationale Verträge zu erleichtern.

In den Gerichten, den Staatsanwaltschaften und der Bundespolizei war in den letzten fünfzehn Jahren eine Verbreitung von spezialisierten Antikorruptionsausschüssen oder -abteilungen zu beobachten. In der Bundesjudikative sind beispielsweise seit Anfang 2003 spezialisierte Richterämter für Geldwäsche entstanden. Beim Bundesrechnungshof (*Tribunal de Contas da União*, TCU) wurden neue Routinen und Verfahren eingeführt, die das Umfeld seiner Tätigkeiten beachtlich ausdehnten (Speck 2000).

Ein letztes Beispiel stellt die in den frühen 2000er Jahren verabschiedete Einführung eines neuartigen öffentlichen Beschaffungsprozesses, des elektronischen Handelsparketts (*Pregão Eletrônico*), dar. Dieses wurde von mittleren Berufsbeamten des Planungsministeriums als ein Mittel konzipiert, Schlupflöcher des oben bereits erwähnten Gesetzes über öffentliche Beschaffungen von 1993 zu schließen (Bersch 2016).

Etliche andere ähnliche Reformen wurden im Laufe der Jahre eingeführt. Wie sich zeigte, werden viele davon von der Öffentlichkeit nicht unmittelbar wahrgenommen. Sie setzen allerdings neue institutionelle Vorgehensweisen durch und ermöglichen damit, dass Akteure und Institutionen lernen können, was wirksam ist oder nicht – und das allein ist von höchster Bedeutung. Wie im letzten Abschnitt

diskutiert wird, kann man in den gegenwärtigen *Lava Jato*-Ermittlungen erkennen, dass zahlreiche vergangene, gescheiterte Ermittlungen gegen hochrangige Amtsträger als Lerngelegenheiten dienten.

Schließlich sind *proaktive Reformen* diejenigen, die gezielt von politischen Akteuren, in der Regel von innerhalb der Regierung, befördert werden. In solchen Fällen wurden die Reformen von der Regierung entweder als Teil einer ausdrücklichen Antikorruptionsagenda oder im Rahmen einer anderen Strategie vorangetrieben. Fünf bedeutende Fälle dienen hier als Beispiel. Erstes ist das 1998 von der Cardoso-Regierung verabschiedete Geldwäschegesetz (*Lei de Lavagem de Ativos*), das diesbezüglich einerseits neue Arten von Straftaten festlegte – wodurch Richtern, Staatsanwälten und Polizisten der Weg für eine Spezialisierung der Einrichtungen gebahnt wurde –, andererseits eine völlig neue Aufsichtsbehörde für die Kontrolle von großem Geldverkehr, den Aufsichtsrat für Finanztätigkeiten (*Conselho de Controle de Atividades Financeiras*, COAF), einrichtete.

In ähnlicher Weise verabschiedete die Cardoso-Regierung im Jahre 2000 das Steuerverantwortungsgesetz (*Lei de Responsabilidade Fiscal*). Dies wies zwar keinen deutlichen Antikorruptionsschwerpunkt auf, sondern war Teil einer breitangelegten Strategie zur Verringerung der Staatsschulden, aber es hatte trotzdem bedeutende Auswirkungen. Es hatte beispielsweise ein Modernisierungsprogramm zur Folge, das die Rechnungsprüfungsgerichte landesweit erheblich stärkte (Teixeira et al. 2009).

Zwei dieser Reformen waren institutioneller Art und bildeten den Hintergrund für Lula da Silvas Amtsantritt 2003. Die erste war eine vollständige Umbildung der Bundespolizei, die mit der Einstellung von neuem Personal, Lohnerhöhungen und einer inneren Reinigung einherging. Demzufolge wandelte sich die Bundespolizei seit Mitte der 1990er Jahre von einer politisch relativ unbedeutenden Einrichtung zur Haupttriebkraft der Enthüllung von Korruptionsskandalen im Laufe der letzten zehn Jahre in Brasilien (Arantes 2011).

Die zweite war die Einrichtung des Bundesrechnungshofes (*Controladoria-Geral da União*) im Jahr 2003, der für die innere Kontrolle der Exekutive und deren Mittel (besonders die, die den Bundesstaaten und Kommunen zur Verfügung gestellt werden) zuständig ist. Zuletzt verabschiedete die Rousseff-Regierung im Jahre 2011 das Informationszugangsgesetz, das öffentliche Einrichtungen beauftragte, aktiv oder passiv eine Reihe von Auskünften bereitzustellen und, bei einigen, Ombudsmänner einzusetzen (Possamai 2016).

Von daher scheint es, dass die politischen Eliten trotz der Anreize, genau das Gegenteil zu tun, die Korruptionskontrolle doch als Teil ihrer Regierungsagenden einzubeziehen versuchten. Da das Thema so vieldiskutiert und gängig ist, waren das möglicherweise Versuche, sich eins der Probleme, das in der öffentlichen Meinung von höchster Priorität ist, politisch zunutze zu machen.

Auf der anderen Seite hatten die meisten oben beschriebenen Reformen keine große Wirkung auf die institutionellen Anreize, die mutmaßlich zu dem hohen erlebten Korruptionsniveau Brasiliens beitragen, wie die Verbindung eines äußerst fragmentierten Parteiensystems mit konzentrationsfördernden Regeln zur Kampagnenfinanzierung. Etliche Reformen bestanden einfach in der Verabschiedung von Gesetzen, die neue Arten von Straftaten festlegten – die also ein repressives (anstatt eines vorbeugenden) Herangehen an Antikorruptionsmaßnahmen darstellten. Da jedoch das Gerichtswesen beim Sanktionieren von korruptem Verhalten bis vor kurzem weitgehend unwirksam gewesen ist, scheiterte die Mehrheit solcher Gesetze daran, als zuverlässiges Abschreckungsmittel gegen Korruption zu fungieren.

5 Korruption und Antikorruption in der gegenwärtigen politischen Krise in Brasilien

Wie aus dem Überblick der vorangegangenen Abschnitte ersichtlich wird, wurden zwar sehr viele Antikorruptionsreformen eingeführt, ihre Auswirkungen werden aber oft als beschränkt oder suboptimal angesehen. Wie dem auch sei, viele dieser Reformen spielten eine entscheidende Rolle bei der Beschleunigung der politischen Krise, die zum Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidentin Dilma Rousseff im August 2016 führte. Eine mögliche Interpretation für diese Krise wäre eben, dass sie den Höhepunkt eines Weges der zunehmenden Unabhängigkeit und Macht der brasilianischen Rechtseinrichtungen darstellt, der seinen Anfang in der 1988er Verfassung nimmt. Diese Einrichtungen wurden auch dank der verschiedenen Antikorruptionsgesetze und -reformen der letzten Jahrzehnte immer stärker.

Dieser Abschnitt liefert eine Kurzübersicht über neueste Ereignisse bezüglich der politischen und rechtlichen Akteure, die an der Krise beteiligt sind. Es ist aber wichtig, darauf aufmerksam zu machen, dass die Krise komplex in ihren Einzelheiten ist, einen riesigen Umfang angenommen hat, und immer noch andauert, weshalb jegliche Schlussfolgerungen mit Vorsicht zu lesen sind. Sie sind bestenfalls vorläufig und beruhen auf den Anfang 2018 vorhandenen Informationen bzw. Anzeichen.

Im Mittelpunkt des juristischen Erdbebens, das das politische System in den letzten Jahren erschütterte, steht die sogenannte *Operação Lava Jato* (deutsch „Operation Autowäsche"). Dabei handelt es sich um ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen Korruption auf höchster Ebene innerhalb von Brasiliens staatlichem Mineralölunternehmen *Petrobrás*, das im März 2014 von einem Arbeitsstab, großenteils bestehend aus Mitgliedern der Bundespolizei und der Staatsanwaltschaft (*Ministério Público Federal*), begonnen wurde.

Die Ermittlung wird hauptsächlich in Curitiba, der Hauptstadt und größten Stadt des südlichen Bundesstaates Paraná, unter der juristischen Leitung des Bundesrichters Sérgio Moro durchgeführt, und bezieht etliche andere Bundesbehörden, u. a. den Generalbundesrechnungsprüfer (*Controladoria Geral da União*), das Bundessteueramt (*Receita Federal*) und den Bundesrechnungshof (*Tribunal de Contas da União*, TCU) ein. Im Grunde genommen stützt sich die Operation aber auf das sogenannte „eiserne Dreieck", bestehend aus der Bundesjudikative, der Bundesstaatsanwaltschaft und der Bundespolizei.

Die *Lava Jato* zog zunächst weder die Aufmerksamkeit der Medien noch die der politischen Eliten auf sich. Dennoch wusste schon damals die rechtsorientierte Opposition zur Bundesregierung, die seit dem Jahr 2003 von der stärksten Kraft der politischen Linken Brasiliens, der Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores*, PT) geführt wurde, sich die Gelegenheit politisch zunutze zu machen. 2014 verlor die damalige Opposition die Präsidentschaftswahl knapp und zum vierten Mal in Folge, diesmal erneut gegen die PT-Kandidatin Dilma Rousseff, die damit für eine zweite Amtszeit wiedergewählt wurde. Anhand von Materialien der Ermittlungen reichte der unterlegene Kandidat der brasilianischen Partei der Sozialdemokratie (*Pertido da Social Democracia Brasiliera*, PSDB) Aécio Neves eine Klage beim Obersten Wahlgericht (dem *Tribunal Superior Eleitoral*, TSE) ein, mit dem Ziel, das Wahlergebnis aufzuheben.

Die Anklage besagte, dass die siegreiche Kandidatin der PT illegale (nämlich aus der *Petrobrás* unterschlagene) Mittel für ihre Kampagne genutzt habe. Rousseffs zweite Amtszeit wurde damit schon vor ihrem eigentlichen Beginn angegriffen. Als sich die Parteipolitik zunehmend polarisierte und der unterlegene Kandidat den Wahlausgang weiter bestritt, erwies sich die Regierung rasch als unfähig, ihre Koalition im Kongress zu halten, und die – inzwischen schon stagnierende – brasilianische Wirtschaft stürzte in eine tiefe Rezession. Daraufhin sanken die Umfragewerte der Rousseff-Regierung und der PT genau zur gleichen Zeit, als die *Lava Jato*-Ermittlungen erst an Boden gewannen und anfingen, hochrangige Amtsträger, Gesetzgeber und wichtige Kampagnenspender – meistens Bauunternehmen mit Milliardenverträgen mit der Regierung – ins Visier zu nehmen. Das Zusammentreffen eines Korruptionsskandals mit intensiver Berichterstattung der Medien, einer wirtschaftlichen Rezession und einer zerfallenden Koalition hat rasch Massenproteste angeheizt, die zur weiteren Destabilisierung der Regierung beitrugen, die inzwischen kaum mehr imstande war zu reagieren, weder auf die Rezession noch auf den Skandal (Melo 2016; Limongi & Figueiredo 2017; Nunes & Melo 2017).

In diesem Zusammenhang und während sich die *Lava Jato* rasch ausbreitete, erkannten viele Politiker, dass sie einem hohen Risiko unterlagen. Im März 2015, ein Jahr nach Beginn der Operation, veröffentlichte Generalbundesanwalt Rodrigo

Janot eine Liste mit den Namen von 48 Politikern, gegen die ermittelt wurde, darunter Abgeordnete verschiedener politischer Parteien, und viele davon Angehörige der Regierungskoalition. Unter diesen war auch der Präsident der Abgeordnetenkammer Eduardo Cunha aus der gemäßigten Partei der brasilianischen demokratischen Bewegung (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, PMDB), der gleichen Partei, der auch der damalige Vizepräsident Michel Temer angehört.

Vor dem Hintergrund der voranschreitenden Ermittlungen wurde das Jahr 2015 von einem Patt zwischen der Regierung und deren zunehmend schwächelnder Koalition gekennzeichnet. Herkömmliche Mitglieder des brasilianischen politischen Establishments – besonders aus einflußreichen Mitteparteien wie dem PMDB – erpressten offenbar Beschützung von der Regierung.

Gedroht wurde mit einem Amtsenthebungsverfahren gegen Dilma Rousseff, falls sie in die Ermittlungen nicht eingriff. In einer damals gemachten und inzwischen bekannt gewordenen Aufnahme eines Gesprächs zwischen dem einflußreichen Senator Romero Jucá, gegen den ermittelt wurde (und wird), und dem ehemaligen Senator und hochrangigen Petrobrás-Amtsträger Sérgio Machado wird die Lage glasklar. Jucá spricht über die Notwendigkeit „eines Impeachments“, um „die Regierung zu ändern und den Aderlass zu unterbrechen“ – in Anspielung auf die *Lava Jato* und die Bemühungen des Arbeitsstabs in Curitiba sowie des Generalbundesanwalts – und somit eine neue Präsidentschaft unter Michel Temer einzuführen, die sowohl die Fähigkeit als auch den Willen hätte, sich gegen die Ermittlungen zu wehren (Folha de São Paulo 2016).

Die Rousseff-Regierung reagierte auf solche Umstände bestenfalls uneinheitlich. Fast das ganze Jahr 2015 zeigte sich die Regierung nicht willens, ihre Koalitionspartner im Kongress zu schützen. Ende 2015, als der politische Stillstand und die Wirtschaftsrezession zu extrem niedrigen Umfragewerten für die Regierung und einer Vielfalt an Protesten führten, wurde eine andere Liste mit den Namen von circa 300 Politikern veröffentlicht, die angeblich illegale Mittel von Odebrecht, einem der größten Bauunternehmen Brasiliens, erhielten. Ab Ende 2015 war die Rousseff-Regierung nicht nur nicht dazu bereit, sondern auch nicht fähig, ihre politischen Partner zu schützen – auch nach großen Veränderungen in den Kabinettsämtern zwischen Ende 2015 und Anfang 2016, wie z. B. der Ernennung zweier neuer Justizminister (die für die Aufsicht der Bundespolizei zuständig sind) und des vorigen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva zum Kabinettschef im März 2016.

Die Ernennung Lulas war wahrscheinlich das entscheidende Ereignis für die Vernichtung der Regierung. Sie wurde von Rechtsexperten, von der Presse sowie von einem Großteil der Bevölkerung als ein Versuch empfunden, Lula von den Ermittlungen durch das bereits erwähnte Gerichtsprivileg (*foro privilegiado*) –

wonach man als Minister der Bundesregierung nur vor dem STF strafrechtlich verfolgt werden darf – zu schützen. Daraufhin brachte der Richter Sérgio Moro abgehörte Telefongespräche zwischen Lula und Dilma an die Öffentlichkeit, und der STF – einer individuellen Entscheidung des Bundesrichters Gilmar Mendes gemäß – verbot Lulas Ernennung. Am nächsten Sonntag fand einer der größten Straßenproteste aller Zeiten in Brasilien statt, mit der Beteiligung von Millionen. Von dem Punkt an wurde das Impeachment für die meisten Mitglieder des Kongresses zur deutlich bevorzugten Lösung.

Das Amtsenthebungsverfahren selbst wurde wegen eines technischen Verstoßes (einer Manipulation bei den öffentlichen Finanzen, um ein Haushaltsdefizit zu decken) angestrengt. Dies versorgte die Opposition allerdings mit dem legalen Vorwand, den sie benötigte, um eine unbeliebte Präsidentin ihres Amtes zu entheben. Demzufolge wurde Dilma im Mai 2016 vorläufig, im August offiziell ihres Amtes enthoben und Michel Temer übernahm das Amt als neuer Präsident Brasiliens. Die Regierung änderte sich, aber die *Lava Jato* schritt weiter fort.

Einige Monate später wurde der Präsident der Abgeordnetenkammer aus seinem Amt entfernt und in Haft genommen, wo er bis heute geblieben ist. Im März 2017 nannte eine neue von Generalbundesanwalt Rodrigo Janot veröffentlichte Liste circa 100 Amtsträger, gegen die ermittelt wurde, darunter Abgeordnete und Bundesstaatsgouverneure. Wenige Monate später wurde Präsident Temer selbst von den Ermittlungen anvisiert, nachdem die in der Garage des Präsidentenpalasts gemachte Aufnahme eines Gesprächs zwischen ihm und einem Unternehmensleiter von JBS, einem großen brasilianischen Lebensmittelunternehmen, ins Blickfeld der Öffentlichkeit geriet.

In der Aufnahme, die jedoch nicht sehr deutlich ist, sprechen der Präsident und der Unternehmer anscheinend über monatliche Zahlungen des letzteren an Eduardo Cunha, den ehemaligen Präsidenten der Abgeordnetenkammer, damit er andere Mitglieder seiner politischen Partei, darunter auch Präsident Temer, nicht belasten würde. Temer wurde daraufhin zum ersten brasilianischen Präsidenten, der während seiner Amtszeit verklagt wurde, und entging beiden Anklagen dank intensiver Aushandlungen im Kongress. Später, im Juli, wurde Lula da Silva in einem Gerichtsverfahren wegen Korruption schuldig gesprochen und zu knapp 10 Jahren Haft verurteilt, was in der Berufungsverhandlung durch die zweite Instanz mit einem erhöhten Strafmaß bestätigt wurde. Daraufhin wurde der Ex-Präsident im April 2018 in Haft genommen, trotz heftiger Proteste seiner Anhänger und seiner Partei, die noch lange an ihm als Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen im Herbst 2018 festhielt.

Im Vergleich zu anderen juristischen Bemühungen, Korruption auf höchster Ebene in Brasilien zu bestrafen, kann die Operation *Lava Jato* als ein völlig andersgeartetes Phänomen angesehen werden. Sie hatte Erfolge zu verzeichnen, wo

sonst viele andere Ermittlungen gescheitert waren. Die *Operação Lava Jato* war nicht der erste Versuch von Seiten entschlossener Staatsanwälte und Polizeibeamter, eine eingehende Untersuchung der großen brasilianischen Korruptionssysteme durchzuführen. Viele andere Ermittlungen, wie beispielsweise *Satiagraha* (zu Privatisierungen), *Castelo de Areia* (zu Infrastrukturverträgen), *Banestado* (zur Geldwäscherei) hatten mindestens vergleichbare Möglichkeiten, waren jedoch nicht imstande, so gründlich zu untersuchen, so weit voranzukommen und so viele hochrangige Amtsträger – darunter auch ehemalige und aktuelle Präsidenten – so deutlich zu belasten wie es der *Lava Jato* gelang.

Inzwischen wurden 189 Menschen dem Richter Moro in Curitiba vorgeführt, von denen 119 bereits für schuldig erklärt wurden. 163 Verständigungen im Strafverfahren wurden dabei erreicht. Über zweihundert Festnahmen wurden vorgenommen, und das Eigentum von Angeklagten im Gesamtbetrag von über einer Milliarde Dollar wurde beschlagnahmt. Obwohl bislang keine strafrechtlichen Verurteilungen vor dem STF vollzogen wurden, werden 193 Ermittlungen gegen Hoheitsträger durchgeführt, von denen 100 schon zu Anklagen führten.[6]

Die Operation *Lava Jato* ist zum großen Teil wegen einer unwahrscheinlichen Gelegenheit erfolgreich gewesen. Diese bestand unter anderem aus: einer fragilen, durch niedrige Umfragewerte, eine Wirtschaftsrezession und eine zerfallende Koalition erschütterten Präsidentschaft, die (anders als bei früheren Vorgängen) in die Arbeit der Bundespolizei nicht eingreifen konnte; breit angelegten Volksbewegungen, die *Lava Jato* ausdrücklich unterstützten, was die Kosten eines Versuchs, die Ermittlungen einzuschränken, erhöhte; einem Obersten Gericht, das nach der *Mensalão*-Verhandlung nicht bereit war, solche Ermittlungen zu verhindern; neuen gesetzlichen Instrumenten, insbesondere der Verständigung im Strafverfahren, die seit dem Antikorruptionsgesetz von 2013 vorhanden waren.

Die Tatsache, dass die Operation aus einem besonderen Moment der politischen Geschichte Brasiliens entstand, heißt jedoch nicht, dass sie die einzige künftige Ermittlung dieses Umfanges sein wird. In Wirklichkeit gab es nicht nur frühere Versuche, sondern der Erfolg der *Lava Jato* hat wahrscheinlich die Messlatte für neue Ermittlungen höher gelegt, die versuchen, deren Ansatz und ihre Methoden zu kopieren und anzupassen – im Grunde, von ihr zu lernen. Demzufolge existieren bereits *Spin-offs* der *Lava Jato*: Ein wichtiger davon visiert die Bundesstaatsverwaltung Rio de Janeiro an, und führte schon zur strafrechtlichen Verurtei-

6 Informationen über *Operação Lava Jato* wurden aus den beiden folgenden Quellen erhoben: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado; und http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-no-stj-e-no-stf/resultados-stf/a-lava-jato-em-numeros-stf [Zugriff 14.03.2018].

lung und Inhaftierung von zwei ehemaligen Gouverneuren sowie von nahezu sämtlichen Mitgliedern des Bundesstaatsrechnungsprüfungshofes.

Währenddessen sahen politische Akteure dem ganzen Geschehen natürlich nicht einfach zu. Neben dem Amtsenthebungsverfahren selbst machte die neue Bundesregierung wiederholte Versuche, die Ermittlungen zu beschneiden. Die CGU zum Beispiel wurde gleich am Anfang der Temer-Regierung aufgelöst und ihr bisheriger Ministeriumsstatus wurde gestrichen; diese Entscheidung wurde aber einige Monate später zurückgenommen. Temer ernannte einen neuen Generalbundesanwalt, der mit dem ehemaligen Generalbundesanwalt Rodrigo Janot (der Temer früher verklagt hatte) nicht auf einer Linie lag.

Dazu ließ Temer den Chef der Bundespolizei durch jemanden ablösen, der seiner eigenen Partei näherstand; der Präsident ernannte jedoch kurz nachher einen anderen Chef, der dem Fußvolk näher war, um Konflikte zu vermeiden. Senator Renan Calheiros, ein Mitglied und eine starke Leitfigur der Partei des Präsidenten, gegen den vor dem STF in zahlreichen Verfahren ermittelt wird, weigerte sich, einer Gerichtsentscheidung des STF nachzukommen, die seine Amtsenthebung bestimmte. Aus Furcht vor einem Konflikt hob das Gericht daraufhin die Entscheidung auf.

Einige Monate später, als Senator Aécio Neves, der unterlegene Kandidat der 2014er Wahlen, vor seiner Amtsenthebung stand, änderte der STF seine frühere Entscheidung und bestimmte, dass die Amtsenthebung eines Senators letztendlich vom Senat bestimmt werden sollte. Neves arbeitet immer noch als Senator. Dies sind in Wirklichkeit nur einige der Versuche von Seiten der Regierung, die Ermittlungen sowie die daraus resultierenden Konflikte einzuschränken. Es wurden aber noch weitere unternommen.

Die gegenwärtige Lage wird auf drei radikal verschiedene Weisen interpretiert. Nach einer ersten, optimistischen Auslegung sei die Judikative endlich imstande, ihre Unabhängigkeit auszuüben und tief verwurzelten Korruptionsmustern in Brasilien entgegenzutreten, und visiert Politiker auf aggressive jedoch faire und unvoreingenommene Weise an. Dieser Perspektive zufolge sei die Rechtsstaatlichkeit in Brasilien trotz der Krise im Zunehmen begriffen. Eine zweite, pessimistischere Auslegung besagt, dass rechtsorientierte Richter Ermittlungen und Strafverfolgungen gegen linksorientierte Politiker antreiben, besonders gegen die bestens bekannten Leitfiguren der Arbeiterpartei, und zwar dass sie dies auf sowohl aggressive als auch voreingenommene, sogar parteiische Weise tun.

Eine dritte Perspektive nähert sich der Operation *Lava Jato* aus dem Blickwinkel der *Mani Pulite*-Ermittlungen an, die in den 1990er Jahren in Italien durchgeführt wurden. Es habe nämlich jetzt wie damals eine äußerst unabhängige und koordinierte Gruppe junger Richter und Staatsanwälte ein fragmentiertes und weitgehend korruptes politisches System ins Visier genommen und die politischen

Einrichtungen des Landes in ihren Grundfesten erschüttert, mit dauerhaften und vielleicht sogar perversen Auswirkungen auf die Institutionalisierung des Parteiensystems und der Demokratie (della Porta 2001).

Ob irgendeine dieser drei Auslegungen zutrifft, wird sich erst mit der Zeit zeigen. Es besteht jedoch Grund zur Skepsis darüber, dass Operation *Lava Jato* Brasilien zu einem neuen Gleichgewicht und einer höheren Rechtsstaatlichkeit führen wird, wie manche glauben. Während die Operation tatsächlich einen neuen Standard festgelegt und vielleicht endlich die Möglichkeit einer Abschreckungswirkung auf die brasilianischen politischen Eliten eingeführt hat, bleiben andere, vielleicht stärkere Einflüsse dagegen unberührt. Selbst das Gerichtswesen bleibt immer noch, allen Innovationen zum Trotz, durch redundante Arbeit, durch langsam vorankommende Verfahren und mangelnde Berechenbarkeit geprägt, was sogar die Vorhersage darüber erschwert, ob andere institutionelle, der *Lava Jato* ähnliche Bemühungen unter denselben Regeln in der unmittelbaren Zukunft funktionieren werden.

Literatur

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados 31* (1): 5-38.

Alencar, C. H. R. & Gico Jr., I. (2011). Corrupção e Judiciário: A (In)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção. *Direito GV 7* (1): 75-98.

Almeida, M. H. T (2007). O Estado no Brasil Contemporâneo: Um Passeio pela História. In: C. R. Melo & M. Alcántara Saez (Hrsg.): *A Democracia Brasileira: Balanços e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: UFMG.

Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Aranha, A. L. & Filgueiras, F. (2016). Instituições de Accountability no Brasil: Mudança Institucional, Incrementalismo e Ecologia Processual. *Cadernos ENAP 44*: 1-51.

Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e Política no Brasil.* São Paulo: Educ.

Arantes, R. B. (2011). Polícia Federal e Construção Institucional. In: L. Avritzer & F. Filgueiras (Hrsg.), *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Bersch, K. (2016). The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. *Comparative Politics 48* (2): 205-225.

Bersch, K., Praça, S. & Taylor, M. M (2017). State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance 30* (1): 105-124.

Bignotto, N. (2011). Corrupção e Opinião Pública. In: L. Avritzer & F. Filgueiras (Hrsg.), *Corrupção e Sistema Político no Brasil* (S. 15-42). *Rio de Janeiro*: Civilização Brasileira.

Bonifácio, R. & Fuks, M. (2017). Desvendando a Relação entre Corrupção e Participação Política na América Latina: Diagnóstico e Impactos da Exposição a Atos Corruptos sobre a Participação Política. *Revista de Sociologia and Política 25* (63): 27-52.

Calvo, E., Guarnieri, F. & Limongi, F. (2015) Why Coalitions? Party System Fragmentation, Small Party Bias, and Preferential Vote in Brazil. *Electoral Studies 39* (1): 219-229.

Carreirão, Y. de Souza (2014). O Sistema Partidário Brasileiro: Um Debate com a Literatura Recente. *Revista Brasileira de Ciência Política 14*: 255-295.

Castro, M. M. M. & Nunes, F. (2014). Candidatos Corruptos são Punidos? Accountability na Eleição Brasileira de 2006. *Opinião Pública 20* (1): 26-48.

Chang, E. C. C. & Golden, M. (2007). Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. *British Journal of Political Science 37* (1): 111–37.

Chang, E. C. C., Golden, M. A. & Hill, S. (2010). Legislative Malfeasance and Political Accountability. *World Politics 62* (1): 177– 220.

Cheibub, J. A., Przeworski, A. & Saiegh, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science 34* (4): 565-587.

Congresso em foco (2017). Parlamentares receberam mais de R$ 107 milhões da JBS, segundo delação; veja a lista. *Online:* http://congressoemfo co.uol.com.br/noticias/parlamentares-receberam-mais-de-r-107-milhoes-da-jbs-veja-a-lista-dos-financiados-pela-empresa/ [Zugriff 22.05.2017].

Da Ros, L. (2015). O Custo da Justiça no Brasil: Uma Análise Comparativa Exploratória. *Newsletter do Observatório das Elites Políticas e Sociais do Brasil 2* (9): 1-15.

