

Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven

Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reichard, C., & Schröter, E. (2009). Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2(1), 17-36. <https://doi.org/10.3224/dms.v2i1.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Christoph Reichard/Eckhard Schröter

Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven

Zusammenfassung

Der nachstehende Überblick über die aktuellen Entwicklungen des öffentlichen Dienstes setzt die tradierten Merkmale und gegenwärtigen Reformtendenzen der öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland in Bezug zu den international vorherrschenden Strukturen und Modernisierungstrends öffentlicher Personalpolitik. Ausgehend von den vielschichtigen Bedeutungen des „öffentlichen Dienstes“, setzt sich der Beitrag mit den Grundtypen öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse auseinander, skizziert die wesentlichen internationalen Strömungen der Personalpolitik im öffentlichen Sektor und analysiert wesentliche Faktoren für den zu beobachtenden Wandel, aber auch für die starken Beharrungstendenzen. Vor diesem Hintergrund werden die aktuellen Tendenzen im deutschen öffentlichen Dienst kritisch beleuchtet und zentrale Handlungsfelder für künftige Reformen identifiziert.

Schlagworte: Öffentlicher Dienst, Beamtentum, Verwaltungsreform, Vergleichende Verwaltungswissenschaft, Deutschland

Abstract

Civil Service Systems Changing Over Time: Inherited Problems, Current Challenges and Future Reform Perspectives

This article provides an overview of current trends in public sector employment in Germany and sets the German experience in an international perspective. In view of the increasing institutional differentiation of the public sector and the blurred borderlines between the public, private and non-profit sector, it sets out to analyze the multi-faceted meanings of “public sector employment” and sketches significant international reform tendencies in public sector personnel policies. Against the backdrop of a typology of civil service systems, the argument continues to analyze major shaping factors in the current reform debate so as to account for the remarkable changes, but also for the relatively high degree of inertia in civil service systems. In light of this comparative discussion, the German case is critically evaluated, placing particular emphasis on the widening gulf between inherited personnel structures (including moderate adjustments) and new challenges in the wake of economic and social changes.

Key words: Public sector employment, civil service, administrative reform, comparative public management, Germany

1. Zum Verständnis des öffentlichen Dienstes: Facetten eines mehrdimensionalen Begriffs

In der allgemeinen Rede vom „öffentlichen Dienst“ schwingen weit mehr Bedeutungen mit, als es der routinierte verwaltungswissenschaftliche Gebrauch vermuten ließe. Diese mögliche Begriffsvielfalt anfangs auszuleuchten, ist nicht nur hilfreich, um die Komplexität des Themas zu erfassen, sondern vor allem um wesentliche Dimensionen und Ar-

gumentationslinien der weiteren Debatte zu erschließen. Eine ganz umfassende Auslegung des Begriffs bezieht sich auf die Gesamtheit der „öffentlichen Dienstleistungen“, die für eine Gemeinschaft erbracht werden. Dabei wird das Verständnis der öffentlichen Dienstleistungen meist weiter gefasst, als es die Definition – aus volkswirtschaftlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht – der „öffentlichen und meritorischen Güter“ gemeinhin zulässt, um sämtliche „Aufgaben im öffentlichen Interesse“ zu erfassen. Von einer anderen – und für unsere Abhandlung maßgeblicheren – Warte aus betrachtet bezeichnet der „öffentliche Dienst“ die Summe der Beschäftigten, die solche Dienstleistungen erbringen. Allerdings bleiben noch immer Sprachverwirrungen bestehen, da – vor allem im englischen Sprachgebrauch des „public service“ – eine Nähe zum Ehrenamt und zur Freiwilligenarbeit bestehen kann, während in der stärker Weberischen Tradition der öffentliche Dienst allein das Personal der öffentlichen Arbeitgeber oder besser: Dienstherren bezeichnet. Wie im weiteren Verlauf des Arguments gezeigt wird, liegt gerade eine besonders markante Problemlage darin, dass der Personalkörper der öffentlichen Arbeitgeber immer weniger mit der Summe der Erbringer öffentlicher Dienstleistungen deckungsgleich ist, da die Anbietervielfalt in der Leistungserbringung zunimmt.

Doch gerade der fokussierte Blick auf das Personal öffentlicher Arbeitgeber lässt weitere unterscheidbare Dimensionen des Begriffs ins Auge fallen, da die Summe der Beschäftigten (die im übrigen sofort den Bezug zur beschäftigungspolitischen Rolle des öffentlichen Dienstes freigibt) allein nur ein erster, wenn auch entscheidender Anhaltspunkt sein kann. So muss man zusätzlich zu dem Personalkörper auch das institutionelle Gefüge sehen, das diesem erst Halt und Struktur gibt. Der öffentliche Dienst ist in dieser Hinsicht vor allem eine zentrale Sammlung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Normen, aber – in einem umfassendem institutionellen Sinn – auch von Symbolen, Ritualen und eingeübten Routinen, in denen tief liegende historische und kulturelle Prägungen geronnen sind. Zu diesen institutionellen Prägungen, die im Institutionenarrangement des öffentlichen Dienstes manifestiert sind, gehören in erster Linie die in den jeweiligen Nationen vorherrschenden staatsphilosophischen und -politischen Leitbilder, so dass im Personal des öffentlichen Dienstes nicht selten eine mannigfache Verkörperung der dominierenden Staatstraditionen zu sehen ist. Im Wortsinne handelt es sich damit um das Personal, mit welchem man „Staat macht“. Die Hinweise auf „Staat“ und „Macht“ leiten zugleich auf die noch stärker politisch pointierte Rolle und Deutung des öffentlichen Dienstes über, der als Personalkörper keinesfalls allein in seiner Rolle als Leistungserbringer auftritt, sondern vielmehr einen beachtlichen eigenständigen politischen Machtfaktor darstellt. In dieser politischen Dimension sagt uns die Beschaffenheit des öffentlichen Dienstes nicht nur viel über die Machtverteilung in einem politischen System (z.B. mit Blick auf die Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft), sondern insbesondere sehr viel über die Fähigkeit der öffentlich Beschäftigten, ihre eigenen Interessen mehr oder weniger effektiv durchzusetzen. Abgrenzend von den eher institutionellen und explizit politischen Dimensionen des öffentlichen Dienstes bliebe abschließend auf die stärker sozial-kulturellen und ethischen Facetten der Themenstellung zu verweisen. Diese Interpretation lässt sich von der Einsicht leiten, dass der öffentliche Dienst sich nicht selten dadurch definiert, dass er eine eigene soziale Statusgruppe hervorbringt: Angehörige des öffentlichen Dienstes, die sich durch ein bestimmtes Sozialprestige abheben, typische Verhaltensmuster an den Tag legen oder – mit besonderer Bedeutung für ihre Rolle im Gemeinwesen – bestimmte professionelle und ethische Standards teilen. Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Begriffsdimensionen spitzen wir nun die Diskussion auf die Personaldebatte im öffentlichen Dienst zu.

Zur Differenzierung des öffentlichen Dienstes: Aufgaben- vs. Organisationsperspektive

Unser Verständnis vom „öffentlichen Dienst“ umfasst somit in erster Linie das unmittelbar in den staatlichen und kommunalen Gebietskörperschaften beschäftigte Personal. Bei genauerem Hinsehen erkennt man jedoch schnell, dass dieser Zuschnitt nicht sonderlich sachgerecht ist: Neben dem Personal in der unmittelbaren Verwaltung (Ministerien und nachgeordnete Behörden, Kreis- und Stadtverwaltungen) gehören in aller Regel auch Angehörige verselbständigter (sog. mittelbarer) öffentlicher Einrichtungen dazu, seien es (teil-)autonome Regierungsagenturen, öffentliche Anstalten, Körperschaften und Stiftungen oder öffentliche Unternehmen. Schwieriger wird die Zurechnung zum öffentlichen Dienst, wenn es sich um Beschäftigte in teilprivatisierten öffentlichen Unternehmen handelt oder um Mitarbeiter von gemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden, die im Auftrag sowie mit Mitteln des Staates öffentliche Leistungen erbringen. Hier greift zwar noch das oben genannte Kriterium der „öffentlichen Aufgabe“, aber nicht mehr das Kriterium „Organisation in öffentlich-rechtlichem Eigentum“. Eine besondere Kategorie repräsentieren in diesem Zusammenhang die ehrenamtlich Tätigen, die zwar eindeutig als „Ko-Produzenten“ öffentlicher Leistungen auftreten und zum Teil sogar in der Ordnungsverwaltung eingesetzt oder mit hoheitlichen Aufgaben betraut sind (etwa bei Feuerwehr und Katastrophenschutz oder als Schöffen und Ratsmitglieder), denen es jedoch an einem regulären Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Sektor fehlt. Noch problematischer wird die Zurechnung, wenn es sich um Personal von Privatunternehmen handelt, die im Rahmen allgemeiner staatlicher Regulierung öffentliche Leistungen im Auftrage des Staates erbringen. Aufgrund der vorangegangenen Marktliberalisierungen, Privatisierungen und vermehrten Auslagerungen ist diese Kategorie stark angewachsen und umfasst den größten Bereich der Netzindustrien (Bahn, Telekom, Energieversorgung) sowie Universaldienstleister (z.B. private Brief- und Paketzustelldienste). Darüber hinaus zählen vermehrt auch Beschäftigte in den privaten Bildungs- und Gesundheitssektoren zu dieser Kategorie. Tradierte Modelle der von öffentlicher Seite Beauftragten und „Beliehenen“ sind im Übrigen schon lange Teil des deutschen Verwaltungssystems (Notare, Bezirksschornsteinfeger etc.). Auf die Spitze getrieben wird diese mögliche Ausdifferenzierung des Begriffs vom öffentlichen Dienst, wenn man sich die Situation von privatwirtschaftlich Beschäftigten vor Augen hält, deren Arbeitsplätze sich allerdings fast ausschließlich durch staatliche Aufträge finanzieren lassen – wie dies in Bereichen der Wehrbeschaffung, aber auch in Hinsicht auf viele Hochtechnologieprojekte in verschiedenen Nationen häufig der Fall war und ist (z.B. Luft- und Raumfahrt, Atomenergie).

