

# Die Identität der Verwaltung\*

## Abgrenzungen, Brüche, Chancen

Von Privatdozent Dr. Eike Michael Frenzel, Freiburg

*Das Verwaltungsrecht ist ein Kernelement der juristischen Ausbildung, Prüfung und Praxis. Es ist im Curriculum zeitlich regelmäßig nach dem Verfassungsrecht eingeplant. Daher fällt es umso leichter, den Gegenstand des Verwaltungsrechts, die Verwaltung, als die Staatsgewalt zu definieren, die nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist. Mit dieser Negativdefinition wird man der Verwaltung und ihrer Bedeutung jedoch nicht gerecht und beginnt die verwaltungsrechtliche Ausbildung mit negativem Kapital. Im Folgenden wird ein konstruktiver Ansatz vorgestellt, um zu zeigen, wie Verwaltung sich konstituiert und vor welche Herausforderungen sie und ihr Recht gestellt werden.*

### I. Einführung

„Ich bin nicht Stiller!“ Mit diesem Satz beginnt nicht der erste und nicht der letzte Roman, der das Thema Identität behandelt.<sup>1</sup> Während es vermeintlich leicht fällt mitzuteilen, wer oder was man nicht ist, ist es deutlich schwieriger, die eigene Identität positiv zu definieren – und dem Protagonisten in *Max Frischs* großem Roman gelingt dies nicht mit großem Erfolg. Dafür muss man wissen, wie man heißt und wer man ist. Dass aber gerade das Wissen um sich selbst, das Selbstverständnis und das Selbstbewusstsein für das eigene, das Selbst-Sein grundlegend sind, erscheint als lohnenswerter Ausgangspunkt für die Frage der Identität des Wesens, das im Studium wie auch in der Lebenswelt von Bürgerinnen und Bürgern und Juristinnen und Juristen eine wichtige Rolle spielt: des Wesens „Verwaltung“. Das Bild vom „Wesen Verwaltung“ kann im demokratischen Staat freilich nicht weit tragen, wenn damit einherginge, diesem Wesen Freiheit, Souveränität oder die Berechtigung zu willkürlichem Handeln zuzuschreiben. Unter dieser Vorbedingung wird im Folgenden die Identität der Verwaltung thematisiert, ihre Handlungen, ihre Probleme und Konflikte, mit denen die Verwaltung konfrontiert ist und die die Verwaltung austragen muss. Die Verwaltung ist also Akteurin. Es geht um das „Selbst-Sein“ der Verwaltung. Insofern ist also nicht davon zu sprechen, dass die Verwaltung konstituiert wird, dass sie gestaltet wird, dass sie gesteuert wird, sondern dass sie sich konstituiert, dass sie gestaltet, dass sie steuert.

---

\* Der Text geht auf einen Vortrag des *Verf.* am 14.3.2015 im Rahmen des Jahresseminars des Lehrgangs für Verwaltungsführung der Bayerischen Staatsregierung zurück. Der *Verf.* dankt der Leiterin des Lehrgangs Frau *Dr. Ingeborg Berggreen-Merkel* und dem Geschäftsführer des Lehrgangs Herrn *Dr. Peer Frieß* für die Einladung sowie Herrn *Marcus Ell*.

<sup>1</sup> Vgl. *Frisch*, *Stiller*, 1954, sowie – im Kleinen – *ders.*, *Homo Faber*, 1957 und – in zeitlicher Distanz – *ders.*, *Mein Name sei Gantenbein*, 1964; *Kundera*, *Die unerträgliche Leichtigkeit des Seins*, 1984; *ders.*, *Die Identität*, 1998; *Auster*, *New-York-Trilogie*, 1987; *ders.*, *Sunset Park*, 2010 – diese *Autoren* bleiben (wie viele andere) sie selbst, weil und indem sie immer wieder über Identität schreiben.

In einem ersten Schritt werden Abgrenzungen beschrieben, und die Instrumente, die der Abgrenzung dienen. Im Anschluss wird zu zeigen sein, dass einige liebgewonnene Wahrheiten brüchig geworden sind. Mit der Identität sind zugleich Chancen verbunden, die es ermöglichen, dass die Verwaltung sie selbst bleibt; um diese Chancen wird es im dritten Abschnitt gehen.

### II. Abgrenzungen

Identitätsfragen sind Abgrenzungsfragen.<sup>2</sup> Über die Abgrenzung wird das Selbst vom Nicht-Selbst, das Wir von anderen unterschieden. Wie grenzt sich die Verwaltung ab? Anhand einer vierteiligen Matrix kann diese Frage beantwortet werden: Diese Matrix unterscheidet zunächst zwischen außen und innen und innerhalb dieser Unterscheidung zwischen normativ und faktisch.

#### 1. Abgrenzung durch Unterscheidung

Gegenüber dem Außen grenzt sich die Verwaltung normativ ab, zuerst auf verfassungsrechtlicher Ebene. Dies geschieht mittels verfassungsmäßiger Kompetenzen, mittels der Handlungsformen und der Verfahren der Verwaltung, und zwar in mehrere Richtungen: einerseits – im staatlichen Bereich – gegenüber anderen Staatsfunktionen, denen andere Kompetenzen und andere Handlungsformen eigen sind; andererseits zu Bürgerinnen und Bürgern, die den Kompetenzen der Verwaltung Freiheit entgegensetzen, die also Gläubiger des Staates sind, der fremde Freiheit schuldet.<sup>3</sup>

Dem verfassungsmäßigen Auftrag entsprechend vollzieht Verwaltung Gesetze, wendet diese abstrakt-generellen Regelungen auf Einzelfälle an. Diese Funktion ist nicht dem einfachen Recht überlassen, sondern verfassungsrechtlich vorgegeben: Die Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Sie wird von besonderen Organen auch der vollziehenden Gewalt ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Diese sind dabei an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3), insbesondere die Grundrechte gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG). Im normativen Kontext erscheint die Verwaltung als die dauerhafte Gestalt des Staates, als die ewige Gewalt. Diskontinuität ist für sie keine Herausforderung, anders als für die Gesetzgebung. Wenn die Gesetzgebung die Produktion einstellt, kann und muss weiter verwaltet werden: „Die Verwaltung schläft nie. Sie beobachtet die Vergangenheit, sieht, was daran zu ändern ist; sie beobachtet die Gegenwart und sie guckt in die Zukunft. Sie plant – das gehört zum Wesen der Verwaltung. Sie organisiert die Polizeigewalt – alles Dinge, die jenseits jeder gerichtlichen Kontrolle liegen. Also: Die Verwaltung

---

<sup>2</sup> *Grimm* (Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität, 2012, S. 1) hat dies konturiert.