Da Ros, L. & Taylor, M. M. (2017). Opening the Black Box: Three Decades of Reforms to Brazil's Judicial System. School of International Service Research Paper 2017-3. *Online:* https://ssrn.com/abstract=3028731.

della Porta, D. (2001). A Judges' Revolution? Political Corruption and the Judiciary in Italy. *European Journal of Political Research 39* (1): 1-21.

Desposato, S. W. (2006). Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science 50* (1): 62–80.

Falcão, J. et al. (2017): *V Relatório Supremo em Números: O Foro Privilegiado e o Supremo.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Ferraz, C. & Finan, F. (2008): Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics 123* (2): 703-745.

Ferraz, C. & Finan, F. (2011): Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review 101* (4): 1274-1311.

Fisman, R. & Miguel, E. (2007): Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets. *Journal of Political Economy 115* (6): 1020-1048.

Folha de São Paulo (2016): Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. *Online:* http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml, May 23.

Gallagher, M. (2017). Election Indices Dataset. *Online:* http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf [Zugriff 11. 12.2017].

Golden, M. A. & Picci, L. (2005). Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data. *Economics and Politics 17* (1): 37-75.

Kang, D. C. (2002). *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines.* New York: Cambridge University Press.

Karklins, R. (2002). Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism 49* (4): 22-32.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption.* Berkeley: University of California Press.

Krause, S., Rebello, M. M. & Gonçalves da Silva, J. (2015). O Perfil de Financiamento dos Partidos Brasileiros (2006-2012): O Que as Tipologias Dizem? *Opinião Pública 16* (1): 247-272.

Kunicová, J. & Rose-Ackerman, S. (2005). Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. *British Journal of Political Science 35* (4): 573-606.

Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies 12* (1): 3-27.

Lambsdorff, J. G. (2006). Consequences and Causes of Corruption: What do We Know from a Cross-Section of Countries? In: S. Rose-Ackerman (Hrsg.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (S. 3-51). Cheltenham: Edward Elgar.

Limongi, F. & Figueiredo, A. C. (2017). A Crise Atual e o Debate Institucional. *Novos Estudos CEBRAP 36* (3): 79-97.

Lopez, F. G. (2015). Evolução e Perfil dos Nomeados para Cargos DAS na Administração Pública Federal (1999-2014). *Nota Técnica 16*, IPEA.

Lopez, F. G., Bugarin, M. & Bugarin, K. (2015). Mudanças Político-Partidárias e Rotatividade dos Cargos de Confiança (1999-2013). In: F. G. Lopez (Hrsg.), *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA.

Lopez, F. G. & Praça, S. (2015). Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira. In: F. G. Lopez (Hrsg.), *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA.

Lucas, K. & Samuels, D. (2010). The Ideological "Coherence" of the Brazilian Party System. *Journal of Politics in Latin America 2* (3): 39-69.

Mancuso, W. P. (2015). O Investimento Eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001-2012) e Agenda de Pesquisa. *Revista de Sociologia and Política 23 (54)*: 155-183.

Melo, C. R. (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-1999)*. Belo Horizonte: UFMG.

Melo, M. A. (2016). Crisis and Integrity in Brazil. *Journal of Democracy 27* (2): 50-65.

Michener, G. & Pereira, C. (2016). A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Trial. *Journal of Latin American Studies 48* (3): 477-507.

Miguel, L. F. & Ferreira Bispo de Assis, P. P. (2016). Coligações Eleitorais e Fragmentação das Bancadas Eleitorais no Brasil: Simulações a Partir das Eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política 24* (60): 29-46.

Nicolau, J. (2006). O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. *Dados 49* (4): 689-720.

Nunes, F. & Melo, C. R. (2017). Impeachment, Political Crisis and Democracy in Brazil. *Revista de Ciencia Política 37* (2): 281-304.

Olken, B. A. (2009): Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. *Journal of Public Economics 93* (7-8): 950-964.

Pereira, C., Bertholini, F. & Raile, E. D. (2016). All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. *Presidential Studies Quarterly 46* (3): 550-68.

Pereira, C., Power, T. J. & Raile, E. D. (2011). Presidentialism, Coalitions, and Accountability. In: T. Power & M. M. Taylor (Hrsg.), *Corruption and Democracy in Latin America: The Struggle for Accountability.* Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance 26* (3): 449-471.

Philp, M. (1997). Defining Political Corruption. *Political Studies 45* (3): 436-462.

Possamai, A. J. (2016). *Dados Abertos no Governo Federal Brasileiro: Desafios de Transparência e Interoperabilidade.* Unpublished doctoral dissertation, Political Science, Federal University of Rio Grande do Sul.

Power, T. J. (2010). Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research 29* (1): 18-33.

Power, T. J. & Taylor, M. M. (2011). Introduction. In: dies. (Hrsg.): *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability.* Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Praça, S. (2011). Corrupção e Reforma Institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública 17* (1): 137-162.

Praça, S. & Taylor, M. M. (2014). Inching Torwards Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. *Latin American Politics & Society 56* (2): 27-48.

Prado, M. M. & Carson, L. (2014). Brazilian Anti-Corruption Legislation and Its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. *IRIBA Working Paper 09:* 1-40.

Razafindrakoto, M. & Roubaud, F. (2010). Are International Databases on Corruption Reliable? A Comparison of Expert Opinion Surveys and Household Surveys in Sub-Saharan Africa. *World Development 38* (8): 1057-1069.

Reis, B. P. W. (2013). Sistema Eleitoral, Corrupção e Reforma Política. *Revista do CAAP 19* (1): 10-22

Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.* 2. Aufl. New York: Cambridge University Press.

Samuels, D. J. (2003). Financiamento de Campanha e Eleições no Brasil: O Que Podemos Aprender com o "Caixa Um" e Propostas de Reforma. In: M. V. Benevides, P. Vannuchi & F. Kerche (Hrsg.), *Reforma Política e Cidadania.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Seligson, M. A. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development 34* (2): 381-404.

Seligson, M. A., Smith, A. E. & Zechmeister, E. J. (Hrsg.) (2012). *The Political Culture of Democracy in the America, 2012: Towards Equality of Opportunity.* Nashville: Vanderbilt University.

Tavits, M. (2007). Clarity of Responsibility and Corruption. *American Journal of Political Science 51* (1): 218-229.

Taylor, M. M. (2011). The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: T. Power & M. M. Taylor (Hrsg.), *Corruption and Democracy in Brazil:* The Struggle for Accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Teixeira, M. A., Loureiro, M. R. & Moraes, T. (2009). Democratização e Reforma do Estado: O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. *Revista de Administração Pública 43* (4): 739-772.

Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics 76*: 399-457.

Treisman, D. (2007). What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science 10:* 211-244.

Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? American *Journal of Political Science 48* (2): 328-343.

Weitz-Shapiro R. & Winters, M. S. (2013). Lacking Information or Condoning Corruption: When do Voters Support Corrupt Politicians? *Comparative Politics 45* (4): 418-436.

Zucco Jr., C. (2009). Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *Journal of Politics 71* (3): 1076-1092.

Korruption im deutschen öffentlichen Dienst: Spannungsfelder und Problembereiche

Carsten Stark

Einführung

Sucht man nach Beispielen für besonders korrupte Gesellschaften, so fällt der Blick sicherlich nicht zuerst auf Deutschland. Im Index von Transparency International nimmt Deutschland im Jahr 2016 Platz 10 ein (Transparency International 2017). Gerade die Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus, aber auch mit dem System in der DDR haben zur besonderen Orientierung des modernen Deutschlands hin zum Prinzip des Rechtsstaates geführt. Auch wenn der öffentliche Dienst immer die Funktion hat geltende staatliche Regeln zu exekutieren, so geschieht dies doch nicht automatisch immer auf rechtsstaatlicher Ebene. Öffentlicher Dienst hat die unangenehme Eigenschaft vor allen Dingen funktionieren zu müssen. Diese Funktionalität steht oft in einem gewissen Widerspruch zum in Deutschland verfassungsmäßig garantierten Rechtsstaatsprinzip. Die Gleichbehandlung der Bürger und die Anwendung geltender Gesetze auch auf das staatliche Handeln ist ein im Verwaltungsalltag immer wieder neu und auch hart zu erkämpfender Anspruch. Verwaltung sieht sich hier stetig Wertungen, Widersprüchen und auch unterschiedlichen Erwartungen ausgesetzt. Nur das Vertrauen der Bürger darauf, dass in der Abwägung verschiedener Gesichtspunkte keine Willkür, Ungerechtigkeit, Benachteiligung oder Diskriminierung erfolgt, macht es möglich, eine Gesellschaft demokratisch zu organisieren. Die Beteiligung an demokratischen Entscheidungsfindungen macht ja nur dann Sinn, wenn man darauf vertrauen kann, dass diese Entscheidungen von der Verwaltung für alle Bürger gleich und auf der Ebene des gesetzten Rechtes umgesetzt werden.

Die praktische und alltägliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung sieht sich komplexen und auch widersprüchlichen Rationalitäten gegenüber. So sollten Verwaltungsentscheidungen nicht nur rechtlich einwandfrei, sondern auch ökonomisch sinnvoll, sozial ausgewogen, nachhaltig und ökologisch sein (AGO Freistaat Bayern). Diesen Ansprüchen auf rechtsstaatlicher Ebene gerecht zu werden ist außerordentlich voraussetzungsreich und nur mit sehr gut geschultem Verwaltungspersonal möglich. Diese Erwägungen sind jedoch von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn sich Verwaltungsbeschäftigte von persönlichen bzw. eigenen materiellen Bedürfnissen leiten lassen. Aus diesem Grunde stellt die Auseinander-

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_11

setzung mit Korruption sehr viel mehr dar, als nur die Frage nach einer funktionierenden Verwaltung. Korruption stellt das Rechtsstaatsprinzip als solches infrage, ist ein Problem der Demokratie. Oder um es deutlicher zu sagen: auch korrupte Verwaltungen können im ökonomischen Sinne funktionieren, aber sie untergraben das Vertrauen des Bürgers in die Funktionsfähigkeit demokratischer Entscheidungen.

1 Rechtliche Regelungen

Wenn die Tätigkeit eines Verwaltungsmitarbeiters maßgeblich durch die Zuwendung eines Vorteils beeinflusst wurde und diese Tätigkeit nun nicht mehr in gleicher Weise stattfindet wie ohne diese Zuwendung, spricht man im weitesten Sinne von dem Straftatbestand einer Bestechung/ Bestechlichkeit (§§331 ff. StGB). Wichtig hierbei ist, dass sowohl dem Geber als auch dem Nehmer unterstellt werden kann, dass sie in diesem Sinne eine unrechte Handlung vereinbart haben und Grundlage dieser Vereinbarung das Versprechen, das Annehmen oder das Fordern eines Vorteils war (Unrechtsvereinbarung).

Was könnte damit in der Praxis gemeint sein? Wenn ein Verwaltungsmitarbeiter einem Bürger eine Genehmigung erteilt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind und sich im Gegenzug dafür z. B. einen Geldbetrag oder etwas Anderes schenken lässt. Die Möglichkeiten sind hier vielfältig, der Vorteil muss nicht geldwert sein, sondern kann auch in Vergünstigungen, Rabatten oder sogar in einem Prestigegewinn liegen (hierzu Völkel 2011). Entscheidend ist vor allem, dass die professionelle Handlung des bestochenen Mitarbeiters aufgrund des persönlichen Vorteils nicht mehr pflichtgemäß ist. Eine solche Tat führt in Deutschland zu einer Freiheitsstrafe bis zu fünf, in besonders schweren Fällen bis zu zehn Jahren.

Neben der Problematik der Bestechung bzw. Bestechlichkeit gibt es jedoch zusätzlich den Straftatbestand der Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsnahme (§331 StGB). In diesem Zusammenhang geht es nicht nur darum, dass eine Verwaltungsentscheidung manipuliert wird, sondern hier geht es darum, dass allein der Anschein vermieden werden soll, dass eine solche Manipulation möglich sein könnte. Schutzgut ist hier nicht die pflichtgemäße Handlung des Personals, sondern die Integrität des öffentlichen Dienstes; oder hier spezieller: Das Vertrauen der Bürger in die Integrität der Verwaltung als Organisation. Aus diesem Grunde ist einem deutschen Verwaltungsmitarbeiter die Annahme eines persönlichen Vorteils auch dann verboten, wenn seine Tätigkeit vollkommen pflichtgemäß und sachlich erfolgt. D. h. im übertragenen Sinne: Es dürfen keine „Trinkgelder“ genommen oder gegeben werden! Während jedem schnell die Problematik der Bestechlichkeit

einleuchtet, geht es doch hier eindeutig um manipulative Vorgänge, ist der Themenbereich der Vorteilsannahme schwer zu erklären. Sehr häufig werden Verwaltungsmitarbeiter mit Geschenken konfrontiert, die von dankbaren Bürgern angeboten werden. Das kann reichen von einem selbstgebackenen Kuchen über ein Strauß Blumen, einer guten Flasche Wein bis hin zu einem Geldschein für die „Kaffeekasse“[1].

Die persönliche Annahme derartiger Geschenke muss jedoch als Vorteilsnahme und damit als eine Straftat angesehen werden. Der Sinn dieses allgemeinen Verbotes besteht darin zu verhindern, dass derartige Geschenke üblich werden und der Bürger dadurch das Vertrauen in die Verwaltung verlieren könnte. Das ist natürlich dann gegeben, wenn es zu einer informellen „Verpflichtung“ kommt und der Bürger damit rechnen muss, nicht mehr korrekt behandelt zu werden, wenn er seinem Beamten keine Geldgeschenke macht. Es gibt allerdings zwei Ausnahmen. Die erste Ausnahme besteht darin, dass die spezifische Situation der Verwaltungskraft keine andere Möglichkeit gibt, als das Geschenk anzunehmen, um nicht unhöflich zu sein (Prinzip der Sozialadäquanz).

Die zweite Ausnahme besteht darin, dass die Zuwendung geringfügig ist, also keinen großen materiellen Wert hat. Zusätzlich können auch Zuwendungen und Geschenke dann angenommen werden, wenn der Vorgesetzte dieser Annahme zuvor zugestimmt hat oder durch Dienstanweisung eine Annahme in genau definierten Situationen und in begrenztem Umfang genehmigt wurde.

Bei der Vorteilsgewährung geht es jedoch auch darum, dass sich niemand “schämen“ muss, wenn er dem Personal kein Trinkgeld geben kann. Das ist immer dann der Fall, wenn es eine eingelebte Praxis der Annahme von Geldbeträgen gibt und jeder Bürger weiß, dass eine solche Gabe von ihm erwartet wird. Damit eine derartige Antizipation durch den Bürger nicht stattfindet, ist es mit der Regelung der Vorteilsannahme verboten, derartige Geschenke anzunehmen, auch dann, wenn der Bürger nicht besser oder schlechter, sondern wie jeder andere auch behandelt wird.[2] Zuwiderhandlungen werden hier mit bis zu drei Jahren Freiheitsentzug bestraft.

---

1 So wird die gemeinsame informelle Kasse eines Büros oder einer Abteilung bezeichnet, aus der gemeinschaftliche Einkäufe, Feiern der Beschäftigten etc. außerhalb der Budgets der Organisation bezahlt werden.

2 Auch in Deutschland ist das gemeinschaftliche Zusammenleben durch das Reziprozitätsprinzip geprägt. Im zwischenmenschlichen Umgang neigt man dazu, jemandem etwas Gutes zu tun, um etwas Gutes zurückzubekommen. So empfinden es viele Menschen als inneres Bedürfnis, sich mit Geschenken zu bedanken, wenn man ihnen einen Gefallen getan hat. Wenn Verwaltungsmitarbeiter derartige Geschenke ablehnen, wird sehr häufig mit Unverständnis reagiert. Am Beispiel der rechtlichen Regelungen zur Vorteilsannahme kann gut gezeigt werden, dass Legalität und Legitimität in einer Gesellschaft deutlich auseinanderliegen können (vgl. Stark 2015).

Neben diesen beiden Straftatbeständen, die man eindeutig unter den Begriff der Korruption subsumieren kann, gibt es noch sogenannte Begleitdelikte, die ebenfalls im Alltag einer Behörde von Bedeutung sein können. Zu nennen wären hier der Betrug, die Untreue, die Strafvereitelung im Amt, die Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat, die Urkundenfälschung, die Falschbeurkundung im Amt, die Verletzung des Dienstgeheimnisses und, eigentlich immer, die mit der Vereinnahmung des geldwerten Vorteils verbundene Steuerhinterziehung.

Die gesetzlichen Regelungen im Bereich der Korruption sind in Deutschland sehr hart formuliert, sie erfahren allerdings in einigen Bereichen eine deutliche Aufweichung. So sind Geschenke und Vorteile nur dann verboten, wenn ein eindeutiger Dienstbezug hergestellt werden kann. Es ist natürlich keinem Verwaltungsbeamten verboten, sich von Freunden oder Familienangehörigen etwas schenken zu lassen. In der Praxis entsteht hier jedoch ein Problem, wenn eine Verknüpfung zwischen privaten und dienstlichen Beziehungen besteht. Gerade im kleineren kommunalen Bereich sind derartige Verknüpfungen aber fast nicht zu vermeiden.[3]

Ein größeres Problem liegt im Bereich der sogenannten Sozialadäquanz. D. h. kleinere Geschenke werden als unbedenklich angesehen, wenn man bei der Ablehnung als unhöflich erscheinen würde. Hier bewegt man sich in Bereichen, die in der Regel nicht über 30 € hinausgehen sollten. Das praktische Problem dieser Regelung besteht darin, dass nicht formal geregelt ist, wie häufig derartige kleinere Geschenke angenommen werden dürfen. Zudem ist die Frage der Höflichkeit eher eine soziologische und weniger eine juristische Angelegenheit.

Unter welchen Bedingungen und welchen Situationen von welchen Akteuren welches Verhalten als unhöflich angesehen werden muss, kann man im Prinzip juristisch nicht entscheiden. Das Prinzip der Sozialadäquanz führt aber genau dazu, dass deutsche Gerichte hier entscheiden müssen. Diese Entscheidungen variieren stark und sind immer einzelfallspezifisch.

Das größte Problem dieser an und für sich harten Regelungen besteht jedoch in der Möglichkeit der Dienstherren, die Annahme von Geschenken zu genehmigen. Das deutsche Strafrecht sieht eine derartige Genehmigungsmöglichkeit ausdrücklich vor. Die Annahme des Geschenkes ist dann nicht mehr strafbar. Diese strafrechtliche Regelung hat dazu geführt, dass nahezu alle Dienstherren[4] in Deutschland eigene Dienstanweisungen für die Annahme von Belohnungen und

---

[3] Das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht (VwVfG) sieht in derartigen Fällen das Instrument der Befangenheit vor. Der Verwaltungsmitarbeiter kann sich für befangen erklären und den zu bearbeitenden Fall an einen anderen Kollegen übergeben. In der Praxis wird von dieser Regelung allerdings sehr selten Gebrauch gemacht, zumal sie in kleineren Behörden wenig praktikabel ist.

[4] Dienstherren sind öffentliche Einrichtungen, die das Recht haben, Beamte zu beschäftigen, insbesondere der Bund, die Länder und die Kommunen.

Geschenken erlassen haben. Die Varianz ist hier sehr groß. Einige Dienstherren erlauben keinerlei Vorteile, andere Dienstherren erlauben sogar Geldgeschenke, Gutscheine und Trinkgelder. Deutlich hervorgehoben sein muss jedoch, dass die Bestechlichkeit als solche niemals genehmigungsfähig ist. D. h. in dem Moment, in dem ein Beamter seine Dienstpflichten aufgrund eines Vorteils verletzt, macht er sich definitiv strafbar. In der Praxis haben wir jedoch das Problem, dass jene Stellen, die Vorteile entweder im Voraus akzeptieren oder im Nachhinein genehmigen, nicht unbedingt Kenntnis von der entsprechenden Dienstpflichtverletzung haben. D. h. ein Beamter kann sich auch dann strafbar machen, wenn der gewährte Vorteil von seinem Dienstherrn genehmigt wurde.

2 Ausmaß der Korruption in Deutschland

Das tatsächliche Ausmaß von Korruption in Deutschland ist sehr schwer abschätzbar. Dadurch, dass sich sowohl die Geber als auch die Nehmer strafbar machen, handelt es sich im Prinzip um ein sogenanntes „opferloses Delikt". Der Geschädigte von Korruption, die öffentliche Hand, oder letztlich der Steuerzahler, bekommt seine Schädigung ja nicht unmittelbar zu spüren. Daher stellt sich bei Korruptionssachverhalten immer die Frage, auf welchem Wege die entsprechenden Straftaten zur Anzeige gebracht werden. Durch die Einführung internetbasierter anonymer Hinweisgebersysteme und verschiedene andere Wege, zum Beispiel durch Ombudsleute, werden mittlerweile gut die Hälfte der Anzeigen durch externe Zeugen erstattet (BKA 2016). Der Rest der Hinweise geht zum größten Teil aufgrund anderer Ermittlungsverfahren, in der Regel in Bezug auf Steuerhinterziehung oder Untreue ein. Außerordentlich gering sind nach wie vor Hinweise, die aus der Organisation selbst kommen. Hinweisgeber aus der Verwaltung (whistleblower) fürchten wohl nach wie vor Nachteile, wenn sie zur Aufklärung korrupter Sachverhalte in der eigenen Behörde bzw. Kommune beitragen bzw. die entscheidenden Hinweise geben (Schweitzer 2017).

Das Bundeskriminalamt veröffentlicht alle zwei Jahre einen Bundeslagebericht zum Thema Korruption, der die Entwicklung von Korruptionssachverhalten bzw. Strafverfahren in Deutschland darstellt. An den dortigen Zahlen wird deutlich, dass die Anzahl der Ermittlungsverfahren stark vom Ermittlungsverhalten bzw. von einzelnen größeren Verfahren abhängig ist. So ist die Anzahl festgestellter Korruptionsstraftaten in Deutschland sehr starken Schwankungen ausgesetzt. Es ist auch zu erwarten, dass einzelne, besonders medienwirksame Korruptionsskandale das Hinweisgeberverhalten der Bevölkerung steigern. Auch werden in solchen Fällen in der Regel weitere Sachverhalte aufgedeckt.

Im Jahre 2015 wurden in Deutschland 8644 Korruptionsstraftaten polizeilich registriert. Die meisten Korruptionsstraftaten beziehen sich dabei auf die Regelung zur Bestechlichkeit. Die Vorteilsannahme, also die Annahme von Belohnungen und Geschenken ohne eine entsprechende Dienstpflicht verletzende Handlung, kommt erheblich seltener zur Anzeige. Die gewährten monetären Vorteile, also die Summe an Bestechungsgeldern, betrug im Jahr 2014 140 Millionen € und im Jahr 2015 74 Millionen € (BKA 2016). Zum allergrößten Teil handelt es sich bei den gewährten Vorteilen um Bargeld (77,4 bzw. 93,3 %). Schätzungen zum sogenannten Dunkelfeld sind müßig. In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, dass das tatsächliche Ausmaß an Korruption erheblich größer sei. Wie auch immer, alleine die aufgedeckten Sachverhalte machen deutlich, wie wichtig es ist, auch in Deutschland weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Korruption einzudämmen.

3 Deutsche Präventionskultur und Verwaltungspraxis

Im deutschen Verwaltungsalltag werden sehr häufig personalwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsprävention thematisiert. Darunter fällt das Rotationsprinzip, die Trennung von Auftrag und Vergabe, das Mehraugenprinzip und die Kontrollen durch Vorgesetzte oder externe Stellen. Im Vergleich mit Ländern, die deutlich mehr unter dem Korruptionsproblem leiden, müssen jedoch ganz andere präventive Maßnahmen auffallen. Gemeint sind damit zum einen die Organisation der Bürokratie nach Max Weber und zum andern die althergebrachten Grundsätze des deutschen Berufsbeamtentums (Weber 1972, S. 551ff.). Gerade die Bürokratietheorie von Max Weber wird sehr häufig als ökonomische Organisationstheorie missverstanden und damit falsch bewertet.

In der Bürokratietheorie geht es nicht darum, in einer Organisation möglichst effizient zu handeln. Vielmehr geht es darum, für eine absolute Gleichbehandlung aller Bürger zu sorgen. Dies organisatorisch auf der Ebene eines komplexen Nationalstaates zu gewährleisten, ist eine außerordentlich schwierige Aufgabe.

Die organisatorischen Überlegungen von Max Weber resultieren gerade aus der historischen Notwendigkeit der rechtlichen Integration einer Gesellschaft, die über Jahrhunderte aus vielen vollkommen unabhängigen Staaten bestanden hat und noch nicht einmal über eine gemeinsame Währung, gemeinsame Maßeinheiten geschweige denn gemeinsame Verwaltungsvorschriften verfügt hat. Man kann daher die Bürokratietheorie von Max Weber sehr deutlich in der deutschen Verwaltungsorganisation wiedererkennen und als grundlegende präventive Maßnahme gegen Korruption verstehen.

Regelorientierung. Der erste Punkt zur Vermeidung von Korruption klingt banaler als er in Wirklichkeit ist. Max Weber setzt formale Verwaltungsverfahren als Voraussetzung für die Vermeidung von Willkür. Willkür wird ja letztlich nur offensichtlich, wenn man dem konkreten Verwaltungshandeln eine formale Vorgabe gegenüberstellen kann. Die formale Darstellung von Verwaltungsverfahren ist zwar in Deutschland sehr umfangreich, aber trotzdem, vielleicht sogar deswegen, gibt es immer mehr informelle Verwaltungsbereiche, denen die formalen lediglich nachgeschaltet sind. Das aktuelle Problem in der Korruptionsprävention besteht darin, dass viele Verwaltungsverfahren mittlerweile so komplex geworden sind, dass nur noch wenige Experten die eigentliche Vorgehensweise verstehen und viele Praktiker diese Verfahren in unterschiedlicher Weise umgehen, um noch handlungsfähig zu sein.

Fachlichkeit war für Max Weber der zweite Punkt zur Erreichung einer legitimen bürokratischen Herrschaft. Um Sachverhalte richtig beurteilen zu können und formale Regeln richtig anwenden zu können, bedarf es eines fachlich ausgebildeten Personals. Das war viele Jahrhunderte in Deutschland keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr wurden Posten noch im 19. Jahrhundert geburts- bzw. standesabhängig vergeben. Aktuell durchlaufen Verwaltungsbeamte in Deutschland eine drei- bis siebenjährige Ausbildung. Je nach späterem Einsatz beinhaltet das ein dreijähriges Studium für den Verwaltungsdienst oder ein vier- bis fünfjähriges Studium der Rechtswissenschaft, an das sich ein zweijähriger Vorbereitungsdienst (Referendariat) mit einer weiteren Abschlussprüfung anschließt.[5]

Amtshierarchie ist vor allen Dingen deswegen eine wichtige Institution zur Korruptionsprävention, weil sie die Kontrollfunktion von Vorgesetzten einschließt. D. h. jeder Verwaltungsbeamte muss in der Bürokratie damit rechnen, von Vorgesetzten kontrolliert und zur Rechenschaft gezogen zu werden. Diese theoretisch gut nachvollziehbare Funktion ist jedoch in der Praxis nur dann umsetzbar, wenn die Anzahl der zu kontrollierenden Mitarbeiter überschaubar ist und die vorgesetzte Stelle selbst über die notwendige Zeit und vor allen Dingen über den notwendigen Sachverstand verfügt, um Verwaltungsverfahren richtig kontrollieren zu können. In Deutschland hat man versucht, diesen Bedingungen durch das sogenannte *Laufbahnprinzip* Rechnung zu tragen. D. h. Verwaltungsmitarbeiter durchlaufen einen vorgefassten Weg von Beförderungen und gewinnen während dieser Zeit die notwendige Praxiserfahrung, um ihre untergebenen Beschäftigten führen und kontrollieren zu können. In der aktuellen Situation stellt sich das

[5] Zur näheren Beschreibung der Verwaltungsausbildung siehe in diesem Band den Beitrag von Bernhard Frevel.

