

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

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

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

Ausbildung für die öffentliche Verwaltung

<i>Letícia Schabbach & Marília Ramos</i> Ausbildung der Beamten in Brasilien.....	13
--	----

<i>Bernhard Frevel</i> Ausbildung für die (kommunale) Verwaltung in Deutschland.....	39
---	----

Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung

<i>Soraya Vargas Côrtes</i> Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung: Formen der Bürgerpartizipation in den brasilianischen Kommunen.....	59
--	----

<i>Katrin Möltgen-Sicking</i> 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

<i>Vanessa Marx</i> Städtische Soziale Bewegungen und deren Verhältnis zur brasilianischen Staatstätigkeit.....	117
---	-----

<i>Malte Schophaus</i> 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-

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 andererseits, 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. Stehnen (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 Brasilien¹

Leticia 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.

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 ist², 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 comissão*)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, CLT⁵) 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.

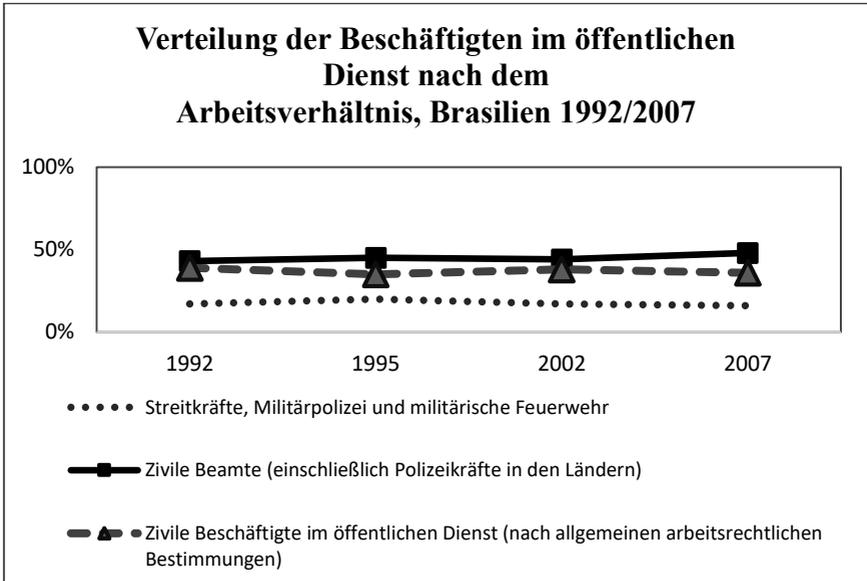


Abbildung 1: Verteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nach dem Arbeitsverhältnis, Brasilien 1992-2007. Quelle: Eigene Ausarbeitung auf der Grundlage von Freire und Palotti (2015, S. 35).

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 gemischt-wirtschaftlichen 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. Gesamttheit 2015	Schwankung im Zeitraum	
Exekutive	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 %	
Gerichtbarkeit	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 (Correã, 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 geschaffen⁶. 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 Organ⁷ 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 Führungssämtern 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 & Ambrósio 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.

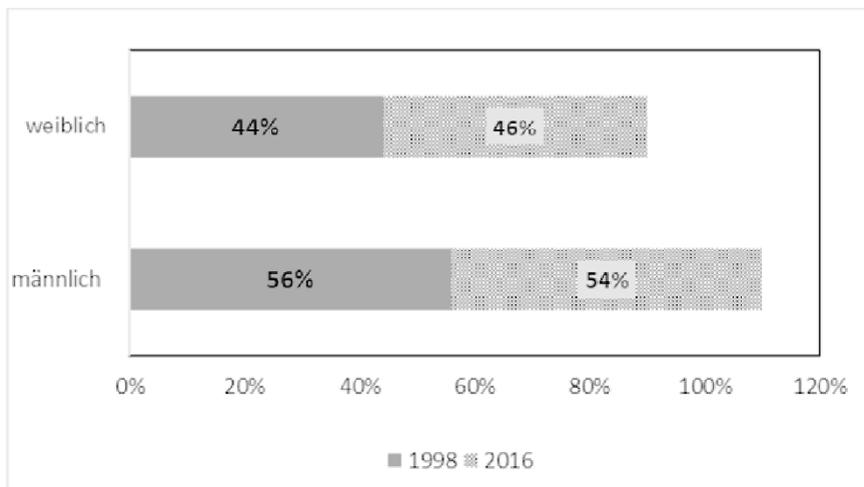


Abbildung 2: Bundesbeamte nach Geschlecht – 1998 und 2016. Quelle: Brasil 2016b.

