



Bernd J. Hartmann

Inklusive Verwaltung

**Der vorübergehende Seitenwechsel aus der
Privatwirtschaft in den Staatsdienst**

532. Sitzung am 7. Dezember 2011 in Düsseldorf

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2014 Ferdinand Schöningh, Paderborn
(Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co. KG, Jühenplatz 1, D-33098 Paderborn)

Internet: www.schoeningh.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk sowie einzelne Teile desselben sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen ist ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Verlages nicht zulässig.

Printed in Germany. Herstellung: Ferdinand Schöningh, Paderborn

ISBN 978-3-506-77997-7

INHALT

I. Seitenwechsel	7
1. Phänomen	7
2. Kontext	10
II. Einzelne Externe	19
1. Befangenheit	19
2. Funktionsvorbehalt	22
3. Demokratieprinzip	24
III. Neutralität und Neutralisierung	29
1. Neutralität des Rechtsstaats	29
2. Defizite der Verwaltungsvorschrift	34
3. Ergebnis der Prüfung	41
IV. Ausblick	43
1. Alternativen	43
2. Gouvernanten	45
V. Zusammenfassung in Thesen	47
Anmerkungen	49
Quellen	61
Verwaltungsvorschrift	61
Verhaltenskodex	65

Literatur	67
Verzeichnis unveröffentlichter Literatur	67
Verzeichnis veröffentlichter Literatur	68

I. SEITENWECHSEL

1. Phänomen

Es ist noch nicht lange her, dass ein Bundesministerium die Mitarbeiterin eines Technologiekonzerns in die Behördenarbeit eingegliedert hat. Die Mitarbeiterin war als Referentin tätig. Sie verfasste Redeentwürfe für den Minister, trat für die Behörde nach außen auf und vertrat während ihres Einsatzes in dem Ministerium nach eigener Aussage zugleich die Interessen des Unternehmens. Als Mitarbeiterin in der Behörde fertigte sie für das Ministerium insbesondere ein Teilkonzept zur Stärkung des Standortes Deutschland. Darin ergriff die Mitarbeiterin Partei für ihren eigenen Arbeitgeber als potentiellen Kooperationspartner der öffentlichen Hand.¹

Dies ist kein Einzelfall. Die Ministerien haben oft und viele Externe aufgenommen: in Zeiten der Netzöffnung aus den Energieunternehmen, in Zeiten der Einführung der LKW-Maut von der Telekom und in Zeiten des Ausbaus des Frankfurter Flughafens von Fraport.² Die Bundesverwaltung beschäftigt also nicht nur Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, d.h. Beamte und Angestellte, sondern auch Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft und von öffentlichen Unternehmen, aus Verbänden, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen. Diese Einbeziehung Externer als Mitarbeiter der Behörde, die ich im Folgenden insbesondere mit Blick auf die Bundesverwaltung untersuchen möchte, nenne ich *Inklusive Verwaltung*. Der Begriff der Inklusion ist aus anderen Zusammenhängen bekannt: aus dem Bildungswesen³, der Sozial-⁴ und der Arbeitsmarktpolitik⁵, aber auch aus Politikwissenschaft⁶ und Verfassungstheorie⁷. Er hat seinen Weg in die Rechtswissenschaft nicht erst über das Ausländer-⁸ und Behindertenrecht⁹ gefunden, sondern existierte lange vorher¹⁰ und kommt bis heute auch adjektivisch vor¹¹.

Externe wechseln sechs Monate und länger in den Staatsdienst. Sie bekommen in der Behörde einen eigenen Arbeitsplatz, führen den amtlichen Briefkopf, nutzen eine behördliche E-Mail-Adresse, werden „in das Tagesgeschäft integriert“¹² und „oftmals wie behördliches Personal eingesetzt[t]“¹³. Die Tätigkeit als Referent ist typisch. Die Externen dürfen weder eine leitende Funktion ausüben noch abschließende Entscheidungen treffen, sondern werden vor allem im Vorfeld von Rechtsetzung und Gesetzesanwendung „beratend und sachverständig“¹⁴ tätig¹⁵. Während der Entsendung gilt der Arbeitsvertrag der Externen mit ihrem Arbeitgeber weiter. Die Externen werden als Arbeitnehmer nur freigestellt, das Direktionsrecht geht auf den Bund über.¹⁶ Der Arbeitgeber