

**DER
ÖFFENTLICHE DIENST
IN DEN
VEREINIGTEN STAATEN
VON
AMERIKA**

Dieser Reisebericht als Ergebnis einer Studienreise führender Angehöriger des deutschen öffentlichen Dienstes gibt einen tiefen Einblick in den amerikanischen öffentlichen Dienst. Zahlreiche Originalvordrucke in Englisch und Deutsch zeigen beispielhaft die Verwaltungsvorgänge im Personalwesen der USA.

750

DM

EIN WERK VON GRÖSSTER BEDEUTUNG FÜR ALLE VERWALTUNGSANGEHÖRIGEN

Ein Reisebericht

**Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Personalwesen e.V.
Frankfurt am Main**

DER ÖFFENTLICHE DIENST
IN DEN
VEREINIGTEN STAATEN
VON AMERIKA

Ein Reisebericht

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für Personalwesen e.V.
Frankfurt am Main

1 9 5 0

VERLAG KOMMENTATOR G.M.B.H. · FRANKFURT AM MAIN

DER OFFENTLICHE DIENST
IN DEN
VEREINIGTEN STAATEN
VON AMERIKA

Nachdruck auch auszugsweise verboten. Copyright 1950 by Deutsche Gesellschaft für Personalwesen e. V.
FRANKFURT AM MAIN

Druck: Mainzer Verlagsanstalt und Druckerei

I N H A L T

	Seite
I. EINLEITUNG	7
II. BERICHT	11
1. Geschichtliche Entwicklung und allgemeine Grundsätze	11
2. Einstellungen	14
3. Aufstiegsmöglichkeiten	21
4. Stellenbeschreibung und -bewertung	23
5. Prüfungswesen	26
6. Ausbildung und Fortbildung	30
7. Rechte und Pflichten im öffentlichen Dienst	33
8. Besoldung	37
9. Dienstliche Beurteilungen	39
10. Beschwerde- und Disziplinarverfahren	41
11. Beendigung des Dienstverhältnisses	44
12. Versorgung	46
13. Aufbau und Aufgaben der Personalverwaltung	48
14. Personalgesellschaft	50
III. SCHLUSSWORT	53

I. Einleitung

Die Regierung der Vereinigten Staaten hatte zu Beginn des Jahres 1949 im Bereiche der Länder der amerikanischen Besatzungszone zu Studienreisen nach den USA eingeladen. Diese Studien sollten sich auf verschiedene Sachgebiete erstrecken; eines davon war das des amerikanischen Civil Service — des öffentlichen Dienstes in den Vereinigten Staaten.

Mitglieder der Gruppe, die den öffentlichen Dienst in den USA studierte, waren

der Leiter des Personalamtes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes,

Dr. Kurt Oppler,

der Prüfungsleiter des Personalamtes des VWiG, Dr. Theodor Scharmann,

der Leiter des Landespersonalamtes Bayern, Dr. Peter Erber,

der Vorsitzende des Kollegiums der Landesbeamtenstelle Württemberg-

Baden, Arthur Fellhauer,

der stellvertretende Leiter des Personalamtes Bremen, Wilhelm Blase,

der Hauptreferent beim Hauptpersonalamt des Magistrats von Groß-Berlin,

Dr. Franz Babel.

Der Vertreter des Landespersonalamtes Hessen konnte wegen dringender Arbeiten in seiner Verwaltung an der Fahrt nicht teilnehmen.

Die Gruppe trat Ende April 1949 ihre Reise nach den Vereinigten Staaten an. Im ganzen dauerte der Aufenthalt etwa zwei Monate. Als Begleiter und Leiter hatte sich Mr. Ellsworth Wolfspurger, der Leiter der Bipartite Civil Service Group und der OMGUS Civil Service and Administrative Courts Branch bei der amerikanischen Militärregierung, dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.