<sup>3</sup> Vgl. *Rupp*, in: *Bachof/Heigl/Redeker* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, 1978, S. 539 (540 f.); zuvor *ders.*, in: *Schneider/Watrin* (Hrsg.), *Macht und ökonomisches Gesetz*, 2. Halbband, 1973, S. 1251 (1266).

hat ihre Eigenständigkeit auf Grund einer in keiner Verfassung stehenden Ermächtigung zum Verwalten, d.h. die Staatsbedürfnisse zu beobachten und zu erkunden.“<sup>4</sup> Anders als die Rechtsprechung lebt die Verwaltung nicht nur von Konflikten, die noch dazu durch Anträge anhängig gemacht werden müssen. Verwaltung ist diejenige Staatsfunktion, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten steht, durch den Bezug zu ihren Lebensverhältnissen, ob sie wollen oder nicht – jedenfalls solange es „den Staat“ gibt, auf Bundes-, auf Landes- und auf kommunaler Ebene. Das besondere Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern wird in den Verfassungen zum Teil reflektiert: So stellt die Wahrung der Rechte der Einzelperson nach Art. 77 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung ein Kriterium für die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung dar, und die kommunale Selbstverwaltung dient dem Aufbau des Staates von unten nach oben, Art. 11 Abs. 4 BV. Unverblümt fordert Art. 66 Abs. 1 der Berliner Verfassung: „Die Verwaltung ist bürgernah im demokratischen und sozialen Geist nach der Verfassung und den Gesetzen zu führen.“

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 20, 28, 30, 70, 83 ff. GG sind die Bezugspunkte dafür, dass im Bundesländer-Verhältnis nicht nur von je eigenen Verfassungsräumen gesprochen wird, sondern auch von Verwaltungsräumen. Gerade die Landesverwaltungen sind die Knotenpunkte: Hier werden die Rechtstoffe unterschiedlicher Ebenen häufig wieder vereint. Die Landesverwaltungen sind grundsätzlich auch für den Vollzug des Rechts zuständig, für das die Landesgesetzgebung die Kompetenz längst verloren hat: für den Vollzug von Bundesrecht als eigene Angelegenheit oder in Bundesauftragsverwaltung, und ebenso für das unmittelbar geltende Unionsrecht; beim Unionsrecht profitiert die Landesverwaltung davon, dass die Verteilungsregel im Mehrebenensystem zunächst für sie spricht. Auf Bundesebene besteht ein Verwaltungsraum, der – abzüglich des Landesrechts, was gelegentlich erst das Bundesverfassungsgericht feststellen musste<sup>5</sup> – auch für Materien zuständig sein kann, für die der Bundesgesetzgebung die Kompetenz fehlt.

Die Leistung der Transmission, der Übersetzung der abstrakt-generellen Regelungen auf eine Vielfalt von Sachverhalten bedarf erheblicher Kapazitäten, die zum Beispiel gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber eingefordert werden. Die mit den Abgrenzungen möglicherweise verbundenen Konflikte können Identität stiften, wie der deutschstämmige US-Soziologe *Lewis Coser* 1965 feststellte: „Der Konflikt mit anderen Gruppen trägt zur Schaffung und zur Festigung der Gruppenidentität bei und erhält die Grenzen gegenüber der sozialen Umwelt“<sup>6</sup>.

Die Verwaltungsräume werden durch verschiedene Instrumente gesichert, und die Durchsetzung der Sicherung hängt auch davon ab, dass die Verwaltung für diese sorgt und nicht auf fürsorgliche Dritte angewiesen ist. Es besteht kein

„Totalvorbehalt“<sup>7</sup> zugunsten des Gesetzgebers: Das materielle Recht entscheidet nicht über die Errichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren; Organisationsrecht wird auf verschiedenen Ebenen gesetzt, zum Beispiel durch Art. 86, 87 GG, durch eigene Organisationsgesetze,<sup>8</sup> durch Erlasse,<sup>9</sup> durch Geschäftsordnungen.<sup>10</sup> Im Bundesstaat verbleibt die Kompetenz für die Verwaltungsorganisation der Länder gerade im Bereich des Vollzugs von Bundesrecht bei diesen.<sup>11</sup> Die Komplexität des Verwaltens verhindert, dass die Gesetzgebung aus der Verwaltung einen willenlosen Subsumtionsautomaten machen kann – zumal sie es nicht dürfte. Die Komplexität der Welt hielte kein Gesetzgeber aus, weshalb dieser Gesetzgeber dazu berufen ist, abstrakt-generelle Normen zu formulieren – die Verwaltung muss die Komplexität der Welt nicht nur aushalten, sondern verarbeiten.<sup>12</sup>

Außerdem ermöglicht die Gewaltenteilung das Ziehen einer Grenzlinie, ermöglicht eine Abgrenzung und erleichtert diese. Die Verfassung selbst konkretisiert diese Position der Verwaltung, indem sie die Verwaltung der Verwaltung zuordnet und der gesetzgeberische Zugriff die Ausnahme ist. Der Prozess der Abgrenzung wird etwa mit den Figuren der Organisationsgewalt der Regierung<sup>13</sup> und des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung unterstützt, Metaphern von wirkungsvoller Primitivität, wenn man sie unreflektiert und überdosiert verwendet.