Problem, dass Quereinsteiger (in der Regel Juristen) aufgrund ihrer Ausbildung in größere Verantwortungsbereiche kommen, ohne die notwendige Praxiserfahrung in der Verwaltung zu haben. Auch gibt es in vielen Kommunen bzw. staatlichen Behörden einen Beförderungsstau, d. h. qualifizierte Beschäftigte werden nicht befördert, obwohl dies formal möglich wäre. Dies kann durchaus als Grundlage für Unzufriedenheit und als Motiv für Korruption herhalten. Auch hat sich aufgrund von Einsparungsmaßnahmen die Anzahl der direkt unterstellten Beschäftigten (Leitungsspanne) in den letzten 20 Jahren massiv erhöht, sodass Vorgesetzte oft zeitlich nicht mehr in der Lage sind, ihrer Kontrollfunktion gerecht zu werden.

Die Darstellung aller Verwaltungsverfahren in entsprechenden Akten (*Schriftlichkeit*) ist natürlich die Grundvoraussetzung für das Erkennen von Unregelmäßigkeiten. Wenn Verwaltungsverfahren transparent und nachvollziehbar sein sollen, ist eine detaillierte Aktenführung unumgänglich. Zwar können auch Akten manipuliert werden (wie man das im Bereich der öffentlichen Ausschreibungen in der Vergangenheit sehr häufig hatte), aber derartige Manipulationen können in Ermittlungsverfahren aufgedeckt werden. Das aktuelle Problem besteht eher darin, dass große informelle Bereiche des Verwaltungshandelns in keinen Akten mehr dargestellt werden. Auch hat die Einführung moderner Informationstechnologien stellenweise zum Verzicht auf die in Papierform vorliegenden „Echtakten“ geführt. Damit hat sich ein ganz neuer Tätigkeitsbereich für korruptes Handeln in der Verwaltung eröffnet, da Beschäftigte mit dem entsprechenden Know-how durch Datenmanipulation sehr erfolgreich kriminell agieren können.

Ein Grundpfeiler der Weberschen Korruptionsprävention besteht in der herausgehobenen Stellung von Verwaltungsbeschäftigten. Aufgrund der sozialen, ökonomischen und rechtlichen Stellung des Verwaltungsbeschäftigten als „Beamter“ soll jedwedes soziale oder ökonomische Motiv für korruptives Verhalten ausgeschaltet werden. Zu dieser besonderen Stellung zählt in Deutschland die in der Regel *lebenslange Beschäftigung* (ein Beamter muss sich nicht vor Arbeitslosigkeit fürchten) und die der Position angemessene und gute Bezahlung. In der Tat kann man im internationalen Vergleich feststellen, dass gerade diese beiden Punkte sehr deutlich zur Korruptionsprävention beitragen. Eine kurzfristige Beschäftigung im öffentlichen Dienst mit anschließender möglicher Arbeitslosigkeit kann sehr gut dazu führen, dass Verwaltungsmitarbeiter versuchen, während ihrer Dienstzeit möglichst viel Geld durch Korruption zu verdienen (vgl. Steinhäuser 2010). Eine schlechte Bezahlung führt in vielen Ländern dieser Welt alleine schon deshalb zur Korruption, weil Verwaltungsmitarbeiter ohne kriminelle Energie nicht in der Lage wären, sich und ihre Familie zu ernähren (vgl. Mallick & Vogt 2010). Von einem solchen Zustand sind wir in Deutschland zum Glück weit

entfernt. Die Dienstherren (Kommunen, Länder oder der Bund) haben eine besondere Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten, und im Gegenzug hat der Beamte eine ganz besondere *Amts- und Treuepflicht* gegenüber seinem Dienstherrn. Aber auch dieses Prinzip hat in den letzten Jahren in Deutschland eine gewisse Aufweichung erfahren. So werden bei weitem nicht mehr alle Verwaltungsbeschäftigte in diesem Sinne „verbeamtet", sondern haben reguläre Arbeitsverträge wie Beschäftigte in der freien Wirtschaft. Auch werden mittlerweile viele dieser Verhältnisse nur befristet eingegangen, sodass unter Umständen auch gut bezahlte Beschäftigte im öffentlichen Dienst Sorge um ihre Zukunft haben müssen.

Ein oft übersehener, aber sehr wichtiger Punkt besteht in der *Unabhängigkeit von den Betriebsmitteln*. Verwaltungsmitarbeiter sollten unabhängig vom Gegenstand ihrer Tätigkeit bezahlt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Verwaltungsbeschäftigte ihr Einkommen durch ungerechtfertigte Eingriffe in die Rechte von Bürgern steigern. Man stelle sich vor, ein Polizeibeamter der Mordkommission würde auf der Grundlage der Anzahl von Fällen besoldet, die er bearbeitet bzw. gelöst hat. Das wäre geradezu ein Anreiz, verdeckt Morde zu begehen oder von Beschuldigten Geständnisse zu erpressen. Auch hier hat es in den letzten Jahren eine gewisse Aufweichung gegeben, die für den Bereich der Korruption und Korruptionsprävention relevant ist. Das Stichwort ist hier „leistungsorientierte Bezahlung". So werden zum Beispiel seit einigen Jahren Professoren an Hochschulen nicht mehr amtsangemessen und abhängig von der Position bezahlt, sondern unter anderem auch aufgrund der Bewertung durch die Studenten und die Höhe der eingeworbenen Forschungsmittel. Auch das könnte dazu führen, die Studenten nicht mehr gerecht zu behandeln und Forschungsmittel durch zweifelhafte Methoden einzuwerben.

4 Verwaltungsinterne Problembereiche: Organisationale Integrität

Vor dem Hintergrund des deutschen Einigungsprozesses und der wirtschaftlichen Globalisierung, nicht zuletzt aber auch aufgrund von Vereinheitlichungen im Rahmen der europäischen Integration, findet seit gut 20 Jahren in Deutschland eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption in der öffentlichen Verwaltung statt. Sowohl der Bund als auch die Länder haben in dieser Zeit eigene Antikorruptionsrichtlinien erlassen. Auch wurden zahlreiche gesetzliche Änderungen vorgenommen. Entscheidend ist, dass in all diesen Veränderungen vor allen Dingen der Bereich der Prävention im Fokus steht. Um diese Maßnahmen zu reflektieren, haben wir in einem Forschungsprojekt vier große Städte und deren

Verwaltungen untersucht.[6] Dabei ging es uns nicht darum zu überprüfen, ob diese Kommunen die entsprechenden rechtlichen Regelungen auch umsetzen (output), sondern vielmehr darum zu hinterfragen, ob die eingeführten Maßnahmen in der Praxis auch angewendet werden und realistischerweise auch zur Korruptionsprävention beitragen können (outcome). Hierfür haben wir eine quantitative und standardisierte Vollerhebung bei den Beschäftigten durchgeführt und diese Erhebung durch Workshops mit Beschäftigten aus ausgewählten Bereichen der Verwaltung ergänzt.[7] Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes kann ich hier in stark verkürzter Form präsentieren.

Die standardisierte Erhebung hat ergeben, dass immer wieder eine hohe Anzahl der befragten Mitarbeiter der Ämter (bis zu sechzig Prozent) angeben, dass sie keine Amtsträger sind. Das ist schon ein erstaunlicher Befund, der zeigt, dass man sich nicht darauf verlassen kann, dass sich die Mitarbeiter ihrer Amtsträgereigenschaft immer bewusst sind. Besonders gilt dies, wenn wir es mit einer GmbH[8] oder anderen Rechtsformen zu tun haben oder die Mitarbeiter für hoheitliche Aufgaben lediglich verpflichtet sind. Langwierige Schulungen zu Amtsträgerdelikten können natürlich dann nicht zur Minimierung des Risikos beitragen, wenn die teilnehmenden Beschäftigten der Überzeugung sind, dass die geschulten Inhalte für sie zum großen Teil nicht zutreffen.

Es hat sich auch gezeigt, dass auf vielen Stellen die Dimension der Kontrolle sehr schwach ausgeprägt ist. Mögliche Gründe hierfür sind vielfältig, oft scheint aber der Wandel zu einer "schlankeren" Verwaltung im Rahmen des neuen Steuerungsmodells (vgl. von Maravic 2007) und eine unzureichende Personalausstattung Grund dafür zu sein. Vor allen Dingen aber wird gerade von Vorgesetzten vorgebracht, dass Kontrollen eine Misstrauenskultur implizieren, die man in den letzten Dekaden durch die Einführung des kooperativen Führungsstils gerade abschaffen wollte. Die Bestätigung einer Entscheidung durch mehrere Personen, das „Mehraugenprinzip", ist zwar oft implementiert, führt aber nicht zu einer echten Kontrolle. Manche Vorgesetze geben an, dass sie fachlich gar nicht in der Lage sind, ihre Mitarbeiter zu kontrollieren, andere unterschreiben unhinterfragt. Obwohl das Instrument der Rotation von Beschäftigten formal Bestandteil der meisten Richtlinien und Maßnahmenkataloge ist und viele Organisationen ihre Beschäftigten formal angewiesen haben diese durchzuführen, findet Rotation in

---

6 Die Städte haben unterschiedliche Größe (zwei Großstädte und zwei mittelgroße Städte) und befinden sich in vier unterschiedlichen deutschen Bundesländern. Die Studie wurde vom Ministerium für Bildung und Forschung des Bundes (BMBF) finanziert.

7 Aus Platzgründen kann das Forschungsdesign hier nicht ausführlich dargestellt werden. Nähere Informationen findet man aber unter Stark (2017).

8 Gesellschaft mit beschränkter Haftung, eine Rechtsform des Privatrechts, die z. B. für eigene Wirtschaftsbetriebe der Kommunen gewählt wird (siehe dazu auch Abschnitt 5).

vielen Fällen de facto nicht statt. Eine Personalrotation in Verbindung mit einer Personalentwicklung erscheint zu ineffizient und langwierig, was oftmals zu einer reinen „Buchstabenrotation" führt, bei der die Zuständigkeit eines Sachbearbeiters z. B. nur von den Fällen mit Anfangsbuchstabe „A-C" nach „D-F" verlagert wird. Deren präventive Wirkung kann zu Recht bestritten werden.

Im Bereich des Wissens zeigt sich, dass korruptive Sachverhalte, die auf Traditionen beruhen, von den Befragten oft wesentlich schlechter erkannt und daher rechtlich nicht richtig eingeordnet werden. Darüber hinaus zeigt sich, dass Amtsträger Probleme bei der Unterscheidung von Bestechung und Vorteilsnahme haben. Während fast allen klar ist, dass Bestechung strafbar ist und sie diese in den meisten Fällen korrekt einordnen konnten, sieht dies bei der Vorteilsannahme anders aus. Vielen scheint trotz der vorgeschriebenen Belehrung nicht klar zu sein, dass die Annahme eines Vorteils ohne zusätzliches dienstpflichtverletzendes Verhalten strafbar ist. Insgesamt erscheinen Traditionen und eingelebte Praktiken ein erhöhtes Risiko darzustellen, weil hier unter Umständen eindeutig strafbares Verhalten innerhalb der Organisation nicht mehr hinterfragt wird.

Diese Ergebnisse betonen die Wichtigkeit der Sensibilisierung und Schulung im Rahmen der Korruptionsprävention, aber nicht nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können dazulernen, auch die Organisation als System hat hier oftmals Nachholbedarf. Unsere standardisierte Erhebung macht deutlich, dass man in der Bewertung präventiver Maßnahmen zwischen outputs und outcomes unterscheiden muss. Die Schulung von Beschäftigten in Bezug auf Amtsträgerdelikte ergibt dann keinen Sinn, wenn den Beschäftigten nicht klar ist, dass sie im strafrechtlichen Sinne als Amtsträger gelten. Die dienstliche Anweisung in Bezug auf die Annahme von Belohnungen und Geschenken zeigt dann keine Wirkung, wenn die Beschäftigten traditionell übliche Geschenke prinzipiell für unbedenklich halten. Die dienstliche Anweisung von Personalrotation oder Mehraugenprinzip ergibt dann keinen Sinn, wenn sie in der Praxis nicht umgesetzt wird. Es ist also für eine Abschätzung aktueller Risiken nicht hinreichend zu messen, ob es Dienstanweisungen, Schulungen oder organisatorische Maßnahmen gibt. Für die Abschätzung organisationaler Risiken ist einzig und allein die konkrete Umsetzung von Bedeutung. Ohne diese Fokussierung präventiver outcomes degeneriert Korruptionsprävention zur reinen Symbolpolitik. Die Ergebnisse der qualitativen Befragung (Workshops) beziehen sich vor allen Dingen auf die Prozessebene der Verwaltung. Hier können einige Problembereiche hervorgehoben werden.

Informalisierung des Verwaltungshandelns

Überall dort, wo komplexe Antrags- und Genehmigungsverfahren formal vorgesehen sind, haben wir eine Tendenz zur Informalisierung feststellen können. D. h., neben dem eigentlichen Verwaltungsverfahren finden informelle Vorgespräche, Treffen, Besichtigungen oder auch nur Telefonate statt. Diese Informalisierung ist graduell unterschiedlich.

Man kann jedoch deutlich erkennen, dass sie mit der Komplexität des formalen Verfahrens zunimmt. Die behördliche Empfehlung von Gutachtern, die intensive Zusammenarbeit mit Ingenieurbüros oder anderen Dienstleistern, die informellen Konsultationen mit Antragstellern und deren Vertretern werden damit begründet, dass dies der sachlichen und zeitlichen Beschleunigung der formalen Verwaltungsverfahren diene. Auf kommunaler Ebene ist zusätzlich zu konstatieren, dass Kommunen in Bezug auf Wirtschaftsförderung und Gewerbeansiedlungen zunehmend unter Konkurrenzdruck stehen und von Seiten potentieller Antragsteller eine zügige und wohlwollende Genehmigungspraxis erwartet wird.

Diese Praxis der Informalisierung stellt vor allen Dingen daher eine Schwachstelle dar, weil mit ihr eine mangelnde Transparenz und eine nur sehr lückenhafte Schriftlichkeit einhergeht. D. h. für potentielle Beschwerdeführer ist der Ablauf des Verfahrens nur auf der formalen Ebene einsichtig, die informelle Ebene erscheint von außen als zumindest zwielichtig. Wenn in diesem Zusammenhang auch kommunalpolitische Einflussnahmen erkennbar sind, bewegen sich die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter unter Umständen in einem Dilemma, da die politische Einflussnahme ebenso tendenziell auf informeller Ebene verläuft, wie manches Verwaltungsverfahren. Für Außenstehende ergibt sich dabei der Eindruck eines bereits im Vorfeld durch Einflussnahmen antizipierten Genehmigungsverfahrens. Auch wenn in diesem Zusammenhang keinerlei Vorteilsnamen stattfinden und das Verfahren formal wie materiell korrekt ist, wäre eine Vorteilsannahme oder Bestechlichkeit rein theoretisch durch die Vermeidung von Transparenz und Schriftlichkeit durchaus möglich.

Verwaltungsvereinfachung

Eine Abweichung von formalen Verfahren kann sich jedoch auch aus einer zeitlichen Überlastung und / oder fachlichen Überforderung der Beschäftigten ergeben. So können informelle Absprachen auch daraus resultieren, dass die Beschäftigten nicht über die fachlichen Voraussetzungen für komplexe Ausschreibungsverfahren verfügen bzw. in Bezug auf zentrale Vergabestellen weder den dargestellten Bedarf, noch die Leistungsbeschreibungen der fachlichen Stellen zu beurteilen in

der Lage sind. Selbst bei sehr einfachen Genehmigungsverfahren können informelle Prozesse beobachtet werden, weil diese unter Umständen die einzige Möglichkeit darstellen, mit Massenantragsverfahren einigermaßen fristgerecht umzugehen. Eine deutliche Schwachstelle, die auf dieser Ebene eher hervorgehoben werden muss, besteht in der unter Umständen vorhandenen Monopolisierung von Fachwissen durch jene, die Bedarfe definieren und Leistungsbeschreibungen entwerfen. Die häufig anzutreffende Fokussierung von Vergabestellen durch die Anti-Korruptionsarbeit geht an dieser Schwachstelle in der Regel vorbei. Auch die Anwendung des Mehraugenprinzips oder die Durchführung stichpunktartiger Kontrollen durch Vorgesetzte können nicht wirklich zur Schließung dieser Schwachstelle dienen, da hier in der Regel keine inhaltlichen, sondern bestenfalls formale Prüfungen stattfinden. Auch hierfür zeichnen sowohl mangelnde Fachlichkeit als auch zeitliche Überlastung verantwortlich.

Digitalisierung des Verwaltungshandelns

Eine deutlich zutage getretene Schwachstelle resultiert aus der zunehmenden Bedeutung von modernen Informationstechnologien. Die Digitalisierung des Verwaltungshandelns hat auf der einen Seite Verwaltungsprozesse effizienter und oftmals bürgerorientierter werden lassen, auf der anderen Seite vermindert der Verzicht auf eine „echte“ Akte die Möglichkeiten der Offenlegung und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln. Wenn verwaltungsspezifische Informationen ausschließlich im System existieren, d. h. als Datensatz in einer spezifischen Software, dann tragen jene Beschäftigte eine ganz besondere Verantwortung, die den alleinigen Zugang zu diesen Datensätzen haben. Durch einfache Manipulationen an den Daten können aufgrund der unzureichend implementierten Kontrollmechanismen erhebliche Summen veruntreut werden.

Das sogenannte papierlose Büro vermindert zusätzlich die Möglichkeit, die vorhandenen Datensätze mit unter Umständen beurkundeten Echtakten abzugleichen. Die Gelegenheiten zu normabweichendem Verhalten sind hier vielfältig. Durch das Anlegen von Dummys, also fingierten Personen, in der Datenverarbeitung, können Leistungen bzw. Zahlungen auf das Konto eines Beschäftigten umgeleitet werden. Durch die Eingabe von nicht gegebenen Leistungsvoraussetzungen können überhöhte Zahlungen an Leistungsempfänger vorgenommen werden. Durch die Eingabe von unberechtigten Forderungen können unberechtigte Leistungen an Bürger vorgenommen werden usw. Nicht bei all diesen Manipulationsmöglichkeiten ist es notwendig, dritte Personen zu beteiligen, d. h. nicht nur untreu, sondern auch korrupt zu sein. Bei der Aufwendung eines höheren Maßes an

krimineller Energie und unter Einbeziehung anderer Amtsträger kann bei der Datenmanipulation jedoch erheblicher Schaden für die Kommune entstehen.

Sich widersprechende interne Interessenlagen

Eine besonders häufige Schwachstelle resultiert daraus, dass es zwar formal gesetzliche Vorgaben als Entscheidungsgrundlage gibt, diesen formalen Vorgaben aber unterschiedliche Interessenlagen entgegenstehen. So können Vergaben so manipuliert werden, dass zwar de jure eine vorgeschriebene europaweite Ausschreibung stattfindet, de facto aber nur ein einziges Unternehmen bzw. nur ein einziges Produkt in Frage kommen kann. Hinter einem solchen Verhalten muss nicht zwangsläufig das Motiv der individuellen Bereicherung stehen. Vielmehr können unterschiedliche Interessenlagen der beteiligten Akteure verantwortlich zeichnen. Derartige Interessenlagen können sein:

- die Bevorzugung eines Dienstleisters, weil er erfahrungsgemäß die qualitativ hochwertigere Arbeit leistet;
- die Bevorzugung eines Dienstleisters, weil er erfahrungsgemäß die zeitlichen Vorgaben einhält und verlässlich ist;
- die Bevorzugung eines Dienstleisters, weil er ohne eine Vielzahl von Nachträgen auskommt;
- die Bevorzugung eines Dienstleisters, weil er ohne kommunale Aufträge insolvent würde;
- die Bevorzugung eines Dienstleisters, weil er in der Kommune ansässig ist und dort seine Gewerbesteuer zahlt;
- die Bevorzugung eines Dienstleisters, weil er auf lokaler Ebene eine große Anzahl von Menschen beschäftigt.

Diese Liste könnte hier noch erheblich erweitert werden und macht deutlich, wie wichtig die Analyse der Interessenlagen der modularisierten Schwachstellenanalyse ist. Akteure, die diese Interessen tragen, können die Dienststellen im hierarchischen Aufbau der Organisation, andere Fachabteilungen oder auch die politische Ebene sein. Entscheidend ist, dass derartige Interessenlagen, auch ohne, dass korrupte Beziehungen eingegangen werden, dazu führen können, das entsprechende Vergaberecht zu umgehen bzw. „kreative“ Lösungsansätze zu finden. Die Grundlage dieser Interessenabwägung besteht in der Kraft des besseren Argumentes, und auf dieser Ebene bleibt das komplexe europäische Vergaberecht nicht immer und uneingeschränkt der Sieger.

Beschäftigte werden insbesondere in solchen Situationen geneigt sein, vom korrekten Verfahren abzuweichen, in denen die Interessenlage des Arbeitgebers eindeutig den formalen Vorgaben widerspricht. So liegt es im Interesse einer jeden Kommune, die heimische Wirtschaft zu fördern, die Interessen der eigenen Bürger in den Vordergrund zu heben und kostengünstig zu wirtschaften. Besonders bei kommunalen Großprojekten können eben diese drei Interessen den formalen Vorgaben des europäischen Vergaberechtes entgegenstehen. Eine Schwachstelle in Bezug zur Korruption entsteht dabei dadurch, dass auch kommunale Interessen durchaus widersprüchlich sein können, sich formal nur sehr ungenügend darstellen lassen und deutlich von Positionen abhängig sind. In diesem Spannungsfeld zwischen kommunaler Interessensvernetzung und formaler Korrektheit steht der einzelne kommunale Beschäftigte in der Regel alleine und ambivalent da. In Bezug auf die eigene Rollenrezeption wird dann unumgänglich der Bereich des Managers angesprochen und weniger der Bereich des Beamten.

Die Ergebnisse auf der Prozessebene verdeutlichen, dass es in Zukunft immer wichtiger sein wird, sich die einzelnen Verwaltungsprozesse konkret anzusehen und ganz spezifische Präventionsinstrumente zu implementieren. Allgemeine Instrumente als sogenannte „catch-all“ - Maßnahmen werden hier wahrscheinlich keine Wirkung zeigen. In Bezug auf eine derartige prozessorientierte Korruptionsprävention stehen wir in Deutschland noch am Anfang, d. h. ein umfangreiches Compliance Management ist im öffentlichen Dienst noch nicht wirklich umgesetzt.

5 Verwaltungsexterne Problembereiche

Würde man sich beim Themenbereich Korruption nur mit der internen Organisation von Verwaltung beschäftigen, würde gerade in Deutschland ein falscher Eindruck entstehen. Verwaltung sieht sich durchaus externen Bedingungen ausgesetzt, die sie präventiv nicht steuern kann. Als wohl wichtigster Punkt kann die Beziehung der Verwaltung zur politischen Ebene herausgestellt werden. Die genannten rechtlichen Regelungen zur Korruption gelten nur für die Verwaltung (Amtsträger). Sie gelten für Politiker nur dann, wenn sie ein entsprechendes Amt in der Verwaltung innehaben. Also für Bürgermeister, Minister, Dezernenten[9], Staatssekretäre usw., die Legislative ist hier ausgenommen. D. h. Stadträte oder Parlamentarier sind keine Amtsträger. Die Verwaltung hat als Exekutive die Aufgabe politische Vorgaben umzusetzen. Es ist der Verwaltung in der Regel nicht

[9] Kommunale Wahlbeamte mit eigenverantwortlichen Leitungsaufgaben auf der obersten Führungsebene einer Kommune.

möglich zu überprüfen, ob die politischen Vorgaben Ergebnis von Korruptionsbeziehungen sind. Gerade auf kommunaler Ebene ist es daher für interessierte Kreise erheblich einfacher, Einfluss auf die politische Ebene zu nehmen. Es ist zwar in Deutschland strafbar, durch die Gewährung von Vorteilen, das Abstimmungsverhalten einzelner Mandatsträger zu steuern, jedwede Form der „Klimapflege" ist jedoch möglich und im Rahmen der Parteienfinanzierung eher gewünscht.

Es gibt jedoch auch *direkte* Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Wirtschaft, die zu Problembereichen führen können. So haben viele Kommunen einzelne Tätigkeitsfelder, wie zum Beispiel öffentlicher Nahverkehr, Bildung, Müllentsorgung, Wasserversorgung usw. externalisiert und eigene Wirtschaftsbetriebe gegründet. Hier ist nicht immer eindeutig und klar zu entscheiden, ob die Beschäftigten dieser Unternehmen auch als Amtsträger gelten müssen. Die Gefahr besteht, dass durch die Gründung eigener Wirtschaftsbetriebe rechtliche Regelungen zur Korruptionsprävention umgangen werden.[10]

Eine weitere Beziehung zwischen Verwaltung und Wirtschaft besteht auf der Ebene der Wirtschaftsförderung. Deutsche Kommunen sind von der lokalen Wirtschaft insofern abhängig, als sie sich in Teilen durch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer finanzieren. Städte mit prosperierender Wirtschaft verfügen daher über mehr finanzielle Mittel, als Städte in Regionen mit geringem ökonomischen Potenzial. Deshalb sind die Kommunen sehr daran interessiert, Gewerbe bei sich anzusiedeln. Die Konkurrenzsituation, die hier zwischen verschiedenen Kommunen entsteht, kann zu einer Negativspirale im Bereich der Umsetzung von baurechtlichen, gewerberechtlichen, umweltrechtlichen und vor allem förderrechtlichen Regelungen führen, auch ohne dass hier korrupte Beziehungen existieren.

Auch auf der Ebene der Länder und des Bundes ergeben sich verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme sowohl auf die Gesetzesformulierung als auch auf die Exekutive. Während die Möglichkeiten der Einflussnahme über Parteispenden in Deutschland (aufgrund von Skandalen der Achtziger- und Neunzigerjahre) begrenzt sind, ist die Einflussnahme von Interessenverbänden auf Ministerien und einzelne Politiker (Lobbying) nicht hinreichend reguliert. So ist zum Beispiel der Kontakt der Rüstungsindustrie zum Verteidigungsministerium und der Kontakt der Automobilindustrie zum Wirtschaftsministerium immer wieder Gegenstand berechtigter Nachfragen. Der direkte Kontakt zu Politikern bzw.

[10] Rechtlich ist der Sachverhalt hier sehr viel komplizierter. Die Amtsträgereigenschaft hängt unter anderem auch davon ab, welche konkrete Tätigkeit von einem Beschäftigten einer kommunalen GmbH durchgeführt wird. Wenn es sich dabei um eine hoheitliche Aufgabe im Rahmen der kommunalen Pflichtaufgaben handelt, werden diese Beschäftigten auch als Amtsträger angesehen. Einige Kommunen haben auch die rechtlichen Regelungen der internen Verwaltung auf ihre GmbHs übertragen. Insgesamt ist aber das kommunale Beteiligungsmanagement durchaus ein Problembereich im Rahmen der Korruptionsprävention.

Mandatsträgern erfolgt über deren Nebentätigkeiten in Aufsichtsräten und Vorständen bzw. durch Beraterverträge oder gutachterliche Tätigkeiten. Auch die Verpflichtung von Mandatsträgern, eigene wirtschaftliche Aktivitäten und Nebeneinkünfte offen zu legen, wird in Deutschland lediglich diskutiert, ist aber nicht verwirklicht. Als problematisch angesehen werden kann auch, wenn hohe Würdenträger aus der Legislative oder Exekutive nach einer gewissen Zeit in die Wirtschaft wechseln. Mit einem gewissen negativen Beigeschmack ist ein solcher Wechsel dann versehen, wenn es sich um Amtsträger handelt, zu deren Aufgaben die Kontrolle eben dieser Unternehmen gehört hat. Auch hier sind die rechtlichen Regelungen in Deutschland definitiv unzureichend.

6 Abschließende Bemerkungen

Das Hauptproblem korruptiven Handelns in Deutschland würde ich nicht unbedingt in der Verwaltung, sondern eher in der Wirtschaft und der Politik sehen. Zumindest hat Deutschland hier eindeutig den institutionell höchsten Handlungsbedarf. So kann man auch in Deutschland durchaus für die Zukunft Hausaufgaben verteilen. Die Verwaltung muss sich mit den negativen Seiten der Verwaltungsmodernisierung auseinandersetzen. D. h. eine Korruptionsprävention des 19. Jahrhunderts wird den Aufgaben der komplexen modernen Verwaltung nicht gerecht. Hier ist vor allen Dingen die Implementation eines prozessorientierten Compliance Managements gefragt (hierzu Steßl 2012). Ganz besonders gilt dies in dem sehr komplexen Bereich des kommunalen Beteiligungsmanagements.