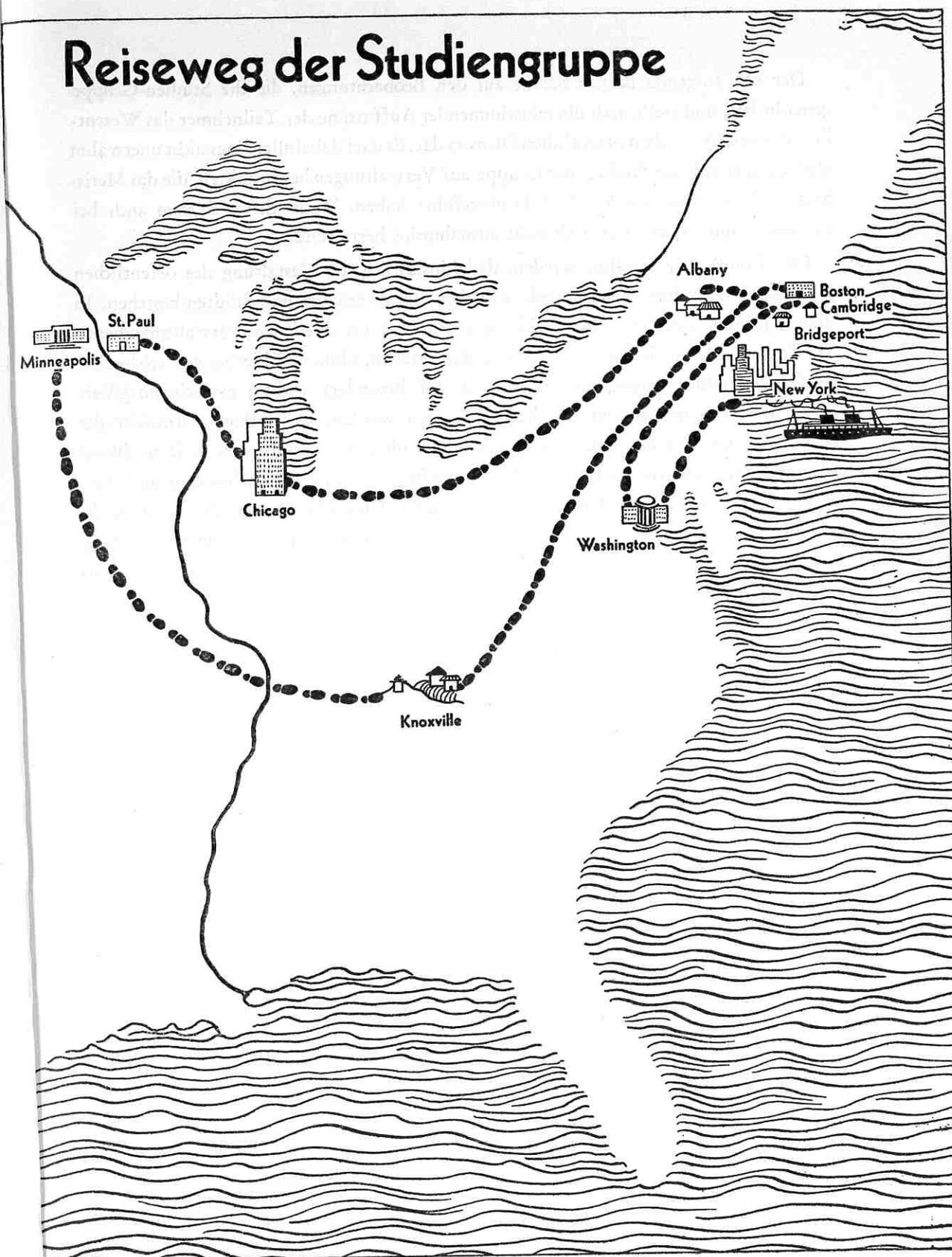
Sinn und Zweck der Fahrt war, den Teilnehmern einen möglichst umfassenden Überblick über den amerikanischen öffentlichen Dienst zu vermitteln. Daher wurde die Reise so eingerichtet, daß die Studiengruppe den öffentlichen Dienst sowohl auf städtischer und staatlicher Basis wie auf der Bundesebene beobachten und kennen-

lernen konnte. Der Empfang war überall in gleicher Weise zuvorkommend und herzlich. Alle Auskünfte wurden bereitwilligst erteilt. Es konnten Rücksprachen bei jeder Stelle erfolgen, die man besuchen wollte. Unterlagen, die für die Gruppe von Interesse waren, wurden zur Verfügung gestellt, und man konnte mit größter Offenheit alle Probleme des öffentlichen Dienstes von den verschiedensten Gesichtspunkten aus erörtern. Dabei war es möglich, mit den entscheidenden und einflußreichsten Persönlichkeiten des öffentlichen Dienstes in den USA zu sprechen, und zwar von der obersten bis zur untersten Instanz. Dazu gehörten Mitglieder der Civil Service Commission (Mr. Mitchell und Madam Perkins), die in Washington ihren Sitz hat und für den öffentlichen Dienst auf der Bundesebene zuständig ist, als auch Leiter der entsprechenden Kommissionen in Staaten und Städten, Bürgermeister, Universitätsprofessoren, Direktoren der Departments (die unseren Landesministern entsprechen) u. a. Diese Rücksprachen erfolgten aber nicht nur mit Personen, die ein besonderes Interesse an der Durchführung bestimmter Richtlinien oder Gesichtspunkte haben, sondern genau so mit Personen, bei denen man eine andere Auffassung vermuten konnte.