Die Verwaltung grenzt sich also ab, allerdings wäre es vermessen, von nur einer Verwaltung und damit auch nur von einer Identität zu sprechen. Die „Einheit der Verwaltung“ „als Konsequenz des demokratischen Prinzips“<sup>14</sup> ist eine Fiktion<sup>15</sup>. Zwischen den Identitäten von Staats- und Selbstver-

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 68, 1 (109, Atomwaffenstationierung, 1984); vgl. den Ansatz von *Loeser*, Das Bundes-Organisationsgesetz, 1988.

<sup>8</sup> Vgl. etwa das Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamts v. 1959 (BVwAG) und das Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen v. 2005 (BEGTPG).

<sup>9</sup> Vgl. als Beispiel den Organisationserlass der Bundeskanzlerin v. 17.12.2013 (BGBl. I 2013, S. 4310) über den Zuschnitt der Bundesministerien, vgl. auch § 9 GOBReg.

<sup>10</sup> Vgl. §§ 6 ff. der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien; §§ 3 ff. der Geschäftsordnung des Statistischen Bundesamtes.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 84, 85 GG; dazu *Frenzel*, JuS 2012, 1082 (1083 ff.).

<sup>12</sup> Weiterführend *Lenk/Wengelowski*, in: *Edeling/Jann/Wagner* (Hrsg.), *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*, 2004, S. 147 (149): „Verwaltungsarbeit ist Wissensarbeit par excellence.“

<sup>13</sup> Vgl. *Köttgen/Ermacora*, VVDStRL 16 (1958), 154, 191; *Spanner*, DÖV 1957, 640; *Böckenförde*, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, 1964.

<sup>14</sup> *Haverkate*, VVDStRL 46 (1988), 217 (223).

<sup>15</sup> Vgl. als Ausgangspunkt *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), 182; *Haverkate*, VVDStRL 46 (1988), 217 (221 ff.); vgl. zuvor *Geib*, in: *Morstein Marx* (Hrsg.), *Verwaltung*, 1965, S. 148 f.; vgl. auch *Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts* in

<sup>4</sup> *Kaufmann*, VVDStRL 24 (1966), 219 f.

<sup>5</sup> BVerfGE 21, 312 (Ausführung von Rahmen- und Landesgesetzen, 1967).

<sup>6</sup> *Coser*, *Theorie sozialer Konflikte*, 1965, S. 43.

waltung, von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung, von bayerischer und Berliner Verwaltung bestehen Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede, so dass innerhalb der Verwaltung als Staatsfunktion abgegrenzt wird.

## 2. Abgrenzung durch Einheitsbildung

Abgrenzung findet zudem durch Einheitsbildung statt, durch den Aufbau von Innenbeziehungen. Auch diese Einheitsbildung ist zum einen rechtlich induziert: Hierarchie, Aufsicht, Weisung – Strukturen und Instrumente, die für die Gesetzgebung und die Rechtsprechung wenn nicht verpönt, so doch nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Ein wesentliches anderes Instrument ist allen Staatsfunktionen eigen: arbeitsteilige Spezialisierung. In *Robert Musils* „Mann ohne Eigenschaften“ sucht General Stumm von Bordwehr die Hofbibliothek auf und lässt sich vom Bibliothekar führen. Zum Ende der Begegnung sagt der General zum Bibliothekar: „Sie dürfen mich nicht verlassen, ohne mir das Geheimnis verraten zu haben, wie Sie sich in diesem Tollhaus von Büchern selbst zurechtfinden“. Der Bibliothekar ist irritiert und entgegnet dann: „Herr General, [...] Sie wollen wissen, wieso ich jedes Buch kenne? Das kann ich Ihnen nun allerdings sagen: Weil ich keines lese!“<sup>16</sup>. Arbeitsteilige Spezialisierung ist insoweit sicher ein Instrument, das der Bewältigung der Komplexität dient.

Verwaltungsvorschriften sind ein weiteres normativ induziertes Instrument, mit dem Erwartungen erzeugt, enttäuscht oder gesichert werden. Weiterhin kann eine bestimmte Übung, eine bestimmte Herangehensweise an eine Aufgabe eine normative Kraft entfalten, ohne dass dies per se problematisch wäre, also auf „brauchbare Illegalität“<sup>17</sup> hinausliefe.

Einheit wird zum anderen rechtstatsächlich ausgebildet und damit Distanz zu anderen Staatsfunktionen geschaffen: durch die Örtlichkeiten und Gebäude der Verwaltung;<sup>18</sup> durch Bildung von Organisationseinheiten, durch die Rollen, die den Amtswaltern zugewiesen werden und von ihnen auszufüllen sind; durch bürokratische Routine<sup>19</sup>; und durch die Aus- und Weiterbildung des Verwaltungspersonals, das nach Eignung, Befähigung und Leistung auszuwählen ist, Art. 33 Abs. 2 GG.

Zwischen normativer und rechtstatsächlicher Einheitsbildung können Konflikte entstehen: Die normativ angeordnete völlige Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht ist ein Aspekt, der nichts daran ändert, dass diese Datenschutzaufsicht

---

Deutschland, Bd. IV, 2012, S. 529; *Loeser*, System des Verwaltungsrechts, Bd. 2 – Verwaltungsorganisation, 1994, S. 34.

<sup>16</sup> *Musil*, Mann ohne Eigenschaften, 1. Buch, 1930, Kap. 100.