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 verdienen 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-

nen 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 ablesen⁸, 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.

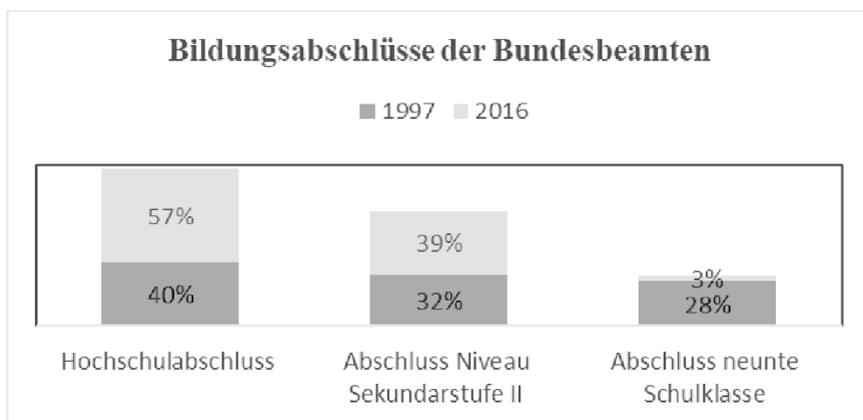


Abbildung 3: Bildungsniveau der Bundesbeamten. Quelle: Brasil 2016b.

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.

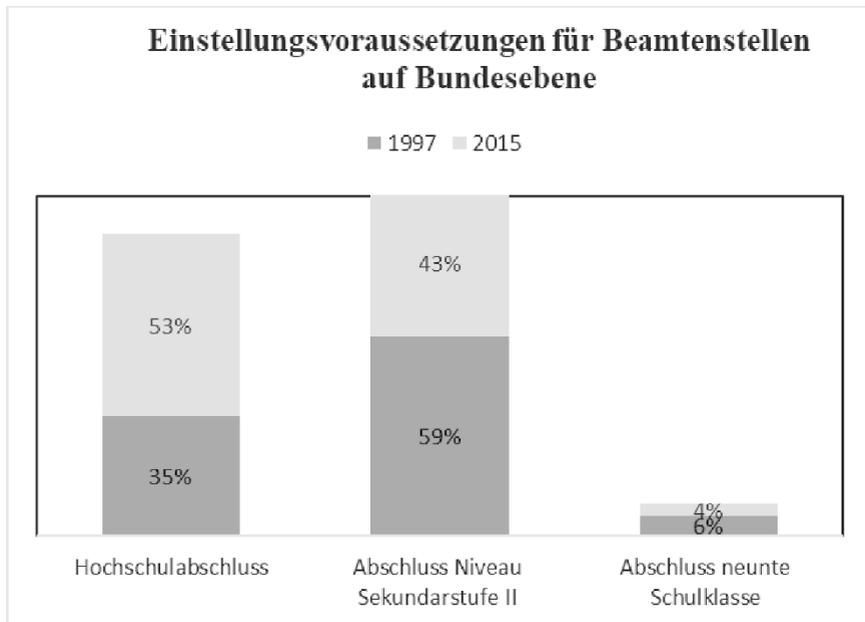


Abbildung 4: Erforderliche Schulbildung für die Einstellung auf Beamtenpositionen. Quelle: Brasil 2016b.

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 Postsekundärausbildung. 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 Brasiliens¹⁰ 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 Anísio 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* – PNPD) 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 PNPD 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 PNPD 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 Website¹¹ 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 Studie¹³ haben alle genannten Untersuchungen Informationen der Site des Nationalen Netzes der Schulen der Regierung benutzt und dienen 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.