Der Aufenthalt in den Vereinigten Staaten begann Ende April 1949 in Bridgeport, einer Stadt von 170 000 Einwohnern des Staates Connecticut; von dort fuhr die Gruppe nach Albany, der Hauptstadt des Staates New York, des Staates der USA mit der höchsten Einwohnerzahl (15 Millionen Einwohner einschließlich der Stadt New York). Es folgte Chicago, wo Besprechungen mit der Civil Service Assembly stattfanden. Diese Gesellschaft ist eine Dachorganisation derjenigen amerikanischen und kanadischen Staaten und Städte, die das Civil Service System eingeführt haben. Anschließend reiste die Gruppe nach St. Paul, der Hauptstadt des Staates Minnesota (ca. 3 Mill. Einwohner) und der Schwesterstadt Minneapolis, in der sich die Universität des Staates Minnesota mit etwa 25 000 Studierenden befindet. Hier wurden die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes im Staate Minnesota, in der Stadt St. Paul und der Universität studiert und außerdem Besichtigungen und Besprechungen in einigen Seminaren und Instituten der Universität durchgeführt.

Mitte Mai hielt sich die Gruppe bei der Tennessee Valley Authority in Knoxville (Tennessee) auf, um anschließend nach Boston und Cambridge (Massachusetts) zu reisen. Der Aufenthalt in Boston diente im wesentlichen dem Besuch der Verwaltungshochschule Harvard (Littauer School). Anfang Juni wurden die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes bei der Bundesregierung in Washington besichtigt, wo sich gleichzeitig die Möglichkeit bot, an Sitzungen des Senats und des Kongresses und des amerikanischen Bundesparlaments teilzunehmen. Den Abschluß der Reise bildete der Besuch der Civil Service Commission der Stadt New York.

Reiseweg der Studiengruppe



Der nun folgende Bericht beruht auf den Beobachtungen, die die Studien-Gruppe gemacht hat, und stellt nach übereinstimmender Auffassung der Teilnehmer das Wesentliche des amerikanischen öffentlichen Dienstes dar. Es darf dabei allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß sich die Studien der Gruppe auf Verwaltungen beschränkten, die das Merit-System (s. u. Abschnitt II. Teil 1) eingeführt haben. Wenn dieses System auch bei weitem dominiert, so ist es doch nicht ausnahmslos herrschend.

Dabei muß aber erwähnt werden, daß hinsichtlich der Gestaltung des öffentlichen Dienstes im einzelnen Unterschiede zwischen Bund, Staaten und Städten bestehen. In diesem Bericht wird versucht, unabhängig von den verschiedenen Verwaltungsebenen das Typische der wichtigsten Sachgebiete darzustellen, ohne daß hierbei auf solche Abweichungen näher eingegangen wird; nur auf besonders wichtig erscheinende Verschiedenheiten wird in dem Bericht hingewiesen werden. Im übrigen vermeidet der Bericht bewußt jede Bewertung oder Vergleiche mit den Verhältnissen in Deutschland oder anderen Ländern, weil er sich darauf beschränken will, Beobachtungen und Tatsachen zu vermitteln. Im Interesse einer besseren Übersicht ist der Bericht in Sachgebiete aufgegliedert; es erschien nicht zweckmäßig, von jeder einzelnen Besichtigung Schilderungen zu geben, da ein solches Verfahren zu unerwünschten Häufungen und Wiederholungen geführt hätte.

II. Bericht

1. Geschichtliche Entwicklung und allgemeine Grundsätze

In den Anfängen des staatlichen Eigenlebens, als die Verwaltungsaufgaben noch gering waren, wurden die Amtsgeschäfte der öffentlichen Verwaltungen in den USA hauptsächlich ehrenamtlich von angesehenen Bürgern ausgeführt. Mit dem Anwachsen der Städte und der staatlichen Funktionen gewannen auch die Aufgaben des öffentlichen Dienstes an Umfang und an Bedeutung; ihre ehrenamtliche und nebenberufliche Erledigung wurde damit immer schwieriger — die Ämter wurden mehr und mehr mit hauptamtlich Tätigen besetzt, ihre Zahl wuchs mit der Größe ihrer Aufgaben. In diesem Stadium der Entwicklung spielte das Auftreten der politischen Parteien eine ausschlaggebende Rolle. Sie gewannen einen zunehmenden Einfluß auf die Besetzung der öffentlichen Ämter und vertraten dabei die Ansicht, daß diejenige Partei, die aus einem Wahlgang als Sieger hervorgegangen war, auch die Vorteile der Wahl genießen sollte. Die Verwirklichung dieser Forderungen führte zu dem Ergebnis, daß die öffentlichen Ämter bis hinab in die unteren Stufen nach jeder Wahl von den Anhängern der Partei besetzt wurden, die den Wahlsieg davongetragen hatte. Die bezahlten Ämter der Verwaltungen waren gewissermaßen die Beute, die mit einem Wahlsieg zu erringen und als Belohnung nach einem günstigen Wahlausgang zu verteilen war. Mit dieser als „Spoils System“ bezeichneten Art der Besetzung von Verwaltungsstellen war vor allem der Name des Präsidenten Jackson verknüpft. Die umfangreicher und schwieriger werdenden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung brachten es jedoch mit sich, daß die Nachteile eines solchen Systems immer offensichtlicher wurden. Die Forderung nach einer möglichst weitgehenden Stetigkeit in der Erledigung der Verwaltungsgeschäfte und nach einem für die Verwaltungstätigkeiten besonders vorgebildeten und geeigneten Kreis von Menschen führte schließlich zu dem Personalgesetz des Jahres 1883 (Pendleton Act), das den gesetzlichen Ausgangspunkt für das heute geltende System des öffentlichen Dienstes in den Vereinigten Staaten bildete. Durch dieses Gesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, die Besetzung der Ämter im öffentlichen Dienst weitgehend unabhängig von den politischen Parteien zu gestalten.