<sup>17</sup> Grundlegend *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, S. 304 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Morstein Marx* (Das Dilemma des Verwaltungsmannes, 1965, S. 143): „Der Besuch des Gebäudes stimmt sie [Anm. des Verf.: die Menschen, die das Publikum sind] nicht heiter, aber wenn sie es morgen leer finden würden, ließe sich ihre Entrüstung kaum beschreiben“.

<sup>19</sup> Ein weiterer Begriff, der eher wenig Ansehen genießt, vgl. *Luhmann*, Verwaltungsarchiv 55 (1964), 1.

der Verwaltung zugeordnet bleibt und weiterhin im selben Gebäude untergebracht ist.

Die Form der Einheitsbildung hat sicher historische Gründe. Im rechtswissenschaftlichen Studium findet sie durchaus einen weiteren Grund. Die Schwierigkeiten der Abgrenzung der Verwaltung werden dort projiziert, wenn nicht zelebriert, in zweierlei Hinsicht: Einerseits haben Studentinnen und Studenten die Verwaltung nicht vor Augen, wenn sie das Studium aufnehmen und fortsetzen. Dieses Schicksal teilt die Verwaltung mit der Gesetzgebung, ja vielleicht mit dem Öffentlichen Recht insgesamt. Andererseits wird Verwaltung zunächst – im Staatsorganisationsrecht – marginalisiert, und wenn es dann zum Verwaltungsrecht kommt, wird mit großem Erfolg behauptet, dass die Bestimmung von Verwaltung doch recht schwierig sei; eine Erklärung dafür findet sich schon bei *Otto Mayer*, der sich nicht nur mit den Handlungsformen der Verwaltung befasst. Er ordnete die unmittelbare Staatsverwaltung nicht dem Verwaltungs-, sondern dem Staatsrecht zu, also dem Rechtsgebiet, in dem die Verwaltung ohnehin regelmäßig an den Rand gedrängt wird. Im Studium scheint die Bestimmung von Verwaltung so schwierig zu sein, dass man sich vorläufig, *Mayer* folgend, mit einer Negativ-Abgrenzung begnügt – Verwaltung ist, was nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist.<sup>20</sup> In der juristischen Ausbildung wird im Gutachten in der Regel die Perspektive der Rechtsprechung auf die Verwaltung eingenommen, nicht ohne jede Arroganz gegenüber dem besonnenen Polizeibeamten, der *ex ante* eine Situation zu beurteilen und eine Entscheidung zu treffen hatte. Diesem Defizit einer Diskriminierung an rechts- wie an politikwissenschaftlichen Fakultäten steht ein ausdifferenziertes Aus- und Weiterbildungssystem der Verwaltung gegenüber. Diesem System kann den Spezifika der Verwaltung ebenso besser Rechnung getragen wie es das Bewusstsein des Verwaltungspersonals schärft.

Die Verwaltung grenzt sich also ab, nach außen und durch Einheitsbildung in sich. Die Verwaltung vollzieht diese Abgrenzungen stets auf normativer und auf faktischer Grundlage. Identität wird nicht allein durch die Funktion (Gesetzesvollzug), den Maßstab (Gesetzmäßigkeit), den Bezug zum Gemeinwohl, geschweige denn den Eid auf die Verfassung<sup>21</sup> konstituiert.

## III. Brüche

Die Abgrenzung der Verwaltung ist jedoch ein Prozess, kein Zustand. Das Ergebnis – die Identität – ist eine Momentaufnahme und immer nur vorläufig. Die Identität kann im Laufe des Prozesses konsolidiert, gestärkt, geschärft und geschwächt oder erschüttert werden, bisweilen alles zur selben Zeit. Im Folgenden wird skizziert, wodurch das Selbst-Sein der Verwaltung herausgefordert wird: durch Entwicklungen, die an die Verwaltung herangetragen oder die für sie von außen kommend relevant werden, und durch Stillstand und

---

<sup>20</sup> Was die verwaltende Tätigkeit innerhalb der gesetzgebenden Organe – etwa durch den Bundestagspräsidenten im Bereich der Parteienfinanzierung – und innerhalb der Rechtsprechungsorgane aufschließt.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 73 BeamtG Bayern, § 38 BeamtStG.

Verfall innerhalb der Verwaltung. Dabei führen Veränderungen nicht notwendig zu Brüchen. Ein Generalvorbehalt gegenüber Reform, Deregulierung und Entbürokratisierung als vermeintlichen „Killerapplikationen“ zur Modernisierung der Verwaltung trägt nicht – wie auch die Rhetorik von Reform, Deregulierung und Entbürokratisierung nicht trägt. Es gibt Auseinandersetzungen zwischen Verwaltung und Verwaltungsorganisationsorganen, sei es der Gesetzgeber oder sei es die Exekutive selbst, aber die Auseinandersetzung muss sich immer auf konkrete Maßnahmen beziehen, ohne Denkverbote und Reflexhandlungen<sup>22</sup>. Eberhard Schmidt-Aßmann drückte die Problematik bereits 1977 wie folgt aus: „Die Verwaltungsorganisation weist eine viel höhere Sensibilität gegenüber gesetzgeberischen Zugriffen auf, als andere gesetzliche Regelungsmaterien sie kennen, weil parlamentarische und exekutivische Entscheidungen sich hier nicht auf fremdem Boden treffen, der ihre Kontroversen neutralisiert, sondern im Bereich des Verwaltens selbst.“<sup>23</sup>

### 1. Herausforderungen durch die Umwelt und in der Umwelt der Verwaltung

Daher sind konkrete Entwicklungen in den Blick zu nehmen, die von außen für die Verwaltung und ihre Identität relevant werden.