Lobbying sollte in Deutschland und auch auf europäischer Ebene ähnlich reguliert und reglementiert werden wie in den USA (Lahusen & Jauß 2001). Dies betrifft insbesondere den direkten Einfluss einzelner Industriebereiche auf bestimmte Ministerien, wenn sie sich als Perversion des Prinzips, dass Betroffene bei staatlichen Entscheidungen gehört werden und mitwirken können, herausstellen. Es ist auch kaum einsehbar, warum deutsche Amts- und Mandatsträger nicht gezwungen sind, die Information über alle ihre Nebeneinkünfte öffentlich zugänglich zu machen. Korruption ist ein sehr altes Gewerbe, und wie jede Kriminalität sucht sie sich einen gangbaren Weg. Abschließend kann man sicherlich sagen, dass nicht ausschließlich die Verwaltung eines weiterentwickelten Korruptionsmanagements bedarf.

Literatur

Bundeskriminalamt (BKA) (2016). *Bundeslagebild Korruption 2015*. Wiesbaden.

Graeff, P. & Dombois, R. (2012). Soziologische Zugänge zur Korruption. In: P. Graeff, Peter & J. Grieger: *Was ist Korruption*? *Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftlicher Korruptionsforschung* (S. 135 – 152). Baden-Baden: Nomos.

Lahusen, C. & Jauß, C. (2001). *Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.

Mallick, B. & Vogt, J. (2010). Wirkungsketten der Korruption bei der Erhebung der kommunalen Gebäudesteuer in Bangladesch. In: C. Stark & C. Lahusen (Hrsg.), *Korruption und neue Staatlichkeit. Perspektiven sozialwissenschaftlicher Korruptionsforschung* (S. 151-176). Norderstedt: Books on Demand.

Schweitzer, H. (2017). Kann Whistleblowing tatsächlich ein effektives Mittel der Korruptionsprävention sein? In: C. Stark (Hrsg.), *Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze* (S. 79-106). Wiesbaden: Springer Gabler.

Stark, C (2015). Legalität und Legitimität der Korruption: Warum nicht alles was verboten auch unmoralisch ist, und umgekehrt. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SuB), Heft 1*, 63-78.

Stark, C. (Hrsg.). (2017). *Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Steinhäuser, K. (2010). Verwaltungshandeln im Spannungsfeld der sich modernisierenden Kommunalverwaltung – Korruption als Rationalitätsproblem. In: C. Stark & C. Lahusen (Hrsg.), *Korruption und neue Staatlichkeit. Perspektiven sozialwissenschaftlicher Korruptionsforschung* (S. 95-132). Norderstedt: Books on Demand.

Steßl, A., (2012). *Effektives Compliance Management in Unternehmen*. Wiesbaden: Springer VS.

Transparency International (2017). Tabellarisches Ranking. *Online:* https://www.transparency.de/cpi/cpi-2016/cpi-ranking-2016/.

Völkel, K. (2011). Korruptionsdelikte. In: K. Völkel, C. Stark & R. Chwoyka, *Korruption im öffentlichen Dienst. Delikte, Prävention, Strafverfolgung* (S. 9-94). Norderstedt: Books on Demand.

Von Maravić, P. (2007). *Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen*. Bern: Haupt.

Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Aufl. Tübingen: J. C. B. Mohr.

Gesetze

Strafgesetzbuch (StGB), In der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2017 (BGBl. I S. 3202) m. W. v. 24.08.2017.

Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO). Vom 12. Dezember 2000 (GVBl. S. 873, ber. 2001 S. 28) BayRS 200-21-I

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745) m. W. v. 29.07.2017.

Aktuelle Herausforderungen

Aktuelle Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Brasilien[1]

Letícia Schabbach

Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert die Herausforderungen, denen sich die brasilianischen öffentlichen Einrichtungen heute stellen müssen. Diese Herausforderungen ergeben sich aus der Gliederung des Staates und der Verfassung der politischen Institutionen, die die Reichweite und die Ergebnisse von Vorschlägen zur Änderung der Verwaltungsstrukturen bestimmt haben. Unter den Institutionen, die von Bedeutung für die Auswirkungen solcher Vorschläge waren, sind die folgenden hervorzuheben: die präsidentielle Koalitionsregierung, der dreistufige Föderalismus, die Dezentralisierung der Politik, die brasilianische Bundesverfassung und die historischen Muster der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft.

Unter den einschränkenden Bedingungen dieser Institutionen fanden die wichtigsten Verwaltungsreformen in drei spezifischen Phasen der staatlichen Entwicklung Brasiliens statt. Dies sind: die 50 Jahre des Entwicklungsstaates (1930 bis 1980); die neue Agenda, die mit der neoliberalen Welle der 1990er Jahre eröffnet wurde, und die nachfolgenden Initiativen progressiver Regierungen in den 2000er Jahren, die sich an der sozialen Entwicklung und der Demokratisierung des Staates orientierten.

In diesem Zeitraum, insbesondere seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts, wurden einige Fortschritte erreicht, wie etwa: die erhöhte Kontrolle der öffentlichen Ausgaben, die Verbesserung von Planungs- und Bewertungsverfahren, das partizipative Management, schnellere Bürgerdienste, die Förderung von Transparenz (durch Informationsinstrumente, E-Government-Dienste und durch die Gesetzgebung, die den Zugang zu Informationen staatlicher Organe regelt), die verstärkte Bekämpfung von Korruption, die Aufwertung und Professionalisierung des Beamtentums usw.

Jedoch sind noch viele Anforderungen an „gute demokratische Regierungsführung“ (Saloogee & Fraser-Moloketi 2010) in Brasilien zu erfüllen, u. a. die Stärkung der partizipativen Demokratie, Effizienz und vorausschauendes, proakti-

[1] Anm. d. Hrsg.: Die Übersetzung aus dem brasilianischen Portugiesisch wurde durchgesehen und bearbeitet von Henrique Ricardo Otten und Luciano Januário de Sales.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_12

ves Handeln im öffentlichen Management und schließlich responsive, verantwortliche, rechenschaftspflichtige (*accountable*) öffentliche Organisationen.

In letzter Zeit begann die Erarbeitung von politischen Maßnahmen komplexere organisatorische Ausgestaltungen zu verlangen, an denen sowohl Regierungsakteure als auch zivilgesellschaftliche Akteure teilnehmen, d. h. neue Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft und demzufolge eine neue staatliche Bürokratie. Früher war die technische Effizienz der einzige Bewertungsparameter für Regierungsaktivitäten; die Distanzierung von politischem Druck und von sozialen Forderungen wurde als Voraussetzung für die Entwicklung von hohen bürokratischen Kompetenzen betrachtet (was eine Dichotomie zwischen Bereichen mit höher qualifizierten und solchen mit geringer qualifizierten Verwaltungstätigkeiten erzeugte). Heute sind allerdings diese Anforderungen aufgrund der erhöhten Komplexität des öffentlichen Managements unzureichend und anachronistisch geworden, da inzwischen vorrangig die neuen *Governance*-Formen diejenigen Eigenschaften aufweisen, die benötigt werden, um die Beziehungen zwischen den Akteuren und die politischen Prozesse zu gestalten (Pires & Gomide 2016).

Ob und wann eine neue, dringend erforderliche politische Agenda, die wieder eine Erneuerung der öffentlichen Organisationen in Brasilien fördert, in Angriff genommen wird, bleibt noch offen, denn der politische Moment, in dem dieser Aufsatz geschrieben wird, wird durch die Wirtschaftskrise, den Legitimationsverlust der Institutionen und des politischen Prozesses und durch eine wahrscheinliche Unterbrechung der seit 20 Jahren vom Staat geförderten sozialen Entwicklung gekennzeichnet.

1 Einleitung

> In einem modernen Staat ist die effektive Kontrolle, die sich nicht durch Reden von Parlamentariern oder Aussagen von Monarchen, sondern durch die alltägliche Verwaltung manifestiert, grundlegend und unweigerlich in den Händen des öffentlichen Dienstes, sei es bei militärischen Bediensteten, sei es bei zivilen: Auch der moderne leitende Offizier führt alle Auseinandersetzungen von seinem „Büro“ aus (Weber 1999: 529) [2].

Die Bürokratie ist ein institutioneller Akteur, der, auf der einen Seite, politische Führungspersonen einschränkt, und, auf der anderen, zur Führung der Regierungsgeschäfte unentbehrlich ist (Alston et al. 2006). Darüber hinaus spielt sie eine grundlegende Rolle in der Entwicklung der öffentlichen politischen Maßnahmen in allen Regierungssektoren und -ebenen, denn sie verfügt über ein Macht-Wissen,

[2] A. d. Ü.: zit. n. brasilianischer Auflage.

das sowohl technisch als auch politisch ist (Loureiro, Oliveri & Martes 2010). Das oben genannte Zitat von Max Weber verdeutlicht die strategische Bedeutung des Beschäftigten im öffentlichen Dienst für die Funktionsfähigkeit des Staats und die Bearbeitung staatlicher Aktivitäten.

Da wir uns hier primär auf die öffentlich Bediensteten als Berufsgruppe fokussieren, ist es von Bedeutung, dass wir die verschiedenen Segmente dieser Gruppe darstellen. Die umfangreichste Kategorie von öffentlich Bediensteten umfasst jeden, der durch alle Arten Inauguration oder Beschäftigungsverhältnis (Wahl, Ernennung, Bestellung, Einstellung) ein Mandat, eine Stellung, eine Arbeit oder eine Funktion im öffentlichen Dienst hat, wenn auch vorübergehend oder unbezahlt. Zu dieser Kategorie gehören die folgenden Bediensteten: Beamte, Tarifbeschäftigte, *Outsourcing*-Dienstleister und befristet beschäftigte Arbeitnehmer.

Unter ihnen bilden die Beamten, die dem *Regime Jurídico Único* (Einheitliche Juristische Regelung) unterliegen, die größte Gruppe, wobei darunter Beschäftigte in *cargos de provimento efetivo*[3] sowie in *cargos em comissão*[4] fallen. Beamte können durch administrativ-disziplinarische oder Untersuchungsverfahren haftbar gemacht werden. Die Gruppe der Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst umfasst diejenigen, die eine Stelle in der direkten oder indirekten Verwaltung (in Körperschaften des öffentlichen Rechts, Unternehmen der öffentlichen Hand, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen oder privatrechtlich verfassten gemeinnützigen Stiftungen) besitzen und unter der *Consolidação das Leis de Trabalho*[5] (CLT) eingestellt werden. Außerdem gibt es noch die befristet beschäftigten Angestellten, die sich nicht auf öffentliche Ausschreibungen bewerben müssen und Aufgaben erfüllen, die nicht mit öffentlichen Ämtern und Anstellungen verbunden sind.

Diese breite Berufsgruppe erfährt seit einiger Zeit große Veränderungen, bedingt durch die verschiedenen Funktionen, die der brasilianische Staat im Laufe der Zeit angenommen hat und hervorgerufen durch einen Wandel im wirtschaftlichen und politischen Klima des Landes. Folglich ist die aktuelle Gestalt sowohl der staatlichen Strukturen als auch der Gruppe der Beschäftigten im öffentlichen Dienst das Ergebnis einer längeren historischen Wegstrecke.

In diesem Beitrag werden einige der Veränderungen hervorgehoben, nämlich die Verwaltungsreformen. Die Verwaltungsreformen führten in folgenden Bereichen Umstrukturierungen ein: a) in der Personalverwaltung (*civil service reform*); b) in den Systemen der Führung der öffentlichen Verwaltung wie etwa beim „*New Public Management*"; c) in den *Accountability*-Mechanismen wie bei der Schaf-

---

3 A. d. Ü.: durch öffentliche Ausschreibungen ernannt, mit unbefristeter Beschäftigung.

4 A. d. Ü.: können frei eingestellt und entlassen werden, mit befristeter Beschäftigung.

5 Wörtlich: Konsolidierung der arbeitsrechtlichen Vorschriften (A. d. Ü.); brasilianisches Arbeitsgesetz, das seit 1937 die privaten Arbeitsverhältnisse regelt.

fung von vom Staat verwalteten demokratischen Räumen und von Instrumenten, die die soziale Kontrolle über die Erarbeitung von politischen Maßnahmen und die Partizipation von der Seite der Zivilgesellschaft etablieren (Rezende 2009).

Eine Analyse des Verlaufs, den die Verwaltungsreformen in Brasilien genommen haben, macht es möglich, dass wir sowohl die tatsächlichen Ergebnisse als auch die unerreichten Ziele der Reformen abbilden, die zusammen zu den aktuellen Herausforderungen des brasilianischen öffentlichen Sektors führen. Bevor wir auf diese Analyse eingehen, behandeln wir zunächst die vier öffentlichen Institutionen, die sowohl die Ressourcen als auch die Beschränkungen zeigen, die Einfluss auf den Umfang, die Form und die Tiefe der Veränderungen im brasilianischen Staat und in dessen bürokratischem Apparat hatten.

2 Die wichtigsten politischen Institutionen in Brasilien, die Gestaltung der Verwaltungsstrukturen und die Zusammensetzung der Beamtenschaft

2.1 Das präsidentielle Koalitionssystem

Das politische System Brasiliens lässt sich als „Koalitionspräsidentialismus" beschreiben. Abranches (1988) führte diesen Begriff ein, der in der akademischen Debatte überwiegend verwendet wird. Zusammenfassend bedeutet Koalitionspräsidentialismus, dass die Präsidenten, Gouverneure und Bürgermeister, d. h. die Oberhäupter der Exekutive bzw. der vollziehenden Gewalt auf allen drei Regierungsebenen in direkter Wahl gewählt und von Koalitionen unterstützt werden, die sie benötigen, um regieren zu können. Die Koalitionen bestehen aus Vertretern verbündeter Parteien, die in der Exekutive und der Legislative handeln.

Die politische Stellung, über die die Leitungen der Exekutive verfügen, wird durch die Koalitionen jedoch nicht vermindert und drückt sich, vornehmlich, was den Präsidenten betrifft, in folgenden Elementen aus: in der Nutzung von Steuermitteln, politischen Ressourcen und solchen des staatlichen Apparats; der Verwendung von gesetzesvertretenden Verordnungen (*decretos-lei*); der Macht, ein Veto einzulegen oder neue Gesetze auf den Weg zu bringen; dem Erlass von *medidas provisórias*[6] („vorläufige Maßnahmen"), die ausschließliche Kompetenz des

[6] Unter Medida *Provisória* (MP abgekürzt) versteht man in Brasilien einen einseitigen Akt des Präsidenten mit sofortiger Gesetzeskraft ohne Beteiligung der Legislative, die ihn erst später diskutiert und erlässt. Die MPs sind im Artikel Nr. 62 der brasilianischen Verfassung vorgesehen und werden normalerweise durch Dringlichkeits- oder Relevanzkriterien kumulativ begründet. Diese werden jedoch nicht immer beachtet, sei es bei der Beantragung, sei es bei der späteren Bestätigung.

Präsidenten sind; der Gesetzgebungskompetenz im Steuer- und Verwaltungsrecht; der Macht, kürzere Abstimmungsfristen für Gesetzentwürfe festzulegen, u. a. Der Koalitionspräsidentialismus wird von Palermo (2000) so beschrieben: Das brasilianische Wahlsystem, das durch den Präsidentialismus und die parlamentarische Verhältniswahl geprägt wird, hat zu einer Situation geführt, in der die Partei des Präsidenten allein keine Gesetzgebungsmehrheit im Parlament erreichen kann. Das ist der Fall, weil das Parlament von einer starken „Zersplitterung" gekennzeichnet ist: Zur Zeit sind mehr als 20 Parteien im brasilianischen Kongress vertreten.

So ist das Staatsoberhaupt dazu gezwungen, den Parlamentariern politische Gefälligkeiten (wie die Genehmigung von Projekten und/oder die Bereitstellung der Haushaltsmittel für deren Durchführung) zu erweisen und als Mitglieder seines Kabinetts (Minister oder Staatssekretäre) Personen auszusuchen, die mit den verbündeten Parteien in Beziehung stehen. Darüber hinaus ist der Präsident – als Gegenleistung für die Unterstützung von Individuen oder Parteigruppen – genötigt, bestimmte Personen in Verwaltungsämter einzusetzen, um die Kooperation der Legislative zu erreichen, damit er überhaupt regieren und verhindern kann, dass er seine Macht einbüßt.

In diesem System dient das Vorrecht, Bedienstete in *cargos comissionados de livre provimento*[7], die für „externe" Angestellte (die nicht aus der Verwaltung selbst kommen) bestimmt sind, und in besonderen *funções de confiança*[8], die für offizielle, bereits durch öffentliche Ausschreibungen ernannte Beamte bestimmt sind, anzustellen, als Tauschwährung. Diese wird seit langem von den Oberhäuptern der Exekutive und von den Mitgliedern der Kabinette und der Regierungskoalitionen benutzt, um politische Kräfte berücksichtigen zu können und die Mindestbedingungen für die Regierbarkeit zu sichern.

In Artikel 37 der Verfassung (Brasil 1988) werden sowohl die Einstellung von Bediensteten, die der Regierung zugeordnet sind, als auch die Verpflichtung, nur Staatsdiener unbefristet anzustellen, die eine öffentliche Ausschreibung bestanden haben, geregelt. Beide Vorschriften sind jeweils im Absatz V und im Absatz II zu finden.

So wird die Bürokratie in Lateinamerika, dem Bericht der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID 2007, S. 67) zufolge, „als Beschäftigungssystem oder als verfügbare Ressource in den Händen von Politikern und Unternehmen [...] gesehen". In diesem Sinne betonen auch Alston et al. (2006, S. 42):

---

7 A. d. Ü. / d. Hrsg.: Ämter „im Auftrag", mit freier Einstellung, d. h. es besteht keine Verpflichtung, eine öffentliche Ausschreibung vorzunehmen.

8 A. d. Ü. / d. Hrsg.: „Vertrauensstellung", freie Vergabe der Position und Möglichkeit der Entbindung von dieser Funktion; Tätigkeiten sind: Direktor, Leiter, Berater.

> In diesem politischen Spiel stellt der Präsident[9], wie bereits festgestellt wurde, Bedienstete in Kabinettsstellen mehr oder weniger der Anzahl der Parlamentarier entsprechend, die Mitglieder der Koalition sind, an [...]. Der Präsident verfügt über 18.000 politische Nominierungen (*cargos DAS*[10], Führungs- und Beratungsstellen), von denen viele untergeordnete Stellen sind. [...] Die Präsidenten haben seit einiger Zeit hochqualifizierte Bedienstete kurzfristig in öffentlichen Stellen in der Bürokratie, in öffentlichen Universitäten und im Privatsektor angestellt.

2.2 Der dreistufige Föderalismus und die politisch-administrative Dezentralisierung

Der Entscheidungsprozess und die Erarbeitung von politischen Maßnahmen sind durch die föderale politische und territoriale Organisation bestimmt, d. h.: „es wird bei einer Teilmenge der Zentralregierungsentscheidungen bzw. -aktivitäten notwendig, das Einverständnis oder gar die aktive Kooperation der subnationalen Ebenen zu erhalten" (Rodden 2005, S. 17). Der Föderalismus, der mit der Proklamation der Republik 1889 in Brasilien entstanden ist, setzt die Entscheidungsautonomie aller Teile, die den Gesamtstaat bilden, voraus. So ist die Rolle der subnationalen Regierungen nicht darauf begrenzt, die föderale Politik einfach nur durchzuführen (Souza 2002, 2005; Arretche 2012).

Nach der brasilianischen Verfassung von 1988 wurde der Föderalismus zu einem dreistufigen System, das Union, Bundesstaaten, Bundesdistrikt (*Distrito Federal*) und Kommunen umfasst. Die Kommunen, die den Status von Gliedstaaten erhielten, verfügen nun über politisch-administrative Autonomie, die sich durch die folgenden von den kommunalen Regierungen übernommenen Kompetenzen ausdrückt: die Bildung der lokalen Regierung; die Gestaltung der lokalen Normen, einschließlich der Kommunalverfassungen; die Organisation und Durchführung von öffentlichen Diensten und die Erhebung spezifischer kommunaler Steuern.

Darüber hinaus hat der brasilianische Staat in den 1980er Jahren einen politischen und administrativen Dezentralisierungsprozess durchlaufen, in dem Aufgaben, Ressourcen und Autorität von der Zentralregierung auf die subnationale Ebene übertragen wurden. Hier ist es von Bedeutung, zu erklären, dass Föderalismus nicht mit Dezentralisierung zu verwechseln ist, denn die letztere bedeutet „die Übertragung von Autorität und Aufgaben bezüglich der öffentlichen Funktionen von der Zentralregierung auf die lokalen bzw. mittleren Regierungen, auf teilweise

---

9 Dies praktizieren auch die anderen Oberhäupter der Exekutive auf subnationalen Ebenen.

10 2015 erreichte die Anzahl der *cargos em comissão* in der Bundesregierung 21.000 DAS-Stellen. Darunter entsprachen nur 6 % den höheren Niveaus (5 und 6), während sich die große Mehrheit auf die niedrigen Niveaus (1 bis 4) konzentrierte (Lopez 2015).

unabhängige Regierungsorganisationen und/oder den Privatsektor“ (World Bank 2002 zit. n. Almeida 2005, S. 30).

Zu jenem Zeitpunkt präsentierte sich die Dezentralisierung als Reaktion auf das autoritäre Regime und gegen Machtzentralisierung, da die politischen Kräfte der Meinung waren, dass die Dezentralisierung mehr soziale Kontrolle des staatlichen Handelns und eine Vertiefung der Bürgerbeteiligung (wegen der Nähe zwischen lokaler Regierung und Zivilgesellschaft) hervorrufen würde. Außerdem wurde angenommen, dass die Regierungen in Bundesstaaten und Kommunen durch mehr Verwaltungsautonomie und mehr politische Macht gestärkt würden.

Jedoch tauchten im Laufe der Zeit als Ergebnisse der Dezentralisierung alte klientelistische Handlungsgewohnheiten der lokalen Regierungen wieder auf. Die Dezentralisierung schuf außerdem einen aufgesplitterten Föderalismus, wo jede Einheit allein für ihr Gebiet Verantwortung übernimmt und kaum gemeinsame, koordinierte Initiativen mit anderen Einheiten ergreift (Abrúcio 2006). Darüber hinaus wird von Autoren wie Machado (2009), Arretche (2012), Abrúcio u. a. (2013) und Rocha (2016) betont, dass die Ergebnisse der Dezentralisierung sehr unterschiedlich waren, was die Ungleichheit der brasilianischen Föderation reproduziert.

Insbesondere bedeutet das, dass der den Kommunen zugeordnete Status von Gliedstaaten die Unterschiede zwischen den Kommunen verstärkt hat, da viele Kommunen keine ausreichenden finanziellen, technischen, administrativen und politischen Voraussetzungen aufweisen, um von ihrer gewährten Autonomie Gebrauch zu machen und der Bevölkerung angemessene Dienstleistungen zu bieten. Infolgedessen sind die kommunalen Regierungen weiter stark abhängig davon, dass ihnen die Bundesregierung und die Bundesstaaten[11] Ressourcen übertragen, damit sie laufende Ausgaben übernehmen und politische Maßnahmen umsetzen können.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung in Brasilien (Brasil 1988) wurden also wichtige Veränderungen der föderativen Struktur eingeführt, die direkt oder indirekt eine exponentielle Steigerung in der Anzahl von Kommunen verursachten. Wie bereits erwähnt, übernahmen diese Kommunen schrittweise weitere Aufgaben bezüglich Warenversorgung und Dienstleistungen. Die Zahl der Kommunen stieg zwischen 1940 (1.587) und 2010 (5.565) stetig an (um 251 %), obwohl während der Militärdiktatur (1970 bis 1980)[12] die Steigerungsraten niedriger

[11] Unter die von der Regierung durchgeführten Übertragungen fallen die Ressourcen für die Beteiligung in den Kommunen; zu denen, für die die Bundesstaaten verantwortlich sind, gehören die kommunalen Beiträge für die Steuer auf den Warenverkehr und die Steuer auf den Besitz von Fahrzeugen.

[12] Quelle: IBGE - Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik. Demographischer Zensus der Jahre 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 und 2010 (http://www.ibge.gov.br/home/).

waren. Die kleineren Gemeinden – mit bis zu 5.000 Einwohnern – sind die, deren Zahl das größere Wachstum erfuhr. 2010 stellten sie bereits 23 % der Gesamtanzahl der Kommunen im Land.

2.3 Die brasilianische Verfassung

Seitdem Brasilien 1822 unabhängig von Portugal wurde, hatte das Land bereits acht verschiedene Verfassungen, die jeweils 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 und 1988 in Kraft traten. Sieben von ihnen galten in Zeiträumen, in denen das Land eine Republik war. Die heute geltende Verfassung wurde von einer Verfassungsversammlung zwischen 1987 und Anfang 1988 entwickelt und am 5. Oktober 1988 erlassen. Ursprünglich bestand die 1988er Verfassung aus 250 Artikeln und 75 Abschnitten im Hauptteil des Textes. Jedoch wurde die ursprüngliche Fassung erheblich verändert, und dies geschieht auch noch fortlaufend.

Das Dokument spiegelt die politischen Prinzipien, die von den oppositionellen Kräften gegen das Militärregime verteidigt wurden, wie Dezentralisierung, Transparenz, Bürgerbeteiligung, soziale Kontrolle und die Umverteilung von Aufgaben und Ressourcen. Was die Beziehungen zwischen den staatlichen Einheiten betrifft, ordnet die Verfassung den subnationalen Regierungen Verwaltungsautonomie und Bereiche eigener funktionaler Verantwortung zu. Dabei schuf sie außerdem ein neues Steuersystem, das für die Bundesstaaten und Kommunen sowohl neue Möglichkeiten der Steuererhebung als auch einen bedeutenden Anteil der staatlichen Einnahmen garantierte (Alston et al. 2006).

Darüber hinaus fordert diese Verfassung andere Innovationen, wie: a) die Erweiterung der Transparenz in den Regierungsaktivitäten (z. B. durch *habeas data*[13]); b) die meritokratische Professionalisierung des öffentlichen Dienstes und die Verbesserung der funktionellen Bedingungen (öffentliche Ausschreibungen für alle Stellen öffentlich Bediensteter[14]; Einführung der Möglichkeit, Karrierepläne vorzusehen, sowie des Rechts, sich in Gewerkschaften zu organisieren, und des Streikrechts im öffentlichen Dienst); und c) die Stärkung der externen Kon-

[13] Das *Habeas Data* ist ein Anspruch, der im Abschnitt LXXII des 5. Artikels der Verfassung verbürgt wird, wonach jedem Bürger der freie Zugang zu den ihn selbst betreffenden Informationen, die in Registern, Karteien oder Datenbanken von staatlichen oder öffentlichen Organisationen vorhanden sind, garantiert wird. Als das Gesetz über den Zugang zu Informationen im Jahr 2011 erlassen wurde, wurde dieses Recht auf Information geregelt.

[14] Die Pflicht, eine öffentliche Ausschreibung zu bestehen, um in den öffentlichen Dienst eingestellt zu werden, existiert in Brasilien seit der Kaiserzeit (19. Jhd.), wobei sie damals nur für die Einstellung im Finanzministerium galt. Jedoch prägte in der Geschichte Brasiliens eine Kombination von Meritokratie und persönlichen Beziehungen im Sinne von Vetternwirtschaft die Auswahlverfahren und das berufliche Fortkommen besonders auf subnationalen Regierungsebenen.

trolle über die öffentliche Verwaltung, die hauptsächlich von der Staatsanwaltschaft (*Ministério Público*) – der funktionelle und Verwaltungsautonomie durch den Artikel Nr. 127 der Verfassung gewährt wurde – und von den brasilianischen Rechnungshöfen (*Tribunais de Contas*) der Union, der Bundesstaaten und der Kommunen ausgeübt wird.