Damit treffen wir gegen Ende des einleitenden Abschnitts wieder auf die beiden eingangs beschriebenen Definitionsansätze – den aufgabenorientierten und den organisationsorientierten Ansatz. Folgt man letzterem Ansatz, dann ist es folgerichtig, diejenigen Personen zum „öffentlichen Dienst“ zu rechnen, die sich bei einer öffentlichen Einrichtung (Maßgabe: mehrheitliches öffentliches Eigentum) in einem Anstellungsverhältnis befinden. Diese Personen sind in der Regel spezifischen Verpflichtungen und Verhaltensvorgaben unterworfen und sie arbeiten in „Apparaten“ oder nach *Weber*: Anstalten, für die besondere Struktur- und Verfahrensregelungen gelten. Ganz im Sinne der erörterten Begriffsdimensionen ist der „öffentliche Dienst“ insofern mehr als die bloße Summe öffentlicher Bediensteter, er umfasst ebenso die verschiedenen Institutionen, die ihn prägen. Dazu gehört vor allem der Rechtsrahmen von Gesetzen und Vorschriften, die den Umgang mit dem Personal – von der Einstellung bis zum Ruhestand – regeln. Ebenso zählen die spezifischen kulturellen Prägungen, Werte und Einstellungen dazu, durch die – bei

allen sektoralen und professionsbezogenen Unterschieden – die Beschäftigten gekennzeichnet sind. Auch die geübten Praktiken von Personalverwaltung und –management – von der Rekrutierung über Ausbildung, Arbeitsgestaltung, Motivation und Führung bis hin zu Beförderung und Sozialpolitik – sind Bestandteil des institutionellen Rahmens von öffentlichem Dienst und prägen diesen.

Der tradierte Forschungsgegenstand des öffentlichen Dienstes wird somit besonders präzise durch eine institutionelle Definition abgebildet, so dass dieser Ansatz im Folgenden überwiegend zur Orientierung dienen wird. Allerdings sind an dieser Stelle auch die Risiken für eine moderne Verwaltungswissenschaft zu problematisieren, wenn sie sich einem aufgabenorientierten Blick verschließen und durch einen engen institutionellen Fokus aktuelle und künftige Entwicklungen bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben ausblenden würde. Umfangreiche und bedeutsame Bereiche ehemals rein staatlicher oder kommunaler Tätigkeiten haben sich in jüngerer Zeit immer mehr vom Kern eines öffentlichen Dienstes entfernt, für ihre Beschäftigten gelten kaum noch die personalrechtlichen Regelungen des öffentlichen Dienstes und sie rechnen sich diesem auch von ihren Werten und kulturellen Prägungen kaum noch zu (vgl. z.B. *Edeling/Stölting/Wagner* 2004). Die Zurechnung von Beschäftigten zum öffentlichen Dienst ist heute weitaus schwieriger als in der Vergangenheit, weil sich dieser „Dienst“ immer mehr ausdifferenziert hat und die Grenzen zum Privatsektor damit immer verschwommener geworden sind. Hinzu kommt, dass im Zuge der Auslagerung und Privatisierung zahlreicher öffentlicher Aufgaben auf Private immer mehr Beschäftigte vorhanden sind, die zwar öffentliche Dienstleistungen erbringen, jedoch nicht bei staatlichen Organisationen beschäftigt sind. Dadurch ergibt sich die dargestellte Inkongruenz zwischen Aufgaben- und Organisationsperspektive. Während im klassisch-bürokratischen Wohlfahrtsstaat öffentliche Aufgaben in aller Regel auch von öffentlichen Bediensteten erledigt wurden, ist das heute im „Gewährleistungsstaat“ nicht mehr der Fall. Für einen zunehmenden Anteil des Personals, das zwar öffentliche Leistungen erbringt, jedoch nicht mehr dem öffentlichen Dienst angehört, gelten demnach bestimmte Werte, Standards, Regelungen eines „öffentlichen Dienstes“ nicht mehr. Die vorangestellten Begriffsdimensionen des „öffentlichen Dienstes“ sind in diesem Zusammenhang nicht normativ, sondern analytisch zu verstehen, um neue Forschungsfragen stellen zu können: Zu untersuchen wäre demnach, welche Konsequenzen daraus für die Legitimation solcher Leistungsstrukturen zu erwarten wären oder welche – positiven oder negativen – Veränderungen für Fragen der Verantwortlichkeit und der Leistungsqualität sich daraus ergeben.

2. Modelle öffentlicher Beschäftigungssysteme im Vergleich

Eine erste überblicksartige Einteilung der Beschäftigungssysteme im öffentlichen Dienst kann sich zunächst an der Frage orientieren, in welchem Maße sich überhaupt gesonderte institutionelle Regeln, soziale Statusgruppen oder Interessenvertretungen herausgebildet haben, anhand derer sich der öffentliche Dienst von den Standards der privatwirtschaftlichen Beschäftigung unterscheidet. Gerade in solchen (z.B. angelsächsischen und skandinavischen) Staatstraditionen, denen die Unterscheidung – anders als in der römischen Tradition – zwischen öffentlichem und privatem Recht fremd ist und die eine eher instrumentelle Rolle des Staates als Funktion gesellschaftlicher und politischer Kräfte annehmen, ist die Kluft zwischen der Regulierung öffentlicher und privater Beschäftigung

tendenziell geringer als in jenen (z.B. kontinentaleuropäischen) Ländern, die stärker von der Überlieferung eines oft idealisierten und umfassenderen Staatsverständnisses geprägt sind. Und selbst wenn in allen modernen Staaten bestimmte öffentliche Bedienstete mit einem besonderen personalrechtlichen Status beschäftigt werden (wie es mit dem Beamtenstatus in Deutschland der Fall ist), so fällt in der ersten Gruppe der genannten Staats-traditionen der Anteil dieser Statusgruppe am gesamten öffentlichen Personalbestand und der qualitative Umfang ihrer Sonderpflichten und –rechte tendenziell geringer aus als etwa in den klassisch-europäischen Verwaltungsstaaten mit romanisch-napoleonischer oder germanischer Prägung. Mit der Aussage, wie nah oder fern sich die privaten und öffentlichen Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Ländern sind, ist jedoch noch kein allgemeines Urteil über die charakteristischen Merkmale der Beschäftigungssysteme gefallen, da zugleich daran erinnert werden muss, dass auch die privaten Arbeitsmärkte und Anstellungsverhältnisse im Ländervergleich von sehr unterschiedlichen Regeln und Institutionen geprägt sein können. So ist – verwendet man die Sprache der „Varieties of Capitalism“-Literatur – in den Coordinated Market Economies, wie z.B. Deutschland, Frankreich oder den nordischen Staaten, die privatwirtschaftliche Beschäftigung z.B. tendenziell durch höheren Kündigungsschutz, bessere Personalvertretungsrechte, geringere Gehaltsspreizungen sowie stabilere und langfristige Berufskarrieren geprägt als in den angelsächsischen Kernländern der sogenannten „Liberal Market Economies“ (vgl. *Hall/Soskice* 2001; *Thelen* 2001). Wenn von der Angleichung an „normale“ privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse die Rede ist, können also durchaus unterschiedliche Erwartungen im Spiel sein, so dass der vorherrschende länderspezifische Kontext zu berücksichtigen ist

Auf diesen ersten Unterscheidungsschritt kann eine – oft korrespondierende – Nachfrage folgen, die auf das Maß der jeweiligen „Offenheit“ bzw. „Geschlossenheit“ der öffentlichen Beschäftigungssysteme gegenüber dem privaten Sektor rekurriert. In idealtypischer Weise lassen sich beispielhaft das US-amerikanische und das französische Modell, vor allem mit Blick auf die Selektion, Rekrutierung, Ausbildung und Karriereplanung für Verwaltungsführungskräfte, gegenüberstellen. Während in der staatszentrierten Tradition Frankreichs dem öffentlichen Dienst nicht nur eine deutlich hervorgehobene Stellung gegenüber dem regulären Arbeitsmarkt zukommt, sondern für den Führungskräftenachwuchs auch eigene zentralstaatliche Ausbildungsinstitutionen eingerichtet sind, deren Absolventen ein alleiniges Zugriffsrecht auf die besonders reputierten Leitungspositionen der staatlichen Verwaltung haben und in eine vorgezeichnete Laufbahn im höheren Staatsdienst eintreten, rekrutiert die US-Ministerialverwaltung Spezialisten für bestimmte Positionen, wobei Graduierte aller fachlich relevanten Ausbildungsgänge – auch zu späteren Stufen ihrer beruflichen Entwicklung – in Frage kommen und gesonderte Trainingsprogramme oder sozialisierende Institutionen für den öffentlichen Sektor weithin unbeachtlich sind (vgl. *Rouban* 1999; *Huddleston/Boyer* 1996). Die Barrieren zwischen den privaten und öffentlichen Arbeitsmärkten sind hier grundsätzlich niedrig, die Anreize, z.B. durch befristete Verträge und / oder politisch legitimierte Stellenbesetzungen, den Job wieder zu wechseln dagegen hoch.