Von geringer Relevanz ist zunächst das Hinzutreten eines neuen Regelungsbereichs, wenn also zum Beispiel wegen der Innovation im Bereich der Gentechnik auf gesetzlicher Grundlage neue Aufgaben zu erledigen sind. Dies fordert nicht die Identität der Verwaltung heraus, allenfalls ihre Fähigkeit, sich auf diesen Gegenstand einzustellen. Die Entwicklung des Bundesverwaltungsamts als Multifunktionsbehörde legt davon beredt Zeugnis ab. Bei neu errichteten Behörden – aktuell dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung<sup>24</sup> – wird sich eine Identität erst ausbilden müssen, in Überwindung falscher Loyalitäten zu den Behörden, die in diesem Bereich Entscheidungen treffen und Stellungnahmen abgeben, im genannten Beispiel etwa zum Bundesamt für Strahlenschutz und zum Umweltbundesamt, und im Wege einer relativen Emanzipation vom Bundesumweltministerium.

Eine externe Herausforderung besteht in der Veränderung eines im Rechtsstaat wichtigen Bezugspunktes der Verwaltung: des Öffentlichen Rechts. Denn dieses ist, wenngleich nicht exklusiv, Grundlage und Maßstab für das Handeln der Verwaltung.<sup>25</sup> In dem Maße, in dem sich seine Konturen verändern, wird die Verwaltung herausgefordert. Beispiele

<sup>22</sup> Zentral für die thematische Durchdringung Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3 Bd., 2. Aufl. 2012/2013.

<sup>23</sup> Schmidt-Aßmann, in: Stödter/Thieme (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, 1977, S. 333 (341); vgl. auch Holtkamp, Verwaltungsreformen, 2012, S. 107 f.

<sup>24</sup> Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (BfKEG) v. 23.7.2013 = BGBl. I 2013, S. 2553, 2563.

<sup>25</sup> Vgl. nochmals Art. 66 Abs. 1 Verfassung Berlin; Art 11 Abs. 4, 77 Abs. 2 BV.

sind die Abgrenzung des Öffentlichen Rechts zum Privatrecht,<sup>26</sup> die Umstellung von Konditional- auf Finalprogrammierung,<sup>27</sup> von formellem auf informelles und informationelles Handeln<sup>28</sup> und von Hierarchie auf (relative) Unabhängigkeit;<sup>29</sup> zu erwähnen ist auch die Herausforderung, ein vermeintlich überholtes Modell der Input-Legitimation durch Output-Legitimation abzulösen bzw. eher zu ergänzen.<sup>30</sup> In diesen Zusammenhängen wird die Anfang des 20. Jahrhunderts konsolidierte Handlungsformenlehre seit Jahrzehnten auf die Probe gestellt, und mit ihr die Verwaltung. Dabei ist das schlicht-hoheitliche Verwaltungshandeln Zurechnungspunkt für verschiedene Maßnahmen der Verwaltung – etwa Realakte und Absprachen –, die der Verwaltung von Anfang an eigen sind. Zugleich wird an den Universitäten eine vom Verwaltungsakt als Handlungsform geprägte Idealtypik gelehrt, die es so nicht gibt und nie gegeben hat. Die Lehre wird insoweit von der – für die Durchsetzung des Rechts notwendig vorrangigen<sup>31</sup> – Perspektive des Rechtsschutzes auf die Maßnahmen geprägt, die in der Prüfung zum Gegenstand gerichtlicher Verfahren werden. Diese sind regelmäßig Verwaltungsakte, gelegentlich öffentlich-rechtliche Verträge, Satzungen, Rechtsverordnungen und selten Realakte. Diese genannten Handlungsformen bestimmen indes nicht die Identität der Verwaltung und die Anforderungen an ihr Handeln.

Das Portfolio der Verwaltung wird durch Konsultationsprozesse mit Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union erweitert,<sup>32</sup> ein Tätigkeitsfeld, welches als solches für Verwaltungen im bundesstaatlichen Mehrebenensystem nichts Neues ist und auch dort nicht nur Minister und Verwaltungsspitzen miteinander verbindet. Zu diesen Zwecken müssen Kapazitäten und Kompetenzen ausgebaut werden. Gleichzeitig muss die Verwaltung darauf bedacht sein, dass Form und Grenzen gewahrt werden. Auch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist eine solche Aufgabe. Mit Blick auf die Demokratisierung der Verwaltung stellte

<sup>26</sup> Vgl. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996.

<sup>27</sup> Lesen: §§ 1 Abs. 6, 2 Abs. 3 BauGB – nicht nur *prima vista* eine Herausforderung für den Satzungsgeber, was der Gesetzgeber durch die §§ 214 f. BauGB auch anerkennt.

<sup>28</sup> Vgl. Fehling, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. 2012, § 38; Schoch, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd III – Demokratie, Bundesorgane, 3. Aufl. 2005, § 37; Schulze-Fielitz, Der informale Verfassungsstaat, 1984, *passim*.

<sup>29</sup> Vgl. dazu die Beiträge in Masing/Marcou (Hrsg.), Unabhängige Regulierungsbehörden, 2010.

<sup>30</sup> Zur Kritik Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 53.

<sup>31</sup> Vgl. Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, Vorwort (S. V).

<sup>32</sup> Beispielhaft für die Energieregulierung Herzmann, Konsultationen, 2010.

Günter Dürig auf der Staatsrechtslehrtagung in Speyer im Jahr 1970 fest: „Wenn Staat und Gesellschaft deckungsgleich werden, dann [...] gehen mal wieder die Lichter aus“<sup>33</sup>. Das Rechtsstaatsprinzip muss für die Verwaltung prädominant sein, nicht das Demokratieprinzip, zumal erst- auf letztgenanntes verweist.<sup>34</sup> Am Beispiel von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid lässt sich verdeutlichen, wie schmal der Grat ist: Es sind 20 Jahre vergangen, seit diese Instrumente in Bayern auf kommunaler Ebene eingeführt wurden. Bürgerinnen und Bürgern entscheiden in diesem Verfahren über Fragen, über die grundsätzlich der Gemeinderat als Hauptverwaltungsorgan der Gemeinde entscheidet. Das konnte aus der Perspektive des Jahres 1995 als externe Herausforderung, als Provokation empfunden werden. Zehn Jahre später dankte Staatsminister Günther Beckstein bei seiner Rede bei der Jubiläumsveranstaltung von „Mehr Demokratie“ im Oktober 2005 der Initiative dafür, „zu unserem Glück gezwungen“ worden zu sein,<sup>35</sup> was in dieser Überspitzung freilich der Örtlichkeit geschuldet sein mag und auch auf externe Effekte des Instruments verweist, die indes nicht zu diesem Thema gehören. Die Verwaltung hat gelernt, mit diesem Instrument umzugehen.