Was die Sozialpolitik betrifft, förderte die Verfassung ihre Einbeziehung in die öffentliche Planung und die öffentlichen Ausgaben, was den politisch-organisatorischen Apparat und das zugrundeliegende Verständnis von Staatsbürgerschaft, Sozialrecht und sozialer Einbeziehung direkt beeinflusste (Draibe 1989). So lässt sich in den letzten 30 Jahren mit der Einrichtung nationaler sozialpolitischer Systeme, wie z. B. des *Sistema Único de Saúde* (Einheitliches Gesundheitssystem, SUS) und des *Sistema Único de Assistência Social* (Einheitliches Sozialhilfesystem, SUAS), eine große Erweiterung der sozialen Sicherung beobachten. Alle drei Regierungsebenen sind mit der Koordinierung, der Finanzierung und dem Management dieser einheitlichen Systeme beschäftigt.

In Bezug auf die staatlichen Kompetenzen sieht die Verfassung neben weiteren Anordnungen vor, dass die Exekutive auf allen Regierungsebenen dazu verpflichtet ist, einen *Plano Plurianual* (Mehrjahresplan, PPA), *Diretrizes Orçamentárias* (Haushaltsrichtlinien) und *Orçamentos Anuais* (Jahreshaushaltspläne) zu entwickeln. Diese müssen dann zur Genehmigung den jeweiligen Parlamenten vorgelegt werden.

Es ist noch die von der Verfassung vorgesehene Demokratisierung des öffentlichen Managements hervorzuheben, die durch viele vor allem in den Kommunen eingeführte Mechanismen von Bürgerbeteiligung, Transparenz und sozialer Kontrolle umgesetzt wird. Unter diesen Mechanismen verdienen die partizipative Haushaltsplanung, die Rechenschaftspflicht, die thematischen Konferenzen, die Management-Räte, die Verhandlungstische und die Überwachungs- und Bewertungsmechanismen für die öffentliche Politik erwähnt zu werden.

2.4 Bürokratie, politische Kultur und die Beziehung Staat-Gesellschaft

Neff (2010) beschreibt zwei verschiedene Verwaltungssysteme, die in allen lateinamerikanischen Ländern vorhanden sind: a) das zentrale Verwaltungssystem, das durch spezifische Regelungen für den öffentlichen Dienst kontrolliert wird; b) das dezentralisierte Verwaltungssystem, dessen Autonomie bezüglich Betrieb, Haushalt und Einstellungsverfahren durch besondere gesetzliche Regelungen gewährleistet wird, wie etwa bei Organen, die unter sogenannter „indirekter Verwaltung" stehen. Darüber hinaus gibt es auch das territorial dezentralisierte System, das die subnationalen (bundesstaatlichen und kommunalen) Regierungen einbezieht.

Diese Dualität hat sich in Brasilien zwischen der Mitte der 1930er Jahre und dem Ende der 1980er Jahre mit der Erstellung von dualen Strukturen im öffentlichen Sektor erweitert. Einerseits waren echte „technische Inseln" (Fiori 1992) von „Exzellenz" bzw. „Kompetenz" (Nunes 1997; Souza 2003; Alston et al. 2006; Abrúcio, Pedroti & Pó 2010; Arantes *et al*. 2010; Freie & Palotti 2015) zu erkennen, die für die grundlegenden Entscheidungen verantwortlich zeichnen und von einem technokratischen Managementstil geprägt sind. Auf der anderen Seite befanden sich die Sektoren, die mit unzureichenden Instrumenten und mangelhaftem Management arbeiteten. Diese standen unter dem starken Druck des Klientelismus, besonders was den Kampf um die Besetzung von Arbeitsstellen und um andere Arten von Vergünstigungen anging (Abranches 1987; Melo 1991; Fiori 1992; Nunes 1997; Alston et al. 2006).

Die staatlichen Agenturen, die für die strategische Wechselkurspolitik, Geldpolitik und Planungspolitik verantwortlich sind, wie die *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* (Nationale Bank für Wirtschaftsentwicklung, BNDES), die *Carteira de Comércio Exterior* (Börse des Außenhandels, CACEX) und die staatlichen Unternehmen sind z. B. in die erste Gruppe einzubeziehen. Zur zweiten Gruppe gehören dagegen die Sektoren des sozialen Bereichs und der direkten Verwaltung, die rückständig geblieben sind, und die bundesstaatlichen und kommunalen Regierungen, wo der Einstellungsprozess in klientelistischer Weise durchgeführt wurde (Melo 1991; Nunes 1997).

Die besser entwickelten Sektoren, die sich vor allem in öffentlichen Agenturen, öffentlichen Unternehmen, staatlichen Banken, Planungs- und Finanzbereichen konzentrierten, wurden in gewissem Maße vor dem politischen Spiel und vor politischen Auseinandersetzungen geschützt, wobei sie bestimmte soziale Gruppen durch protektionistische Maßnahmen, staatliche Anreize und Zuschüsse begünstigten. Das typische in solchen technisch-strategischen Einheiten beobachtete Beziehungsmodell zwischen Staat und Gesellschaft wurde daher „Insel-Bürokratie" (*insulamento burocrático*) genannt (Diniz 1992; Leopoldi 1992; Nunes 1997). Die Isolation bestimmter Sektoren der Bürokratie wird durch eine Distanzierung und Schutzhaltung gegenüber dem Einfluss und Druck der Zivilgesellschaft und der politischen Organisationen gekennzeichnet.

Simultan dazu sind, wie von Nunes (1997) betont wird, drei weitere „Grammatiken" bzw. institutionalisierte Beziehungsmuster zwischen Gesellschaft und Staat zu erwähnen: a) der Klientelismus – der Austausch von Gefälligkeiten zwischen dem Beschützer bzw. dem Chef, der den Gefallen tut, und dem Schützling bzw. Klienten, der die Begünstigung erhält. Bei dieser Beziehung kann es sich um Verwandtschaft (Nepotismus bzw. „klassische" Vetternwirtschaft), Freundschaft (Vetternwirtschaft im erweiterten Sinne) oder einfach um gemeinsame Interessen handeln; b) der Korporatismus bzw. Patrimonialismus – hierbei entstehen inner-

halb der staatlichen Agenturen Kernbereiche von öffentlich-privaten Interessenverbindungen[15]; c) der prozedurale Universalismus – im Gegensatz zu den oben genannten Modellen verteilt hier der Arbeitgeber die Vergünstigungen und die öffentlichen Aufwendungen nach einem universalen System von legal-rationalen Regeln und Verfahren. In fortgeschrittenen Ländern ist der Universalismus mit der Stärkung der Demokratie, mit der „vollen Staatsbürgerschaft" und mit der Gleichheit vor dem Gesetz verbunden.

Trotz der Änderungen, die die Reformen im öffentlichen Dienst und die Einführung von meritokratischen Systemen (wie die Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung für die Einstellung im öffentlichen Dienst) in Brasilien mit sich brachten, ist das letztgenannte Modell immer noch eine Ausnahme, da die Notwendigkeit weiterhin besteht, partikulare Anforderungen von politischen und sozialen Gruppen zu erfüllen – was dem brasilianischen Staat aufgrund der seit seinen Anfängen in ihm verwurzelten patrimonialen Logik inhärent ist.

3 Allgemeine Beschreibung der Verwaltungsreformen

Obwohl die Reformbestrebungen für den öffentlichen Dienst seit der Gründung des unabhängigen brasilianischen Nationalstaates im 19. Jahrhundert ständig und durchgehend gewesen sind, intensivierten sie sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Nach Ende der 1980er Jahre erschien eine neue Art von Reform in der politischen Agenda, die mit einigen Jahren Verspätung in dieselbe Richtung wie eine ursprünglich in zentralen Ländern (England, USA, Irland, Australien, Neuseeland, Italien, die Niederlande und Kanada) entwickelte Bewegung ging. Dabei handelte es sich um eine Reihe von institutionellen Reformen und Steuerreformen, die als Antwort auf die globale Wirtschaftskrise am Ende der 1970er Jahre eingeführt wurden.

Allerdings wird betont, dass während auf der einen Seite die Wirtschaft und der internationale Kontext den Reformdruck lieferten und die Dringlichkeit der

---

[15] Die Allianz zwischen hochrangiger Staatsbürokratie und Privatinteressen wird in der Literatur unter verschiedenen Bedeutungen betrachtet: a) patrimonialer Staat: bezieht sich auf die Vorherrschaft des administrativen Personalbestands oder der politischen Ständeordnung (Faoro 1976); b) der Korporativismus bzw. staatliche Privatisierung: „[...] die Schaffung von solidarischen Einheiten mit gemeinsamen Interessen, in die öffentliche und private Sektoren einbezogen sind, im Inneren spezifischer staatlicher Agenturen" (Diniz 1992, S. 37); c) das Vorhandensein von „bürokratischen Ringen" (Cardoso 1975) während des autoritären Regimes, in denen – mittels „Informationskreisen" und „Druckkreisen" – staatliche (Spitzenbeamte und Militär) und unternehmerische Sektoren ihre Interessen zur Geltung bringen. Nach Cardoso (1975) stellen solche Kreise keinen Korporatismus dar, da Parteien zu jener Zeit keine wichtigen politischen Kräfte waren.

Maßnahmen anzeigten, auf der anderen Seite die jeweiligen Institutionen und die nationalen Traditionen bestimmten, welche Art von Antwort erfolgen würde. Das heißt, neben den exogenen Elementen haben die endogenen – darunter die Rolle des brasilianischen Staates bei der Errichtung der kapitalistischen sozialen Formation – den Durchführungsprozess der Reformen beeinflusst: Sie erklären, wie umfangreich und tiefgreifend solche Reformen waren (Toonen 2010).

Wie sich im Folgenden zeigen wird, kam es auf der brasilianischen politischen Bühne während der Entwicklungsperiode zu einem Wechsel zwischen autoritären und demokratischen Regimen, die die anfänglichen und die allgemeinen Konturen des öffentlichen Sektors vorzeichneten. Drei Verwaltungsreformen wurden in diesem Zeitraum eingeführt, unter folgenden Regierungen: a) in der Amtszeit des Präsidenten Getúlio Vargas (1930 bis 1945); b) unter der Militärdiktatur (1964 bis 1984); und c) in der ersten Amtszeit des Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995 bis 2003). In jüngster Zeit wurden weitere Änderungen vorgenommen, die aber keine umfassenden Vorschläge für Verwaltungsreformen darstellen, weil sie fragmentiert und weniger eindeutig sind. In den nächsten beiden Abschnitten werden die grundlegenden Reformprozesse besprochen, angefangen mit der brasilianischen Entwicklungsperiode.

3.1 Der brasilianische Entwicklungsstaat und die Verwaltungsmodernisierung[16]

Zwischen dem Anfang der 1930er Jahre und dem Ende der 1980er Jahre waren die Expansion des Beamtentums und die Verwaltungsmodernisierung mit der Konsolidierung und Erweiterung des Entwicklungs-Nationalstaates verbunden. Dieser Nationalstaat, der in Brasilien nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 errichtet wurde, schuf ein politisches Bündnis zwischen der Union (mittels hochrangiger Beamter des wirtschaftlichen Bereiches und der Exekutivgruppen, zu denen Regierungs- und Unternehmensvertreter gehörten), dem nationalen Unternehmertum und ausländischen Unternehmen, um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes durch Industrialisierung und Urbanisierung gezielt voranzutreiben. Die Entwicklungspolitik führte dazu, dass die brasilianische Produktionsstruktur, die bis dahin auf der Ausfuhr von Rohstoffen und primären Produkten basierte, nun auch die Ausfuhr von im Land hergestellten industriellen Produkten umfasste. Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen des bürokratischen Apparates, die in jenem Zeitraum stattfanden, dargestellt.

---

[16] Für diesen Abschnitt wurden folgende Quellen herangezogen: Rezende (2009); Abrúcio, Pedroti & Pó (2010); Visentini (2014).

a) Die Amtszeit von Getúlio Vargas (1930-1945)

Die Regierung von Getúlio Vargas war für bahnbrechende Initiativen bezüglich der Errichtung von institutionellen, professionellen und universalistischen Strukturen im öffentlichen Dienst, z. B. die Schaffung der technischen Gruppen und des hochrangigen bürokratischen Personalbestands, verantwortlich. Bis zu jener Zeit waren ausschließlich das Militär und das diplomatische Korps professionalisiert.

Der 1938 geschaffene *Departamento Administrativo do Serviço Público* (Verwaltungsabteilung des Öffentlichen Dienstes, DASP) wurde damals zur zentralen öffentlichen Verwaltungsbehörde und wird heute als Anfangspunkt der Verwaltungsmodernisierung im brasilianischen Staat betrachtet. Daland (1969, S. 15) ist der Auffassung, dass der DASP ein „zentrales, rationales, wissenschaftliches Instrument der Verwaltungskontrolle" darstellte. Laut Costa (2008) hatte er den Auftrag, Änderungen in der staatlichen Verwaltung zu implementieren, Haushaltspläne zu erstellen, Staatsbedienstete auszuwählen, einzustellen und aus- bzw. fortzubilden, Beförderungen, Versetzungen und disziplinarische Maßnahmen zu überwachen, sowie Arbeitsverträge und die Beschaffung und die Lagerung von Materialien zu rationalisieren und zu normieren.

Im Laufe der Zeit hat dieses Organ die Regierungsplanung übernommen, wobei es 1939 den ersten Fünfjahresplan Brasiliens, den *Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional* (Sonderplan für öffentliche Bauarbeiten und Restrukturierung der Landesverteidigung), entwickelte. Ab diesem Punkt erlangte der DASP stetig mehr politisches Gewicht, bis er sich schließlich mit einer Art „Superministerium" vergleichen ließ (Abrúcio *et al*. 2010, S. 40). Durch dezentralisierte Organe, die „*daspinhos*" (kleine DASPs) hießen, übte die Verwaltungsabteilung auch Kontrolle über die Regierungen und staatlichen politischen Akteure aus. Die *daspinhos* waren dem Justizministerium untergeordnete staatliche Behörden, deren Leiter von der brasilianischen Bundesregierung ernannt wurden. Ab den späten 1940er Jahren verlor der DASP an Bedeutung, bis er 1986 abgeschafft wurde.

b) Die Amtszeit von Juscelino Kubitschek de Oliveira (1954-1960)

Juscelino Kubitschek de Oliveira hat sich als Präsident eine duale Strategie zu eigen gemacht, um sein Modernisierungs- und Industrialisierungsprogramm *Plano de Metas* („Zielplanung") zu verwirklichen. Es wurde a) der Vorschlag gemacht, eine umfassende Reform im öffentlichen Dienst durchzuführen; da der Nationalkongress Widerstand leistete, wurde dieser Vorschlag später aufgegeben. Zudem wurden b) selbstständige Institutionen, die unabhängig von der direkten Verwal-

tung und von politischem Druck und deswegen flexibler bei der Personaleinstellung waren, geschaffen oder gestärkt. Diese Institutionen fingen an, eine sogenannte „parallele Verwaltung" bzw. „indirekte Verwaltung" zu bilden.

Unter den sektorspezifischen Initiativen dieser Regierung befanden sich auch die neu eingerichteten „exekutiven Arbeitsgruppen", die z. B. in der *Superintendência de Moeda e Crédito* (Oberaufsicht über Währung und Kredit, SUMOC), in der *Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil* (Börse des Außenhandels der *Banco do Brasil*, CACEX), in der *Banco Nacional de Desenvolvimento* (Nationale Bank für Wirtschaftsentwicklung, BNDES), im DASP und in verschiedenen Ministerien vorhanden waren. Solche exekutiven Arbeitsgruppen wurden vom *Conselho de Desenvolvimento* (Entwicklungsrat), zu dem Minister, Leiter der zivilen und militärischen Büros, der Präsident der Banco do Brasil, der Präsident der BNDES und ein von Spezialisten des öffentlichen und privaten Sektors geführtes exekutives Staatssekretariat gehörten, koordiniert.

c) Das Militärregime (1964-1984)

Das Militärregime blieb bei den staatlichen Interventionen in die wirtschaftliche Entwicklung, führte aber auch einen zentralisierten Entscheidungsprozess und die Kontrolle bzw. Einschränkung der politischen Rechte der Brasilianer ein. Angetrieben von günstigen Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst, darunter die Beschäftigungsstabilität und die attraktive Bezahlung, wurde der bürokratische Apparat stark erweitert.

Verstärkt wurden damals die administrative Rationalisierung und Planung, sowie die Übertragung von Aufgaben, die mit der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen zu tun hatten, von der direkten Verwaltung zur indirekten, was wiederum die beschriebene „Bewegung" verstärkte. Öffentliche Unternehmen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und gemischtwirtschaftliche Unternehmen mussten die normativen Verfahren, die die direkte Verwaltung regulierten, nicht durchlaufen, und dadurch wurde es ihnen ermöglicht, Arbeitnehmer mit Arbeitsausweis nach der CLT anzustellen und autonomer in Bezug auf Finanzen und Haushalte zu agieren. Mittels der Verordnung Nr. 200 von 1967, die als der bedeutendste Mechanismus dieser zweiten Verwaltungsreform betrachtet wird, begann der Staat, sich in vier grundlegenden Gestalten zu verkörpern: durch die direkte Verwaltung, durch Körperschaften des öffentlichen Rechts, durch öffentliche Unternehmen und durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen[17]. Mit dersel-

[17] Die Stiftungen, die weder zur direkten noch zur indirekten Verwaltung gehörten, wurden später, bereits in der demokratischen Zeit (1987), in die indirekte Verwaltung aufgenommen.

ben Verordnung wurde außerdem das Verwaltungsreform-Büro, das mit dem Ministerium für Planung und allgemeine Koordination verbunden ist, gegründet.

Der *Ato Institucional* (Institutionelle Gesetzgebungsakt) Nr. 8 von 1969 hat festgesetzt, dass die bundesstaatlichen und die kommunalen Regierungen sowie die Regierung im Bundesdistrikt Verwaltungsreformen mit denselben Grundsätzen durchführen mussten, was zur Konsequenz hatte, dass sich die Anzahl der Arbeitnehmer, die in den subnationalen Regierungen mit der CLT angestellt wurden, vergrößerte. Durch das 1970 erlassene Gesetz Nr. 5.645 wurden die höheren DAS-Stellen (*cargos de direção e assessoramento superior*)[18] und der *Plano de Classificação de Cargos* (Plan für Arbeitsstellenklassifizierung, PCC) geschaffen. Im selben Jahr wurde die *Secretaria de Modernização* (Modernisierungssekretariat, SEMOR) eingerichtet.

Schließlich ist die Erstellung des *Programa Nacional de Desburocratização* (Nationaler Plan für Entbürokratisierung) im Jahr 1979 hervorzuheben, der das Ziel hatte, bürokratische Prozeduren zu vereinfachen, die Anzahl der erforderlichen Unterlagen zu verringern und den Bürgern den Zugang zu den staatlichen Diensten zu erleichtern.

Mitte der 1980er Jahre, als das autoritäre Regime zu Ende ging und die Demokratie wieder durchgesetzt wurde, lief auch das Modell der staatlichen Entwicklungspolitik aus. Im Zuge der seit Ende der 1970er Jahre unübersehbar wachsenden Mobilisierung der Zivilgesellschaft, deren Hauptfiguren die städtischen Arbeiter und die Mittelschichten waren, wurde 1986 die *Assembleia Nacional Constituinte* (nationale Verfassungsversammlung) organisiert. Das Ergebnis dieser Versammlung war die Verkündung der neuen Verfassung im Jahr 1988.

3.2 Die neue Agenda im öffentlichen Dienst nach der Verfassung von 1988

Ende der 1970er Jahre, im Kontext der Weltwirtschaftskrise und der wachsenden Globalisierung, verbreitete sich eine globale Debatte über neue Staatsmodelle. Dabei wurde diskutiert, welche Modelle geeignet wären, den vermittelnden,

[18] Die DAS-Arbeitsstellen umfassen die Niveaus 1 bis 6. Dabei werden die Angestellten der höchsten Niveaus (5 und 6) vom Präsidenten oder von dem Minister, der die *casa civil* (das Präsidialamt, in etwa vergleichbar mit dem deutschen Kanzleramt, Anm. d. Hrsg.) leitet, nominiert. Eine DAS-Stelle auf dem 6. Niveau würde ein Staatssekretär besetzen; auf dem 5. Niveau sind die Stellen der Untersekretäre, stellvertretenden Sekretäre, Direktoren und Amtsleiter zu finden. Im Jahr 2015 gab es 21.795 DAS-Stellen. Mehr als die Hälfte von ihnen hatten in der Bundeshauptstadt Brasilia ihren Sitz, die übrigen in den anderen Regionen Brasiliens. Die Stellen auf den Niveaus 5 und 6 machten 2015 6 % aller DAS-Stellen aus, während die Mehrheit der Beamten, die für diese Funktion ernannt wurden, weniger attraktive Stellen der Niveaus 1 bis 4 besetzten (Lopez 2015).

regulatorischen, versorgenden Charakter des Staates der Nachkriegszeit zu verändern. Es wurde dabei vertreten, dass „flexible Regierungsmodelle“ (Rezende 2009, S. 346) der Demokratisierung moderner Gesellschaften besser entsprechen könnten, weil sie effizienzorientiert wären, d. h. sie würden besser und mit niedrigen Kosten funktionieren.

Zu jener Zeit ging die neoliberale Agenda gestärkt aus der Debatte hervor. Als Grundlage hatte sie die Verkleinerung des staatlichen Apparats durch Privatisierungen oder durch *welfare mix*, eine neue institutionelle Gestaltung, nach der der Staat, der Markt und nichtstaatliche Vereinigungen gemeinsam für die Güterversorgung und die Dienstleistungen sorgen sollten.

In Brasilien spiegelte sich diese Bewegung am Anfang der 1990er Jahre, als die staatliche marktorientierte Reform eine Reaktion auf die Verfassungsänderungen darstellte (Melo 1998), wider. In der Agenda der staatlichen Reform wurde als dringlich vertreten, die sogenannten „Brasilien-Kosten“, d. h. die strukturellen, bürokratischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die Brasilien weniger attraktiv für Investitionen machten, zu reduzieren: Dies sei die Bedingung für den konkurrenzfähigen Eintritt des Landes in den Weltmarkt. Zu diesem Zweck müssten die öffentliche Verwaltung erneuert und das Justizwesen, das Arbeitsrecht und die Steuerstrukturen institutionell geändert werden. Im Gegensatz zu den vorherigen Regierungen, die „als Antwort auf soziale Anforderungen und auf die Erweiterung des politischen Markts einen ‚Ausgaben-Rausch‘ durch die Hände der Bürgermeister und Gouverneure auslösten und somit die starke Verschuldung der Bundesstaaten verursachten“ (Melo 1998, S. 7), war die kurzfristige Priorität der neueren Regierungen die Sicherstellung der makroökonomischen Stabilität, eine Perspektive, die später wieder aufgenommen wurde. „Das Organisationsprinzip dieser neuen Agenda war die Krise der Regierbarkeit“ (ebd.).

Die danach eingeführten Reformen lassen sich in zwei Arten einteilen, die sich später miteinander verbanden: a) die Reformen erster Generation (1980er und 1990er Jahre), die Währungsstabilisierung und Wirtschaftsliberalisierung durch Maßnahmen wie Haushaltskürzungen, Zinserhöhungen, Geldmengenreduzierung und Privatisierungen beabsichtigten; und b) die Reformen zweiter Generation (ab Mitte der 1990er Jahre), die darauf abzielten, die Dienstleistungen, die Regulierungsstrukturen und die Verwaltungskompetenzen zu perfektionieren und die Armut zu bekämpfen (Melo 2005).

In Bezug auf die Verwaltungsmodernisierung führten die ersten Regierungen nach der neuen Verfassung (zwischen 1989 und 1994) zu widersprüchlichen Ergebnissen: Typisch für Präsident Collor de Mello waren der neoliberale Diskurs und die Disqualifizierung der Beamten, indem sie zum Sündenbock für staatliche Ineffizienz gemacht wurden. 1992 wurde Collor wegen politischer Korruption seines Amtes enthoben. Die Regierung seines Nachfolgers, Itamar Franco, lieferte

wichtige diagnostische Hinweise auf die Situation der öffentlichen Verwaltung in Brasilien, obwohl damals keine tatsächliche Verwaltungsreform durchgeführt wurde. Trotzdem wurde 1990, in der Collor-Regierung, der neue *Regime Jurídico Único* (Einheitliche Juristische Regelung, RJU) für den öffentlichen Dienst erlassen, der den öffentlichen Charakter und die Gesetzesbindung der staatlichen Verwaltung hervorhob. Gleich zu Beginn der Regierung Collors wurde dennoch Tausenden Bundesbediensteten, die ohne öffentliche Ausschreibung in den öffentlichen Dienst eingetreten waren, automatisch Beschäftigungssicherheit gewährleistet, was „*trenzinho da alegria*" („Zug der Freude") genannt wurde.

a) Die dritte Verwaltungsreform unter Fernando Henrique Cardoso (1995 bis 1998 und 1999 bis 2002[19])

In der ersten Amtszeit von Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) wurde ein strukturiertes Programm der Staatsreform, der *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Masterplan für die Reform des Staatsapparats, PDRAE), eingeführt. Dieses Modell wurde als einzigartig in Lateinamerika betrachtet: Es unterstützte die neue Agenda der erhöhten Effektivität und Effizienz des staatlichen Sektors (das „*New Public Management*") (Visentini 2014).

1995 wurde von dem damaligen Minister Luiz Carlos Bresser-Pereira, Leiter des kürzlich gegründeten *Ministério da Administração e Reforma do Estado* (Ministerium für Verwaltung und Staatsreform, MARE, der die alte *Secretaria da Administração Federal* – Staatssekretariat für die staatliche Verwaltung – ersetzte), eine Reform des Staatsapparats vorgeschlagen. Diese Reform, die dann erst 1998[20] beschlossen wurde, bezog folgende Maßnahmen ein: die Reduzierung und Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben, die Verbesserung der Effizienz des Staatsapparats, die Dezentralisierung der Tätigkeiten und Dienstleistungen in Bundesstaaten und Kommunen, die Übertragung von Aufgaben auf den Privatsektor (Privatisierung) oder auf soziale Organisationen (Vergemeinschaftung). Neben dem MARE war ein weiterer wesentlicher Akteur dieses Veränderungsprozesses der *Conselho da Reforma do Estado* (Staatsreformrat), eine autonome Instanz, die innerhalb des Ministeriums geschaffen wurde und bis 1998 tätig war. Dieser Rat hatte die Aufgabe, die Reform zu besprechen und durch Vorschläge, die an die Bundesregierung weitergeleitet wurden, einen kritischen Beitrag dazu zu leisten.

---

19 Dieser Abschnitt basiert auf: Ribeiro (2002); Souza (2003); Abrúcio (2006/2007/2010); Rezende (2004/2009); Freire und Palotti (2010); Abrucio, Pedroti und Pó (2010); Cardoso und Nogueira (2011); Visentini (2014).

20 Durch die Verfassungsänderung Nr. 19, die nach drei Jahren Bearbeitung der Verfassungsänderungsentwürfe Nr. 173/95 und 174/95 am 11. März 1998 erlassen wurde.

Der PDRAE sah neue Finanzierungs-, Organisations- und Führungsmodelle für den öffentlichen Sektor vor (Rezende 2009), der in vier neue Bereiche unterteilt wurde. Jeder Bereich sollte sich unterschiedlich organisieren: a) der strategische Kern, der aus Legislative, Judikative, Bundesregierung, den Führungen von Ministerien und Militär bestehen würde, würde eine Art von Verwaltung haben, die zwischen bürokratischer Ausrichtung und Unternehmensmanagement liegen sollte; b) die exklusiven Tätigkeiten (Kontrolle, Überwachung, Sicherheit und Subventionen) würden nach Managementprinzipien verwaltet werden; c) die nicht-exklusiven Tätigkeiten (Universitäten, Krankenhäuser, Forschungszentren, Museen) würden auf öffentliche nichtstaatliche und nichtunternehmerische Organisationen übertragen werden; d) die Güterherstellung für den Markt in Verantwortung staatlicher Firmen würde privatisiert und unternehmerischen Gesichtspunkten unterworfen. Dabei wäre die Bundesregierung für die Regulierung verantwortlich.