Darüber hinaus lassen sich die vorherrschenden charakteristischen Merkmale der jeweiligen öffentlichen Dienstsysteme besonders pointiert mit den Begriffen der klassischen Steuerungs- und Koordinierungsprinzipien von Hierarchie, Wettbewerb und Solidarität idealtypisch beschreiben, wobei sich auch die Anleihen beim „Grid/Group“-Ansatz aus der anthropologischen „Cultural Theory“-Schule – nachdem sie zuvor bereits

von der politischen Kulturforschung und der vergleichenden Public Policy Analysis rezeptiert wurde – zunehmend in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion etabliert haben (vgl. *Thompson/Wildavsky/Ellis* 1990, *Hood* 1998). Folgt man diesen Überlegungen, dann lassen sich Personalsysteme in Reinkultur einem „hierarchischen“, „individualistischen“ oder „egalitären“ Typus zuordnen. Im Hierarchie-Typus sind die Beschäftigten in besonders starkem Maße durch fixierte Regeln und Strukturen in ihrem Verhalten geprägt, obgleich auch der verhaltensbestimmende Einfluss durch die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Berufs- oder Statusgruppe, mit welcher ein weitreichender Wertekanon geteilt wird, als hoch angenommen wird. In klassischen Beamten systemen finden sich die meisten dieser Merkmale wieder – vor allem dann, wenn sie auch einen anerkannten sozialen Status genießen oder mit starken professionellen Standards verbunden sind. Die „individualistische“ oder Markt-Variante stellt sich die Mitarbeiter eher als atomistische Einzelwesen vor, die allein durch ein Geflecht von individuellen Verträgen zusammengehalten werden und ansonsten in ihrem Verhalten vornehmlich ihrer eigenen Kosten-Nutzen-Kalkulation folgen. In diesen Personalsystemen sind verstärkt individuelle Leistungsanreize, Vertragsbefristungen, Job-Orientierung und schwächer ausgeprägte kollektive Aushandlungsformen zu erwarten. Der solidarisch motivierte „egalitäre“ Typus betont dagegen das Zusammengehörigkeitsgefühl, die Möglichkeiten an sozialer Interaktion und Teilhabe unter den Beschäftigten, so dass sich tendenziell Clan-Strukturen oder nicht-hierarchische Netzwerke herausbilden, die weitgehend ohne Formalisierungen und Spezialisierungen auskommen. Nicht nur, dass in diesen Systemen den Beschäftigten eine größere Chance zur Mitsprache eingeräumt wird und Teamorientierung vorherrscht. Insgesamt hat der Gedanke der Kollegialität und der Peer-Orientierung Vorrang, was sich auch durch eine besondere soziale, politische oder weltanschauliche Kohäsion verdeutlichen kann. Gerade in den Elitezirkeln der Spitzenbeamtenschaft oder bei politischen Stellenbesetzungen können diese Fragen eine wichtige Rolle spielen.

Diese analytische Strukturierung vorausgeschickt, lassen sich nun folgende Beschäftigungsmuster im öffentlichen Dienst modellhaft unterscheiden. Während die klassisch-europäischen Verwaltungsstaaten traditionell auf ein gesondertes Personalsystem mit klaren Laufbahnregelungen und spezifischen Anreizmustern setzen, sind die öffentlichen Dienste im angelsächsischen Sprachraum oder auch in den nordischen Staaten weniger vom normalen Beschäftigungsregime abgesondert und insgesamt flexibler sowie offener ausgestaltet (vgl. z.B. *Bekke/Perry/Toonen* 1996, *Magiera/Siedentopf* 1994). Die Rolle, die formaler Aufstieg in der Hierarchie mit zugeordneten Bezahlungsstufen in einem öffentlichen-Dienst-System spielt, ist dabei ein wichtiges Abgrenzungskriterium im internationalen Vergleich (vgl. z.B. *Demmke* 2004, 84ff.). In etlichen Ländern Europas – vor allem in Mittel- und Südeuropa, neuerdings auch in etlichen postkommunistischen Staaten – hat sich ein *Laufbahnsystem* im jeweiligen öffentlichen Dienst herausgebildet, das die Beschäftigten stufenweise durchlaufen. Mit dem Laufbahnprinzip sind meist weitere spezifische Strukturmerkmale verbunden, etwa lebenslange Anstellung, spezifische Rechte und Pflichten, Senioritätsprinzip, spezielle Altersversorgung usw. (vgl. *Demmke* 2004, 87). In anderen Ländern – primär Großbritannien und nordische Staaten – hat sich demgegenüber das *Positionssystem* etabliert, bei dem Beschäftigte im Prinzip für eine bestimmte Tätigkeit und Funktion auf eine dazu passende Stelle bzw. Position eingestellt werden und bei dem es weniger Besonderheiten im Vergleich zu Personalsystemen im Privatsektor gibt.

3. Der öffentliche Dienst in internationaler Perspektive

In den beiden zurückliegenden Jahrzehnten hat der kombinierte Einfluss verschiedener verwaltungsinterner und -externer Faktoren zu vielschichtigen und tiefgreifenden Veränderungen in den Beschäftigungssystemen des öffentlichen Dienstes geführt. Allen voran haben die strukturellen Krisen der öffentlichen Haushalte in den entwickelten Industriestaaten ihren wesentlichen Anteil daran, dass die Beschäftigungsquoten im öffentlichen Dienst relativ zur Gesamtbeschäftigung tendenziell stagnierten und teilweise auch rückläufig waren, nachdem bis in die 1980er Jahre ein enormer Anstieg zu verzeichnen war. An diese Entwicklung waren auch volkswirtschaftliche Paradigmenwechsel geknüpft, die im Einklang mit einem stärker neo-liberalen Tenor den Ausbau öffentlicher Beschäftigung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen und zum Zwecke nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik – zumindest bis zur aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise – eher diskreditierten. Der Hinweis auf die Wirkungsmacht von Ideen ist nicht nur mit Bezug auf die vorherrschenden Wirtschaftsideologien, sondern auch auf die dominierenden Organisationsdoktrinen und – in ganz besonderem Maße – auf die Konjunkturen (partei-)politischer Ideen und Weltanschauungen von Bedeutung. Ohne die zunehmende Dominanz institutionenökonomischer Anreiztheorien in der Organisationswissenschaft ließen sich z.B. die weit verbreiteten Diagnosen über organisatorische Ineffizienzen von Verwaltungen und die gleichermaßen flächendeckend verschriebenen Therapien in Form von individuellen Leistungsanreizen schlechter erklären. Auf der Ebene des politischen Richtungswechsels sind Regierungen mit tendenziell neo-liberaler Programmatik (vornehmlich, aber nicht nur in den angelsächsischen Staaten) für reduzierte öffentliche Leistungen und den verstärkten Gebrauch von Marktinstrumenten – und damit auch für einen Abbau an öffentlicher Beschäftigung und für eine „De-Privilegierung“ des etablierten öffentlichen Dienstes eingetreten. Gerade im anglo-amerikanischen Kulturkreis ist den öffentlichen Arbeitgebern damit oft die Rolle eines „model employers“, der verschiedene beschäftigungspolitische Standards besonders vorbildlich erfüllen sollte, wieder genommen worden – eine Rolle, die ihnen zuvor häufig von Bürgerrechtsbewegungen, Arbeitnehmervertretern oder „progressiven“, links der politischen Mitte angesiedelten Regierungen vornehmlich in den 1960er und 70er Jahren zugeschrieben worden waren (vgl. *Carter/Fairbrother* 1999, *Gibb* 2004). Damit ist zugleich auf den Faktor der relativen Stärke von politischen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen verwiesen, der im vergangenen Vierteljahrhundert einem nachhaltigen Wandel unterworfen war. Während in einigen Ländern – insbesondere in der romanisch-napoleonischen Verwaltungstradition – die Interessenvertretungen des öffentlichen Dienstes noch eine besondere politische Verhinderungsmacht darstellen, hat die relative Verhandlungsmacht der Dienstleistungsgewerkschaften in- und außerhalb des öffentlichen Dienstes tendenziell abgenommen – oder ist in Staaten mit besonders durchgreifender Reformprogrammatik, wie in Großbritannien und Neuseeland – zuvor ausdrücklich zurückgedrängt worden. Diese – zumindest in wichtigen Teilen – abnehmende Kraft organisierter Arbeitnehmerinteressen im Dienstleistungsbereich insgesamt und insbesondere auch im öffentlichen Sektor ging häufig auch mit einem Verlust an diffuser politischer Unterstützung aus der weiteren Öffentlichkeit für die Beschäftigten in der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung einher. Vom Verlust öffentlichen Ansehens und politischen Vertrauens war auch das Beamtentum betroffen. Insofern spiegelt sich in dieser Entwicklung ein grundsätzliches Element des allgemeinen Kultur- und Wertewandels, der sich von konventionellen und – nach *Ronald Ingleharts* Terminologie

– „materialistischen“ Werten, wie sie typischerweise in den Beschäftigungssystemen eines bürokratisch geprägten öffentlichen Dienstes verkörpert werden, zugunsten des post-materialistischen Strebens nach Individualismus und Selbstverwirklichung abkehrt (1977, 1997, Klages 1985). Dieser Werte- und Einstellungswandel betrifft nicht zuletzt auch die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst, aus dessen Reihen man – insbesondere beim Führungskräftenachwuchs – mit wachsender Unzufriedenheit auf überlieferte bürokratische Verhaltensweisen reagierte. Abgesehen von diesen politischen und kulturellen Faktoren müssen jene Einflüsse auf die Entwicklung der öffentlichen Dienste berücksichtigt werden, die auf sozialstrukturellen Wandel (z.B. Alterung der Gesellschaft, zunehmende Migration) oder neue politische Rahmenbedingungen zurückgehen (so z.B. die langfristigen Prozesse der europäischen Integration oder der politisch-administrativen Transformation in Mittel- und Osteuropa).