Weiterhin sind im Bereich der Staatsaufgaben Herausforderungen zu meistern: Ein Beispiel bildet die Privatisierung<sup>36</sup> von Netzinfrastrukturen. In Bezug auf den Staat wurde von Erfüllungs- auf Gewährleistungsverantwortung umgestellt. Dieser Gewährleistungsverantwortung dient die staatliche Regulierung. Diese Aufgabe musste einer Behörde zugeordnet werden: Wäre das Bundeskartellamt zu diesen Zeitpunkten – 1998 und 2005<sup>37</sup> – eine Verwaltungseinheit ohne eigene Identität gewesen, es wäre dem Gesetzgeber leicht gefallen, die Regulierungsaufgabe ihm oder dem Eisenbahnbundesamt<sup>38</sup> zuzuweisen. Doch es kam anders, aus mehreren Gründen: Das Bundeskartellamt nimmt eine spezifische Aufgabe der Wettbewerbsaufsicht wahr, den Schutz des Wettbewerbs – nicht die Herstellung von Wettbewerb in Bereichen, in denen es bis dahin keinen Wettbewerb gab. Das Bundeskar-

tellamt handelt im Wesentlichen retrospektiv, anders als die Regulierungsbehörde nicht prospektiv. Und: Das Bundeskartellamt ist eine relativ kleine Behörde mit wenigen hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern<sup>39</sup> und nicht in der Lage, die Nachfolgeorganisation von Bundespostministerium und der Bundespost auf staatlicher Seite aufzunehmen. Errichtet wurde also die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 2005 umbenannt in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. In diesem Zusammenhang wurden Regulierungsverfügungen<sup>40</sup> und Regulierungserlassen<sup>41</sup> eingeführt. Die Frage, ob es sich dabei um Innovationen handelt, die zu einer Ausdifferenzierung der Dogmatik und – Verwaltung und Verwaltungsrecht des 20. Jahrhunderts hinter sich lassend – zu einer Verbesserung des Regulierungsverwaltungsrechts führen, kann nur beantworten, wer weiß, was Verwaltung ausmacht und woher sie kommt.

Um noch zwei weitere Beispiele zu erwähnen: In dem Moment, in dem durch Organisationserlass der Bundeskanzlerin<sup>42</sup> aus dem Bundesministerium für Verkehr die Aufgabenbereiche „Bau und Stadtentwicklung“ dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zugeschlagen wurden, wechselt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in den Geschäftsbereich eines anderen Ministeriums. Dies hat Auswirkungen auf die Identität. Oder: Mit der Aussetzung der Wehrpflicht kämpfte eine ganze Behörde, das Bundesamt für den Zivildienst, um die Daseinsberechtigung, um seit 2011 als Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben weiter zu bestehen – solche Kämpfe hinterlassen Spuren; aber Identität wird nicht durch Briefköpfe hergestellt.

Die Beispiele sind zahlreich, ohne dass auf diese an dieser Stelle eingegangen werden könnte: Einführung von New Public Management,<sup>43</sup> Veränderungen der Leitungsstruktur,<sup>44</sup> Durchbrechung der Linienorganisation und Netzwerkstrukturen,<sup>45</sup> Veränderung der Finanzierungsquellen, Durchbrechungen des materiellen Beamtenrechts,<sup>46</sup> Ausgründungen.<sup>47</sup>

<sup>33</sup> Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 29 (1971), 126 (127).

<sup>34</sup> Radbruch, in: Radbruch, Rechtsphilosophie, 7. Aufl. 1970, S. 347 (357): „Demokratie ist gewiß ein preisenswertes Gut, Rechtsstaat ist aber wie das tägliche Brot, wie Wasser zum Trinken und wie Luft zum Atmen, und das Beste an der Demokratie gerade dieses, daß nur sie geeignet ist, den Rechtsstaat zu sichern.“

<sup>35</sup> Beckstein, Rede v. 5.10.2005, Manuskript, S. 11 (unter: [http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2005-10\\_Rede\\_10-Jahre-Buergerbegehren\\_Beckstein.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2005-10_Rede_10-Jahre-Buergerbegehren_Beckstein.pdf) [23.1.2016] abrufbar).

<sup>36</sup> Vgl. Schoch, DVBl. 1994, 962; ders., JURA 2008, 672.

<sup>37</sup> 1998 in Bezug auf Post und Telekommunikation, 2005 für Energie und Eisenbahnen.

<sup>38</sup> So hatte es für die Eisenbahnen noch der Gesetzesbeschluss des Bundestags vorgesehen: als Trassenagentur beim Eisenbahn-Bundesamt; vgl. §§ 4 ff. BEVVG-Entwurf = BT-Drs. 15/3280, S. 10 ff.; diese Agentur wurde je nach Lager als selbständig bzw. nicht unabhängig dargestellt, vgl. BT-Plenarprotokoll 15/146, S. 13653 bzw. S. 13656.

<sup>39</sup> Laut Bundeskartellamt (Das Bundeskartellamt, Jahresbericht 2014, 2015, S. 5) „etwa 355“.

<sup>40</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 TKG.

<sup>41</sup> Ludwigs, JZ 2009, 290; Gärditz, NVwZ 2009, 1005.