Das Hauptziel dieses Vorschlags war, geschäftliche bzw. unternehmerische Managementprinzipien in den strategischen Kern des staatlichen Handelns einzuführen (Gruppen a und b, die über ein meritokratisch eingestelltes Personal mit funktioneller Kompetenz und Beschäftigungsstabilität verfügen sollten). Ein weiteres Ziel war eine erhöhte administrative Flexibilität, die durch Managementverträge mit sozialen Organisationen und autonomen (nicht unbedingt staatlichen) Agenturen erreicht werden sollte. Die daran beteiligten Agenturen sollten auf Ziele und Ergebnisse verpflichtet sein und Mechanismen von Kontrolle und *Accountability* unterliegen (Bresser Pereira 1996; Rezende 2009; Abrúcio 2006, 2007, 2010; Freire & Palotti 2010; Carvalho Jr. & Nogueira 2011).

Alle Tätigkeiten, die nicht vom strategischen Kern ausgeführt würden, könnten von Angestellten des öffentlichen Dienstes, die nach der CLT im Bereich der direkten Verwaltung, der öffentlichen Körperschaften und Stiftungen eingestellt wurden oder von externen Dienstleistern (durch *Outsourcing*) ausgeübt oder auf den Privatsektor übertragen werden. Obwohl das nicht explizit erklärt wurde, waren die zusätzlichen Dienstleistungen, Hilfsdienste oder Unterstützungsdienste für die Verwaltung (wie etwa Reinigungsdienste, Überwachungsdienste, Transportdienste, technische IT-Dienste, Datenverarbeitungsdienste und gegebenenfalls Sekretariatsdienste) für das *Outsourcing* bestimmt (Visentini 2014).

Mit der Absicht, die Personaleinstellung zu flexibilisieren, wurde die Pflicht, dass alle Bediensteten aller Ämter des öffentlichen Dienstes unter die Bestimmungen der RJU fallen müssten, aus der Verfassung entfernt.

In jener Zeit wurden jährliche Ausschreibungen für die Beamteneinstellung in typischen staatlichen Karrieren, insbesondere in denen, die Hauptfunktionen hatten, durchgeführt; Verwaltungsstrukturen wurden geändert und es wurde eine Leistungsbewertung eingeführt, mit der die Vergütung und die Arbeitsplatzsicher-

heit verbunden wurden. Dabei wurde auch eine Lohnpolitik der Aufwertung der Beschäftigten nach funktioneller Leistungsfähigkeit verfolgt, um die Unterschiede zwischen dem öffentlichen Dienst und dem privaten Sektor zu verringern.

Der Begriff „Professionalisierung" wurde umgestaltet und fing an, die Bedeutung der Fähigkeit, Kosten zu kontrollieren und Effizienz zu sichern, anzunehmen. Das schloss die Leistungsbewertung (mit Fokus auf Ergebnisse und nicht nur auf die Prozesse) ein. Durch die Verordnung Nr. 2.794 von 1988 wurde die *Política Nacional de Capacitação dos Servidores* (Nationale Politik zur Qualifizierung der Beamten) eingeführt und wurden die Richtlinien für deren kontinuierliche Weiterbildung dargelegt. Außerdem wurde eine Probezeit von drei Jahren, bis die Beamten Beschäftigungssicherheit erwerben können, eingeführt, sowie als Voraussetzung für ihre Entlassung die Kriterien unzureichender Leistung oder ein Übermaß an Ämtern (innerhalb der Grenzen für Steueraufwendungen in Bezug auf Personal).

Allerdings hat die Tatsache, dass es drei Jahre dauerte, bis der Kongress den Vorschlag annahm, dazu geführt, dass die Exekutive auf Bundesebene kurzfristig mittels *medidas provisórias* (vorläufige Maßnahmen) aktiv wurde, um die Ausgaben unter Kontrolle zu halten. Beispiele für diese Maßnahmen sind die MP Nr. 1.524/96, die die Abschaffung von Dienstämtern festlegte, und die MP Nr. 1.530/96, die den *Programa de Desligamento Voluntário* (Programm für das freiwillige Zurücktreten) ins Leben rief. Dies betraf vor allem die Inhaber von Verwaltungsämtern und die, die am bereits längsten im öffentlichen Dienst gearbeitet hatten.

In der zweiten Amtszeit von Fernando Henrique Cardoso (1999 bis 2002) wurde auch der MARE abgeschafft. Kein Fortschritt wurde in Bezug auf die Verwaltungsreform erreicht; später wurde die Reform aufgegeben. Inmitten einer starken Währungskrise setzten sich die fiskalischen Prioritäten durch, was große Ausgabenkürzungen im Personalbereich zur Folge hatte; den Höhepunkt erreichten die Ausgabenkürzungen mit der Bearbeitung der *Lei de Responsabilidade Fiscal*[21] (Gesetz über die steuerliche Haftung) im Jahr 2000. Das Handeln der nationalen, der bundesstaatlichen und der kommunalen Regierungen wurde dadurch stark beeinflusst, und es wurden sowohl deren Investitionsausgaben als auch die ordentlichen Ausgaben eingeschränkt. In der zweiten Amtszeit von Cardoso wurden beispielsweise praktisch keine neuen Beamten eingestellt. Neben der Beschränkung der öffentlichen Ausgaben und der Währungsstabilisierung waren die Verschlan-

[21] Das Ergänzungsgesetz Nr. 101 aus dem Jahr 2000 regelt die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und die Haftung in der Steuerverwaltung und findet im Abschnitt VI des 2. Kapitels der Bundesverfassung seine Stütze.

kung des Staates und die Konsolidierung von Regulierungsagenturen weitere Prioritäten dieser Regierung (Cardoso Jr. & Nogueira 2011).

b) Die Regierung von Luiz Inácio Lula da Silva (2003 bis 2006 und 2007 bis 2010)

Präsident Lula da Silva setzte die frühere makroökonomische Politik fort. Jedoch erweiterte er die Berücksichtigung der Sozialpolitik, deren Strategien sich laut Castro (2012) in drei große Gruppen unterteilen lassen: a) die soziale Sicherung, dessen Ziel ist, die Zufälligkeiten des Schicksals, denen sich die Einzelnen ausgesetzt sehen, die damit verbundenen individuellen Risiken (des Alters, des Todes, der Krankheit oder der Arbeitslosigkeit) und Notlagen besonderer Bedürftigkeit zu vermindern oder abzumildern; b) die soziale Förderung, die bessere und gerechtere Möglichkeiten des Zugangs zu sozialen Ressourcen und Vergünstigungen anbietet; c) transversale Strategien, die auf spezifische soziale Gruppen wie Frauen, traditionelle Bevölkerungen und ethnische Gruppen, Kinder, Jugendliche und Senioren, ausgerichtet werden.

In dieser Periode setzte sich die Auffassung durch, nach der den sozialpolitischen Maßnahmen der Status grundlegender Vorrechte in der nationalen Entwicklung zukomme. Dies vergrößerte eine Bewegung, die im vorherigen Jahrzehnt begann. Die Ministerien, deren Aufgaben in sozialen Bereichen lagen, wurden reorganisiert und in einem gewissen Maße von den bürokratischen Räumen, wo die Beziehungen überwiegend patrimonial und klientelistisch waren, entfernt.

In diesen Fragen zeigen sich die erneute Aufwertung der Rolle des Staates und der Rückgang der neoliberalen Bewegung. Diese sind Aspekte, die, zusammen mit der Stärkung der Demokratie, eine „neue Entwicklungspolitik" (Cepêda 2012) darstellen, in der die Sozialpolitik als ein wesentlicher Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet wird (Filgueira 2005; Riesco 2011). Diese neue Entwicklungskonzeption weicht von der früheren Entwicklungspolitik, die ausschließlich wirtschaftlich-industriell fokussiert war, ab. Infolgedessen lässt sich eine bedeutende Steigerung der Sozialausgaben im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 2004 und 2010 nachweisen, wie die von Castro (2012) vorgelegten Daten zeigen.

Auch die Funktion der Planung wurde in jener Regierung aufgewertet. Dabei sind zwei Innovationen im Besonderen zu berücksichtigen: a) die Erstellung des *Sistema de Avaliação do Plano Plurianual* (Bewertungssystem für die Mehrjahresplanung, SIGPLAN) im Jahr 2005, der die Systematisierung der Daten, die die Durchführung aller bundesstaatlichen Programme und Aktionen im Hinblick auf Haushalt und Finanzen betreffen, ermöglichte; b) die Einführung der systemischen

Bewertung in sozialen Bereichen, insbesondere durch die Einrichtung des *Ministério de Desenvolvimento Social e de combate à Fome* (Ministerium für soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers, MDS) in 2004 und der *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação* (Sekretariat für die Informationsbewertung und -verwaltung, SAGI), die ihrerseits den *Sistema de Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais* (Bewertungs- und Überwachungssystem der Sozialpolitik und sozialpolitischer Programme) im Jahr 2006 implementierte. Die Schaffung eines zweckgebundenen Organs, das sich spezifisch mit der Verwaltung und Bewertung solcher Informationen beschäftigt, stellte eine einzigartige Initiative in Brasilien dar (Ramos & Schabbach 2012).

Noch zu betonen sind die Verbreitung des *E-Government* auf allen drei Regierungsebenen und die Umgestaltung der *Controladoria Geral da União* (Allgemeine *Controlling*-Abteilung der Union, CGU), die neben der brasilianischen Bundespolizei ein wichtiges Element bei der Bekämpfung der administrativen Ineffizienz und der Korruption darstellt. Darüber hinaus wurden im Jahr 2006 zwei bahnbrechende Modernisierungsprogramme für die subnationalen Institutionen eingeführt: das *Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal* (Nationales Programm für die Unterstützung der Modernisierung in der Verwaltung und in der Planung der Bundesstaaten und des Bundesdistrikts, PNAGE) und das *Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros* (Programm für die Modernisierung der externen Kontrolle der brasilianischen Bundesstaaten und Kommunen, PROMOEX) (Abrúcio 2007).

In seinen beiden Amtszeiten hat Präsident Lula da Silva zusätzliche inkrementelle Initiativen im Rahmen des Personalmanagements und der Neuzusammensetzung des Staatsapparats ergriffen (Carvalho & Cavalcante 2017), ohne jedoch eine integrierte und langfristige Agenda vorzuschlagen, die eine tatsächliche Reform in der öffentlichen Verwaltung unterstützen würde (Abrúcio, Pedroti & Pó 2010). Im Folgenden werden einige solcher Initiativen, die das Beamtentum des Bundes betreffen, dargestellt.

Die Einstellung von Personal durch öffentliche Ausschreibungen und die Beschäftigungsstabilität wurden zu vorrangigen Richtlinien, auch wenn sich ab 2006 eine Flexibilisierung durchsetzte und Bedienstete mittels der CLT eingestellt wurden (Pacheco 2010). Um öffentlich Bedienstete sowohl mit befristeter als auch mit unbefristeter Beschäftigung in Schwerpunktbereichen einzustellen, wurden neue öffentliche Ausschreibungen erstellt, besonders für die Karrieren, die mit Strategie, höherer Bildung, Sozialarbeit, der Polizei und Regulierungsagenturen verbunden sind. Damit wurden *Outsourcing*-Dienstleister und niedrig qualifizierte Bedienstete durch technischen Personalbestand mit höherem Bildungsniveau ersetzt.

2006 wurde die *Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* (Nationale Politik der Personalentwicklung, PNDP) eingeführt. Diese Politik zielte darauf ab, öffentlich Bedienstete mit der Erstellung von jährlichen Plänen zur Personalqualifizierung für föderale Organe permanent weiterzubilden. 2008 wurde der *Sistema de Desenvolvimento na Carreira* (Karriereentwicklungssystem) beschlossen, der Regeln für berufliche Entwicklungs- und Förderungsmöglichkeiten für bestimmte Karrieren etablierte. Was die berufliche Bewertung betrifft, stellte das Gesetz Nr. 11.784/2008 die allgemeinen Richtlinien des Leistungsbewertungssystems auf. Dieses wird dann von der Verordnung Nr. 7.133/2010, die mit Karrieren umgeht, die Boni erhalten (vorhanden in 80 öffentlichen Organen), reglementiert.

Trotz der gesetzlichen Personalausgabengrenzen, die hauptsächlich durch die *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Gesetz über die steuerliche Haftung) aus dem Jahr 2000 festgelegt wurden, gab es schrittweise Gehaltsanpassungen für die Bundesbeamten (Carvalho Jr. & Nogueira 2011).

Laut Cardoso Jr. und Nogueira (2011) gehören zu den wichtigsten Innovationen, die mit dem partizipativen Management der Personalpolitik in der ersten Regierung von Lula da Silva verbunden sind, die Verhandlungen mit dem Beamtentum, die vom *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* (Planungs-, Haushalts- und Verwaltungsministerium) geführt wurden. Darüber hinaus wurde der *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (Rat für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, CDES) geschaffen, der Allianzen und soziale Koalitionen um vorrangige Themen und Reformen erzeugte und Vertreter sowohl der Regierung als auch der Gesellschaft zusammenbrachte.

c) Die Amtszeiten von Dilma Rousseff − 2011 bis 2014 und 2015 bis 2016

Im Allgemeinen hat Dilma Rousseff die Richtlinien der vorherigen Regierung, vor allem diejenigen, die die makroökonomische Politik und die Förderung der Sozialpolitik betreffen, beibehalten. Ihre zweite Amtszeit kam zu einem vorzeitigen Ende, da die Präsidentin am 31. August 2016 durch ein Amtsenthebungsverfahren aus dem Amt entfernt wurde.

Als Strategie, um die Personalbestände im öffentlichen Dienst neu zusammenzusetzen, hat ihre erste Regierung die Anzahl der Personaleinstellungen erhöht, was viele verschiedene Karrieren, z. B. im höheren Bildungswesen und im technischen/technologischen Bereich, begünstigte.

Mit der Gründung der *Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público* (Sekretariat für Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst), die mit dem *Ministério do Planejamento* (Planungsministerium) und dem *Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público* (Subsystem für Arbeitsbeziehungen im öffentli-

chen Dienst) verbunden war, wurde eine Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen erreicht.

Jedoch reduzierte die Regierung Rousseff die Gehaltsanpassungen und Vergünstigungen für die Beamten aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Krise, der restriktiven Steuerpolitik und des Ungleichgewichts in den öffentlichen Finanzen.

Was die Sozialversicherung angeht, versuchten seit der Rückkehr der Demokratie alle Regierungen in Brasilien, ohne Ausnahme, die Ausgaben zu kontrollieren, die Beitragszeiten zu erhöhen und die Vergünstigungen zu reduzieren. Eine bedeutende Veränderung ereignete sich im Jahr 2012, als sowohl das Zusatzversicherungssystem für Bundesbeamte als auch dementsprechend die auf alle drei Gewalten bezogene *Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal* (Stiftung zur Zusatzversicherung für das Beamtentum des Bundes, FUNPRESP) eingeführt wurden.

Es wird von einigen Autoren die Auffassung vertreten (Abrúcio, Pedroti & Pó 2010; Gomes & Sória 2014), dass die Regierungen von Lula da Silva und Dilma Rousseff trotz punktueller Fortschritte kein alternatives Projekt für die öffentliche Verwaltung durchgeführt hätten, das als Gegenposition zu dem Verwaltungsreformprojekt der 1990er Jahre anzusehen wäre.

3.3 Die aktuelle Situation

Obwohl aktuell keine integrierte, langfristige Perspektive für die Gestaltung des öffentlichen Managements in Brasilien besteht, ist nach Abrúcio (2010) anzuerkennen, dass die Regierungen in der Zeit zwischen 1995 und 2010 Fortschritte erreicht haben, die bis zur Hälfte des laufenden Jahrzehnts anhielten. Darunter sind die Folgenden zu erwähnen:

- die Bedeutung, die Steuer- bzw. Finanzfragen beimessen wurde, und die Stärkung der Ausgabenkontrolle, besonders, nachdem das Gesetz über die steuerliche Haftung im Jahr 2000 verabschiedet wurde;
- die neuen administrativen Modelle, die von den bundesstaatlichen und den kommunalen Regierungen eingeführt wurden und die die Partizipation, die Schnelligkeit der Dienstleistungen und die Integration zwischen verschiedenen politischen Sektoren unterstützten. Allerdings besteht noch eine große vertikale und horizontale Heterogenität der Regierungsebenen, wobei ein großer Teil der administrativen Strukturen noch einem patrimonialen oder einem bürokratisch-traditionellen Modell folgt;

- die Innovationen in der öffentlichen Politik, besonders in sozialen Bereichen. Darunter fallen: Bewertungs- und Überwachungsmechanismen (einschließlich Leistungsindikatoren), Strategien für die administrative und finanzielle Koordination und die Einführung von computergestützten Managementsystemen;
- der Konsens über die Relevanz der Mehrjahresplanung, begleitet von Initiativen zu einer integrierten, strategischen und partizipativen Planung;
- die durch bundesstaatliche und kommunale Regierungen durchgeführte Institutionalisierung des *E-Governments* und von weiteren Informationstechnologien, die die Erweiterung der Transparenz und der sozialen Kontrolle ermöglichen und finanzielle Belastungen, Entscheidungszeiten und Formalitäten reduzieren;
- die Stärkung von staatlichen Instrumenten und Organen, die zur Bekämpfung von Ineffizienz und Korruption dienen, wie die *Controladoria Geral da União* (Allgemeine *Controlling*-Abteilung der Union, CGU) und die Bundespolizei;
- die Einrichtung des CDES in der Bundesregierung und von weiteren ähnlichen Räumen der Beratung in den Bundesstaaten und Kommunen.

Außerdem wird hervorgehoben, dass trotz der Unterschiede in der Personalpolitik alle Regierungen dieses Zeitraums Aktionen zur Aufwertung des Beamtentums durchführten. Somit wurde das Beamtentum als Schlüsselakteur des staatlichen Handelns erkannt.

4 Neue Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Brasilien

Die Herausforderungen, denen die brasilianische öffentliche Verwaltung bei einer neuen Agenda von Verwaltungsreformen begegnet, sind zahlreich und komplex. Ihren Ursprung finden sie in der historischen Gliederung des brasilianischen Staates und der brasilianischen politischen Institutionen, die oben besprochen wurden. Die erwähnten Herausforderungen lassen sich unter folgenden Fragestellungen zusammenfassen: Wie kann man das Beamtentum, unter Berücksichtigung der spezifischen Aufgaben und der neuen mit der Erarbeitung politischer Maßnahmen verbundenen Anforderungen, weiter professionalisieren?

Wie kann man die bundesstaatlichen und kommunalen Regierungen dahin bringen, dass sie geeignete administrative Strukturen und kompetente Personalbestände bezüglich der neuen von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben besitzen? Wie kann man die Planung, das Monitoring und die Bewertung der Sozialpolitik durch die Schaffung von qualifiziertem und engagiertem Personalbestand in der

Bürokratie weiterentwickeln? Wie kann man neue administrative Strukturen organisieren, die die Koordinierung und Artikulation der unter haftbarer Verantwortung stehenden Programme und Sektoren übernehmen und – was unerlässlich ist – sektorübergreifend die Durchführung von strategischen Aktionen fördern? Wie kann man die Transparenz, die soziale Kontrolle und das Zusammenwirken zwischen Regierungsakteuren und gesellschaftlichen Akteuren erweitern? Wie kann man den Klientelismus, den Patrimonialismus und die „Insel-Bürokratie" verringern und universale, transparente, responsive Verfahren im öffentlichen Management einsetzen?

Die Liste von sinnvollen Fragestellungen lässt sich jedoch in diesem Kapitel nicht vollständig darstellen. Einige aktuelle Wege und Perspektiven für die brasilianische öffentliche Verwaltung werden hier also als Schlussfolgerung besprochen. Laut Saloogee und Fraser-Moleketi (2010, S. 506) wies die Marktkrise von 2008 nach, dass „das globale Publikum auf die Regierung und die öffentliche Verwaltung zurückgreift und erwartet, dass diese ihre regulierende Rolle annehmen und das Gemeinwohl und die öffentlichen Interessen schützen". Obwohl die Autoren hier auf den afrikanischen Kontinent hinweisen, sind die Prioritäten, die sie für eine progressive Agenda des „guten demokratischen Regierens" setzen, auch für Brasilien geeignet. Sie sind nämlich: a) *Accountability* und Transparenz; b) bürgerschaftliches Engagement beim Regieren und partizipative Demokratie; c) Förderung der sozialen Gerechtigkeit; d) Effizienz und die proaktive Einstellung der öffentlichen Verwaltung. In diesem Sinne heißt es:

> Die vierte Welle von Veränderungen im öffentlichen Dienst zielt darauf ab, die öffentliche Verwaltung proaktiver, effizienter, verantwortlicher und vor allem dienstleistungsorientierter zu machen. Dies verlangt die Einführung von Innovationen in den öffentlichen Sektor, in seine organisatorische Struktur, seine Handlungskompetenzen und Praktiken, einschließlich der Mobilisierung und Nutzung seiner Ressourcen (personell, materiell, informationell, technologisch und finanziell), um vor allem distanzierte, hilflose, abgehängte und herausgeforderte Bevölkerungsgruppen mit Dienstleistungen zu versorgen (Saloogee & Fraser-Moleketi 2010, S. 506).

Vor diesem Hintergrund sprechen Pires und Gomide (2016, S. 124) von „*big governance*". Dabei erwähnen sie hierarchische, zugleich weniger geschlossene Strukturen, die die Beteiligung von vielen Akteuren und Artikulationsmechanismen einschließen:

> Dies geschieht, weil einerseits die großen vertikalen staatlichen Apparate (die bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts entstanden sind) durch Dezentralisierungs-, Privatisierungs- und Deregulierungsprozesse fragmentiert wurden, und andererseits die neuen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Akteure zu unverzichtbaren Gesprächspart-

> nern geworden sind. So begann die Erarbeitung von politischen Maßnahmen komplexere Ordnungen und Strukturen – als Spiegelung der veränderten Beziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Markt – zu verlangen, bei denen die Entscheidung über Programme und deren Durchführung nun unter Regierungsakteuren und Nichtregierungsakteuren aufgeteilt bzw. geteilt wird. (Pires und Gomide 2016, S. 124).

Es ist deswegen wesentlich, dass nicht nur die traditionellen staatlichen technisch-administrativen Fähigkeiten (eine kompetente, professionalisierte Bürokratie mit Zugang zu den für die Koordination und Durchführung des Regierungshandelns erforderlichen organisatorischen, finanziellen und technologischen Ressourcen) gefestigt werden, sondern auch die politisch-relationalen Kompetenzen. Staatliche Stellen sollten also entsprechende Fertigkeiten entwickeln und Verfahren gestalten können, die eine Vielzahl von Akteuren koordiniert in die Erzeugung politischer Maßnahmen einbeziehen, um einen Minimalkonsens und die Unterstützung für Regierungsprogramme zu erreichen. Das bedeutet, dass neben der Effektivität und Effizienz, die von den staatlichen Bürokratien (auf der internen Ebene) verlangt wird, auch das Bestreben nach der Legitimität von Regierungsaktionen (externe Ebene) zu berücksichtigen ist (Pires & Gomide 2016).

Die Erstellung des bürokratischen Apparats in Brasilien geschah in einer Weise, in der sich nicht jeder Typus staatlicher Kompetenz entwickelte. So können zwei gegenüberliegende Seiten dieser Situation beobachtet werden: zum einen eine hochqualifizierte Bürokratie, die effektiv und effizient handelt und von sozialem Druck entfernte strategische Karrierewege, vor allem auf föderaler Ebene, für sich beansprucht; zum anderen die weniger qualifizierten Gruppen, die sich z. B. in der ersten Reihe der Bereitstellung von sozialen Maßnahmen befinden, wo sie oft klientelistische Beziehungen zur Bevölkerung entwickeln. In diesem Zusammenhang sind die Kommunen am stärksten vom Mangel an fähigem Personal betroffen: Solche Beschäftigten sollten da arbeiten, wo sie als die wichtigsten Verantwortlichen für die Aufgabenübertragung vom Bundesstaat auf die Kommunen dienen.

Als Kontrapunkt zu dieser Situation ist es ferner wichtig, die Modalitäten staatlicher Kompetenz (technisch-administrative und politisch-relationale) sowohl im Einzelnen zu verbessern als auch miteinander in einen Austausch zu bringen. Dies erfordert die Erstellung von raffinierten institutionellen Arrangements, wobei dies die Aufteilung, Koordinierung und Artikulation von Rollen zwischen Regierungs- und Nichtregierungssegmenten ebenso einbezieht wie die Intensivierung der Überwachung und der Leistungsbewertung des Beamtentums, deren Parameter die Aufgabenplanung und die wesentlichen Kompetenzen der Beamten sind.

Dieser Beitrag schließt also mit zwei Anmerkungen. Zunächst betonen wir die Notwendigkeit, Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung durchzuführen, die die Aufwertung und Qualifizierung der öffentlichen Akteure einschließen.

Damit wird nicht die Rückkehr zum Modell des *New Public Management* vertreten, das am Ende des 20. Jahrhunderts irriger Weise als Synonym und Signifikant für jeden administrativen Änderungsvorschlag, und nicht als hegemoniale Initiative, angesehen wurde. Wir bekräftigen vielmehr den Vorschlag, ein demokratisches Regieren zu schaffen (Saloogee & Fraser-Moloketi 2010) und die staatlichen Kompetenzen in allen Dimensionen zu verbessern.

Schließlich heben wir hervor, dass dieses Thema keine Vertretung in der aktuellen politischen Agenda des Landes findet, denn der politische Moment ist jetzt anders gestaltet als in den letzten zwei Jahrzehnten. Linke Parteien kamen damals in vielen lateinamerikanischen Ländern wie Venezuela, Ecuador, Bolivien, Argentinien und Brasilien an die Regierung, und im Zuge dessen trugen die eingesetzten politischen Maßnahmen zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts, zur sozialen Inklusion und zur Verringerung der Armut bei. In den letzten zwei Jahren jedoch, angesichts der wirtschaftlichen Rezession und der politischen Krise (Korruptionsanklagen, illegale Bereicherung und die neue neoliberale bzw. neokonservative Offensive), wurden zahlreiche linke oder progressive Parteien in Lateinamerika von der Regierung entfernt, sei es durch eine Wahlniederlage, sei es durch Amtsenthebung. In diesem Zusammenhang ist die Agenda der sozialen Entwicklung im ganzen Kontinent auf dem Rückzug; im besten Fall bleibt sie unvollendet, während es keine Anzeichen dafür gibt, dass die politische Krise in naher Zukunft an ein Ende kommt.

Um wieder auf diesen Weg einer sozialen Politik als einer *policy* zu gelangen, die die weitere Entwicklung und die Verringerung der sozialen Ungerechtigkeiten ebenso voranbringt wie die Vergemeinschaftung von staatlichen Aufgaben durch Aufgabenübertragung an nichtstaatliche öffentliche Akteure und die Rechenschaftspflicht (*Accountability*) der Regierungen, ist eine Veränderung in den politischen Prozessen unerlässlich, die die Legitimität der Institutionen (*polities*) erneuert und die Demokratie in den Entscheidungsprozessen (*politics*) wiederherstellt.

Literatur

Abranches, S. H. H. (1987). Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: S. H. H. Abranches, M. A. Coimbra & W. G. Santos, *Política Social e combate à pobreza* (S. 9-31). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 31*, n. 1, 5-34.

Abrúcio, F. L. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: S. Fleury (Hrsg.), *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: *Brasil e Espanha* (77-125). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Abrúcio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP - Revista Brasileira de Administração Pública*. 77-87.

Abrúcio, F. L. (2010). Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: B. G. Peters & J. Pierre (Hrsg.), *Administração Pública*: *Coletânea* (S. 537-548). São Paulo: Ed. UNESP, Brasília/DF: ENAP.

Abrúcio, F. L., Fanzese, C. & Sano, H. (2013). Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: J. C. Cardoso Jr. & G. Bercovici (Hrsg.). *República, democracia e desenvolvimento*: *contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo* (S. 18-32). Brasília: IPEA.

Abrúcio, F. L., Pedroti, P. & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrúcio, & R. S. Pacheco (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 27-71). São Paulo: FGV.

Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política (Dossiê Federalismo), n. 24*, 29-40.