Wie hat sich vor diesem Hintergrund der öffentliche Dienst in der jüngeren Zeit im internationalen Vergleich gewandelt und durch welche Merkmale ist er heutzutage vor allem gekennzeichnet? Mit Blick auf die öffentlichen Dienste verschiedener europäischer Länder (aber auch darüber hinaus in der OECD-Welt) lassen sich einige wichtige Entwicklungstendenzen ausmachen (vgl. Naschold/Jann/Reichard 1999, Demmke 2004, OECD 2008):

(a) schrittweise Umwandlung des Personalsystems vom bislang vorherrschenden Laufbahnsystem in Richtung *Positionssystem* (vgl. Demmke 2004, 84ff.): Klassische und rigide Laufbahnstrukturen finden sich heutzutage immer seltener; es hat eine Reihe von Lockerungen und Flexibilisierungen gegeben, zugleich hat der klassische Beförderungsanreiz infolge abgeflachter Hierarchien an Bedeutung verloren.

(b) *Dezentralisierung* von personalpolitischen Entscheidungskompetenzen (vgl. OECD 1996): In verschiedenen Ländern sind die Zuständigkeiten für zahlreiche Personalentscheidungen von einer zentralen Personalbehörde auf dezentrale Einrichtungen, oft bis auf die einzelnen Behörden oder Agenturen verlagert worden. Lediglich grundsätzliche Rahmenkompetenzen zur Sicherung von Mindestbedingungen eines öffentlichen Dienstes sind bei der Zentralverwaltung geblieben.

(c) Stärkung von *Leistungselementen* im Personalsystem (s. dazu den Beitrag von Demmke in diesem Heft): In fast allen Ländern sind Ansätze eines *Performance Managements* eingeführt worden. Damit verbunden waren meist Versuche mit einer aussagefähigeren Leistungsbewertung sowie mit leistungsbezogenen Entgelten.

In der Gesamtschau setzen sich damit marktorientierte Koordinierungs- und Steuerungsprinzipien zu Lasten der tradierten hierarchie- und regelbetonten oder alternativen Gemeinschafts- und Teilhabeorientierung stärker in den öffentlichen Beschäftigungssystemen durch. Daher lässt sich mit Blick auf diese Trends auch von einer moderaten *Konvergenz* von öffentlichem Dienst und privatwirtschaftlichem Beschäftigungsregime sprechen. Damit ist jedoch nicht automatisch eine zielstrebige Entwicklung der öffentlichen Beschäftigungssysteme auf einen gemeinsamen Punkt hin gemeint. Vielmehr sind bei dieser Form der konvergenten Entwicklung Bewegungen in eine ähnliche Richtung in den einzelnen Ländern zu erkennen, wobei jeweils „pfadabhängige“ Reformvarianten vorherrschen und somit länderspezifische Konturen im öffentlichen Dienst erhalten bleiben. Dennoch haben sich wesentliche Strukturmerkmale öffentlicher Dienste an die im jeweiligen Land „normalen“ privatwirtschaftlichen Standards angenähert. In diesem Zuge

sind Privilegien abgebaut worden und zahlreiche Konzepte privatwirtschaftlichen Personalmanagements im öffentlichen Dienst eingeführt worden. In einigen Staaten haben sich auf diese Weise die Unterschiede zwischen den beiden „Lagern“ in gewissem Umfang nivelliert, wenngleich es meist (vor allem in den nord-, west- und südeuropäischen EU-Staaten) in den gehobenen und höheren Gehaltsklassen weiterhin ein deutliches Bezahlungsgefälle vom Privatsektor zum öffentlichen Dienst gibt.

Interessanterweise lassen sich jedoch auch gegenläufige Tendenzen ausmachen, in denen es zu weiteren Institutionalisierungen „klassischer“ Strukturen und Prozesse von öffentlichen Diensten im Weberschen Sinne kommt. Dafür liefern insbesondere die angelsächsischen Staaten in Hinsicht auf formalisiertere Strukturen im höheren Ministerialdienst Beispiele, so die USA seit der Einführung des Senior Executive Service nach 1978 (vgl. mit interessanten Details zu Großbritannien auch *Lodge* in diesem Heft). Vor allem haben sich aber zumindest einige der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten bei ihrer Restrukturierung der öffentlichen Dienste von den an privatwirtschaftlichen Managementmethoden orientierten Reformtrends im öffentlichen Dienst bewusst abgegrenzt und sich stärker an klassischen „Beamtenstaaten“ orientiert (vgl. *Verheijen* 1999, *Bossart/Demmke* 2002, 9ff.). Dies ist u.a. mit dem Bedürfnis nach Schaffung eines unabhängigen, unbestechlichen, demokratische Werte pflegenden öffentlichen Dienstes in diesen Ländern zu erklären.

4. Der deutsche öffentliche Dienst zwischen Wandel und Kontinuität

Mit Blick auf die qualitativen Merkmale des deutschen öffentlichen Dienstes ist im Ländervergleich eingangs festzuhalten, dass es sich in überlieferter Form um Beschäftigungsstrukturen handelt, die sich markant von denen der Privatwirtschaft absetzen und die einem beachtlichen Anteil des gesamten Personalbestands mit dem Beamtenstatus noch weitere Sonderrechte und -pflichten zuschreiben. Zwar ist die Rekrutierung in den öffentlichen Dienst, gerade was den Zugang zur Verwaltungselite angeht, relativ „offen“ gestaltet, da es z.B. an ausgesuchten oder staatlich betriebenen Eliteinstitutionen zur Ausbildung und Sozialisierung des Führungsnachwuchses fehlt, doch gilt das Personalsystem als besonders „geschlossen“, was den Karriereverlauf zwischen öffentlichen und privaten Bereichen angeht. Die vorherrschenden Koordinierungs- und Steuerungsprinzipien sind fast ausschließlich dem bürokratischen Instrumentenkasten mit seinem starken Hang zum Legalismus entnommen, wobei die vielfältigen Hinweise auf Statusansprüche der Beschäftigten und auf Alimentationspflichten des Dienstherrn den individuellen Wettbewerbsgedanken systematisch zurückdrängen. Im Vergleich zu administrativen Führungsschichten in anderen Ländern ist im deutschen öffentlichen Dienst auch die Steuerung durch soziale Kohäsion, Gemeinschafts- und Netzwerkbildung relativ zurückhaltend ausgeprägt.

Welche quantitativen Ausmaße hat nun der „öffentliche Dienst“ in Deutschland? Der wie oben eingegrenzte öffentliche Dienst umfasst derzeit etwa 5,5 Mio Beschäftigte (*Statist. Bundesamt*, per 30.6.2007), was im internationalen Vergleich, gemessen an den Gesamtbeschäftigten eines Landes, mit 11% eher bescheiden ausfällt (Durchschnitt EU-15: 16,7%; s. OECD Economic Outlook 2004). Von den 5,5 Mio Bediensteten sind etwa eine halbe Mio im Bundesdienst, knapp 2 Mio im Landesdienst, etwa 1,7 Mio bei den Kommunen sowie 1,3 Mio bei mittelbaren Einrichtungen (Körperschaften, Stiftungen usw.)

beschäftigt. Etwa 37% aller Mitarbeiter haben Beamtenstatus, die übrigen sind Tarifbeschäftigte mit allerdings auch umfangreichen Sonderrechten und –pflichten, die grundsätzlich dem Beamtenstatus nachempfunden sind. Diese – für die Bundesrepublik im internationalen Vergleich oft schmeichelhafte – Präsentation statistischer Daten krankt jedoch an der oben problematisierten Diskrepanz zwischen aufgabenorientierter und organisationsfixierter Betrachtung. Wollte man – wie es für den US-amerikanischen Fall *Paul Light* (1997) versuchte – „the true size of government“ vermessen, so müssten zumindest eine Vielzahl gemeinnütziger Organisationen, die sich das öffentliche Tarifrecht ebenfalls zum Maßstab nehmen und hauptsächlich von staatlichen Kostenerstattungen für die Erbringung öffentlicher Aufgaben existieren, eingerechnet werden. Würden die Statistiken auf diese Weise vervollständigt, fielen aller Voraussicht nach zwei wesentliche Beschäftigungstrends im öffentlichen Dienst noch stärker ins Auge: die stark wachsenden Anteile der Frauenbeschäftigung am Gesamtpersonalstand (53% im eigentlichen öffentlichen Dienst in 2007) sowie – damit regelmäßig verbunden – der Anstieg der Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit (31% im eigentlichen öffentlichen Dienst in 2007).

Klassische Merkmale des öffentlichen Dienstes: Beharrungskräfte

Wodurch ist der öffentliche Dienst, dieser Personalkörper von mehr als 5 Mio Beschäftigten öffentlicher Einrichtungen nebst den entsprechenden Institutionen, vor allem gekennzeichnet? Sucht man nach charakteristischen Merkmalen des „öffentlichen Dienstes“ (vgl. generell hierzu auch *Derlien* 2002), so werden einem zunächst etliche zeitstabile Merkmale bewusst, die man auch als Beharrungsfaktoren bezeichnen kann. Der öffentliche Dienst ist normativ in seinen grundlegenden Werten weiterhin auf das *Gemeinwohl* fixiert. Es soll den Beschäftigten um die Schaffung oder Gewährleistung von Leistungen für eine breitere Gemeinschaft, um *public value*, wie das heute gerne ausgedrückt wird, gehen. Von den Beschäftigten wird idealtypisch verlangt, dass sie sich im Wesentlichen loyal gegenüber „ihrem“ Staat, der ja auch ihr Arbeitgeber ist, verhalten; dass sie sich für ihn und für die Bürger dieses Staates einsetzen. Dies entspricht dem klassischen Beamtenleitbild des „Staatsdieners“, wenngleich es in vergangenen Zeiten eher auf die jeweils Herrschenden als auf die Bürger ausgerichtet war. Der öffentliche Dienst in Deutschland ist ferner weiterhin stark an den Weberianischen Gestaltungsprinzipien der bürokratischen Verwaltung orientiert; man denke etwa an die Grundsätze der Neutralität, Loyalität, der dauerhaften und hauptberuflichen Anstellung (trotz der oben beobachteten häufigen Durchbrechung dieses Grundsatzes) u.ä.m. In diesem Sinne hat auch die tradierte Ideologie des Berufsbeamtentums Bestand, aus der sich zahlreiche Verhaltensregelungen des Personalrechts ableiten (z.B. die „hergebrachten Grundsätze“ von Art. 33 V GG), die auch auf die öffentlichen Arbeitnehmer ausstrahlen. Auch die zumindest für weite Teilbereiche – etwa der allgemeinen Verwaltung – typische bürokratische und regelorientierte Arbeitsweise prägt weiterhin den öffentlichen Dienst, etwa durch stark formalisierte Verfahrensregelungen oder Prinzipien der Schriftlichkeit resp. Aktenkundigkeit. Diese Arbeitsweise beeinflusst die Arbeitsanforderungen der Beschäftigten und trägt dazu bei, dass – zumindest im allgemeinen Verwaltungsdienst – juristische Qualifikationen eine herausragende Bedeutung haben und auch heute noch zur bevorzugten Rekrutierung von Personal mit juristischer Ausbildung führen (vgl. zum Fortbestand des „Juristenmonopols“ im deutschen öffentlichen Dienst z.B. *Derlien* 2002, 252).

Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind außerdem besonderen *Verpflichtungen* ausgesetzt, die sich in privaten Beschäftigungsverhältnissen kaum finden. Der öffentliche

Dienstherr erwartet von ihnen z.B. eine ausgeprägte Treue, Loyalität und Übereinstimmung mit demokratischen Werten sowie eine dauerhafte Dienstbereitschaft. Auch Unbestechlichkeit, politische Neutralität sowie Verzicht auf Arbeitskampf (zumindest bei Beamten) werden gefordert. Ein besonderes Disziplinarrecht versucht das Beschäftigtenverhalten bis in den Privatbereich hinein zu beeinflussen. Zahlreiche Konflikte und Skandale in der jüngeren Geschichte des öffentlichen Dienstes belegen die Schwierigkeiten der Umsetzung solcher Verhaltenserwartungen. Diesen Pflichten stehen – als Kompensation derselben gedacht – spezifische *Rechte* der Beschäftigten gegenüber, die gerne auch als Privilegien im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Beschäftigungsverhältnissen bezeichnet werden. Zu ihnen gehören vor allem eine dauerhafte, großenteils lebenslange Beschäftigungsgarantie sowie ein ausgeprägtes fürsorgliches Engagement des Dienstherrn, das sich idealtypisch u.a. in vorteilhafter Alterssicherung sowie bei Beamten in besonderer Krankheitsfürsorge (Beihilfe) äußert. Die spezifischen Rechte und Pflichten öffentlicher Bediensteter sind in jüngerer Zeit indes erodiert resp. haben sich der Normalität allgemeiner Beschäftigungsregime angepasst, so wie dies – in Anbetracht der öffentlichen Haushaltskrisen – mit der Neugestaltung der Ansprüche aus dem Alimentationsprinzip, d.h. der Alters- und Krankenversorgung, weitgehend geschehen ist: beide Bereiche sind „wirkungsgleich“ an die allgemeinen Kranken- und Rentenversicherungs-Reformen angepasst worden, ohne dass jedoch alle bisherigen Unterschiede eingeebnet wurden.

Auch die den deutschen öffentlichen Dienst traditionell prägende *Zweigleisigkeit der Dienstverhältnisse* – Beamte und Tarifbeschäftigte, ehemals „Angestellte“ und „Arbeiter“ – besteht weiterhin. Beamte stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, werden tendenziell auf Lebenszeit rekrutiert, sollen eine Laufbahn durchlaufen und sind wie erwähnt Träger besonderer Rechte und Pflichten, wobei in jüngerer Zeit angesichts von Arbeitskämpfen vor allem deren Streikverbot eine Rolle in politischen Debatten gespielt hat. Angestellte, zu denen seit einiger Zeit dienstrechtlich auch Arbeiter zählen, sind demgegenüber Vertragsbedienstete, die üblichen tarifvertraglichen und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen unterliegen, daneben allerdings – in gegenüber Beamten abgeschwächter Form – auch spezifische Pflichten und Rechte haben. Gemäß Verfassung sollen Beamte im Bereich von Hoheitsaufgaben eingesetzt werden, wobei dieser Begriff sehr dehnbar und auch umstritten ist (man denke etwa an die Verbeamtung von Lehrern unter Verweis auf den angeblichen hoheitlichen Charakter ihrer Tätigkeit). In der personalpolitischen Praxis haben sich beide Dienstverhältnisse weitgehend einander angenähert und die prinzipiellen Unterschiede – etwa Laufbahn-Orientierung bei Beamten versus Positions-Fokus bei Angestellten – haben sich großenteils nivelliert. Seit langem werden Debatten über Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Umfang einer besonderen Statusgruppe „Beamte“ geführt, wobei oft ideologisch und unter Betonung nur ausgewählter Kriterien argumentiert wird. Die lange Zeit von Befürwortern des Beamtentums angeführten angeblichen Kostenvorteile sind mittlerweile auf Basis von Wirtschaftlichkeitsanalysen widerlegt worden (vgl. z.B. *Färber* 1996, *Reichard* 1999). Und der stete Verweis auf das den Beamten pauschal untersagte Grundrecht des Arbeitskampfes ist in einem demokratischen Kontext keine Trumpfkarte, die immer sticht – sondern eine, die vielmehr einer besonders sorgfältigen Güterabwägung und Ausnahmebegründung bedarf. So bleibt darüber hinaus die Erwartung an besondere Loyalität, Staatstreue und Unabhängigkeit von Beamten, die im Hinblick auf bestimmte Berufsgruppen – etwa im Sicherheits- oder Justizbereich – in der Tat relevant sein kann.

Bei der Debatte um den Beamtenstatus hilft ein Blick über die Grenzen. Fast überall in Europa gibt es eine Beschäftigtengruppe mit spezifischen Loyalitätserwartungen und

demzufolge mit besonderem Status, die man zusammenfassend als „Beamte“ bezeichnen kann (vgl. *Demmke* 2003), aber sie schwankt zahlenmäßig – zwischen 90% in Griechenland und 1% in Schweden - und von ihren Spezifika erheblich. Insgesamt fällt es allerdings schwer, für diese heterogene Personalgruppe einen einheitlichen Nenner zu finden (vgl. *Demmke* 2005). Man kann aus solch einem Vergleich entnehmen, dass es eigentlich nicht um die Grundsatzfrage „Beamte – ja oder nein“ geht, sondern dass es eher darauf ankommt, wie restriktiv oder umfassend ein solcher Sonderstatus an öffentliche Bedienstete verliehen wird und welche spezifischen Rechte und Privilegien damit verbunden sind. Hierauf hat bspw. die sogenannte „Bull-Kommission“ in Nordrhein-Westfalen 2003 mit ihrem Vorschlag eines „Beamten im neuen Sinne“ hingewiesen, den es nur noch für eng begrenzte, besonders sensible und loyalitätsrelevante Aufgabenbereiche geben soll (vgl. *Regierungskommission NRW* 2003, S. 146).

Das Bild des öffentlichen Dienstes im Wandel

Ergänzend zu den geschilderten beharrenden Elementen des öffentlichen Dienstes hat es in jüngerer Zeit zweifellos verschiedene Anpassungs- und Reformprozesse gegeben, die ebenfalls Einfluss auf das derzeit vorherrschende Bild des öffentlichen Dienstes gehabt haben. Zunächst ist der öffentliche Dienst in Deutschland zahlenmäßig kleiner geworden, im engeren öffentlichen Dienst ist er gemäß Bundesstatistik von 6,7 Mio in 1991 auf 4,5 Mio in 2007 geschrumpft. In fast allen Verwaltungszweigen hat ein nachhaltiger Personalabbau stattgefunden; mitunter haben sich die Zahlen sogar halbiert (etwa in Berlin seit der Wende). Teilweise ist der Stellenabbau in Realität eine Aufgabenverlagerung in den Privatsektor gewesen, sodass sinkende Personalausgaben partiell durch sachliche Mehrausgaben kompensiert worden sind. In beträchtlichem Umfang ist es jedoch zu echten haushaltswirksamen Einsparungen gekommen, ohne dass in der Regel die Qualität der Aufgabenerledigung sehr gelitten hat.

Der erwähnte Aufgabentransfer auf Private hat, abgesehen vom Schrumpfungseffekt im öffentlichen Sektor, auch dazu geführt, dass sich ein – eingangs bereits beschriebenes - buntes und pluraleres Bild von Organisationen herausgebildet hat, die alle mit öffentlichen Dienstleistungen betraut sind. Neben den weiterhin aktiven staatlichen Einrichtungen sind nunmehr vermehrt private Akteure anzutreffen, zum einen in Gestalt von privaten Nonprofit-Organisationen (z.B. im Sozial-, Gesundheits- oder Erziehungssektor), zum anderen als private Unternehmen (z.B. im Ver-/Entsorgungsbereich oder als Verkehrsunternehmen). Für den Empfänger dieser Leistungen ist damit nicht immer eindeutig, wer diese Leistungen erbringt, ob es sich um staatliche, um privat-gemeinnützige oder um privat-gewinnorientierte Organisationen und deren Beschäftigte handelt. In vielen Fällen ist es dem Bürger wohl auch einerlei, welcher Typ von Organisation eine öffentliche Leistung erbringt, sofern die Leistung qualitativ angemessen ist. Das Bild vom „öffentlichen Dienst“ schwimmt insofern, die Konturen und Abgrenzungen zur Wirtschaft und Zivilgesellschaft werden undeutlich.