<sup>42</sup> Organisationserlass der Bundeskanzlerin v. 17.12.2013 = BGBl. I 2013, S. 4310.

<sup>43</sup> Vgl. Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2005, S. 199 ff.; Holtkamp (Fn. 23), S. 205 ff.; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 79 Rn. 134 ff. m.w.N.

<sup>44</sup> Vgl. Jann, sowie Klenk/Nullmeier, jeweils in: Blanke/v. Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 154, 162.

<sup>45</sup> Vgl. Ladeur, Die Verwaltung 26 (1993), 137 (Neuabdruck in: Das Recht der Netzwerkgesellschaft, 2013, S. 263); weiterhin Kahl, Der Staat 50 (2011), 353; Weiß, Der Europäische Verwaltungsverbund, Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen, 2010.

<sup>46</sup> Vgl. Wißmann, ZBR 2008, 217; Frenzel, ZBR 2008, 243.

Sämtliche Phänomene stellen Herausforderungen dar, die zu Brüchen führen können. Damit dies nicht geschieht, muss die Verwaltung sich ihres „Selbst-Seins“ bewusst sein. Dazu gehören Transparenz der Ziele und Mittel, des Veränderungsbedarfs, Beteiligung der betroffenen Stellen, und auch das Gespräch – und das Wissen, dass die Verwaltung oder die Verwaltungseinheit, um die es geht, ein Selbst-Sein hat und sich dessen bewusst ist.

## 2. Verwaltungsinterne Herausforderungen

Es sind nicht nur externe Herausforderungen, die zu Brüchen führen können. Einige Probleme sind hausgemacht. Überspitzend kann man von Stillstand und Verfall sprechen. Stillstand als solchem wohnt dabei noch keine Ingerenz inne, zumal das nicht bedeuten soll, dass der Dienst nicht versehen, die Aufgabe nicht erfüllt wird. Mit Stillstand ist die Situation gemeint, in der die Gesprächskultur innerhalb der Verwaltung und das Miteinander allmählich verkümmern, wenn Ämter, Abteilungen, Amtsträger sich isolieren und/oder isoliert werden. Diese Angst kann sogar in Systemen kameradschaftlicher Bürokratie auftreten.<sup>48</sup> Das führt nicht zu einem Plädoyer für Stuhlkreise, sondern ist ein möglicher Befund, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung erleben – jedenfalls vom Hörensagen.

Verwaltung ist Organisation. Organisation ist ein soziales System, das durch Kommunikation konstituiert wird. Für die Verwaltung bedeutet dies, dass gelegentlich Qualität und Quantität der Kommunikationsprozesse reflektiert werden sollten; im Anschluss muss eine informierte Entscheidung getroffen werden, ob Veränderungsbedarf besteht. Mehr nicht. Die Entscheidung über die Instrumente, Mittel und Wege ist nicht nur kontingent, also möglich, aber nicht zwingend. Sie ist insbesondere nicht von externen Entscheidern oder Beratern zu treffen – d.h. sie können es natürlich versuchen, allerdings werden sie regelmäßig scheitern.

Verfall ist der an den Stillstand anschließende Prozess, der durch ingereutes Verhalten beschleunigt werden kann, und dadurch kann die Identität der Verwaltung – so noch vorhanden – zerstört werden. Das kann bis zur Wegnahme einer Aufgabe oder zur Zerschlagung einer Behörde führen, wenn das Mittel zur Beseitigung eines Missstandes politisch nicht in materiellrechtlicher Nachsteuerung oder im Austausch des Leitungspersonals gesehen wird. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gibt es wenige Beispiele dafür. Prominent ist die Zerschlagung des Bundesgesundheitsamts 1994 im Zusammenhang mit dem Skandal um mit HI-Viren verunreinigte Blutprodukte; als Mann der Tat griff der damalige Bundesgesundheitsminister und heutige Ministerpräsident des Freistaats Bayern zu diesem drastischen Mittel, politisch legitimiert und in der Sache zu Recht. Denn die verunreinigten Blutprodukte waren nur ein Symptom für die Dysfunktionalität dieser Behörde: Das Bundesgesundheitsamt

<sup>47</sup> Von denen etwa der Beteiligungsbericht des Bundes beredt Zeugnis ablegt, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Beteiligungsbericht des Bundes 2014, 2015.

<sup>48</sup> Vgl. *Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch*, Mensch und Organisation, 6. Aufl. 2002, S. 211 f.

war eine institutionelle Klammer für eine Reihe von wissenschaftlichen Instituten mit je spezifischen Aufgaben und einer Zentralabteilung (darunter das Max-von-Pettenkofer-Institut, das Robert-Koch-Institut und das Robert-von-Ostertag-Institut für Veterinärmedizin). Die Arbeitsgruppe Umweltforschung des Wissenschaftsrates hatte schon im Dezember 1992 das Bundesgesundheitsamt be- und den Status quo untersucht, mit ernüchterndem Befund.<sup>49</sup>

Für eine eigene Identität der Verwaltung ist das Dasein als Klammer zu wenig. Im Zusammenhang mit Verfall steht zudem die Unfähigkeit, sich zu erinnern, die eigene Tradition zu kennen und zu reflektieren – „Amnesie löscht Identität aus“.<sup>50</sup> Archive, Berichte, Bibliotheken und Jahrestagungen sind Elemente für das Gedächtnis der Identität.

Eine innere Herausforderung, die durch Stillstand und Verfall nicht abgedeckt wird, liegt darin, dass der oder die Einzelne sich als Mitglied einer Verwaltung, die sich ihrer selbst allzu sicher ist, der Gefahr ausgesetzt sieht, sein eigenes Selbst zu verlieren und in der Identität der Verwaltung aufzugehen.<sup>51</sup> *Fritz Morstein Marx* beschrieb dies in seinem Buch „Das Dilemma des Verwaltungsmannes“. Der Verwaltungsmann „[...] ist der Bürge der Leistung, erhält sein Mandat zum Handeln jedoch aus anderen Händen. Er sieht sich auf Ziele verpflichtet, deren Bestimmung ihm indes nicht zusteht. Wieweit ist er sein ‚eigener Herr‘? Welche Einengungen seiner Handlungsfreiheit ergeben sich aus der Natur der Organisation, in der er sich zur Geltung zu bringen hat?“<sup>52</sup>.