Alston, L. J., Melo, M. A., Mueller, B. & Pereira, C. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Banco Interamericando de Desenvolvimento Latino-americano. Red de Centros de Investigación. Research Network Working Paper #R-509, march. *Online:* http://www 20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/01230.pdf [Zugriff 01.09.2017].

Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C. & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrúcio & R. S. Pacheco (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 109-147). São Paulo: FGV.

Arretsche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

BID (2007). Banco Interamericano de Desenvolvimento; David Rockfeller Center for Latin America Studies. A burocracia. In: *A política das políticas públicas*: *Progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006 (S. 65-73). Rio de Janeiro: Elsevier.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Brasil (2014). Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. *Agentes públicos e agentes políticos*. Brasília. *Online:* http://www.cgu.gov.br/so

bre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos [Zugriff 20.08.2017].

Bresser Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público, v. 47*, n. 1, 7- 40.

Cardoso Jr., J. C. & Nogueira, R. P. (2011). Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público, v. 62*, n. 3, 237-260.

Cardoso, F. H. (1975). *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carvalho, P. L. C. & Cavalcante, P. (2017). Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais? *Revista do Serviço Público, v. 51*, n. 1, 1-26.

Castro, J. A. (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade. *Campinas, v. 21, Número Especial,* 1011-1042.

Cepêda, V. A. (2012). Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos Avançados*, *v. 26*, n. 75, 77-90.

Costa, F. L. (2008). História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público, v. 59,* n. 3, 271-288.

Daland, R. (1969). *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidadon.

Diniz, E. (1992). Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20*, n. 7, 31-46.

Draibe, S. M. (1989). O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, 13-61.

Draibe, S. M. & Riesco, M. (2011). Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, *vol.13*, n. 27, 220-254.

Faoro, R. (1976). *Os donos do poder: formação do patronato público brasileiro*. *V. 2*. Editora Globo: Porto Alegre.

Filgueira, F. (2005). Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States. Draft working document prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization. *Online:* http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpPublications%29/D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7 [OpenDocument].

Fiori, J. L. (1992). A ingovernabilidade brasileira. *Indicadores Econômicos – FEE*, *v. 20*, n. 20, 76-83.

Freire, A. & Palotti, P. (2015). Introdução. In: dies. (Hrsg.), *Servidores públicos federais*: *novos olhares e perspectivas* (S. 23-52). Brasília: ENAP.

Gomes, D. C. & Sória, S. (2014). Política de recursos humanos do governo federal: a experiência dos governos Lula e Dilma Rousseff. *Revista da ABET*, *v. 13*, n. 2, 218-234.

Leopoldi, M. A. (1992). Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939-1955). *Ciências Sociais Hoje*, 74-101.

Lopez, F. G. (2015). *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração púlica federal (1999-2014). Nota Técnica nº 16.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Loureiro, M. R., Olivieri, C. & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrúcio & R. S. Pacheco (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 73-108). São Paulo: FGV.

Machado, J. Â. (2009). Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma regionalização solidária e cooperativa? *Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14*, 105-119.

Melo, M. A. B. C. de. (1991). Interesses, atores e construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/1990). *Ciências Sociais Hoje, ANPOCS,* 262-287.

Melo, M. A. B. C. de. (1998). *When institutions matter*: *the politics of administrative, social security and tax reforms in Brasil.* Prepared for delivery at the 1988 meeting of the Latin American Studies Association (LASA). Chicago/Illinois: The Palmer House Hilton Hotel.

Melo, M. A. B. C. de. (2005). O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucinais e política social. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, 845-889.

Neff, J. (2010). Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrúcio & R. S. Pacheco (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 513 -535). São Paulo: FGV.

Nunes, E. (1997). *A gramática política do Brasil*: *clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar Editora/ENAP.

Olivieri, C. (2010). Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o controle interno do executivo federal brasileiro. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrúcio & R. S. Pacheco, (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 149-180). São Paulo: FGV.

Pacheco, R. S. (2010). A agenda da nova gestão pública. In: M. R. Loureiro, F. L. Abrúcio & R. S. Pacheco, (Hrsg.), *Burocracia e política no Brasil* (S. 183-218). São Paulo: FGV.

Palermo, V. (2000). Como se governa o Brasil? *Dados, v. 43*, n. 3, 521-557.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política, v. 24*, n. 58, 21-143.

Ramos, M. P. & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *RAP - Revista de Administração Pública, v. 46*, 1271-1294.

Rezende, F. C. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Rezende, F. C. (2009). Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, *v. 11*, n. 21, 344-365.

Ribeiro, S. M. R. (2002). Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: *VII Congresso del CLAD* (S. 1-21). Lisboa.

Rocha, C. V. (2016). A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. *Cadernos Metrópole, v. 18*, n. 36, 377-399.

Rodden, J. (2005). Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política (Dossiê Federalismo), n. 24*, 9-27.

Saloogee, A., Fraser-Moleketi, G. (2010). Desafios comuns a reformas administrativas em países em desenvolvimento. In: B. G. Peters & J. Pierre (Hrsg.), *Administração Pública*: *Coletânea* (S. 491-512). São Paulo: Ed. UNESP, Brasília/DF: ENAP.

Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva, v. 7*, n. 3, 431-441.

Souza, C. (2003). Por que mudam as formas de gestão pública? In: Fundação Luis Eduardo Magalhães, *Gestão pública*: *a trajetória da função administrativa no Estado da Bahia* (S. 39-49) [Skript]. Salvador: FLEM.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política (Dossiê Federalismo), n. 24*, 105-121.

Toonen, T. A. J. (2010). Reforma administrativa: analítica. In: B. G. Peters & J. Pierre (Hrsg.), *Administração Pública*: *Coletânea* (S. 473-490). São Paulo: Ed. UNESP, Brasília/DF: ENAP.

Visentini, G. S. (2014). *Uma década de reformas*: *reestruturação dos órgãos e das atividades estatais na Argentina e no Brasil de 1989 a 1999*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

Weber, M. (1999). *Economia e sociedade*: *fundamentos da sociologia compreensiva, v. 2*. Brasília/DF: Editora da Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Rainer Frey & Thorben Winter

1 Die Reform der öffentlichen Verwaltung – eine unendliche Geschichte

Von Niklas Luhmann als „altes, ewig neues Thema" beschrieben, ist die Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland immer auch die Geschichte ihrer Reformen. Dieser Beitrag wird zunächst die Reformbemühungen seit den 1960er Jahren nachzeichnen, ehe der Blick auf die aktuellen und kommenden Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung gerichtet wird.

Insgesamt werden drei Hauptkritikpunkte vorgebracht: Der öffentlichen Verwaltung werden Leistungsschwäche, Herrschsucht und Kostenintensität vorgeworfen. Diese – und viele ungenannte weitere – Aspekte mündeten immer wieder in Reformen. Hierbei wurden jedoch stets der Grundaufbau und die Grundstrukturen der öffentlichen Verwaltung als so gut wie unveränderbar angesehen. Nun sind Staat, Gesellschaft und damit auch Verwaltung in immer kürzeren Intervallen massiven Herausforderungen ausgesetzt. Diese Anforderung an die Handlungsschnelligkeit kollidiert demnach mit einer Verwaltung, die in ihren wesentlichen Grundzügen noch heute Max Webers Bürokratiemodell folgt.

Eine öffentliche Verwaltung im heutigen, modernen Sinne hat sich mit der flächendeckenden Einführung der Gewaltenteilung nach dem Ende des Absolutismus und weiterer, „milderer" Formen der Erbmonarchien in Mitteleuropa herausgebildet. Die Industrialisierung ab Mitte des 19. Jahrhunderts und damit verbundene Problemkreise wie die Urbanisierung oder die soziale Frage ließen dem Gemeinwesen gar keine andere Chance als die Etablierung einer Verwaltung, die den neuen gesellschaftlichen Gegebenheiten Rechnung trägt. Ein Vergleich der öffentlich Bediensteten damals und heute verbietet sich, erst Dienstrechtsreformen während der Weimarer Republik brachten eine Form des Berufsbeamtentums hervor, wie es auch heute noch bekannt ist.

Parallel zu dieser beamtenrechtlichen Weiterentwicklung und vor dem Hintergrund der Umwälzungen in Politik, Staat und Gesellschaft entwickelt nun Max Weber sein Bürokratiemodell. Er erkannte, dass „sowohl Menschen als auch größere Gruppen sich von ihren religiösen Vorstellungen gelöst hatten und sich stattdessen zu sachlichen und rationalen Aspekten des Lebens zuwandten" (Paulic 2014, S. 71f.).

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_13

Wie andere Theorien auch war Webers Bürokratiemodell ein Kind seiner Zeit und damit geprägt von der Idee, dass die Rationalität allen Handelns künftig im Mittelpunkt stehen würde. So beschreibt Weber drei Herrschaftstypen, bei denen er keine Zweifel darüber lässt, welche die seiner Meinung nach moderne und in demokratischen Systemen auch angemessene darstellt. Ist die *charismatische Herrschaft* auf die besondere Aura angewiesen, so fußt die *traditionale Herrschaft* auf der besonderen Geschichte des Herrschers. Bei der *legalen* oder *bürokratischen Herrschaft* dagegen steht als Legitimitätsgrundlage die Satzung als verfasstes Recht, als ein aus Rationalität geschaffenes Regelwerk im Mittelpunkt, das unabhängig von Religion oder Tradition gilt. Es sind die folgenden Merkmale, die nach Weber eine Bürokratie kennzeichnen:

Tabelle 1: Merkmale der Bürokratie nach Max Weber

1	Positionen / Stellen als Bausteine der Organisation
2	Feste Amtskompetenzen und klare Amtshierarchie
3	Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit der Amtsführung
4	Aktenmäßigkeit aller verwaltungstypischen Abläufe
5	Qualifiziertes und loyales Fachpersonal

Quelle: Preisendörfer 2016, S. 108.

Nun mögen diese wenigen Erläuterungen dazu beitragen, die Genese der Reformdebatten vor allem seit den 1960er Jahren zu verstehen. Auf der einen Seite steht eine Verwaltung, die sich in immer kürzeren Abständen immer neuen Herausforderungen entgegensieht, auf der anderen Seite aber in organisationaler und struktureller Hinsicht ein Produkt des frühen 20. Jahrhunderts ist.

Diese beiden Entwicklungslinien haben dafür gesorgt, dass der Reformprozess sowohl ein andauernder ist als auch in Deutschland durchaus heterogen verlaufen ist (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 139ff.).

1.1 Verwaltungsreformen in Deutschland nach 1945

Bemerkenswert ist generell das Beharrungsvermögen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Sogar das Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 hat die öffentliche Verwaltung ohne größere Nachwehen überstanden. Eingehendere Fragen nach der Rolle der öffentlichen Verwaltung im Dritten Reich wurden überdeckt durch die neue Sicherheitslage im beginnenden Ost-West-Konflikt und die dringende Not-

wendigkeit einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung zur Bewältigung der Folgen des Krieges.

In den 1950er und 1960er Jahren fanden zugleich ein Aufbau und eine Differenzierung der öffentlichen Verwaltung statt. Bogumil und Jann beziffern das Wachstum der Verwaltung auf etwa zwei Drittel, im Bereich der allgemeinen Verwaltung sogar auf 100 Prozent (Bogumil & Jann 2009, S. 218).

Parallel zum Ausbau wurde dazu ein neues Verwaltungsverständnis deutlich: Nach der obrigkeitsstaatlichen Hoheits- und Ordnungsverwaltung wurde die Bevölkerung stärker in die örtlichen Planungsprozesse eingebunden. Der Slogan „Mehr Demokratie wagen", mit dem Willy Brandt bei der Bundestagswahl 1969 die Kanzlerschaft erringen konnte, war inzwischen auch in der Verwaltung angekommen. Insgesamt sollte die Verwaltung weniger ordnungsrechtlich, sondern planerisch und gesellschaftsprägend wirken. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Entwicklungen zu nennen (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 144ff.):

- *Finanzreform 1969*: Einführung eines Länderfinanzausgleichs, Gemeinschaftsaufgaben mit Mischfinanzierung von Bund und Ländern.
- *Ministerialreform (1969-1973)*: Eine Projektgruppe namhafter Wissenschaftler unterbreitet Vorschläge zur Verbesserung der Regierungsarbeit.
- *Dienstrechtsreform (1973)*: (Letztlich verfehltes) Ziel, ein einheitliches Dienstrecht für alle öffentlich Bediensteten zu schaffen.
- *Kommunale Gebietsreformen (Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre)*: Territoriale und funktionale Neugliederung. In der Regel geschah dies durch eine Vergrößerung oder Zusammenlegung der Gemeinden, Städte und Kreise. Dabei konnte insbesondere im Saarland (85,6 %) und in Nordrhein-Westfalen (82,7 %) die Anzahl der Gemeinden erheblich gesenkt werden.

1.2 Das Neue Steuerungsmodell als zentrales Reformvorhaben

Als Mitte der 1970er Jahre die öffentlichen Haushalte zunehmend unter Finanzdruck gerieten, war es vor allem „die neoliberale Staatskritik, die das Staats- und Bürokratieversagen statt des Marktversagens […] in den Mittelpunkt stellte" (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 149). Ausgehend vom sog. britischen *Thatcherismus* erreichte auch die Bundesrepublik Deutschland eine Entwicklung, die es sich zum Ziel gesetzt hatte, die öffentlichen Aufgaben mit dem Ziel einer deutlichen Reduktion zu durchleuchten. Gerade auf Bundesebene wurden diese Bemühungen von Privatisierungsbestrebungen – beispielsweise bei Post und Bahn – flankiert. Die Reformdebatte fand in den 1990er Jahren in Deutschland ihren vor-

läufigen Höhepunkt. Zu den bekannten Problemen traten die hohen Kosten der Deutschen Einheit, das eher schlechte Image der öffentlichen Verwaltung sowie der sich abzeichnende Standortwettbewerb im europäischen Kontext hinzu. Die Reformbemühungen in Deutschland nahmen Bezug auf die internationale Diskussion eines *New Public Management*, das keine geschlossene Strategie, sondern ein Aggregat verschiedener internationaler Reformansätze darstellte. Dabei bezogen sich die Reformbestrebungen auf zwei unterschiedliche Ansätze (Frey 2004, S. 82):

- Reduktion des Verwaltungshandelns auf die Kernbereiche staatlicher Tätigkeit
- binnenorganisatorische Maßnahmen mit dem Ziel höherer Effizienz unter Anwendung von Konzepten der Betriebswirtschaftslehre.

Konzeptioneller Vordenker war dabei die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (heute: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), die Anfang der 1990er Jahre die internationale Debatte aufgenommen und daraus das Konzept des *Neuen Steuerungsmodells* entwickelt hat (u.a. KGSt 1991, KGSt 1993).

Das Konzept nahm direkt Bezug auf das sog. *Tilburger Modell*. Der niederländischen Stadt Tilburg ist es mit umfangreichen Reformmaßnahmen gelungen, sich aus einer Struktur- und Finanzkrise zu befreien, und sie lieferte damit das Vorbild für das Konzept der KGSt. Deren Neues Steuerungsmodell sieht ebenso die Adaption von Instrumenten aus der Betriebswirtschaftslehre vor, wenngleich hier Elemente hinzutreten, die vor allem das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung einer näheren Betrachtung unterziehen (Frey 2004, S. 84).

Als Elemente des Neuen Steuerungsmodells sind zu nennen (Frey 2004, S. 84):

- Aufbau einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur
- klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Outputsteuerung der Verwaltung auf der Grundlage von Produkten
- Kontraktmanagement als Basis der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung
- dezentrales Ressourcenmanagement durch die Etablierung von Fachbereichen, in denen die Fach- und Ressourcenverantwortung vereinigt wird
- interkommunale Vergleiche
- Kundenorientierung.

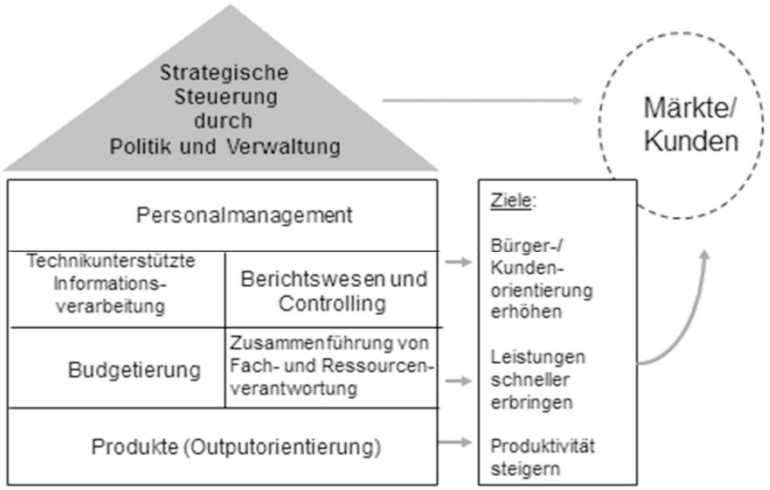

Abbildung 1: Strategische Steuerung. Quelle: KGSt 2013, S. 13.

In der Reflexion nach mehr als 20 Jahren fällt das Fazit eher zwiespältig aus. Grundsätzlich existiert kaum eine Kommune, die das Modell komplett eingeführt hat. Trube spricht von einer induktiv-pragmatischen Einführung, also der Hinwendung zu einzelnen, für die eigene Kommune ansprechenden Reformbausteinen (Trube 2001, S. 33). Als positives Ergebnis ist zu konstatieren, dass eine neue Kundensicht Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten hat. Auch organisatorisch wurde mit dem Ausbau von Servicestrukturen ein Zeichen für mehr Bürgernähe gesetzt (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 155).

Somit hat das Neue Steuerungsmodell den „Bürger als Bittsteller" weitgehend aus den Verwaltungen getrieben. Weiter sind zweifellos Gewinne bei der verwaltungsinternen Effizienz erzielt worden. Die Outputorientierung, der einige Jahre später die Umstellung des kameralen Buchungswesens auf die in der Privatwirtschaft übliche doppelte Buchführung folgte, hat zu einem deutlichen Mehr an Transparenz geführt. Die Betrachtung des Bereiches der kommunalen Kulturarbeit führt die Vorteile vor Augen. Wussten die Verantwortlichen in der inputorientierten Haushaltsführung lediglich, wie viel Geld für eine bestimmte Haushaltsstelle (z.B. Museum, Bibliothek) zur Verfügung steht, so ist nun das Verhältnis Ursache-Wirkung besser bestimmbar. Es sind beispielsweise die folgenden Informationen mit den Ausgaben in einen Bezug zu setzen: Anzahl der Ausstellungen bzw. Veranstaltungen, Bestand, Personal (Winter 2003, S. 259ff.).

Dennoch kann die Orientierung an der Privatwirtschaft in weiten Teilen des Verwaltungshandelns immer nur eine künstliche sein, da ein wirklicher Markt, also die Auswahloption für den Kunden, fehlt. Während beispielsweise ein Einzelhändler bei unfreundlicher Bedienung seinen Kunden gewiss verloren hätte, wird der Bürger das Bürgeramt dennoch wieder aufsuchen (müssen). Auch der Bereich der Jugend- und Sozialhilfe ist dafür exemplarisch (Banner 1991, S. 6ff.).

Weiter stellt die Rollenverteilung zwischen Rat und Verwaltung immer noch ein Verhältnis dar, das nicht frei von Konflikten ist. Laut dem Neuen Steuerungsmodell sollte sich der Rat mit dem „Was" und die Verwaltung mit dem „Wie" beschäftigen. Mit anderen Worten: Dem Rat kommen die strategischen Beschlüsse zu, der Verwaltung obliegt die Entscheidung, wie sie das Votum des Rates ausführt. Nun ist auch nach der Klärung durch die KGSt dieses Verhältnis *in praxi* nicht selten anders. Die Politik regiert ins tägliche Kleinklein des Verwaltungshandelns hinein, umgekehrt hält die Verwaltung zur Steuerung relevante Informationen zurück (Nienaber 2004, S. 225ff.).

Als Resümee sind demnach gleichermaßen positive wie negative Folgen zu konstatieren. Hat das Neue Steuerungsmodell einen betriebswirtschaftlich geprägten Blick auf die kommunale Verwaltung gebracht, so wurde gleichzeitig deutlich, dass eine rein wirtschaftswissenschaftliche Sicht insbesondere in gesellschaftlichen und politischen Fragen als unzureichend angesehen werden muss (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 157).

1.3 Aktuelle Reformansätze

Es waren die negativen Aspekte, die die Perspektive der weiteren Reformbemühungen mehr in Richtung einer politischen Steuerung in einer prozesspolitischen Perspektive gerichtet haben. Der Bürger erfuhr eine erneute Erweiterung in seiner Rolle für die kommunale Verwaltung. Im Neuen Steuerungsmodell als Kunde erkannt und tituliert, bezog sich das Modell eines *Aktivierenden Staats* nun auf das Postulat, dass insbesondere der Gemeindebürger über eine hohe Problemlösungskompetenz verfügt, die er mittels bürgerschaftlichem Engagement in das Gemeinwesen einbringen möge. Der Ansatz ist ein gesellschaftswissenschaftlicher und fußt auf den Ideen der deliberativen Demokratie sowie des Kommunitarismus (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 159).

Im Weiteren hat die politikwissenschaftliche Forschung den Begriff der *Governance* geprägt und damit die enge staatsrechtliche Perspektive verlassen. Dieser wird als Oberbegriff für verschiedene Formen sozialer Handlungskoordination verwendet (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 159). Eine gewisse begriffliche Unschärfe brachte es mit sich, dass in der Praxis eine große Anwendungsbreite

governanter Politikstile anzutreffen ist und auch weiter lebhaft aufgenommen wird. Als eine Art deutsche Variante des Governancemodells etablierte sich das Modell einer *Bürgerkommune*, die den Bürger aktiv in den Planungs- und Gestaltungsprozess einbinden will und in ihm einen zentralen Akteur und Mitgestalter der eigenen lokalen Umgebung sieht. Dazu passt, dass in Nordrhein-Westfalen ab 1994 mit dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid (Erweiterung 2007 um den Ratsbürgerentscheid) auch kommunalrechtliche Partizipationsmöglichkeiten eingeführt worden sind.

Heute sind zahlreiche verschiedene Partizipationsformen im Rahmen einer aktiven Bürgerschaft weit verbreitet: Sie „reichen von Bürgerversammlungen und Bürgerforen, in denen Bürger über aktuelle Entwicklungen diskutieren können, über Bürgerhaushalte, in deren Rahmen die Bürger Vorschläge zur Verteilung der Investitionen machen können, bis zu Patenschaften für Spielplätze und den Betrieb von Schwimmbädern“ (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 163).

Über die jeweils tatsächlich bewirkte Reformtiefe all dieser Reformschritte lässt sich nun trefflich streiten. Veränderungsprozesse verlaufen bekanntlich mühsam und langwierig. Versuche, ein vorläufiges Fazit in der andauernden Modernisierungsdebatte zu ziehen, erweisen sich deshalb als sehr schwierig. Hervorzuheben ist aber ein nachhaltiger Einfluss auf die Aufgabenbreite und Aufgabenerledigung, etwa in Gestalt einer umfassenden Aufgabenkritik, in einer Betonung von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns, in einer höheren Eigenverantwortung der Behörden oder in gesteigerter Netzwerkarbeit. Auch in der Außendimension, d. h. im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, ist eine gestiegene Bürgernähe der Verwaltung festzustellen.

Auf der anderen Seite ist aber ebenso unübersehbar, dass die deutsche öffentliche Verwaltung wie die Verwaltungssysteme in Frankreich und in anderen kontinentaleuropäischen Ländern im Gegensatz zu stark reformierenden Systemen in Großbritannien, Neuseeland und Australien trotz aller Versuche nur wenig reformfreudig war. Öffentliche Verwaltung in Deutschland ist heute „wie vor fünfzig Jahren, und im Prinzip wie vor einhundert oder sogar einhundertfünfzig Jahren, […] durch die Merkmale einer klassischen weberianischen Bürokratie gekennzeichnet, also durch Aktenmäßigkeit, Amtshierarchie, generell geordnete Kompetenzen, Regelgebundenheit der Amtsführung usw.“ (Jann 1999, S. 521).

Zusammenfassend ergeben sich deshalb zwei Tendenzen, die sich auf den ersten Blick diametral widersprechen, bei näherer Betrachtung aber durchaus in Verbindung zueinander stehen: Die deutsche Verwaltung weist einerseits ein enormes Beharrungsvermögen mit „außerordentlicher Kontinuität“ auf, zeigt andererseits immer wieder auch einen „Modernisierungsschub“, der den Verwaltungen ein neues, modernes Erscheinungsbild verleiht. Sie hat sich sehr wohl verändert

und ist doch eben auch erschreckend strukturkonservativ geblieben (Jann 1999, S. 526).

2 Aktuelle Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland

Es war verschiedentlich die Rede von den immensen Herausforderungen, vor denen Deutschland und damit auch die öffentliche Verwaltung in Deutschland stehen. Nun gab es kaum Zeiten, die als arm an Herausforderungen gelten können, für die kommenden Jahre und Jahrzehnte existieren jedoch eine ganze Reihe von Indizien, die darauf deuten, dass Deutschland vor tiefgreifenden Veränderungen steht.

Die nationale, aber auch internationale Zukunft wird auf der einen Seite bestimmt von globalen Realitäten und von Entscheidungen, die immer komplexer und zugleich unübersichtlicher werden. Seien es die Folgen des Klimawandels, die Erforschung des Erbguts, der Kampf gegen Infektionskrankheiten, die Nutzung erneuerbarer Energien oder der Kampf gegen den Terrorismus, überall begegnen modernen Gesellschaften in immer schnellerer Folge neue globale Themen, die von Chancen, Hoffnungen und zugleich Risiken, Unsicherheiten und Ängsten begleitet werden. Auf der anderen Seite treffen diese Entwicklungen auf nationale Politiksysteme und damit auf öffentliche Verwaltungen, die immer seltener in der Lage sind, die gegebenen Probleme angemessen zu bearbeiten. Es ist also nicht weiter verwunderlich, dass die Akteure bei der Problemlösung oft orientierungslos, defensiv und nur allzu selten vorwärts blickend und konstruktiv handeln.

2.1 Globalisierung

Veränderte und gesteigerte Anforderungen an Staat und Verwaltung ergeben sich insbesondere aus der Globalisierung der Märkte und aus kontinentalen, subkontinentalen oder weltweiten politischen Verflechtungen. Ganz oben auf der Tagesordnung in Europa steht die Lösung der Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion, somit die Rettung des Euros und längerfristig die Lösung der sich verschärfenden Wettbewerbsfähigkeitskrise. Zweifel an der Zukunftsfähigkeit und daraus abgeleitet an der Zahlungsfähigkeit verweisen vor allem auf die Notwendigkeit einer vertieften politischen Integration Europas. Auch wenn wir eine Währung haben, so haben wir noch lange keine gemeinsame Haushaltspolitik.

Dafür müssen über die Währungspolitik hinaus die Fiskal- und Wirtschaftspolitiken in den Mitgliedsländern harmonisiert werden. Welche Aspekte, Instrumente und Strategien sollen dabei im Vordergrund stehen? Wie also geht es weiter mit Europa, mit einem „mehr Europa", das auch der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet ist?

Am 26. September 2017, also zwei Tage nach der Bundestagswahl in Deutschland, hat der französische Staatspräsident Emmanuel Macron eine bemerkenswerte Rede an der Sorbonne gehalten (Macron 2017), in der er den Leitgedanken der „Neugründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europas" (Mayer 2017) als wichtigste Aufgabe seiner Präsidentschaft deklariert. Die Rede wurde in ihrer theoretischen Kraft in weiten Teilen begeistert, in der praktischen Umsetzbarkeit dagegen eher nüchtern aufgenommen. Nicht zuletzt die „Bewältigung" der Flüchtlingskrise hat veranschaulicht, dass die Zukunft der Europäischen Union ganz wesentlich davon abhängen wird, wie es gelingt, dringend notwendige Reformen vorzunehmen, um die europäische Idee einer Vitalkur zu unterziehen. Dabei benennt Macron die folgenden Aspekte (Mayer 2017):

- Souveränität
- Einheit Europas (in der Vielfalt)
- Sicherung und Stärkung der Demokratie
- Reform der Institutionen der Europäischen Union.