Aber auch innerhalb des öffentlichen Sektors herrscht mehr Diversität. Der früher einmal recht einheitlich gestaltete öffentliche Dienst ist nunmehr vielgestaltiger und bunter geworden. Dies gilt zunächst für die Personalkörper und deren institutionellen Rahmen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen. Die Personalsysteme auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sind zunehmend unterschiedlicher geworden. Dies war im Kontrast von Staats- und Kommunalverwaltung schon lange erkennbar: Kommunales Personal war anders strukturiert, der Anteil von Beamten und auch von Juristen war minimal, die Ausrichtung auf den Bürger und dessen Bedürfnisse war deutlicher. Kommunen

haben trotz des einheitlichen Dienstrechtsrahmens eigene personalpolitische Akzente gesetzt. Künftig werden die personalbezogenen Unterschiede zwischen Bund und Ländern – aber auch unter den Ländern – infolge des nunmehr diversifizierten Dienstrechts dank der Festlegungen der Föderalismuskommission noch auffälliger werden.

Auch in den verschiedenen Politikfeldern hat es mit den jeweils dort vorherrschenden Berufsgruppen schon länger erhebliche personalbezogene Unterschiede gegeben. Während z.B. im Bildungsbereich Pädagogen oder im Gesundheitsbereich Mediziner eine dominante Rolle spielen und die professionellen Standards und Verhaltensweisen bestimmen, sind das im Baubereich die Ingenieure oder im Verteidigungssektor die Militärs. Diese professionsbezogenen Unterschiede haben sich vermutlich in jüngerer Zeit verstärkt, weil mehr Fachkräfte in Ministerien resp. nachgeordnete Behörden rekrutiert worden sind.

Ein eher jüngerer Trend zur personalbezogenen Diversität ist von der in den letzten 20 Jahren stark intensivierten *Autonomisierung* von öffentlichen Einrichtungen ausgegangen (vgl. z.B. *Pollitt/Talbot* 2004): Wie in anderen Ländern auch hat es in Deutschland einen Prozess der Ausgliederung von Behörden gegeben, die im operativen Bereich bestimmte Aufgaben auf teilautonome Weise durchführen und die dabei dann auch stärkere Freiheiten genießen (*Agencification*; vgl. z.B. *Jann/Döhler* 2007). Des Weiteren sind öffentliche Einrichtungen verstärkt in verselbständigte Unternehmen umgewandelt worden, die noch flexibler und eigenständiger als Regierungsagenturen arbeiten sollen (*Corporatization*; vgl. z.B. *Reichard* 2007). Diese verselbständigten öffentlichen Einrichtungen haben sich auch in ihren Personalpolitiken sowie in den kulturellen Prägungen und dominanten Einstellungen der Beschäftigten vom klassischen öffentlichen Dienst abgeändert. Sie bilden anders aus, rekrutieren eigenständig, folgen überwiegend abweichenden Bezahlungs- und Beförderungs-Prinzipien und rechnen sich meist nicht mehr zum öffentlichen Dienst im üblichen Sinne, sondern suchen ihre institutionellen Referenzpunkte im Privatsektor (vgl. *Edeling/Stölting/Wagner* 2004). Insgesamt machen diese verschiedenen Diversifizierungsvorgänge deutlich, dass es in jüngerer Zeit einen Verlust an Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes gegeben hat. Dies kann wiederum dazu beitragen, dass „der öffentliche Dienst“ als personalpolitischer Akteur etwa in Auseinandersetzungen mit Politik oder Gewerkschaften weniger machtvoll auftreten kann und insofern an gemeinsamer Verhandlungsmacht verliert.

Ein gewisser Wandel war im öffentlichen Dienst in jüngerer Zeit auch im Hinblick auf die vorherrschenden *Verhaltensstandards und kulturellen Prägungen* der Beschäftigten zu beobachten. Verschiedene Studien bescheinigen öffentlichen Bediensteten zum Beispiel eine größere Offenheit gegenüber den Bürgern, zumindest soweit es sich um Kundenbeziehungen handelt (vgl. *Bogumil u.a.* 2007, 67ff.). Auch ein gestiegenes Kosten- und Qualitätsbewusstsein wird diagnostiziert (ebenda). Bei Führungskräften gibt es, zumindest auf kommunaler Ebene, gewisse Anzeichen eines ersten leichten Kulturwandels in Richtung managerieller Prägungen (vgl. *Bovaird* 2007). Inwieweit sich die Leistungsorientierung öffentlicher Bediensteter aufgrund der seit einigen Jahren bestehenden – noch sehr zaghaften – Leistungselemente in der Bezahlung geändert hat, ist offen und Gegenstand kontroverser Debatte (s. den Beitrag von *Demmke* in diesem Heft).

Von den Verwaltungsreformen der letzten Jahre, insbesondere den Experimenten mit NPM-Konzepten sowie den Dezentralisierungs- und Ausgliederungsaktivitäten, muss man annehmen, dass sie sich auch auf die grundlegenden ethischen Werte und Standards im öffentlichen Dienst ausgewirkt haben. Es gibt verschiedene Anzeichen einer zunehmenden „Ökonomisierung“ der Verwaltung, die sich in einer abgeschwächten Gemein-

wohlorientierung zahlreicher öffentlicher Beschäftigter und in einem dementsprechend stärker ausgeprägten ökonomischen Erfolgsinteresse äußern (vgl. *Bogumil 2004, Harms/Reichard 2003*). Als Folge dessen, aber auch infolge gewachsener „Verführungsmöglichkeiten“ der dezentralisierten und damit schwerer kontrollierbaren fragmentierten Verwaltungsgebilde (mit oft mehreren hundert Beteiligungen etwa bei Großstädten) haben sich auch die Korruptionsrisiken zumindest verlagert, wenn nicht erhöht (vgl. v. *Maravić 2007*). Es ist somit insgesamt mit unbeabsichtigten Folgen der Reformprogramme zu rechnen, die das tradierte Leitbild des treuen, unbestechlichen Staatsdieners ernsthaft in Frage stellen und die Beschäftigten somit in ambivalenten Situationen zurücklassen, in denen sie ganz besonders auf eindeutige Wertorientierungen angewiesen sind.

Bestimmungsfaktoren für Wandel und Kontinuität im öffentlichen Dienst

Wie fügen sich die verschiedenen, teils stabilen und teils dynamischen Merkmale des deutschen öffentlichen Dienstes zu einem Gesamtbild zusammen? Und wie kann man den Gründen für diese Ambivalenz näherkommen? Für ein besonderes Beharrungsvermögen des öffentlichen Dienstes in Deutschland sprechen bereits die rechtliche Verankerung wichtiger Grundsätze im Verfassungsrecht sowie die Veto-Position des Bundesverfassungsgerichtes, wenn es um die rechtliche Bewertung von Reforminitiativen (z.B. zur Möglichkeit von Führungspositionen auf Zeit) geht. Insgesamt stellt die notwendigerweise legalistische Herangehensweise im öffentlichen Dienstrecht eine hohe Hürde für jeglichen Veränderungswunsch dar. Die Kapazität exekutiver Führerschaft ist dagegen im deutschen Regierungssystem relativ begrenzt, zumal in Angelegenheiten des Verwaltungsrechts stets auch die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Die etablierten Interessenvertretungen, insbesondere auf Seiten der Beamtenschaft, haben – trotz der allgemeinen Schwächung von Dienstleistungsgewerkschaften – noch immer eine einflussreiche Position in der politischen Lobbyarbeit, die durch besondere Anhörungsrechte noch verstärkt wird. Diese Lobbyarbeit kann in vielen Fällen auch direkt aus den Parlamenten betrieben werden, die auf Länderebene sogar mehrheitlich und auf Bundesebene zu etwa einem Drittel Beamte unter ihren Mitgliedern haben (vgl. *Ismayr 2001, Deutsch/Schüttemeyer 2003, Mielke/Reutter 2004*).

Selbst gut organisierte Interessenvertreter konnten sich jedoch – spätestens seit den späten 1990er Jahren – nicht völlig den Personaleinsparungen und Anpassungsnovellen an die moderat reformierten Sozialversicherungssysteme entgegenstellen, so dass sich hier die finanziellen Rahmenbedingungen als prägend erwiesen. Darüber hinaus darf nicht in Vergessenheit geraten, dass gerade zu Beginn der deutschen Reformdebatte der frühen 1990er Jahre Arbeitnehmervertreter aus dem öffentlichen Dienst zu den Protagonisten einer binnenorientierten Verwaltungsmodernisierung gehörten, die dem öffentlichen Dienst zu verbesserter Legitimation und einer gesicherten Zukunft verhelfen sollte, aber unzufriedenen Mitarbeitern und Führungskräften auch interessantere Arbeitsbedingungen bringen konnte. Die vor allem auf kommunaler Ebene einsetzenden Modernisierungsschritte setzten schließlich eine Entwicklung in Gang, die auch von den personalpolitisch Verantwortlichen auf Länder- und Bundesebene nicht mehr ignoriert werden konnte, zumal die skizzierte Reformrichtung auch durch die stets intensiver werdenden Kontakte auf europäischer Ebene nach Deutschland hereingetragen und durch politische Denkfabriken und kommerzielle Verwaltungsberater verstärkt wurde.