Durch die Auseinandersetzung mit Brüchen sollte deutlich geworden sein, dass Identität tauglicher Referenzpunkt bleibt, dass die Verwaltung zwar herausgefordert wird, ihre Identität aber ein stabilisierender und sich zugleich wandelnder Faktor ist.

## IV. Chancen

Die Auseinandersetzung mit den Brüchen dekonstruiert das Konzept von Identität nicht in einer Weise, dass es sich nicht mehr für die Verwaltung fruchtbar machen ließe. Dies hat zwei Gründe: Zum einen kann der Schlüsselbegriff Identität zwar kritisiert werden – aber er ist da, und er ist ein relativ bester Begriff. Er ist den Begriffen des Wesens, des Propriums, der Nämlichkeit, der DNS oder des Quellcodes der Verwaltung und erst recht dem der Natur der Verwaltung vorzuziehen. Er ist der Begriff für einen Diskurs, der geführt wird und geführt werden muss. Zum anderen sind mit der Identität der Verwaltung Chancen verbunden. Diese sollten realisiert werden.

Eine Chance liegt darin, dass durch die Überlegungen zur Identität Transparenz erzeugt wird, weil Fragen gestellt werden, weil ein Dialog stattfindet. Die Beschäftigung mit der

<sup>49</sup> Vgl. Wissenschaftsrat, Stellungnahme zur Umweltforschung in Deutschland, Bd. II, 1994, S. 529 ff., 537 f.

<sup>50</sup> Auf das Individuum bezogen v. *Arnauld*, in: v. *Arnauld* (Hrsg.), *Recht und Spielregeln*, 2003, S. 91 (94).

<sup>51</sup> Vgl. *Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch* (Fn. 48), S. 156, in Anlehnung an *Erving Goffmann*: „Mortifikations-Angst“.

<sup>52</sup> *Morstein Marx* (Fn. 18), S. 13.

Identität der Verwaltung erschöpft sich nicht in einer PR-Maßnahme, in einem Reputationsmanagement. Sie verweist auf grundsätzliche Fragen des Bildes, der Rolle, der Strukturen und der Grenzen der Verwaltung. Gelegentlich über Identität nachzudenken, sich in einer Reflexionsphase zu versichern, entlastet den Alltag: Man kann selbst-bewusst sein Tagwerk verrichten. Identität kann insoweit motivierend wirken, Identifikation ermöglichen und Integration<sup>53</sup> bewirken: Das Wissen um die Identität der Verwaltung und deren Rationalität kann in die Überzeugung des oder der Einzelnen eingehen, die Abgrenzung erleichtern, die Verbundenheit untereinander stärken. Was ist Aufgabe der Verwaltung? Wie ist mit Adressaten des Verwaltungshandelns umzugehen? Wie ist das Gesetz auszulegen? Die Reflexion ist noch der Rolle in der Verwaltung zugeordnet und hat als „kleine Flucht“ eine andere, spezifische Funktion und andere Anforderungen als das Urlauben, der Kirchgang oder die Modellfliegerei für dieselbe Person – in anderen Rollen.<sup>54</sup>

Identität bietet zudem eine Chance mit Blick auf die Antworten auf wiederholt gestellte Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltung. Es besteht Bedarf. Verwaltung ist ein Querschnittsthema: Dies erschwert die Auseinandersetzung und fordert Interdisziplinarität, die zwar beschworen, aber nicht gelebt wird – die „Identität der Verwaltung“ kann insoweit als Orientierungspunkt genutzt werden, der keinem Fachdiskurs exklusiv zugeordnet ist, der vielmehr den verschiedenen Fachdiskursen zugemutet wird und diese dadurch zusammenführt.

## V. Schluss

Das „Selbst-Sein“ ist ein großes Thema, es ist von „europäischer Identität“ und „deutscher Identität“, von „kultureller Identität“ oder von „regionaler Identität“ die Rede. Identität gehört zum Sein, zur Persönlichkeit und zu ihrer Entwicklung. Sie ist ein Metathema.<sup>55</sup> Identität ist etwas Geistiges, Nicht-Skalierbares immanent, sie ist mehr als die Summe ihrer Teile aus Abgrenzungen und Brüchen, aus Normen und Rollen. So sehr Identität Ergebnis eines Prozesses ist, so sehr kann sie einen Orientierungs-, einen Ruhepunkt bilden. Sie fügt sich sinnvoll in die große Erzählung ein, die auf eine zunehmende Komplexität der Welt, eine zunehmende Unsicherheit von Beziehungen und Wahrheiten, einen wachsenden Druck auf den Staat abstellt – Entwicklungen, an denen man sich nur mit einem Selbst-Bewusstsein abarbeiten kann, wenn man weiß, wie man heißt und wer man ist. Und anders als *Stiller* nicht das Gegenteil behauptet.

---

<sup>53</sup> Zu Aspekten gelungener Integration *Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch* (Fn. 48), S. 154 ff.

<sup>54</sup> Vgl. *Luhmann* (Fn. 17), S. 285: „Die Situationstrennung kann vielmehr so institutionalisiert sein, daß jeder weiß: der Partner handelt in anderen Situationen nach anderen Grundsätzen, und trotzdem keinen Anstoß nimmt.“

<sup>55</sup> Auch in der Kinderbuchliteratur, man denke nur an *Michael Endes* Jim Knopf, *Otfried Preußlers* kleines Gespenst und *Mira Lobes* kleines Ich-bin-ich.