2.2 Demografischer Wandel

Es ist eigentlich müßig, erneut die allgemeinen Ursachen und Folgen des demografischen Wandels in Deutschland zu referieren. Zu vertraut stellen sich die Fakten dar: *älter*, *weniger* und *bunter* sind die bekannten Parameter, an denen der demografische Wandel in der Bevölkerung allgemein illustriert wird. Nun bedingt aber die komparative Komponente mit den gesellschaftlichen Gegebenheiten in Brasilien, dass an dieser Stelle zumindest kurze, grundsätzliche Ausführungen zum demografischen Wandel in Deutschland sinnvoll erscheinen.

Grundsätzlich bestimmen drei Faktoren die demografische Entwicklung eines Landes: *Fertilität*, *Lebenserwartung* und *Migration*.

Die *Fertilität* in Deutschland ist seit Jahrzehnten im internationalen Vergleich eher gering. Seit dem Jahr 2010 werden statistisch ca. 1,5 Kinder pro Frau geboren (vorher 1,4). Als Grund gelten in erster Linie Defizite in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Familienpolitische Anreize wie die Einführung des Eltern-

geldes konnten dem Trend der zu geringen Geburtenrate bislang nur moderat entgegenwirken.

Neben dem allgemeinen medizinischen Fortschritt sind eine bessere gesundheitliche Versorgung und weniger Belastungen durch Arbeit, Hunger und Krieg Grund für die deutliche Verlängerung der *Lebenserwartung*. Zwei Beispiele mögen diese Aussagen unterstreichen: Eine Frau, die heute 65 Jahre alt ist, hat eine statistische Lebenserwartung von weiteren 20 Jahren. Ein Baby, das 2010 in Deutschland geboren wurde, wird mit 50-prozentiger Wahrscheinlichkeit 100 Jahre alt werden (Kühn 2017).

Der dritte Aspekt – *Migration* – beinhaltet schließlich die Zu- und Abwanderung von Menschen in Deutschland. Seit Jahren ist der Wanderungssaldo positiv, wobei er im Jahr 2015 mit 1,1 Millionen Menschen (2,1 Millionen ausländische Menschen zogen zu, knapp eine Million Menschen verließ Deutschland) so groß war wie noch nie in der Bundesrepublik (Kühn 2017). Als Hauptgrund sind die Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien zu nennen, es ist aber auch steigende Zuwanderung aus den EU-Staaten festzustellen.

Eine Prognose der weiteren demografischen Entwicklung ist schwierig. Während die Demografieforschung lange von einem deutlichen Rückgang der Bevölkerung in Deutschland ausging, so mehren sich nun die Stimmen, die eher ein quantitatives Anwachsen der Bevölkerung in Deutschland prognostizieren (Kühn 2017). Als gesicherte Erkenntnis kann dabei gelten, dass sich die demografische Entwicklung räumlich heterogen vollziehen wird: Ländliche und wirtschaftlich schwache Regionen werden von Schrumpfungsprozessen betroffen sein, während in attraktiven Ballungsräumen eher Wohnungsnot an der Tagesordnung sein wird.

Nun ist die öffentliche Verwaltung in zweierlei Hinsicht vom demografischen Wandel betroffen: Zunächst spürt sie ihn bezüglich ihres Personals, denn auch das wird insgesamt *älter*, *weniger* und in der Zusammensetzung *heterogener*. Weiter ist insbesondere die kommunale Verwaltung dabei angehalten, auf diese soziodemografischen Entwicklungen in ihrer Bevölkerung angemessen zu reagieren.

Der erste Blick wird im Folgenden auf das Personal des öffentlichen Dienstes gelenkt. Es ist dabei grundsätzlich notwendig, dass die öffentliche Verwaltung ihre eher reaktive Personalverwaltung in ein modernes Personalmanagement überführt, das künftige Entwicklungen frühzeitig erkennt und damit perspektivisch handeln kann. Sie muss neue Konzepte in der Personalpolitik und Personalentwicklung mit eigenverantwortlich handelnden sowie permanent weitergebildeten Mitarbeitern entwickeln. Dabei muss allen Handelnden klar sein, dass insbesondere in der öffentlichen Verwaltung Wissen die Schlüsselressource ist. Die folgende Grafik verdeutlicht die Aspekte, die ein modernes Personalmanagement beinhalten muss.

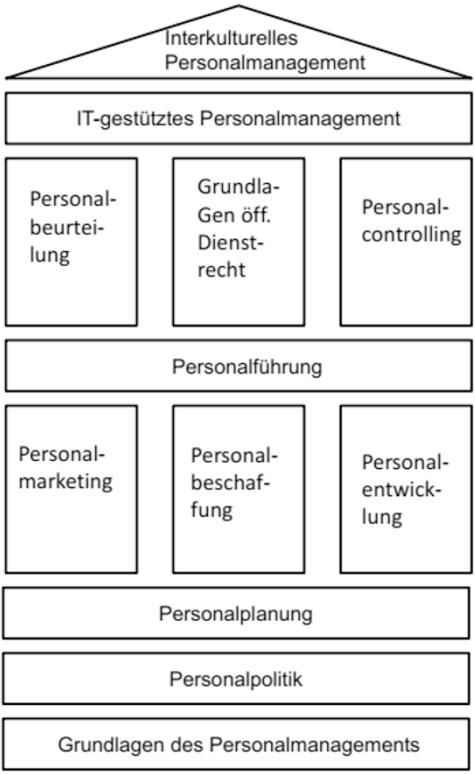

Abbildung 2: Interkulturelles Personalmanagement. Quelle: Fischer 2015, S. 16.

Wenn als Grundprämisse gilt, dass die allgemeinen und dabei insbesondere die kommunikativen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenso weiter zunehmen werden wie etwa fremdsprachliche und interkulturelle Kompetenzen auf Grund der globalisierten Wirtschafts- und Verwaltungsbeziehungen, dann darf das Ausbildungswesen für die öffentliche Verwaltung nicht lediglich fünftes Rad am Wagen (der Fachwissenschaften) bleiben (vgl. dazu den Beitrag von Bernhard Frevel in diesem Band). Absolut zentral ist deshalb, Ausbildung und Weiterbildung der öffentlichen Mitarbeiter zu einem entscheidenden politischen Anliegen zu machen. Außerdem: Wird die Annahme geteilt, dass durch Qualifizie-

rungen Einsparungen erzielt werden, dann sollte ein Neubau der Ausbildung zur zentralen Angelegenheit der Verwaltungspolitik werden.

Älter: Durch die demografische Entwicklung, aber auch durch die Anhebung der gesetzlichen Altersruhegrenze auf 67 Jahre, wird der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigen, die 55 Jahre und älter sind. Es wird künftig also wesentlich darauf ankommen, „wie es öffentlichen Arbeitgebern gelingt, sowohl Gesundheit als auch Motivation einer zunehmenden Anzahl an älteren Beschäftigten gesund zu erhalten" (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 126).

Mittlerweile hat der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen die Notwendigkeit erkannt und jede Dienststelle gem. §76 Abs. 2 LBG NW verpflichtet, konzeptionell auf dem Gebiet des Gesundheitsmanagements tätig zu werden. Ausgehend von der Prämisse, dass Gesundheit mehr ist als die Abwesenheit von Krankheit, ist es nun das Ziel, aktive, auch präventive Förderung der Gesundheit zu betreiben. Inhaltlich besteht das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) neben der Gesundheitsförderung aus dem Arbeits- und Gesundheitsschutz. Nicht selten haben Kommunen hier bereits einzelne Aspekte herausgezogen, es fehlte hier aber oft an professionellen Strukturen und damit an Nachhaltigkeit. Die rechtliche Notwendigkeit hat nun dazu geführt, dass in manchen Verwaltungen Organisationsstrukturen aus Kommission, Beiräten, einer BGM-Koordinierung und weiteren Arbeitsgruppen Einzug gehalten haben (Treier 2013, S. 45).

Weniger: Erfahrenen deutschen Verwaltungsmitarbeitern ist noch die Schwartz'sche Vakanzen-Zeitschrift bekannt – eine Zeitschrift, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung neben redaktionellen Beiträgen vor allem Stellenanzeigen beinhaltete und als zentrales Medium der individuellen Karriereplanung galt. Wer sich im öffentlichen Dienst verändern wollte, schaute hier nach, welche Stellen aktuell ausgeschrieben sind. Dieses Grundprinzip findet auch heute noch Anwendung, zwar modernisiert durch das Internet (Online-Jobbörsen für den öffentlichen Dienst wie z.B. www.interamt.de), aber dennoch mit einem gravierenden Unterschied versehen: Jahrzehntelang konnten Verwaltungen sicher sein, dass sich zahlreiche Bewerber für eine Stelle finden. Diese Situation ändert sich gerade grundlegend zu Lasten der öffentlichen Verwaltung. Durch eine insgesamt gute Arbeitsmarktlage verlieren Werte wie das Lebenszeitprinzip an Strahlkraft; ganz im Gegenteil: Die in der öffentlichen Verwaltung anzutreffenden starren Strukturen behindern eher eine flexible und leistungsorientierte Bezahlung (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 122).

Die Bestandsaufnahme sollte nicht zu negativ klingen. Der öffentliche Dienst ist nicht unattraktiv, neben dem krisensicheren Arbeitsplatz bietet er einen weitgehend geregelten Arbeitstag und meistens eine große Verwendungsbreite

(Hansen 2015, S. 126). Aber dennoch existieren Regionen (Stuttgart, München), Berufe (Ärzte, Ingenieure) und auch Funktionen (Professoren), in denen freie Stellen „nicht mehr oder nur mit Abstrichen in den Anforderungen an die Kandidaten besetzt werden“ (Gourmelon et al. 2014, S. 53).

Daher ist es essentiell wichtig und eine der größten Herausforderungen für die Zukunft, dass die öffentliche Verwaltung insbesondere auf dem Gebiet des Personalmarketings neue Wege beschreitet. Hinzu kommt, dass auf den öffentlichen Dienst aufgrund der beschriebenen, speziellen Altersstruktur eine enorme Pensionierungswelle zurollt. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Pensionierungen allein durch die verstärkte Ausbildung eigener Kräfte aufgefangen werden können.

Es liegt nun an den Verantwortlichen, Aspekte des internen wie des externen Personalmarketings zu berücksichtigen. Während es beim internen Personalmarketing darum geht, Fluktuation zu vermeiden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die eigene Behörde zu binden, zielt das externe Personalmarketing darauf ab, zusätzliche Beschäftigte von außen zu akquirieren.

Bunter: Der stetig steigende Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland wird künftig auch die öffentliche Verwaltung betreffen, und das in zweierlei Hinsicht. Zum einen wird sich das Personal insbesondere der kommunalen Behörden weiterbilden lassen, um angemessen mit Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund umgehen zu können, zum anderen – und auf diesem Aspekt wird der Fokus der Ausführungen liegen – wird die öffentliche Verwaltung Konzepte erarbeiten müssen, die eine stärkere Integration dieser Menschen als Beschäftigte vorsehen.

Es ist nicht grundsätzlich notwendig, dass eine öffentliche Verwaltung, die für die gesamte Bürgerschaft da ist, auch einen soziodemografischen Querschnitt der Bevölkerung darstellt – da macht der Migrationshintergrund keine Ausnahme –, gleichwohl stärkt eine angemessene und auf fachliche Kriterien ausgerichtete Teilhabe das Gemeinwohl in vielerlei Hinsicht.

Die demografischen Voraussetzungen sind schnell beschrieben: Bundesweit haben ca. 21 % der Menschen einen Migrationshintergrund, in Nordrhein-Westfalen sind es ca. 25 %. Die Tendenz ist seit Jahren steigend, wie ein Blick auf die junge Generation verdeutlicht, bei der 31 % in Deutschland und 38 % in NRW einen Migrationshintergrund aufweisen (Möltgen & Otten 2015, S. 369).

Doch warum ist diese Quote nicht auch annähernd in den deutschen Amtsstuben anzutreffen? Einmal haben Migrantinnen und Migranten ein spürbares Informationsdefizit bei Berufen im öffentlichen Dienst. Umgekehrt fehlt Behörden auch oftmals das Fachwissen bei der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen.

In der Forschung werden weitere Gründe genannt (Möltgen & Otten 2015, S. 379):

- Migranten haben im Vergleich häufiger niedrigere Bildungsabschlüsse
- Familien spielen bei Berufswahl eine größere Rolle
- kaum Verwaltungserfahrung in der Familie
- möglicherweise bestehen Negativerfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung.

Hier entwickelt sich die öffentliche Verwaltung in bekannter Weise langsam und evolutionär. Anonymisierte Bewerbungsverfahren sind ein erster Schritt, der häufiger angewandt wird und potenziellen Vorurteilen vorbeugen kann. Dies kann aber nur ein Anfang sein, denn bei der zu erwartenden demografischen Entwicklung des Landes bieten Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine wichtige Perspektive – und dies nicht nur aus Gründen der Deckung des eigenen Personalbedarfs, sondern auch wegen zahlreicher fachlicher Aspekte.

Dabei müssen die Behörden bei der Einführung eines interkulturellen Personalmanagements das sprichwörtliche Rad nicht neu erfinden. Es reicht, wenn die bestehenden Bausteine eines modernen Personalmanagements unter den Prämissen von Interkulturalität und Diversität betrachtet werden. Dies beginnt zunächst mit der Erfassung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Anschließend sind dann insbesondere auf dem Gebiet des Personalmarketings Maßnahmen zu ergreifen, die die öffentliche Verwaltung etwas bunter werden lassen.

Hier würden sich anbieten (Möltgen & Otten 2015, S. 380):

- zielgruppenspezifische Ausrichtung der Informationsangebote
- Einbeziehung der Eltern in die Ansprache
- Kommunikation positiver Beispiele in der Verwaltung
- Schaffung eines freundlichen, weltoffenen Bildes der öffentlichen Verwaltung.

Ein zweiter Blick muss nun abschließend auf die Veränderungen geworfen werden, die innerhalb der Bevölkerung zu erwartend sind. Gewiss, insbesondere eine kommunale Verwaltung hat zum großen Teil einen übertragenen Wirkungskreis zu erfüllen, bei dem sie maximal Entscheidungsspielräume darin findet, wie sie die Aufgabe ausfüllt. Nicht zu vergessen ist dennoch der Teil der freiwilligen Aufgaben, die oft einen entscheidenden Faktor bei der Bewertung der Attraktivität einer Kommune darstellen. Wird die Bevölkerung jedoch *älter*, *weniger* und *bunter*, so hat dies auf die freiwilligen Angebote, die eine Kommune vorhält, direkt Auswirkungen.

Grundsätzlich ist das Thema „Alter“ facettenreich zu bearbeiten. Während heutige Alte ein im Vergleich zu früheren Generationen höheres Bildungsniveau aufweisen, zeichnen sie sich durch eine allgemein gute ökonomische Situation aus.

Bei künftigen Alten wird das Bildungsniveau weiter steigen, wobei sich die ökonomische Lage verschlechtern wird und auch Altersarmut verstärkt in den Fokus rücken wird (Fricke 2011, S. 23). Dies alles ist für künftige Planungen zu berücksichtigen.

Es empfiehlt sich aus verschiedenen Gründen, eine Verdichtung auf den Bereich der kommunalen Kultur vorzunehmen. Erstens ist die kommunale Kulturarbeit einer der letzten Freiräume der kommunalen Selbstverwaltung in einem stark verrechtlichten Umfeld, zweitens würde eine Behandlung weiterer Aspekte wie Sport, Jugendarbeit, etc. den Rahmen dieser Ausführungen sprengen.

Nun lassen sich die bekannten Parameter *älter*, *weniger* und *bunter* unmittelbar auf die kommunale Kulturarbeit anwenden. Unter *weniger* verstehen wir den Rückgang an tatsächlichen und potenziellen Nutzern von Kultureinrichtungen. Bei *bunter* erkennen wir den gesellschaftlichen Auftrag, stärker als bisher Migranten ins kulturelle Leben zu integrieren. Und schließlich erleben wir beim Aspekt *älter* die Verschiebung der Nachfrage an kulturellen Angeboten hin zu den Senioren. Hinzu kommt eine seit Jahren erkennbare Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile mit der Konsequenz, dass künftige Generationen ihre kulturellen Interessen breit streuen werden; „dies stellt neue Anforderungen an Maßnahmen der Publikumsgewinnung und -bindung“ (Fricke 2011, S. 26).

2.3 Digitalisierung der Verwaltung

Die Behauptung, dass sich sowohl die private wie die Arbeitswelt immer mehr digitalisieren, ist mehr als eine Floskel. Das Smartphone mit Daten-Flatrate im LTE-Tempo gehört zur persönlichen Ausstattung wie der Hausschlüssel oder das Portemonnaie. Und in der Verwaltung? Hier existiert deutlicher Nachholbedarf.

Ein weiteres Beispiel: Wer einen Personalausweis beantragt, der lässt zunächst ein biometrisches Foto in einem Fotogeschäft von sich machen. Dieses digitale Foto wird anschließend ausgedruckt, im städtischen Bürgeramt ausgedruckt, auf einen Antrag geklebt und in die zuständige Bundesbehörde nach Berlin geschickt. Der Sachbearbeiter digitalisiert wiederum den Vorgang, indem er die Unterlagen einscannt, um sie anschließend auszudrucken und ins örtliche Bürgeramt zurückzusenden. Nun erhält nach einigen Wochen Wartezeit der folgsame Bürger seinen Personalausweis. Kaum zu glauben, dass dies die Beschreibung eines administrativen Vorgangs aus dem Jahr 2017 ist.

Insbesondere die jüngere Generation erwartet heute von einer öffentlichen Verwaltung deutlich mehr als längere Öffnungszeiten am Donnerstag. Vor allem in den Bereichen

- Aktualität der Angebote
- zeitliche Unabhängigkeit und
- Ersatz von Behördengängen durch E-Government
- Info zum Status der Bearbeitung

besteht deutlicher Handlungsbedarf (Lünendonk 2015, S. 6). Auch wenn Deutschland in Fragen der Digitalisierung noch zur TOP 25 weltweit zählt, so besteht dennoch laufend die Gefahr, aktuelle Entwicklungen zu verpassen und international gesehen ins Hintertreffen zu geraten. Daher trat zum 1. August 2013 das E-Government-Gesetz in Kraft, in dem die öffentlichen Verwaltungen gefordert sind, „ihre Prozesse so zu digitalisieren, dass die elektronische Kommunikation mit anderen Verwaltungen und Bürgern gewährleistet ist“ (Lünendonk 2015, S. 9).

Bislang fällt ein erstes Zwischenfazit eher ernüchternd aus, da es hinter den Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger und auch hinter dem Vorbild anderer Staaten zurückbleibt (Bertelsmann Stiftung 2017, S. 6). Neben der technischen Ausstattung – Breitbandanschlüsse sind in Deutschland insbesondere im ländlichen Raum leider immer noch nicht Standard – ist vor allem eine gewisse Skepsis in der Bevölkerung zu beobachten. Dabei bietet die Digitalisierung vielfältige Möglichkeiten, von denen Verwaltung und Bürger gleichermaßen profitieren würden.

Beispielsweise könnten durch digitale Partizipationsformen Bürger schneller in lokale Großprojekte einbezogen werden. Neben der Kostenexplosion einiger Projekte wie der Elbphilharmonie in Hamburg oder dem Bahnhofsneubau Stuttgart 21 waren vor allem die reaktive und wenig offene Informationspolitik Grund für offene Proteste. Weiter könnte die Digitalisierung von Aufgaben und Prozessen dazu führen, Aufgabenkritik zu üben. Rechtssicher und technisch sauber angewandt könnten folgende Vorteile erzielt werden (Lünendonk 2015, S. 11):

- verbesserte Datenqualität
- verkürzte Bearbeitungszeiten
- verbesserte Servicequalität durch ständige Öffnungszeiten
- Kostenreduktion
- Verbesserung gesamtwirtschaftlicher Aspekte wie Erleichterungen bei der Anmeldung von Gewerbebetrieben.

Ein zentraler – noch weiter zu optimierender – Punkt ist die für Behörden zentrale Zugänglichkeit von Daten im Sinne einer Open-Government-Plattform. Hier werden bundesweit einheitlich notwendige Informationen zu Bevölkerung, Infrastruktur oder auch zu Geodaten freizugänglich über das Portal www.govdata.de zur Verfügung gestellt.

Die genannten Aspekte betreffen in erster Linie das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger. Aber auch die interne Verwaltungseffizienz ist durch den geschickten Einsatz von digitalen Strategien zu steigern. In der öffentlichen Verwaltung bestimmen immer noch Aktenablagen, manueller Aktentransport, papierbasierte Eingangs- und Ausgangspost den täglichen Arbeitsalltag. Diese Bestandsaufnahme steht in einem Gegensatz zu den technischen Möglichkeiten einerseits und zu den üblichen Abläufen in der Privatwirtschaft andererseits. Es wird mittlerweile in vielen Behörden daran gearbeitet, den Aktenbestand zu digitalisieren und neue Akten möglichst direkt digital zu erfassen. Dennoch sollte dieser Themenkreis mit noch mehr Hochdruck bearbeitet werden.

3 Ausblick

Dieser Beitrag zu den aktuellen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung umfasste zwei Themenkreise. Nach einleitenden Ausführungen zu der Geschichte der Verwaltungsreformen – ohne dessen Verständnis heute schwerlich ein Blick auf aktuelle Reformerfordernisse geworfen werden kann – wurde der Blick auf drei zentrale Modernisierungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung gerichtet: die Globalisierung, den demografischen Wandel und die Digitalisierung.

Trotz aller Reformbemühungen liegt die Wahrheit über den Stand der Regierungs- und Verwaltungsreformen in deutschen Verwaltungen wahrscheinlich in der Mitte zwischen Kontinuität und Wandel. Es ist erkennbar, dass die neuartigen Herausforderungen umfassender und andauernder sein werden. Das wiederum fordert nicht nur in Deutschland grundlegende Reformen des öffentlichen Sektors heraus. Diese Herausforderungen, wenn sie auch isoliert voneinander geschrieben worden sind, bedingen sich, greifen ineinander, korrespondieren geradezu. Künftig werden sich die Anforderungen an Mobilität, Gesundheitsversorgung und Arbeit im Alter verändern. Die öffentliche Verwaltung muss zeitgleich mehr ältere Menschen mit öffentlichen Leistungen versorgen, gleichzeitig aber auch in nicht stark besiedelten Regionen leistungsstark sein (Bertelsmann Stiftung 2017, S. 10). Zur Gewährleistung dieser Dienstleistungen wird die zukünftige Rolle der öffentlichen Verwaltungen ebenfalls bedeutender.

Unbestritten ist deshalb die grundlegende Modernisierung als entscheidende Zukunftsaufgabe anzusehen. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen und Ansät-

ze setzen Signale, sind sicher unpopulär und benötigen Zeit. Sie sind aber ebenso notwendig wie Politiker, die den Mut haben, Wählern, Beteiligten und Betroffenen reinen Wein über die Notwendigkeit der einzuleitenden Reformen einzuschenken. „Ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ (Max Weber), das ist es, was der öffentliche Sektor letztlich in einer sich stark verändernden Welt heute und in den kommenden Jahren braucht.

Literatur

Banner, G. (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: *VOP - Verwaltungsführung, Organisation, Personal. Fachzeitschrift für öffentliche Verwaltung. 13. Jg.*, Heft 1, 6-11.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017). *Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Fischer, T. (Hrsg.) (2015). *Personalmanagement*. Frankfurt am Main. Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Frey, R. (2004). Verwaltung als Projekt – Modernisierung zwischen Kontinuität und Wandel. In: R. Robert & P. Kevenhörster (Hrsg.). *Kommunen in Not. Aufgaben- und Finanzverantwortung in Deutschland* (S. 75-90). Münster u.a.: Waxmann Verlag.

Fricke, A. (2011). *Kultur im demografischen Wandel. Impulse für die kommunale Kulturarbeit*. München: kopaed Verlag, S. 23-29.

Gourmelon, A., Seidel, S. & Treier, M. (2014). *Personalmanagement im öffentlichen Sektor. Grundlagen und Herausforderungen*. Heidelberg u.a.: Rehm Verlag.

Hansen, S. (2015). Personalmarketing. In: T. Fischer (Hrsg.) (2015), *Personalmanagement* (S. 125-149). Frankfurt am Main: Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Jann, W. (1999). Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: T. Ellwein & E. Holtmann (Hrsg.). *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland* (S. 520-543). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1991). *Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell*. Bericht 12/1991, Köln.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993). *Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung*. Bericht 5/1993, Köln.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell* (KSM). Bericht 5/2013, Köln.

Kühn, F. (2017). Die demografische Entwicklung in Deutschland. Eine Einführung. *Online:* https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/demografischer-wandel/1969 11/fertilitaet-mortalitaet-migration [Zugriff 06.12.2017, 13:02 h].

Lünendonk GmbH (Hrsg.) (2015). *Öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld wachsender Aufgaben, knapper Mittel und Digitalisierung*. Kaufbeuren: Lünendonk GmbH.

Macron, E. (2017). Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. *Online:* http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/ [Zugriff 22.11.2017, 9:40 h].

Mayer, F. C. (2017). Der europäische Sisyphos: ein Kommentar zur Europa-Rede Emmanuel Macrons in der Sorbonne. *Online:* http://verfassungsblog.de/der-europaeische-sisyphos-ein-kommentar-zur-europa-rede-emmanuel-macrons-in-der-sorbonne/ [Zugriff 22.11.2017, 9:45 h].

Möltgen, K. & Otten, H. (2015). Interkulturelles Personalmanagement. In: T. Fischer (Hrsg.) (2015), *Personalmanagement* (S. 369-391). Frankfurt am Main: Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Möltgen-Sicking, K. & Winter, T. (2018). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft*. *Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Nienaber, G. (2004). *Direkt gewählte Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen*. *Positionierung zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung*. Marburg: Tectum Verlag.

Paulic, R. (Hrsg.) (2014). *Verwaltungsmanagement und Organisation*. Frankfurt am Main: Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Preisendörfer, P. (2016). *Organisationssoziologie*. *Grundlagen, Theorien und Problemstellungen*. Wiesbaden: Springer VS.

Treier, M. (2013). Nicht dem Zufall überlassen… Gesundheitsmanagement im öffentlichen Sektor. In: A. Gourmelon (Hrsg.). *Forschung für die Praxis – neue Erkenntnisse für ein professionelles Personalmanagement* (S. 37-51). Heidelberg u.a.: Rehm Verlag.

Trube, A. (2001). Hauptelemente des Neuen Steuerungsmodells – Kurzcharakteristik und Systematisierung kommunaler Ansätze. In: K.-H. Boßenecker, A. Trube & N. Wohlfahrt (Hrsg.). *Verwaltungsreform von unten? Lokaler*

Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven (S. 32-65). Münster Votum Verlag.

Winter, T. (2003). *Kommunale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen*. Münster: Agenda Verlag.

Autorinnen und Autoren

Da Ros, Luciano, Dr. ist Professor am Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

Frevel, Bernhard, Dr., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (FHöV NRW), Münster.

Frey, Rainer, Dr., ist em. Professor für Kommunal- und Regionalpolitik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (WWU).

Marx, Vanessa, Dr., ist Professorin am Departamento de Sociologia der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

Möltgen-Sicking, Katrin, Dr., ist Professorin für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (FHöV NRW), Köln.

Monsma, Karl, Dr., ist Professor am Departamento de Sociologia der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

.

Otten, Henrique Ricardo, Dr., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (FHöV NRW), Münster.

Ramos, Marília, Dr., ist Professorin am Departamento de Sociologia der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

Schabbach, Letícia, Dr., ist Professorin am Departamento de Sociologia der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

Schophaus, Malte, Dr., ist Professor für Soziologie und Psychologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (FHöV NRW), Bielefeld.

Stark, Carsten, Dr., ist Professor für Personalmanagement und Organisation an der Hochschule Hof.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019
K. Möltgen-Sicking et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1

Vargas Côrtes, Soraya, Dr., ist Professorin am Departamento de Sociologia der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

Winter, Thorben, Dr., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (FHöV NRW), Hagen.