5. Der deutsche öffentliche Dienst mit alten Problemen und vor neuen Herausforderungen

Blickt man auf die prägenden Strukturmerkmale des öffentlichen Dienstes sowie auf die skizzierten Wandlungsprozesse zurück, dann stellt sich die Frage, ob sich der öffentliche Dienst hinreichend an den gewandelten gesellschaftlichen Kontext angepasst hat und inwieweit er in der Lage sein wird, mit den sich künftig stellenden Problemen und Herausforderungen wirksam umzugehen. Mit Blick auf die zuvor umrissene aktuelle Ausgangslage lassen sich daher folgende zentrale Handlungsfelder für personalpolitische Reformschritte identifizieren:

Sonderstatus versus Normalisierung: Personalpolitiker werden künftig vor der Entscheidung stehen, weiter an einigen Stellschrauben des Personalsystems zu drehen, um dieses noch stärker an das allgemeine (= normale) Beschäftigungsregime anzugleichen. Die voranschreitende „Normalisierung“ der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst hat zweifellos mehrere Vorteile. Der Wechsel zwischen öffentlichem und privatem Sektor würde erleichtert (zum Beispiel durch die „Mitnahme“ der Ansprüche für die Altersversorgung), auch die internationale Mobilität würde gefördert. Die bestehenden Barrieren zwischen öffentlicher und privater Beschäftigung – eingedenk der einengenden Traditionen im öffentlichen Sektor, wie sie z.B. durch das Juristenmonopol zu Tage treten – stehen nicht zuletzt auch einem wirkungsvollen Wissensmanagement entgegen, das für wissensbasierte Gesellschaften immer relevanter wird. Durch den damit verbundenen Privilegienabbau würde es wohl auch mehr Gleichheit und vor allem Vergleichbarkeit von „Öffentlichen“ und „Privaten“ im Beschäftigungssystem geben. Zugleich muss man jedoch auch in Betracht ziehen, dass eine völlige Anpassung zwischen den beiden Systemen ohnehin kaum erreicht werden kann und auch nicht grundsätzlich zweckmäßig erscheinen muss. Vor allem hinsichtlich der Bezahlung werden auch weiterhin Unterschiede bestehen bleiben, die für Führungskräfte im öffentlichen Sektor in den meisten Staaten einen Nachteil gegenüber vergleichbaren Positionen im Privatsektor bedeuten. Für ausgewählte Funktionsbereiche mit hoheitlichen Funktionen bleiben darüber hinaus spezifische Regelungen notwendig. Und noch wichtiger dürften die spezifischen Werte und Einstellungen sein, die man auch künftig von öffentlich Beschäftigten erwarten muss (besondere Gemeinwohlverpflichtung, spezifisches Ethos).

In diese Kategorie gehört als wichtiger Spezialfall auch die Frage nach der Zukunft des Beamtenstatus. Ein solcher Status ist für Beschäftigte in einem besonderen Dienstverhältnis mit spezifischen Pflichten und Rechten zumindest für eng begrenzte hoheitliche Funktionen in fast allen Ländern vorhanden und es gibt für einen solchen Mitarbeiter-typ auch gute funktionale Argumente (vgl. z.B. *Demmke 2005*, aber auch *Bull 2006*, 21ff. mit einer Debatte der Vor- und Nachteile). Allerdings ist deren Anteil in Deutschland im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung relativ hoch angesetzt, nämlich mit einem Drittel aller öffentlich Beschäftigten. Ein weiterer Rückbau von Beamten zugunsten von Angestellten sowie die Begrenzung dieser Statusgruppe auf eine kleine Kerngruppe von Bediensteten in besonders sensiblen hoheitlichen Bereichen sind daher künftig zu erwarten (vgl. auch den Vorschlag eines „Beamten im neuen Sinne“ der *Regierungskommission NRW 2003*).

Regionale und funktionale Differenzierung versus Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes: Der deutsche öffentliche Dienst ist hinsichtlich mehrerer Strukturmerkmale seit jeher recht dezentral angelegt. Zwar gab es und gibt es teilweise immer noch einen einheitlichen – wenngleich zweigleisigen – Rechtsrahmen für die Beschäftigten, der grundlegende Statusmerkmale sowie Bezahlungs- und Versorgungsprinzipien regelt(e), jedoch waren und sind die Funktionen der Personalverwaltung weitgehend auf die einzelnen Behörden dezentralisiert (z.B. Personaleinstellung und –einsatz, Beförderung). Insofern war die Einheitlichkeit des deutschen öffentlichen Dienstes stets primär auf den Rechtsrahmen beschränkt, der allgemeine Statusfragen und die Bezahlung regelte, während die Praxis des Personalmanagements weitgehend ausdifferenziert war. Diese Differenzierung hat in den letzten Jahren durch länder- und sektorspezifische Regelungen im Dienst- und Tarifrecht deutlich kräftigeren Vorschub erhalten. Im Zuge der Neuregelungen der Föderalismuskommission I hat es mit dem Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 eine tiefere Dezentralisierung der Personalkompetenzen im Beamtenbereich gegeben, bei der nur noch einige wenige einheitliche, vor allem den Beamtenstatus betreffende Grundsätze für die deutsche Verwaltung vorgegeben sind, große Regelungsbereiche der Beamtenbeschäftigung jedoch den Ländern überlassen bleiben (s. dazu den Beitrag von *Battis* in diesem Heft). Die einzelnen Länder sind nunmehr in deutlich stärkerem Maße frei, regional unterschiedliche Festlegungen zur Einstufung, Bezahlung, Beförderung und Versorgung ihrer Beamten zu treffen. Gegenwärtig läuft dieser personalpolitische Neugestaltungsprozess auf vollen Touren, in dessen Verlauf möglicherweise bislang stabile Bastionen des Beamtentums wie Laufbahnstrukturen geschliffen werden können. Im Bereich der Tarifbeschäftigten ist der Dezentralisierungsgrad insofern geringer, als es gemeinsame Tarifverträge gibt, die die zentralen Beschäftigungsstandards regeln. Dadurch, dass es seit einiger Zeit getrennte Tarifverträge für die Landesangestellten (und diesem Tarifverbund im Übrigen nicht mehr alle Länder angehören) sowie für die Bundes- und Kommunal-Angestellten gibt, besteht indes auch hier eine gewisse Unterschiedlichkeit. In eine prinzipiell vergleichbare Richtung zeigen die Debatten, in denen es um funktional spezifische Vertragsbedingungen für öffentlich Bedienstete – zum Beispiel im Gesundheitssektor und im Wissenschaftsbereich – geht. Wie bei der forcierten Regionalisierung des Dienstrechtes lösen sich in diesen Fällen übergreifende und „vergemeinschaftende“ Regelungsstrukturen tendenziell auf und werden durch sektorspezifische und fragmentierte Einzelvorschriften ersetzt.

In beiden Fällen wird sorgfältig zu beobachten sein, welchen Grad der regionalen und sektorspezifischen Diskrepanzen die personalpolitischen Akteure, aber auch die direkt Betroffenen (als Beschäftigte oder als Verwaltungsklientel) zu tolerieren bereit sind oder gar selbst einfordern. In einigen Bereichen (z.B. bei den Bezahlssystemen von Universitätsprofessoren oder Klinikärzten) scheinen Unterschiede eher auf Akzeptanz zu treffen als etwa in der aktuellen Debatte um die „Lehrerabwerbung“ aus finanziell schlechter gestellten Ländern in Nord- und Ostdeutschland durch großzügigere Angebote aus den Südländern. erinnert man sich an die frühen Entwicklungen in der jungen Bundesrepublik, als nach einer längeren Phase der uneinheitlichen Bezahlungs- und Beförderungspraktiken in den Ländern ein Beamtenrechtsrahmengesetz geschaffen wurde, so ließe sich ein neuerlicher Pendelumschwung für die vorhersehbare Zukunft in Richtung wieder stärkerer Vereinheitlichung der Beschäftigungsverhältnisse vorhersagen. Allerdings müssen auch die eingangs erörterten, neuen Rahmenbedingungen bedacht werden, die einen direkten Vergleich zur Re-Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsphase der 1960er und 1970er Jahre unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Umgang mit demographischen Folgen und Attraktivitätssicherung: Seit Jahren wird vor den Folgen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst gewarnt: erstens steht der öffentliche Dienst vor umfassenden altersbedingten Abgängen (Personalabgänge von 30-50% in den kommenden Jahren sind keine Seltenheit!), zweitens gibt es schon jetzt in vielen öffentlichen Einrichtungen eine starke Überalterung des Personalkörpers, die jedoch noch weiter zunimmt, und drittens nimmt das Nachwuchskräftepotenzial infolge sich verringernder Geburtenraten ab (vgl. BMI, 2007). Die daraus resultierende „Schere“ ist im öffentlichen Dienst bislang nur deshalb weniger sichtbar geworden, als infolge der Finanzkrise und dem entsprechenden Stellenabbau (resp. des Einstellungsstopps) die Nachfrage nach Nachwuchskräften – abgesehen von einigen Ballungsräumen oder sektoralen Engpassfeldern – begrenzt war. Tatsächlich ist jedoch auch der öffentliche Dienst zunehmend vom sich verschärfenden Fachkräftemangel in Deutschland betroffen. Es ist kaum vorstellbar, dass die unmittelbar bevorstehenden Altersabgänge in voller Höhe durch weiteren Stellenabbau im öffentlichen Dienst kompensiert werden können, zumal es nicht nur um den Ersatz bisheriger Arbeitskräfte, sondern in vielen wichtigen Bereichen (z.B. Regulierungsrecht, Datenschutz und Internetrecht, E-Government, Wissenschaftsmanagement oder umweltpolitische Fachfragen) um die Ergänzung des öffentlichen Dienstes mit neuen Fach- und Führungskräften geht. Bislang sind kaum personalpolitische Strategien der öffentlichen Dienstherren erkennbar, dieser Schere wirksam zu begegnen. Es ist unklar, wie der öffentliche Dienst – gerade auch angesichts künftig wieder zunehmender Staatsverschuldung – mittel- und langfristig seine Attraktivität für Nachwuchskräfte sichern will, wie er die härter werdende Konkurrenz mit dem Privatsektor um knapper werdende qualifizierte Nachwuchskräfte bestehen will. Vor diesem Hintergrund werden die vorhandenen Kompetenzen älterer Beschäftigter umso wichtiger. Und vor allem wäre es möglich und notwendig, die Nachwuchspotenziale, die sich aus der Arbeitsmigration und der zunehmenden ethnisch-kulturellen Vielfalt ergeben, deutlich vermehrt zu nutzen – und nicht nur aus funktional-instrumentellen Gründen, sondern auch aus dem legitimatorischen Anliegen, dass die öffentliche Verwaltung – vor dem Hintergrund der Debatte um „repräsentative Bürokratien“ – auch für Minderheiten angemessene Teilhabechancen zu bieten hat. (vgl. Schröter/von Maravić 2009)