Der Besonderheit wegen sei auch der äußere Anlaß kurz erwähnt, der zu der Schaffung des Gesetzes im Jahre 1883 geführt hatte: es war die Ermordung des Präsidenten Garfield durch einen politischen Gegner, der auf Grund des Wahlsieges seiner Parteigegner nicht in ein erstrebtes öffentliches Amt gelangt war. Die dadurch ausgelöste Empörung der öffentlichen Meinung, die daraufhin ein unpolitisches System forderte, führte zu dem Erlaß des erwähnten Gesetzes für den Bereich der Bundesverwaltung.

Anlage Nr. 1
Das System, durch das der Typ des im Dauerverhältnis tätigen Verwaltungsangehörigen geschaffen wurde, beruht auf den Grundforderungen von Eignung, Leistung und Würdigkeit (Merit System). Auf dieser Basis entwickelte sich das heute vorherrschende Civil Service System, dessen gesetzliche Grundlage die in den einzelnen Staaten und Städten nach und nach eingeführten Personalgesetze (Civil Service Laws) sind. In der Anlage Nr. 1 ist zum besseren Verständnis dieser Gesetze eine Übersetzung des von der National Civil Service League, der Civil Service Assembly of US and Canada und der National Municipal League ausgearbeiteten und veröffentlichten Musters des Personalgesetzes beigefügt. Dieses Mustergesetz ist seinem Wesen und Inhalt nach eine Zusammenfassung dessen, was man nach den bisherigen Erfahrungen der Staaten und Städte aus ihren Personalgesetzen und Methoden als das Gemeinsame und Beste ansieht.

Neben der Bundesverwaltung haben bis heute 22 der 48 Staaten der USA das Civil Service System eingeführt. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß es sich bei diesen 22 Staaten um die nach Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher sowie politischer Bedeutung wichtigsten handelt. Einschließlich der Bundesbediensteten stehen heute etwa 75% der im öffentlichen Dienst Tätigen unter dem Civil Service System.

Die Einführung und Durchführung dieses Systems beruht auf verschiedenen grundsätzlichen Voraussetzungen; einige davon sind:

- a) Das amerikanische Schulsystem, das jedem jungen Amerikaner entsprechend seiner Neigung und seinen Fähigkeiten die Möglichkeit des unentgeltlichen Schulbesuchs bis zum 18. Lebensjahr bietet. Dadurch wird es ihm ermöglicht, die für den Eintritt in die öffentliche Verwaltung erforderliche Bildungsgrundlage zu erwerben.
- b) Das Leistungsprinzip, auf Grund dessen die öffentlichen Ausschreibungen der in der Verwaltung zu besetzenden Stellen und die Eignungsprüfungen mit Wettbewerbscharakter erfolgen. Die Teilnahme an diesen Prüfungen steht jedem Amerikaner — unbeschadet von Geschlecht, Herkunft, Rasse, Religion und Vorbildung (mit Ausnahmen für besondere Berufe) — offen.

- c) Die enge Verbundenheit zwischen Regierung, Verwaltung und Öffentlichkeit und die lebhafteste Teilnahme der Presse an allen Dingen des Verwaltungslebens.
- d) Das einheitliche Beschäftigungsverhältnis aller Verwaltungsangehörigen. Einen Unterschied zwischen Beamten und Angestellten kennt die amerikanische Verwaltung nicht.

Welche Einwirkung diese Faktoren für die Entwicklung und Gestaltung des öffentlichen Dienstes in den Vereinigten Staaten ausüben, soll im folgenden näher dargestellt werden.