Werte, Einstellungen und Motivationslagen von öffentlich Beschäftigten: Auch die künftige Entwicklung und Beeinflussung von Werten und Motiven der Mitarbeiter ist eine personalpolitische Herausforderung. Wie weiter oben gezeigt wurde, sind die traditionellen Prägungen und Leitbilder des öffentlichen Dienstes in der jüngeren Vergangenheit in verstärkter Konkurrenz zu neuen Management-Idealen geraten, ohne dass sich bislang zeitgemäße und tragfähige Leitbildansätze und Prägungen herausbilden konnten (vgl. auch Hill 2008, S. 579). Etliche Mitarbeiter sind in ihren Wertorientierungen verunsichert, u.a. weil Reformprogramme ihnen jahrelang die Abwendung von klassischen Beamtentugenden und Ausrichtung auf ökonomische und managerielle Werte nahegelegt haben. Die Herausforderung ist vor allem darin zu sehen, weder romantisierenden Vorstellungen von einer früher ausschließlich vorherrschenden Gemeinwohlorientierung im öffentlichen Dienst anzuhängen, noch den Heilsversprechungen einer rein managerialen Verwaltungskultur zu verfallen. Vielmehr fragt sich, wie tradierte, wenn nicht gar wiederentdeckte Organisationswerte aus dem Bürokratie-Kanon mit Blick auf die jeweiligen Aufgaben einer öffentlichen Organisation mit Anforderungen an eine angemessene Dienstleistungs- und Planungskultur sinnvoll verbunden und durch personalpolitische

Maßnahmen gefördert werden können. Folgerichtig wird man sich auch über ein tragfähiges Leitbild des zukünftigen öffentlichen Dienstes verständigen müssen; möglicherweise geht dieses in Richtung des „öffentlichen Dienstleisters“ (vgl. *Regierungskommission NRW* 2003, 80).

Zusammenfassend lassen sich diese hervorgehobenen Handlungsfelder künftiger Personalentwicklungen im deutschen öffentlichen Dienst auf die Grundtypen der öffentlichen Beschäftigungssysteme im internationalen Vergleich beziehen. Wir haben es auch weiterhin mit einem relativ abgekapselten „geschlossenen“ Personalsystem zu tun, das daher mit den Herausforderungen der Europäisierung, des flexiblen Wissensmanagements und der Durchlässigkeit für neue „Talentpools“ (z.B. mit Blick auf neue Ausbildungswege, wie im Beitrag von *Reichard/Röber* beschrieben, oder in Hinsicht auf Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund) besondere Schwierigkeiten hat. Zugleich bleibt das System merklich durch hierarchische Regelerorientierung geprägt, obgleich die Regelungskompetenz in der föderalen Ordnung zunehmend dezentralisiert, auf verselbständigte Institutionen (z.B. Regierungsagenturen, Universitäten) übertragen oder fachlich sektoral organisiert wird. Marktliche und wettbewerbsorientierte („individualistische“) Steuerungsformen nehmen zwar im moderaten Umfang in Teilbereichen zu, doch betrifft dies in der Hauptsache die (formal) privatisierten und ausgelagerten Bereiche der öffentlichen Beschäftigung. Im Ländervergleich ergeben sich dabei für Deutschland jedoch kaum relevante Verschiebungen, da in anderen Staaten gleichgerichtete Reformentwicklungen – und meist mit größerer Zielstrebigkeit und Vehemenz – zu beobachten sind. Der „organische“ Charakter des öffentlichen Dienstes – d.h. die gemeinsame kollektive Orientierung an geteilten professionellen Standards und beruflichen Rollenverständnissen und Einstellungen – scheint jedoch durch die zunehmenden regionalen und funktionalen Differenzierungen im tradierten Bürokratie-System und die wettbewerblich motivierten Auslagerungen in die kommerziellen und gemeinnützigen Sektoren – spürbar abzunehmen: ein Trend, der neben den erwünschten Vorteilen auch eigene Kräfte zur tendenziellen Selbstauflösung des „öffentlichen Dienstes“ im Sinne der gemeinsamen sozialen und institutionellen Identität freisetzt. Es wird von der vorherrschenden Konstellation der dargelegten finanz- und wirtschaftspolitischen, parteipolitisch-ideologischen, sozialstrukturellen und kulturellen Faktoren abhängen, wie sich die folgende Generation öffentlicher Personalpolitiker gegenüber diesen dann wieder neuen Problemen und Herausforderungen verhalten wird.

Literatur

- Bekke, Hans A.G.M./Perry, James L./Toonen, Theo A.J.* (Hrsg.), 1996: Civil service systems in comparative perspective, Bloomington: Indiana University Press.
- BMI*, 2007: Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Ergebnisse einer Expertenkonferenz, Berlin: BMI.
- Bogumil, Jörg*, 2004: Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte; Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, S. 209-231.
- Bogumil, Jörg u.a.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph*, 2002: Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten, Maastricht: EIPA.

- Bovaird, Tony*, 2007: Triggering Change through Culture Clash: The UK Civil Service Reform Program, 1999-2005, in: *Schedler, Kuno/ Proeller, Isabella* (Hrsg.), *Cultural Aspects of Public Management Reform*, Amsterdam: Elsevier, S. 323-350.
- Bull, Hans-Peter*, 2006: Vom Staatsdiener zum öffentlichen Dienstleister. Zur Zukunft des Dienstrechts, Berlin: Edition Sigma.
- Carter, Bob/Fairbrother, Peter*, 1999: Transformation of british public-sector industrial relations: from ‚model employer‘ to marketized relations, in: *Historical studies in industrial relations*, 7, S. 119-146.
- Demmke, Christoph*, 2003: Aktuelle Entwicklungen im Dienstrecht der Mitgliedstaaten der EU, in: *Zeitschrift für Tarifrecht*, 17 (10), S. 483-495.
- Demmke, Christoph*, 2004: *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht: EIPA.
- Demmke, Christoph*, 2005: Sind Beamte anders, weil sie Beamte sind? Studie für die EU und EUPAN. Maastricht: EIPA, Juni 2005.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.
- Deutsch, Franziska/Schüttemeyer, Suzanne S.*, 2003: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 14. und 15. Wahlperiode, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34 (1), S. 21-32.
- Edeling, Thomas/Stölting, Erhard/Wagner, Dieter*, 2004: *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Färber, Gisela*, 1996: Projektion der Personalausgaben im öffentlichen Dienst, in: *Görner, Renate* (Hrsg.), *Beamtenversorgung – Daten, Fakten, Perspektiven*, Düsseldorf, S. 18-20.
- Gibb, Stephen*, 2004: Contemporary analyses of the model employer: is there a new ideal?, in: *International Journal of Human Resources Development and Management* 2004, 4 (3), S. 288-296.
- Hall, Peter A./Soskice, David*, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Hall, Peter/ Soskice, David* (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, S. 1-68.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), 2003: *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos.
- Hill, Hermann*, 2008: Der öffentliche Dienst – gut aufgestellt für die Zukunft? Anforderungen, Arbeitsweisen, Kompetenzen, in: *Magiera, Siegfried/ Sommermann, Karl-Peter/ Ziller, Jacques* (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 577-593.
- Hood, Christopher*, 1998: *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Huddleston, Mark W./Boyer, William W.*, 1996: *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Inglehart, Ronald*, 1977: *The Silent Revolution. Changing Values and Politic Styles among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald*, 1997: *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press.
- Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.), 2001: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich.
- Jann, Werner/Döhler, Marian* (Hrsg.), 2007: *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klages, Helmut*, 1985: *Werteorientierung im Wandel. Rückblicke, Gegenwartsanalysen, Prognosen*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Light, Paul C.*, 1999: *The True Size of Government*, Washington, DC: Brookings Institution Press
- Magiera, Siegfried/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), 1994: *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Maravić, Patrick von*, 2007: *Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen*. Bern: Haupt.
- Mielke, Siegfried/Reutter, Werner* (Hrsg.), 2004: *Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte Struktur Funktionen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Naschold, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph*, 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma.
- OECD*, 1996: Integrating People Management into Public Service Reform, Paris: OECD.
- OECD*, 2008: The State of the Public Service, Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher/Talbot, Colin* (Hrsg.), 2004: Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation, London/New York: Routledge.
- Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes NRW*, 2003: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht, Düsseldorf: Innenministerium NRW.
- Reichard, Christoph*, 1999: Lohnt sich die Umwandlung von Angestellten in Beamte für Kommunen wirklich? In: *Mezger, Erika* (Hrsg.), Das Offenbacher Modell – Zur Verbeamtung von Angestellten, Düsseldorf: HBS, S. 25-31.
- Reichard, Christoph*, 2007: Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Berlin: Edition Sigma, S. 55-64.
- Rouban, Luc*, 1999: The Senior Civil Service in France, in: *Page, Edward C./Wright, Vincent* (Hrsg.), Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials, Oxford: Oxford University Press, S. 65-89.
- Schröter, Eckhard/Maravić, Patrick von*, 2009: Towards Representative Bureaucracy in Multicultural Cities? Lessons from European Cities. Annual Conference of the Urban Affairs Association (UAA), Chicago.
- Thelen, Kathleen*, 2001: Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies, in: *Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.), Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press, S. 71-103.
- Thompson, Michael/Wildavsky, Aaron/Ellis, Robert*, 1990: Cultural Theory, Boulder: Westview Press.
- Verheijen, Toni* (Hrsg.), 1999: Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Cheltenham: Edward Elgar.

Anschriften der Autoren:

Prof. em. Dr. Christoph Reichard, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam
E-Mail: reichard@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Eckhard Schröter, Zeppelin University, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen
E-Mail: eschroeter@zeppelin-university.de